



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

**VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: sua ascensão  
às agendas do Amazonas e do Pará**

**Belém  
2015**

**VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: sua ascensão  
às agendas do Amazonas e do Pará**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Socioambiental. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia T. L. Simonian.

**Belém  
2015**

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

---

Nascimento, Vânia Lúcia Quadros

Políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará/Vânia Lúcia Quadros Nascimento; Orientadora, Ligia Terezinha Lopes Simonian. - 2015.

415 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2015.

1. Políticas públicas – Amazônia. 2. Turismo. 3. Modelo de fluxos múltiplos. 4. Amazônia brasileira. I. Simonian, Ligia Terezinha Lopes, orientadora. II. Título.

CDD – 22 ed. 363.70098111

---

**VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: sua ascensão  
às agendas do Amazonas e do Pará**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Socioambiental. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Aprovada em 27 de novembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia Terezinha Lopes Simonian  
Orientadora; PPGDSTU-NAEA

Prof. Dr. Hisakhana Pahoona Corbin  
Examinador Interno; PPGDSTU-NAEA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marcela Vecchione Gonçalves  
Examinadora Interna; PPGDSTU-NAEA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andrea Rabinovici  
Examinadora Externa; PPGAI-UNIFESP-Diadema

Prof. Dr. Alberto Luiz Teixeira da Silva  
Examinador Externo; PPGCP-UFPA

Dedico esta tese a meus pais,  
com todo o meu amor  
e gratidão eterna.

## AGRADECIMENTOS

O processo de formulação desta tese envolveu, desde os momentos pré-decisórios, um conjunto de atores visíveis e invisíveis, presentes nas arenas distintas que integro em minha vida. Deles recebi apoio, incentivo e contribuições, que foram de suma importância durante estes quatro anos do doutoramento. Sei que me arisco a esquecer de alguém, mas faço questão de agradecê-los e, desde já me desculpo com os que aqui não forem mencionados. Argumento que não será por desprestígio ou algo similar, mas por simples falha de memória. Afinal, lá se vão quatro anos de muitas emoções! Na tentativa de lembrar, o máximo possível, faço os agradecimentos em ordem cronológica dos acontecimentos.

A Deus, de início e acima de tudo, pelo dom da vida, saúde, inteligência, força e perseverança. E por ser meu rochedo e minha fortaleza.

A meus pais, pelo amor e incentivo todos os dias e em mais esta etapa de minha vida. Vocês são o meu porto seguro e sem vocês esta caminhada teria sido mais difícil ainda. Sei que foram tempos difíceis, por isso agradeço a compreensão de vocês. E fico imensamente feliz por lhes dar esta alegria, como recompensa por todo o esforço que fizeram para me “encaminhar na vida”. Amo vocês imensamente!

À toda minha família, em especial meu irmão Giovane e minha cunhadíssima Brenda, pela torcida constante à distância e por proporcionar momentos de descontração com a LiebeLiebe; minhas madrinhas Alzira Quadros (*in memoriam*) e Orlandina Quadros, pelas orações, carinho, apoio, incentivo e ajuda financeira “para comprar livros e ajudar nas despesas com as viagens de campo”; e minha afilhada Jaiane, por entender e aceitar que a “dinda tem que estudar muito”. Vocês foram e são minha motivação, por isso compartilho com vocês esta vitória.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ligia T. L. Simonian, que, desde o mestrado, tem acreditado e apoiado os meus projetos, sem jamais tentar demover-me deles. Sou-lhe imensamente grata por isso, por ter abraçado a minha proposta de pesquisa para o doutoramento e por ter me apoiado nos momentos de reviravolta e redirecionamento. Agradeço pelas orientações, conselhos, paciência e por ser um exemplo de pesquisadora e profissional para mim.

À caríssima amiga e confidente Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Doris de A. Barbosa Quaresma, um anjo que ganhei de presente! (obrigada Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sílvia Helena Ribeiro Cruz!), que desde a monografia da minha especialização tem sido minha consultora e assessora na formulação dos projetos para o mestrado e doutorado e na versão final deles e, igualmente, em todos os aspectos

de minha vida. Seus conselhos, dicas, conversas, trocas de ideias são sempre importantíssimos e enriquecedores.

Às minhas “chefitchas” Juliana Carvalho, Lorenas Passos e, em especial, minha amiga Fátima Gonçalves por entenderem meus motivos e apoiarem minha decisão de fazer o doutorado, naquela ocasião tão peculiar. Vocês foram maravilhosas!

Ao PPGDSTU/NAEA com seus docentes e técnicos (especialmente Aldo, Daniela e as bibliotecárias Rosângela e Ruthane), por me possibilitar a oportunidade de viver e concluir mais esta etapa na minha vida pessoal, acadêmica e, agora, profissional.

Aos caríssimos amigos e confrades Priscila Tobias e Augusto Motta, vocês foram essenciais nos momentos mais difíceis. Nossos encontros mensais, no primeiro ano do doutoramento, foram minha fonte de força. Nesses momentos eu “me reabasteci e recarregava as baterias” com a amizade e o carinho de vocês. Quantos momentos especiais vivemos, quantas dores e alegrias compartilhamos! Não ficar na minha memória eternamente.

Aos amigos Cláudia Nascimento e Paulo Pinto, sem vocês não sei como teria sido aquele 2012! O carinho, a compreensão, o apoio, a força e a paciência de vocês foram essenciais para que eu continuasse na caminhada. As nossas conversas ao final da tarde, no retorno para casa, nunca serão esquecidas, assim como a frase do Paulo “vai dar tudo certo, mas só no final!” Guardo tudo no coração.

Aos demais colegas de curso, em especial, Priscila Tamara Dias, Sol Elizabeth e Monaldo Begot, pelas trocas de conhecimentos e experiências e pelo compartilhamento das alegrias e tristezas.

Aos colegas Aldo Lisboa, Sabrina Nascimento e Simy Corrêa por me incentivarem em um momento de decisão crucial. Aquele final de tarde, véspera de Carnaval, vai ficar nos anais da história da minha vida. A força de vocês foi provincial e contribuiu para que eu chegasse a minha nova morada profissional: a FACTUR/ICSA/UFPA.

À FACTUR/ICSA/UFPA, minha nova morada profissional, personificada por todo seu corpo docente e técnico, por me receber afetosamente e, posteriormente, me liberar para concluir o doutoramento. Um agradecimento especial às Prof<sup>as</sup>. Dr<sup>as</sup>. Helena Doris de A. Barbosa Quaresma e Sílvia Helena Cruz, que participaram da banca de seleção do concurso; para esta última juntamente com o Prof. M. Sc. Eduardo Gomes que foram, na direção da FACTUR, solícitos em entender minha situação naquele momento e em me apoiar; e à amiga, e agora colega de trabalho, Prof<sup>a</sup>. M. Sc. Diana Priscila Alberto, por dividir comigo a coordenação de seus projetos de extensão e por todo o apoio e incentivo que tem me dado. Confesso que sem o

suporte de todos vocês eu não teria conseguido, principalmente naquela ocasião e circunstância, compatibilizar o doutorado com as responsabilidades docentes. Muitíssimo obrigada!

Ao Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho, outro anjo em minha vida, por ter me ajudado no momento crucial de definição da teoria utilizada na tese; pelas parcerias nos artigos; por todas as suas dicas, ideias e esclarecimento de dúvidas, que me ajudaram a trilhar o caminho nos momentos em que eu me perdia no mundo da ciência política e da metodologia de análise de políticas públicas; e por toda a paciência com os meus pedidos de socorro e minhas heresias. Minha gratidão eterna!

Aos caríssimos Pe. Carlo Paris e Pe. Paulo César Falcão, por toda orientação espiritual, apoio e orações nos momentos de fraqueza e de dúvida.

Aos meus amigos da Pastoral do Batismo, em especial aos da Equipe III, por todas as orações, força e companheirismo.

Aos presidentes da AMAZONASTUR e da PARATUR, Oreni Campelo e Adenauer Góes por me fornecerem as entrevistas essenciais para minha pesquisa e por me permitirem ter acesso aos documentos e informações que necessitei.

Aos servidores da AMAZONASTUR, que foram sempre tão gentis e atenciosos por ocasião das minhas visitas e dos meus telefonemas solicitando agendamento de reuniões e informações, em especial para Valdeísa e Thaís.

Aos servidores da PARATUR e da SETUR, notadamente Álvaro do Espírito Santo, Conceição Silva, Jaqueline Alves, Admilson Alcântara, Benigna Soares, Alison, Diene, Sandra e Leila, por me concederem as entrevistas e informações solicitadas.

À Adriana Papa, Orsian Ribeiro, Márcia Guimarães, Nívia Rodrigues, Alcilene de Araújo, Cláudia Menezes Martins, Maria Helena Fonseca, Regina Praia e Otávio Elias, pela disponibilidade, atenção e pelo fornecimento das informações durante minha pesquisa.

À Anete Ferreira e Juliana Bettini, por disporem de seu precioso tempo para responder aos meus questionamentos e fornecer as informações que eu necessitei. A disponibilidade e a atenção de vocês foram essenciais para o andamento da pesquisa.

Aos meus instrutores do *Studio* Pilates Original, inicialmente, Amanda Carmona e Danilo Salgado, e, em tempos mais recentes, Adenes Araújo e Leandro Prata, por cuidarem de mim e aliviarem minhas dores e travamentos de coluna. Sem vocês tudo teria sido, literalmente, muito mais doloroso.

E a todos que de alguma maneira contribuíram para a elaboração deste estudo, meus sinceros agradecimentos.



“De tudo ficaram três coisas...  
A certeza de que estamos começando...  
A certeza de que é preciso continuar...  
A certeza de que podemos ser interrompidos  
antes de terminar...  
Façamos da interrupção um caminho novo...  
Da queda, um passo de dança...  
Do medo, uma escada...  
Do sonho, uma ponte...  
Da procura, um encontro!”  
(Fernando Sabino)

“O homem sábio cria mais oportunidades do que as encontra.”  
(Sir Francis Bacon)

“Registrar as brechas das políticas públicas é fácil, o difícil é o diálogo para a construção das  
melhorias.”  
(Rafael O. Leme)

## RESUMO

Nesta tese, apresentam-se os resultados da pesquisa sobre a política pública de turismo em dois estados da Amazônia brasileira. A mesma tem como objetivo compreender os processos de formulação das políticas de turismo nos estados do Amazonas e do Pará, destacando a ascensão desse assunto às agendas desses estados. Utiliza-se como referencial analítico o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon. As evidências empíricas estão sustentadas na análise de documentos sobre as políticas e de seus fluxos de decisão, e em entrevistas semiestruturadas com os participantes do processo decisório. Os resultados revelam que a ascensão do turismo às agendas dos estados do Amazonas e do Pará foi fruto da convergência dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política e da atuação dos participantes ativos visíveis e invisíveis; que as soluções para o fomento e viabilização do turismo neles estão materializadas nos planos estaduais de turismo Vitória Régia e Ver-o-Pará; que os participantes ativos também estão apontados neles. E conclui-se que atores novos participaram da especificação das alternativas que geraram as soluções constantes nesses planos; que a existência de fatores distintos dos demonstrados no Modelo de Fluxos Múltiplos, a influência da gestão pública federal e as orientações e determinações do Ministério do Turismo brasileiro influenciaram, respectivamente, os fluxos da política e das políticas públicas; e, por fim, que o turismo foi identificado e definido como uma oportunidade para o desenvolvimento dos dois estados e não como um problema público a ser solucionado.

Palavras-chave: Políticas públicas. Turismo. Modelo de fluxos múltiplos. Amazônia brasileira.

## **ABSTRACT**

This thesis shows the results of a research on tourism public policy of two states in the Brazilian Amazon. It aims at understanding the process of formulation of tourism public policies in the states of Amazonas and Pará, therefore highlighting the rising of this issue to the agenda of these states. The research uses as a theoretical reference the Multiple Streams Model of Kingdon. The empirical evidences are sustained in the analysis of documents on policies and their decision streams, and semi-structured interviews with the participants of the decision making process. The results indicate that the rise of tourism on the agendas of the states of Amazonas and Pará was the result of the convergence of the stream of problems, public policies and politics, as well as the action of visible and invisible active participants; that the solutions to the promotion and facilitation of tourism in the mentioned states are materialized in the plans for tourism Victória Régia and Ver-o-Pará; the active participants are also mentioned in these plans. It is concluded that new participants turned out in the specification of the alternatives that generate the solutions in these plans; that the existence of distinct factors were demonstrated in the Multiple Streams Model, the influence of the federal public administration and the guidelines and determinations of the Brazilian Ministry of Tourism influenced, respectively, the streams of politics and public policies; and finally, that tourism was identified and defined as an opportunity for the development of the two states and not as a public problem to be solved.

**Keywords:** Public policies. Tourism. Multiple streams model. Brazilian Amazon.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1 – Estrutura organizacional da AMAZONASTUR a partir de 2012	171
Fotografias 1 e 2 – Fachada da Casa do Turismo; placa alusiva a inauguração da Casa do Turismo	173
Organograma 2 – Estrutura organizacional da SETUR, a partir de dezembro de 2011	191
Organograma 3 – Estrutura Organizacional da SETUR, a partir da extinção da PARATUR	203

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização dos estados do Amazonas e do Pará	23
Figura 2 – Representação gráfica do processo de especificação das alternativas do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon	145
Figura 3 – O Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon	154
Figura 4 – Estrutura do planejamento estratégico do turismo no Amazonas	176
Figura 5 – O conceito da Victória Régia	177
Figura 6 – Regiões turísticas do estado do Amazonas	182
Figura 7 – Polos turísticos do estado do Pará	185
Figura 8 – Marca turística e <i>slogan</i> do Pará	194
Figura 9 – O estabelecimento da agenda no estado do Amazonas	235
Figura 10 – Metas de crescimento do volume de turistas no Pará para 2020	241
Figura 11 – Mercados alvos para as ações de <i>marketing</i> do destino Pará	246
Figura 12 – O estabelecimento da agenda no estado do Pará	262
Figura 13 – Quadro explicativo de ações de gestão constante no Plano Victória Régia	289
Figura 14 – A especificação das alternativas no estado do Amazonas	292
Figura 15 – A especificação das alternativas no estado do Pará	317
Figura 16 – A ascensão do turismo à agenda do estado do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos	336
Figura 17 – A ascensão do turismo à agenda do estado do Pará a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos	346
Figura 18 – Modelo de Fluxos Múltiplos adaptado	359

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da Pesquisa de Campo, considerando a pesquisa documental	34
Quadro 2 – Síntese da Pesquisa de Campo, considerando as entrevistas realizadas	35
Quadro 3 – Gestão das questões relativas ao turismo na administração pública federal de 1939 a 1966	61
Quadro 4 – Estratégias e linhas de ação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil	111
Quadro 5 – Ações estratégicas constantes no Plano Nacional de Turismo 2013/2016	117
Quadro 6 – Pesquisas internacionais sobre a análise de políticas públicas de turismo	140
Quadro 7 – Pesquisas nacionais sobre a análise de políticas públicas de turismo	140
Quadro 8 – Resumo do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon	155
Quadro 9 – Relação entre os processos, a ação governamental e os grupos de atores	159
Quadro 10 – Palavras-chave e objetivos estratégicos, por nicho de ação, do Plano Estadual de Turismo do Amazonas Victória Régia	177
Quadro 11 – Estrutura do Plano de Ação do Plano Estadual de Turismo do Amazonas Victória Régia	178
Quadro 12 – Síntese da Política Pública de Turismo do estado do Amazonas	179
Quadro 13 – Diretorias da PARATUR e seus respectivos departamentos até 2011	184
Quadro 14 – Macroprogramas, ações e quantidade de atividades constantes na Proposta de Programa para o Turismo (2008-2011) da PARATUR	186
Quadro 15 – Visão, objetivos e metas estabelecidos no Plano Ver-o-Pará para o período de 2012-2020	196
Quadro 16 – Macroprogramas, programas e o número de projetos e ações do Plano Operacional de Desenvolvimento do Plano Ver-o-Pará	197
Quadro 17 – Macroprogramas, programas e o número de projetos e ações do Plano Operacional de <i>Marketing</i> do Plano Ver-o-Pará	198
Quadro 18 – Síntese da Política Pública de Turismo do estado do Pará	200
Quadro 19 – Grupos e descrição dos indicadores que subsidiaram a formulação do Plano Victória Régia	216
Quadro 20 – Metas delineadas e indicadores definidos para a constatação do alcance delas constantes no Plano Victória Régia	221
Quadro 21 – Grupos e descrição dos indicadores que subsidiaram a formulação do Plano Ver-o-Pará	236

Quadro 22 – Fatores influenciadores do fluxo de problemas nos estados do Amazonas e do Pará	263
Quadro 23 – Fatores componentes do fluxo da política nos estados do Amazonas e do Pará	266
Quadro 24 – Participantes ativo visíveis influentes no estabelecimento da agenda dos estados do Amazonas e do Pará	267
Quadro 25 – Entidades participantes das oficinas participativas conduzidas pela Indústrias Criativas	273
Quadro 26 – Participantes ativos invisíveis influentes na especificação das alternativas nos estados do Amazonas e do Pará	319
Quadro 27 – Fatores influenciadores do fluxo das políticas públicas nos estados do Amazonas e do Pará	324
Quadro 28 – Síntese dos estudos sobre a análise de políticas públicas de turismo no Brasil: aspectos abordados e conclusão principal a que se chegou	352
Quadro 29 – Contribuições desta tese em relação aos estudos sobre a análise de políticas públicas de turismo no Brasil	355

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Chegada de turistas no Brasil pelo Amazonas e Pará e desembarque nacional e internacional de passageiros nesses estados – 2012 a 2014	84
Tabela 2 – Quantidade e procedência dos turistas na hotelaria urbana e nos alojamentos de floresta no Amazonas em 2007 e 2014	209
Tabela 3 – Taxa de ocupação de unidades habitacionais (UH) e leitos e quantidade de pernoites gerados na hotelaria urbana e nos alojamentos de florestas no Amazonas em 2007 e 2014	209
Tabela 4 – Quantidade de turistas que visitaram o Amazonas em cruzeiros marítimos, quantidades de navios por temporada e quantidade de turistas de pesca esportiva no Amazonas em 2007 e 2014	210
Tabela 5 – Perfil dos turistas domésticos em visita ao Pará em 2010 e 2011	210
Tabela 6 – Perfil dos turistas internacionais em visita ao Pará em 2010 e 2011	211
Tabela 7 – Principais mercados domésticos e internacionais emissores de turistas para o Pará em 2010 e 2011	211
Tabela 8 – Síntese comparativa do quantitativo de turistas recebidos pelos estados do Amazonas e do Pará nos anos analisados	212



## LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agência de Viagens
ABBTUR	Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Eventos
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRAJET	Associação Brasileira de Jornalistas Especializados em Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento
ALEAM	Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas
ALEPA	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
AMAZONASTUR	Empresa Estadual de Turismo
ADR	Agência de Desenvolvimento Regional
BELEMTUR	Coordenadoria de Turismo de Belém
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CMMAD	Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CPTÉ/ALEAM	Comissão Permanente de Turismo e Empreendedorismo da ALEAM
CPTÉ/ALEPA	Comissão Permanente de Turismo e Esportes da ALEPA
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FEAPA	Faculdade de Estudos Avançados do Pará
FECOMÉRCIO	Federações do Comércio do Estado do Pará
FIEPA	Federação da Indústria do Estado do Pará
FITA	Feira Internacional de Turismo da Amazônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMENTUR	Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará
FORNATUR	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo

FORTUR	Fórum Regional de Turismo da Amazônia Atlântica
GTC-Amazônia	Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal
IATA	Associação Internacional de Transporte Aéreo
ICAO	Organização Internacional da Aviação Civil
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IHRA	<i>International Hotel and Restaurant Association</i>
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MANAUSCULT	Fundação de Cultura e Turismo de Manaus
MANAUSTUR	Fundação de Turismo de Manaus
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MET	Ministério do Esporte e Turismo
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTUR	Ministério do Turismo
NGP	Núcleo de Gerenciamento do Programa
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Nacional de Aceleração do Crescimento
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo
PDTEPA	Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PPS	Partido Popular Socialista
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal

PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Turismo da Amazônia
SDS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEBRAE	Serviço Brasileiros de Apoio às Micro e Pequenas empresas
SEC	Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto
SECOM	Secretaria de Estado de Comunicação
SECTAM	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEDECT	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
SEDIP	Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção
SEDURB	Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional
SEEL	Secretaria Executiva de Esporte e Lazer
SEICOM	Secretaria de Estado de Mineração, Indústria e Comércio
SEGETUR	Sistema Estadual de Gestão do Turismo
SEGUP	Secretarias de Estado da Segurança Pública
SETUR	Secretaria Estadual de Turismo
SHBRS	Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares
SINDETUR	Sindicato das Empresas de Turismo
SINDEGTUR	Sindicato dos Guias de Turismo
SINGTUR	Sindicato dos Guias de Turismo
SISTUR	Sistema Nacional de Turismo
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UH	Unidade Habitacional
WTTC	<i>World Travel and Tourism Council</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>20</b>
<b>1.1</b>	<b>Abordagem metodológica</b>	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO DA ARTE SOBRE GESTÃO DO TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO</b>	<b>41</b>
<b>2.1</b>	<b>A gestão do turismo: uma experiência marcante no século XXI</b>	<b>41</b>
2.1.1	A relação entre a gestão pública do turismo e os demais atores sociais: um processo em construção	41
2.1.1.1	<i>A administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao Novo Serviço Público</i>	42
2.1.1.2	<i>A gestão pública do turismo no Brasil: do gênese a gestão descentralizada, integrada e participativa</i>	59
2.1.2	Os números atuais do turismo brasileiro: implicações na gestão das políticas públicas e no planejamento	78
<b>2.2</b>	<b>Políticas públicas e planejamento do turismo para a promoção do desenvolvimento sustentável e do socioespacial</b>	<b>88</b>
2.2.1	As políticas públicas e o planejamento do turismo: do central ao local	89
2.2.1.1	<i>Planejamento do turismo: uma gama de possibilidades</i>	89
2.2.1.2	<i>As políticas públicas de turismo: anseios novos e desafios velhos</i>	102
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA AGENDA: UMA ABORDAGEM CENTRADA NO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS</b>	<b>126</b>
<b>3.1</b>	<b>O processo de formulação das políticas públicas: modelos e vertentes analíticas</b>	<b>126</b>
<b>3.2</b>	<b>O processo de estabelecimento da agenda (<i>agenda setting</i>): a contribuição do Modelo de Fluxos Múltiplos (<i>Multiple Streams Model</i>) de John Kingdon</b>	<b>142</b>
3.2.1	Considerações iniciais, conceitos e definições	143
3.2.2	Os três fluxos	145
3.2.3	Conexões e janelas	150
3.2.4	Os atores envolvidos	156
3.2.5	Considerações adicionais	162
<b>4</b>	<b>OS ESTADOS DO AMAZONAS E DO PARÁ: DISCUSSÕES SOBRE A GESTÃO E A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO</b>	<b>167</b>
<b>4.1</b>	<b>Aspectos político-institucionais</b>	<b>168</b>
4.1.1	A gestão e a política pública de turismo do estado do Amazonas	169
4.1.2	A gestão e a política pública de turismo do estado do Pará	183
<b>4.2</b>	<b>Aspectos turísticos</b>	<b>205</b>
4.2.1	O potencial turístico dos estados do Amazonas e do Pará	205
4.2.2	Os números do turismo nos estados do Amazonas e do Pará	208
<b>5</b>	<b>OS FLUXOS DE PROBLEMAS E DA POLÍTICA E OS ATORES VISÍVEIS: CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTABELECIMENTO DA AGENDA</b>	<b>215</b>
<b>5.1</b>	<b>O estabelecimento da agenda no Amazonas</b>	<b>216</b>

5.1.1	O fluxo de problemas no Amazonas: o turismo como problema ou oportunidade	216
5.1.2	O fluxo da política no Amazonas: influências do contexto político	227
5.1.3	Participantes ativos visíveis no Amazonas: quem eram e como agiam?	232
<b>5.2</b>	<b>O estabelecimento da agenda no Pará</b>	<b>236</b>
5.2.1	O fluxo de problemas no Pará: o turismo como problema ou oportunidade	236
5.2.2	O fluxo da política no Pará: influências do contexto político	249
5.2.3	Participantes ativos visíveis no Pará: quem eram e como agiam?	258
<b>6</b>	<b>O FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ATORES INVISÍVEIS: SUBSÍDIOS PARA A ESPECIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS</b>	<b>269</b>
<b>6.1</b>	<b>A especificação das alternativas no estado do Amazonas</b>	<b>270</b>
6.1.1	Participantes ativos invisíveis no Amazonas: quem eram e como agiam?	270
6.1.2	O fluxo das políticas públicas no Amazonas: alternativas e soluções para o turismo	281
<b>6.2</b>	<b>A especificação das alternativas no estado do Pará</b>	<b>292</b>
6.2.1	Participantes ativos invisíveis no Pará: quem eram e como agiam?	293
6.2.2	O fluxo das políticas públicas no Pará: alternativas e soluções para o turismo	303
<b>7</b>	<b>O EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: A ASCENSÃO DO TURISMO ÀS AGENDAS DOS ESTADOS DO AMAZONAS E DO PARÁ</b>	<b>327</b>
<b>7.1</b>	<b>A ascensão do turismo à agenda do estado do Amazonas</b>	<b>328</b>
7.1.1	O empreendedor de políticas públicas do estado do Amazonas	328
7.1.2	A convergência dos fluxos: mudança na agenda do estado do Amazonas	334
<b>7.2</b>	<b>A ascensão do turismo à agenda do estado do Pará</b>	<b>336</b>
7.2.1	O empreendedor de políticas públicas do estado do Pará	337
7.2.2	A convergência dos fluxos: mudança na agenda do estado do Pará	345
<b>8</b>	<b>IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E SOCIAIS</b>	<b>351</b>
<b>9</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>361</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>366</b>
	<b>APÊNDICE</b>	<b>385</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>395</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A região amazônica tem sido foco de atenção desde os primórdios da história da própria colonização portuguesa no Brasil. Desde o século XVI, muitas foram as ações e/ou incursões a ela com o fito de ocupá-la e desenvolvê-la, conforme destacam autores como Cáceres (1993), Cardoso e Müller (1978), Loureiro (1978), Monteiro, M. (1955), Santos (1980), algumas delas surtiram efeitos positivos, porém outras não. Sob a égide do pensamento ambiental (década de 1970), o planejamento do desenvolvimento da Amazônia em termos meramente ocupacionistas e desenvolvimentistas foi revisto e um novo paradigma passou a ser adotado, o que se refletiu nas políticas públicas pensadas para a região.

Foi nesse contexto que atividades capazes de gerar crescimento econômico aliado à conservação ambiental e ao envolvimento e beneficiamento das populações locais ganharam destaque. Uma delas foi e continua sendo a atividade turística. Vale destacar que esta atividade responde, atual e em termos globais, por 9% do Produto Interno Bruto (PIB) internacional e por um em cada 11 empregos.

A atividade turística tem tido crescimento, segundo dados da Organização Mundial do Turismo (OMT) (2013, 2015), ininterruptamente nos últimos anos. A perspectiva é que se chegue, em 2030, a 1.800 milhões de turistas em todo o mundo. Isto comprova a importância da mesma para a economia mundial e em especial para os países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, e para as regiões com potencial turístico, como a Amazônia.

No Brasil, a atenção pública ao turismo remonta as primeiras décadas do século XX, mesmo que de modo insipiente. Tal atenção evoluiu ao longo dos anos, com o reconhecimento da importância dessa atividade, notadamente em termos econômicos, refletindo, inclusive, na criação do Ministério do Turismo. E na formulação de políticas públicas para o fomento da atividade turística.

Em relação à Amazônia brasileira, as políticas públicas de turismo começaram a eclodir no final do século XX, mais especificamente em 1977, quando, segundo Figueiredo, S. (1999), Rocha (1997) e Sansolo (2013), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) lança o primeiro Plano de Turismo da Amazônia (PTA). É nesse plano que o turismo surge, pela primeira vez, como atividade passível de promover o desenvolvimento sustentável da região. Todavia, durante praticamente as duas décadas seguintes, nada mais foi abordado quanto a essa atividade, o que somente voltou a ocorrer em 1992 quando a SUDAM lança o segundo PTA.

Após o segundo PTA, no qual o ecoturismo consta como um dos temas centrais, outras políticas públicas foram elaboradas para a região amazônica, algumas enfocavam o turismo como um todo, porém outras foram específicas para tal segmento (FIGUEIREDO, S., 1999; NASCIMENTO, 2009; NÓBREGA, 2007; ROCHA, 1997). Todavia, convém destacar que poucos foram os estudos realizados com o fito de analisar tais políticas. Assim sendo, das políticas de (eco)turismo específicas para a Amazônia, apenas o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) foi foco de análise mais detalhada, conforme demonstram os estudos realizados por Nascimento (2009) e Nóbrega (2007).

Aspecto importante a ser destacado é que os estudos para analisar as políticas públicas de turismo não são uma carência apenas em termos das políticas para a região Amazônica. A literatura sobre o tema tem demonstrado que as pesquisas com tal objetivo referentes à Política Nacional de Turismo também são em número reduzido e estão concentradas majoritariamente na análise dos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007 e 2007/2010. O que pode ser constatado, por exemplo, nos estudos realizados por Nascimento (2012), Sancho e Irving (2010), Sansolo e Cruz (2003) e Santos Filho (2003) sobre o PNT 2003/2007; e nos de Kanitz et al (2009) e de Sancho e Irving (2011) sobre o PNT 2007/2010.

Convém enfatizar que o estudo sobre políticas públicas de modo geral no Brasil é prática recente, datando do final da década de 1970 e início da de 1980 (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). Em se tratando das voltadas para o turismo é mais recente ainda, conforme discorrido acima. E quando se toma tais estudos considerando o ciclo da política pública eles são mais limitados.

Outro aspecto a ser ressaltado é que, considerando o ciclo da política pública, os estudos para analisar as de turismo acima apontados se referem à fase de implementação dos Planos de 2003/2007 e 2007/2010. Tais estudos não abordam a fase de formulação e tampouco a de avaliação desses planos, excetuando-se o estudo de Nascimento (2012) que analisa a avaliação do PNT 2003/2007 realizada, em 2006, pelo Ministério do Turismo (MTUR). No caso da política de (eco)turismo para a Amazônia, Nascimento (2009) analisou a implementação do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica, estado do Pará; e Nóbrega (2007) investigou os instrumentos de participação popular na concepção do mesmo.

Com isso, tem-se que o processo de formulação das políticas públicas de turismo é objeto de poucos estudos. No que concerne especificamente à fase pré-decisória de estabelecimento da agenda (FREY, 2000; KINGDON, 2007a, 2011; SOUZA, 2002, 2006, 2007; THEODOULOU, 1995a) e especificação das alternativas (KINGDON, 2007a, 2011), ela também não é estudada em ambos os contextos, nacional e regional. Assim sendo, não se tem

a noção, a se pensar como Kingdon (1995, 2011), da razão pela qual o turismo é priorizado na agenda política nacional e regional.

Alguns estados amazônicos também estão fomentando o turismo como atividade promotora de desenvolvimento, dentre eles o Amazonas e o Pará. Eles apresentam atrativos turísticos em todas as categorias definidas pelo MTUR, quais sejam: atrativos naturais; culturais; atividades econômicas; realizações técnicas, científicas ou artísticas; e eventos programados. Em ambos, tais atrativos estão distribuídos por suas respectivas extensões territoriais, as quais estão divididas, respectivamente, em regiões turísticas e polos turísticos.

Os estados do Amazonas e do Pará possuem equipamentos e serviços turísticos localizados majoritariamente em suas capitais. O mesmo acontece com a infraestrutura básica ou de apoio ao turismo. Quanto à gestão pública do turismo, os dois estados têm órgãos oficiais de turismo, sendo no Amazonas uma empresa pública, a Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR); e no Pará uma secretaria estadual, a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR). E ambos possuem um órgão consultivo de assessoramento, quais sejam o Fórum Estadual de Turismo do Amazonas e o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR).

Os estados do Amazonas e do Pará possuem políticas de turismo materializadas em planos de desenvolvimento turístico (BRAGA, 2011a; PARÁ, 2012b). São eles: o Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2011 – Plano Victória Régia, no Amazonas; e, no Pará, o Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020. Porém, a exemplo do que acontece com a maioria das políticas para a Amazônia, as políticas de turismo desses dois estados não foram objeto de análise científica, até o presente momento, o que constitui uma das razões para o estudo ora apresentado.

Com base no panorama acima delineado, a pesquisa realizada tem como objeto as políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira, com recorte nos processos de formulação, mais especificamente nas fases pré-decisórias de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas, das políticas dos estados do Amazonas e do Pará. Buscou-se, assim, compreender como esse assunto ascende às agendas desses estados. O questionamento central consiste em: por que e como o turismo se torna proeminente e ascende às agendas dos estados do Amazonas e do Pará?

A hipótese inicialmente definida foi: a ascensão de um tema à agenda é fruto da convergência de três elementos, a existência de um problema que necessita de atenção; a proposição de alternativas para solucioná-lo, no interior das comunidades de especialistas; e a existência de um clima político propício; em um certo momento crítico e maximizada pela



atuação de um empreendedor de políticas públicas. Portanto, a ascensão do turismo às agendas dos estados do Amazonas e do Pará resultou da combinação da identificação do turismo como oportunidade para o desenvolvimento deles, da proposição de alternativas para fomentá-lo e do momento político propício; tendo sido influenciada pelo modo como o turismo foi definido; pela gestão pública federal do turismo e pelas orientações do Ministério do Turismo; bem como pela atuação de atores diversos, entre os quais os turistas, as instâncias de governança estaduais de turismo e o *trade* turístico dos estados, o nacional e o internacional.

Portanto, objetiva-se compreender os processos de formulação das políticas de turismo nos estados do Amazonas e do Pará (Figura 1), destacando a ascensão desse assunto às agendas deles. A opção por tais estados se deve, ademais do fato deles terem políticas públicas de turismo materializadas em planos de desenvolvimento turístico, a vários outros fatores. Tais como, a importância dada à atividade turística pelos gestores estaduais; a formação histórica e econômica similar e até mesmo, em dados momentos, imbricadas dos mesmos; e por exemplificarem as características do bioma Amazônia, e este consiste em um dos atrativos principais para o turismo. E, por fim, há o interesse em identificar e compreender as similaridades e/ou diferenças entre eles no que tange as políticas públicas de turismo, mormente em relação à ascensão desse tema as agendas dos seus respectivos governos.

Figura 1 – Localização dos estados do Amazonas e do Pará



Fonte: Adaptado por Augusto Motta (2013), a partir de Instituto Socioambiental (2009).

Para a consecução do objetivo definido, usou-se o referencial teórico concernente à análise de políticas públicas, representado pelo Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon. Em linhas gerais e de acordo com tal modelo, a ascensão de um tema na agenda de um governo é fruto da combinação de três fluxos: a definição desse assunto como um problema, a geração de alternativas para a solução do mesmo e a dinâmica política. Tal combinação ocasiona a abertura de uma janela para políticas públicas (*policy window*) (KINGDON, 1995, 2011), para que tal governo estabeleça, segundo Kingdon (2007a, 2011), sua agenda governamental e, por conseguinte, a decisória.

Cada um desses fluxos é influenciado, por sua vez, por alguns fatores. Assim sendo, de acordo com Kingdon (1995, 2007b, 2011), os problemas são identificados a partir de indicadores, eventos-focos e do *feedback* sobre programas existentes. A geração das alternativas é realizada considerando critérios como a viabilidade técnica, a harmonia com os valores das comunidades de especialistas e a antecipação de restrições. E a dinâmica política considera o clima ou humor político, as mudanças no governo e as forças políticas organizadas.

O horizonte temporal de análise iniciou-se em fevereiro de 2006, com o princípio da formulação do plano de turismo do estado do Amazonas, o Plano Victória Régia; e encerrou-se em novembro de 2011, quando foi apresentado o do Pará, denominado Ver-o-Pará. Pretendeu-se, ainda, com esta tese: identificar os atores sociais envolvidos nos processos de formulação das políticas de turismo nos estados do Amazonas e do Pará e o papel por eles desempenhados; explicar como os problemas que moldam as políticas de turismo nos estados do Amazonas e do Pará são identificados e apresentados; as alternativas para as propostas são geradas, selecionadas e difundidas; e como o contexto político influencia o estabelecimento da agenda; e, por fim, identificar como ocorre a convergência dos três fluxos (problemas, políticas públicas e política), ressaltando o surgimento das janelas para políticas públicas (*policy windows*) e o papel desempenhado pelo empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*).

Esta pesquisa teve como balizador a perspectiva interdisciplinar, buscando articular o Turismo com outras disciplinas que possuem interface com a temática em estudo, como a Ciência Política e a Administração, com vistas a sanar as lacunas apresentadas pelo primeiro. Foi realizado um estudo de caso múltiplo (YIN, 2010), tendo como suporte analítico e metodológico o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2007b, 2011). A metodologia para a realização da mesma está descrita a seguir.

## 1.1 Abordagem metodológica

A construção do conhecimento em turismo tem sido marcada majoritariamente por estudos e discussões alicerçadas nos aspectos práticos da atividade, tais como os impactos no meio ambiente, a gestão da atividade e as políticas públicas. Todavia, há uma insipiente produção em termos filosóficos e científicos, os quais poderiam, sobremaneira, “[...] elevar o status e a qualidade dos estudos turísticos ao patamar científico” (PANOSSO NETTO, 2011, p. 25). Mas a problemática em relação ao turismo não se limita aos reduzidos estudos filosóficos sobre o mesmo, pois há questionamentos referentes até mesmo ao entendimento do termo “turismo” e, também, se o turismo é ciência ou não.

Neste sentido, Tribe (1997) argumenta que no contexto do turismo existem duas modalidades de saberes. Uma modalidade proposicional, que busca saber o que uma coisa é; e uma processual, que busca saber como uma coisa se faz. E que o termo “turismo” pode ser explicado de três modos: como fenômeno social, praticado pelo turista; como estudo desse fenômeno; e como programas de ensino e capacitação para atuar no atendimento aos turistas.

Como fenômeno social, o turismo possui aspectos de natureza econômica, cultural, sociológica, administrativa, psicológica, entre outros; bem como dimensões relacionadas, quais sejam: negócios, turistas, comunidade local, governo local, ambiente local e país emissor. Como estudo, consiste em um microcosmo do turismo enquanto fenômeno social, requerendo a existência de pesquisadores, de registro subjetivo do conhecimento sobre ele e da decisão quanto a que parcelas do fenômeno são estudadas e como se elaboram os conceitos. Por fim, como objeto de ensino, implica a alternativa de defini-lo como ciência, disciplina ou campo.

A discussão sobre o turismo ser ciência ou não é travada por três vertentes de pensamento, segundo Lohmann e Panosso Netto (2012) e Panosso Netto (2011). Uma vertente assevera que turismo ainda não é ciência, mas que está em processo para se transformar em uma. A segunda afirma que o turismo não é e nunca será ciência, posto que seja unicamente uma atividade humana, estudada pelas ciências sociais. E a terceira defende que turismo já é ciência, posto que possui corpo teórico maduro e consistente, em que pese os defensores dessa vertente de pensamento ainda não tenham conseguido, em seus estudos, evidenciar isso.

De acordo com Panosso Netto e Trigo (2009) e Tribe (1997), ciência consiste na verificação empírica de determinados fatos; disciplina versa sobre modos de produzir conhecimento com seus conceitos, teoria e métodos de pesquisa próprios e é algo que pode ser ensinado e aprendido; e campo de estudo é um objeto a ser analisado e com limites ainda indefinidos, sem método de pesquisa próprio e está composto por várias disciplinas. Assim, o

campo constitui o objeto de estudo e a disciplina a forma. Então, com base no anteriormente descrito, considera-se que o turismo não é ciência e nem disciplina, pois não possui os aspectos que as caracterizam; é, pois, um campo de estudo.

A título de justificativa e/ou defesa do turismo como campo de conhecimento Dencker (2007) argumenta que isso ocorre em virtude de o turismo utilizar conceito e métodos das ciências sociais. Tribe (1997) afiança, por sua vez, que a construção de um campo se embasa em fenômenos ou prática particulares, como acontece com o turismo, e busca várias disciplinas para estudar. Ele defende a existência de dois campos grandes, complementares entre si, de estudos turísticos: um campo dos negócios turísticos; e um campo não relacionado aos negócios turísticos. E que os estudos no âmbito do campo dos negócios estão mais estruturados, em razão dos interesses econômicos, que os no do não relacionados, mas que o nexo entre eles é importante e necessário.

No pensar de Panosso Netto (2011) e de Panosso Netto e Trigo (2009), o turismo é um processo histórico influenciado por inúmeras variáveis, por isso o turista é tido também como um ser histórico, em contínua construção. Turismo é igualmente experiência; e como esta é um fenômeno, o turismo também o é. César (2011), Lohmann e Panosso Netto (2012) e Santos Filho (2005) são autores que possuem esse mesmo ponto de vista.

Por conseguinte, o turismo é um “[...] fenômeno de experiências vividas de maneiras e desejos diferentes por parte dos seres envolvidos, tanto pelos ditos turistas quanto pelos empreendedores do setor” (PANOSSO NETTO, 2011, p. 36-37). Assim, o ser humano é considerado sujeito e, ao mesmo tempo, objeto do turismo bem como dos estudos turísticos. Assume tal papel desde o momento que decide por viajar, ou seja, por ser turista; e este é tido como o que há de mais geral no turismo.

Panosso Netto (2011) assinala que a preocupação com a epistemologia do turismo se faz importante e necessária para questionar as bases que compõem os estudos do fenômeno turístico, bem como para colaborar na validação dos conhecimentos produzidos nessa área e ajudar na delimitação do campo do turismo, ou seja, na definição de onde ele inicia e onde finda. Enfim, para construir um corpo teórico próprio do turismo. E que ela tem obtido relevância cada vez maior na produção do conhecimento turístico.

Todavia, os teóricos que abordaram e abordam o turismo, em grade parte, não são ou não tiveram sua graduação inicial em turismo. Mas sim em outras áreas, tais como economia, administração e geografia. O que gera um aspecto positivo e uma dificuldade.

O aspecto positivo é que possibilita uma multiplicidade de olhares sobre a atividade. E a dificuldade é que, em que pese não seja determinante, constitui uma limitação aos estudos

turísticos, pois leva os estudiosos, consciente e, por vezes, inconscientemente a explicar o turismo considerando os pressupostos e paradigmas de suas respectivas áreas. Isso tem contribuído para o surgimento de teorias inúmeras para investigar turismo enquanto problema de pesquisa, mas nenhuma encontrou unanimidade acadêmica.

De acordo com Dencker (2007), Panosso Netto (2011), Panosso Netto e Trigo (2009) e Santos Filho (2005), essa fragmentação dos estudos turísticos está pautada na abordagem positivista. Preconizada por Augusto Comte, esta pregava a separação entre o que é humano e o que é teológico ou metafísico e que o conhecimento científico era o único possível e aceitável. O conhecimento humano centralizava as reflexões e a ciência e seus avanços eram frutos disso. Porém, ainda segundo tais autores, os avanços do século XIX colocaram a ciência como capaz de solucionar todos os problemas humanos, mas a realidade se mostrou diferente. E isso deixou marcas nos estudos turísticos. Estes se pautaram na ciência como alicerce do desenvolvimento da atividade e deveriam elevar o turismo à categoria de ciência ou disciplina científica.

A abordagem marxista também contribui para uma explicação crítica do turismo (SANTOS FILHO, 2005). Este é movido, a luz dela, unicamente por termos econômicos, nos quais o homem exploraria o homem e o turismo seria privilégio de poucos, aqueles que possuem condições financeiras para tanto. Sob tal abordagem, o turismo constitui uma modalidade de imperialismo ou colonialismo, posto que os fluxos turísticos maiores advenham dos países mais ricos, detentores da maior quantidade de indivíduos com condições de viajar, podendo gerar, com isso, situação de opressão.

Panosso Netto (2011, p. 62) apregoa, igualmente, a contribuição da “[...] hermenêutica dialética transformacional, aplicada ao turismo, pelos investigadores mexicanos Maurício Beuchot (2003) e Napoléon Conde Gaxiola (2008)”. Eles pregam uma ruptura com as orientações positivistas, estruturalistas, funcionalistas. E propõem uma abordagem crítica na leitura e interpretação novas sobre o conceito de turismo.

Panosso Netto (2011) e Panosso Netto e Trigo (2009) apontam como correntes também aplicadas aos estudos turísticos e tidas como pós-positivistas a fenomenologia, o racionalismo crítico ou falseabilidade, a hermenêutica, o anarquismo metodológico, o estruturalismo, a teoria dos rizomas, a teoria da complexidade, a teoria de sistemas e o realismo científico. Todavia, no Brasil, o paradigma mais utilizado nos estudos do turismo é o sistêmico. Isso, uma vez que grande parte dos teóricos do turismo nacional é adepta da teoria de sistemas, a exemplo de Beni (2004, 2006).

Constata-se, então, com base no panorama acima, que os estudos turísticos podem ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo é constituído pelos autores positivistas e o segundo,

pelos pós-positivistas. Panosso Netto (2011) e Panosso Netto e Trigo (2009) assinalam a dificuldade de estabelecer uma divisão clara e precisa entre tais grupos, posto que certo autor possa se encontrar em uma área de transição entre um e outro. E ressaltam a importância e a necessidade de entender cada autor tendo como pano de fundo seu processo histórico, seus sucessos ou fracassos na explicação do turismo.

Por fim, convém destacar que Dencker (2001, 2007), Panosso Netto (2011), Santos, Possamai e Marinho (2009), Schlüter (2003) e Tribe (1997) defendem a importância de uma visão interdisciplinar no estudo do turismo. Isto por ele se apropriar de elementos, como conceitos, referenciais teóricos e métodos, de áreas distintas do conhecimento para utilização tanto no seu desenvolvimento quanto nos seus estudos. E, também, por ser objeto de análise por tais ciências.

Ainda com base em tais autores, essa interdisciplinaridade tanto pode ser positiva quanto negativa. É positiva pois, como já dito anteriormente, possibilita uma multiplicidade de pontos de vista. E negativa, uma vez que gera uma limitação no sentido de dificultar a construção de pressupostos e paradigmas próprios do turismo.

Todavia, convém neste momento resgatar o pensamento de Jantsch (1970), que apregoa que a característica básica da interdisciplinaridade é a existência de uma axiomática comum a um grupo de disciplinas conexas, definida no nível hierárquico imediatamente superior. E que a interdisciplinaridade poderia se apresentar como uma abordagem propriamente científica; dotar-se de pressuposto básico no processo de produção científica; e se constituir e se identificar como área ou campo de conhecimento propriamente dito. Afiança, também, que, entendida como determinado esquema de referencial teórico-metodológico, a axiomática comum há de nortear processos de investigação interdisciplinar.

Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 61) asseveram, seguindo essa mesma linha de pensamento, que um estudo é interdisciplinar

Quando é baseado numa relação de integração entre as partes constituintes de mais de uma disciplina acadêmica. A integração das partes ou elementos de uma disciplina acadêmica é que une as ciências. Esse elo é basicamente uma teoria ou o embasamento teórico-metodológico da pesquisa. Assim, é possível um estudo em que temas de diferentes disciplinas acadêmicas sejam pesquisados tendo uma mesma teoria dando suporte analítico e metodológico. Portanto, fazendo a integração e promovendo a interdisciplinaridade.

Destarte, a pesquisa ora apresentada é interdisciplinar. Ela estabelece um elo entre o turismo e outras disciplinas afins, a exemplo da ciência política, para suprir as lacunas que o turismo

apresenta. O que ocorre principalmente em relação às políticas públicas de turismo, notadamente à análise delas.

A se pensar em consonância com Farias Filho e Arruda Filho (2013) e Jantsch (1970), o elo ou axiomática comum é o modelo proposto por John Kingdon para a análise do processo de formulação de políticas públicas, notadamente os processos pré-decisórios de definição da agenda e especificação das alternativas, denominado Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) (KINGDON, 1995, 2007a, 2007b, 2011). Foi ele que forneceu o suporte analítico e metodológico para a pesquisa realizada.

A opção pelas políticas públicas de turismo como objeto de estudo desta pesquisa ocorreu em razão da crença de que o turismo é, efetivamente, uma atividade promotora do desenvolvimento sustentável e do socioespacial. Entretanto, para que isso se torne realidade, ela carece de ter seu desenvolvimento planejado de modo responsável, de tal sorte a atender aos anseios e necessidades da população. Planejamento que tem que ser norteado por políticas públicas emanadas de um processo de concepção, formulação e implementação participativo e corresponsabilizado entre todos os atores envolvidos.

A pesquisa cujos resultados são ora revelados caracteriza-se por ser, em relação aos campos e setores do conhecimento, uma pesquisa **interdisciplinar**, a se pensar conforme Dencker (2001, 2007), Farias Filho e Arruda Filho (2013), Pádua (2012), Panosso Netto (2011), Santos, Possamai e Marinho (2009), Schlüter (2003) e Tribe (1997). E quanto à abordagem, segundo Mazzotti e Gewandszajder (2001), Dencker (2001, 2007), Farias Filho e Arruda Filho (2013), Massukado (2008), Neves (1996), Veal (2011) e Vidal (2006), uma **pesquisa qualitativa**.

Com base no princípio de que é o objeto que determina e/ou orienta o paradigma sob o enfoque no qual será analisado, tem-se que a pesquisa realizada está alicerçada na Teoria Crítica (MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2001; DENCKER, 2007), ou paradigma sociocrítico ou dialético (CHIZZOTTI, 1991) ou método dialético (MARQUES; MANFROI; CASTILHO, 2006). A opção por tal paradigma de investigação difere daqueles que têm sido utilizados para estudar turismo, conforme demonstrado anteriormente. Todavia, para a pesquisa em tela é o que parece mais adequado posto que o objeto do estudo pretendido não seja o turismo em si, mas sim a análise das políticas públicas de turismo.

Isto por se considerar que as políticas públicas não podem ser analisadas isoladamente, pois constituem um processo social no qual as racionalidades dos atores envolvidos (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) nas escalas distintas (âmbitos federal, estadual e municipal) carecem de ser consideradas. Por entender, também, que tais políticas necessitam

estar em constante transformação, buscando atender, da melhor maneira possível, as demandas do público alvo. E, ainda, dada a necessidade de análise do papel dos atores apontados entre si e deles na e com as fases ou etapas do ciclo das políticas, neste caso em especial com as etapas pré-decisórias de estabelecimento da agenda e especificação das alternativas das políticas de turismo, nos estados em questão (Amazonas e Pará).

É importante traçar alguns comentários sobre a Teoria Crítica. De acordo com Mazzotti e Gewandsznajder (2001), a expressão “crítica” apresenta duplo sentido. Refere-se, de um lado, à apreciação rígida da argumentação e do método; e de outro, ao exame das condições de regulação social, desigualdade e poder. O primeiro sentido pauta-se no raciocínio teórico e nos processos de escolha e avaliação das informações para que se tenha integração lógica entre os argumentos, procedimentos e linguagem; e no segundo enfatiza-se a função da ciência na modificação da sociedade.

A se pensar como Mazzotti e Gewandsznajder (2001), Dencker (2007) e Panosso Netto, Noguero e Jäger (2011), a Teoria Crítica é fundamentalmente relacional. Em outros termos, está alicerçada na investigação do que ocorre nos grupos e instituições articulando as ações humanas com as estruturas e o contexto cultural, sociopolítico e econômico. Com isso busca compreender como as relações de poder são instituídas, intercedidas e modificadas.

Observa-se, então, que a Teoria Crítica admite que os preceitos morais e sociais intervenham no modo de raciocinar, de construir conhecimentos. E uma de suas funções é, justamente, identificar e revelar a existência dos interesses numerosos que estão relacionados com a finalidade e com as implicações finais de qualquer investigação. Em virtude disso, torna-se impossível a neutralidade e objetividade do pesquisador, admitindo-se que ele exerce influência sobre a coisa pesquisada.

Quanto aos fundamentos lógicos, epistemológicos e ontológicos, discutidos por Oliveira Filho (1976) e Pádua (2012), Dencker (2007, p. 125) aponta que no paradigma da Teoria Crítica eles a caracterizam como

- Ontologia crítico-realista: a tarefa do pesquisador é conseguir que os sujeitos atinjam um nível verdadeiro de consciência (atua na transformação).
- Epistemologia subjetiva: o processo de investigação é mediado pelos valores do pesquisador.
- Metodologia dialógica/transformadora: procura não ser manipulativa e elevar a consciência para obter a transformação social.

Importa destacar que, seguindo o pensar de Farias Filho e Arruda Filho (2013, p. 46) de que “Uma teoria é um conjunto de partes (categorias, conceitos e variáveis)”, o Modelo de Fluxos



Múltiplos (KINGDON, 1995, 2007a, 2007b, 2011) pode ser considerado uma teoria. E, com base no discutido quanto à Teoria Crítica, é possível de ser considerado, ainda, como uma vertente dessa teoria.

Em relação aos objetivos, de acordo ainda com Dencker (2001, 2007), Farias Filho e Arruda Filho (2013), Veal (2011) e Vidal (2006), a pesquisa cujos resultados são ora revelados é uma **pesquisa explicativa**, pois “Visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013, p. 63). E, igualmente, tem em vista um aprofundar de conhecimentos sobre o problema, apontando o modo e os motivos que o fazem acontecer. Assim, analisou-se como o turismo ascende à agenda governamental dos estados do Amazonas e do Pará e as implicações disso na formulação das políticas públicas para o desenvolvimento da atividade turística nesses estados.

Com base no disposto por Marques, Manfroi e Castilho (2006), é uma pesquisa classificada como **avaliação**, uma vez que analisa tais políticas públicas, com vistas a contribuir para o melhoramento das mesmas. Quanto à relação sujeito-objeto da pesquisa, ainda no pensar desses últimos autores, é uma pesquisa **empírico analítica**. Nesta modalidade, o pesquisador se posiciona estrategicamente à distância do objeto pesquisado, não se envolvendo subjetivamente com as variáveis intervenientes.

Em relação aos procedimentos técnicos, a pesquisa constitui-se em um **estudo de caso** (CHIZZOTTI, 1991; DENKER, 2007; FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013; MARQUES; MANFROI; CASTILHO, 2006; MASSUKADO, 2008; NEVES, 1996; PÁDUA, 2012; VEAL, 2011; YIN, 2010), pois propõe uma análise densa e detalhada sobre o objeto de estudo com o fito de recomendar ações que o transformem. Isto alicerçado, em conformidade com o disposto por Yin (2010), em uma delimitação prévia do problema objeto da pesquisa, estruturada em uma fundamentação teórica e técnica para o levantamento de dados propriamente dito. Consoante, ainda, a Yin (2010), é um **estudo de caso múltiplo**<sup>1</sup>.

A pesquisa realizada objetivou explicar como ocorreu o processo de formulação das políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará, ressaltando a ascensão do turismo às agendas desses estados. Dessa feita, considerando o disposto por Chizzotti (1991), o estudo de caso tanto delineou o contexto situacional no qual tal processo se desenrolou; quanto apontou aspectos relevantes atrelados a tal contexto. Tais aspectos são: o papel desempenhado pelos atores envolvidos nas fases pré-decisórias do processo de formulação dessas políticas; a caracterização dos problemas, das alternativas e do clima político que

---

<sup>1</sup> Em função de serem objeto de análise duas políticas públicas de turismo distintas, materializadas em dois planos de desenvolvimento turísticos diferentes e que foram formulados em períodos também diversificados.

influenciaram no estabelecimento das agendas; e a caracterização do momento no qual a convergência dos problemas, alternativas e clima político propiciou ao turismo ascender à agenda dos estados em tela.

Assim, a questão primordial respondida pela pesquisa ora retratada foi: *por que e como o turismo se torna proeminente e ascende às agendas dos governos dos estados do Amazonas e do Pará?* Esta questão se fragmentou nas questões mais específicas abaixo descritas que colaboraram para responder à questão principal.

- a) Como são identificados e apresentados os problemas que moldam as políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará?
- b) Como as alternativas propostas são geradas, selecionadas e difundidas?
- c) Quem são os atores envolvidos nesses processos?
- d) Como o clima político influencia o estabelecimento das agendas dos estados do Amazonas e do Pará?
- e) Como é realizada a convergência dos fluxos (problemas, políticas públicas e política)? Quando as janelas de oportunidade de políticas públicas que se abrem? Quem é/são o(s) empreendedor(es) de políticas públicas e qual o papel por ele(s) desempenhado(s) nessa conexão?

O desenvolvimento da pesquisa foi realizado parte no estado do Amazonas e parte no estado do Pará, mais especificamente em suas respectivas capitais, Manaus e Belém. Conforme dito anteriormente, o suporte analítico e metodológico foi fornecido pelo Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) e, consoante ao disposto por esse modelo, teve-se como:

- a) Categorias de análise: 1) problemas (identificação e apresentação dos problemas); 2) políticas públicas (geração, seleção e divulgação das alternativas); 3) política (contexto político, articulação entre os atores);
- b) Variáveis interpretativas: 1) problemas: indicadores, eventos-foco, *feedback* sobre programas existentes; 2) políticas públicas: viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades de especialistas e antecipação de restrições; 3) política: clima ou humor político estadual, mudanças nos governos, forças políticas organizadas;
- c) Técnicas de coleta de dados: pesquisa documental e entrevistas.

A metodologia para a realização da pesquisa foi dividida em quatro fases. A primeira constou de pesquisas bibliográficas (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013; PÁDUA,

2012) considerando os temas Turismo; Políticas Públicas e Planejamento; e Análise de Políticas Públicas. Tais pesquisas contribuíram para o estabelecimento do estado da arte sobre os referidos temas; para construir a base teórico-conceitual norteadora do estudo realizado; e para a caracterização preliminar dos *loci* da pesquisa. Foram procedidas consultas em livros, periódicos, rede de informações e em documentos oficiais.

Constou, também, de pesquisas exploratórias em Belém e Manaus visando, ademais dos objetivos apontado no parágrafo anterior, uma primeira aproximação ao objeto de estudo. Em Belém, a pesquisa aconteceu de 23 a 30 de julho de 2012; e em Manaus, ocorreu de 14 a 20 de abril de 2013. Durante tais visitas conseguiu-se identificar alguns dos principais atores envolvidos no turismo nos dois estados, realizar entrevistas livres e semiestruturadas com alguns deles e obter cópias e originais de documentos.

Essa fase contribui para a construção, conforme afiança Yin (2010), da ideia geral sobre o objeto estudado. Assim, vale destacar o imperativo de se buscar o novo, a partir do estranhamento daquilo que se constitui em domínio geral, em senso comum. Ela também possibilitou a “[...] domesticação teórica do olhar” (OLIVEIRA, R., 1996, p. 15), cooperando para um olhar o objeto estudado de modo distinto do comumente realizado.

A título de complementação e/ou atualização das informações, pesquisas bibliográficas novas foram realizadas nas mesmas fontes acima apontadas. Assim como também junto às organizações governamentais e não governamentais que se fizeram necessárias e possíveis, a exemplo dos órgãos estaduais de turismo. E serviram para manter atualizado o estado da arte sobre os temas em tela, notadamente sobre a análise de políticas públicas de turismo; e sobre as políticas de turismo dos dois estados.

A segunda fase consistiu na pesquisa de campo, a observação da realidade *in loco*. Nesta fase foi procedida a coleta de dados junto aos atores sociais dos estados do Amazonas e do Pará envolvidos nos processos pré-decisórios, de estabelecimento da agenda e especificação das alternativas, das políticas públicas de turismo. O objetivo foi, a se pensar em consonância como o disposto por Kingdon (1995, 2007b, 2011), ouvir os atores, denominados por ele participantes ativos visíveis e invisíveis.

Entre os atores apontados por Kingdon (1995, 2007b, 2011) como visíveis, de início, a ideia era considerar prioritariamente os ocupantes de cargos do alto escalão do Executivo e do Legislativo (secretário de turismo do Pará, presidente da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas, e deputados ligados ao turismo nos dois estados). E entre os invisíveis, os ocupantes de cargos do segundo escalão do Executivo (diretores) e do Legislativo (funcionários/representantes das Comissões de Turismo) dos dois estados; integrantes dos

Fóruns Estaduais de Turismo; representantes do *trade* turístico e outros atores identificados pelos informantes anteriores. Com isso, pretendia-se aprofundar e minudenciar o que foi erigido, na fase inicial da pesquisa, sobre o objeto de estudo<sup>2</sup>.

Foram utilizados, como instrumento e/ou técnica de levantamento de dados, a pesquisa documental e a entrevista. A primeira, em virtude da existência de documentos sem tratamento analítico. Mas que guardam informações relevantes para a compreensão das categorias de análise acima apontadas.

A pesquisa documental foi realizada em dois momentos, a se considerar o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995, 2007a, 2007b, 2011). No primeiro momento, tendo como objetivo analisar comparativamente a identificação e apresentação dos problemas; e no segundo, a geração, seleção e divulgação das propostas de alternativas. Em ambos foi efetivada em documentos existentes na AMAZONASTUR, PARATUR e SETUR, incluindo, entre outros, atas de reuniões dos Fóruns Estaduais de Turismo; relatórios de trabalho das empresas de consultoria; reportagens/notícias vinculadas nas mídias locais; e *slides* de apresentações em palestras. O que pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese da Pesquisa de Campo, considerando a pesquisa documental

<b>Identificação</b>	<b>Quant.</b>	<b>Descrição</b>
Plano Estadual de Turismo	02	01 plano de cada estado, ambos em duas versões: integral e resumo executivo.
Atas dos Fóruns Estaduais de Turismo	31	16 do Amazonas, referentes aos anos de 2006, 2007 e 2008; 15 do Pará, referentes aos anos 2010, 2011 e 2012.
Relatório de Trabalho das empresas de Consultoria	01 <sup>1</sup>	Relatório Fase I do Plano de Turismo do Estado do Pará.
Reportagens/notícias sobre a formulação dos planos veiculadas na mídia local	05	01 do Amazonas; 04 do Pará.
<i>Slides</i> de apresentações em palestras dos gestores estaduais de turismo	03	02 palestras da gestora estadual de turismo do Amazonas; 01 palestra do gestor estadual de turismo do Pará.
Carta manifesto do <i>trade</i> turístico paraense	01	Apresentando o posicionamento do <i>trade</i> sobre o turismo no Pará no período de 2007-2010.

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

(1) O relatório do trabalho da empresa de consultoria do Amazonas não foi disponibilizado, a justificativa informada foi que o produto contratado foi a formulação do Plano Victória Régia e não o relatório da atuação da consultoria. E o acesso ao plano foi permitido.

<sup>2</sup> Qual seja, vale lembrar, a análise da formulação das políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará.

O segundo instrumento e/ou técnica de levantamento de dados utilizado foi a entrevista, por considerá-la a mais apropriada para ouvir e entender a racionalidade dos atores envolvidos. Com ela é possível conseguir informações sobre os conhecimentos, crenças, sentimentos e desejos dos entrevistados, bem como suas explicações e posicionamentos referentes a determinado assunto ou situação. A se considerar alguns autores, a exemplo de Dencker (2001, 2007), Farias Filho e Arruda Filho (2013), Flick (2001), Pádua (2012) e Veal (2011), nesta pesquisa forma utilizadas entrevistas semi ou parcialmente estruturadas.

Foram realizados dois grupos de entrevistas. Em consonância com o que defende Kingdon (1995, 2007b, 2011), no primeiro foram entrevistados os participantes visíveis, uma vez que são eles que definem o estabelecimento da agenda, buscando-se levantar dados referentes à compreensão e apresentação dos problemas. O segundo compreendeu os participantes invisíveis, que são os com maior poder de influenciar na escolha, na especificação das alternativas, objetivando-se conseguir, junto a eles, informações quanto à geração, seleção e divulgação das propostas de alternativas de políticas públicas. O Quadro 2 apresenta uma síntese das entrevistas realizadas e no Apêndice A constam os roteiros delas.

Quadro 2 – Síntese da Pesquisa de Campo, considerando as entrevistas realizadas

<b>Identificação</b>	<b>Quant. Total</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>
Atores Visíveis	02	01 Gestora de turismo do Amazonas.	01 Gestor de turismo do Pará.
Atores Invisíveis	08	01 Representante da empresa de consultoria que coordenou a formulação do Plano de Turismo do Amazonas; 01 Representante do Amazonas <i>Convention &amp; Visitors Bureau</i> , responsável pela Secretaria Executiva do Fórum de Turismo do Amazonas; 01 Representante da Comissão Permanente de Turismo e Empreendedorismo (CTPE) da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM); 02 Representantes da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), instituição de ensino superior integrante do Fórum de Turismo do Amazonas.	01 Representante da empresa de consultoria que coordenou a formulação do Plano de Turismo do Pará; 01 Representante da Diretoria de Economia e Fomento da extinta PARATUR, responsável pela Secretaria Executiva do Fórum de Turismo do Pará; 01 Representante da Comissão Permanente de Turismo e Esporte (CPTE) da Assembleia Legislativa do Pará (ALEPA).

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Em complementação ao Quadro 2, e considerando os participantes visíveis e invisíveis preconizados por Kingdon (1995, 2007b, 2011), algumas considerações necessitam ser feitas. Primeiro, quanto às informações referentes aos atores visíveis do estado do Pará, governador do estado do Pará e Comitê Eleitoral foram obtidas a partir das suas propostas de campanha e da Agenda Mínima Pacto pelo Pará<sup>3</sup>, uma vez que não foi possível ouvi-los em pessoa. Quanto à mídia, foram conseguidas com base nas reportagens e notícias referentes exclusivamente sobre o plano de turismo veiculadas no período de formulação dele. O representante do primeiro escalão do Legislativo não foi ouvido, pois o Legislativo paraense não participou da formulação dessa política.

E aos atores visíveis do estado do Amazonas, tem-se que não foi possível ouvir o governador do estado e o comitê eleitoral, em virtude, respectivamente, do cargo ocupado e por não se ter conseguido identificar os seus integrantes. Também não foram encontradas as propostas de campanha e a Agenda Mínima. Quanto à mídia e ao primeiro escalão do Legislativo, a situação aconteceu do mesmo modo que no estado do Pará.

Segundo, em relação aos atores invisíveis dos dois estados, tem-se que as informações referentes aos participantes dos Fóruns Estaduais de Turismo foram conseguidas por meio das atas das suas reuniões. Isto, pois, em virtude do quantitativo de participantes dos fóruns e, no caso do Amazonas, devido a formulação do Plano de Turismo Victória Régia não ter sido pauta de discussão do referido fórum. Os representantes do *trade* turístico de ambos os estados não foram ouvidos, excetuando-se a representante do Amazonas *Covention & Visitors Bureau*, em virtude da identificação dos que participaram da formulação dos planos não ter sido possível<sup>4</sup>.

No caso dos servidores públicos de carreira e dos nomeados políticos do baixo escalão da administração executiva convém destacar que no Pará foi ouvida a servidora identificada como a que acompanhou de perto o serviço da empresa de consultoria. Ressalta-se que além de ser servidora de carreira, ela era, também, nomeada política ocupando cargo de direção. Outros servidores não foram ouvidos uma vez que a atuação deles se deu mais no suporte a *Chias Marketing*, notadamente em relação ao fornecimento de informações.

---

<sup>3</sup> Documento que congrega as ações prioritária do governador eleito Simão Jatene, divulgado por ocasião dos cem primeiros dias de seu governo.

<sup>4</sup> Vale ressaltar que nos planos dos dois estados não consta a identificação dos atores ouvidos, em que pese conste neles que foram ouvidos gestores públicos, privados, representantes do *trade* turístico e, no caso do Pará, os turistas e representantes do *trade* nacional e internacional (das agências e operadoras de turismo). E que as empresas de consultoria não possuem mais qualquer registro (p. ex. lista de presença das oficinas, relação de entrevistados por entidade, formulários preenchidos, questionários respondidos etc.) da oitiva desses atores. Em razão disso não foi possível ouvi-los para a redação desta tese.

No Amazonas, identificou-se o nomeado político de segundo escalão que acompanhou a atuação da empresa de consultoria. Todavia não foi possível ouvi-lo em virtude, no início, de somente falar pela AMAZONASTUR a sua presidente e, posteriormente, por ele não trabalhar mais na empresa e continuar sem autorização para discorrer sobre qualquer tema referente a ela. Quanto aos demais servidores, ocorreu situação similar ao Pará, isso agregado a orientação a qual estava subordinado o nomeado que acompanhou a Indústrias Criativas.

Com relação ainda ao estado do Amazonas, convém fazer um esclarecimento quanto à oitiva de representantes de uma instituição de ensino superior. Eles foram ouvidos em virtude da necessidade de confirmação da informação de que o Fórum Estadual de Turismo não participou da formulação do Plano Victoria Régia. Optou-se por ouvir uma instituição de ensino uma vez que a secretaria executiva do fórum era exercida por uma instituição do *trade* turístico amazonense, o *Amazonas Convention & Visitors Bureau*.

O ouvir os atores foi realizado visando, a se pensar como Oliveira, R. (1996), estabelecer uma relação dialógica, uma interlocução entre entrevistador e entrevistado tendo em vista a construção melhor do conhecimento. Por conseguinte, foi importante fazer a identificação e o registro auditivo dos pesquisados. E tanto o olhar quanto o ouvir estão presentes nestas duas primeiras fases da pesquisa e são complementares.

Aspecto relevante quanto às entrevistas<sup>5</sup> é que a história oral estabelecida a partir dos dados recolhidos por meio delas contribuiu sobremaneira para o enriquecimento da pesquisa em tela. Isto, uma vez que, seguindo o que assevera Thompson (2002), a entrevista (evidência oral) é capaz de captar detalhes e meandros impossíveis de serem apreendidos de outra maneira. Proporciona, também, correções fundamentais aos registros existentes e obtém algo mais penetrante e basilar, pois, ao converter os objetos de estudo em sujeitos coopera para uma história mais consistente, viva e verdadeira.

As duas primeiras fases constituíram o processo de coleta de dados e, na visão de Oliveira, R. (1996), o olhar e o ouvir. Por sua vez, a terceira fase consistiu na análise e interpretação dos dados coletados. Conforme Dencker (2001, 2007) e Yin (2010) defendem, na análise as evidências coletadas foram reunidas e ordenadas visando obter as respostas ao problema em questão. Na interpretação tais evidências foram visualizadas de maneira mais ampla, com o fito de estabelecer a correlação entre elas e o arcabouço teórico-conceitual utilizado.

---

<sup>5</sup> Convém destacar que os entrevistados permitiram a divulgação das informações prestadas de maneira verbal (com registro constante na gravação das entrevistas) e/ou por escrito (por meio da assinatura de um termo de autorização ou de respostas fornecidas por escrito aos questionamentos).

Em relação à análise das evidências coletadas em um estudo de caso, Yin (2010, p. 154) argumenta que por esta ser de difícil realização é imprescindível que seja seguida uma “[...] estratégia analítica geral, definindo as prioridades para o que analisar e por quê”. Tal priorização carece ser realizada cuidadosamente de modo a impedir a geração de resultados tendenciosos. Essa estratégia “[...] ajudará a tratar das evidências imparcialmente, produzir conclusões analíticas vigorosas e eliminar interpretações alternativas” (YIN, 2010, p. 158). Ele estabelece quatro estratégias que podem ser utilizadas individualmente ou combinadas entre elas.

Consoante a esse autor, a primeira e mais preferida estratégia é seguir as proposições teóricas que conduziram ao estudo proposto e as quais retratam as questões da pesquisa, a revisão da literatura e hipóteses novas. A segunda consiste em organizar o estudo de caso a partir do desenvolvimento de uma estrutura descritiva teórica. A terceira estratégia é usar de dados qualitativos e quantitativos como tática analítica. E a quarta consiste em definir e testar explicações concorrentes. A opção deste estudo consistiu na utilização conjunta da estratégia pautada nas proposições teóricas e da referente ao uso de dados qualitativos como tática analítica.

Quanto à interpretação dos dados, é nesse momento que o pesquisador expressa, segundo Dencker (2001, 2007), o significado exato dos dados coletados. Isto em conformidade com o objetivo do estudo. É nela, igualmente, que ele realizará os encadeamentos lógicos e as comparações necessárias; enunciará princípios; e realizará, quando possível, generalizações.

Para a interpretação e análise das informações obtidas durante a pesquisa de campo foi utilizada a **análise de conteúdo**. Esta consiste em “Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a “discursos” (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (BADIN, 2011, p. 15, grifo do autor). E pode ser utilizada para analisar o conteúdo tanto de mensagens verbais quanto de não verbais.

Nesta pesquisa, a análise de conteúdo foi empregada para ponderar sobre os conteúdos das entrevistas (descritas no Quadro 2) e dos documentos levantados (relacionados no Quadro 1). Destaca-se que, para a melhor aplicação dela, as entrevistas foram transcritas integralmente. E que, ademais das obtidas durante a pesquisa de campo, foram analisadas também as conseguidas durante as pesquisas exploratórias, anteriormente mencionadas.

A análise dos conteúdos das entrevistas e dos documentos acima descritos foi efetivada, conforme estabelece Badin (2011), tomando como unidade de análise as palavras problemas, políticas públicas e política. E como categorias de análise: identificação e apresentação dos problemas, para problemas; geração, seleção e divulgação das alternativas, para políticas públicas; e contexto político e articulação entre os atores, para política. Essas unidades e



categorias de análise foram definidas considerando os objetivos, a hipótese e as categorias e variáveis da teoria de base analítica utilizada, o Modelo de Fluxos Múltiplos.

Posterior à análise e interpretação das evidências coletadas e a partir delas ocorreu o momento da textualização. É, sob o ponto de vista de Oliveira, R. (1996), o escrever, a transformação das impressões obtidas pelo olhar e ouvir em discurso, em produto final. Essa foi a quarta fase da metodologia de realização da pesquisa ora relatada. Assim, de posse das informações colhidas nas três primeiras fases desta pesquisa foi elaborado o trabalho escrito.

No escrever foi especificada de modo cabal, segundo Oliveira, R. (1996), a integração entre o trabalho de campo e a construção do texto. Esta foi a fase de complexidade maior do estudo de caso, conforme defende Yin (2010), e em razão disso foi construída paulatinamente. Ela foi composta em partes, redigidas em consonância com a coleta, análise e interpretação das evidências.

O texto foi reescrito inúmeras vezes. Isto, como defende Oliveira, R. (1996), com o objetivo de confirmar a veracidade das informações descritas, aprofundar a análise realizada e consolidar os argumentos defendidos, ademais de aperfeiçoá-lo quanto à formatação. Com isso, a pesquisa apresentada contribuiu para a construção de um conhecimento novo e, conseqüentemente, de uma maneira nova de pensar quanto ao objeto estudado.

Consoante a proposição de Oliveira Filho (1976) e considerando o acima descrito, a pesquisa ora relatada está pautada em um esquema teórico de fundamentação. Ela apresenta fundamentos lógicos, epistemológicos e ontológicos; sistema teórico, composto por conceitos, hipótese e teoria; e sistema de verificação, congregando método e técnicas. E os fundamentos, sistema teórico e de verificação estão articulados entre si.

E mais, seguindo o pensar de Yin (2010), contribuiu para testar o Modelo de Fluxos Múltiplos. Foi possível verificar a aplicabilidade dele à realidade amazônica, a partir da sua utilização para a análise do processo de formulação das políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. E, igualmente, propor adaptações nele, de modo a adequá-lo às especificidades do objeto de estudo e dos *loci* da pesquisa.

Convém ressaltar, finalmente, que este estudo alicerçou-se nos princípios da ética e da eficiência na pesquisa, conforme defendem Santoyo (1992) e Simonian (2005). Tencionou-se cooperar, com ele, para a constituição de um conhecimento que subsidie os atores envolvidos na formulação de políticas públicas, em situações futuras. Pretendeu-se que a coleta das evidências fosse fidedigna aos acontecimentos inerentes ao objeto de estudo e que revelasse a veracidade dos fatos e o posicionamento dos envolvidos. Isso permitiu identificar equívocos e acertos, de modo a contribuir com a formulação futura de políticas públicas de turismo que

atendem efetivamente para as possibilidades e realidade da região Amazônia e possam atender aos anseios e necessidades da população local.

Este estudo está estruturado, além deste, em mais oito capítulos. No capítulo dois é apresentado o estado da arte sobre turismo; políticas públicas e planejamento. Discorre-se sobre a gestão do turismo, destacado a relação entre os atores nela envolvidos; o processo evolutivo por qual ela passou no Brasil; e as implicações dos dados estatístico na gestão das políticas públicas e do planejamento turístico.

No capítulo 3 apresenta-se os modelos e vertentes analíticas referentes ao processo de formulação das políticas públicas. E descreve-se a teoria de base analítica que subsidiou a pesquisa, o Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) de John W. Kingdon. Nessa descrição são destacados os conceitos e definições nela estabelecidos, a dinâmica do modelo, os atores envolvidos; e algumas considerações adicionais em relação ao uso dela.

No quarto capítulo se faz uma caracterização político-institucional e turística dos *loci* da pesquisa, os estados do Amazonas e do Pará. Quanto ao primeiro aspecto, faz-se uma abordagem sobre a estrutura de gestão e sobre as políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará. E ao segundo, descreve-se o potencial turístico e apresentam-se os números dele nos dois estados.

No quinto capítulo discorre-se sobre o processo de estabelecimento da agenda nos estado do Amazonas e do Pará. Apresenta-se os fluxos desse processo, ressaltando os fatores que os influenciam. E, em seguida, os atores envolvidos nele.

No capítulo seis pondera-se sobre o processo de especificação das alternativas nos estado do Amazonas e do Pará. Assim como no capítulo anterior, isso é feito inicialmente abordando o fluxo desse processo e os fatores que o impactam. E, posteriormente, a atuação dos atores que o influenciam.

O capítulo sete apresenta a união desses dois processos, via convergência dos fluxos que os compõem. É nele que se aborda a mudança na agenda dos estados do Amazonas e do Pará, possibilitada pela convergência desses fluxos e maximizada pela atuação do empreendedor de políticas públicas. Este é também analisado neste capítulo.

O oitavo capítulo destaca as implicações teóricas e sociais da pesquisa. Assim sendo, são apontados os avanços em relação a literatura sobre análise de políticas públicas de turismo e os limites da teoria de base analítica. E se propõem-se adaptações a ela.

E no nono capítulo, as conclusões a que se chegou são apresentadas. Assim como também as perspectivas para a realização de estudos novos relacionados ao tema. Uma vez que não se esgotou, de certo, as discussões sobre isso.

## **2 ESTADO DA ARTE SOBRE GESTÃO DO TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO**

A temática da pesquisa ora apresentada consiste na análise de políticas públicas, objeto de realização e, conseqüentemente, de estudos ainda recentes. Em se tratando especificamente do estudo sobre as políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará, carecem de ser abordadas questões como turismo, políticas públicas e planejamento do turismo. Em virtude disso, alguns entendimentos são discorridos a seguir.

### **2.1 A gestão do turismo: uma experiência marcante no século XXI**

Neste tópico é feita uma discussão sobre o turismo sob dois aspectos. O primeiro é sobre a gestão pública do turismo no Brasil, enfocando a interação dela com os demais atores sociais, considerando que a administração pública no país passou por várias mudanças, que repercutiram na gestão do turismo. O segundo consiste no delineamento da situação do turismo brasileiro, em termos numéricos, com base nos dados dos organismos oficiais de turismo internacionais e nacionais e no contexto socioeconômico, político e ambiental em voga. Optou-se por fazer tal discussão uma vez que ela apresenta questões que repercutem na formulação das políticas públicas de turismo e no planejamento turístico.

#### **2.1.1 A relação entre a gestão pública do turismo e os demais atores sociais: um processo em construção**

Discutir sobre as políticas públicas e o planejamento do turismo requer discorrer, antes, mesmo que *en passant*, sobre os atores sociais envolvidos, comumente categorizados como poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada. E a atuação de tais atores vem sendo delineada, ao longo dos anos, em conformidade com o contexto histórico, político, social e econômico do país. Aborda-se, neste subcapítulo, a gestão pública do turismo e a interface entre os atores sociais, destacando o papel desempenhado por eles. Discorre-se, inicialmente, sobre a administração pública brasileira e sobre as reformas nela ocorridas e, posteriormente, sobre a gestão pública do turismo.

### 2.1.1.1 A administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao Novo Serviço Público

Com vistas a constituir um arcabouço base, toma-se como ponto de partida uma diferenciação breve entre estado, governo e poder público/administração pública/setor público. Na percepção de Matias-Pereira (2007, p. 3), o Estado-nação tem, na atualidade, a função fundamental de

[...] ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais. Deve preocupar-se, também, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea.

Para tal autor, intermediando a relação entre o ente fictício estado e a sociedade está a administração pública. Assim sendo, o estado “[...] por meio da administração pública, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade, com serviços públicos de qualidade e transparência” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 3). Mas, para tanto, a administração pública necessita, em qualquer que seja a escala de atuação (federal, estadual ou municipal), estar estruturada de tal modo a atuar eficiente, eficaz e efetivamente.

De acordo com Silva e Bassi (2012, p. 16), o estado “[...] é uma organização política, administrativa e jurídica que se constitui com a existência de um povo em um território fixo e submetido a uma soberania”. Tal organização constitui-se fundamentalmente pelas particularidades comuns de determinado povo no território por ele ocupado. Esse povo se ordena, estabelecendo uma sociedade sob o direcionamento conjunto do estado com o fito de conservar o poder político soberano.

Tais autores afiançam, ainda, que o estado “[...] é permanente [...], mas se estrutura a partir de governos, que são transitórios e fazem a gestão da coisa pública, pela qual se estabelece o poder soberano do Estado” (SILVA; BASSI, 2012, p. 16). E que os governos devem “[...] representar e atender os anseios do estado, pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público” (SILVA; BASSI, 2012, p. 17), em razão da utilização das atribuições a eles aferidas e tendo como instrumentos de ação as políticas públicas. A partir disso é possível entender, então, o poder público como o conjunto dos órgãos com autoridade para realizar os trabalhos do estado.

É válido considerar neste momento, que tais órgãos e a sociedade como um todo, aqui incluídos os próprios indivíduos, tem suas atuações delimitadas por aquilo que North (1993) denomina de instituições. Na concepção desse autor, as instituições “[...] son las reglas del juego

en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (NORTH, 1993, p. 13). Em outros termos, são as normas ou regras que regem as sociedades; ou ainda, os limites instituídos pelos homens para disciplinar as interações entre si.

North (1993) define que as instituições podem ser formais ou informais. As formais são as leis, as normas, os regulamentos formalizados, escritos, impostos por um governo ou agente com poder de coerção; e as informais são os códigos ou normas de conduta, os valores, os costumes e as tradições constituídos no âmbito da própria sociedade. E que as instituições formais e informais de uma sociedade em um tempo determinado constituem sua matriz institucional, cuja responsabilidade está na definição do vetor de estímulo para os atores sociais diversos. Assim, a evolução das matrizes institucionais é que configura, com suas respectivas consequências sociais, políticas e econômicas, a história de uma sociedade.

Nesse contexto, tem-se que a administração pública no Brasil passou, desde o início do século XX, mais precisamente a partir da década de 1930, por rupturas e transformações, que a possibilitaram evoluir de um modelo patrimonialista a um mais lapidado pelos preceitos democrático, denominado Novo Serviço Público. Vários autores discutem a trajetória dessa evolução, entre os quais Bresser-Pereira (2000), Lima Junior (1998), Salm e Menegasso (2009) e Vieira (2008). Outros discutem as implicações dessas mudanças na região Amazônica, a exemplo do Brito (2001), Castro (2001) e Mathis (2001); e outros a experiência de estados nacionais, a exemplo do Soares, Conceição e Farias Filho (2004) que tomam como objeto de estudo o estado do Pará. Tais mudanças ecoaram, e o fazem até hoje, na gestão do turismo nas esferas federal, estadual e municipal.

Todavia, antes de abordar as implicações dessas mudanças no turismo, convém discorrer, mesmo que brevemente, sobre elas. De acordo com Bresser-Pereira (2000), Lima Junior (1998) e Vieira (2008), há basicamente três maneiras ou modelos de administração do estado: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Sobre cada um deles será ponderado posteriormente, em linhas gerais.

Com base no disposto pelos autores acima, o modelo patrimonialista caracteriza-se por ser do estado, mas não primar pelo interesse público e por ser típico dos estados anteriores ao avanço do capitalismo industrial. A Administração Pública Burocrática é alicerçada no serviço civil profissional. E a Administração Pública Gerencial é também denominada de Nova Gestão Pública, do inglês *New Public Management*, que, consoante a Moquete-Gusmán (2009), nada mais é que a utilização de estratégias de mercado para solucionar problemas de ordem política, histórica e cultural do estado.

Salm e Menegasso (2009) apontam, igualmente, três modelos de administração do estado, considerados por eles complementares entre si na produção e alocação do bem comum<sup>6</sup>, porém com uma classificação que difere um pouco da apresentada anteriormente. O primeiro modelo é a Administração Pública Convencional, também nominada Velha Administração Pública, pautada na perspectiva da burocracia patrimonialista; o segundo é o da Nova Gestão Pública, que nasce como resposta às deficiências da Velha Administração; e o terceiro é o Novo Serviço Público, considerado por eles como modelo/proposta emergente.

Por sua vez, Matias-Pereira (2007) adota classificação similar. Ele discorre sobre os modelos burocrático weberiano, gerencial da administração pública e o modelo *Public Service Orientation* (PSO). Este último nada mais é que o Novo Serviço Público.

A se pensar conforme Bresser-Pereira (2000), Lima Junior (1998), Matias-Pereira (2007) e Vieira (2008), tem-se que as maneiras de administrar o estado brasileiro passaram por reformas, na tentativa de redefinir a função e o papel do estado e de transformar e modernizar o funcionamento do mesmo. A primeira grande reforma foi a Burocrática; a segunda a Reforma Gerencial; e ressalta-se, ainda, a importância do Decreto-Lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967. A Reforma Burocrática e o Decreto-lei nº. 200 ocorreram em conjunturas históricas de ditadura política (o Estado Novo de Vargas, de 1937 a 1945; e o período militar, de 1964 a 1985), ao passo que a Reforma Gerencial teve como antecedente o processo de redemocratização do Brasil, cujo ápice ocorreu em 1985.

A Reforma Burocrática de 1936 constituiu-se como contraposição ao patrimonialismo, até então em voga, e levou à criação e implantação do aparelho administrativo no Brasil, “[...] através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 5). Tais mecanismos tinham o fito de organizar, ordenar e uniformizar os procedimentos a serem seguidos. Passava-se da administração patrimonialista à pública burocrática; norteadas pelo controle, padronização, prescrição e centralização; e que, segundo Salm e Menegasso (2009), não contava com a participação dos cidadãos para a produção do bem público.

Merece destaque no âmbito dessa reforma, ressaltam Lima Junior (1998), Soares, Conceição e Farias Filho (2004) e Vieira (2008), a Lei nº. 184, de 28 de outubro de 1936. Ela organizava efetivamente a área de pessoal, com a definição de normas, sistemas de classificação

---

<sup>6</sup> Salm e Menegasso (2009) consideram que a realidade social na qual os modelos de administração pública são aplicados advém do fato do homem ter sua existência realizada em espaços múltiplos, sendo cada um destes caracterizados por exigências e necessidades próprias. Assim, os modelos de administração pública são complementares, pois cada um é aplicado em um espaço da sociedade articulada politicamente.

de cargo e a concepção do Conselho Federal do Serviço Público Civil. E, posteriormente, o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que perdurou de 1938 até sua extinção em 1986.

Lima Junior (1998) ressalta que o DASP foi reproduzido em cada estado brasileiro sob a denominação de Departamento Administrativo, com direção nomeada pelo presidente da República e com amplos poderes, inclusive de conter as decisões do interventor estadual. A criação de outras autarquias, institutos e grupos técnicos também carecem de ser enfatizadas. Eles possibilitavam a expansão do estado e a intervenção direta do mesmo nas relações econômicas, até então prerrogativa exclusiva do setor privado. Com isso o estado caracterizou-se como administrativo, centralizador e intervencionista.

Em que pese tenha assumido ares autoritários, o modelo de administração pública burocrática gerou, durante o período de 1930 a 1945, algumas consequências positivas. Lima Junior (1998, p. 8) aponta que estas foram: “[...] a melhoria na qualidade dos serviços públicos, a institucionalização [...] da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido”. Ou seja, ocorreram mudanças, incluindo a normatização das mesmas, nas áreas da administração de pessoal, financeira e de material, as quais até os dias atuais constituem os alicerces principais da organização pública.

Instalada pela reforma de 1936, a administração pública burocrática perdurou sem modificações de 1945 até a segunda metade da década de 1960 (LIMA JUNIOR, 1998; VIEIRA, 2008), excetuando-se a criação de órgãos novos tanto na administração direta quanto na indireta. Esse período foi marcado pelo

[...] esforço para empreender o desenvolvimento socioeconômico do país, de forma endógena e autônoma, com base em empreendedores e capitais nacionais. Cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada. (LIMA JUNIOR, 1998, p. 12).

A administração pública foi taxada como administração para o desenvolvimento e caracterizada pela expansão estatal e descentralização dos serviços públicos. E o estado como propulsor de tal desenvolvimento.

Com relação ainda a esse período, é interessante destacar duas questões. A primeira é a questão da gerência do Plano de Metas do então presidente Juscelino Kubitschek (mandato de 1956 a 1961), que foi realizada majoritariamente por órgãos administrativos não convencionais. O que estabelecia, na visão de Lima Junior (1998, p. 10), uma espécie de “[...] administração

paralela”. A segunda consiste na atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, cujos ditames perduraram até a década de 1990.

No final da década de 1960, mais precisamente em 1967, em meio ao regime militar, foi editado o Decreto-Lei nº. 200. Ele não consistiu em uma reforma propriamente dita, mas sim em uma tentativa de reforma. E contribuiu para a solidificação da administração burocrática estabelecida em 1936.

A partir do Decreto-Lei nº. 200 sobrevieram algumas modificações organizacionais tais como a divisão da “[...] composição da administração em direta e indireta” (SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 6) e “[...] revisões em vários órgãos da administração federal, mas [...] o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais” (LIMA JUNIOR, 1998, p. 13). Vale lembrar que o mérito havia sido estabelecido como princípio da organização de pessoal da administração pública burocrática na Constituição Federal de 1934.

Esse decreto não possibilitou que o serviço público se profissionalizasse, porém, contribuiu, narram Soares, Conceição e Farias Filho (2004, p. 6), para a organização da estrutura administrativa “[...] em um modelo verticalizado hierarquicamente, enquanto as atividades auxiliares foram organizadas em forma de grandes sistemas”. Tais autores destacam que esse modelo foi estendido, posteriormente, às esferas estadual, municipal e ao Distrito Federal. Após isso, a questão da reforma administrativa continuou a permear a agenda governamental, relata Lima Junior (1998), descontinuamente e repetidas vezes usada para embasar políticas e paradigmas de desenvolvimento variados.

Bresser-Pereira (2000, p. 10) destaca que “Através de reformas parciais ou simplesmente da desobediência aos princípios burocráticos, políticos e burocratas procuravam, nos anos [19]60 e [19]70, adaptar a administração pública às novas realidades”. Na concepção dele, foi o que aconteceu com o Decreto nº. 200 de 1967, uma vez que as mudanças realizadas por tal decreto foram preteridas quando da redemocratização nacional de 1985. Lima Junior (1998) expõe que, no período de 1979 a 1982, a administração pública federal passou a atuar sob dois enfoques novos: a desestatização e a desburocratização. Está última objetivando simplificar e racionalizar a burocracia, orientando-a ao atendimento dos cidadãos.

É também na década de 1980 que começa a tomar corpo no panorama internacional a Reforma Gerencial, tendo sido realizada, inicialmente, na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, entre outros, se estendendo, no decorrer da década de 1990, para os Estados Unidos, Chile, Brasil e México. Bresser-Pereira (2000), Lima Junior (1998), Mathis (2001), Soares, Conceição e Farias Filho (2004) e Vieira (2008) narram que a reforma gerencial no Brasil foi conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e orientada pelo Plano Diretor



da Reforma do Estado. O primeiro enquanto estrutura administrativa e o segundo como arcabouço teórico.

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 concebia a administração pública sob uma ótica mais democrática e, seguindo o pensamento de Bresser-Pereira (2000), Matias-Pereira (2007) e Vieira (2008), objetivava a modernização do estado e tornar os órgãos públicos mais efetivos, eficazes e eficientes na prestação dos serviços e, conseqüentemente, no atendimento aos cidadãos, considerados agora como clientes. Concepção similar observa-se em Brito (2001), Castro (2001), Mathis (2001) e Soares, Conceição e Farias Filho (2004). Abstrai-se, então, que a reforma do aparelho do Estado, ou seja, da estrutura da administração pública, faz parte de um arcabouço maior, o da reforma do estado<sup>7</sup>.

O intuito da Reforma Gerencial é revigorar, melhorar o estado “[...] recuperando sua governança” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 10) e sua “[...] capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas” (VIEIRA, 2008, p. 17). O que foi realizado tendo como pano de fundo a crise pela qual passava o estado composta, descrevem Brito (2001), Lima Junior (1998), Matias-Pereira (2007), Soares, Conceição e Farias Filho (2004), e Vieira (2008), pelas crises fiscal e do modelo de administração pública burocrática e pelo esgotamento do estilo de intervenção estatizante do estado no plano socioeconômico. Essa reforma vem como panaceia para o equacionar a situação problemática do estado.

Nesse contexto, tal reforma abrange transformações, em linhas gerais, na estratégia de gestão, que passa a ser pautada pela qualidade. Assim, ademais da descentralização e desconcentração, envolve uma “[...] nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e os tipos de administração correspondentes” (BESSER-PEREIRA, 2000, p. 12). Tal classificação define como a relação entre estado e sociedade passa a ser realizada considerando a questão das responsabilidades. O que foi feito baseado, segundo Bresser-Pereira (2000) e Lima Junior (1998), em três dimensões: os setores de atuação próprios do estado, estratégias de gestão/administração correspondentes e os modos de organização ou propriedade condizentes a cada setor.

Os autores acima expõem que foram identificados três setores de atuação do estado e mais um núcleo estratégico, composto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (e por seus assessores e auxiliares imediatos), onde são definidas as leis e as políticas públicas. O

---

<sup>7</sup> A reforma do estado consiste na “[...] redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”; e a reforma do aparelho do Estado na “[...] reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos.” (VIEIRA, 2008, p. 17-18).

primeiro setor é o de atividades exclusivas, no qual são prestados serviços de responsabilidade exclusiva do estado, quais sejam regulamentação, fiscalização e fomento. O segundo é o de serviços não-exclusivos, os quais o estado provê conjuntamente com as organizações públicas não-estatais e/ou privadas. E o último é o setor de produção de bens e serviços para o mercado, no qual a ação do estado deve inexistir.

Em relação às duas outras dimensões acima apontadas, Bresser-Pereira (2000) e Lima Junior (1998) narram que no núcleo estratégico a estratégia de administração carece de ser efetiva e focada no atendimento dos interesses nacionais e o modo de organização e/ou de propriedade é estatal. Nos serviços/atividades exclusivas a gestão deve ser descentralizada e eficiente e a propriedade também estatal. Quanto à produção de bens e serviços, a administração ideal é a gerencial e a propriedade privada.

No que concerne aos serviços não-exclusivos, Bresser-Pereira (2000) concebe que a definição do modo de gestão e de propriedade não é tão simples quanto a dos outros setores. Isto posto que sejam possíveis três modalidades de propriedade, ou seja, tais serviços “[...] podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados, e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, i.e., ser transformados em organizações públicas não-estatais” (BRESSER-PERREIRA, 2000, p. 15). Assim, a administração pública gerencial é incoerente com as duas primeiras, mas coerente com a terceira, na qual o estado adquire feições de financiador.

Bresser-Pereira (2000) e Soares, Conceição e Farias Filho (2004) discorrem sobre a Reforma Gerencial de 1995. Eles afirmam que ela teve três vertentes: a institucional, a cultural e a de gestão. E que estas vertentes foram agregadas a ações de contenção e controle de custos com recursos humanos.

Bresser-Pereira (2000, p. 11) explana que a vertente cultural implica na transição de uma administração de cultura burocrática para uma gerencial; a de gestão alude ao uso de práticas gerenciais novas e à prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos-clientes; e a institucional remonta ao fato de que essa reforma “[...] busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro”. Dito de outra maneira, consiste em instituir as alternativas de autonomia necessárias a realização de tal gerenciamento.

É nesse contexto que emergem as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais. De acordo com Bresser-Pereira (2000), as duas primeiras no âmbito das atividades exclusivas do estado; as reguladoras para agir na regulamentação dos setores empresariais cuja atuação ocorre em mercados insuficientemente competitivos e as executivas,

notadamente, na implementação das leis. As organizações sociais surgem no campo dos serviços não-exclusivos; as agências integram-se a estrutura do estado; e as organizações sociais compõem o setor público não-estatal. Vale lembrar que esses três tipos de instituições continuam a existir atualmente e com algumas, as organizações sociais, adquirindo cada vez mais expressividade.

A se pensar como Bresser-Pereira (2000), a Reforma Gerencial do Estado de 1995 estava direcionada para assegurar maior cidadania, para a defesa dos direitos dos cidadãos de ter o patrimônio público usado publicamente. Bem como em prol de um estado mais forte e mais democrático, com maior capacidade de fazer cumprir as leis e com controle maior por parte da sociedade. Ponto de vista que encontra eco nas discussões de Brito (2001), Matias-Pereira (2007), Mathis (2001), Soares, Conceição e Farias Filho (2004) e Vieira (2008).

Mathis (2001) e Soares, Conceição e Farias Filho (2004) discutem as repercussões dessa reforma no âmbito dos estados amazônicos. Mathis (2001) considera o estado do Pará como o que mais empreendeu esforços no sentido de realizar a reforma do estado, nos moldes do ocorrido na esfera federal. Ele discorre sobre a reforma implementada em 1999 e que foi pensada pautada na “[...] remodulação da estrutura do secretariado” e na “[...] criação de um sistema de contabilidade interna para controlar os gastos e as receitas da administração” (MATHIS, 2001, p. 129-130). Nela foi criado um colegiado de gestão estratégica, composto pelos titulares das secretarias especiais, e mais sete secretarias executivas, entre elas a Secretaria Executiva de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB) e a de Esporte e Lazer (SEEL).

Por sua vez, Soares, Conceição e Farias Filho (2004) analisam as modificações na administração pública do Pará. Elas aconteceram compreendendo duas gestões públicas distintas. Uma foi realizada de 1991 a 1994. E a outra compreendendo dois mandatos, ocorreu de 1995 a 2002.

Esses autores concluem que os obstáculos burocráticos associados a dificuldades quanto à legislação tributária; acesso a linhas de crédito e financiamento; investimentos em ciência e tecnologia, entre outros, impeliram o estado a “[...] buscar as reformas como forma de mudar o perfil administrativo e melhor se capacitar para prestar serviços de qualidade no sentido de desenvolver o Estado” (SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 16). E que os mecanismos de intervenção usados foram distintos em cada gestão. Mas tendo a mesma meta, o desenvolvimento do estado preconizado nas políticas públicas por ele implementadas.

Em continuidade à discussão sobre a Reforma Gerencial do Estado de 1995, em comunhão com o disposto por Bresser-Pereira (2000), Brito (2001), Lima Junior (1998), Matias-Pereira (2007), Mathis (2001), Salm e Menegasso (2009), Soares, Conceição e Farias

Filho (2004) e Vieira (2008), ressalta-se que passa a vigorar no Brasil o paradigma da Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública. Esta focada, como dito antes, em ser mais democrática; em ter o estado mais voltado para defender os interesses e atender as necessidades do cidadão-cliente e para gerar resultados; e em que os órgãos públicos sejam mais eficientes e eficazes. E utilizando os princípios, ferramentas e técnicas gerenciais oriundos da administração privada.

Salm e Menegasso (2009), Soares, Conceição e Farias Filho (2004) e Vieira (2008) apontam algumas considerações quanto a esse paradigma. Soares, Conceição e Farias Filho (2004, p. 4) ressaltam que ele desconsidera “[...] valores como equidade e justiça”. Vieira (2008, p. 18-19) afiança que a política posta em prática a partir dele “[...] aumentou a pobreza e as desigualdades sociais, dificultando o acesso aos serviços básicos. Verificam-se alterações na cobertura, na universalidade e na equidade das políticas públicas, que se tornaram cada vez mais focalizadas, descentralizadas, desconcertadas”. O estado configura-se, por conseguinte, como ineficiente em relação ao atendimento das demandas da sociedade.

Salm e Menegasso (2009, p. 107) destacam que as críticas à nova gestão pública se referem à visão de mercado que a embasa; aos resultados por ela produzidos; e “[...] à frustração causada por não ter transformado as funções essenciais do estado e por não conter um novo padrão capaz de transformar a prática e a teoria de administração pública”. Todavia, a crítica mais contundente está no fato desse paradigma de administração fazer uso tanto da burocracia estatal quanto das organizações privadas para a produção do bem público. Difere da administração pública burocrática, apenas pelo fato desta não utilizar o setor privado para tal finalidade; e o cidadão, na nova gestão pública, ser transformado em cliente/consumidor.

É imprescindível, então, ao estado brasileiro definir e implementar uma “[...] política de recursos humanos, ser radicalmente democratizado, construir um aparato burocrático capaz de produzir inovação organizacional e gerencial permanente, coordenar e planejar atuar de modo descentralizado e estimular a gestão governamental” (VIEIRA, 2008, p. 19). Nesse contexto, a pressão exercida pelos preceitos democráticos incitou que o papel do estado fosse revisto e que suas atribuições fossem expandidas, introduzindo, também, a questão da igualdade no serviço público. Entra em tela aquilo que segundo Matias-Pereira (2007) é denominado *Public Service Orientation* (PSO) e que Salm e Menegasso (2009) e Vieira (2008) designam como Novo Serviço Público.

O Novo Serviço Público parte da premissa de que o homem é “[...] um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do

cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse privado” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 107). E tem como princípios

[...] servir a cidadãos, não a consumidores; visar o interesse público; dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. (DENHARDT, 2004, p. 181 apud VIEIRA, 2008, p. 20).

Configura, então, o atendimento ao interesse público como eixo central do Novo Serviço Público.

Assim, os servidores públicos estão a serviço não mais dos clientes, mas sim dos cidadãos, que “[...] passam a ser detentores de direitos e deveres para com o Estado e os demais cidadãos” (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 59). E eles necessitam estar imbuídos, ou melhor, devem ter papel efetivo na produção do bem comum ou bem público. Matias-Pereira (2007, p. 59) destaca que esse modelo se alicerça na “[...] descentralização dos serviços públicos”, posto que a inserção da “[...] *accountability* e da participação dos cidadãos nas políticas públicas” seja mais fácil em governos descentralizados.

O Novo Serviço Público possui como conceitos fundamentais: “[...] comunidade, sociedade civil e cidadania [...], a virtude cívica, a participação e o envolvimento, bem como, o serviço público como extensão da cidadania” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 108). Com base nestes conceitos e no acima disposto, abstrai-se que nele o cidadão não é mais visto como consumidor/cliente, como ocorria na administração pública gerencial. Ele agora é tido como um parceiro, um partícipe na produção do bem público.

O Novo Serviço Público apregoa “[...] uma nova visão, mais participativa para os administradores públicos da atualidade e do futuro” (VIEIRA, 2008, p. 20) e tem seu foco fundamental, argumentam Salm e Menegasso (2009), direcionado para o espaço democrático da sociedade. Por conseguinte, esta carece de estar articulada politicamente e retratar a multidimensionalidade humana. Importa enfatizar que o controle social e a *accountability*<sup>8</sup> são componentes intrínsecos deste modelo de administração.

Salm e Menegasso (2009) apontam, em sua análise, que o Novo Serviço Público é muito mais uma proposta do que um modelo de administração pública propriamente dito. Que “[...] não oferece uma estratégia para tornar eficiente o uso da organização burocrática e do mercado

---

<sup>8</sup> Entendida por Nogueira (2011, p. 150) como “[...] a responsabilização do gestor [público] perante a sociedade”; e por Behn (1998, p. 18 apud MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 59) como “[...] a transparência e a responsabilização da administração pública”.

para a produção do bem público” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 108). Destarte, requer técnicas e procedimentos administrativos mais consistentes que os utilizados pelos outros modelos citados anteriormente.

Com base no acima disposto, constata-se que há um longo caminho a ser percorrido para que o Novo Serviço Público se consolide como um paradigma de administração pública. Como um modelo no qual a produção e alocação do bem público seja realizada considerando realmente o interesse comum. E que os cidadãos participem efetivamente desse processo, garantindo que a administração pública tenha um caráter democrático e mais participativo.

Convém, neste momento, destacar dois fatores que influenciaram, por assim dizer, decisivamente a administração pública brasileira tanto sob a égide do paradigma da Nova Gestão Pública quanto do Novo Serviço Público. O primeiro fator foi a Constituição Federal promulgada em 1988, no contexto da redemocratização do país. O segundo foi o relatório do Banco Mundial, denominado O Estado em um mundo em transformação, datado de 1997.

Vieira (2008, p. 21) assevera que a Constituição Federal de 1988 “[...] aponta para um Estado Social e Democrático de Direito, [...] de caráter inovador que busca traçar novos horizontes à administração pública brasileira”. Que ela ultrapassa a simples enunciação dos preceitos da democracia e do Estado de Direito, posto que institua várias normas que respaldam a utilização de instrumentos participativos na administração pública, possibilitando maior participação dos atores e maior controle social. E que, conseqüentemente, influenciou categoricamente, em termos de teor e formato, nas políticas públicas que se sucederam na discussão em relação à participação e espaços públicos no país.

Essa mesma autora defende que o modelo de administração consagrado pela Constituição Federal de 1988 é o da gestão pública democrática e participativa, que busca a aproximação entre sociedade e estado, por meio da participação. Nesse sentido, Nogueira (2011, p. 38) enfatiza a necessidade da “[...] interação dinâmica entre o Estado e a sociedade”, uma vez que uma cidadania ativa e uma sociedade civil que participe efetivamente são imprescindíveis para a existência e consolidação do estado democrático. A participação cidadã é imperiosa, igualmente, para que os cidadãos tenham, mediante sua atuação junto aos atores decisores e executores das políticas públicas, seus anseios e necessidades atendidos. Gastal e Moesch (2007) possuem ponto de vista similar.

Ruediger e Riccio (2005, p. 21) afirmam que a Constituição Federal de 1998<sup>9</sup> nada mais é que um “[...] contrato social entre os cidadãos estabelecendo direitos e deveres entre cidadãos, Estado e comunidade [...], [que] se obrigam mutuamente a cumpri-lo”. E que os direitos fundamentais individuais e coletivos definidos nesse contrato social novo norteiam as ações do estado brasileiro tanto na aplicação da lei quanto na formulação de políticas públicas. Estas ações fundamentam-se nos preceitos da teoria da escolha pública aplicada a ação coletiva e são fruto de um processo decisório também coletivo (MONTEIRO, J., 2007). Escolha pública alicerçada, comungando com o pensar de Figueiredo, A. (1997) e Ruediger e Riccio (2005), no princípio de justiça distributiva proposta por John Rawls.

Figueiredo, A. (1997, p. 74, grifo do autor) concebe justiça como “[...] a *maneira* segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade”. Essa distribuição procede do funcionamento das instituições dessa sociedade. Entre essas instituições estão as organizações públicas e os sistemas de propriedade.

Esse conjunto de instituições é nomeado por Rawls (1976 apud FIGUEIREDO, A., 1997, p. 74) como “[...] estrutura básica da sociedade”. A sociedade é, por seu turno, o objeto principal da justiça social e a responsável por conduzir ou não ao sucesso econômico e social. Observa-se, então, que a obtenção desse sucesso é um objetivo a ser compartilhado e corresponsabilizado entre o estado, enquanto agente distributivo, e os demais atores sociais envolvidos; e que implicará na formulação e implementação das políticas públicas.

Quanto ao relatório<sup>10</sup> do Banco Mundial de 1997, Brito (2001), Costa, V. (1998) e Moquete-Gusmán (2009) descrevem que ele apresenta uma análise profunda e sistemática do papel do Estado no mundo contemporâneo e discorre sobre a configuração estatal ideal. Ele ressalta, ainda, a importância da construção da “[...] boa governança estatal” (MOQUETE-GUSMÁN, 2009, p. 52) e a ênfase ao “[...] fortalecimento institucional do setor público como pressuposto para a “flexibilização” das relações entre Estado e sociedade que se desdobra nos conceitos de transparência, participação e descentralização” (COSTA, 1998, p. 6). Essas questões estão presentes no modelo de administração pública Nova Gestão Pública e se fortalecem na proposta do Novo Serviço Público.

---

<sup>9</sup> Entre os objetivos fundamentais nela estabelecidos, Ruediger e Riccio (2005, p. 19) destacam: “[...] a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais”.

<sup>10</sup> Dominado, vale lembrar, O Estado em um mundo em transformação.

De acordo com as discussões travadas pelos autores apontados no parágrafo anterior, a disponibilização de ajuda financeira pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI)<sup>11</sup> estaria direcionada aos países pobres e “[...] que implementam as “boas políticas” aconselhadas pelas IFIs” (MOQUETE-GUSMÁN, 2009, p. 53). Entendam-se, nesse contexto, boas políticas como aquelas que beneficiem a sociedade como um todo em detrimento de uma minoria politicamente privilegiada. Vale lembrar, igualmente, que tais instituições defendem a necessidade de reformas para a construção da governança estatal boa.

Essas reformas induzindo, asseveram Moquete-Gusmán (2009), ao fortalecimento da esfera pública como ambiente de coordenação das decisões políticas, desde que pautadas nos conceitos de transparência, participação e descentralização. Haja vista a percepção do Banco Mundial de que “[...] não existe mercado, nem sequer sociedade civil, sem um Estado *capaz e efetivo* [...] [e] que o Estado tem um papel estratégico na sustentação do desenvolvimento econômico – leia-se, do próprio mercado” (COSTA, 1998, p. 15, grifo do autor). Com base nisso, é possível dizer que o relatório prega o compartilhamento e corresponsabilização das decisões e ações em prol do desenvolvimento nacional, estadual e municipal, entre Estado, sociedade e mercado, tendo à frente o primeiro.

Um dos eixos centrais das discussões sobre os modelos denominados de Nova Administração Pública e Novo Serviço Público é a descentralização. Há que se destacar que

O Estado brasileiro adota o chamado Pacto Federativo, no qual a “coisa” pública é administrada pela repartição de competências entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nessa forma de organização se estabelece a **descentralização** administrativa e política, na qual os entes federados se obrigam a observar a Constituição Nacional. (BRASIL, 2009, p. 53, grifos do autor).

E isto está oficializado, por assim dizer, na Constituição Federal de 1988. A descentralização pode ser entendida de várias maneiras, dependendo do sentido com que é vista. Um enfoque afirma que ela ocorre através da cessão da responsabilidade pelo financiamento e gestão dos serviços públicos do governo central (federal/nacional) para os locais (estaduais ou municipais) (COSTA, 1998) e de atribuições consideradas oportunidades de negócios para a iniciativa privada (SANSOLO, 2013). Visão que reflete a perspectiva ideológica neoliberal.

Sob outro ponto de vista, segundo Arretche (2008), a descentralização consiste em uma estratégia para a criação e/ou fortalecimento de instrumentos que possibilitem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Bem como em uma ferramenta de fortificação da vida

---

<sup>11</sup> Quais sejam o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).



cívica e, por conseguinte, da sociedade civil, corroborando os preceitos da gestão participativa. Moquete-Gusmán (2009, p. 43) ressalta que as IFI concebem o significado de descentralização como “[...] simplesmente redução do aparelho estatal, de seus custos e dos gastos públicos”. É essa percepção que permeia as reformas por elas defendidas e que condiciona a destinação de seus financiamentos.

Importa ressaltar que a descentralização carece de ser muito bem organizada para evitar possíveis efeitos indesejados. De acordo com Costa, V. (1998), o relatório do Banco Mundial de 1997 aponta três possibilidades quanto a isso. A primeira possibilidade pode ser a perda de controle da macroeconomia pelos formuladores das políticas públicas no governo central; a segunda pode ser a ampliação das disparidades regionais, acentuando as tensões socioeconômicas; e a terceira pode ser a sujeição dos governos locais aos ditames dos interesses particulares, implicando em uma administração pouco sensível e pouco voltada ao atendimento dos interesses e necessidades da maioria.

Todavia, em sua análise sobre as virtudes, ou não, da descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas, Arretche (2008) conclui que o caráter democrático do processo decisório depende majoritariamente da natureza das instituições encarregadas dele e minoritariamente dos diferentes níveis de governo onde as decisões são tomadas. E que o sucesso da descentralização supõe, ao invés do esvaziamento das funções do governo central, uma ampliação seletiva das funções dele, notadamente quanto às suas competências administrativas e institucionais em gerir e regular as políticas públicas setoriais executadas pelos governos estaduais e municipais.

A participação é outra questão que merece atenção, no contexto do modelo de administração pública Nova Gestão Pública e do emergente Novo Serviço Público. De acordo com Bordenave (2002, p. 22), participação é “[...] fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Mas ter parte difere de tomar parte, caracterizando a atuação do cidadão de modos distintos.

Nesse sentido, ter parte implica em uma “[...] participação passiva” exercida por um “[...] cidadão inerte”; enquanto tomar parte alude a uma “[...] participação ativa” desempenhada por um “[...] cidadão engajado” (BORDENAVE, 2002, p. 22). Assim, a participação é intrínseca ao ser humano. Ela o acompanha, no decorrer de sua trajetória de vida, desde a sua convivência no seio familiar até sua ação na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A participação se refere “[...] à democracia e se relaciona com o exercício do poder, implicando sua concentração ou partilha” (PERUZZO, 1998, p. 76). O que remete à democracia participativa, entendida por Bordenave (2002) como aquela na qual os cidadãos acreditam fazer

parte da nação, ter parte efetiva na sua condução e em razão disso tomar parte na constituição de uma sociedade nova da qual se sentem partícipes. E o exercício do poder se faz mais evidente no que tange a participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Mas para isso, na concepção de Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), a participação implica em três questões. A primeira é na conscientização, sobre si mesmo e sobre o meio ambiente. A segunda, na aprendizagem, advinda de conhecimentos anteriores de intercâmbio social. E, por fim, na possibilidade de livre escolha.

Em consonância com o disposto por Arretche (2008), Nogueira (2011) e Vieira (2008), há vários instrumentos que possibilitam a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões. Cita-se como exemplo as assembleias do Orçamento Participativo e as reuniões das instâncias de governança, tais como os conselhos municipais e os fóruns estaduais de turismo, que são atores relevantes na formulação das políticas públicas para a atividade turística. Por sua vez, Bordenave (2002) e Souza, M. (2006a, 2006b) estabelecem os graus e níveis de participação.

Bordenave (2002) define tanto graus quanto níveis de participação. Como graus de participação ele estabelece, em ordem crescente de acesso ao controle das decisões: a informação, a consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação e autogestão. Desses a informação é o menor grau e a autogestão o maior. Esse mesmo autor assegura que o fundamental na participação é a decisão, por conta disso ele organiza as decisões em seis níveis decrescentes, conforme a importância delas (BORDENAVE, 2002, p. 33-34):

- 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.

Nesses termos, uma participação efetiva ocorreria nos níveis dois e um. Neles o poder de decisão é compartilhado por todos os atores sociais envolvidos, não estando centrado exclusivamente na cúpula da instituição. Nos níveis cinco e seis, a participação é simplesmente ilustrativa.

Souza, M. (2006a, 2006b) propõe, por sua vez, uma classificação apenas dos graus de participação popular<sup>12</sup>, tomando como referência “[...] participar no sentido essencial de exercer

---

<sup>12</sup> Entendida nesta pesquisa como congregando os integrantes e/ou representantes da sociedade civil organizada e a iniciativa privada.

autonomia” (SOUZA, M., 2006b, p. 335). Deste modo, tal classificação é instituída com base na mensuração da autonomia e, por conseguinte, de seu oposto, a heteronomia. Nestes termos, ele recomenda as seguintes categorias (SOUZA, M., 2006a, 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”.

Com base nisso, a coerção é a categoria na qual o grau de participação é mais baixo, a autonomia individual e coletiva é mínima e a heteronomia é máxima. Ao passo que na categoria autogestão o grau de participação é o mais alto, a autonomia individual e coletiva é máxima e a heteronomia é mínima.

Contudo, limites, obstáculos, condicionantes ou entraves à participação existem e são inúmeros além, é claro, da possibilidade de cooptação pelas instituições. Bandeira (1999), Bordenave (2002), Kliksberg (2000), Silva, J. (2003), Souza, M. (2006a, 2006b) e Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007) são alguns dos autores que os discutem. São eles: a natureza do problema em debate; as carências culturais, educacionais e de capacitação técnica dos cidadãos; a influência da estrutura social; o desdém aos saberes e procedimentos de comunicação endógenos; a comunicação, mormente no que tange a linguagem empregada às comunidades locais pelos agentes interventores externos; a filosofia social da instituição; a facilitação e generalização das práticas participativas.

Porém, Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007) destacam que a resolução deles não é impraticável, desde que haja o fortalecimento das comunidades locais. Mas isso depende da qualidade da participação, do nível de conhecimento e da capacidade de comunicação dos

integrantes de tais comunidades. Por sua vez, Kliksberg (2000) aponta como argumentos em defesa da participação, entre outros, que ela gera resultados melhores, que se constitui em ferramenta para a validação da gestão pública, coopera para alterações sociais profundas e que ela é intrínseca à própria natureza humana.

Abstrai-se, então, que a participação é uma empreitada complexa, ao contrário do que possa parecer à primeira vista. Isto, pois, ademais das questões acima, ela requer que os cidadãos tenham a capacidade, a maturidade e o discernimento imprescindíveis para exercê-la. Condições que eles vão adquirindo constantemente a partir das experiências vivenciadas no contexto histórico, social, cultural, econômico e políticos da sociedade a que pertencem.

Nogueira (2011) discorre que, na medida em que a participação se amplia e se intensifica, ela passa a incidir sobre os governos e a administração pública. Com isso, “A gestão é obrigada a se autorreconfigurar, a se desenhar de outro modo, a formar novos recursos humanos bem como organizações diferentes” (NOGUEIRA, 2011, p. 149). Ou seja, ela é obrigada a se tornar participativa.

Em conformidade com tal autor, a gestão participativa procura transformar a inter-relação entre o Estado e a sociedade e busca inserir modalidades novas de controle social. Ela atua em termos descentralizados e estimulando parcerias tanto internas quanto externas ao Estado; em prol da geração de resultados efetivos que extrapolem os limites administrativos; considerando os motes administrativos e organizacionais; pauta-se por ser ágil, eficiente e flexível; e está constantemente idealizando maneiras novas de tomar decisões e de gerir a coisa pública. A gestão participativa carece, para progredir e ademais da participação, de agregação de conhecimento técnico-científico e de recursos humanos devidamente qualificados.

Nogueira (2011) destaca que para uma gestão participativa ter sucesso são necessários alguns requisitos. O primeiro é que a comunidade onde ela é implementada seja detentora de uma tradição ético-política consistente e frequentemente revitalizada. O segundo é que ela seja subsidiada com determinações e direcionamentos governamentais claros. O terceiro diz respeito à concepção do governar, pois o governante e/ou gestor necessita ser mais que um administrador, carece de ser um líder; e mais que administrar, ele precisa liderar, dirigir a comunidade na qual está à frente.

Esse mesmo autor aponta ainda que o custo da participação, ou seja, o ônus com o qual o cidadão deve arcar para poder participar; os resultados advindos das atitudes, intenções e ideias do governante e/ou gestor; bem como a ausência de eficácia, eficiência e efetividade nos processos participativos são alguns dos obstáculos à gestão participativa. Destaca, ainda, que a gestão participativa corre o risco de ter seus processos manipulados e/ou instrumentalizados.

Este último ocorre quando a participação é requerida apenas para validar algo previamente decidido em termos técnicos, administrativos ou político-partidários.

Todavia, não há apenas riscos e obstáculos à gestão participativa. Nogueira (2011) defende que ela gera também resultados positivos. Tais resultados são: a geração de escolhas públicas mais coesas; a socialização, ampliação e fortalecimento do processo decisório; as opções feitas refletem cada vez mais o pensamento, as expectativas e as necessidades dos cidadãos; a geração e disseminação das responsabilidades cívica e gerencial; gestor e cidadão são responsáveis pelo sucesso de uma política, porém cada um com responsabilidades distintas.

Um dos resultados mais representativos, e mesmo mais importante, é que a gestão participativa “[...] também gera sustentabilidade” (NOGUEIRA, 2011, p. 161). O que ocorre devido ela propiciar condições e/ou mecanismos que possibilitam garantir que decisões e/ou políticas de sucesso tenham continuidade e/ou sejam reproduzidas. De outro modo, a gestão participativa garante a continuidade das políticas que dão certo.

#### *2.1.1.2 A gestão pública do turismo no Brasil: do gênese a gestão descentralizada, integrada e participativa*

Convém discorrer agora sobre a gestão pública da atividade turística no Brasil e sobre o papel dos atores sociais envolvidos nessa atividade, considerando o panorama acima delineado. Há autores que abordam a gestão do turismo relacionada ao processo histórico de construção das políticas públicas e do planejamento da atividade no território brasileiro. Entre estes estão Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Carvalho (2005), Cruz (2002), Dias (2003), Solha (2005), Panosso Netto e Trigo (2009) e Sarti e Queiroz (2012), que discorrem sobre o tema de modo mais detalhado; e Lohmann e Panosso Netto (2012), Rodrigues, A. (2012) e Vignati (2008) que o fazem de modo mais amplo.

Há, ainda, autores que discutem apenas sobre o papel dos atores sociais envolvidos no turismo. Tais autores fazem isso sem abordar a questão da gestão propriamente dita. É o caso, por exemplo, de Boullón (2005), Hall (2001), Keller (2005) e Ruschmann (1997).

Dentre os autores que narram sobre a gestão do turismo conjuntamente ao histórico das políticas públicas e do planejamento do turismo, Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Cruz (2002), Panosso Netto e Trigo (2009), Sarti e Queiroz (2012) e Solha (2005), o fazem assinalando três grandes fases. Salvaguardadas as denominações e as datas definidas como parâmetro por cada um desses autores, pode-se dizer que as periodizações são similares, abordando os mesmos acontecimentos que marcaram a temática em análise. Considera-se, neste

trabalho, a mesma construção em três fases adotadas por tais autores, mas procura-se estabelecer a interface com os paradigmas de administração estudados.

A primeira fase compreende o período de 1939 a 1966, quando foram criados os primeiros órgãos públicos referentes ao turismo em âmbito federal. A segunda fase vai de 1966 a 1991, momento no qual há um fortalecimento dos órgãos gestores de turismo, inclusive com a criação de estruturas administrativas para tratar da atividade turística em vários estados brasileiros. E a terceira fase inicia-se em 1991 e se estende até os dias atuais, compreendendo a égide de um pensamento novo na gestão do turismo, com uma presença mais efetiva de outros atores sociais, ademais do estado. Aborda-se cada uma dessas fases mais detidamente a seguir.

#### 1) Primeira Fase: de 1939 a 1966 – os primeiros órgãos oficiais de turismo

Em consonância com o disposto por Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Carvalho (2005), Cruz (2002), Dias (2003), Santos Filho (2008), Sarti e Queiroz (2012) e Solha (2005), a primeira fase da gestão do turismo no Brasil tem início em 1939 perdurando até 1966. O marco inicial foi a criação da Divisão de Turismo, pelo Decreto-Lei nº. 1915 de 27 de dezembro de 1939 (ARAÚJO; TASCHNER, 2012; CRUZ, 2002; DIAS, 2003). O primeiro órgão oficial de turismo do governo federal integrava a estrutura do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que por seu turno estava vinculado diretamente à presidência da República.

De acordo com Araújo e César (2012, p. 260), o turismo entra na agenda do governo de Getúlio Vargas “[...] como instrumento para servir a interesses políticos-ideológicos”, ponto de vista também defendido por Santos Filho (2008). Isso fica mais claro, ainda, devido à vinculação da Divisão de Turismo ao DIP que, ainda segundo tais autores, controlava as informações que eram divulgadas no interior do país quanto no exterior. E a Divisão de Turismo primou por seguir essa mesma lógica, a se considerar a competência que foi a ela atribuída no decreto de sua criação.

A Divisão de Turismo tinha “[...] a função precípua de superintender e fiscalizar os serviços de turismo interno, tanto quanto os serviços dirigidos ao exterior” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 76). A bem da verdade, conforme Cruz (2002) e Araújo e Taschner (2012), a atuação da divisão limitou-se a fiscalização dos serviços prestados pelas agências de viagens e turismo, caracterizando uma intervenção notadamente controladora. Isto, em que pese o texto do decreto que a criou preconizasse e possibilitasse uma atuação estatal mais ampla.

Em consonância com a narrativa de Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Cruz (2002) e Dias (2003), a gestão pública federal das questões relativas ao turismo, de 1939

a 1966, ficou sob a égide de inúmeras áreas da administração pública federal, conforme pode ser visto no Quadro 3. Isso leva a ponderação sobre a existência realmente efetiva de uma gestão do turismo.

Quadro 3 – Gestão das questões relativas ao turismo na administração pública federal no período de 1939 a 1966

<b>Período</b>	<b>Vinculação</b>	<b>Diploma legal</b>
1939 a 1945	Divisão de Turismo – Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), da Presidência da República	Decreto-Lei nº. 1.915, de 27 de dezembro de 1939
1945 a 1946	Divisão de Turismo – Departamento Nacional de Informação, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Essa divisão foi extinta, em 1946, com o fim do Estado Novo)	Decreto-Lei nº. 7.528, de 25 de maio de 1945
1951 a 1958	Departamento Nacional de Imigração e Colonização <sup>13</sup> – Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio	
1958 a 1962	Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) – Presidência da República (Essa Comissão foi extinta pelo Decreto nº. 572, de 02 de fevereiro de 1962)	Decreto nº. 44.863, de 21 de novembro de 1958
1961 a 1966	Divisão de Turismo e Certames, Departamento Nacional de Comércio – Ministério da Indústria e do Comércio (De dezembro de 1961 a fevereiro de 1962, atuou concomitantemente a COMBRATUR)	Lei nº. 4.048, de 29 de dezembro de 1961
1966	Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) – Ministério da Indústria e do Comércio (criada conjuntamente ao Conselho Nacional de Turismo)	Decreto-Lei nº. 55, de 18 de novembro de 1966

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Cruz (2002), Dias (2003) e Santos Filho (2008).

Com a criação da COMBRATUR, descrita no quadro acima, direcionamentos novos quanto à gestão do turismo foram adotados. Cruz (2002, p. 46) destaca que “[...] o diploma legal que aprova seu regimento traz, pela primeira vez, referências a uma política nacional de turismo”. Essa autora e mais Araújo e César (2012), ressaltam, também, a modificação do foco de atuação governamental da organização dos serviços turísticos, majoritariamente das agências de viagens e turismo, para o aumento e modernização do parque hoteleiro nacional. Todavia, a

<sup>13</sup> O Departamento Nacional de Imigração e Colonização foi substituído pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização e este, posteriormente pela Superintendência da Política Agrária (ARAÚJO; CÉSAR, 2012; CRUZ, 2002).

COMBRATUR foi extinta sem conseguir efetivar a coordenação, o planejamento e a supervisão da referida política, conforme constava no decreto de sua criação.

Por sua vez, a Divisão de Turismo e Certames foi criada, de acordo com Araújo e César (2012, p. 263), para “[...] atender as reivindicações de empresários e lideranças que alimentavam expectativas quanto a uma ação mais estruturada do setor turístico”. Tais autores relatam que as atribuições dela foram definidas pelo Decreto nº. 534, de 23 de janeiro de 1962. Uma das quais era a execução das diretrizes da política nacional de turismo.

Todavia, como a COMBRATUR não conseguiu elaborar a política nacional de turismo, Cruz (2002, p. 48) afiança que a Divisão de Turismo e Certames nasceu “[...] com a tarefa de executar as diretrizes de uma política inexistente”. Em virtude disso, tal Divisão focou sua atuação “[...] na promoção e na divulgação do Brasil [...] [e] deu início a interlocução com grupos internacionais, com a finalidade de ampliar a rede hoteleira do país” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 264). Observa-se, assim sendo, que esses dois órgãos executavam atividades pontuais, que priorizavam certos setores, e sem um direcionamento estratégico.

Em relação a essa movimentação da gestão dos assuntos de turismo por setores e órgãos diversos da administração pública federal, Cruz (2002) apresenta algumas possíveis interpretações. A primeira consiste em que o turismo não integrava as prioridades governamentais federais de desenvolvimento, que implicava na “[...] fraqueza política do setor” (CRUZ, 2002, p. 45). A segunda reside no fato de que como turismo era tido como um setor sem tanta importância para o desenvolvimento econômico do país, nesse período, essas migrações ocorriam “[...] devido à atuação de grupos ligados à atividade, e à sua respectiva articulação com as diversas esferas de poder” (CRUZ, 2002, p. 45). E, por fim, uma explicação seria as próprias mudanças de um governo para outro.

Vale lembrar que, a partir de meados da década de 1930, passa a vigorar no Brasil o modelo da Administração Pública Burocrática e que o estado se caracterizava por ser “[...] intervencionista, autoritário e centralizador, de caráter populista” (BENI, 2012, p. XXII). Características que ecoavam na gestão pública do turismo, ficando “[...] evidente a prevalência de um sistema de dominação do Estado sobre a sociedade, que se destaca[va] por uma vigorosa centralização político-administrativa, com forte viés autoritário” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 259). Intervencionismo estatal que se observava sobre os serviços turísticos, notadamente das agências de viagens e turismo.

Em relação à gestão do turismo na esfera estadual, Solha (2005) narra que a partir da década de 1950 alguns estados brasileiros começam a se preocupar com a atividade turística, a exemplo do Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais. E que “[...] grande mudança pode ser



percebida na década de 1960, quando mais estados estabelecem estruturas no poder público com o objetivo de desenvolver a atividade turística” (SOLHA, 2005, p. 42), o que é corroborado por Sarti e Queiroz (2012). Como exemplo, Solha (2005) cita o estado do Pará onde, em 1962, foi criado o Departamento de Turismo, vinculado à Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo.

Solha (2005) relata, ainda, que até 1969, dez<sup>14</sup> dos estados por ela analisados possuíam uma estrutura administrativa encarregada do fomento ao turismo. E assim como ocorria na esfera federal, a promoção da atividade turística tinha como foco a criação e ampliação do parque hoteleiro nesses estados. Constata-se, então, que o que acontecia na esfera federal era reproduzido na estadual.

Durante essa primeira fase da gestão pública do turismo no Brasil ficou óbvio que o governo não tinha o turismo como prioridade e tampouco como um setor autônomo. E mais, “[...] as autoridades governamentais responsáveis pelo turismo não estavam interessadas em desenvolver ações que contemplassem as peculiaridades regionais e que muito menos estavam mobilizadas no sentido de integrá-las com as tendências internacionais” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 265). Nota-se que a gestão pública federal do turismo necessitava de uma orientação política estratégica consistente e de um arcabouço administrativo estável, que possibilitasse a participação, até então inexistente, dos demais atores sociais na gestão da atividade.

Vignati (2008) aponta algumas características marcantes dessa fase. Uma delas é que na gestão pública do turismo o estado atua como interventor. Outras são a concentração do poder na esfera central; uma relação ínfima entre o poder público e a iniciativa privada; controle de preços rígido e necessidade de licença para a prestação de serviços turísticos; focalização das ações nas agências de viagens e turismo e na hotelaria. E, também, a carência de planejamento e ordenamento territorial do turismo e atenção aos impactos ambientais por ele gerados.

Observa-se que o estado concentrava todas as ações, por assim dizer, em suas mãos e definia as regras do jogo. Determinava como as empresas turísticas deveriam atuar, porém não as consultava para entender a realidade dos serviços por elas prestados. Porém não planejava o desenvolvimento do turismo.

## 2) Segunda Fase: de 1966 a 1991 – a criação do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR)

A se pensar de acordo com o disposto por Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Bursztyn (2005), Carvalho (2005), Cruz (2002, 2006), Dias (2003),

---

<sup>14</sup> Tais estados eram: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Ferreira (2011), Santos Filho (2008), Sarti e Queiroz (2012), Silveira, Paixão e Cobos (2006) e Solha (2005), a segunda fase da gestão do turismo no Brasil tem início em 1966 perdurando até 1991. A promulgação do Decreto-Lei nº. 55, de 18 de novembro de 1966, constituiu o marco legal do início dessa fase. Por meio dele foram criados a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), vinculada ao então Ministério da Indústria e do Comércio, e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR); e foi conceituada, pela primeira vez, a Política Nacional de Turismo.

Araújo e César (2012) e Araújo e Taschner (2012) relatam que o CNTUR foi criado como órgão normativo; responsável pela formulação, coordenação e direção da Política Nacional de Turismo e por outras ações, tais como a liberação de permissões para que as atividades e serviços turísticos fossem explorados. A EMBRATUR<sup>15</sup> foi criada, por sua vez, como uma empresa pública, autônoma administrativamente e com patrimônio próprio, que tinha como competência primeira a execução da Política Nacional de Turismo. Convém lembrar que a competência pela formulação dessa política havia sido da COMBRATUR, após ter sido transferida da antiga Divisão de Turismo e Certames, conforme anteriormente abordado.

Um aspecto relevante a ser destacado sobre esse período é a criação do Sistema Nacional de Turismo, em sua primeira versão. Cruz (2002) e Dias (2003) registram que esse sistema foi criado pelo Decreto-Lei nº. 60.224<sup>16</sup>, de 16 de fevereiro de 1967, constituído pela EMBRATUR, CNTUR e Ministério das Relações Exteriores (MRE). A partir de então, competia ao CNTUR, conforme acima apontado, a formulação das diretrizes norteadoras da política nacional de turismo; à EMBRATUR, a execução e promoção dessa política; e ao MRE, dadas suas funções diplomáticas, a promoção e divulgação do turismo nacional no cenário internacional.

Com base nas narrativas de Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012) e Cruz (2002), tem-se que a EMBRATUR e o CNTUR enfrentaram muitos entraves no decorrer de suas atuações. Um deles no que tange às ações que necessitavam dar sustentação à política nacional de turismo. Outro em relação à instituição de um planejamento da atividade contínuo e estruturado, considerando o setor como um todo, que foi preterido em função do privilégio às ações direcionadas ao setor hoteleiro.

Outro entrave foi a dependência do CNTUR junto à EMBRATUR. O fato era que o CNTUR dependia dos estudos e propostas oriundas da EMBRATUR para poder executar sua

---

<sup>15</sup> A sede da EMBRATUR foi estabelecida no Rio de Janeiro, em que pese a capital federal já fosse Brasília (SARTI; QUEIROZ, 2012).

<sup>16</sup> Esse decreto-lei regulamentava do Decreto-Lei nº. 55/1966.

atribuição de formulação da política nacional de turismo. Isso, segundo Cruz (2002), levou ao fortalecimento da EMBRATUR e ao enfraquecimento do CNTUR ao longo dos anos, até culminar com a extinção dele em 1991.

Quanto ao Sistema Nacional de Turismo, Cruz (2002) assevera que a ele competia à organização do setor turístico brasileiro, em termos da administração pública. Todavia, aconteceu justamente o contrário, “[...] a desorganização do setor” (CRUZ, 2002, p. 52), por conta de incoerências<sup>17</sup> constantes tanto no decreto de sua criação quanto no Decreto-lei nº. 55/1966. Constata-se, com isso, que o sistema falhou em executar sua atribuição precípua.

Algumas considerações carecem serem traçadas sobre esse período. De início, tem-se a mudança de olhar sobre o turismo, que com “[...] o Decreto 55/66 [...] começa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação” (CRUZ, 2002, p. 49). Em seguida, que a EMBRATUR e o CNTUR constituem-se marcos importantes para a gestão do turismo no Brasil, sendo que a primeira existe até hoje, embora com competência e atribuições distintas das de sua criação. O mesmo ocorre com o CNTUR, que foi extinto em 1991, recriado em 2003 e teve, também, suas responsabilidades redimensionadas.

Os estados que criaram suas estruturas para o fomento ao turismo, seguiram a mesma configuração da esfera federal. A maioria deles criou uma empresa e um conselho para a gestão do turismo. Situação similar ocorreu em relação ao desenvolvimento das atividades dessas estruturas, que primaram, como em âmbito federal e fazendo uso de “[...] incentivos financeiros, notadamente os fiscais” (SOLHA, 2005, p. 42), por priorizar a criação, ampliação e modernização da hotelaria.

Solha (2005) relata que no período de 1970 a 1979, a criação de organismos para a gestão do turismo nos estados brasileiros continuou demonstrando um interesse crescente dos estados em relação à atividade turística. Que esses organismos eram criados com estruturas diferentes, algumas mais complexas e outras mais simples. E que majoritariamente foi priorizada a criação daqueles mais flexíveis em relação à captação e gerenciamento de recursos financeiros, a exemplo dos órgãos enquadrados nas categorias de companhias e empresas de turismo. Como exemplo disso, cita-se a criação da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), em 1972, sobre a qual será discorrido no subcapítulo 4.1.

No decorrer da década de 1970, muitas transformações foram igualmente realizadas nas estruturas administrativas. A priori, foram criados “[...] vários órgãos dentro da estrutura

---

<sup>17</sup> Detalhes maiores são apresentados por Cruz (2002).

estadual: consultivos e normativos, como os Conselhos, executivos, como Empresas e Companhias, e da administração direta, como Departamentos e Divisões de Turismo” (SOLHA, 2005, p. 44). E tais modificações foram concretizadas com o intuito de restringir essas estruturas, concentrando em um órgão apenas, frequentemente companhia ou empresa estadual de turismo, as atribuições tanto pela formulação quanto pela implementação das políticas para o setor.

A década seguinte foi marcada por problemas socioeconômicos que influenciaram negativamente o turismo nacional (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009; RODRIGUES, 2012; SARTI; QUEIROZ, 2012; SOLHA, 2005); pelo aprofundamento da crise do estado (ARAÚJO; TASCHNER, 2012) e suas consequências, conforme anteriormente discutido. Mas, também, pela redemocratização do país (BENI, 2006) e pela promulgação de uma constituição brasileira nova, a Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã.

O turismo é definido, nessa constituição, como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, tendo a responsabilidade pelo seu fomento promovida e incentivada pelo Estado, nas três esferas de poder (BRASIL, 1988). Essa constituição configurou-se, também, como marco legal do contexto histórico e político que propiciou “[...] a emergência do paradigma da descentralização e da gestão participativa” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 268), conforme argumentam igualmente Araújo e Taschner (2012), Carvalho (2005), Lohmann e Panosso Netto (2009) e Sansolo (2013). Esse paradigma se fortaleceu na década seguinte, como discutido anteriormente, e seus efeitos repercutiram na gestão pública do turismo.

Nessa segunda fase da gestão pública do turismo, a se pensar como Vignati (2008), o Estado configura-se como promotor. Demonstra consciência maior sobre a importância do turismo para o contexto econômico nacional, por isso, busca fomentar o desenvolvimento do mesmo. Os recursos ambientais e culturais são aproveitados como produto a ser comercializado, porém continuam insipientes os estudos sobre os impactos negativos gerados pela atividade turística.

Dentre as várias características dessa fase apontadas como relevantes por Vignati (2008), destacam-se a ampliação da presença de organismos privados consultivos na gestão do turismo, dando suporte na formulação das políticas públicas e no planejamento do setor; o aparecimento de administrações do turismo que incentivam estratégias mais avançadas de organização para o fomento da atividade. Merecem ênfase, também, a dependência política dos gestores públicos, causando descontinuidade no desenvolvimento das iniciativas turísticas; e a liberação do fluxo de capital e da participação de operadores turísticos estrangeiros.

Nota-se que nesta fase há uma aproximação entre o estado e os demais atores, quais sejam a iniciativa privada e a sociedade, via participação nos organismos consultivos. O que torna as políticas públicas e o planejamento turístico mais consoante com a realidade de quem lucra com os benefícios ou arca com os ônus gerados pela atividade turística de modo mais direto. É também o momento que marca, pode-se dizer, a abertura ao capital estrangeiro que passa a ter posição de destaque no desenvolvimento do turismo brasileiro e que continua dessa maneira até os dias atuais, vide exemplo das cadeias hoteleiras internacionais.

### 3) Terceira Fase: de 1991 a atualidade – a reformulação da EMBRATUR e a criação do MTUR, surge um modelo novo de gestão pública do turismo brasileiro

Esta fase da gestão pública do turismo é discutida sob enfoques diferentes, ora mais pormenorizados ora mais simplificados, por vários autores. Entre os que procedem a essa discussão de modo pormenorizado estão Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Carvalho (2005), Cruz (2002) e Dias (2003); e de modo mais simplificado, os autores Beni (2006), Ferreira (2011), Panosso Netto e Trigo (2009), Sansolo e Cruz (2003), Sarti e Queiroz (2012), Silveira, Paixão e Cobos (2006) e Solha (2005). Vale ressaltar que as abordagens de todos eles são realizadas sempre agregando a gestão pública do turismo à evolução histórica do planejamento e da formulação e implementação das políticas públicas para o setor.

No início dessa fase, o turismo no Brasil “[...] fazia parte de um contexto em que – como parte de um processo mais amplo de reforma do Estado – se institucionalizavam a descentralização da administração pública, a desconcentração das políticas públicas e as mudanças na área da regulação econômica” (ARAÚJO; TASCHNER, 2102, p. 80). É tendo esse pano de fundo, e mais o governo de viés populista do então presidente Fernando Collor de Mello<sup>18</sup>, que ocorre outra reconfiguração na gestão pública federal do turismo. Isso sucede, apontam Araújo e César (2012) e Araújo e Taschner (2012), Cruz (2002), Dias (2003), com a reestruturação da EMBRATUR, estabelecida por meio da Lei nº. 8.181, promulgada em 28 de março de 1991 e regulamentada pelo Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992.

Essa lei altera a denominação da EMBRATUR, de empresa para Instituto<sup>19</sup>; transforma seus *status* de empresa pública para autarquia especial; vincula-a a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República; e atribui-lhe a responsabilidade pela

<sup>18</sup> Seu mandato perdurou de 1990 a 1992, quando uma crise política, deflagrada por denúncias de corrupção, implicou no seu *impeachment*, configurando um período de instabilidade política e econômica no país.

<sup>19</sup> A denominação nova passa a ser Instituto Brasileiro de Turismo, mas mantendo a mesma sigla: EMBRATUR.

formulação, coordenação, execução e o fazer executar a Política Nacional de Turismo. Responsabilidade que lhe é transferida juntamente com “[...] o acervo documental, as atribuições e as competências do extinto CNTur” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 268). O sistema de turismo criado em 1966, composto por EMBRATUR/CNTUR/MRE, é desfeito, cabendo à EMBRATUR, nessa configuração nova, os papéis antes distribuídos entre os três.

Um aspecto importante a ser destacado é que, ademais de regulamentar a Lei nº. 8.181/1991, o Decreto nº. 448/1992 estabelece a finalidade da Política Nacional de Turismo, qual seja “[...] o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (CRUZ, 2002, p. 57); bem como as diretrizes da mesma (DIAS, 2003). Isso repercutirá, conforme será discorrido posteriormente, no lançamento do primeiro Plano Nacional de Turismo, o PLANTUR, ainda em 1992. E, em 1996, do documento denominado Política Nacional de Turismo: principais diretrizes, estratégias e programas - 1996/1999.

Consoante ao disposto por Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Ferreira (2011) e Cruz (2002), é no PLANTUR e na Política Nacional de Turismo 1996/1999 que estão as bases para o processo de descentralização e para a gestão integrada e participativa do turismo no Brasil. Isto, pois, é no PLANTUR que está preconizada a articulação entre governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada, nos três níveis governamentais. O que se materializou com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e se perpetuou na Política Nacional de Turismo 1996-1999, que absorveu o PNMT e o tornou um dos principais programas desenvolvidos pelo governo federal para consolidá-la.

O PNMT foi criado em 1994<sup>20</sup> (BRASIL, 1999a) e teve sua implantação iniciada em agosto de 1995 (BRASIL, 1997c), sobre ele será discutido melhor em momento futuro. Porém, de antemão, vale dizer que ele foi “[...] o mais importante representante da mudança de modelo [...] em direção a um cenário de descentralização de produção de políticas públicas e ampliação da autonomia das unidades federadas, notadamente estados-membros e municípios” (ARAÚJO; CÉSAR, 2102, p. 269). Esse programa vigorou até 2002 e foi no âmbito dele que foram criados os conselhos e os fundos municipais de turismo, muitos dos quais não chegaram a funcionar efetivamente.

Araújo e Taschner (2012) relatam que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se estendeu por dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002), deu continuidade às ações iniciadas no governo anterior<sup>21</sup> e que “[...] foram visíveis os esforços em assimilar atores

<sup>20</sup> Por meio da Portaria nº. 130, de 30 de março de 1994.

<sup>21</sup> Com o *impeachment* do presidente Collor de Mello, assume a presidência da República Itamar Franco para o biênio 1993-1994.

oriundos das mais diversas esferas, tanto quanto da sociedade civil [...], bem como o empenho para o estabelecimento de fóruns com composição plural” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 82). Cita-se como exemplo disso, a recriação do Conselho Nacional de Turismo, em 2001; e dos conselhos municipais de turismo. Nota-se, então, a tendência de continuidade, a descentralização e a gestão participativa do turismo.

Merecem destaque, ainda na década de 1990, a criação de dois órgãos no primeiro escalão da administração pública federal: o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), em 1993; e o Ministério do Esporte e Turismo (MET), em 1999. Com a criação desses ministérios, a EMBRATUR passou a ficar vinculada a eles. Carvalho (2005) defende que a criação desses ministérios representou o reconhecimento da importância do turismo pelo governo federal. Assim, o estado, por meio dos distintos governos em exercício, passa a destinar ao setor, cada vez mais, posição de destaque na administração pública federal.

Importa lembrar, neste momento, que os acontecimentos relacionados à gestão pública do turismo na década inicial desta fase, 1990, ocorreram em meio a um contexto político, econômico e social marcado, entre outros, pela mudança no papel do estado e no paradigma de administração pública adotado no Brasil. Mudanças que se refletiram, como pode ser observado, na gestão do turismo na esfera federal e ecoaram nas esferas estadual e municipal. Carvalho (2005, p. 30) assevera que as ações desenvolvidas no período de 1992 a 2002 geraram uma “herança bendita”, pois “[...] com profissionalismo e estratégias, preparamos o terreno” (CARVALHO, 2005, p. 32)<sup>22</sup>. Isso culminou com a criação de um órgão exclusivo para a gestão do turismo, o Ministério do Turismo (MTUR), criado em 2003.

O MTUR foi criado pela Medida Provisória nº. 103, de primeiro de janeiro de 2003, transformada na Lei nº. 10.683, promulgada em 28 de maio do mesmo ano. A criação dele representou o ápice do processo de evolução da gestão pública do turismo no Brasil, iniciado com a criação da EMBRATUR no século passado; e, também, o “[...] reconhecimento de que a complexidade da atividade turística exigia administração e gestão diferenciada” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 82-83). Essa pode ser considerada a medida de impacto maior do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva para o setor e que foi seguida pela publicação do Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas 2003/2007, segundo plano para o desenvolvimento do turismo na história brasileira.

---

<sup>22</sup> Este autor é Caio Luiz de Carvalho, que esteve à frente dos órgãos oficiais de turismo na década de 1990 até início dos anos 2000, ora como presidente da EMBRATUR ora como Ministro do Esporte e Turismo, cargo que ocupou de 1999 a 2002.

No PNT 2003/2007<sup>23</sup> está definida a nova organização administrativa federal responsável por “[...] conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município, onde efetivamente o Turismo acontece” (BRASIL, 2003, p. 9). De acordo com Beni (2006), Brasil (2003) e Lohmann e Panosso Netto (2012), tal organização é composta pelo MTUR, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. E integram a estrutura do MTUR, a Secretaria de Políticas de Turismo, a Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e a EMBRATUR, que tem suas funções redefinidas, ficando responsável apenas pela promoção, divulgação e comercialização do turismo brasileiro no cenário internacional.

O PNT 2003/2007 (BRASIL, 2003) determina que, como ferramenta do processo de descentralização, cada estado brasileiro deverá criar seu respectivo fórum estadual de turismo e que cada município necessitará criar, igualmente, seu conselho municipal de turismo e “[...] organizar-se em consórcios para formar Roteiros Integrados [...], completando-se assim o sistema de gestão do Turismo brasileiro” (BRASIL, 2003, p. 10). Há que se destacar que a criação de conselhos municipais era uma das fases do PNMT e que muitos dos municípios brasileiros já os tinham constituído. E que esse sistema de gestão alicerçou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil (BRASIL, 2004a, 2004b), lançado em 2004.

Com isso, foi dado prosseguimento ao “[...] modelo de gestão descentralizada e participativa, buscando incentivar o processo de desconcentração da renda, via regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 83). E o governo federal, ademais de instituir e implementar o PRT – Roteiros do Brasil investiu, simultaneamente, na “[...] formação de parcerias, na mobilização e na inserção das comunidades locais, por meio da utilização de alguns instrumentos, entre eles os Conselhos de Turismo” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 83). Posteriormente um ator novo entrou em cena, as instâncias de governanças regionais.

Essas instâncias de governança foram criadas, no âmbito dos estados, para cada região turística que congregasse roteiros integrados de turismo. Como o PNMT preconizava a criação de conselhos municipais de turismo em municípios tidos como turísticos ou com potencial para o desenvolvimento da atividade turística, o PRT – Roteiros do Brasil previu, igualmente, a criação dessas instâncias como instrumento de participação dos atores sociais envolvidos no setor. Cita-se o caso do Pará, onde foram criadas seis instâncias regionais de turismo, uma para

---

<sup>23</sup> Lançado, segundo Dias (2003), em 29 de abril de 2003.



região turística<sup>24</sup> do estado. Assim, tem-se, por exemplo, o polo Amazônia Atlântica e o Fórum Regional de Turismo da Amazônia Atlântica (FORTUR Amazônia Atlântica).

Beni (2006) advoga a necessidade e obrigatoriedade de se rever o modelo de gestão e as políticas públicas de turismo adotados no Brasil. Isto, devido “[...] a própria dinâmica da atividade e da reformulação das estratégias de desenvolvimento sustentável, agora voltadas para a regionalização” (BENI, 2006, p. 174). Uma vez que, no entendimento dele, o MTUR está preparado para exercer a gestão descentralizada, compartilhada e participativa, porém os estados e municípios não.

Linha de raciocínio similar pode ser notada em Lohmann e Panosso Netto (2012). Estes autores apontam que, muitas vezes, se desconhece o interesse real do poder público na atividade turística, bem como seus direcionamentos para a iniciativa privada, situação que pode gerar “[...] desequilíbrio nas relações público-privado e levar a um desequilíbrio ou mau direcionamento da atividade” (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012, p. 133). Na visão deles, é ideal que haja parceria constante entre poder público e iniciativa privada, pois somente assim o desenvolvimento do turismo será benéfico para todos.

Beni (2006, p. 184) afirma que “Como muitas ações nos níveis meso e macro dependem da mobilização regional, a definição dos projetos surgirá de consenso com lideranças regionais”. Assim, entende-se que os fóruns de desenvolvimento regionais são ferramentas importantes para a cooperação entre os atores. Mas precisam ter uma estrutura profissionalizada para operacionalizar as decisões neles tomadas.

Nesse contexto, as Agências de Desenvolvimento Regionais (ADR)<sup>25</sup> surgem como “[...] braço operacional dos fóruns” (BENI, 2006, p. 184). Mas o papel que compete a elas não é o de execução, mas sim o de articulação. E instância local nenhuma necessita ser substituída por elas, ou seja, os fóruns regionais e os conselhos municipais podem e devem continuar desempenhando suas respectivas funções.

Faz-se imprescindível traçar, neste momento, algumas considerações sobre esta terceira fase. Nela, de acordo com Vignati (2008), o estado figura como coordenador e facilitador do desenvolvimento turístico. Esforça-se em profissionalizar a gestão pública do turismo; em descentralizar a política para o setor, valorizando as instâncias municipais e regionais; e em incentivar a participação maior das comunidades no planejamento, gestão e desenvolvimento do turismo no contexto local.

---

<sup>24</sup> As regiões turísticas no estado do Pará são denominadas polos e as instâncias fóruns regionais de turismo.

<sup>25</sup> Beni (2006) apresenta uma proposta metodológica para a promoção do desenvolvimento local de uma região e para a criação de um fórum de desenvolvimento ou ADR.

Dadas “[...] as transformações de caráter qualitativo, em termos da necessidade de participação do Estado e da dinamização das alianças e parcerias público-privadas” (VIGNATI, 2008, p. 84), esta fase se apresenta com características distintas das anteriores. Entre elas ressalta-se: o planejamento estratégico da atividade turística; a descentralização para os municípios da gestão pública do turismo; a participação da sociedade e da iniciativa privada nos processos de planejamento, desenvolvimento e gestão dos destinos turísticos. E, mais, o estabelecimento de parcerias público-privadas para solucionar problemas de qualidade e competitividade dos produtos e serviços turísticos; a liberalização de preços; o cancelamento da necessidade de licença do estado para atuação no setor turístico; e a defesa dos patrimônios ambiental e cultural como recursos estratégicos competitivos.

Com a égide da gestão descentralizada e participativa do turismo, todos os atores sociais envolvidos passam a ter papel específico e imprescindível tanto na gestão quanto no planejamento e na formulação e implementação das políticas públicas para o setor. Barros et al (2008), Beni (2006), Boullón (2005), Cruz (2002), Dias (2003), Gastal e Moesch (2007), Hall (2001), Ignarra (2003), Keller (2005), Ruschmann (1997) e Vignati (2008) discorrem sobre o papel do estado no turismo. Com base no disposto por tais autores elencam-se abaixo os principais papéis atribuídos a ele.

- a) *Coordenação* da implantação e do processo cotidiano de efetivação da política de turismo, promovendo o planejamento e a gestão compartilhada;
- b) *Planejamento turístico com base local e metodologia participativa* de modo que o seu desenvolvimento sustentável atenda aos interesses e necessidades da maioria da população e aconteça como previsto e ordenadamente;
- c) *Legislação, regulamentação e controle* de normas codificadas no direito, para estabelecer limites e regras e impor condições para o desenvolvimento da atividade turística e para a prestação de serviços;
- d) *Função empresarial*, ademais da infraestrutura básica pode ocorrer do governo ser proprietário e dirigir empreendimentos turísticos;
- e) *Incentivo/fomento de investimentos* do setor privado para o desenvolvimento do turismo;
- f) *Promotor do turismo social*, contemplando as camadas menos favorecidas;
- g) *Promoção e divulgação* dos produtos/destinos turísticos nas regiões emissoras de fluxo turístico;

- h) *Pesquisa e informação* de dados sobre a oferta e a demanda turísticas com vistas a subsidiar a definição de estratégias, políticas, estudos e análises sobre a atividade turísticas;
- i) *Defesa do interesse público*, atuando como árbitro entre interesses conflitantes, principalmente quanto o planejamento turístico público a partir de abordagens comunitária e sustentável; e quanto à defesa dos interesses dos turistas.

O papel da sociedade civil organizada é discutido por alguns autores tais como Beni (2006), Bursztyn (2005), Faria, I. (2005), Hall (2001), Panosso Netto e Trigo (2009), Ruschmann (1997) e Vignati (2008). De acordo com eles, compete a ela, incluindo aqui as comunidades locais, participar do planejamento e gestão do turismo, bem como da formulação e implementação das políticas públicas para o setor, expressando sua opinião, que deverá ser avaliada e respeitada, pois, com isso ela terá “[...] melhores condições de contribuir com o desenvolvimento do setor e de aproveitar, da melhor forma possível, seus benefícios” (VIGNATI, 2008, p. 15-16). Assim sendo, cabe a ela ajudar o estado a resolver os problemas que, por si só, ele não conseguiria.

Compete à iniciativa privada a “[...] dinamização econômica e comercial do destino turístico. Procura posicionar-se em um ambiente seguro para os seus investimentos, no qual, de preferência, haja potencial de rentabilidade e crescimento a curto, médio e longo prazo” (VIGNATI, 2008, p. 16). Barros et al (2008), Beni (2006) e Panosso Netto e Trigo (2009) também defendem a importância e a responsabilidade dos empresários na gestão participativa do turismo. O que é inquestionável uma vez que são eles que lidam mais diretamente com os turistas, ao comercializar os produtos e serviços turísticos.

Mas como “[...] a mão invisível do mercado não é suficiente para garantir o desenvolvimento [...] [do] setor [turístico], em razão de sua característica multissetorial e de seu poder político ser altamente pulverizado” (VIGNATI, 2008, p. 85) o estado deve intervir obrigatoriamente. E, com isso, estabelecer um contexto no qual a atividade turística seja benéfica para todos os atores locais e para o turista.

Assim sendo, compete conjuntamente ao estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada o controle da atividade turística com vistas a ordená-la e minimizar os impactos negativos por ela gerados (KANITZ et al, 2009). Mas isso requer “[...] investimento maciço em educação básica, planejamento coletivo eficiente e canais de comunicação entre empresas/governo/sociedade” (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 75). Observa-se que a gestão compartilhada e participativa não é algo que se alcance intempestivamente, mas sim que

se constrói paulatinamente e que requer investimento financeiro e de tempo e, também, capacitação por parte de todos os envolvidos.

Ponto de vista que é corroborado por Araújo e Taschner (2012) ao advogarem que, com a descentralização, houve uma ampliação do leque de atores e da importância dos organismos regionais e locais nos processos decisórios do turismo. E que há o risco de que eles “[...] ao serem inseridos nos recém-criados fóruns decisórios, venham a participar *apenas* como avalistas de decisões que visem dar continuidade às velhas práticas” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 85, grifo dos autores). Em virtude disso, argumentam que é necessário capacitá-los para que possam ter autonomia e habilidade para se pronunciar e defender seus pontos de vista e proposições.

Papel importante no turismo tem sido desempenhado, também, pelas organizações internacionais de financiamento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (BENI, 2006; PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009; RODRIGUES, 2012; SAN SOLO, 2013; SOLHA, 2005). Há, ainda, discorre Ignarra (2003), os organismos internacionais com ingerência direta sobre a atividade turística, como a OMT e o *World Travel and Tourism Council* (WTTC). Bem como outros que se articulam, de algum modo, com a atividade turística, a exemplo da Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA), a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) e a *International Hotel and Restaurant Association* (IHRA).

Nas três últimas décadas as instituições financeiras internacionais contribuíram para modificar a fisionomia do turismo no Brasil (RODRIGUES, A., 2012). Isto em virtude de alguns programas de fomento ao turismo terem sido financiados com recursos advindos delas, com contrapartida do estado. De acordo com Beni (2006), Panosso Netto e Trigo (2009), Rodrigues, A. (2012), Sansolo (2013) e Solha (2005), os recursos financeiros do Banco Mundial e, majoritariamente, do BID financiaram o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR NE I e II) e o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR).

Essas instituições financeiras ademais de terem contribuído para o desenvolvimento do turismo, fomentaram, de certo modo, a descentralização e a gestão participativa do turismo nas regiões, e especificamente nos estados, abrangidos pelos programas acima citados, em virtude da “[...] necessidade de se criarem estruturas na administração pública estadual para gerenciar a implementação” (SOLHA, 2005, p. 45) dos mesmos. Foi o que aconteceu com o PROECOTUR, cuja implantação no Pará foi analisada por Nascimento (2009). Tal autora aponta, entre suas conclusões, que faltou capacitação técnica à estrutura administrativa estadual

responsável pela gestão do programa. Assim, não importa apenas criar a estrutura administrativa, é preciso que ela seja devidamente capacitada para desempenhar suas ações.

Por fim, esta fase foi, segundo Beni (2006), Carvalho (2005), Panosso Netto e Trigo (2009) e Solha (2005), de aprimoramento das estruturas administrativas estaduais e de adoção de posturas com viés mais sério e profissional por parte dos governantes e dos gestores estaduais de turismo. Os organismos existentes foram “[...] adaptados, substituídos, ganharam, mais ou menos poderes, na intenção de estarem mais aptos à gestão” (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 60) e em atendimento às “[...] demandas externas, relacionadas principalmente aos organismos internacionais de financiamento” (SOLHA, 2005, p. 45). Solha (2005) cita a Bahia e o Ceará como exemplo de estados que conseguiram estabelecer estruturas administrativas eficientes e, por conseguinte, atender as exigências dessas instituições e captar os recursos necessários para implementar seus projetos.

É nesse contexto que surge a Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR), no estado do Amazonas. Ela nasce, segundo Panosso Netto e Trigo (2009), com *status* de secretaria de estado, mesmo integrando a administração indireta do executivo estadual. E que o estado do Pará é um dos que passa por mudanças na gestão do turismo, o que ocorre com a criação do Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR) e da Secretaria Estadual de Turismo (SETUR). Importa registrar que será discorrido sobre tais órgãos no subcapítulo 4.1.

O estudo dessas três fases da gestão pública do turismo no Brasil demonstra a evolução do papel do estado de interventor, para produtor e, por fim, coordenador e catalisador das forças produtivas. Evidencia que a gestão pública do turismo, nas três esferas de poder, evolui, paulatinamente, da centralizada e autoritária para a descentralizada, integrada e participativa, mais democrática e transparente, embora isto ainda esteja em processo de concretização. E, que, a participação de todos os atores sociais ganha, cada vez mais, importância na gestão, na formulação e implementação de políticas públicas e no planejamento do turismo.

A participação dos atores não somente ganha destaque, mas torna-se requisito imprescindível para o sucesso da gestão pública do turismo, em qualquer nível de governo, e para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas para o setor, fazendo com que ambas, gestão e políticas públicas, sejam corresponsabilizadas e compartilhadas entre os envolvidos. Entretanto, isso não é um processo consolidado e, sim, em constante construção, com possibilidades grandes de sucesso. Mas que enfrenta, igualmente, riscos e obstáculos que com perseverança, empenho e boa vontade podem ser superados em prol de um turismo efetivamente sustentável em termos socioambientais, políticos e econômicos.

A variabilidade da gestão do turismo nos órgãos das administrações públicas federal e estaduais, ao longo dessa fase, arrefeceu. Na esfera federal há um sistema de gestão composto por um órgão responsável pelas políticas públicas e planejamento do turismo, um pela promoção e divulgação do destino Brasil e por órgãos consultivos de assessoramento ao órgão gestor. Isso tem se refletido tanto nos governos estaduais quanto municipais, salvaguardadas as devidas proporções.

Em síntese, estados e municípios brasileiros estão adotando quase a mesma configuração da gestão pública federal do turismo. A diferença está basicamente nos municípios. A maioria destes apresenta o órgão gestor de turismo vinculado a outra área, notadamente a cultura, ao desporto, ao meio ambiente ou a uma conjunção destas; e o órgão consultivo/deliberativo, frequentemente o conselho municipal de turismo.

Uma questão a ser observada, nesse contexto, é que na maioria das vezes, a descentralização ocorre de “[...] forma lenta em alguns municípios, que permanecem dependentes dos repasses do governo federal, o que tem reflexos no desenvolvimento do turismo nessas regiões” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 84). Uma justificativa possível para isso é que a criação de um órgão específico para a gestão do turismo não assegura dotação orçamentária efetiva para que esse órgão possa desempenhar suas atribuições. E, mais, também não garante que o quadro funcional dele seja capacitado e qualificado tanto em termos administrativos quanto em relação à atividade turística e que as políticas por ele formuladas alcancem os objetivos almejados.

Essa justificativa pode ser estendida para os estados. O que é possível de ser notado no estudo realizado por Todesco (2013) que a corrobora e vai mais além, complementando-a, no que tange às gestões amazônicas. Ela analisa as ações do estado nacional na produção de políticas públicas para a Amazônia brasileira. Estuda, para tanto, a atuação dos órgãos oficiais de turismo dos estados amazônicos à luz do PROECOTUR.

Tal autora constatada a presença de empresas de consultoria assumindo funções tipicamente estatais, sob os paradigmas da descentralização e do enxugamento do estado, notadamente quanto à formulação das políticas públicas. Na visão dela, a

[...] produção terceirizada da política pública alimenta a precarização dos órgãos oficiais de turismo, subutiliza ou ignora as equipes de pesquisa das universidades e dos centros de estudos públicos, desrespeita a participação e os interesses da sociedade alvo e trata o território como simples receptáculo de ações. (TODESCO, 2013, p. 227).

E essa prática de contratação de empresas de consultoria tem sido a tônica, também, das ações dos estados amazônicos quanto à formulação das suas próprias políticas estaduais para o desenvolvimento da atividade turística. Cita-se, como exemplo, os estados do Amazonas e do Pará, conforme melhor discorrido no capítulo 4.

Em relação ao MTUR, para Lohmann e Panosso Netto (2009, p. 132) ele “[...] tem maior autonomia e independência, mas nem sempre pode contar com orçamento suficientemente grande para desenvolver de maneira satisfatória todos os programas que poderia implantar”. Há ainda a postura adotada pelo gestor. Quanto a isso, Carvalho (2005, p. 22) assevera que “[...] enquanto tivermos pessoas capacitadas ocupando o cargo de Ministro do Turismo, tudo vai caminhar bem. O problema é quando for para lá um ministro fraco, instrumento das tradicionais barganhas políticas”. Essa preocupação permeia a gestão pública do turismo em nível estadual e, majoritariamente, no municipal e se torna, não raro, a mais pura expressão da realidade.

Por fim, abstrai-se, repisando a discussão, que na década de 1990, a gestão pública do turismo apresentava-se com um misto de centralização e descentralização. Ao mesmo tempo em que transferia a responsabilidade pelo fomento ao turismo aos municípios, via PNMT, centralizava a gestão, a implementação e o controle do programa nas coordenações municipal, estadual e federal. Isso sem esquecer os conselhos municipais, que decidiam o que poderia e deveria ser feito, desde que consoante aos ditames das coordenações estadual e federal.

Lógica similar se observa a partir de 2003, quando o governo federal passa a pregar a gestão pública descentralizada, coordenada, integrada e participativa, via PRT – Roteiros do Brasil. Mas mantém, novamente, a gestão, a implementação e o controle dele nos mesmos moldes que ocorria com o PNMT. Em ambos os casos, a ordem é seguir os ditames do MTUR, tudo o que se tencionava e se tenciona fazer tem que estar de acordo e ter a anuência desse ministério.

A discussão ora desenvolvida se fez necessária para que se possa entender melhor sobre as políticas públicas e o planejamento do turismo, tema a ser abordado a seguir. Isto, pois, “[...] a partir da compreensão do *modus operandi* das instituições, é mais fácil entender o processo pelo qual as políticas públicas são originadas, modeladas e implementadas” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 72). E, mais, uma vez que “Uma política setorial revela uma forma de o poder público ver, pensar e se posicionar no mundo” (CRUZ, 2002, p. 49) sobre aquela temática. É, também, imprescindível para se compreender a ingerência da gestão federal do turismo sobre as estaduais e municipais.

## 2.1.2 Os números atuais do turismo brasileiro: implicações na gestão das políticas públicas e no planejamento

O início deste século XXI foi e tem sido marcado por vários acontecimentos que geraram mudanças nas sociedades mundiais. Consolidação da globalização; surgimento de inovações tecnológicas a cada dia; aumento das ações terroristas; catástrofes climáticas (*tsunamis*, enchentes, secas etc.); crises econômicas em vários países e setores da economia; crises políticas em outros; e epidemias de gripe são alguns desses acontecimentos. E, nos primeiros anos desta segunda década do referido século, ondas de violência, greves e manifestações populares ganharam as manchetes dos noticiários nacionais e internacionais, gerando repercussões tanto negativas quanto positivas, dependendo do parâmetro de análise.

Com tudo isso, “Áreas produtivas formadas por serviços destinados ao prazer, como lazer, turismo, entretenimento, gastronomia, hospitalidade, também sentiram os impactos destruidores e as ondas de prosperidade desses movimentos globais e regionais” (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 11). Desafios e oportunidades novas nascem constantemente. É nesse contexto que o turismo vem se expandindo e se diversificando, configurando-se como um dos setores da economia de maior crescimento e porte no mundo.

Antes de seguir em frente, convém apresentar a definição de turismo. Em março de 1993, a Comissão de Estatística das Nações Unidas aprova as Recomendações sobre Estatísticas de Turismo propostas durante a Conferência Internacional de Ottawa sobre Estatísticas de Viagens e Turismo, realizada em maio de 1991 (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 1995, 1999). Uma dessas recomendações é a que afirma

El turismo se describe como las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos. (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 1999, p. 3).

Essa definição foi atualizada, em 1999, agregando-se ao final dela a frase “[...] no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado”. (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 1999, p. 5). Este é o conceito de turismo que a OMT recomenda que seja utilizado pelos governos em todo o mundo e com base no qual estão baseadas suas estatísticas.

Todavia, o MTUR define que “[...] considera-se turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um



período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (BRASIL, 2008, p. 1). Observa-se, então, que o MTUR adota a conceituação definida pela OMT em 1993, não agregando a atualização feita em 1999.

A OMT recomenda, também, a definição de turista. Faz isso partindo da conceituação de visitante, que é

[...] una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados. (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 2010, p. 10).

A partir disto, a OMT considera que turista é o visitante cuja “[...] viaje incluye una pernoctación” (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 2010, p. 10). De outro modo, o turista é a pessoa que viaja para um local distinto do seu de residência habitual, por qualquer motivo que não seja o de exercer uma atividade remunerada e lá pernoita.

Em suas estatísticas, a OMT considera o turista como o viajante que pernoita. Vale ressaltar que o MTUR adota, majoritariamente, as definições recomendadas pela OMT. Entretanto, enquanto a OMT utiliza o termo chegada de turistas, o MTUR adota desembarque de passageiros. Abstrai-se que, em se tratando das estatísticas de turismo, chegadas de turistas e desembarque de passageiros são usados tendo sentido similar, o que pode ser observado no decorrer deste trabalho.

De acordo com a OMT (2014), atualmente o turismo é responsável por 9% do Produto Interno Bruto (PIB) (efeito direto, indireto e induzido); 6% do comércio internacional; 29% das exportações de serviços; por um em cada 11 empregos; por gerar 1,4 bilhões de dólares em exportações<sup>26</sup> e 1.159 bilhões de dólares em receita em todo o mundo. Os dados da OMT registram, ainda, que o turismo tem crescido de modo praticamente ininterrupto, registrando 278 milhões de turistas internacionais, em 1980; 528 milhões, em 1995; 1.087 milhões em 2013; e como projeção de que em 2030 atinja os 1.800 milhões. Comprova-se, assim sendo, a importância do turismo na economia mundial e o seu papel como ferramenta para promover desenvolvimento, prosperidade e bem-estar.

A OMT aponta também que

Un número creciente de destinos de todo el mundo se han abierto al turismo y han invertido en este sector, haciendo del mismo un factor clave del progreso

<sup>26</sup> “En términos macroeconómicos, el gasto de los visitantes internacionales se contabiliza como exportaciones en el país de destino y como importaciones en el país de residencia del visitante.” (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 2014, p. 5).

socioeconómico mediante la obtención de ingresos por exportaciones, la creación de puestos de trabajo y de empresas y la ejecución de infraestructuras. (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO, 2013, p. 2).

Dessa feita, ademais dos tradicionais destinos da Europa e América do Norte, muitos outros estão surgindo. As estatísticas da OMT (2014) dão conta que, em 2013, as regiões<sup>27</sup> da Ásia e Pacífico foram as que mais cresceram em relação a 2012, com um aumento de chegadas de turistas internacionais da ordem de 6%; seguida Europa e África, ambas com 5%; e pelas Américas, com 3%. Todavia, o Oriente Médio se manteve sem mudanças. Nas Américas, a Central ficou em primeiro lugar, com crescimento de chegadas de turistas internacionais de 3,75%; a do Norte em segundo, com 3,5%; a do Sul<sup>28</sup> em terceiro, com 2,6%; e o Caribe em quarto, com 2,4%.

Em se tratando especificamente da América do Sul, os dados da OMT (2013) apontam que os países que mais receberam turistas no período de 2010 a 2012 foram Argentina, Brasil e Chile. Todavia, o país com crescimento maior de chegadas de turistas internacionais em 2012, em relação a 2011, foi Venezuela, com 19%, seguido do Chile, com 13%; e Guiana, com 12%. E os dados da OMT (2014) revelam que em 2013 os países que mais receberam turistas foram Argentina, Chile e Peru. O país com maior crescimento de chegada de turistas internacionais em 2013, em relação a 2012, foi Peru, com 11%; seguido do Equador (7,4%) e Colômbia (5,2%). Entretanto a OMT não dispõe dos números do Brasil referentes à 2013.

O Brasil também cresceu, porém em uma proporção menor, apenas 4,5%<sup>29</sup>, comportamento que ocorreu também nos anos anteriores. Em 2010 o crescimento das chegadas foi 7,5% a mais que 2009; e em 2011 foi de 5,3% a mais que 2010. Ou seja, de 2010 a 2012 a quantidade de chegadas de turistas internacionais no Brasil cresceu, mas em quantidades menores a cada ano em relação ao ano anterior. Para o ano de 2012 a OMT não dispõe dos dados brasileiros.

De acordo com dados da OMT (2014) e do MTUR (BRASIL, 2014a), a quantidade de chegadas de turistas internacionais no mundo foi crescente de 2005 a 2008, em 2009 houve uma queda, voltando a crescer a partir de 2010, atingindo 1.087 bilhões de chegadas em 2013. O que aconteceu igualmente na América do Sul e no Brasil. Em termos comparativos percentuais, a participação da América do Sul no mundo também foi crescendo, ao longo desse

<sup>27</sup> A OMT entende por região, cinco áreas grandes do mundo: Américas, Europa, Ásia e Pacífico, África e Oriente Médio.

<sup>28</sup> Para a OMT (2013), a América do Norte congrega o Canadá, Estados Unidos e México.

<sup>29</sup> O que lhe conferiu a 9ª posição, na frente apenas da Argentina, Bolívia, Guiana e Guiana Francesa.

período, de 2,3% em 2005 até o equivalente a 2,6% em 2012. Porém sofreu uma queda para 2,5 em 2013.

Essas mesmas fontes registram que a participação do Brasil na América do Sul foi decaindo, de 29,28% em 2005 a 20,96% em 2012. Mas teve um crescimento para 21,22% em 2013. Em relação à participação do Brasil no mundo, ela decaiu de 0,67% em 2005 a 0,53% em 2013.

A geração de receita cambial pelo turismo refletiu, ainda conforme a OMT (2013) e o MTUR (BRASIL, 2014a), o ocorrido quanto à chegada de turistas internacionais no período de 2005 a 2013. Isso tanto em relação ao mundo quanto a América do Sul e ao Brasil. Deste modo, a receita gerada mundialmente foi de 680 milhões de dólares em 2005 a 1.159 bilhões em 2013; enquanto que na América do Sul foi 12,4 milhões em 2005 a 23,9 milhões em 2013; e no Brasil foi de 3,9 em 2005 a 6,7 milhões em 2013.

Em termos comparativos percentuais, ainda no que concerne a geração de receita cambial pelo turismo, a participação da América do Sul no mundo também foi crescendo. Ao longo desse período, cresceu de 1,8% em 2005 até o equivalente a 2,2% em 2009. Esse valor permanece até 2012, decaindo para 2,1% em 2013.

Consoante ainda a OMT (2013) e o MTUR (BRASIL, 2014a), a participação do Brasil na América do Sul de 31,14 em 2005 decaiu até 29,31% em 2007, voltou a crescer em 2008 (30,13%) e tornou a decair a partir de 2009 (28,71%) até 28,03% em 2013. Em relação à participação do Brasil no mundo, houve crescimento de 0,57% em 2005 até 0,62% em 2009, queda em 2010 (0,61%), crescimento em 2011 (0,63%) e queda nova até 2013 (0,58%). Em suma, a participação do Brasil em relação ao mundo quanto à chegada de turistas e a geração de receita cambial são inferiores a 1%.

Importa resgatar que, conforme retratam as estatísticas da OMT (2014), a busca dos turistas por destinos novos comprova que as mudanças ocorridas no mundo influenciaram e continuam a influenciar as viagens e o turismo. Um perfil novo de turismo entra em voga, nele “[...] o prazer de viajar está intimamente associado às experiências que serão vivenciadas durante a viagem, em uma perspectiva individual e personalizada” (PANOSSO NETTO; GAETA, 2010, p. 15). Nesse contexto, Panosso Netto (2010, p. 48) afirma que

Tudo nos leva a crer que estamos vivendo – ou pelos menos tentando viver – a era da experiência. [...] Esse momento é caracterizado pela busca de novos horizontes em que o ser humano possa expressar seus maiores segredos e se maravilhar com o outro, com o novo, com o simples, com o singelo, com o belo e, por que não dizer, com o feio.

Os turistas buscam, então, em suas viagens para locais distintos dos tradicionalmente procurados, viver experiências novas com valor agregado elevado. O que os leva a ser, segundo Beni (2006), Jafari (2010), Panosso Netto e Gaeta (2010) e Trigo (2010), mais seletivos em relação ao destino a ser visitado, ao produto turístico a ser adquirido. Eles desejam que a viagem a ser empreendida e os serviços a serem utilizados se tornem uma experiência inesquecível.

Para tanto, o mercado turístico deve estar devidamente preparado e “Isso não implica apenas poder econômico, mas fundamentalmente atitudes e posturas sociais, culturais, estéticas e políticas” (TRIGO, 2010, p. 31). O que demonstra a necessidade de ações articuladas e integradas entre todos os atores envolvidos<sup>30</sup> visando atender esse turista novo, que busca o “[...] denominado turismo de experiência” (PANOSSO NETTO, 2010, p. 49). O turismo como alternativa de viver experiências é, no Brasil, objeto do Projeto Economia da Experiência/Tour da Experiência<sup>31</sup> do MTUR em parceria com Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e apoio do Instituto Marca Brasil.

Ademais da motivação do turista e de outros fatores contribuirão para um local atrair visitantes, anteriormente apontados, há que se destacar a importância e o papel da imagem que se propaga e/ou que se tem do mesmo. Isto, pois, “A imagem de um destino é um dos maiores responsáveis pelo sucesso ou fracasso deste” (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 137). Ao adotar pensamento similar ao desses autores, de que “Um destino com problemas de planejamento turístico pode não atrair tantos turistas como se previa no início de seu desenvolvimento” (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 137-138), tem-se que a imagem é outro fator primordial a ser considerado no planejamento do destino que se pretenda turístico.

Nesse contexto, várias perguntas podem ser feitas. Qual a justificativa para o Brasil ocupar a nona posição, entre os países da América do Sul, em quantitativo de chegada de turistas internacionais? Será um problema apenas de imagem? Ou de planejamento turístico do destino como um todo? Ou, ainda, considerando o disposto por Panosso Netto e Trigo (2009), por questões referentes ao contexto social, político e econômico do país? Isto posto que tais autores afirmem que

Os três fatores fundamentais para o desenvolvimento do turismo em um país ou região são estabilidade política, social e econômica [...] se dois desses fatores estiverem comprometidos, certamente o turismo sofrerá um decréscimo acentuado. (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009, p. 32-33).

<sup>30</sup> Quais sejam a sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada.

<sup>31</sup> Maiores informações no endereço eletrônico: <<http://www.tourdaexperiencia.com.br/institucional>>.

Assim sendo, como explicar, por exemplo, que um país como a Venezuela, que até pouco tempo atrás (início da década de 2010) estampava as manchetes dos noticiários internacionais por conta da crise política e econômica que enfrentava, conseguiu ter um crescimento de 19% nas chegadas de turistas internacionais? Urge, então, que se reveja o que tem sido feito em relação ao turismo no Brasil, visando identificar onde as falhas estão e o quê e como fazer para saná-las.

Foram discutidos acima números do turismo brasileiro no contexto internacional. Neste momento, faz-se imprescindível abordar a conjuntura nacional. De acordo com dados do MTUR (BRASIL, 2013a, 2015), de 2008 a 2014, os principais países emissores de turistas para o Brasil foram Argentina, Estados Unidos, Itália, Alemanha, Uruguai, Chile e França.

E conforme Brasil (2014c), em 2014, o quantitativo de desembarque de passageiros em voos internacionais foi de 9.467.994 passageiros e em voos nacionais foi de 88.943.789. Abstrai-se que os mercados emissores maiores de turistas para o Brasil são a própria América do Sul, a Europa e os Estados Unidos. E que é maior o desembarque de passageiros em voos nacionais que internacionais.

O perfil da demanda turística internacional que visitou o Brasil de 2008 a 2011, traçado pelo MTUR (BRASIL, 2014b), registra que o motivo da viagem foi lazer (1º lugar), outros motivos (2º lugar) e negócios, eventos e convenções (3º lugar); que as três principais motivações para as viagens a lazer foram, nessa ordem, o sol e praia; a natureza, ecoturismo ou aventura; e a cultura. Os destinos (cidades) mais visitados a lazer foram Rio de Janeiro, Foz do Iguaçu, Florianópolis, São Paulo e Armação dos Búzios (RJ); a negócios, eventos e convenções foram as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre e Campinas (SP); e a outros motivos foram São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Foz do Iguaçu e Curitiba. As cidades de Belém e Manaus não figuram entre os cinco destinos brasileiros mais procurados.

O Tabela 1 registra os dados do MTUR (BRASIL, 2013a, 2014c, 2015) referentes a chegada de turistas no Brasil pelo Amazonas e pelo Pará e o desembarque internacional e nacional de passageiros nesses mesmos estados. É possível, então, que, de 2012 a 2014, os turistas chegaram ao Brasil em maior quantidade pelo Amazonas que pelo Pará. E que o desembarque internacional de passageiros foi maior no Amazonas que no Pará, enquanto que em relação ao desembarque nacional ocorreu justamente o contrário, foi maior no Pará que no Amazonas.

Tabela 1 – Chegada de turistas no Brasil pelo Amazonas e Pará e desembarque nacional e internacional de passageiros nesses estados – 2012 a 2014

Estados	Chegada de Turistas no Brasil <sup>1</sup>			Desembarques Internacionais <sup>2</sup>			Desembarques Nacionais <sup>2</sup>		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Amazonas	34 720	32 993	50 032	98 675	107 054	Não Info.	1 516 495	1 467 729	Não Info.
Pará	16 877	13 269	14 813	23 589	22 842	Não Info.	2 227 819	2 354 357	Não Info.

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir de MTUR (2013a, 2014c, 2015).

(1) Dados do Departamento de Política Federal e do MTUR.

(2) Dados da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO).

Observa-se, no quadro acima, que a chegada de turistas no Brasil por ambos estados sofreu queda em 2013, voltando a crescer em 2014. Que os desembarques internacionais aumentaram e os nacionais diminuíram de 2012 para 2013 no Amazonas e que no Pará ocorreu o contrário. A conclusão a que se chega é que o Amazonas recebe mais turistas internacionais e o Pará mais nacionais.

O perfil dos turistas internacionais em visita a Belém de 2008 a 2013 delineado pelo MTUR (BRASIL, 2014b) aponta que eles procediam, majoritariamente, da Europa (França, Portugal, Holanda e Alemanha), Estados Unidos e América do Sul (Suriname e Argentina). Que a motivação da viagem em 2008 e 2009 foi por outros motivos; negócios, eventos e convenções; e lazer; mas em 2010 a 2012, permaneceram em primeiro lugar os outros motivos; seguido do lazer; e dos negócios, eventos e convenções; e em 2013 o primeiro lugar permaneceu inalterado, havendo inversão entre a segunda e a terceira posição. A motivação a lazer foi basicamente por natureza, ecoturismo, aventura; cultura; e sol e praia.

No mesmo período e ainda segundo o MTUR (BRASIL, 2014b), os turistas em visita a Manaus provinham, notadamente, dos Estados Unidos, Europa (França, Alemanha e Itália) e Ásia (Coreia, Japão e China). A primeira motivação da viagem de 2008 a 2011 foi por lazer; e de 2012 a 2013 foi por negócios, eventos e convenções; e a segunda foi o contrário nos referidos anos; permanecendo na terceira posição, de 2008 a 2013, outros motivos. De 2008 a 2013 a motivação a lazer foi basicamente por natureza, ecoturismo, aventura. A motivação por sol e praia ocupou a segunda posição em 2008, 2009 e 2011 e a terceira em 2010 e 2013. A motivação por cultura ficou em segundo lugar em 2012, 2012 e 2013 e a terceira em 2008, 2009 e 2011. E em 2012 a motivação por esportes ficou em terceiro lugar.

Em relação ao contexto nacional, o MTUR (BRASIL, 2012a) identificou a procedência dos turistas nacionais em visita, em 2011, aos estados do Amazonas e do Pará como um todo, e não às cidades de Belém e Manaus. Dessa feita, no caso do Amazonas, os turistas procederam,

mormente, do próprio estado (61%), seguido do Pará (8,2%), Roraima (6,5%), São Paulo (5,6%) e Acre (3,8%). Em relação ao Pará, os principais emissores de turista foram o próprio Pará (50%), seguido dos estados do Maranhão (12,3%), Amazonas (9,4%), Amapá (9,2%) e Maranhão (7,8%). Tem-se que, em ambos os casos, a maior parcela dos turistas era originária dos próprios estados.

Os dados estatísticos apresentados demonstram, em parte, o panorama atual do turismo no Brasil e nas cidades de Belém e Manaus, capitais, respectivamente, dos estados do Pará e Amazonas *loci* da pesquisa realizada. Convém ressaltar que foram destacados apenas os critérios considerados de maior relevância para o estudo em tela, quais sejam: o quantitativo de turistas; a procedência deles, tanto em termos nacionais quanto internacionais; e a motivação da viagem, uma das bases da segmentação do mercado turístico. Isto, pois, estas são algumas das informações necessárias para subsidiar as políticas públicas e o planejamento do desenvolvimento de um destino turístico, conforme será visto no subcapítulo 2.2.

Importa ressaltar, de acordo com o disposto por Dias (2003), Lohmann e Panosso Netto (2012), Panosso Netto e Trigo (2009) e Vignati (2008), que as transformações socioeconômicas, políticas e tecnológicas ocorridas continuamente, tanto nacional quanto internacionalmente, implicam no surgimento de tendências em várias áreas<sup>32</sup> que influenciam o mercado turístico. Isto, posto que este mercado seja dinâmico e sensível ao seu entorno. Portanto, conhecer e/ou prever as tendências do mercado é, bem como compreender o cenário atual e projetar cenários futuros, de suma importância para a formulação de políticas públicas e para o planejamento de um destino turístico, de tal sorte a torná-lo competitivo nesse mercado tão dinâmico.

Nesse contexto, a OMT (2014) prevê que, considerando o turismo internacional, em 2030, as chegadas de turistas internacionais alcançarão o quantitativo de 1800 milhões de turistas, em um crescimento anual de 3,3%. E que o destino principal buscado pelos turistas serão os países de economia emergente, cerca de 57%, principalmente em certas áreas da Ásia, América Latina, Oriente Médio e África, que terão seu ritmo de crescimento dobrado, cerca de 4,4% ao ano. Em termos regionais, as que terão maior crescimento serão a Ásia e Pacífico, seguida da região Oriente Médio e da África, que ocuparão fatias maiores do mercado turístico enquanto as regiões da Europa e Américas as terão reduzidas.

---

<sup>32</sup> Dias (2003) enumera as tendências econômicas globais, políticas, político-institucionais, culturais, demográficas e socioambientais. E Vignati (2008) elenca as tendências em seis áreas: econômicas, políticas, tecnológicas, sociodemográficas, da oferta e da demanda.

No âmbito nacional, é interessante observar que o Plano Nacional de Turismo (PNT): uma viagem de inclusão abrangia o período de 2007 a 2010 (BRASIL, 2007); e que em 2010 foi elaborado o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014. Este documento dava “[...] início a um processo de reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento do Turismo brasileiro para os próximos anos” (BRASIL, 2010a, p. 8). E estava dividido em diagnóstico, cenários e projeções e proposições.

No capítulo dos cenários e projeções apresentava três cenários futuros para o crescimento do turismo, ou seja, três possíveis configurações para o turismo brasileiro ao final do horizonte temporal do documento. Destarte, em 2014, o turismo no Brasil poderia se caracterizar como tendo crescimento acelerado com ganhos de competitividade<sup>33</sup>; ou crescimento moderado com pequenos ganhos de competitividade; ou crescimento inercial com problemas de competitividade. A se considerar os indicadores chave do turismo, quais sejam, segundo a OMT (2013, p. 6), “[...] a chegada de turistas internacionais e a receita do turismo internacional”, a possibilidade era do turismo brasileiro se configurar, em 2014, no máximo no cenário intermediário.

No entanto, em 25 de abril de 2013, o MTUR lança o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013/2016 – o turismo fazendo muito mais pelo Brasil<sup>34</sup>. A base para a elaboração dele foi o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014. E os dados estatísticos que o subsidiaram e que constam no capítulo denominado Diagnóstico referem-se aos números do turismo registrados até o ano de 2012.

No PNT 2013/2016 não são traçados cenários futuros nos moldes dos apresentados no Documento Referencial, os quais também não são retomados. Mas no capítulo denominado Visão de Futuro consta que, em 2020, o Brasil estará posicionado como “[...] uma das três maiores economias turísticas do mundo” (BRASIL, 2013d, p. 60). O Brasil será, então, o terceiro maior Produto Interno Bruto turístico em razão de algumas variáveis favoráveis, entre as quais a taxa de câmbio mais apropriada ao turismo e a exposição brasileira no contexto internacional por conta dos megaeventos esportivos, quais sejam a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Com base no panorama traçado neste tópico, algumas observações carecem de ser feitas. Inicialmente, observa-se que a situação econômica, política e social influencia na maior ou

---

<sup>33</sup> De acordo com Vignati (2008, p. 235), a competitividade de um destino turístico é a capacidade que ele tem “[...] para concorrer com outros destinos do mundo, gerando um nível de renda superior à média e mantendo essa situação a longo prazo, como o mínimo custo social e ambiental possível”.

<sup>34</sup> Aprovado pelo Decreto nº 7.994, de 24 de abril de 2013 (BRASIL, 2013c).



menor realização das viagens e, por conseguinte, do turismo. Ao longo dos tempos, a instabilidade política, econômica e social tem afetado sobremaneira o fluxo de turistas para determinados destinos. Basta lembrar, principalmente dos ataques terroristas e do pânico por eles causados, que se refletem basicamente nas medidas de segurança adotadas mundialmente e que, não raro, chegam às vias do ridículo e do constrangimento público.

Outra questão foi a instalação de infraestrutura básica, também denominada infraestrutura de apoio ao turismo, tais como vias de acesso, meios de transporte, segurança, urbanização. E, também, a criação de equipamentos e serviços turísticos, tais como hospedagem, na atualidade agregada ao conceito de hospitalidade, alimentação, agenciamento; e de atrativos turísticos. Isso demonstra a importância do tempo histórico para compreender a evolução da atividade turística e suas implicações.

Importa lembrar também os segmentos do turismo novos e os problemas para as comunidades receptoras. Ambos gerados tanto pelas mudanças provocadas pela globalização e avanço tecnológico quanto pelo fluxo cada vez maior de pessoas, confirmado pelas estatísticas da OMT, interagindo umas com as outras em busca do novo e de vivenciar experiências únicas e marcantes. Como tais questões influenciam sobremaneira as localidades, estados e países, requerem atenção crescente dos planejadores do espaço turístico e dos formuladores de políticas públicas para o desenvolvimento dos destinos que se pretendam turísticos.

A diversidade de segmentos novos é reflexo tanto da especialização crescente do mercado turístico quanto do papel atribuído ao turismo pelas pessoas no sentido de suprir suas aspirações e interesses, não atendidos na vivência diária. E a cada dia segmentos novos surgem, outros se subdividem ou se reagrupam. Entre eles estão o intercâmbio cultural, o turismo pedagógico, o enoturismo, o turismo de golfe, o turismo *gay* (GLS) e o turismo espacial.

A prática dessas variedades de segmentos do turismo abre um leque de possibilidades para o desenvolvimento da atividade turística em uma localidade. No entanto é necessário que “[...] cada local defina em que tipo ou tipos de turismo suas características se enquadram, de acordo com o potencial da região” (OLIVEIRA, A., 2005, p. 78). Como exemplo disso cita-se o turismo de jogos ou cassinismo, em Las Vegas (Estados Unidos) e o turismo bíblico e/ou religioso, em Jerusalém (Israel). E no Brasil, o turismo cultural, em Ouro Preto (Minas Gerais); o religioso, em Belém (Pará); o enoturismo na região da Uva e Vinho (Rio Grande do Sul); e o ecoturismo, na região Amazônica como um todo.

Definido o segmento do turismo ao qual determinado local se enquadra, o planejamento do desenvolvimento turístico precisará ser realizado considerando as vantagens competitivas e

comparativas<sup>35</sup> do local baseadas nesse(s) segmento(s). Linha de raciocínio que dever embasar, igualmente, as políticas públicas de turismo que norteiam tal planejamento. Desse modo, o local estará preparado, tanto em termos infraestruturais e de equipamentos e serviços quanto promocionais, para receber os turistas que buscam ter seus anseios e necessidades atendidos bem como vivenciar experiências únicas, que os marcarão por toda a vida.

Por fim, ressalta-se o viés majoritariamente econômico que caracteriza o conceito de turismo adotado pela OMT e, por conseguinte, pelo MTUR. Esse conceito pauta a maioria das políticas públicas para o turismo no Brasil. Isto uma vez que o objetivo principal delas é o turismo como ferramenta para a promoção do desenvolvimento, por meio da geração de emprego e renda e, por consequência, melhoria na qualidade de vida das comunidades receptoras.

Entretanto, há que se destacar que nem sempre os impactos econômicos positivos gerados compensam os negativos em termos socioambientais. Os formuladores de políticas públicas e planejadores necessitam ter, conseqüentemente, a capacidade de pensar o turismo tanto enquanto atividade econômica quanto como fenômeno sociocultural e ambiental. E eles necessitam traduzir isso nas ações para o desenvolvimento dos destinos turístico.

## **2.2 Políticas públicas e planejamento do turismo para a promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial**

O turismo é uma das atividades econômicas mais expressivas no mundo contemporâneo. Isso, em virtude, majoritariamente, do aumento do tempo livre das pessoas, o que as leva a deslocar-se em busca de conhecimentos e experiências novas. Por outro lado, enquanto atividade com capacidade inquestionável para gerar empregos e divisas, tem sido fomentado como ferramenta para a promoção de desenvolvimento por inúmeros estados nacionais, inclusive o Brasil.

Neste subcapítulo são abordadas questões referentes às políticas públicas e ao planejamento do turismo como instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável e do socioespacial. Em seguida aborda-se a evolução do planejamento do desenvolvimento do turismo brasileiro. Por fim, discute-se sobre as políticas públicas que orientaram e ainda

---

<sup>35</sup> As vantagens competitivas são “[...] as condições macro e microeconômicas que induzem o mercado ao consumo da oferta turística de um território, em detrimento de seus concorrentes” e as vantagens comparativas “[...] são valores tangíveis e intangíveis que definem a identidade de um território e que o diferenciam da concorrência” (VIGNATI, 2008, p. 238).

orientam esse processo de planejamento. Isso contribuirá para a compressão das políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará.

### 2.2.1 As políticas públicas e o planejamento do turismo: do central ao local

Após discutir sobre a gestão pública do turismo na esfera federal e sua interface com as gestões estaduais e municipais é chegado o momento de abordar as políticas públicas e o planejamento do turismo. Há que se considerar que eles carregam os traços ideológicos e expressam o pensar e o como agir dos governos no âmbito dos quais são propostos, conforme visto no tópico anterior. Inicialmente, aborda-se o planejamento da atividade turística realizado pela gestão pública federal do turismo e sua replicação nas esferas estadual e municipal. E, posteriormente, discorre-se sobre as políticas públicas de turismo que embasaram o planejamento do turismo no Brasil, na Amazônia e nos estados do Amazonas e do Pará.

#### 2.2.1.1 Planejamento do turismo: uma gama de possibilidades

Planejar o turismo como uma das atividades possíveis para promover o desenvolvimento de um destino requer, antes, que se tenha clareza do paradigma de desenvolvimento que se almeja alcançar. Isso levando em consideração que as discussões e o próprio conceito de desenvolvimento têm passado por mudanças<sup>36</sup> com o decorrer do tempo. E que o planejamento e as políticas públicas de turismo no Brasil refletem fidedignamente o paradigma político-ideológico em voga mundialmente e qualquer mudança é notada tanto nos discursos quanto nas ações neles adotadas.

Ao longo dos últimos séculos, o entrelaçamento entre o desenvolvimento econômico, a preocupação ambiental e a atenção à população se fortaleceu e não se concebe mais pensar o desenvolvimento mundial, nacional, regional ou local considerando apenas o vetor econômico. Esse pensamento novo foi construído, dispõem Buarque (2006), Foladori (2001), Morin (1997) e Sachs (1993), por meio de um processo longo iniciado em meados do século XX. Beni (2006), Dias (2003), Hall (2001) e Vignati (2008), entre outros, também narram essa modificação, mas o fazem no âmbito de suas discussões sobre o turismo.

Em consonância com o disposto por tais autores, de início pensava-se unicamente no desenvolvimento econômico, mensurado apenas por indicadores de crescimento, a exemplo do

---

<sup>36</sup> Barros et al (2008), Beni (2006), Bursztyn (2005), Cruz (2006), Dias (2005), Hall (2001), Molina (2005) e Vignati (2008) são alguns dos autores que abordam essas mudanças e/ou as repercussões por elas geradas.

PIB e da poupança. Em seguida, no desenvolvimento econômico e social, gerador de benefícios econômicos a serem distribuídos justa e igualmente, mensurado por indicadores que refletem as melhorias sociais quantitativas e qualitativas, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), as taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil e o grau de organização e participação social, além dos econômicos. Porém, dadas as externalidades negativas geradas pelo padrão de desenvolvimento hegemônico deletério, esse modelo passou a ser questionado.

Contribuiu para isso o acirramento da questão ecológica (MORIN, 1997) e outros acontecimentos que embasaram as discussões e estudos sobre a redefinição do paradigma até então adotado. Destaque para o relatório Os Limites do Crescimento do Clube de Roma e a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente realizada em Estocolmo (Suécia), ambos em 1972 (BUARQUE, 2006; SACHS, 1993; VIGNATI, 2008). E, igualmente, a proposição do que Sachs (1993, p. 30, grifo do autor) chamou de “[...] **ecodesenvolvimento**”. Este termo constituiu base para o surgimento de outro, o desenvolvimento sustentável.

Buarque (2006), Hall (2001) e Vignati (2008), entre outros, apontam que esse termo foi proposto pela primeira vez, em 1987, no estudo denominado “*Our common future*” realizado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). Nele o desenvolvimento sustentável foi conceituado 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). Sua mensuração é feita, em conformidade com Beni (2006), congregando indicadores econômicos, sociais e ambientais. Em suma, esse modelo de desenvolvimento pressupõe o atendimento das necessidades econômicas, sociais e ambientais atuais e futuras.

É esse entendimento novo que está em consolidação mundialmente, neste século XXI, dada a preocupação generalizada com a utilização dos recursos naturais renováveis e, principalmente, dos não-renováveis. Nações por todo o mundo estão adotando medidas para mitigar os danos ambientais já causados e para minimizar os futuros. Isto primando por seguir um olhar expandido sobre desenvolvimento que “[...] remete a dois conceitos-chave, a saber, a conservação do “capital ambiental” e a ideia de “capital social”, que ao serem incorporados na equação do crescimento econômico trariam uma resposta às necessidades socioambientais” (BURSZTYN, 2005, p. 32, grifos do autor). É seguindo esse olhar que tais nações estão revendo suas políticas públicas e metodologias de planejar o desenvolvimento.

O Brasil também passou por uma modificação no pensar o desenvolvimento, constatada a importância premente de congregá-lo à proteção do meio ambiente. Marco dessa mudança

foi, por assim dizer, a formulação e implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981 (BENI, 2006; SIQUEIRA, 2001). E o ápice foi a realização, no Rio de Janeiro em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), nominada Eco-92 e/ou Rio-92.

Essa conferência objetivou “[...] 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). A partir de então, um paradigma novo de desenvolvimento passou a vigorar no país, desencadeando ações governamentais inúmeras. Uma delas foi a criação do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), em 1992.

Convém ressaltar que foi realizada, em junho de 2012 no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), denominada Rio+20, com o objetivo de reafirmar o comprometimento mundial com o paradigma do desenvolvimento sustentável. Todavia, a se considerar o disposto por Banerjee (2003), o desenvolvimento sustentável não conseguiu romper com os pressupostos econômicos e desenvolvimentistas. E, mais, em virtude dos países centrais/desenvolvidos/primeiro mundo terem condições e necessidades distintas das dos periféricos/subdesenvolvidos/terceiro mundo, os objetivos ambientais deles também diferem. Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável busca tentar conciliar o inconciliável.

Isto ocorre, pois, a lógica prevaiente é a de maximização dos objetivos econômicos e ambientais. Porém, tais objetivos por parte dos países desenvolvidos diferem dos países em desenvolvimento<sup>37</sup> e menos desenvolvidos, o que ficou claro na argumentação dos países ricos ao não aceitarem o estabelecimento do fundo financeiro, proposto pela China, para ajudar o desenvolvimento sustentável dos países menos desenvolvidos. A justificativa foi a necessidade de destinar recursos para reverter a crise econômica enfrentada, à época, por alguns países centrais. Com isso, e como afirmou Polanyi (1990) em outra ocasião, mais uma vez o interesse econômico prevaleceu em detrimento das necessidades da sociedade mundial.

Tais acontecimentos levam aos seguintes questionamentos: sustentável para quem?, em que sentido? Questões também levantadas por Cruz (2006), para quem o desenvolvimento que se deseja “[...] é aquele sustentado nas sólidas bases da justiça social” (CRUZ, 2006, p. 340). Mas que isso não tem servido de parâmetro de atuação para os agentes políticos e econômicos

---

<sup>37</sup> Os BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

hegemônicos. O que implica na observação de que o modelo de desenvolvimento hegemônico não foi questionado apenas em termos da preocupação ambiental.

Contribuíram, ainda, para esse questionamento várias linhas de pensamento “[...] como a “satisfação das necessidades básicas” [...] e as vertentes do “desenvolvimento endógeno” e do “etnodesenvolvimento”” (SOUZA, M., 2006a, p. 96-97, grifos do autor). A contribuição de cada uma dessas linhas foi, ainda segundo esse mesmo autor, de modo e magnitude distintos, conforme seus entendimentos de desenvolvimento, uma vez que elas questionavam sim o paradigma hegemônico, mas em termos superficiais e não essencialmente. Ademais do desenvolvimento sustentável, merece destaque, posto que também se contraponha ao modelo deletério questionado, o paradigma do desenvolvimento socioespacial proposto por Souza, M. (2006a, 2006b) e sobre o qual será discorrido a seguir.

O desenvolvimento é entendido por Souza, M. (2006b, p. 60-61; grifo do autor) como “[...] uma *mudança social positiva*”, sendo o conteúdo dela determinado consoante aos “[...] desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas”. Ele considera, por conta disso, sociedade e espaço como entidades indissociáveis, pois, enquanto substrato, o espaço pode ser concebido sem os seus produtores, ou seja, a sociedade; mas como lugar<sup>38</sup> ou território<sup>39</sup>, não. Portanto, a mudança almejada necessita contemplar concomitantemente a espacialidade e as relações sociais.

Souza, M. (2006a, b) alega, entretanto, que os favoráveis e os contrários ao paradigma hegemônico negligenciam a dimensão espacial da sociedade. Com o fito de reverter essa situação, esse autor faz uso da expressão desenvolvimento socioespacial, aludindo à “[...] transformação das *relações sociais e do espaço social*” (SOUZA, M., 2006a, p. 111; grifo do autor). Transformação que gera, segundo ele, um processo de mudança positiva alicerçada na procura por qualidade de vida melhor e mais justiça social, embasada na autonomia individual e coletiva<sup>40</sup>, estas duas percebidas por ele 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

<sup>38</sup> Entendido como “[...] espaço vivido e dotado de significado, uma realidade intersubjetivamente construída com base na experiência concreta de indivíduos e grupos” (Souza, 2006b, p.61).

<sup>39</sup> “[...] *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (SOUZA, 1995, p. 78; grifo do autor apud SOUZA, 2006b, p.61).

<sup>40</sup> Pautada no princípio autonomista de Cornelius Castoriadis (SOUZA, M., 2006a, b). Este diz que “[...] o princípio da defesa da autonomia individual e coletiva [...] é capaz de conciliar poderosamente *o respeito à alteridade com a exigência da igualdade*” (SOUZA, M., 2006b, p. 63-64, grifo do autor).

o fundamento das “leis” não é metafísico, mas a vontade consciente de homens e mulheres. (SOUZA, M., 2006a, p. 105-106, grifo do autor).

Essa definição de autonomia é importante para o estabelecimento de parâmetros para o desenvolvimento socioespacial. Com base na argumentação de Souza, M. (2006b), os próprios indivíduos e grupos específicos são responsáveis por determinar os conteúdos e definir as prioridades para que se alcance, democraticamente, mais justiça social e qualidade de vida melhor. Justiça social e qualidade de vida são, então, “[...] subordinadas à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro” (SOUZA, M., 2006b, p. 66). De outro modo, elas são parâmetros subordinados à autonomia que, por conseguinte, é o parâmetro primordial do desenvolvimento socioespacial.

Elas são tidas, ainda, como parâmetros subordinados gerais, posto que a justiça social esteja vinculada a esfera pública e a qualidade de vida à esfera privada. Souza, M. (2006b), aponta a necessidade de definir duas classes de parâmetros subordinados particulares: os associados à justiça social e os à qualidade de vida. Os primeiros “[...] podem ser o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para participação direta em processos decisórios”, enquanto que os outros “[...] são aqueles relativos à satisfação individual no que se refere à educação, saúde, moradia” (SOUZA, M., 2006b, p. 67). Algumas “[...] adaptações singularizantes” (SOUZA, M., 2006b, p. 68) podem e carecem ser produzidas de acordo com as conjunturas temporais e espaciais desses parâmetros, conforme cada situação concreta.

Os indivíduos e os grupos específicos necessitam determinar os conteúdos dos parâmetros subordinados particulares. Caso isso não aconteça, o indivíduo externo é quem determinará o desenvolvimento socioespacial e não os atores e beneficiários principais da mudança social (SOUZA, M., 2006b). Definição que carece ser pautada nos fundamentos da autonomia.

Com vistas ao alcance do desenvolvimento socioespacial efetivo, assevera Souza, M. (2006b), avanços nas performances dos parâmetros subordinados gerais relativos à justiça social e a qualidade de vida, bem como do parâmetro subordinador (autonomia) devem ocorrer respectiva e simultaneamente. Recomenda, ele, que a relação entre os parâmetros subordinados gerais deve ser complementar e não hierárquica, pois eles se calibram e completam mutuamente. Mas que, individual e isoladamente, eles não são suficientes para embasar estimativas e estratégias de desenvolvimento socioespacial. Souza, M. (2006b) ressalta a importância da utilização de tais parâmetros para subsidiar diagnósticos e propostas de intervenção com o fito de desenvolvimento.

Observa-se que os paradigmas do desenvolvimento sustentável e do socioespacial primam pela participação dos atores para a consecução deles. Autores como Bandeira (1999), Bordenave (2002), Buarque (2006), Kliksberg (2000), Matus (1989), Putnam (2002) defendem a participação como requisito para o desenvolvimento sustentável. Em relação ao desenvolvimento socioespacial, a participação é imprescindível uma vez que é a partir da atuação dos atores que são determinadas as prioridades para a obtenção de qualidade de vida melhor e de mais justiça social e dos parâmetros subordinados particulares, que subsidiam as propostas de desenvolvimento. Isto, baseado na autonomia<sup>41</sup> para determinar o grau de participação popular.

Ressalva-se que várias são as interpretações existentes sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. Há quem o tenha como um ideário, a exemplo do Costa (2001); e outros que o consideram um processo, entre os quais Buarque (2001). Em relação ao desenvolvimento socioespacial, o próprio Souza, M. (2006a, p. 113) advoga que ele “[...] refere-se a um *processo*, a um *devir*, e não a um *estado*”. Com base na argumentação até agora procedida, considera-se que a interpretação mais pertinente é que ambos os paradigmas de desenvolvimento são processos, que são realizados para que se alcancem patamares elevados de bem-estar em termos socioeconômicos e ambientais.

O modelo de desenvolvimento que caracteriza a atividade turística brasileira ainda apresenta nuances fortes do paradigma hegemônico, o que pode ser notado nos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007 e 2007/2010 que pregam o turismo como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, tendo entre suas metas principais a ampliação da geração de renda (BRASIL, 2003; BRASIL, 2007). O mesmo ocorre em relação à OMT que tem como um dos indicadores chaves do turismo as receitas do turismo internacional. Mas não há como se distanciar disso, posto que o turismo seja uma atividade econômica, pertencente ao setor terciário da economia, e dado seu potencial efeito multiplicador.

Entretanto, a literatura sobre turismo demonstra que há pesquisadores que discutem a atividade tomando como parâmetro paradigmas outros de desenvolvimento. É o caso, por exemplo, de Faria, I. (2005) que discute a inserção das populações tradicionais do Amazonas nas atividades ecoturísticas, sob o enfoque do etnodesenvolvimento. E de Beni (2006) que aborda o processo de ordenamento do turismo sob a ótica do desenvolvimento endógeno.

Há que se destacar, todavia, que não há como dissociar o turismo dos preceitos da sustentabilidade e da busca por justiça social e por qualidade de vida melhor. Em que pese,

---

<sup>41</sup> Indicador estabelecido por Souza, M. (2006a).



como bem argumenta Cruz (2006), justiça social e proteção ambiental não sejam a tônica das sociedades capitalistas. O fomento ao turismo carece, assim sendo, ser pensado sob a ótica tanto do desenvolvimento sustentável quanto do socioespacial.

A associação entre turismo e sustentabilidade faz com que entre em voga um termo novo, o turismo sustentável, discutido por autores como Beltrão (2001), Ferretti (2002), Oliveira, A. (2005), Petrocchi (1998), Ruschmann (1997) e Vignati (2008). O primeiro o define como “[...] o turismo explorado de forma conscientizadora, com muito planejamento sem deteriorização do meio ambiente, explorando os recursos existentes no presente sem comprometer o futuro” (BELTRÃO, 2001, p. 48). Vignati (2008, p. 238) considera que o turismo sustentável

[...] é a atividade que harmoniza a equidade social e a preservação do patrimônio natural e cultural de determinada população. Baseia-se no desenvolvimento de atividades econômicas vinculadas ao turismo, garantindo que as necessidades das atuais gerações sejam atendidas sem comprometer as necessidades das gerações futuras (VIGNATI, 2008, p. 238).

Ambas definições são semelhantes à proposta por Oliveira, A. (2005, p. 199), na qual o turismo sustentável “[...] é o desenvolvimento racional do turismo sem deteriorar o meio ambiente, utilizando os recursos no presente e não comprometendo as necessidades de atender as gerações futuras”. Constata-se, a partir da análise dessas definições, que elas possuem em comum a utilização dos recursos de maneira consciente, pensando no futuro, o que lembra o próprio conceito de desenvolvimento sustentável.

De acordo com Oliveira, A. (2005) e Vignati (2008), o turismo sustentável se fundamenta nos seguintes princípios: respeito à legislação vigente; garantia dos direitos das populações locais; conservação do meio ambiente e sua diversidade; apreço ao patrimônio cultural e aos valores locais; estímulo ao desenvolvimento socioeconômico equitativo dos destinos turísticos; garantia da qualidade dos produtos, processos e atitudes; planejamento, operação e gestão responsáveis, intersetoriais e integrados, liderados pela população local. E, na visão de Petrocchi (1998), as bases do turismo sustentável consistem na preservação do meio ambiente, na preservação e recuperação do meio urbano, na formação profissional e na conscientização da população sobre a importância da atividade turística.

A bem da verdade esta não é uma modalidade nova de turismo. Mas sim o agregar da preocupação ambientalista ao turismo convencional, massificado que passa a ser visto e pensado sob um prisma novo. Este mais consciente das implicações que o turismo pode causar ao meio ambiente e às gerações futuras e que por isso, a se pensar como Ferretti (2002),

Petrocchi (1998) e Ruschmann (1997), devem ser estabelecidos limites para a prática dele. Tais limites implicam na preservação tanto do meio ambiente físico quanto do social, para que a atividade turística ocorra considerando a capacidade do destino em receber visitantes.

Os questionamentos ao modelo de desenvolvimento hegemônico e a égide de paradigmas novos, com destaque para o do desenvolvimento sustentável, ecoaram no governo brasileiro. Este passou a adotar, igual e majoritariamente, esse mesmo modelo. Todavia, a se considerar o anteriormente disposto, os preceitos do desenvolvimento socioespacial proposto por Souza, M. (2006a, 2006b) têm sido observados, notadamente, em relação ao planejamento e gestão urbanos.

O Brasil passou a seguir não apenas o paradigma de desenvolvimento novo, mas também um modelo novo de planejamento do desenvolvimento. Dessa feita, o modelo tecnocrático, autoritário e centralizado, que vigorava no país até a década de 1970, passou a ser substituído por “[...] modelos descentralizados, nos quais os municípios, os governos estaduais e as empresas locais desempenham um papel relevante” (MOLINA, 2005, p. 17). E que tentam considerar as dimensões da sustentabilidade quais sejam, no pensar de Sachs (1993), a social, a ecológica, a econômica, a cultural e a espacial.

Isto se estendeu a todas as regiões brasileiras, inclusive a Amazônica. Buscou-se adotar, também para esta região, um paradigma de desenvolvimento novo, posto que historicamente as intervenções governamentais nela objetivassem meramente sua ocupação e desenvolvimento, este aleatório e deletério, cujas consequências são sentidas até hoje. O que implicou na necessidade inquestionável da adoção de um modelo que, se não revertesse, possibilitasse minimizar essa situação.

Com o surgimento de paradigmas novos de desenvolvimento, observa-se que o modelo almejado para a Amazônia congrega os preceitos tanto do desenvolvimento sustentável quanto os do socioespacial. O primeiro por pressupor a viabilidade econômica, a justiça social e a prudência ambiental de uma região de patrimônio natural abundante e que, por isso, requer incontestavelmente sua proteção; e o segundo, dado o imperativo de se considerar a relação sociedade/espço na busca por mais justiça social e qualidade de vida melhor para a população amazônica. Nota-se, entretanto, o predomínio do paradigma sustentável como balizador e como objetivo do planejamento do desenvolvimento dessa região, embora o que se pregue teoricamente seja contrário ao que se observa acontecer na realidade.

O foco torna-se planejar o desenvolvimento da Amazônia pautado não mais nas atividades econômicas de sua estrutura produtiva tradicional: agricultura, extrativismo, mineração e pecuária (COELHO, 2000; COSTA, F., 2001; HURTIENNE, 2001; MONTEIRO,

M., 2005; NEPSTAD, 1997; SIMONIAN, 2007; XIMENES, 1997), mas sim em atividades que façam uso da biodiversidade amazônica, contanto que promovam, ademais do crescimento econômico, a preservação ambiental e cultural e a valorização humana. O turismo passa a ser considerado, então, como uma dessas atividades (IGNARRA, 1999; TRIGO, 1996; RUSCHMANN, 1997). Mesmo que autores como Endres (1999), Pinto, P. (2006), Quaresma (2003), Simonian, Pinto e Campos (2007) sejam reticentes quanto a isso.

Tais autores consideram que o turismo gera impactos positivos, mas também negativos, sendo necessário atentar para eles. E que a atuação dos atores envolvidos não ocorre, na maioria das vezes, como a atividade preconiza. Todavia, convém destacar os estudos de Campos (2008) e Quaresma (2008) que discutem a viabilidade e possibilidade do turismo pautado nos preceitos da sustentabilidade e apontam que isso não acontece de maneira simples, rápida e direta, posto que existam alguns entraves ou condicionantes para tanto.

No pensar de Campos (2008, p. 116), esse turismo “[...] é uma meta a ser alcançada, não está pronto e acabado, por ser um processo”. Por sua vez, Quaresma (2008) assinala que para que ele aconteça é necessário um processo de discussão, planejamento e gestão compartilhados paritariamente. De outro modo, o turismo é viável, mas desde que devidamente planejado e gerido.

O planejamento do turismo é necessário não somente para fomentá-lo enquanto atividade econômica, com potencial enorme de contribuir para o desenvolvimento, quer sustentável quer socioespacial. É, também, importante, na visão de Molina (2005, p. 18), por ser um imprescindível “[...] instrumento para satisfazer as exigências dos turistas, dos integrantes das comunidades locais e das empresas em geral”, mas considerando como elemento central “[...] os residentes e não os turistas” (BURSZTYN, 2005, p. 47). E, de igual modo, para minimizar impactos negativos e maximizar os positivos por ele gerados.

A literatura demonstra que o planejamento do turismo tem sido estudado sob abordagens e níveis de aprofundamento variados. A título de exemplo, autores como Barreto (2005), Dias (2003), Lohmann e Panosso Netto (2012), Molina (2005), Petrocchi (1998, 2001) e Ruschmann (1997) discutem aspectos básicos do planejamento, tais como conceituação, princípios, classificação, fases/etapas, e a materialização em planos, programas e/ou projetos. E a evolução histórica do planejamento turístico no Brasil, relacionando-a com os planos de desenvolvimento propostos e adotados pela gestão pública federal, é abordada, entre outros, por Dias (2003); enquanto outros autores discorrem sobre isso considerando o planejamento urbano, entre os quais César (2011).

Planejar o turismo é “[...] um processo que visa [...] orientar o desenvolvimento do turismo de um empreendimento, local, região, município, estado ou país, tendo como meta alcançar objetivos propostos anteriormente ou durante a própria elaboração do planejamento” (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012, p. 135). Definição que se assemelha a de Molina (2005, p. 46) que o conceitua como “[...] um processo racional cujo objetivo maior consiste em assegurar o crescimento e o desenvolvimento turístico”. E como todo planejamento, ele não é estático, varia, segundo Hal (2001), conforme as reivindicações dos vários grupos de interesse que dele participam; os valores comunitários e sociais em constante mutação; e a conjuntura histórica, política, socioeconômica e ambiental em que é realizado.

A partir das concepções de Beni (2006), Dias (2003) e Oliveira, A. (2005), tem-se que o processo de planejamento do desenvolvimento turístico ocorre em três momentos. O primeiro consiste na decisão de planejar; o segundo é o próprio planejamento, que se materializa nos planos, programas e projetos; e, por fim, a implementação destes últimos. Destaca-se que o primeiro, em razão da alocação de recursos através do planejamento e não dos tradicionais métodos políticos, e o último, por estar sujeito à correlação de forças no momento da aplicação, são notadamente políticos; enquanto que o segundo momento é notadamente técnico.

O processo de planejamento do turismo é igualmente discutido por Molina (2005) e por Lohmann e Panosso Netto (2012), que o desmembram em mais etapas. O primeiro as divide em diagnóstico, prognóstico, planos, objetivos, metas, estratégias, programas, pressupostos, projetos e avaliação. Os outros dois autores subdividem tal processo nas etapas de análise do ambiente (interno e externo), diagnóstico, prognóstico, estratégia, implantação e avaliação. Um aspecto importante a ser ressaltado é que esses autores elencam a avaliação como uma fase do processo de planejamento turístico, o que é de suma importância, pois somente assim ter-se-á a noção exata de como a execução do que foi planejado está ocorrendo e, principalmente, se está alcançando os objetivos propostos.

César (2011), Hall (2001) e Petrocchi (1998, 2001) apresentam a classificação dos modelos, abordagens e/ou métodos de planejamento turístico adotados no Brasil. São eles: enfoque urbanístico; enfoque econômico ou de política econômica; enfoque no produto turístico; enfoque estratégico-regional; enfoque participativo norte-americano ou de participação comunitária. Cada um desses modelos prevaleceu ou teve maior destaque em determinado momento.

O enfoque urbanístico perdurou durante a década de 1960; e o econômico, entre o final da década de 1960 e início da de 1970, por conta da evolução do mercado e da atuação das

IFI<sup>42</sup>. O do produto turístico surgiu entre os anos de 1976 e 1977 e “[...] nele assimila-se o conceito de **produto** aos serviços de turismo e recreação” (CÉSAR, 2011, p. 104, grifo do autor). O enfoque estratégico-regional relaciona os aspectos territoriais ao planejamento do desenvolvimento do turismo, diferindo do urbanístico em função da escala espacial; e o enfoque participativo tem sua origem na década de 1970.

O enfoque participativo norte-americano passou a ser adotado oficialmente pelo governo brasileiro a partir da década de 1990, com o lançamento do PNMT pela EMBRATUR (CÉSAR, 2011; PETROCCHI, 2001; SARTI; QUEIROZ, 2012), tornando-se extremamente importante para o planejamento do turismo brasileiro. Sua “[...] proposta vem ao encontro do modelo proposto pela Organização Mundial do Turismo (OMT), enfatizando o desenvolvimento das comunidades locais” (CÉSAR, 2011, p. 111). Consoante ao disposto por Beni (2006) e César (2011), esse modelo proposto pela OMT constituiu a essência do PNMT, que se tornou normativo para o Brasil.

Entretanto, argumenta César (2011, p. 111), esse enfoque “[...] não apresenta compromisso com o espaço físico. Ressalta a vontade da comunidade local e a adaptação do produto turístico elaborado na localidade ao perfil do mercado consumidor”. Ou seja, ele desconsidera a dimensão espacial no planejamento turístico, contrariando a ideia desse mesmo autor de que em se tratando do planejamento do turismo prioritariamente “[...] deve-se ter como objeto de análise um determinado espaço, com seus elementos: a paisagem, a localidade física, os atores envolvidos e tudo o que compõe esse meio” (CÉSAR, 2011, p. 70-71). E também de Bullón (2002, 2005) que considera a estrutura natural como preponderante no planejamento do desenvolvimento turístico.

Bullón (2002, p. 8) estabelece, então, uma teoria do espaço turístico segundo a qual no planejamento turístico “[...] um enfoque lógico será aquele que melhor interprete a estrutura natural. Aquela que já existe antes de nossa atuação”. Assevera, ainda, que essa estrutura é predefinida pela posição ocupada pelos atrativos turísticos no espaço territorial, configurando-se, com isso, o espaço turístico. E que este é composto, ademais dos atrativos turísticos, pelos empreendimentos e pela infraestrutura.

Esse autor advoga que o espaço turístico não é contínuo e sim entrecortado, por isso não se pode utilizar a técnica da regionalização para delimitá-lo. Isto, pois, segundo essa técnica “[...] seria preciso abranger toda a superfície do país ou da região em estudo, e caso isso não fosse feito, grandes superfícies que não são turísticas figurariam como turísticas, cometendo-se

---

<sup>42</sup> A exemplo do Banco Mundial e do BID.

um erro. Isso significa que regiões turísticas não existem” (BOULLÓN, 2002, p. 79). Foi, então, visando substituir a ideia de região turística que ele propôs a teoria do espaço turístico, este delimitado a partir da observação da “[...] distribuição territorial dos atrativos turísticos e dos empreendimentos, a fim de detectarmos os agrupamentos e as concentrações que saltam a vista” (BOULLÓN, 2002, p. 80). Nota-se que ele utiliza a empiria, o método empírico, para definir o espaço turístico.

Todavia, no contexto brasileiro, os objetivos que predominam no planejamento do desenvolvimento turístico são “[...] buscar a elevação da qualidade da oferta turística” e “[...] estudar um modelo de ocupação territorial que atenda às demandas e ao desenvolvimento sustentável do turismo” (PETROCCHI, 1998, p. 73). Dessa feita, a se pensar como Beni (2006), César (2011), Cruz (2002) e Petrocchi (2001), a ausência da dimensão espacial e de visão sistêmica e holística provocam distorções e problemas que inviabilizam o sucesso da atividade turística. Destarte, é possível afirmar que planejar o turismo considerando a dimensão espacial, bem como a valorização humana e a preservação ambiental e cultural, consolida-o como ferramenta promotora do desenvolvimento socioespacial e do sustentável.

Conforme Beni (2006), César (2011), Petrocchi (2001) e Sarti e Queiroz (2012), na década de 1990, o planejamento turístico brasileiro seguia o modelo participativo norte-americano, centrado nos municípios. Porém, a partir de 2003, pode-se dizer que permanece o enfoque participativo, contudo o foco agora é regional. Desfazem-se os limites municipais, ampliando-os para o das regiões turísticas, apregoadas pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil.

Todavia, César (2011, p. 20) argumenta que esse programa não apresenta um modelo específico de planejamento turístico, mas somente “[...] uma prática de animação social, estruturação do setor e apresentação da localidade como produto turístico”. A localidade aqui é entendida com o sentido de região turística, envolvendo mais de um município.

Consoante às diretrizes do PRT – Roteiro do Brasil (BRASIL, 2004a, 2004b), a região turística consiste no espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território. Na percepção de Beni (2006), a regionalização turística considera o espaço turístico de maneira dinâmica e flexível. Entretanto, vale lembrar que Boullón (2002, 2005) advoga a inexistência de regiões turísticas, mas sim de espaços turísticos, conforme anteriormente exposto.

A argumentação deste autor é pertinente, principalmente quando se leva para a prática o que consta no planejamento. Tome-se como exemplo os polos de turismo paraenses, regiões turísticas na concepção do PRT – Roteiros do Brasil, especificamente o polo Amazônia

Atlântica. A delimitação do mesmo congrega áreas que, segundo Boullón (2002, 2005), não se enquadram como turísticas, pois não congregam atrativos, infraestrutura e equipamentos, o que dificulta e, em alguns casos, inviabiliza a construção de roteiros integrados.

É bem verdade que se essas áreas forem pensadas sob o prisma da complementaridade seja possível tomá-las com regiões turísticas, mas, mesmo assim, ainda é preciso que a construção de roteiros integrados seja muito bem planejada. Primeiro, para se evitar que recursos públicos sejam gastos em algo que não gere o retorno esperado, ou seja, que o lucro fique aquém do investimento realizado, não só em termos financeiros, como também em benefícios para as comunidades locais. Segundo, para que a distância e o tempo gasto com deslocamento entre essas áreas não tornem a expectativa do turista em experiência desastrosa.

Quanto à região Amazônica, a literatura aponta, conforme dito anteriormente, que no final da década de 1970 o turismo é assinalado como ferramenta para promover o desenvolvimento sustentável da mesma, de tal modo a contribuir para diminuição dos desníveis inter-regionais (ENDRES, 1999; FIGUEIREDO, S., 1999; ROCHA, 1997; SANSOLO, 2013). Nessa época e visando nortear o desenvolvimento da atividade na região, a SUDAM lança o primeiro Plano de Turismo da Amazônia (PTA). Nele foram identificadas, segundo Sansolo (2013), áreas nessa região com potencial para o desenvolvimento do turismo.

Todavia, por quase duas décadas não se falou mais no assunto, o que somente veio a acontecer, em 1992, quando foi lançado o segundo PTA (BRASIL, 1992; ENDRES, 1999; FARIA, I., 2005; FIGUEIREDO, S., 1999; ROCHA, 1997). Este tem como eixos centrais o ecoturismo e o delineamento de polos de desenvolvimento. Com isto se observa, lembrando o disposto por César (2011), Hall (2001) e Petrocchi (2001), o planejamento do turismo sob o enfoque regional.

É a partir de então que o planejamento do turismo na Amazônica passa a ser realizado considerando os polos turísticos. Há que se destacar, conforme argumenta Endres (1999), que este plano reflete as características da descentralização, da preocupação ambiental e da busca por mais justiça social em voga na época. Esse plano pode ser considerado o percussor do planejamento do turismo com base nas regiões turísticas ou, nesse caso, nos polos turísticos e que se expandiu para as demais regiões brasileiras, com o PRT – Roteiros do Brasil.

As últimas ações do governo federal quanto ao planejamento do desenvolvimento turístico específico para a região ocorreram no final do século XX e foram realizadas no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) (FARIA, I., 2005; NASCIMENTO, 2009; NÓBREGA, 2007; SANSOLO, 2013). Com a finalização deste, a região segue atualmente os preceitos do PRT – Roteiros do Brasil. E os

estados, individualmente, podem credenciar-se, por assim dizer e segundo Nascimento (2009), ao Programa de Desenvolvimento do Turismo, o PRODETUR Nacional.

No que concerne especificamente aos estados do Amazonas e do Pará, o planejamento do desenvolvimento turístico segue, salvaguardadas as devidas proporções e as particularidades de cada um deles, os mesmos direcionamentos. Ambos implementaram as diretrizes do PNMT, tiveram polos de turismo delimitados em suas áreas territoriais e participaram do PROECOTUR. Atualmente os dois estados seguem os ditames do PRT – Roteiro dos Brasil e se habilitaram ao PRODETUR Nacional.

Com vista a estabelecer uma relação entre o planejamento do desenvolvimento e as mudanças na gestão pública no Brasil, tem-se que até a década de 1970 o planejamento era notadamente tecnocrático, centralizador, desconsiderava a participação da sociedade civil e da iniciativa privada e revelava-se “[...] sob a máscara da eficiência e da racionalidade dos planos [...] um instrumento político de intervenção” (ENDRES, 1999, p. 48). Era um planejamento notadamente de cima para baixo, que não considerava as realidades, necessidades e saberes locais.

A partir da década de 1980, com a redemocratização do país, e com maior ênfase nas décadas seguintes, entra em voga o planejamento descentralizado e participativo. Este caracterizado, segundo Beni (2006), Buarque (2006), Dias (2003), Matus (1989) e Petrocchi (2001), por ser também estratégico, situacional e por pensar o local com foco no global. O PNMT e majoritariamente o PRT – Roteiros do Brasil materializam essa mudança.

Apresentou-se neste subcapítulo a discussão sobre a mudança dos paradigmas de desenvolvimento e de planejamento. Discutiu-se, ainda, como isto repercutiu no planejamento do desenvolvimento do turismo em nível federal, estadual e municipal. Abordam-se, a seguir, as políticas públicas de turismo, pois a se pensar consoante com Cruz (2002, 2006) e Lohmann e Panosso Netto (2012), são elas que devem orientar o planejamento do desenvolvimento turístico. E quanto à Amazônia, de tal modo que o turismo e, em especial e dada à realidade e as especificidades locais, o ecoturismo, possam se consolidar efetivamente como ferramentas de promoção do desenvolvimento sustentável e do socioespacial.

#### *2.2.1.2 As políticas públicas de turismo: anseios novos e desafios velhos*

O panorama acima caracterizado ecoou, ainda, tanto na redefinição do papel do estado como na formulação e implementação das políticas públicas. Destarte, compete ao estado, à sociedade civil e a iniciativa privada compartilhar a formulação e implementação dessas



políticas. E, mais, o papel do estado restringe-se, agora, ao de indutor e fomentador desse processo; enquanto que aos demais cabe representar e defender seus interesses durante o processo decisório, por meio de suas atuações e participações concretas.

A formulação de políticas públicas é, segundo Bursztyn (2005) e Hall (2001), uma atividade política que adquire as características e valores culturais, sociais e econômicos da sociedade. E como tal, é influenciada pelas estruturas governamentais, distribuição de poder e pelo processo decisório que permeiam essa sociedade. Cabe então, neste momento, fazer uma diferenciação básica entre política e políticas públicas.

Dias (2003, p. 121, grifo do autor) assevera que a expressão política é usada para “[...] indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *polis*, ou seja, o Estado”, que é ora o sujeito, ora o objeto dessas atividades. E aponta que ao “[...] conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade” denomina-se política pública. Isso caracteriza a responsabilidade do estado quanto às políticas públicas, sendo que ela não lhe é exclusiva.

Outro conceito de política pública é o apresentado por Souza, C. (2007, p. 69) que a define 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)”. Definição complementada por Simonian (2000, p. 14) ao defender 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.

Com base nesses conceitos, abstrai-se que além de propor soluções para determinado problema da sociedade, as políticas públicas norteiam as ações governamentais.

É nesse sentido, também, que Cruz (2002, p. 40) apresenta a definição de políticas públicas 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”. Tal autora enfatiza que para o êxito delas é imprescindível a alocação de recursos e sua distribuição temporal, setorial e espacial. E, também, segundo Beni (2006), Dias (2003), Nascimento (2009) e Petrocchi (2001), a participação de todos os atores sociais, os quais necessitam estar envolvidos efetivamente desde a concepção até a avaliação das mesmas.

Vignati (2008, p. 85) compreende política pública de turismo como o “[...] conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo Estado. Sua finalidade é promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e desenvolvimento econômico”. Com vistas à consecução desses objetivos socioeconômicos efetivos os Estados lançam mão de vários instrumentos organizativos, definidos como “[...] estruturas organizativas públicas ou de natureza mista com responsabilidades sobre o turismo” (VIGNATI, 2008, p. 86). São os instrumentos da política de turismo.

Tais instrumentos são, segundo esse mesmo autor, as estruturas administrativas tradicionais, a exemplo do MTUR; as executivas, aquelas que complementam as tradicionais, como a EMBRATUR; as de participação e cooperação, como os fóruns estaduais de turismo; e mais, os planos de desenvolvimento e planos de *marketing*, tidos como os instrumentos principais da política de turismo, e os programas. Integram o rol desses instrumentos, também, os instrumentos normativos, normas legais que afetam diretamente o setor turístico; os instrumentos financeiros, tais como linhas de crédito; e as ações de comunicação, para divulgar a atividade turística em termos promocionais e de produção de conhecimento sobre ela, a exemplo do Portal do Turismo. Em síntese, são os mecanismos utilizados pelos estados para desenvolverem suas ações e implementarem suas políticas.

Com base nas definições dadas por Cruz (2002) e Vignati (2008) e em consonância com o disposto por Cruz (2002, 2006), Dias (2003) e Lohmann e Panosso Netto (2012), argumenta-se que, não raro, o que se deseja em termos de desenvolvimento para um determinado território não é definido de modo claro, que possa subsidiar planos, programas ou projetos. Entretanto,

[...] isso não significa que não haja uma política de governo estabelecida. Essa sempre existe, pois se constitui pelo conjunto de ações que objetivam atingir determinado fim. E pode não estar organizada num documento ou plano de governo, mas suas linhas gerais estão estabelecidas por suas ações concretas. (DIAS, 2003, p. 123).

De acordo com esse ponto de vista e com Cruz (2002), além das políticas públicas de turismo materializadas efetivamente em planos, a exemplo do PNT 2003/2007, outras surgiram sob a modalidade de dispositivos legais. São exemplos disso, as leis e decretos com incidência direta sobre o desenvolvimento das atividades relacionadas ao turismo, tais como hotelaria, agenciamento e transportadoras turísticas.

A literatura sobre o tema, exemplificada por autores como Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Cruz (2002, 2006), Carvalho (2005), Dias (2003), Sarti e Queiroz (2012) e Silveira, Paixão e Cobos (2006), aponta a existência de três políticas

públicas e três planos nacionais de turismo. As três políticas foram: a instituída em 1966, com a criação da EMBRATUR e do CNTUR; a Política Nacional de Turismo 1996/1999; e a instituída no âmbito da Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008) denominada Lei Geral do Turismo. E os três planos foram: o PLANTUR 1992; o PNT 2003/2007; e o PNT 2007/2010.

Com relação à primeira política nacional de turismo, tem-se que, segundo o disposto por Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Carvalho (2005), Cruz (2002), Dias (2003), Lohmann e Panosso Netto (2012) e Silveira, Paixão e Cobos (2006), o Decreto-Lei nº. 55 de 18 de novembro de 1966 estabeleceu pela primeira vez a definição do que seria a mesma, em seu artigo primeiro. Porém, a formulação das diretrizes norteadoras dessa política e a definição do CNTUR como órgão responsável por formulá-las somente foram estabelecidos com a promulgação do Decreto-Lei nº. 60.224 de 16 de fevereiro de 1967, que criou o Sistema Nacional de Turismo (CRUZ, 2002; Dias, 2003). Cruz (2002) aponta que tais diretrizes estavam diluídas entre o que seriam os objetivos desse sistema e os que norteariam as ações da EMBRATUR e do próprio CNTUR.

Consoante à argumentação de Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Cruz (2002), Dias (2003) e Silveira, Paixão e Cobos (2006), a segunda política foi indicada no Decreto nº. 448, de 14 de fevereiro de 1992. Mas foi instituída somente em 1996. Foi quando, então, teve seu documento publicado sob a denominação de Política Nacional de Turismo: principais diretrizes, estratégias e programas - 1996/1999.

É importante destacar que antes dessa política ter sido instituída, foi lançado em 1992, o primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR). Este plano materializava, segundo Cruz (2002) e Dias (2003), as diretrizes da política nacional de turismo definidas no Decreto nº. 448/1992. Essas diretrizes demonstravam a substituição do pensar o desenvolvimento em termos meramente econômicos para o que prima por seguir os preceitos da sustentabilidade.

O PLANTUR foi instituído, de acordo com Araújo e César (2012), Araújo e Taschner (2012) e Cruz (2002), como instrumento para promoção de desenvolvimento regional. Ele previa a criação de polos de turismo integrados em áreas novas, distintas do Sul e Sudeste onde até então se concentrava a infraestrutura turística. Compunha-se de sete programas: Polos Turísticos; Turismo Interno; Mercosul; Ecoturismo; *Marketing* Internacional; Qualidade e Produtividade do Setor Turístico; e Formação de Recursos Humanos para o Turismo.

Todavia, grande parte dos programas desse plano não foi implementada. O que ocorreu, apontam Araújo e César (2012) e Araújo e Taschner (2012), por conta da ausência de articulação intra e intersetorial, no âmbito da gestão pública federal. E, também, das

contradições entre algumas de suas metas, programas e subprogramas e do panorama político e econômico à época de seu lançamento.

É no PLANTUR que estão as raízes da descentralização e da gestão integrada e participativa do turismo. Isso em virtude da “[...] preocupação em aumentar a articulação entre os atores – públicos e privados – impactados pelo setor turístico, bem como a clara intenção de envolver a sociedade civil no processo decisório, com o intuito de democratizá-lo” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 81). Nele também são lançadas as primeiras ações em prol do ecoturismo.

Essas ações culminaram, em 1994, segundo Dias (2003), com a criação de um grupo interministerial responsável por desenvolver uma política e um programa nacional de ecoturismo. Isto, por seu turno, resultou, na elaboração do documento Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (BRASIL, 1994). É nele que o ecoturismo figura como segmento promissor do turismo e como alternativa ao turismo massificado.

É possível dizer que o PLANTUR se constituiu em uma versão preliminar do que seria a Política Nacional de Turismo 1996/1999, pois algumas ações nele previstas tiveram continuidade nela. A principal finalidade dessa política era “[...] promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do país” (BRASIL, 1996, p. 9). Destacam-se entre suas quatro macroestratégias a que diz respeito à “Descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização da atividade para o setor privado do turismo” (BRASIL, 1996, p. 12). E entre seus dez objetivos estratégicos ênfase ao fomento, ao desenvolvimento do pensamento estratégico, a descentralização e a articulação.

Essa política previa sua consolidação por meio da implementação de vinte e três programas. Entre eles cita-se o PRODETUR NE, o PNMT e o Programa Nacional de Ecoturismo. Era no âmbito deste último que se inseria o PROECOTUR.

Ressalta Cruz (2002) que nessa política foram eleitas áreas potenciais novas, quais sejam a Amazônia Legal e o Nordeste; um segmento turístico foi focalizado, o ecoturismo; e que a eleição dessas duas regiões como prioritárias demonstra a intuito de fazer do turismo uma ferramenta de minimização dos desníveis inter-regionais. Entretanto, essa mesma autora adverte que setor econômico algum, por si só, conseguirá a atenuação desses desníveis sem que a política regional, que tem sido implementada historicamente pelo governo brasileiro, preterindo determinadas áreas em relação a outras, seja alterada.

Cruz (2002, p. 63) considera que a macroestratégia da descentralização da gestão turística “[...] revela uma postura do poder público federal presente, também, em outros setores

da administração pública, da transferência de atribuições – no caso, que se refere ao turismo – para outros atores sociais (organismos estaduais de turismo, prefeituras, setor privado)”. E que, com isso, o governo federal continuaria controlando a atividade, porém mediante negociações e concessões. O que se verá materializar com a criação do PNMT.

Convém resgatar que o PNMT surge no contexto do PLANTUR, em que pese não constasse na letra desse plano, tendo sido criado em 1994, implementado a partir de 1995, conforme anteriormente dito, e aglutinado pela Política Nacional de Turismo 1996-1999. Considerado como principal programa de turismo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PNMT tinha a “[...] descentralização das ações por meio da municipalização” (SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006, p. 128) como eixo condutor. Uma vez que estava alinhado

[...] com a descentralização das ações estatais e tinha o propósito de incentivar a participação dos municípios na cogestão das políticas públicas de turismo, visando à democratização do acesso ao turismo. [...] reduzir os desequilíbrios regionais (sociais e econômicos), [...] elevar o bem-estar aos menos favorecidos, tendo como princípios norteadores a sustentabilidade, a descentralização, as parcerias, a mobilização e a capacitação. (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 81).

Observa-se, com isso, e considerando a argumentação de Beni (2006), Cruz (2002), Endres (1999), Silveira, Paixão e Cobos (2006), que o governo federal transferia às esferas estadual e municipal a responsabilidade pelo planejamento e execução das ações que a ele competiam até aquele momento. Responsabilidade esta que deveria contar com a participação da sociedade civil e do setor empresarial, vide representação nos conselhos municipais de turismo e com suporte financeiro dos fundos municipais de turismo. Pode-se dizer, então, que o que era intenção no PLANTUR se torna realidade com o PNMT.

Aspectos positivos e negativos do PNMT são apontados, entre outros, por Lohmann e Panosso Netto (2012) e Silveira, Paixão e Cobos (2006). Como aspectos negativos, tem-se a banalização da complexidade do fenômeno turístico, posto que muitas pessoas se dissessem conhecedoras da atividade sem o serem; a mobilização realizada não ter conseguido avançar para um nível mais elevado, no qual resultados concretos beneficiassem as comunidades locais; e a sua estrutura e grandiosidade. Como aspectos positivos são destacados a visibilidade dada ao turismo, que passou a ser alvo de atenção e fonte de discussão de milhares de pessoas, direta e indiretamente envolvidas e/ou beneficiadas por ele, nas esferas federal, estadual e municipal; e também a mobilização por ele realizada que serviu de base para a política pública de turismo subsequente, alicerçada na regionalização do turismo.

A terceira Política Nacional de Turismo foi instituída em 2008, com a promulgação da Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008, denominada Lei Geral do Turismo (ARAÚJO; CÉSAR, 2012; ARAÚJO, TASCHNER, 2012). Ademais de instituir a Política Nacional de Turismo, essa lei “[...] define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação dos serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos” (BRASIL, 2008, p. 1). Nela o turismo figura como ferramenta de promoção do desenvolvimento sustentável, geração de emprego, distribuição de renda e conservação do patrimônio natural, cultural e turístico nacional.

A Lei Geral do Turismo estabelece que a Política Nacional de Turismo “[...] é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT estabelecido pelo Governo Federal” (BRASIL, 2008, p. 1). Define que as metas e os programas estabelecidos no PNT serão revistos de quatro em quatro anos, consoante ao plano plurianual, ou quando for de interesse público. Institui do Sistema Nacional de Turismo, composto pelo MTUR, EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo e Fórum de Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. E cria o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, para compatibilizar e articular a Política Nacional de Turismo com as demais políticas públicas nacionais.

Araújo e César (2012) e Araújo e Taschner (2012) argumentam que essa Lei está em consonância com o artigo 180 da Constituição Federal de 1988, que trata da atividade turística. Que ela era necessária, posto que muitos dos artigos constantes nos dispositivos legais que incidiam sobre atividade turística estavam dissonantes ao contexto sociopolítico e econômico atual. E que, como ela contém as orientações quanto a PNT, deveria ter precedido os PNT 2003/2007 e 2007/2010.

Esses mesmos autores registram que a regulamentação da Lei Geral do Turismo é de extrema importância, pois “[...] via regulamentação de uma lei, permite-se a sua instrumentalização para que a administração pública e a sociedade possam cumpri-la” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 276). O que aconteceu em 02 de dezembro de 2010, pelo Decreto nº. 7.381 (BRASIL, 2010b). Assim, a lei estabelece o que *deve* ser feito e o decreto determina *como* ser feito especificamente.

O segundo plano de turismo foi o Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programa – 2003/2007 (PNT 2003/2007), lançado em abril de 2003. Alguns autores discorrem sobre ele a exemplo de Araújo e Cesar (2003), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Carvalho

(2005), Panosso Netto e Trigo (2009), Silveira, Paixão e Cobos (2006), de modo simplificado, traçando considerações mais gerais sobre ele. Outros como Nascimento (2009), Sancho e Irving (2010), Sansolo e Cruz (2003) e Santos Filho (2003) o abordam de modo mais detalhado.

Convém registrar que Nascimento (2009) analisa a avaliação desse plano, realizada pelo MTUR em 2006. Por sua vez, Sansolo e Cruz (2003) analisam o primeiro ano da atuação do governo federal sob a égide desse plano; enquanto Sancho e Irving (2010) meditam sobre o tema inclusão social no âmbito desse plano. Por fim, Santos Filho (2003) comenta o plano sob um enfoque sociológico.

É necessário caracterizar brevemente esse plano. De acordo com Brasil (2003), o PNT 2003/2007 reforça a priorização do turismo pelo governo federal como fator de propulsor de desenvolvimento socioeconômico brasileiro, pautado na desconcentração de renda a ser conseguida mediante a regionalização, interiorização e segmentação do turismo. Propõe um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, buscando “[...] solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das **Parcerias e na Gestão Descentralizada**” (BRASIL, 2003, p. 8, grifo do autor). E tem como pressupostos a ética e a sustentabilidade humana, ecológica e econômica.

O PNT 2003/2007 tem como objetivos gerais “Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais” e “[...] estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro” (BRASIL, 2003, p. 14). Desses objetivos derivam os sete macroprogramas e os dezoito programas propostos representando áreas específicas que sugerem os resultados que se pretende alcançar. Dentre os macroprogramas, destaque para o Macroprograma 4: Estruturação e diversificação da oferta turística. E entre os programas, vale ressaltar o Programa de Roteiros Integrados, vinculado ao macroprograma 4, e que foi lançado em 2004 com a denominação de Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, conforme dito anteriormente.

Outro macroprograma que vale destacar é o Macroprograma 3: Infraestrutura. Vinculado a ele consta o Programa de Desenvolvimento Regional, que abrange o PRODETUR NE II, Sul, JK; o PROECOTUR e o Programa Pantanal. Todos eles são programas de financiamento para construção de infraestrutura nas regiões por eles abrangidas, com recursos do BID.

A implementação de todos os macroprogramas e programas contribuirão para o alcance das cinco metas estabelecidas no Plano. As quais se referem à geração de empregos e ocupações novas no turismo; aumento de turistas estrangeiros no país; geração de divisas; aumento da

chegada de passageiros domésticos; e ampliação da oferta turística, com a criação de produtos turísticos novos em cada estado brasileiro.

A partir do exposto por Araújo e Cesar (2003), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Carvalho (2005), Panosso Netto e Trigo (2009) e Silveira, Paixão e Cobos (2006) tem-se que este plano concebe o turismo como atividade estratégica e segue o modelo de gestão descentralizada e participativa adotado desde a década anterior, com o PNMT. Que ele investe, concomitantemente, na implementação do PRT – Roteiros do Brasil e no estabelecimento das parcerias, na mobilização e na inserção das comunidades das regiões turísticas nos processos decisórios, via conselhos e fóruns de turismo. E que atribui, com a criação do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, importância maior ao papel desempenhado pelos estados e o Distrito Federal na gestão da Política Nacional de Turismo.

Sansolo e Cruz (2003) destacam, por seu turno, que a criação do MTUR é paradoxal. Isto, pois, pode indicar que o turismo assume importância elevada na gestão pública; ou que a posição dele nos ministérios reflete diretamente sobre o seu desempenho. E que até então se desconhecia a política pública de turismo que embasava o plano, cujos objetivos denotam um enfoque economicista.

Eles afirmam que o turismo necessita ser percebido como setor da vida social, com limitações para alterar condições sociais históricas. E, igualmente, como “[...] atividade transversal a diversos setores da vida social [...] [podendo] ser sim um meio para melhorar as condições de vida [...], mas, para tanto, não poderá mais ser tratado como um fim” (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 6). Nota-se, então, que o turismo precisa deixar, de uma vez por todas, de ser visto como panaceia para todos os males.

Em sua análise do PNT 2003/2007, Sancho e Irving (2010) afirmam que as ações propostas com foco na promoção da inclusão social foram dispersas na configuração de gestão estabelecida para conduzir e nortear o desenvolvimento do turismo. Isto mesmo que elas tenham sido inovadoras e positivas. E que os preceitos da inclusão social não foram incorporados, em sua complexidade, pela maioria dos programas e projetos.

Santos Filho (2003) aponta que o turismo é alvo de atenção dada à necessidade de divulgar, para o turista internacional, a imagem de um Brasil pacífico, de uma sociedade de diferenças tênues. Que “A busca de um novo modelo de turismo para o país, pressupõe que as fórmulas anteriores estavam equivocadas” (SANTOS FILHO, 2003, s.p.). Ele considera que as bases e a implementação do turismo brasileiro devem ser dadas pelo fluxo turístico nacional, assim a divulgação da imagem do país no cenário internacional deve ser etapa posterior ao turismo interno, que deve ser prioritário.



A análise da avaliação<sup>43</sup> do PNT 2003/2007 procedida por Nascimento (2009) apresenta várias conclusões, das quais três merecem destaque. A primeira é que os critérios de avaliação utilizados para analisar a eficiência dos programas, bem como seus indicadores, não foram identificados no relatório. A segunda é que o PNT 2003/2007 não apresenta uma conceituação do modelo de desenvolvimento descentralizado, integrado e participativo, por ele preconizado. A terceira conclusão que merece destaque diz respeito à consideração do turismo como uma atividade econômica transversal, influenciando e sendo influenciada pelas demais, todavia inexistente, na avaliação realizada, relação entre os resultados gerados pelo PNT 2003-2007 e as demais políticas governamentais.

Pode-se dizer que essas duas últimas observações quanto à avaliação do PNT 2003/2007 apenas refletem as lacunas que o próprio plano apresenta. Uma vez que ele não define os termos e expressões por ele adotados. E não estabelece os indicadores para mensuração dos possíveis resultados advindos da implementação dos seus macroprogramas e programas.

É importante traçar, agora, algumas considerações sobre o PRT – Roteiros do Brasil, cuja base conceitual consiste na regionalização do turismo como “[...] um modelo de gestão de 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). Ele apresenta oito diretrizes políticas: ordenamento, normatização e regulação; informação e comunicação; articulação; envolvimento comunitário; capacitação; incentivo e financiamento; infraestrutura; promoção e comercialização. Dessas diretrizes políticas derivam as estratégias e as linhas de ação, conforme explicitado no Quadro 4.

Quadro 4 – Estratégias e linhas de ação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil

<b>Estratégias</b>	<b>Linhas de ação</b>
Gestão coordenada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura de coordenação (nacional, estadual, regional, local);</li> <li>• Mobilização;</li> <li>• Sistema de informação (inventariação, banco de dados, comunicação);</li> <li>• Sistema de monitoramento (acompanhamento, avaliação).</li> </ul>
Planejamento integrado e participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento: instrumento da ação mobilizadora e da cooperação;</li> <li>• Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional: instrumento de negociação e coordenação.</li> </ul>

<sup>43</sup> Realizada pelo MTUR em meados de 2006 e relatada no documento denominado Turismo no Brasil 2007-2010.

Estratégias	Linhas de ação
Promoção e apoio à comercialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação de redes;</li> <li>• Educação para o mercado;</li> <li>• Estratégias de promoção e apoio à comercialização.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Brasil (2004a).

Isso demonstra que o PTR – Roteiros do Brasil segue postulados que anteriormente pautavam o PNMT e que agora se consolidam; e muito do que foi realizado pelo programa anterior deixou contribuições para o atual, a exemplo da própria metodologia de implementação do PRT – Roteiros do Brasil. O processo de regionalização realizado em nove módulos<sup>44</sup> (BRASIL, 2004b) lembra as três fases de implementação do PNMT, com o diferencial de que agora esses módulos são distintos e não seguem uma sequência obrigatória, como ocorria com a municipalização. Assim, a implantação do PRT – Roteiros do Brasil é concretizada considerando o grau de desenvolvimento de cada região turística, que poderá retomar ou aperfeiçoar ações realizadas em outros tempos pelos municípios que a compõe.

Com relação do PRT, Araújo e Cesar (2003), Araújo e Taschner (2012), Beni (2006), Carvalho (2005), Ferreira (2011), Panosso Netto e Trigo (2009), Silveira, Paixão e Cobos (2006) apontam que esse programa é o principal propagador do modelo de gestão descentralizada, coordenada, integrada e participativa. Esta participação pautada nos princípios da mobilização, articulação e flexibilidade. Afirmam, ainda, que tal programa concentra esforços no fortalecimento dos destinos turísticos já existentes, com melhorias principalmente em infraestrutura, e na criação de destinos novos.

Araújo e César (2012, p. 274) afirmam que com a regionalização muda-se

[...] ao menos em termos mercadológicos, o foco da relação Estado-questões superestruturais-locais [...] [e] vislumbra-se a forte convicção de que [...] o planejamento regional não elimina a possibilidade de existência de planejamento em escala local, desde que, naturalmente, ambos se convirjam.

Ponto de vista que é corroborado por Beni (2006), posto que para ele a roteirização regionalizada contribua para a promoção e *marketing* do destino turístico, mas não para a consolidação do turismo como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. Na realidade o que há são “[...] cenários de roteirizarão regionalizada ao invés de regionalização sustentável do turismo” (BENI, 2006, p. 32). Pois, segundo ele, a esfera menor da

<sup>44</sup> Quais sejam: sensibilização; mobilização; institucionalização da instância de governança regional; elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; sistema de informação turística; roteirização turística; promoção e apoio à comercialização; sistema de monitoria e avaliação do programa.

implementação, os integrantes dos roteiros, ainda não compreendeu o que seja a regionalização, sua amplitude e preceitos; assim como inexistem planos e projetos definindo a construção e gestão desses roteiros regionalizados.

Silveira, Paixão e Cobos (2006) destacam que o desafio do PRT, ao compará-lo com PNMT, consiste na implementação das instâncias de governança. Na visão deles, a municipalização limitava o processo político a um núcleo política e administrativamente organizado, que era o município, mas a regionalização “[...] depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais” (SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006, p. 131). Em síntese, o sucesso da regionalização está vinculado ao sucesso dos roteiros integrados e da gestão compartilhada, integrada e participativa que será efetivada nos fóruns das regiões turísticas, onde deverão estar congregados atores sociais representantes desses roteiros.

A substituição do PNMT pelo PRT pode ser analisada sob dois pontos de vista. Por um lado, exemplifica “[...] a influência das ideologias e filosofias dos governantes no estabelecimento das políticas públicas de turismo, pois, quando o governo foi mudado, também mudou o direcionamento das políticas públicas para o setor” (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2009, p. 133). Por outro, a se pensar semelhante a Silveira, Paixão e Cobos (2006), demonstra uma evolução no desenvolvimento turístico. Uma vez que, em ambos os casos, PNMT e PRT que deveriam ser os instrumentos de política, tornaram-se mais fortes que as políticas no âmbito das quais foram criados.

É verdade que houve certa evolução do contexto da municipalização para o da regionalização. Entretanto, ainda há algumas lacunas que requerem atenção. Em consonância com Beni (2006), alguns estados e municípios ainda possuem dificuldades, dadas suas limitações político-territoriais para implementar e dar continuidade aos ditames federais em suas respectivas conjunturas. Realidade presente principalmente nos municípios/regiões turísticas de porte menor.

Basicamente dois motivos podem justificar isso: a inexistência de recursos humanos qualificados, para operacionalizar os ditames do MTUR; e a fragilidade e inabilidade das estruturas de gestão do turismo. Araújo e Taschner (2012) complementam apontando que a persistência de problemas estruturais e conjunturais históricos em muitos municípios, faz com que a descentralização se processe de modo lento e que eles se mantenham dependentes dos repasses federais. O que ecoa no desenvolvimento turístico deles.

Nesse contexto, Araújo e César (2012) advogam a necessidade de se discutir a regionalização sob o enfoque da definição de redes geográficas. Posto que sob este prisma seja natural que a “[...] municipalização e regionalização se estabeleçam em projetos concomitantes e se desenvolvam em harmonia” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 276). Consequentemente, haverá implicação disso na percepção de que os circuitos turísticos possam ser vistos como locais ou regionais.

Em relação, ainda, ao PNMT e ao PRT, destaca-se o estudo realizado por Trentin e Fratucci (2011). Eles analisam esses programas atentando para a conjuntura nacional pós-redemocratização e suas implicações na organização do turismo no Brasil. Ao fazer a relação entre o contexto político e o momento em que tais programas foram elaborados, esses autores indicam o domínio do discurso neoliberal; a predominância no contexto turístico nacional dos interesses dos agentes de mercado enquanto que, em prol deles, os dos públicos são preteridos; e que aos demais atores sociais cabe apenas papel secundário e os impactos negativos gerados pelo turismo.

O terceiro plano de turismo é o Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão (PNT 2007/2010), lançado em junho de 2007. Autores como Araújo e César (2012), Ferreira (2011), Lohmann e Panosso Netto (2012), Panosso Netto e Trigo (2009), Sarti e Queiroz (2012) o abordam de modo mais simplificado, esboçando atendimentos mais gerais sobre ele. Enquanto outros, a exemplo de Kanitz et al (2009), Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010) e Sancho e Irving (2011), discorrem sobre ele de maneira mais pormenorizada.

Assim sendo, Kanitz et al (2009) discutem os conteúdos dos macroprogramas desse plano considerando a atividade turística como fator de inclusão social e como fonte geradora de emprego e renda. Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010) fazem discussão similar. E Sancho e Irving (2011) interpretam como a temática inclusão social está apregoada nesse plano.

A título de caracterização breve do PNT 2007/2010, tem-se que, segundo Brasil (2007) ele dava continuidade ao PNT 2003/2007 em relação à descentralização, gestão participativa e promoção do produto Brasil no cenário internacional. Todavia, com a adoção de um sentido novo, a inclusão social. Com isso, o governo federal tencionava estabelecer eixos de ligação entre a população brasileira; o governo, nas três esferas de poder; iniciativa privada e o terceiro setor; bem como transformar o turismo em cidadania, via estímulo e fortalecimento do mercado interno.

Os objetivos gerais do PNT 2007/2010 eram

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Promover o turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País. (BRASIL, 2007, p. 16).

Para a consecução desses objetivos foram estabelecidas quatro metas a serem alcançadas. Tais metas diziam respeito à promoção da realização de viagens no mercado interno; criação de empregos e ocupações novos; estruturação de destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; e geração de divisas.

Em conformidade com o constante em Brasil (2007), o PNT 2007/2010 estava estruturado em oito macroprogramas e vinte e três programas. Entre os macroprogramas destaque para o Macroprograma 1: Planejamento e Gestão, subordinado ao qual está o Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo, responsável por dar suporte a gestão descentralizada e participativa. E também para o Macroprograma 4: Regionalização do Turismo, sob a égide do qual estava o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo, que congregava o PROECOTUR e os PRODETUR Nordeste II, Sul e JK<sup>45</sup>.

Convém chamar a atenção para dois aspectos com relação ao Macroprograma 4. O primeiro refere-se ao fato de que ele evidenciava uma evolução em relação ao PNT 2003/2007. Enquanto no plano anterior a regionalização do turismo era um programa, dentro de um macroprograma, neste ela passava para a categoria de macroprograma, congregando quatro programas, quais eram os Programas de Planejamento e Gestão da Regionalização; de Estruturação dos Segmentos Turísticos; de Estruturação da Produção Associada ao Turismo; e de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo. O segundo se refere justamente a migração dele do Macroprograma 3: Infraestrutura, no plano anterior, para este Macroprograma 4, neste plano.

Em relação ainda ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo, vale lembrar que, após o lançamento do PNT 2007/2010, ele passou por mudanças. De acordo com Nascimento (2009), os programas regionais foram concluídos, passando a existir apenas o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR Nacional). E a dinâmica agora é que cada estado, por sua livre e espontânea vontade, se habilita ou não a ele.

Considera-se isto um retrocesso. É que as versões anteriores eram mais condizentes com as especificidades, carências e necessidades regionais, desenvolvendo ações e priorizando

---

<sup>45</sup> Em alusão ao nome do ex-presidente Juscelino Kubitschek.

segmentos do turismo de acordo com a realidade de cada região. Cita-se como exemplo o PROECOTUR, que focava suas ações no fomento ao ecoturismo na região Amazônica.

Araújo e César (2012), Ferreira (2011), Lohmann e Panosso Netto (2012), Panosso Netto e Trigo (2009) e Sarti e Queiroz (2012) afiançam que o PNT 2007/2010 seguia uma visão sistêmica e estratégica. Que ele era tributário do Plano Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC) e revigorava as diretrizes de democratização do turismo existentes no plano anterior. E que reforçava a gestão descentralizada e a importância aos estados federados.

Estas últimas ações, no dizer de Panosso Netto e Trigo (2009, p. 60), “[...] minimizam a centralização de poder e tomada de decisão que sempre existiu no turismo nacional”. Por fim, esse plano tomava como base os roteiros integrados criados no âmbito do plano anterior. Assim, elegeu 65 regiões com capacidade de competir internacionalmente para serem trabalhadas visando aumentar a atração de turistas estrangeiros e as ações promocionais no exterior.

Com relação à inclusão social proposta no PNT 2007/2010, ela tem sido objeto de análise. Nesse sentido, Kanitz et al (2009, p. 9) apontam que o turismo enquanto “[...] atividade capitalista, segue a regra da inclusão/exclusão, reproduzindo relações sociais excludentes”. E que o turismo pode ser efetivamente fator de inclusão social, com geração de resultados somente alcançados em médio prazo, por meio da realização de cursos de qualificação de mão de obra, da geração de empregos novos, da inclusão da população mais carente no mercado turístico e da adoção de políticas segmentadas para segmentos específicos. Sancho e Irving (2011) advogam que o planejamento turístico proposto pelo PNT 2007/2010 continua alicerçado, majoritariamente, na lógica econômica de mercado, mesmo avançando em relação à questão da inclusão social.

Ademais das políticas e planos nacionais descritos acima, foi lançado em abril de 2013, o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013/2016 – o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Isso ocorre exatamente dez anos após a criação do MTUR e o lançamento do PNT 2003/2007. E em um momento no qual o Brasil se preparava para receber dois megaeventos esportivos internacionais, a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016.

Alguns autores discutem sobre políticas públicas tomando como referência esse plano, a exemplo de Cerqueira, Pinheiro e Oliveira (2015) e Leite, Moura e Nóbrega (2014). Os primeiros, discorrem sobre as políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Brasil e na Bahia considerando o disposto nesse plano. Os demais estudam as ações definidas nele para a Copa do Mundo 2014, com aplicação na cidade de Natal/RN.

Uma breve caracterização desse plano se faz necessária. Tem-se, então, que conforme consta em Brasil (2013d), o MTUR busca com esse plano rever alguns conceitos que estavam

em posição periférica nas estratégias de turismo brasileiras, a exemplo da sustentabilidade. Busca, ainda, ampliar a participação dos estados e municípios na formulação de políticas públicas de turismo e acredita na força do mercado interno para o crescimento do setor. Observa-se que os preceitos da regionalização, gestão participativa e inclusão social são a tônica do PNT 2013/2016, dando continuidade ao preconizado no PNT 2007/2010.

As diretrizes estratégicas que nortearão o desenvolvimento do turismo no Brasil são:

[...] a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento. (BRASIL, 2013d, p. 8)

Baseado nessas diretrizes foram definidos os objetivos e estabelecidas as metas.

São quatro os objetivos: preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro. As cinco metas consistem em: aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país; aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional; aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas; elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional; e aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo. A intenção é alcançar essas metas até 2016.

A estrutura lógica do PNT 2013/2016 “[...] interliga as diretrizes estratégicas, os objetivos e resultados esperados e a proposição e o desenvolvimento de programas, projetos e ações” (BRASIL, 2013d, p. 9). Nesses termos, são listadas seis ações estratégicas que serão apoiadas ou implementadas pelo MTUR em parceria com os demais atores do turismo. Essas ações estão agregadas considerando os objetivos e orientações estratégicas e estão relacionadas aos resultados a serem obtidos e aos seus respectivos indicadores. O Quadro 5 apresenta essas ações.

Quadro 5 – Ações estratégicas constantes no Plano Nacional de Turismo 2013/2016.

Ação	Subações
Conhecer o turista, o mercado e o território	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver estudos e pesquisas sobre a atividade turística;</li> <li>• Implantar plataforma interinstitucional de dados;</li> <li>• Implementar sistema de inteligência.</li> </ul>

<b>Ação</b>	<b>Subações</b>
Estruturar os destinos turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o desenvolvimento das regiões turísticas;</li> <li>• Apoiar a elaboração e a implementação dos planos de desenvolvimento turístico;</li> <li>• Melhorar a infraestrutura turística;</li> <li>• Mensurar a competitividade nos destinos turísticos;</li> <li>• Estruturar os segmentos turísticos priorizados;</li> <li>• Melhorar a sinalização, a acessibilidade e os Centros de Atendimento aos Turistas nas cidades-sede da Copa do Mundo.</li> </ul>
Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastrar os prestadores de serviços turísticos;</li> <li>• Fiscalizar os serviços turísticos;</li> <li>• Classificar e certificar os serviços e equipamentos turísticos;</li> <li>• Capacitar e qualificar profissionais e gestores do setor de turismo;</li> <li>• Incrementar as linhas de financiamento à iniciativa privada;</li> <li>• Implementar o apoio ao fomento público à pesquisa, à inovação e ao conhecimento;</li> <li>• Atração de investimentos e questões tributárias;</li> <li>• Qualificação profissional para melhoria da qualidade dos serviços a serem ofertados aos turistas que visitarão o país nos megaeventos.</li> </ul>
Promover os produtos turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar campanhas de promoção do turismo interno;</li> <li>• Apoiar eventos de comercialização;</li> <li>• Realizar ações de apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mercado interno;</li> <li>• Realizar mostra dos produtos e roteiros turísticos;</li> <li>• Fortalecer a estratégia de promoção internacional do turismo brasileiro;</li> <li>• Apoiar a realização de eventos de fortalecimento ao desenvolvimento turístico;</li> <li>• Articular com as demais esferas de governo a necessidade de uma reavaliação dos encargos tributários.</li> </ul>
Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combater a exploração de crianças e adolescentes na cadeia produtiva do turismo;</li> <li>• Integrar a produção associada na cadeia produtiva do turismo;</li> <li>• Fomentar o turismo de base comunitária;</li> </ul>
Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a gestão do turismo no Brasil;</li> <li>• Definir modelos referenciais de infraestruturas de gestão para as Organizações Públicas de Turismo (OPT);</li> <li>• Ampliar a cooperação internacional em turismo.</li> </ul>
Promover a melhoria de ambiente jurídico favorável	--

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Brasil (2013d).



Alguns aspectos desse plano chamam a atenção. O primeiro deles diz respeito a estrutura dele, pois os macroprogramas e programas que constituíam o PNT 2007-2010 deram lugar para as ações estratégicas, com suas subações. Assim, o antigo Macroprograma 4: Regionalização do Turismo constitui agora a ação denominada Estruturar os destinos turísticos.

Outro aspecto é em relação à importância que é dada à questão da segurança jurídica. Esta é tida como “[...] como fator essencial para a construção de um ambiente favorável que viabilize as iniciativas e os investimentos no setor por empreendedores nacionais e estrangeiros” (BRASIL, 2013d, p. 8). Com vistas a operacionalização disso foi estabelecida uma ação própria intitulada Promover a melhoria de ambiente jurídico favorável.

E o terceiro aspecto é quanto ao detalhamento do processo de implantação dele. Assim sendo, com vistas ao

[...] alcance dos objetivos e das metas previstas neste documento, assim como para orientar as diversas atividades nele elencadas, estabeleceram-se dois caminhos integrados de planejamento e de implementação de políticas para o turismo brasileiro: (i) uma Agenda Estratégica do Turismo Brasileiro e (ii) a elaboração de documentos de caráter executivo, denominados PNTs em Ação. (BRASIL, 2013d, p. 105).

De acordo com Brasil (2013d), a Agenda Estratégica consistirá em um documento de orientação e proposição de ações táticas que orientará as opções estratégicas a serem adotadas e a elaboração, a partir dessas opções, de planos de ação para o setor turístico. E os PNTs em Ação serão documentos executivos que darão continuidade ao PNT 2013/2016 e à Agenda Estratégia e que serão elaborados considerando uma abordagem temática e outra transversal. A primeira considerará grandes temas como macroambientes de negócios; e a segunda, a compreensão da transversalidade do turismo a partir da visão integrada dos elos de sua cadeia produtiva

Em relação à Amazônia, a primeira política pública de turismo para ela foi materializada, repisando a discussão, no I PTA elaborado pela SUDAM, lançado em 1977. Criado com o objetivo de instituir alternativas de investimento e sugerir possibilidades ao setor, esse plano previa a realização de um inventário sobre a região, a partir do qual foram identificadas regiões com aptidão para o desenvolvimento turístico (FIGUEIREDO, S., 1999; SAN SOLO, 2013). Quase duas décadas se seguiram sem que intervenção estatal nova em relação ao turismo tivesse lugar na Amazônia.

Na década de 1990, o governo federal voltou o olhar novamente para o turismo na Amazônia. Desta feita imbuída das discussões ambientalistas e da posição de destaque

alcançada pelo segmento do turismo que congrega os preceitos da sustentabilidade, o ecoturismo, a SUDAM propôs o II PTA em 1992, ano da realização da Rio 92. Nele o ecoturismo era definido como alternativa de desenvolvimento sustentável, pois conservava a natureza e a cultura, gerava benefícios às populações locais e baixo impacto e possibilitava experiência educativa (BRASIL, 1992; FIGUEIREDO, S., 1999; ROCHA, 1997). Esse plano incentivava a consolidação dos polos turísticos e primava por um olhar mercadológico, visando dotar o produto turístico regional de competitividade nos cenários nacional e internacional.

A partir de então as políticas para o desenvolvimento turístico da Amazônia passaram a ser elaboradas considerando com eixo central o segmento do ecoturismo. Em setembro de 1995, foi lançado o documento Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na região Amazônica (versão regional), tendo entre seus objetivos a realização de estudo de mercado focado na oferta turística regional. Neste, o ecoturismo primava pela ênfase na informação, na interpretação e na experimentação das áreas protegidas, quer públicas ou privadas (BRASIL, 1995a; FIGUEIREDO, S., 1999). Este documento foi precedido por versões estaduais, tendo sido a do Pará realizada em agosto de 1995 (BRASIL, 1995b), no qual foi identificada a atratividade dos recursos paraenses, sob uma perspectiva ecológica.

Dois anos depois, em 1997, foi lançado o documento Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal com objetivo de “[...] desenvolver e dinamizar os polos de ecoturismo selecionados, no âmbito dos Estados da Amazônia Legal, bem como subsidiar a elaboração da política de ecoturismo de cada Unidade Federada” (BRASIL, 1997b, p. 8). A dinamização desses polos de ecoturismo seria obtida por meio, entre outros, da implementação de infraestrutura básica; qualificação de mão de obra especificamente para atuar no ecoturismo; articulação das instituições públicas e privadas ligadas ao ecoturismo; e da definição de uma estratégia de comercialização do produto ecoturístico regional (BRASIL, 1997b). Ademais de definir os polos de ecoturismo e fomentar a participação, este documento se tornou subsídio para o PROECOTUR.

Nascimento (2009) relata que o PROECOTUR teve seu desenho construído por meio de um processo de discussão amplo, congregando os poderes públicos federal e estaduais, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada da Amazônia Legal. Processo que começou em 1996 e perdurou até o início de outubro de 1999, quando o Marco Lógico do programa foi aprovado. Seguiu-se, posteriormente, a aprovação da carta consulta pelo BID, em 27 de outubro daquele mesmo ano.

A formulação do PROECOTUR foi coordenada pelo Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC-Amazônia), integrando o Programa Brasil em

Ação do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (mandatos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002). E teve como parâmetro as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo e como subsídio as Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal. A gerência dele era de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), em parceria com os estados amazônicos e financiamento do BID.

Destaca-se que nas Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo este foi definido 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. (BRASIL, 1994, p. 19).

Essa conceituação foi seguida pelo PROECOTUR, que objetivava promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal, tendo como vetor principal o ecoturismo; e que congregava ações de planejamento e de investimentos em infraestrutura e capacitação profissional para o ecoturismo. Tal programa contava com uma metodologia de implantação, a partir da assinatura do contrato de empréstimo em o BID e o governo brasileiro em agosto de 2000 (BID, 2000), dividida em duas fases, uma de pré-investimento e outra de investimento. A primeira fase deveria ser de três anos, de 2000 a 2003, e após teria início a segunda fase.

Todavia, conforme relata Nascimento (2009), até o primeiro semestre de 2008 esta fase ainda estava em andamento, pois os produtos dela estavam em etapa de finalização dos documentos escritos. Tais produtos eram

[...] 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. (NASCIMENTO, 2009, p. 155).

Após a finalização desses documentos, eles seriam encaminhados para o MTUR, uma vez que “[...] a fase II, denominada de PRODETUR Norte será de responsabilidade” desse Ministério (BRASIL, 2007, p. 69). O que aconteceu somente em 2010, quando esses documentos foram

finalizados e encaminhados ao MTUR, como estava previsto (informação verbal)<sup>46</sup>. Todavia, conforme aventado anteriormente, o PROECOTUR<sup>47</sup> não teve sua segunda fase desenvolvida, posto que entrou em vigência o PRODETUR Nacional.

Em que pese a fase final de investimentos não tenha sido executada, relatórios do programa e pesquisas realizadas sobre o mesmo, por exemplo, por Nascimento (2009) e Sansolo (2013), dão conta de que alguns resultados foram alcançados pelo programa, ademais dos produtos finais. Dentre os quais estão algumas obras consideradas pela gestão do programa como emergenciais, tais como o Centro de Atendimento ao Turista (CAT), em Alter do Chão (Santarém/Pará). E mais a realização de cursos e oficinas de capacitação nos polos amazônicos; o fortalecimento do ecoturismo; e a participação dos atores sociais no planejamento do ecoturismo na região, inclusas as oficinas de proposição dos roteiros e/ou circuitos ecoturísticos no âmbito dos polos.

Contudo, Nascimento (2009) aponta que a descontinuidade na implementação do programa no estado do Pará foi causada por vários fatores administrativos, políticos e financeiros. Os fatores administrativos foram a capacitação técnica insuficiente dos gestores para conduzir o programa (gestão dos recursos, burocracia) e das empresas de consultoria para atender aos termos de referência complexos; os políticos, o tempo político e as mudanças ocorridas nas coordenações estadual e federal e nas estruturas institucionais estadual e federal; e aos financeiros, o cancelamento de recursos (janeiro e novembro/2005: US\$ 6,6 milhões) e os valores liberados para o Pará aquém do proposto. É possível que tais fatores possam ser, considerando as devidas proporções, extrapolados para os demais estados e para o programa como um todo.

Com base no exposto acima e resgatando a discussão abordada nos subcapítulos anteriores, tem-se que a concepção e formulação do PROECOTUR foi fruto de um processo de planejamento do desenvolvimento do ecoturismo estratégico, situacional e participativo. Que foi compartilhada e corresponsabilizada entre os atores sociais. E com modelo de desenvolvimento almejado pautado nos preceitos tanto do desenvolvimento sustentável quanto do socioespacial.

Posterior ao PROECOTUR, nenhuma outra política específica para a Amazônia foi proposta. É plausível afirmar que isso significa um retrocesso para o desenvolvimento turístico da região, que passa a ser pensado igualmente ao das demais regiões brasileiras.

---

<sup>46</sup> Notícia fornecida pela Gerente Técnica do PROECOTUR, durante palestra proferida por ocasião da Feira Internacional de Turismo da Amazônia (FITA), em 2010.

<sup>47</sup> Para maiores detalhes sobre a formulação e implementação desse Programa ver Nascimento (2009).

Pensamento este que encontra eco na argumentação de Rodrigues, A. (2012), pois para ela o Brasil é

[...] um território no qual incidem políticas públicas setoriais de turismo em todos os níveis administrativos, que pecam, contudo, pela falta de articulação intra e intersetorial, pela desconsideração das características geográficas regionais e pelo desconhecimento da integração hierárquica local-global. (RODRIGUES, 2012, p. XXI).

Destarte, no exemplo do PROECOTUR, as ações que eram desenvolvidas considerando as especificidades amazônicas e o segmento do turismo mais condizente com a realidade local, o ecoturismo, ficaram no passado.

Vale registrar que paralelamente ao PROECOTUR, o GTC-Amazônia formulou a Política de Ecoturismo da Amazônia Legal, que tinha por objetivo

[...] 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, 1999b, p. 30).

Com vistas a viabilizar o desenvolvimento do ecoturismo na região, foram estabelecidos três princípios norteadores (BRASIL, 1999b). Eram eles: assegurar a conservação dos recursos naturais, por meio de uma gestão responsável deles; respeitar e assegurar a diversidade sociocultural das comunidades através, principalmente, da participação social; assegurar o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida das comunidades, garantindo sua sustentação econômica.

As estratégias adotadas para a consecução do objetivo acima apontado derivaram das definidas nas Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. Entretanto, elas passaram por algumas alterações visando considerar a realidade amazônica, tendo sido instituídas nove linhas de ação, quais foram

[...] 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. (BRASIL, 1999b, p. 31).

Ademais, foram definidos os “[...] conceitos ou ações prioritárias” que transcorriam as linhas de ação estabelecidas (BRASIL, 1999b, p. 31). Foram eles: *polos de ecoturismo*, instrumentos

de implementação da política<sup>48</sup>; *estudos de mercado*, para identificar os mercados para o produto ecoturístico amazônico; *exigências de mercado* via estudo das tendências do mercado do ecoturismo mundial; o *ordenamento/zonamento ecológico econômico da Amazônia*, para o usufruto melhor de seu potencial ecoturístico; a utilização de *práticas ótimas*, ou seja, de tecnologias de impacto ambiental baixo; criação e conservação de *áreas protegidas* como mecanismo indutor de fluxo ecoturístico; e os *planos diretores*, como instrumento de controle e ordenamento da ocupação espacial. Esses conceitos constituem-se nos parâmetros a serem observados na implementação da política.

As políticas públicas de turismo para a Amazônia defendiam, até 1992, o turismo como uma das alternativas para o desenvolvimento sustentável da região. Todavia, a partir desse ano o foco passou a ser o ecoturismo, dadas as características naturais amazônicas. Ademais de focar no ecoturismo, todas elas demonstravam preocupação com o financiamento para infraestrutura básica e turística; pouco abordavam a geração de impactos socioambientais; ressaltavam a abundância da matéria prima na Amazônia, principalmente para o ecoturismo; defendiam a existência de mercado para o produto (eco)turístico Amazônia; pautavam as estratégias de *marketing* notadamente na relação Amazônia/meio ambiente/preocupação ambiental; e excetuando-se o PROECOTUR, não ouviam a sociedade receptora.

No que concerne às políticas públicas dos estados do Amazonas e do Pará, estas estão materializadas em planos. Quais sejam: o Plano Estadual de Turismo Vitória Régia (2008-2011), no estado do Amazonas; e o Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020, nesse estado. Sobre eles será discutido mais detalhadamente no subcapítulo 4.1.

Em se tratando das políticas públicas para a Amazônia e do planejamento do desenvolvimento sustentável e do socioespacial não se pode esquecer da participação de todos os atores sociais envolvidos. Esta é imprescindível, segundo autores como Buarque (2006), Faria, C. (2005), Frey (2000), Kliksberg (2000), Putnam (2002), Silva, M. (2001), Souza, C. (2006, 2007), em virtude da participação efetiva da iniciativa privada e da sociedade civil contribuir para avaliar a atuação do poder público. É bem verdade que há ainda, conforme destacam Dias (2003) e Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), no que se refere à participação no processo de construção do desenvolvimento, um grande hiato entre o que se prega na teoria e o que acontece realmente na prática.

---

<sup>48</sup> 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.

Em relação à atividade turística, especificamente, a participação dos atores sociais é defendida como de importância incontestável (CRUZ, 2002; BENI, 2006; DIAS, 2003; PETROCCHI, 1998, 2001). A justificativa pauta-se no fato de que o efeito multiplicador do turismo abrange inúmeros segmentos, setores e instituições/entidades direta e indiretamente ligados à atividade. E adquire ênfase maior uma vez que tanto as políticas públicas de turismo como o planejamento do desenvolvimento da atividade turística estejam alicerçados nos princípios do desenvolvimento sustentável e, também, do socioespacial.

No que tange as políticas públicas de turismo, a participação dos atores sociais tem sido fomentada nacionalmente nas políticas nacionais desde 1996, quando no âmbito da Política Nacional de Turismo 1996-1999, o PNMT pregava a criação dos conselhos municipais de turismo. Posteriormente, já na política de turismo do governo Lula, materializada nos PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010, a participação dos atores sociais foi fortalecida pelo PRT – Roteiros do Brasil, que preconiza a criação de instâncias de governança regionais (BRASIL, 2003, 2004a, 2004b, 2007). Tais instâncias constituem-se em organizações nas quais os atores sociais participam da gestão da atividade turística imbuídos dos preceitos da sustentabilidade.

A orientação do MTUR é, até hoje, que essas instâncias de governança sejam criadas, no âmbito dos governos estaduais e municipais. Consequentemente, nos municípios fortaleceram-se os conselhos municipais já existentes e os que ainda não os possuem têm sido orientados a criá-los; e nos estados, têm sido criados os fóruns estaduais de turismo e os fóruns das regiões turísticas. Neles, estão representados, ademais do poder público, os demais atores sociais bem como os fóruns de cada uma das regiões turísticas existentes no estado.

Em suma, tem-se, então, o estabelecimento de um processo de governança corresponsabilizada, ao menos teoricamente. Nele, a gestão, as políticas públicas e o planejamento do turismo não são responsabilidade exclusiva do estado, mas sim compartilhados entre ele, a sociedade civil e a iniciativa privada. E isso está, como discutido no subcapítulo 2.1.1, em construção, a passos lentos, é verdade, mas em bases consistentes.

A literatura sobre as políticas públicas de turismo demonstra que as mesmas são abordadas notadamente de modo mais geral, conforme demonstrado neste subcapítulo. E que a apreciação dessas políticas está centrada majoritariamente, em termos de Brasil, na análise dos planos nacionais de turismo (PNT 2003/2007 e 2007/2010) e dos programas PNMT e PRT – Roteiros do Brasil; e em relação à Amazônia, principalmente no PROECOTUR. No que concerne aos estados do Amazonas e do Pará não foram identificados, até o presente momento, quaisquer tipos de estudo sobre as políticas estaduais de turismo, razão pela qual se optou por estudar sobre elas.

### **3 A POLÍTICA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA AGENDA: UMA ABORDAGEM CENTRADA NO MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS**

A redemocratização, a redefinição do papel do estado e o advento, na década de 1990, de um paradigma novo de administração pública, que torna mais próxima a relação entre estado e sociedade, repercutiram na própria atuação estatal e, especialmente, em relação às políticas públicas. Estas se tornaram foco de atenção maior por parte da sociedade. Por um lado, em termos do estado em ação para a promoção do bem comum, que atualmente conta com a participação dos atores na definição e implementação delas; por outro, como objeto de estudo, buscando identificar e explicar suas causas, consequências e os resultados por elas gerados.

Imbuído disso, o que se faz aqui é tomar as políticas públicas como objeto de estudo, mais especificamente as políticas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Para tanto, inicialmente discorre-se sobre o processo de formulação das políticas públicas, enfocando as várias fases que o integram, e apontando a que será tema do estudo ora proposto. Em seguida apresenta-se a teoria que norteou o estudo realizado.

#### **3.1 O processo de formulação das políticas públicas: modelos e vertentes analíticas**

A título de compreensão do processo de formulação das políticas públicas convém tecer algumas considerações básicas. De início, resgata-se o conceito de política pública dado por Souza, C. (2002, 2006, 2007) de que elas constituem o campo do conhecimento que consiste em colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e/ou propor mudanças nessas ações, quando preciso. Destarte, a política pública tem “[...] um propósito coletivo e em benefício da sociedade, mas feita a partir de escolhas que o governo faz” e mesmo quando ele decide não “[...] fazer algo também está adotando uma política pública porque se trata de uma escolha que irá afetar a coletividade” (SILVA; BASSI, 2012, p. 19-20). E a maneira como a sociedade será afetada pode ser positiva ou negativa.

Há que se estabelecer, então, a distinção entre política pública e decisão política. De acordo com Rua (1997, p. 1-2)

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.



Portanto, toda política pública requer decisão política. Mas não é toda decisão política que levará ao estabelecimento de uma política pública.

E, mais, toda política pública implica um processo de formulação no qual todos os atores envolvidos necessitam participar, para que possam ter seus anseios e suas necessidades atendidos, na medida do possível e considerando o jogo de poder entre eles. Deve-se lembrar de que “[...] toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial para a busca do bem-estar coletivo” (SARAIVA, 2006, p. 35). É o caso das políticas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará que integram as políticas dos seus respectivos governos com vistas à promoção do desenvolvimento estadual e da melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Saraiva (2006) assevera que, como as políticas integram as ações governamentais como um todo, elas sofrem influências tanto das contingências que incidem sobre a dinâmica do estado quanto das mudanças pelas quais a teoria passa como consequência dessas influências. E que, por conta disso, elas seguem os ditames vigentes em termos de planejamento, quais sejam, “[...] a fixação de metas quantitativas, [...] a subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico; determinação do futuro com base em projeções das tendências do passado” (SARAIVA, 2006, p. 35). O que pode ser notado, por exemplo, no PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007), no qual as metas definidas são realmente quantitativas e o crescimento econômico é a tônica, embora se pregue a inclusão social.

É igualmente por meio das políticas públicas que “[...] os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, C., 2007, p. 69). Por conseguinte, e como anteriormente dito, tais resultados incidirão determinadamente na sociedade, quer sejam eles positivos ou negativos. Dessa feita, com frequência expressiva, a sociedade sofre com as implicações de políticas públicas mal formuladas ou que foram implementadas de maneira equivocada ou inadequada, o que ressalta a necessidade e importância de se estudar as políticas públicas.

Antes de se prosseguir, importa distinguir entre análise de políticas públicas, avaliação política e avaliação de política pública. A análise de políticas públicas consiste em “[...] estudar como as decisões são tomadas, que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107); a avaliação política é entendida como “[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam **preferível** a qualquer outra” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 108, grifo do autor); e esta se constitui em uma fase preliminar e

preparatória da avaliação de política pública. Baseado nisto, tem-se que o estudo concretizado se enquadra como análise de políticas públicas, no caso as de turismo dos estados do Amazonas e Pará.

Frey (2000) registra que a análise de políticas públicas (*policy analysis*) começou a ser instituída como vertente de pesquisa da ciência política nos Estados Unidos no início da década de 1950 e na Europa somente no começo de 1970. Souza, C. (2007, p. 67) complementa que nos Estados Unidos a política pública nasce como área de conhecimento e disciplina acadêmica, “[...] sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”. E que na Europa surge como “[...] desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo” (SOUZA, C. 2007, p. 67). Este é o responsável, por excelência, pela produção das políticas públicas.

Faria, C. (2003) relata que os estudos em análise de políticas públicas, anterior ao reconhecimento desta como subárea da ciência política, incidiam majoritariamente nos processos de formação das políticas públicas. Que, a partir de década de 1950, as próprias políticas públicas tornaram-se a unidade de análise, destacando o processo político e os atores envolvidos. E que, desde a década de 1980, os estudos relacionados à interação de tais atores na produção de políticas têm sido reformulados.

Autores como Arretche (2003), Faria, C. (2003), Frey (2000), Souza, C. (2003), Reis (2003) e Trevisan e van Bellen (2008) discorrem que, no Brasil, os estudos na área de políticas públicas datam de tempos recentes e estão em crescimento, em termos qualitativos e quantitativos. Aumento de interesse que se relaciona, segundo Arretche (2003), com as modificações pelas quais a sociedade brasileira tem passado nos últimos tempos. Mudanças que têm, por um lado, despertado a curiosidade sobre como funciona o estado brasileiro; e, por outro, revelado o desconhecimento amplo sobre como ele atua e os impactos que gera.

Os estudos sobre políticas públicas iniciam-se efetivamente no Brasil no final dos anos 1970 e nos anos de 1980, quando as políticas setoriais se tornam foco das pesquisas em políticas públicas, tendo como variáveis explicativas centrais “[...] a estrutura interna do Estado, de suas bases sociais e de seus fundamentos doutrinários” (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007, p. 14). A agenda de pesquisas também sofreu influências do processo de redemocratização do país e de reforma do estado, abordado no subcapítulo 2.1.1 deste trabalho.

Os pesquisadores passaram, então, a centrar esforço maior ainda na análise das políticas setoriais. O que ocorreu “[...] não apenas para interpretá-las, mas, sobretudo para propor

alternativas de desenho institucional” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 14). A partir da década seguinte, foco novo norteou as pesquisas em políticas públicas.

Passa-se a estudar as políticas públicas considerando as relações entre elas e as instituições políticas. E tomando como variável explicativa central “Sua capacidade de afetar as estratégias dos atores e as decisões tomadas – sob a forma de desenhos de políticas” (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 15). Por fim, tais autores, argumentam que o desenho de políticas, seus instrumentos reais de operação e seu impacto sobre a sociedade se tornaram objeto de estudo considerando-os frutos de vários processos políticos.

Esses processos são referentes, entre outros, a natureza das instituições políticas nacionais e a relação entre os atores sociais e o estado. O que demonstra a importância e a necessidade teórico-metodológica de se estudar o processo de formulação de políticas públicas. Isto com vistas a produzir conhecimentos que subsidiem tanto pesquisadores quanto formuladores de políticas.

Todavia, Arretche (2003), Faria, C. (2003), Souza, C. (2003) e Reis (2003) registram que a análise de políticas públicas enfrenta algumas limitações e/ou desafios. A primeira refere-se à escassa acumulação de conhecimento nessa área, em razão da produção ainda parca dos pesquisadores, quadro que pode ser revertido com os meios e instrumentos hoje existentes. A segunda é a existência de estudos setoriais em abundância, notadamente estudos de caso, negligenciando as abordagens teóricas e os métodos de investigação.

A terceira limitação remete à proximidade da área com os órgãos governamentais financiadores de pesquisas. Essa proximidade pode gerar algumas implicações. Isso pode resultar em trabalhos normativos e prescritivos; na definição da agenda de pesquisa por esses órgãos; em temas de pesquisa que atendam a interesses particulares; ou em estudos repetitivos sobre a mesma temática.

Souza, C. (2003) apresenta dois caminhos para reverter essas limitações. O primeiro é pertinente à necessidade de desenvolver tipologias analíticas e da identificação das variáveis que impactam os resultados das políticas públicas. O segundo caminho é usar a denominada análise *bottom-up* (de baixo para cima), que toma como ponto de partida as seguintes premissas:

- a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”, b) concentrar a análise na natureza do problema que a políticas busca responder, c) descrever e analisar as redes de implementação. (SOUZA, C., 2003, p. 17, grifo da autora).

Esse modelo de análise considera a complexidade da política pública, razão pela qual precisa ser testado com maior frequência pelos pesquisadores. E não despreza a utilização de metodologias de análise *top-down* (de cima para baixo).

Em termos teórico-metodológicos a área de análise de políticas públicas “[...] ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada” (SOUZA, C., 2003, p. 17). Essa autora argumenta que é necessário investigar mais a maneira como o estado e as políticas públicas funcionam, em detrimento apenas da defesa de como isso acontece hoje; realizar pesquisas comparando a atuação de políticas públicas diferentes; pesquisar as desenvolvidas na esfera estadual, posto que já existem estudos importantes sobre as políticas públicas nacionais e locais. Configuram-se, desse modo, várias possibilidades a serem empreendidas pela comunidade de pesquisadores interessada pela análise de políticas públicas.

Dois aspectos merecem atenção quando se fala em políticas públicas. O primeiro diz respeito aos atores sociais envolvidos; e o segundo refere-se às dimensões da política pública. Quanto ao primeiro aspecto, Souza, C. (2002, 2006, 2007) assevera que estão envolvidos nesse processo tanto governos, quanto grupos de interesse e movimentos sociais, cada um exercendo influência maior ou menor no processo, de acordo com o tipo de política em formulação e com as coalizões estabelecidas.

Em relação às dimensões da política pública, tem-se que elas são três: a institucional, a processual e a material. A dimensão institucional diz respeito à “[...] ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo” (FREY, 2000, p. 216). Em outras palavras, são as instituições políticas.

A dimensão processual refere-se ao “[...] processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões” (FREY, 2000, p. 216-217). E a dimensão material diz respeito “[...] aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217). São expressos, via de regra, nos planos, programas ou projetos.

Tais dimensões são de suma importância para entender as políticas públicas e para estruturar projetos de pesquisa. Isto, pois, essas dimensões são fatores condicionantes das políticas públicas, uma vez que refletem “[...] os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas” (FREY, 2000, p. 221). E são passíveis de modificações ao longo do tempo.

Ponto de vista que é corroborado por Silva e Bassi (2012), que argumentam que a política pública é ação intencional do governo para alcançar determinados objetivos, necessitando para isso a integração e interação entre todos os atores envolvidos. E que mesmo com a legitimação e implementação pelo governo, a política pública depende, em muito, do arranjo institucional que exerce influência em todas as fases do processo da mesma. Tal arranjo, ainda segundo esses mesmos autores e em consonância com o pensar de North (1993) anteriormente abordado, está associado às instituições formais e informais que caracterizam a sociedade no contexto da qual a política é proposta.

Saraiva (2006, p. 32) afirma que “Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes”. Pensamento similar é encontrado nas discussões de Silva e Bassi (2012), Theodoulou (1995b) e Viana (1996). Esses estágios constituem o processo de construção da política, para o qual existem vários modelos.

Os modelos explicativos, abordagens para estudo ou tipologias de formulação e análise de políticas públicas foram “[...] desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (SOUZA, C., 2007, p. 72.). Foram abordados por autores tais como Gelinsk e Seibel (2008), Frey (2000), Rodrigues, M. (2011), Souza, C. (2002, 2006, 2007), Theodoulou (1995b) e Viana (1996). De acordo com eles os principais modelos são: tipo da política; incrementalismo; ciclo da política (*policy cycle*); o modelo lata de lixo (*garbage can*); coalizão de defesa (*advocacy coalition*); arenas sociais (*policy networks*); equilíbrio interrompido ou pontuado (*punctuated equilibrium*); e modelos influenciados pelo “gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal – políticas de caráter participativo.

O objetivo da pesquisa realizada não consistiu em analisar os modelos acima elencados, mas sim em tomá-los como subsídio para definir o que estudar em relação às políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Em virtude disso, discorre-se a seguir, mesmo que *en passant* apenas para caracterizá-los, sobre os modelos do tipo da política, ciclo da política (*policy cycle*) e o modelo lata de lixo (*garbage can*), pois são os que apresentam alguma interface com a teoria que embasou esta pesquisa. Destaque maior será dado ao modelo do ciclo da política, posto que foi com base nele que se definiu o que foi estudado em relação às políticas públicas dos estados do Amazonas e do Pará.

O modelo do tipo da política ou *policy arena* foi proposto, originalmente, por Theodor Lowi. De acordo com Frey (2000), Rodrigues, M. (2011), Souza, C. (2002, 2006, 2007), Souza, L. (2010) e Theodoulou (1995), Lowi classifica as políticas públicas em distributivas,

redistributivas, regulatórias e constitutivas. Ele faz essa diferenciação “[...] com base no impacto delas na sociedade e a relação entre os envolvidos na formulação da política” (THEODOULOU, 1995, p. 7, tradução nossa); e parte do pressuposto, a se pensar como Frey (2000), Rodrigues, M. (2011) e Souza, C. (2000, 2006, 2007), de que as pessoas afetadas por cada tipo de política pública apresentam expectativas e reações diferentes, gerando modalidades de apoio e de rejeição distintas que repercutirão no processo político de decisão e implementação da política.

O modelo do tipo da política pública diz respeito, segundo Frey (2000), aos processos de consenso e de conflito que ocorrem no âmbito das diversas arenas políticas. E que os quatro formatos de políticas acima apontados podem ser caracterizados, igualmente, em relação ao feito e aos efeitos dos mecanismos de implementação usados, aos conteúdos das políticas e a maneira como os conflitos políticos são resolvidos. Rodrigues, M. (2011), Souza, C. (2002, 2006, 2007) e Souza, L. (2010) ressaltam que Lowi desenvolveu sua tipologia considerando que seriam as políticas públicas que determinariam o processo político.

Dessa feita, as políticas públicas distributivas são aquelas que não consideram os recursos limitados e geram impactos mais restritos, uma vez que privilegiam determinados grupos sociais ou regiões, desconsiderando o todo (SOUZA, C., 2002, 2006, 2007). Por conta disso, “[...] não se constituem como ‘políticas’, no sentido estrito da palavra” (RODRIGUES, M., 2011, p. 45). Em consonância com Frey (2000), os processos políticos são marcados por grau de conflito baixo. E tais políticas caracterizam-se por beneficiar um grande público alvo, mas em proporção pequena; e por contemplar costumeiramente seus opositores na distribuição dos benefícios e serviços.

As políticas redistributivas são as que contemplam um número maior de beneficiários. De acordo com Souza, C., (2006, p. 28), elas “[...] impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; [...] são, em geral, as de mais difícil encaminhamento”. Cita como exemplo as políticas sociais e o sistema tributário; e, em se tratando do Brasil, Rodrigues, M. (2011, p. 46), cita os “[...] programas de redistribuição de renda (como o Bolsa Escola, Renda Mínima ou Bolsa Família), que fazem grande diferença para diminuir as desigualdades socioeconômicas”. Frey (2000) ressalta que o processo de redistribuição habitualmente é polarizado e marcado por conflitos.

As políticas regulatórias são as que abrangem, segundo Rodrigues, M. (2011) e Souza, L. (2010), a burocracia e os grupos de interesses na definição de ordens e proibições e dos dispositivos legais, como decretos e portarias. Os custos e os benefícios tanto podem contemplar os grupos e os setores da sociedade de modo igualitário e equilibrado, como podem

beneficiar interesses particulares e restritos (FREY, 2000). Este autor aponta, ainda, que os processos de consenso, conflito e coalizão se estabelecem consoante às características particulares das políticas. Em conformidade com o pensamento de Rodrigues, M. (2011) e Souza, C. (2002, 2006, 2007), elas são as de maior visibilidade para o público.

Por fim, as políticas constitutivas são as referentes aos procedimentos. Elas “[...] determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2000, p. 224). Tem-se, então, que é a partir destas que as demais são estruturadas.

Em relação ao modelo lata de lixo (*garbage can*), Souza, C. (2002, 2006, 2007) e Gelinsk e Seibel (2008) relatam que ele foi criado por Michael Cohen, James March e Johan Olsen. Tal modelo considera que a seleção das políticas públicas é realizada considerando que as alternativas estivessem em uma lata de lixo, onde houvesse uma quantidade grande de problemas e escassas soluções. Assim, as soluções não seriam estudadas detidamente, ficando na dependência das possibilidades diversas de soluções que os agentes públicos dispõem no momento.

O modelo lata de lixo concebe, segundo Souza, C. (2002, 2006, 2007), as organizações públicas como de caráter anárquico, compondo uma gama de ideias pouco consistentes, sendo essas organizações que estabelecem as preferências para a resolução dos problemas. Por conseguinte, como “A compreensão do problema e das soluções é limitada, [...] as organizações operam em um sistema de tentativa e erro” (SOUZA, C., 2007, p. 75). De outro modo, tal modelo “[...] considera que os gestores adaptam os problemas às soluções disponíveis e por isso seria frequente a prática de tentativa e erro para resolver situações que demandem resposta dos agentes públicos” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 230). Assim, haveria uma constância da anarquia e da consistência reduzida das organizações públicas.

Souza, C. (2006; 2007) ressalta que “[...] essa abordagem foi aplicada por Kingdon (1994)”, que agregou o modelo lata de lixo a algumas fases do ciclo da política pública, notadamente à da definição da agenda (*agenda setting*), gerando um modelo novo, nominado fluxos múltiplos (*multiple streams*). Gelinski e Seibel (2008, p. 230, grifo do autor) comentam que esse modelo novo “[...] analisa os fluxos que percorre uma decisão em organizações que se configuram como “anárquicas organizadas” (como universidades e governos nacionais), que operam sob incerteza e com alto grau de ambiguidade”. E que os formuladores das políticas públicas lidam com problemas complexos e em grande quantidade, mas que apenas alguns

integrarão a agenda governamental. Sobre o Modelo de Fluxos Múltiplos será discorrido no subcapítulo 3.2.

O modelo do ciclo da política pública (*policy cycle*) é abordado por vários autores, entre os quais Frey (2000), Rodrigues, M. (2011), Silva e Bassi (2012), Souza, C., (2002, 2006, 2007) e Theodoulou (1995a; 1995b). Tais autores asseveram que esse modelo concebe o processo da política como um ciclo deliberativo, composto por vários estágios, constituindo-se em um processo dinâmico, em andamento, que confirma a importância da política como um sistema de aprendizagem. Theodoulou (1995b, p. 5) afiança que “[...] as políticas são descritas de dois sentidos diferentes, mas importantes: como elas são feitas e como elas podem ser feitas melhor”. De tal modo que possam atender melhor às necessidades e interesses da sociedade.

Os vários estágios do processo da política “[...] constituem-se de sistemas complexos de decisões e ações, tomadas por parte da autoridade legítima (ou instituições governamentais), de acordo com a lei” (RODRIGUES, M., 2011, p. 47). Dizem respeito, ainda, a um encadeamento de elementos do procedimento político-administrativo, podendo ser investigadas em relação “[...] às constelações de poder, às redes política e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). Em consonância com o disposto por Frey (2000), Rodrigues, M. (2011), Souza (2002, 2006, 2007) e Theodoulou (1995a), as fases ou estágios do processo das políticas são divididos de várias maneiras, sendo comum a todas elas as fases de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Foi adotada aqui a proposição feita por Frey (2000) que divide o ciclo da política em cinco fases/estágios, quais sejam: percepção e definição de problemas; *agenda setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e eventual correção da ação. Todavia, segundo ressalta esse mesmo autor, na prática esses estágios não são seguidos fielmente nessa sequência, mas funcionam como referência para a análise do processo das políticas, pois “Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos [...] pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problemas” (FREY, 2000, p. 229). Portanto, mediante a análise dessas fases, que serão abordadas a seguir, pode-se identificar onde as políticas públicas falham.

A *fase de percepção e definição de problemas* diz respeito à identificação de um acontecimento como um problema a ser resolvido, realizada por grupos sociais isolados, por políticos ou pelo próprio governo (FREY, 2000; RODRIGUES, M., 2011). Esse problema “[...] deve requerer atenção governamental; e, se legitimado, então se torna uma questão política” (THEODOULOU, 1995a, p. 86). A mídia bem como outras modalidades de comunicação social



e política são as responsáveis, usualmente, por contribuir para que um problema determinado adquira relevância (FREY, 2000) e venha a se tornar uma questão política ou *issue*.

Esta fase é, segundo Rodrigues, M. (2011), de suma importância no processo decisório da política, por ser nela que os atores sociais envolvidos se confrontam visando escolher os problemas que integrarão efetivamente a agenda governamental. Isto, pois,

[...] a capacidade do governo para incluir itens na agenda é limitada, já que os recursos são restritos, e [...] por isso mesmo, sempre haverá competição sobre a definição do problema e sobre quais diferentes grupos (ou diferentes visões) devem ser mobilizados para que a ação do governo conte com seu apoio. (RODRIGUES, M., 2011, p. 47).

Todavia, é somente na etapa da *agenda setting* que essa definição, escolha é feita. É nela, a se pensar como Frey (2000), que será averiguado, também, se o problema já consta na pauta política vigente ou se ele precisa ser excluído e adiado para momento futuro.

Para que essa decisão seja tomada, ainda segundo o mesmo autor, é necessário realizar, de um lado, ao menos preliminarmente, uma avaliação dos custos e benefícios do leque de opções disponíveis de ação. E por outro lado, “[...] uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na *arena* política” (FREY, 2000, p. 227). Para tanto, é imprescindível que os atores sociais sejam envolvidos e atuem de modo efetivo.

A *agenda setting* ou estabelecimento da agenda é, então, a segunda fase do processo de formação da política, constituindo, segundo Souza (2002, 2006, 2007), a mais enfatizada pelo modelo do ciclo de políticas. É neste momento que o problema que adquiriu relevância, que requereu a atenção governamental se torna uma questão política ou *issue*, alcançando, na concepção de Rodrigues (2011, p. 48, grifos do autor), “[...] *status* de “problema público” [...] e as decisões sobre esse problema resultarão, efetivamente, no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados (na etapa seguinte)”. Com base nisso, constata-se que esta é a etapa primordial do ciclo da política pública, pois é nela que se define realmente o problema a ser solucionado e a atenção que será destinada para tanto.

É válido destacar que Theodoulou (1995a) faz uma distinção entre a agenda de questões (*issue agenda*) e a *agenda setting*. A primeira “[...] é a lista de assuntos ou problemas para os quais os atores governamentais e não governamentais estão destinando atenção séria em um dado ponto no tempo” (THEODOULOU, 1995a, p. 87, tradução nossa)<sup>49</sup>; e a *agenda setting* “[...] é a delimitação do conjunto de questões que os atores irão focar e discutir”

<sup>49</sup> No original: “[...] is the list of subjects or problems to which governmental and nongovernmental actors are paying serious attention at any given point in time.”

(THEODOULOU, 1995a, p. 87, tradução nossa)<sup>50</sup>. E que, repisando o disposto por Frey (2000) e Rodrigues, M. (2011), irá gerar a ação governamental via formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, a entrada de uma questão na agenda depende de como ela é percebida no sistema político. Destarte, “[...] se uma questão é pensada para ser um conflito ou crise, se ela é defendida por um grupo de interesse visível ou se ela é fomentada pela burocracia, ela tem chances grandes de ser inserida na agenda” (THEODOULOU, 1995a, p. 88, tradução nossa)<sup>51</sup>. Portanto, a *agenda setting* tem início quando os tomadores de decisão reconhecem o problema, sentem que é necessário o governo discuti-lo e iniciam a busca por solucioná-lo.

Por sua vez, Souza, C. (2002, 2006, 2007) aponta que são três as maneiras como os governos definem suas agendas. A primeira tem como foco os problemas. Eles entram na agenda quando se admite que algo necessita ser feito quanto a eles, sendo que isso implicará nos resultados da agenda.

A segunda tendo como foco a política, considerando que a construção da consciência coletiva quanto ao imperativo de se enfrentar determinado problema ocorre “[...] via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou [...] nas ideologias [...], aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse” (SOUZA, C., 2007, p. 74). E a terceira, tendo como foco os participantes. Os participantes visíveis (tais como políticos, partidos, grupos de pressão, mídia) são responsáveis por definir a agenda; e os invisíveis (a exemplo da burocracia e das universidades), as alternativas.

A *agenda setting* é um processo complexo, dinâmico e multifacetado e para compreendê-lo “[...] não se deve olhar apenas para as dinâmicas do processo, mas também para as interações e o papel dos vários participantes governamentais e não governamentais” (THEODOULOU, 1995a, p. 88, tradução nossa)<sup>52</sup>. Tem-se, portanto, que as “[...] variáveis *tempo, senso de oportunidade e lideranças* são cruciais para a formação da agenda pública, que está condicionada não só pelo fluxo decisório, mas também pelas expectativas sociais” (RODRIGUES, M., 2011, p. 49, grifo do autor). Essas variáveis são as mesmas que, segundo Rodrigues, M. (2011), integram o Modelo de Fluxos Múltiplos constituído por John Kingdon.

A se considerar as argumentações de Rodrigues, M. (2011), Silva e Bassi (2012), Souza, C. (2002, 2006, 2007) e Theodoulou (1995a), John Kingdon desenvolveu o Modelo de Fluxos Múltiplos para explicar como as agendas dos governos são formuladas e modificadas. Em linhas

---

<sup>50</sup> No original: “[...] is the narrowing of set of issues that the actors will focus on and address.”

<sup>51</sup> No original: “If an issue is thought to be a conflict or a crisis, if an issue is advocated by visible interest group, or if an issue is backed by the bureaucracy, there is a good chance that the issue will move on to the agenda.”

<sup>52</sup> No original: “[...] one must look not only at the dynamics of the process but also at the interactions and roles of the various governmental and nongovernmental participants.”

gerais e em consonância com o disposto por Rodrigues, M. (2011), Silva e Bassi (2012) e Theodoulou (1995a), o modelo de Kingdon prega que os produtos das políticas públicas resultam da combinação, dinamizada pela ação arrojada de um empreendedor político, de múltiplas correntes, quais sejam o problema em si, o fluxo político e o fluxo das políticas. Sobre esse modelo será discorrido no subcapítulo 3.2.

A terceira fase do processo da política é a *elaboração de programas e decisão* e consiste na escolha, entre as várias possibilidades de ação, daquela que é mais apropriada (FREY, 2000; RODRIGUES, M., 2011; SILVA; BASSI, 2012; THEODOULOU, 1995a). Essa escolha é precedida comumente, destacam Frey (2000) e Silva e Bassi (2012), por processos conflituosos e abrangendo, no mínimo, os atores mais influentes na política e na administração pública. Entretanto, geralmente “[...] a instância de decisão responsável decide sobre um ‘programa de compromisso’ negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes” (FREY, 2000, p. 228). Na visão de Frey (2000), nesta fase do ciclo da política, as escolhas feitas considerando verdadeiramente as alternativas inúmeras de ação são exceções raras.

Na concepção de Rodrigues, M. (2011), nesta fase o governo transforma o problema que entrou na agenda em política pública. Define seus objetivos bem como os marcos jurídicos, administrativos e financeiros para solucioná-lo. Essa autora afirma que a construção da solução para tal problema requer a realização de um diagnóstico, a identificação de alternativas e o desenvolvimento destas.

As alternativas ao serem formuladas transformam-se em expectativas, ocasião na qual os “[...] diversos atores se mobilizam para a formação de coalizões (intra e extragovernamentais) de compromisso, negociação e decisão que preparam o ambiente (econômico, político e técnico) favorável para fazer com que a política saia do papel e funcione efetivamente” (RODRIGUES, M., 2011, p. 50). É nesta fase que o apoio político à política em questão é desenvolvido. O que acontece com vistas a autorizá-la e legitimá-la.

A *implementação* é a quarta fase do ciclo da política pública e consiste na aplicação e execução da política pelo aparelho burocrático de governo. Diz respeito, igualmente, ao “[...] estágio de planejamento administrativo e de recursos humanos do processo político” (RODRIGUES, M., 2011, p. 51). Silva e Bassi (2012) consideram que a implementação é o estágio do ciclo da política pública no qual as particularidades e os procedimentos são observados de modo mais fácil.

Theodoulou (1995a) argumenta que três tipos de implementação podem ocorrer. O primeiro tipo é a programada, que tenta eliminar ou controlar os problemas que aguardam a implementação por meio de uma programação meticulosa e explícita do processo de

implementação. O segundo é a adaptativa, que tenta melhorar o processo mediante a permissão de ajustes, na política original, no modo como se desenrolam os acontecimentos.

O terceiro tipo é a não-implementação premeditada. Nele há um comportamento destinado deliberadamente a impedir que a implementação ocorra, assegurando que a política não será realizada mais que parcialmente. Em razão do processo da política ter várias fases, normalmente ocorrem os dois primeiros tipos de implementação e o terceiro acontece somente quando as metas e os objetivos da política são vagos.

Os resultados desta fase do ciclo constituem-se, segundo Rodrigues, M. (2011), no impacto da política implementada. Todavia, “[...] muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação” (FREY, 2000, p. 228). Por conseguinte, para que a implementação aconteça perfeitamente são necessários alguns pré-condicionantes.

Rua (1997) aponta cinco pré-condições. A primeira é que a política deve dispor de tempo e recursos suficientes. A segunda, é que em cada momento da implementação os recursos imprescindíveis carecem de estar disponíveis efetivamente. Terceira, deve existir somente uma agência implementadora e que não dependa de outras para obter sucesso. Quarta, são necessários o consenso e a compreensão completa em relação aos objetivos a serem alcançados. E, finalmente, que cada participante deve estar consciente das tarefas que precisa realizar para o alcance dos objetivos.

Por fim, a última fase do ciclo da política é a *avaliação de políticas e eventual correção da ação*. Souza, C. (2007, 2006) enfatiza que após a concepção e formulação, as políticas públicas, materializadas em planos, programa e projetos, necessitam ser monitoradas e avaliadas. A avaliação é, então, conceituada como

[...] 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*. (FARIA, C., 2005, p. 97-98).

Dito de outro modo, “[...] consiste, portanto, numa análise *a posteriori* dos efeitos produzidos pelas políticas públicas” (RODRIGUES, 2011, p. 52, grifo da autora). É nessa fase, segundo Faria, C. (2005) e corroborado por Silva, M. (2001) e Souza, C. (2007), que é definida a efetividade da política pública, a qualidade da gestão do estado e se noticia os resultados do governo. É fundamental, igualmente, para subsidiar a implementação e/ou a reformulação da política, bem como as decisões quanto à conservação ou cancelamento de ações.

Pensamento similar é defendido por Frey (2000, p. 228-229) para quem

A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

Assim, ela permite aos tomadores de decisão um conhecimento importante para embasar a tomada de decisões mais qualitativas.

Contudo, a avaliação pode se tornar um “[...] problema para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos [...] e podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 536). Por outro lado, sendo ela positiva, pode ser utilizada pelos governos, por exemplo, para legitimar as políticas por eles adotadas e como argumento político-eleitoreiro. Vale registrar que um quadro de referência teórica sobre avaliação de políticas públicas, com objetivo, critérios e modelos analíticos é fornecido por Figueiredo e Figueiredo (1986).

Todavia, algumas questões teórico-metodológicas precisam ser ponderadas quando se trata de avaliação de políticas públicas (FARIA, C., 2005; FREY, 2000; SILVA, M. 2001; SOUZA, C., 2007, 2006). Há que se considerar, segundo tais autores, o modelo de formulação da política; o processo da mesma e os atores sociais envolvidos e suas racionalidades; e, por fim, a avaliação, atentando para os modelos, métodos e técnicas existentes. Por seu turno, Grasso (2003), Leviton (2003) e Sridharan (2003) ressaltam a importância do uso dado ao resultado gerado na avaliação, pois, para eles, está última somente será útil se gerar melhorias sociais.

Com base no acima exposto e na literatura existente, nota-se que pesquisadores de nacionalidades diversas têm se dedicado à análise de políticas públicas de turismo. Eles têm voltado suas pesquisas para questões distintas. O foco deles tem sido a análise das políticas já formuladas e/ou o processo de implementação delas. Isso pode ser observado no Quadro 6, no qual a exceção é o estudo dos autores ingleses, uma vez que eles abordam a formulação delas.

Quadro 6 – Pesquisas internacionais sobre a análise de políticas públicas de turismo

<b>Pesquisador(es)/Ano</b>	<b>Questões estudadas</b>	<b>Lócus da pesquisa</b>
Stevenson, Airey e Miller (2008)	A elaboração da política de turismo em Leeds	Norte da Inglaterra
Farsari, Butler e Szivas (2011)	As políticas de turismo nos quatro níveis decisórios	Grécia
Liu, Tzeng e Lee (2012)	As relações de dependência entre as dimensões e critérios das políticas de turismo	Taiwan
Mei, Arcodia e Ruhanen (2012)	A inovação nas políticas de fomento ao turismo	Noruega
Pastras e Bramwell (2013)	As continuidades e mudanças da participação governamental nas políticas de marketing turístico para Atenas	Grécia
Wang e Ap (2013)	Os fatores que afetam a implementação da política de turismo	China
Garcia (2014)	A evolução das políticas de turismo	Espanha e Portugal
Rodríguez, Williams e Hall (2014)	A implementação da política de inovação do turismo	Espanha

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir das obras analisadas.

Em relação especificamente ao Brasil, pesquisas a respeito da análise ou avaliação das políticas públicas de turismo têm sido efetivadas, notadamente, tomando como objeto os Planos Nacionais de Turismo (PNT) e/ou os programas sob a égide de tais planos. Há, entretanto, alguns que abordam as políticas direcionadas para a Amazônia e outros as de estados brasileiros, a exemplo do Amazonas e do Pará, conforme demonstrado no Quadro 7. Ressalta-se que mesmo com a existência deles, as investigações sobre essa temática são ainda insuficientes.

Quadro 7 – Pesquisas nacionais sobre a análise de políticas públicas de turismo

<b>Pesquisador(es)/Ano</b>	<b>Questões estudadas</b>	<b>Lócus da pesquisa</b>
Noia, Vieira Junior e Kushano (2007)	A estrutura e os impactos do PNT 2003-2007	Brasil
Kanitz et al (2009)	Os conteúdos dos macroprogramas do PNT 2007-2010	Brasil
Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010)	Os conteúdos dos macroprogramas do PNT 2007-2010	Brasil

<b>Pesquisador(es)/Ano</b>	<b>Questões estudadas</b>	<b>Lócus da pesquisa</b>
Sancho e Irving (2010)	O tema da inclusão social no âmbito PNT 2003-2007	Brasil
Sancho e Irving (2011)	O tema da inclusão social no PNT 2007-2010	Brasil
Trentin e Fratucci (2011)	Análise do PNMT e do PRT	Brasil
Nascimento (2012)	Análise do relatório de avaliação do PNT 2003-2007	Brasil
Rocha (1997)	Políticas federais de turismo para a Amazônia	Amazônia
Sansolo (2013)	Políticas federais de turismo na Amazônia, considerando os paradigmas do centralismo e da descentralização	Amazônia
Silva (2013)	Implementação da política estadual que prioriza a promoção do turismo ecológico e do cultural	Amazonas
Endres (1999)	Implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em Belém, considerando a participação dos atores sociais	Pará
Cruz (2004)	O envolvimento das comunidades na implementação do PROECOTUR no polo Marajó	Pará
Hoshino (2007)	O papel e a participação dos atores sociais na implementação de políticas de turismo em Soure	Pará
Nascimento (2009)	Implementação do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica	Pará
Nascimento e Simonian (2014)	Implementação da política de ecoturismo no polo Belém/Costa Atlântica	Pará
Nascimento (2014)	As semelhanças e diferenças nas políticas para o setor de turismo nos estados do Amazonas e do Pará, considerando a formulação delas.	Amazonas e Pará

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir das obras analisadas.

Com base no que foi discutido até este momento, na pesquisa efetivada foi realizada uma análise de políticas públicas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986), especificamente as de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. A se considerar o disposto por Frey (2000) Rodrigues, M. (2011), Silva e Bassi (2012), Souza, C., (2002, 2006, 2007) e Theodoulou (1995a; 1995b) em relação ao ciclo da política pública, a análise foi focada na segunda fase desse ciclo, na *agenda setting*. E tomando como indicação o disposto por Faria, C. (2003), Rodrigues, M. (2011), Silva e Bassi (2012), Souza, C., (2002, 2006, 2007) e Theodoulou (1995a), a análise foi concretizada utilizando o Modelo de Fluxos Múltiplos desenvolvido por John Kingdon e sobre o qual será discorrido a seguir.

A opção pela fase do estabelecimento da agenda (*agenda setting*) foi realizada por se constatar, com base na literatura, que a análise das políticas de turismo limita-se ao estudo da implementação das mesmas, via estudo dos planos e programas por meio dos quais elas foram materializadas, a se considerar o disposto por Frey (2002) e Souza, C. (2006, 2007). Isso está demonstrado no subcapítulo 2.2.1.2 e sintetizado no Quadro 7. Com base neles, constata-se, igualmente, que os momentos anteriores a implementação são raramente objeto de estudo na área do turismo, notadamente no que diz respeito aos momentos pré-decisórios, em especial ao da *agenda setting*.

### **3.2 O processo de estabelecimento da agenda (*agenda setting*): a contribuição do Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) de John Kingdon**

O cientista político John Kingdon<sup>53</sup> busca, em sua obra *Agendas, Alternatives, and Public Policies* cuja primeira edição foi lançada em 1984<sup>54</sup>, respostas para os seguintes questionamentos (KINGDON, 1995, p. 105)<sup>55</sup>: “Por que razão alguns assuntos ascendem nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras?” Ele utilizou, para a construção do seu Modelo de Fluxos Múltiplos<sup>56</sup>, uma gama vasta de dados empíricos cujas fontes foram, majoritariamente, entrevistas realizadas com funcionários públicos do alto escalão do governo americano e estudos de caso. Fez isso estudando as políticas públicas norte-americanas para as áreas de saúde e de transporte.

A seguir apresenta-se o Modelo de Fluxos Múltiplos concebido por John Kingdon. Com vistas a melhor compreensão do mesmo, primeiramente são traçadas algumas considerações iniciais e expostos alguns conceitos e definições utilizados por tal autor. Na sequência discorre-se sobre os três fluxos que dão nome ao modelo, bem como sobre as conexões e janelas e os atores envolvidos. Por fim, apresentam-se algumas considerações adicionais sob a perspectiva do próprio autor e a partir dos olhares de autores que já analisaram, e alguns dos quais até utilizaram em suas pesquisas, o modelo proposto por Kingdon.

<sup>53</sup> É professor emérito da cadeira de Ciência Política da Universidade de Michigan. É especialista em política americana e desenvolveu uma abordagem nova para a análise da formulação de políticas públicas.

<sup>54</sup> A versão que embasou esta tese foi uma atualização da segunda edição datada de 2011. Foram utilizados, ainda, três textos do mesmo autor, com datas de 1995, 2007a e 2007b.

<sup>55</sup> No original: “Why do some subjects rise on agendas while others are neglected? Why do some alternatives receive more attention than others?”. Esta e as demais traduções que se seguem são de minha autoria.

<sup>56</sup> Que foi concebido a partir da aglutinação do modelo *garbage can* (lata de lixo) de Michael Cohen, James March e Johan Olsen com a fase do ciclo da política denominada definição da agenda (*agenda setting*). Caracterização breve do modelo “lata de lixo” foi feita no subcapítulo 3.1.



### 3.2.1 Considerações iniciais, conceitos e definições

Kingdon (2007a, 2011) argumenta que se sabe pouco sobre como os problemas tornam-se itens nas agendas dos governos; como as escolhas realizadas pelos tomadores de decisão (*decision-makers*) são estabelecidas, transformando-se em políticas públicas; e a razão pela qual possíveis questões e alternativas jamais são consideradas seriamente. Em detrimento disso, se sabe mais sobre como as questões são conduzidas. Com isso, os processos pré-decisórios continuam a ser território explorado escassamente.

Argumenta, igualmente, que essa área de pesquisa é particularmente ambígua, pois os assuntos são inseridos e retirados da agenda com frequência, sendo complexo inclusive determinar o próprio *status* da agenda. Por conseguinte, os pesquisadores podem se defrontar com situações em que certo estudo de caso ilustre sobremaneira o processo para, na sequência, encontrar outro que transcorre de modo distinto. Por outro lado, advoga ele, a pesquisa se torna igualmente recompensadora, na medida em que os fenômenos envolvidos são fundamentais para o entendimento dos resultados gerados pelas políticas públicas, bem como dos processos governamentais.

Os modelos de políticas públicas são determinados tanto por decisões finais, tais como iniciativas e vetos dos presidentes, governadores e prefeitos e como votações no Legislativo; quanto pelo lançamento de algumas questões e propostas, em detrimento de outras jamais consideradas seriamente (KINGDON, 2007a). A intenção de Kingdon é justamente colaborar para que se compreenda de modo mais amplo sobre tais processos pré-decisórios de formulação de políticas públicas. Assim, ele pauta seu modelo tomando como ponto de partida os conceitos e definições agrupados e definidos a seguir.

A formulação de políticas públicas é considerada por Kingdon (2011, p. 2) como

[...] um conjunto de processos que inclui o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais uma escolha é feita; uma escolha autoritária entre essas alternativas especificadas, como em uma votação no Legislativo ou uma decisão presidencial; e a implementação dessa decisão<sup>57</sup>.

Todavia, o alcance do sucesso em um desses processos, não assegura que o mesmo aconteça com os demais. Por exemplo, uma agenda estabelecida pode não ser aprovada pelo Legislativo;

---

<sup>57</sup> No original: “Though a drastic oversimplification, public policy making can be considered to be a set of process, including at least (1) the setting of the agenda, (2) the specification of alternatives from which a choice is to be made, (3) an authoritative choice among those specified alternatives, as in a legislative vote or a presidential decision, and (4) the implementation of the decision.”

ou caso seja aprovada, isso não implica necessariamente em sua implementação da maneira como fora prevista.

O modelo proposto por Kingdon se ocupa, então, especificamente dos dois primeiros processos, chamados por ele de pré-decisórios, quais sejam: o estabelecimento da agenda (*agenda setting*) e a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas. Com isso ele tenciona compreender por que alguns assuntos adquirem importância na agenda de políticas públicas em detrimento de outros; e por que algumas alternativas a serem escolhidas são consideradas com seriedade ao passo que outras são menosprezadas.

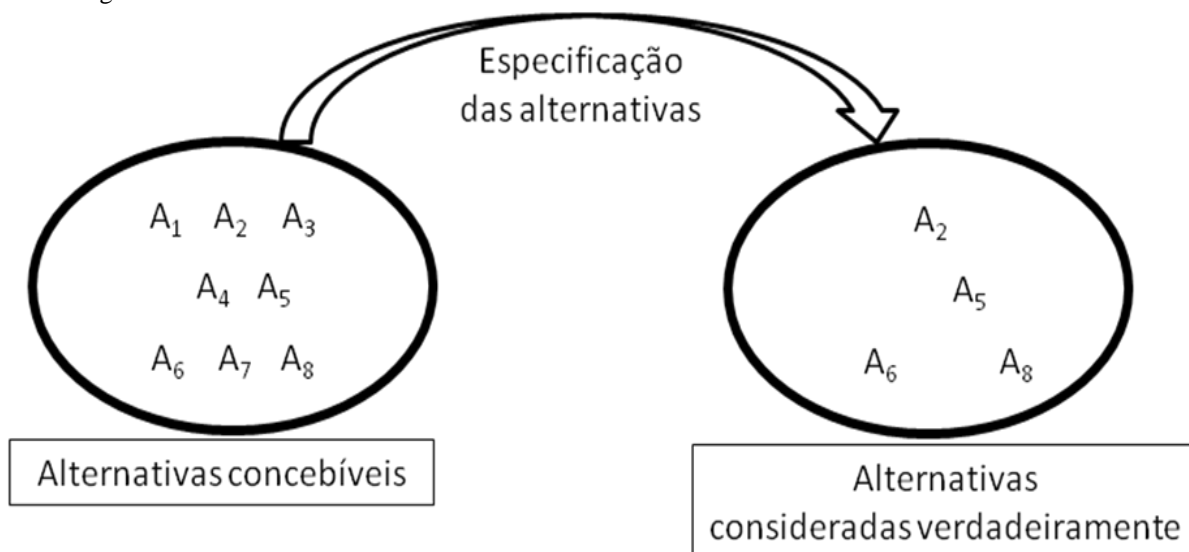
Outro conceito importante é o de agenda, concebida por ele como “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2007a, p. 222). O procedimento para o estabelecimento dessa agenda restringe a gama de temas possíveis a uma quantidade menor, que efetivamente se transforma em alvo de atenção. Assim, a intenção é entender a razão pela qual a agenda é estabelecida em um dado momento e como e por qual motivo ela se modifica de um instante para o outro.

Kingdon (2007a, 2011) estabelece uma distinção entre agenda de governo ou governamental e agenda de decisões ou decisória. A primeira é a “[...] lista de temas que são objeto de séria atenção por parte das autoridades governamentais e de seus assessores” (KINGDON, 2007a, p. 222) e varia em consonância com os setores distintos do governo. Os itens que integram a agenda do presidente e seus assessores são tidos como mais gerais e de importância maior, tais como as questões econômicas; as decisões orçamentárias grandes; e as atitudes legislativas de expressividade grande. De outro lado, existem agendas mais especializadas, com as de áreas setoriais como saúde, transporte e turismo.

A agenda de decisões ou decisória é “[...] a lista dos assuntos dentro da agenda de governo encaminhados para deliberação” (KINGDON, 2007a, p. 222). O autor ressalta que essas duas agendas são decididas por meio de procedimentos bastante distintos. E que assuntos que não constam em uma agenda geral podem ser de suma importância em uma especializada.

Ressalva, ainda, que ademais da gama de assuntos ou problemas constantes na agenda, “[...] um conjunto de alternativas de ação governamental é seriamente considerado pelas autoridades governamentais e pessoas estreitamente associadas a eles” (KINGDON, 2007a, p. 223). Conseqüentemente, ocorre um processo de especificação de alternativas, que restringe o número de alternativas concebíveis a quantidade daquelas que são consideradas verdadeiramente, conforme representado na Figura 2.

Figura 2 – Representação gráfica do processo de especificação das alternativas do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon



Fonte: Elaborada pela autora (2013) a partir de Kingdon (2007a, 2011).

Kingdon (2007a, 2011) advoga que essa diferenciação entre agenda e alternativa é de suma importância em termos analíticos. Isto, pois, o estabelecimento de agendas e a especificação das alternativas ocorrem via procedimentos muito diferenciados. Assim, o presidente pode ter importância maior no estabelecimento da agenda; ao passo que os especialistas, na geração das alternativas.

### 3.2.2 Os três fluxos

Para os questionamentos centrais<sup>58</sup> de Kingdon (2007b, 2011) há duas possibilidades de resposta. Uma possibilidade toma como foco os participantes; ele identificou os atores que influenciam o estabelecimento das agendas e a especificação das alternativas e suas respectivas motivações para tanto; e a outra possibilidade foca os processos, pelos quais tais atores influenciam as agendas e alternativas. O autor considera então a existência de três fluxos de processos, quais sejam: o dos problemas (*problems*), o das políticas públicas (*policies*) e o da política (*politics*).

Explica que “As pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou *lobbies*” (KINGDON, 2007b, p. 226). Ele considera que, de início, cada um dos

<sup>58</sup> Quais sejam, vale lembrar (KINGDON, 2007b, p. 225): “Por que alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras?”.

participantes tem a possibilidade de se envolver em cada um desses três fluxos. Mas que, na prática, eles comumente têm a tendência de se especializar em um deles.

Participantes e processos podem ser considerados, em termos conceituais, distintos entre si e ambos podem funcionar tanto como incentivo quanto como obstáculo. Um participante ou um processo atua como incentivo quando alavanca um assunto ou problema ao topo da agenda, ou então quando pressiona para que se considere certa alternativa como a mais apropriada. E como obstáculo, quando age para que determinada questão ou alternativa tenha restringidas suas chances de serem consideradas seriamente. No modelo de Kingdon, a modificação da agenda é fruto da convergência dos fluxos de problemas, das políticas públicas e da política.

No primeiro fluxo do modelo, o fluxo dos problemas (*problems stream*), busca-se a resposta para o questionamento: por que as autoridades governamentais destinam mais atenção a alguns problemas do que a outros? Para Kingdon (1995, p. 106) a solução para tal questão “[...] está nos meios pelos quais essas autoridades ficam sabendo sobre as situações e nas formas pelas quais essas situações são definidas como problemas”<sup>59</sup>. Assim, ao chamar a atenção dos tomadores de decisão (*decision makers*), provocando a necessidade de uma ação para solucioná-las, as situações se transmutam em problemas.

Os meios pelos quais as autoridades governamentais tomam conhecimento das situações são: os indicadores, os eventos-foco (*focusing event*) e os *feedback* sobre o funcionamento de programas existentes (KINGDON, 1995, 2011). Os indicadores servem “[...] para aferir a magnitude de uma situação (a exemplo da incidência de uma doença ou o custo de um programa), e para discernir modificações nela ocorridas (KINGDON, 1995, p. 106)<sup>60</sup>. E tanto uma magnitude alta quanto uma mudança expressiva atraem a atenção das autoridades governamentais.

Kingdon (2007b) define que um evento-foco pode ser caracterizado como uma crise, uma catástrofe, uma experiência pessoal ou um símbolo poderoso. Atrai a atenção mais para determinadas situações do que para outras, mas gera efeito apenas momentâneo. A não ser que ele seja seguido por um indício mais preciso da existência de um problema, por uma percepção pré-existente ou via combinação desse evento com outros semelhantes.

Esse autor afirma, ainda, que o *feedback* sobre a operação de programas já existentes traz frequentemente problemas para a atenção dos funcionários governamentais. O que pode

---

<sup>59</sup> No original: “The answer lies both in the means by which those officials learn about conditions and in the ways in which condition become defined as problem”.

<sup>60</sup> No original: “Indicators are used to assess the magnitude of the condition (e.g., the incidence of a disease or the cost of a program), and to discern changes in a condition.” (KINGDON, 1995, p. 106).

acontecer, às vezes, de modo bem sistemático e formal, a exemplo dos estudos de monitoramento ou de avaliação dos mesmos. E outras vezes, de maneira informal, tais como reclamações às autoridades do Legislativo; ou via experiência adquirida em função da gestão diária do programa.

Todavia, uma situação é diferente de um problema. Kingdon (2007b) estabelece essa distinção partindo do princípio que diversos tipos de situações ocorrem diariamente. Porém, elas não ocupam posições prioritárias nas agendas de políticas. Uma situação somente se transforma em um problema e tem uma chance melhor de se tornar prioridade na agenda quando se toma consciência que algo precisa ser feito para modificá-la.

Os atores internos e externos ao governo consideram situações como problemas, quando elas transgridem seus valores importantes; “[...] pela comparação com outros países ou outras unidades relevantes”; e, por fim, “[...] pela classificação de uma situação em uma certa categoria ao invés de outra” (KINGDON, 2011, p. 114)<sup>61</sup>. E a atenção dada ao problema ocorrerá conforme essa classificação.

Os problemas não apenas alcançam posição prioritária na agenda governamental. Eles também desaparecem dela. Kingdon (1995) argumenta que isso ocorre porque o governo pode tratar deles ou não; devido à mudança nas situações que chamam a atenção para eles; porque as pessoas podem se acostumar com a situação ou atribuir outro rótulo ao problema; outros itens aparecem, fazendo que prioridades antigas sejam preteridas; e em virtude de ciclos inevitáveis de atenção, como a estabilização de altas taxas de crescimento ou modas que surgem e desaparecem.

Portanto, o reconhecimento dos problemas é um ponto crucial para o estabelecimento da agenda. Para que uma determinada proposta ou tema tenha chances maiores de galgar posição de destaque na agenda, ela necessita estar agregada a um problema de suma relevância. E há problemas que são vistos como tão urgentes que, *per si*, estabelecem agendas.

Quando isso acontece, algumas classes de enfoques são beneficiadas em detrimento de outras e algumas alternativas são ressaltadas enquanto outras esvanecem. É nesse momento que os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*)<sup>62</sup> entram em ação, alocando recursos vultosos para atrair a atenção das autoridades para as suas concepções dos problemas,

---

<sup>61</sup> No original: “People in and around government make that translation by evaluating conditions in the light of their values, by comparisons between people or between the United States and other countries, and by classifying conditions into one category or another”.

<sup>62</sup> Para Kingdon (2007b, p. 228), “[...] aqueles que “investem” nas políticas públicas”.

na tentativa de que elas percebam tais problemas igualmente a eles. Portanto, o reconhecimento e a definição dos problemas influenciam os resultados expressivamente.

O segundo fluxo é o da política pública (*policy stream*), no qual as alternativas para os problemas são geradas, debatidas, reformuladas e, por fim, consideradas seriamente. Kingdon (1995, 2011) lança mão de uma analogia ao processo biológico de seleção natural para explicar o processo de geração dessas alternativas de políticas públicas naquilo que ele denomina de sopa primitiva de políticas públicas (*policy primeval soup*). Na concepção dele, inicialmente nessa sopa “[...] muitas ideias [alternativas] flutuam, chocam-se umas com as outras, gerando ideias [alternativas] novas, formando combinações e recombinações” (KINGDON, 1995, p. 109)<sup>63</sup>. E há, também, aquelas que se perdem e/ou são descartadas.

A geração das alternativas ocorre nas comunidades de políticas públicas (*policy communities*), também chamadas comunidades de especialistas, no interior da qual as alternativas flutuam na sopa primitiva de políticas públicas. E o processo de seleção dessas alternativas é realizado de acordo com alguns critérios, por meio dos quais “[...] algumas ideias [alternativas] são selecionadas para sobreviverem enquanto outras são descartadas, ordem se desenvolve a partir do caos, padrão da aleatoriedade” (KINGDON, 2011, p. 200)<sup>64</sup>. A título de melhor compreensão do modelo, as alternativas que sobrevivem serão denominadas soluções.

Tais critérios incluem viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades de políticas públicas e a antecipação de restrições futuras. Ressalta-se que os valores da comunidade de políticas públicas são referentes, por um lado, à noção que os especialistas que as integram possuem sobre o papel apropriado e ao tamanho do governo e, por outro, quanto aos seus conceitos de equidade e eficiência. E que as restrições futuras compreendem, por sua vez, as restrições orçamentárias, a aceitabilidade dos públicos de massa e do especializado e, por fim, a receptividade dos políticos.

Por conseguinte, as ideias (alternativas) consideradas como inviáveis, por não se enquadrarem nos critérios acima, possuem menos condições de serem selecionadas do que as que atendem àqueles critérios. Kingdon (1995, 2011) argumenta que as ideias (alternativas) são de suma importância no processo de deliberação que ocorre nas comunidades de políticas públicas. E que as propostas delas são avaliadas, por um lado, em termos do apoio político ou oposição que recebem; e por outro, com base em critérios lógicos e analíticos.

---

<sup>63</sup> No original: “[...] many ideas float around, bumping into one another, encountering new ideas, and forming combinations and recombinations.”

<sup>64</sup> No original: “Through the imposition of criteria by which some ideas are selected out for survival while others are discarded, order is developed from chaos, pattern from randomness.”

Advoga a existência de um extenso processo de amaciamento do sistema<sup>65</sup>, durante o qual os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) promovem suas ideias (alternativas) favoritas de várias maneiras e em fóruns distintos. Como no processo de desenvolvimento de políticas públicas (alternativas e soluções) as recombinações importam mais que as transformações, então, defende ele, os empreendedores de políticas públicas que investem em pessoas e ideias são mais importantes que os que formulam as políticas. E como a recombinação importa mais que a transformação, é possível que nada de novo seja criado, mas, simultaneamente, pode ser que ocorram mudanças ou novidades radicais, a partir da recombinação de elementos já conhecidos.

O processo de amaciamento do sistema é, portanto, decisivo para a mudança nas políticas públicas, pois as oportunidades para apresentação das soluções surgem rapidamente e são perdidas caso elas não tenham ainda passado por um processo longo de gestação, antes que uma janela para políticas públicas (*policy window*) seja aberta. Assim, o trabalho de divulgação e aperfeiçoamento das soluções não se perderá se não gerar resultados em um prazo curto. O que importa é que elas sejam ouvidas no momento oportuno.

Por fim, o terceiro fluxo é o político ou da política em si (*political stream*). De acordo com Kingdon (2011, p. 198), “Independentemente do reconhecimento do problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas [alternativas e soluções], eventos políticos fluem de acordo com suas dinâmicas e regras próprias”<sup>66</sup>. Nesse fluxo há três elementos que influem na agenda governamental. O primeiro diz respeito às mudanças no clima ou humor nacional (*national mood*), conjunto de percepções partilhadas pelos participantes do processo decisório durante certo tempo. Um clima nacional percebido como profundamente conservador reduz a atenção para iniciativas novas de custo elevado, enquanto que um clima mais tolerante a permite.

O segundo elemento refere-se a mudanças no interior do próprio governo (*turnover*). Isto, pois, ocorrem mudanças completas na agenda com o resultado das eleições e a posse de um governo novo, que passa a ressaltar suas concepções próprias dos problemas bem como suas propostas para solucioná-los<sup>67</sup>. Com isso, é muito mais improvável que questões que não sejam prioritárias para o governo novo recebam atenção.

---

<sup>65</sup> No original: “There is a long process of softening up the system”. (KINGDON, 2011, p. 201).

<sup>66</sup> No original: “Independently of problem recognition or the development of policy proposals, political events flow along according to their own dynamics and their own rules.”

<sup>67</sup> No original: “Either incumbents in positions of authority change their priorities and push new agenda items; or the personnel in those positions changes, bringing new priorities onto the agenda by virtue of the turnover.” (KINGDON, 2011, p. 153).

E o terceiro elemento consiste nas forças políticas organizadas. Grupos de interesses de tipos variados pressionam, ou falham em pressionar, o governo em favor de suas demandas. De acordo com Kingdon (1995, 2011), a oposição de grupos de interesse fortemente articulados e unidos não impossibilita, mas dificulta a consideração de algumas iniciativas.

No fluxo político o consenso é constituído mais pela barganha, pela negociação do que pela persuasão e pelas ideias. No fluxo da política pública, porém, os participantes do processo decisório atuam, ao identificarem os problemas ou entrarem em acordo sobre determinadas propostas, via persuasão; e para a construção de consenso eles “[...] organizam os indicadores e defendem que certas situações devem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade” (KINGDON, 2011, p. 119)<sup>68</sup>. Porém, no fluxo político eles o fazem via negociação, como dito acima: eles criam emendas em troca de apoio; atendem as reivindicações de políticos e com isso estabelecem alianças com eles; ou fazem concessões em defesa de soluções de aceitação maior.

Kingdon (1995, 2011) argumenta que a combinação do clima ou humor nacional com as eleições é uma estabelecadora de agenda mais potente do que os grupos de interesses organizados. Estes são comumente capazes de bloquear avaliações de propostas que não são da preferência deles ou se adaptam a um item que seja prioritário na agenda governamental, adicionando elementos que sejam um pouco mais condizentes com seus interesses. Mas eles raramente são capazes *per se* de iniciar avaliações ou estabelecer agendas.

Quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação de clima nacional e eleições, é esta combinação que possivelmente prevalecerá. Ao menos no que concerne ao estabelecimento da agenda. Portanto, no fluxo político, modificações no clima nacional (*national mood*) e mudanças internas ao governo (*turnover*) são as maiores impulsionadoras de mudanças na agenda governamental.

### 3.2.3 Conexões e janelas

Kingdon (1995, 2011) advoga que cada um dos três fluxos, de problemas, de políticas públicas e o da política por si, possui vida própria e flui no sistema sem considerar muito os acontecimentos nos outros fluxos. Na visão dele,

---

<sup>68</sup> No original: “They marshal indicators and argue that certain conditions ought to be defined as problems, or they argue that their proposals meet such logical tests as technical feasibility or value acceptability.”



Os problemas são reconhecidos e definidos de acordo com processos que são diferentes daqueles nos quais as políticas públicas são desenvolvidas ou eventos políticos revelam-se. Propostas de políticas públicas [alternativas e soluções] são desenvolvidas de acordo com seus critérios próprios de incentivos e de seleção, sendo elas ou não soluções para determinados problemas ou resposta para uma deliberação política. Eventos políticos seguem sua própria dinâmica e de acordo com suas próprias regras, estando eles relacionados ou não a problemas ou propostas. (KINGDON, 2011, p. 201)<sup>69</sup>.

Entretanto, há momentos nos quais esses três fluxos se unem. Uma conexão ocorre, por exemplo, quando um problema urgente clama por atenção e uma solução é agregada a esse problema. Ou quando um evento no fluxo político, tal qual uma mudança na administração pública, clama por direções diferentes.

De acordo com Kingdon (2011, p. 201), “Um elo completo combina todos os três fluxos – problemas, políticas públicas e a política – em um único pacote”<sup>70</sup>. Em determinados momentos ao longo do percurso, esses fluxos se unem em conexões parciais (*partial couplings*), tais como: soluções se conectam a problemas, mas sem o clima político receptivo; política se conecta a soluções, mas sem a sensação de que um problema convincente está sendo solucionado; política e problemas clamam ambos por uma ação, mas sem uma solução disponível para defender. Entretanto, uma conexão completa dos três fluxos realça as probabilidades de que um assunto se fixará firmemente em uma agenda de decisão.

Kingdon (1995, 2011) assevera que as agendas governamentais somente são definidas no fluxo de problemas ou da política e exclusivamente por atores visíveis; ao passo que a agenda de decisões, fruto de uma decisão autoritária como a promulgação de uma lei ou uma escolha presidencial, é estabelecida de maneira distinta, no fluxo das políticas públicas. A possibilidade de um item ser prioritário na agenda de decisões aumenta drasticamente se todos os três fluxos – problemas, proposta de política pública e receptividade política – estiverem conectados em um pacote único. Inversamente, conexões parciais são menos propensas a ganhar lugar prioritário na agenda de decisões.

Outro fator importante no estabelecimento de agendas é, segundo Kingdon (2011), que o sucesso atingido em uma área contribui para que ocorra o mesmo em áreas contíguas. A isso ele denomina *spillovers*, que ocorre “[...] porque políticos percebem as vantagens de repetir

---

<sup>69</sup> No original: “Problems are recognized and defined according to processes that are different from the ways policies are developed or political events unfold. Policy proposals are developed according to their own incentives and selection criteria, whether or not they are solutions to problems or responsive to political considerations. Political events flow along on their own schedule and according to their own rules, whether or not they are related to problems or proposals.”

<sup>70</sup> No original: “A complete linkage combines all three streams – problems, policies, and politics – into a single package.”

uma fórmula bem-sucedida em áreas similares, uma vez que a coalizão vencedora pode ser transferida, e porque os defensores da causa podem manter a discussão baseada em precedentes de sucesso” (KINGDON, 2011, p. 203)<sup>71</sup>. Ademais de serem importantes no estabelecimento de agendas, tais *spillovers* são capazes de superar inclusive uma oposição poderosa.

Há circunstâncias cruciais nas quais os três fluxos (problemas, soluções e dinâmica política) se conectam originando uma oportunidade de modificação na agenda. Nelas uma situação é reconhecida como problema, uma proposta para solucioná-lo está disponível na comunidade de políticas públicas e o clima político torna a ocasião favorável para que haja uma mudança, possibilitando a integração entre os três fluxos e que situações ascendam à agenda. Kingdon (2011) denomina tais circunstâncias de janela para políticas públicas (*policy window*). Em suma, a mudança na agenda ocorre somente com a conexão (*coupling*) dos três fluxos e esta, por sua vez, apenas quando uma janela para políticas públicas está aberta.

Uma janela para políticas públicas aberta é uma oportunidade para os defensores de políticas públicas apresentarem suas soluções favoritas ou para chamar a atenção para os problemas especiais, na concepção deles. Esses defensores internos ou externos ao governo, mantêm suas propostas e seus problemas sempre em mãos, aguardando que tal oportunidade aconteça. De acordo com Kingdon (2011, p. 203),

Eles têm soluções favoritas, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam atrelar essas soluções, ou por desdobramentos no fluxo político, dos quais possam tirar vantagem. Ou eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas que consideram especiais, como o surgimento de uma nova administração que se preocupe com esses problemas.<sup>72</sup>

Essas janelas são abertas por eventos que acontecem tanto no fluxo de problemas quanto no fluxo da política. Por conseguinte, existem janelas de problemas e janelas de políticas.

Kingdon (1995, 2007b, 2011) afirma que algumas vezes a abertura dessas janelas ocorre de modo previsível, a exemplo da renovação de uma legislação, criando oportunidades de mudança, expansão ou abolição de um programa determinado; e em outras, de maneira imprevisível, como no caso de uma catástrofe. Todavia, em ambos os casos, as janelas abertas são pequenas e insuficientes, e permanecem abertas por pouco tempo. Com isso as

---

<sup>71</sup> No original: “These spillovers, as we have called them, occur because politicians sense the payoff in repeating a successful formula in a similar area, because the winning coalition can be transferred, and because advocates can argue from successful precedent”.

<sup>72</sup> No original: “They have pet solutions, for instance, and wait for problems to float by to which they can attach their solutions, or for development in the political stream that they can use to their advantage. Or they wait for similar opportunities to bring their special problems to the fore, such as the appearance of a new administration that would be concerned with these problems.”

oportunidades surgem e desaparecem rapidamente; e se uma oportunidade for perdida, será necessário aguardar outra.

A insuficiência e duração pequena da abertura da janela para políticas públicas criam um imã poderoso para problemas e propostas de solução para os mesmos, o que resulta, segundo Kingdon (1995, 2007b, 2011), na saturação do sistema. Caso os participantes tenham disponibilidade financeira suficiente para investir, alguns desses problemas podem ser solucionados, bem como algumas propostas podem ser aprovadas. Porém, outros problemas e soluções são desconsiderados devido à insuficiente mobilização de recursos para sua implementação.

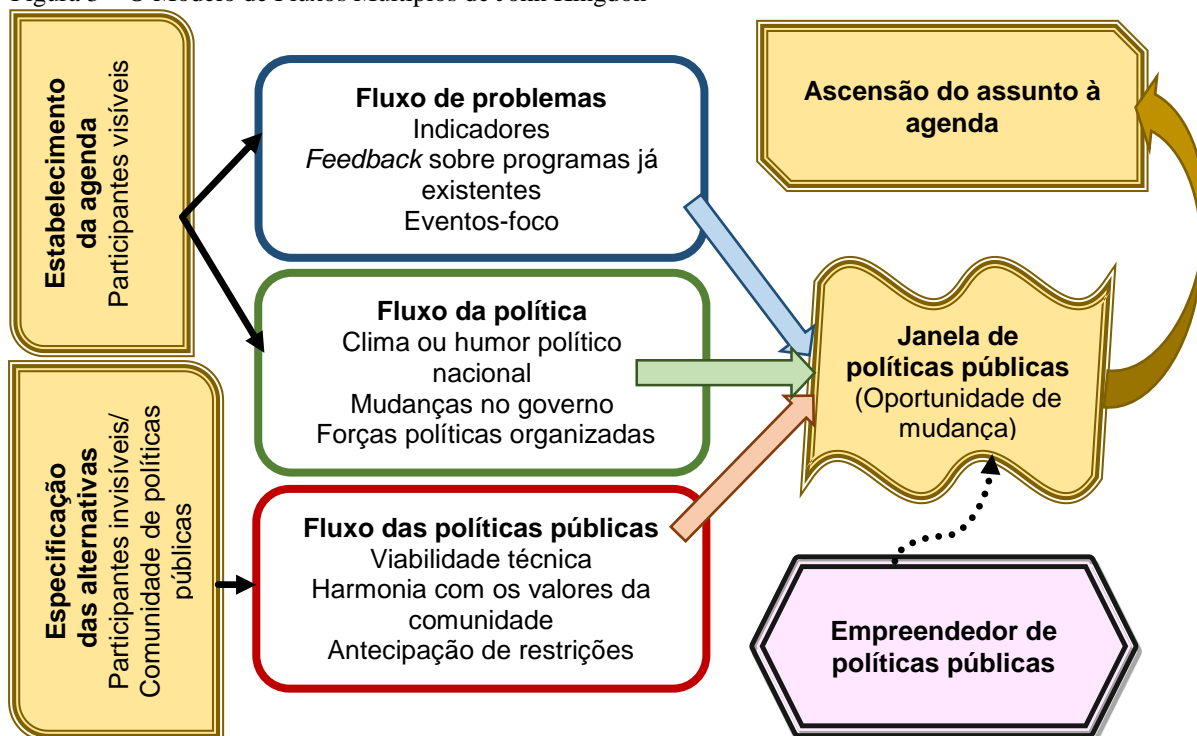
O autor ressalta que as janelas abertas proporcionam chances para a associação completa de problemas, soluções e política e, portanto, para alçar os pacotes completos dos três fluxos ao topo das agendas de decisões. E que “Uma conexão particularmente crucial é a ligação de uma solução com algum outro componente” (KINGDON, 2011, p. 204)<sup>73</sup>. Imediatamente após terem realizado a conexão parcial da solução com um problema ou com a política, os defensores de propostas tentam associar os três elementos, problemas, soluções e política, pois, eles sabem que caso consigam completar o círculo, as oportunidades de ação são bem maiores.

Convém enfatizar que uma oportunidade de modificação na agenda aparece quando um problema convincente chama a atenção das pessoas dentro e no entorno do governo ou por acontecimentos no contexto político. Entretanto, as alternativas e soluções desenvolvidas nas comunidades de políticas públicas não influenciam diretamente a agenda. Elas apenas a alcançam quando são criadas oportunidades para elas, por meio da percepção de problemas ou demandas políticas. A Figura 3 consiste em uma representação gráfica do Modelo de Fluxos Múltiplos.

---

<sup>73</sup> No original: “One particularly crucial coupling is the link of a solution to something else.”

Figura 3 – O Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon



Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Kingdon (1995, 2007b, 2011).

Com base no disposto acima, tem-se que o modelo de Kingdon explica o porquê de alguns assuntos serem priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados, a partir da análise da convergência entre o fluxo de problemas (*problems stream*) e o fluxo de política (*political stream*). E explica o porquê de algumas alternativas receberem mais atenção do que outras, a partir da ação do fluxo de políticas públicas (*policy streams*), via processo de seleção, divulgação e amaciamento (*process of softening up*) das alternativas e soluções junto às comunidades de políticas públicas (*policy communities*) e ao público como um todo.

O Quadro 8 apresenta um resumo do Modelo de Fluxos Múltiplos. Há, ainda, outro fator que contribui imprescindivelmente para o estabelecimento da agenda (*agenda setting*) e para a especificação das alternativas. Tal fator consiste nos atores, participantes ativos, que são envolvidos nesses processos.

Quadro 8 – Resumo do Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon

<b>Identificação</b>	<b>Caracterização</b>
Processos da política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimento de uma agenda;</li> <li>• Especificação das alternativas;</li> <li>• Escolha entre as alternativas;</li> <li>• Implementação da decisão.</li> </ul>
Tipos de agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda;</li> <li>• Agenda governamental ou de governo;</li> <li>• Agenda decisória ou de decisões.</li> </ul>
Agendas e alternativas dependem de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes ativos;</li> <li>• Processo pelo qual alguns assuntos se sobressaem.</li> </ul>
Fluxos do processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas (<i>problem stream</i>);</li> <li>• Políticas públicas (<i>policy stream</i>);</li> <li>• Político ou da Política (<i>political stream</i>).</li> </ul>
Problemas, políticas públicas e Política são influenciados por	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemas: indicadores, eventos-foco e <i>feedback</i>;</li> <li>• Políticas públicas: viabilidade técnica, harmonia com a comunidade de especialistas e antecipação de restrições;</li> <li>• Política: clima ou humor nacional, mudanças no interior do governo, forças políticas organizadas.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pela autora (2013) a partir de Viana (1988, 1996).

É de suma importância registrar que inicialmente Kingdon (1995) advogava a independência dos três fluxos, conforme visto acima, entretanto, na discussão mais recente de seu modelo (KINGDON, 2011), ele rediscute essa independência e questiona: “[...] na verdade, quão independentes são esses fluxos?” (KINGDON, 2011, p. 227)<sup>74</sup>. Explica que as pessoas frequentemente tentam solucionar os problemas, o que significa que os fluxos de problema e de políticas públicas estão conectados.

Entretanto, ele continua acreditando, mesmo com essa reflexão, que tais fluxos fluem em grande parte por conta própria. Cada um de acordo com sua própria dinâmica, sem muita relação entre si. E que o ponto fundamental a ser entendido é como esses fluxos, em grande parte independentes, se unem.

Em relação aos fluxos das políticas públicas e da política, ele “[...] continua a achar proveitoso retratá-los como independentes entre si, mas que em alguns momentos eles se

<sup>74</sup> No original: “But how independent are these streams, actually?”

juntam” (KINGDON, 2011, p. 228)<sup>75</sup>. Argumenta que eles são independentes, pois envolvem pessoas diferentes com origem, formação, orientação e preocupações também distintas. E que, em razão disso, os acontecimentos que caracterizam tais fluxos são igualmente diferentes.

Com pessoas relacionadas ao fluxo político, no caso os políticos, os acontecimentos são, por exemplo, as eleições, os movimentos de massa e os realinhamentos partidários. Com as relacionadas ao fluxo das políticas públicas, os especialistas em políticas públicas, os acontecimentos são conferências importantes, estudos de grande visibilidade, uma posição nova e inesperada adota por um especialista proeminente, audiências no legislativo e análises de documentos com avanço conceitual importante.

Kingdon (2011) advoga a necessidade de se entender como fluxos independentes se unem e que os tem retratado se unindo durante os períodos de abertura de janelas para políticas públicas. Entretanto, ele pensa que “[...] uma emenda nessa argumentação é razoável: há algumas ligações entre esses fluxos em outros momentos além dos da abertura de uma janela e nas conexões finais. [...] Conexões são tentadas frequentemente e não apenas próximo ao momento da junção final” (KINGDON, 2011, p. 229)<sup>76</sup>. Considera, por fim, que a independência dos fluxos ainda é perceptível no mundo real e que tal independência ainda tem seus usos para a construção de teorias.

### 3.2.4 Os atores envolvidos

De acordo com Kingdon (1995, 2007b, 2011), há dois grupos de atores envolvidos nos processos decisórios de estabelecimento da agenda (*agenda setting*) e especificação das alternativas: os atores visíveis e os invisíveis<sup>77</sup>. Os atores visíveis são aqueles que “[...] recebem atenção considerável da imprensa e do público” (KINGDON, 2011, p. 199)<sup>78</sup>. Integram esse grupo o presidente<sup>79</sup>, seus assessores nomeados no alto escalão da administração governamental, membros proeminentes do poder Legislativo, a mídia e os atores relacionados ao processo eleitoral, tais como os partidos políticos e os militantes de comitês de campanha eleitoral. É esse grupo dos atores visíveis que, segundo esse autor, define a agenda.

<sup>75</sup> No original: “I still find it useful to portray them as independent of one another, but then sometimes joined.”

<sup>76</sup> No original: “I think that one amendment to that formulation is reasonable: There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings. [...] Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment.”

<sup>77</sup> Denominados por ele, respectivamente, participantes ativos visíveis e participantes ativos invisíveis.

<sup>78</sup> No original: “[...] those who receive considerable press and public attention”.

<sup>79</sup> Isso no caso da esfera nacional, uma vez que Kingdon analisou políticas nacionais. Mas é possível considerar, também, o governador, o prefeito e seus respectivos assessores a se pensar em políticas estaduais e municipais. O mesmo ocorre em relação aos representantes do Poder Legislativo nas esferas estadual e municipal.

As chances de uma situação alcançar prioridade na agenda são aumentadas se ela for promovida por ator do grupo visível e diminuem se for depreciada por um deles. Destarte, o presidente e seus assessores nomeados do alto escalão são estabelecidos poderosos de agenda. Posição que é também ocupada pelos membros proeminentes do poder Legislativo, a exemplo dos senadores, deputados, líderes de partidos políticos e os chefes de comitês/comissões importantes.

Kingdon (2011) considera o presidente o ator visível mais poderoso na definição da agenda, por ter o poder de veto e de nomear pessoas para os cargos-chave do alto escalão do governo. Porém, em que pese o presidente possa definir a agenda, ele não consegue controlar as alternativas e soluções geradas pelos especialistas nas comunidades de políticas públicas. Com isso, ele também não consegue definir o resultado final da política. O mesmo acontece quanto aos nomeados por ele para o alto escalão, a exemplo dos ministros e secretários de ministérios. Embora possam inserir situações novas na agenda e enfatizar uma já existente, eles também possuem pouco controle sobre a especificação das alternativas.

A influência dos membros proeminentes do Legislativo sobre a agenda decorre, segundo Kingdon (2011), de sua autoridade legal para promulgar leis; da publicidade midiática de que dispõem por conta de seus pronunciamentos na tribuna; de sua participação em comissões parlamentares; do acesso que possuem a informações mais generalistas; e, por fim, sua estabilidade ou longevidade, decorrente do mandato ao qual foi eleito. Por esses mesmos motivos, eles também conseguem contribuir para a geração e especificação das alternativas.

Kingdon (1995, 2011) ressalta que os políticos eleitos e seus assessores nomeados no alto escalão são mais importantes, no que diz respeito ao estabelecimento da agenda, do que os servidores públicos de carreira (efetivos) ou atores que não integram a administração governamental. O que “[...] para aqueles que procuram evidências do funcionamento da democracia, é um resultado encorajador” (KINGDON, 2011, p. 199)<sup>80</sup>. Todavia, segundo ele, os servidores efetivos não são particularmente importantes no estabelecimento da agenda, entretanto têm mais impacto sobre as alternativas e ainda mais na implementação. E mais, os papéis dos vários participantes no estabelecimento da agenda podem ser descritos por meio de um modelo de cima para baixo bastante simples, no qual os políticos eleitos estão no topo.

Quanto à mídia, Kingdon (2011) argumenta que a ela tem menos efeito sobre a agenda governamental do que se pode imaginar a princípio, porém ela pode ser importante de algumas maneiras e sob certas circunstâncias. A mídia afeta a agenda atuando como comunicador,

---

<sup>80</sup> No original: “To those who look for evidences of democracy at work, this is an encouraging result.”

circulando ideias dentro das comunidades de políticas públicas; ampliando questões já em tela, acelerando seu desenvolvimento ou aumentando seu impacto; e pode ter um efeito indireto, na medida em que a opinião pública afeta alguns participantes. E mais, a mídia especializada, seguida por aqueles particularmente envolvidos em determinada área política, pode impactar mais a agenda e as alternativas do que a mídia de massa.

Por fim, a importância da mídia pode variar de acordo com cada tipo de participante interno ou externo ao governo, dependendo das relações e do contexto no qual se encontram. Aqueles que já são tomadores-chave de decisão do governo ou aqueles que possuem fácil acesso a eles podem necessitar menos de cobertura da mídia do que aqueles que possuem menos acesso. E que, por isso, carecem da mídia para chamar a atenção das autoridades governamentais importantes.

Os atores relacionados ao processo eleitoral também afetam a agenda de governo. É certo que as eleições acarretam mudanças no Executivo e no Legislativo, ocasionando efeitos poderosos sobre a agenda, porém as “Promessas de campanha e as plataformas dos partidos não são geralmente um guia muito detalhado para as políticas públicas” (KINGDON, 2011, p. 68)<sup>81</sup>. Elas estabelecem temas gerais, afetando desse modo a agenda, mas não são suficientemente específicas para fomentar a discussão sobre as alternativas. No entanto, a percepção dos políticos do humor nacional afeta a agenda.

Há ainda a opinião pública que age mais “[...] como uma restrição sobre o que é possível do que como uma promotora de um item particular” (KINGDON, 2011, p. 68)<sup>82</sup>. Isso, pois, ela pode muitas vezes direcionar o governo para fazer algo, mas com maior frequência ela o constrange a agir. Ela afeta a definição da agenda mais que a especificação das alternativas, uma vez que as autoridades governamentais podem atentar mais a um conjunto de assuntos porque eles estão na mente de um número bastante expressivo de pessoas comuns.

O segundo grupo é composto pelos atores invisíveis. Integram tal grupo os pesquisadores e consultores; os servidores públicos de carreira (burocratas) e nomeados políticos do baixo escalão; funcionários do poder Legislativo; bem como analistas que trabalham para grupos de interesses. Eles possuem “[...] maior poder de influência na escolha das alternativas” (KINGDON, 2011, p. 199)<sup>83</sup>. O Quadro 9 demonstra a relação desses dois grupos de atores com os processos e a ação governamental.

---

<sup>81</sup> No original: “But campaign promises and party platforms are not generally a very detailed guide to public policy.”

<sup>82</sup> No original: “Public opinion acts more as a constraint on what is possible than as a promoter of a particular item.”

<sup>83</sup> No original: “[...] and the hidden cluster affects the alternatives.”



Quadro 9 – Relação entre os processos, a ação governamental e os grupos de atores

<b>Processo</b>	<b>Ação governamental</b>	<b>Atores</b>	<b>Composição</b>
Reconhecimento de problemas	--	--	--
Política	Agenda	Visíveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente;</li> <li>• Assessores nomeados do alto escalão;</li> <li>• Membros proeminentes do Legislativo;</li> <li>• Mídia;</li> <li>• Atores do processo eleitoral (Partidos políticos; Militantes de comitês de campanha);</li> <li>• Opinião pública.</li> </ul>
Políticas públicas	Formulação	Invisíveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisadores e consultores;</li> <li>• Servidores públicos de carreira (burocratas) e nomeados políticos do baixo escalão;</li> <li>• Funcionários do Legislativo;</li> <li>• Analistas de grupos de interesse.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pela autora (2013) a partir de Viana (1988, 1996).

Os atores invisíveis formam comunidades de especialistas, denominadas de comunidades de políticas públicas (*policy communities*), que atuam de maneira mais ou menos coordenada. São essas comunidades que, segundo Kingdon (1995, 2011), geram as alternativas e soluções. E o trabalho delas é realizado, por exemplo, no planejamento e avaliação ou nas formulações orçamentárias junto à administração governamental e aos servidores públicos.

Há algumas comunidades de especialistas que são fortemente fragmentadas, gerando consequências tais como “[...] políticas públicas desarticuladas, carência de orientações comuns e instabilidade na agenda” (KINGDON, 2011, p. 143)<sup>84</sup>, ao passo que há aquelas que possuem relações mais estreitas entre si. Cada comunidade é integrada por pessoas localizadas em setores diversos do sistema e que possuem potencialmente orientações e interesses diversos. Porém, todas elas compartilham a mesma coisa: sua especialização e conhecimento sobre questões daquela área política em particular. Têm, também, em comum suas interações umas com as outras; conhecem as ideias, as propostas e as pesquisas umas das outras e, comumente, se conhecem pessoalmente.

<sup>84</sup> No original: “Among the consequences of fragmentation are disjointed policy, lack of common orientations, and agenda instability.”

Nessas comunidades são geradas muitas ideias de alternativas e os participantes delas as apresentam de maneiras distintas, tais como discursos, propostas de projetos de lei, audiências no Legislativo, informações vazadas para a imprensa, circulação de artigos, conversas privadas e almoços de negócios (KINGDON, 1995, 2011). Eles anunciam suas alternativas, criticam os trabalhos de seus colegas, aperfeiçoam e revisam suas ideias e anunciam versões novas delas. Algumas dessas ideias são consideradas, ao passo que outras são rejeitadas; e muitas delas são possíveis e são consideradas, de algum modo, ao longo do processo, aqui denominadas soluções.

Por fim, há os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), que são “[...] defensores que estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de ganho futuro antecipado na forma de benefícios materiais, intencionais ou solidários” (KINGDON, 2011, p. 179)<sup>85</sup>. São motivados pela combinação de vários fatores tais como a preocupação forte sobre determinados problemas e a busca de benefícios próprios. Estes incluem a proteção ou expansão de seu orçamento administrativo ou o reconhecimento por seus feitos, a promoção de seus valores políticos ou o simples prazer de participar do processo.

Kingdon (2011, p. 204) deparou-se com os empreendedores de políticas públicas em três conjunturas: “[...] empurrando suas preocupações sobre determinados problemas para a posição mais alta na agenda; promovendo suas propostas [de alternativas] favoritas durante o processo de amaciamento do sistema; e realizando as conexões discutidas anteriormente”<sup>86</sup>. Os empreendedores de políticas públicas podem estar em diversos lugares e podem ser políticos eleitos, servidores públicos efetivos, lobistas, acadêmicos ou jornalistas. O autor ressalta que no conjunto de empreendedores não há a predominância de nenhum tipo de participantes.

Com relação aos problemas, Kingdon (1995, 2011) percebeu que os empreendedores de políticas públicas tentam ressaltar indicadores que dramatizem seus problemas, pressionando pela definição de um tipo de problema em detrimento de outro. Eles têm conhecimento de que os eventos-foco podem mover assuntos para o topo da agenda, então pressionam para que os formuladores de políticas públicas vejam os problemas de maneira semelhante às deles. Ademais, eles incitam alguns tipos de *feedback* sobre a performance governamental em

---

<sup>85</sup> No original: “[...] we describe entrepreneurs as advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money, to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.”

<sup>86</sup> No original: “We have encountered them at three junctures: pushing their concerns about certain problems higher on the agenda, pushing their pet proposals during a process of softening up the system, and making the couplings we just discussed.”

andamento que afetam a agenda, tais como correspondências, reclamações e visitas às autoridades.

Quanto às propostas de alternativas e soluções, Kingdon (1995, 2011) enfatiza o papel central desempenhado pelos empreendedores de políticas públicas no processo de amaciamento (*process of softening-up*) da tomada de decisões. Eles atuam escrevendo documentos; dando testemunhos; promovendo audiências; tentando conseguir cobertura da imprensa; realizando reuniões incontáveis com pessoas importantes; eles apresentam suas ideias (alternativas) como experimentos, captam as reações quanto a elas e, com base nessas reações, as revisam e as apresentam novamente. Eles tentam, ainda, amaciar o público em geral e o especializado bem como a própria comunidade de formuladores de políticas públicas, processo esse que abrange muitos anos de esforço.

No que concerne às conexões, os empreendedores de políticas públicas surgem novamente quando as janelas são abertas, pois eles têm suas propostas preferidas ou suas preocupações sobre problemas prontas e as apresentam no momento mais propício. Kingdon (2011, p. 205) constatou que “Na busca por seus próprios objetivos, eles desempenham no sistema a função de conectar soluções a problemas, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas”<sup>87</sup>. A união dos fluxos separados descrita anteriormente depende fortemente do surgimento do empreendedor de políticas públicas apropriado no momento certo.

O aparecimento de empreendedores de políticas públicas quando janelas são abertas e suas atividades duradouras de tentar promover seus problemas e soluções a posições proeminentes são cruciais para a questão em discussão. Os empreendedores “[...] trazem à tona vários recursos-chaves: suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação e sua persistência absoluta” (KINGDON, 2011, p. 205)<sup>88</sup>. E as chances de um assunto alcançar o topo de uma agenda são elevadas consideravelmente pela presença de um empreendedor habilidoso e são reduzidas caso ele não assuma tal assunto, não o promova e não faça as conexões críticas quando uma janela para política pública se abre.

Convém ressaltar que, também na discussão mais recente sobre seu modelo, Kingdon (2011) passou a admitir a importância das instituições no estabelecimento de agendas políticas. Ele afirma que “Instituições constituem no mínimo restrições no processo de formulação de políticas públicas. Formas governamentais e requisitos processuais fazem alguns resultados

---

<sup>87</sup> No original: “In the pursuit of their own goals, they perform the function for the system of coupling solutions to problems, problems to political forces, and political forces to proposals.”

<sup>88</sup> No original: “They bring several key resources into the fray: their claims to a hearing, their political connections and negotiating skills, and their sheer persistence.”

possíveis e outros improváveis” (KINGDON, 2011, p. 230)<sup>89</sup>. Assevera que, além disso, os modelos analíticos que se concentram sobre a capacidade de resposta governamental às forças políticas, sociais ou econômicas podem ser bastante incompletos.

Esse autor argumenta, igualmente, que os atores e as estruturas governamentais podem ser autônomos o suficiente, atuam por conta própria, bem como afetam e são ao mesmo tempo afetados por seu ambiente. Afiança que, de fato, tanto a autonomia do estado quanto o estado como produto da sociedade podem ser encontrados em casos de estabelecimento da agenda de políticas públicas. E que pesquisadores necessitam evitar optar por um ou outro ponto de vista, e se dedicar a pesquisar mais sobre a especificação das condições sob as quais e da maneira como o processo de formulação de políticas públicas ocorre de cima para baixo ou de baixo para cima.

### 3.2.5 Considerações adicionais

Kingdon (2007b, 2011) ressalta que o modelo por ele proposto apresenta algumas características importantes. Por um lado, elas se referem às diferenças desse modelo em relação a outras noções. E, por outro, aos papéis do acaso e dos padrões.

Quanto às diferenças, merece destaque o fato de que os eventos no modelo não acontecem em estágios, passos ou fases organizadas sequencialmente, mas em fluxos independentes, detentores de vida própria e similar entre si, que fluem pelo sistema simultaneamente e que se unem quando uma janela de oportunidade se abre. Outra diferença diz respeito às agendas, que não são estabelecidas primeiro para que depois as alternativas e soluções sejam geradas. Estas últimas necessitam ser defendidas por um período extenso antes que uma oportunidade de prazo restrito apareça na agenda.

Há, ainda, o fato de que os itens da agenda não são iniciados necessariamente em uma arena sistêmica ou pública mais ampla e transferidos para uma agenda formal ou de governo. No Modelo de Fluxos Múltiplos o que acontece é, amiúde, o contrário. Seu autor percebeu, igualmente, “[...] a importância de combinações, em vez de origens únicas, e de revelar um clima de receptividade que permite que as ideias deslanchem” (KINGDON, 2011, p. 206)<sup>90</sup>. E

---

<sup>89</sup> No original: “Institutions at least constitute important constraints on policy-making. Governmental forms and procedural requirements make some outcomes possible and others outcomes unlikely.”

<sup>90</sup> No original: “We were drawn to the importance of combinations rather than single origins, and to a climate of receptivity that allows ideas to take off.”

que ademais de discutir um modo de se analisar o mundo da formulação de políticas, ele discute igualmente o que esse mundo não é.

Em relação a aleatoriedade a ao padrão, Kingdon (2011, p. 206) destaca que “Ainda encontramos doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte”<sup>91</sup>, mas que, todavia, seria errôneo concluir que os processos analisados são, em sua essência, aleatórios. Ele aponta que algum padrão e previsibilidade são evidenciados em três situações básicas. Quais sejam: nos processos dentro de cada fluxo, nos processos que estruturam as conexões e nas restrições gerais sobre o sistema.

De início tem-se que os processos que atuam no interior de cada fluxo limitam a aleatoriedade. Assim, no fluxo dos problemas, poucos são os que têm chance de se destacarem na agenda, pois os assuntos que são destacados por indicadores, eventos-foco ou *feedback* tem mais chances de ser foco da atenção dos funcionários governamentais do que os que não são. O mesmo ocorre com as situações, posto que nem todas sejam definidas como problemas e as que têm maior probabilidade de serem assim definidas são as que entram em conflito com valores importantes ou que sejam categorizadas adequadamente.

Em relação ao fluxo das políticas públicas, são poucas as alternativas que se destacam. As que possuem maior probabilidade de sobreviver são as que estão em consonância com os critérios de viabilidade técnica, aceitabilidade de valores, aceitação pública, receptividade por parte dos políticos e rigidez orçamentária, em detrimento das que não estão (KINGDON, 2011)<sup>92</sup>. E, no que concerne ao fluxo da política, alguns grupos possuem menos recursos que os outros, algumas mudanças no clima ou humor nacional são improváveis e algumas mudanças no interior do governo são mais prováveis que outras.

Quanto às conexões, algumas delas são mais prováveis de acontecer do que outras. Há, basicamente, três motivos para isso. Primeiro, por que é impossível que todos os elementos interajam entre si, pois o tempo que um item aparece no seu fluxo, afeta sua habilidade de se conectar a itens de outros fluxos. Como por exemplo, uma proposta pode estar pronta no fluxo da política pública, sem que exista condição política adequada para que ela seja considerada, restringindo assim a probabilidade de uma conexão.

O segundo motivo é que a pertinência restringe as oportunidades de conexões, pois são poucas as soluções que têm possibilidade igual de serem discutidas em relação a todos os

---

<sup>91</sup> No original: “We still encounter considerable doses of messiness, accident, fortuitous coupling, and dumb luck.

<sup>92</sup> No original: “Proposals that meet such standards as technical feasibility, value acceptability, public acquiescence, politicians’ receptivity, and budgetary stringency are more likely to survive than those that fail to meet such standards.” (KINGDON, 2011, p. 206-207).

problemas. E terceiro, a probabilidade de uma conexão aumenta com o surgimento de um empreendedor de políticas públicas habilidoso, pois a disponibilidade dele em investir recurso viabiliza possíveis conexões.

E, por fim, há diversas restrições ao sistema, fornecendo uma estrutura básica, dentro da qual os participantes atuam (KINGDON, 2011)<sup>93</sup>. Muitas delas existem no fluxo da política. Algumas delas são: os limites estabelecidos às ações dos participantes pelo clima da opinião pública geral; os limites mais estreitos que são estabelecidos pela preferência de políticos e públicos especializados, sendo que os integrantes do governo percebem tais restrições e acreditam dever atuar dentro delas; as restrições impostas pelo orçamento; as estruturas impostas aos participantes pelas inúmeras regras de procedimentos, a exemplo dos estatutos, precedentes e outras exigências legais; e, por fim, a insuficiência de janelas abertas restringe igualmente os participantes.

Ressalta Kingdon (2011) que essas várias modalidades de padrões colaboram para o entendimento da razão pela qual alguns assuntos nunca se tornam prioridades nas agendas de políticas públicas. E, mais, que as ideias dele são baseadas em probabilidades, pois “Ao descrever esses processos, regras rígidas e a especificação de condições que *têm* de ser satisfeitas parecem menos proveitosas que a consideração de probabilidades” (KINGDON, 2011, p. 208, grifo do autor)<sup>94</sup>. Cita como exemplo que as restrições não são absolutas, pois são situações que tornam alguns eventos mais prováveis de acontecer e outros altamente improváveis.

É importante registrar que o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon foi abordado de modo variado por alguns autores entre os quais Capella (2007), Faria (2003), Rodrigues (2011), Silva e Bassi (2012), Souza (2002, 2006, 2007), Theodoulou (1995a), Pinto, I. (2008) e Viana (1996). Os autores Silva e Bassi (2012) e Souza (2002, 2006, 2007) indicam, ao discorrerem sobre o ciclo da política pública, que o mesmo é utilizado para analisar a fase de definição da agenda. Rodrigues (2011), Theodoulou (1995a) e Viana (1988, 1996) seguem a mesma linha, porém os dois primeiros apresentam brevemente o modelo e esta última o faz de modo mais detalhado.

Faria (2003) relaciona o Modelo de Fluxos Múltiplos à questão das ideias na análise de políticas públicas. Enquanto, por sua vez, Capella (2007) e Pinto, I. (2008) apresentam o

---

<sup>93</sup> No original: “these are various constraints on the system, limits that provide a basic structure within which the participants play the games we have described.” (KINGDON, 2011, p. 207).

<sup>94</sup> No original: “In describing these processes, hard-and-fast rules and the specification of conditions that *must* be met seem less fruitful than a quotation of odds.”

modelo e tecem algumas ponderações. As ponderações destes três últimos autores serão resumidas a seguir.

Ao discorrer sobre a análise de políticas públicas, Farias (2003, p. 23) argumenta que o foco recai, mormente, sobre os processos decisórios e que “[...] as ideias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para a compreensão de outra questão importante que tem sido relegada pelos pesquisadores do país: a formação da agenda”. Ele defende que as vertentes analíticas mais profícuas são as que “[...] buscam reconciliar ideias e interesses” (FARIA, 2003, p. 24). Destaca, entre tais vertentes, o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon e registra, evocando o disposto por Zahariadis (1999 apud FARIA, 2003), que esse modelo é uma maneira importante de estudar o impacto das ideias sem, essencialmente, prescindir a importância do autointeresse.

Capella (2007)<sup>95</sup> aponta que, ao analisar o processo de privatização na Inglaterra e na França, Zahariadis (1995 apud CAPELLA, 2007) introduziu algumas alterações significativas no modelo de Kingdon, mas que tais alterações não modificam a lógica basilar do modelo original. Ela considera que uma das maiores vantagens do modelo de Kingdon “[...] é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas públicas”. (CAPELLA, 2007, p. 105). Destaca que Kingdon “[...] recentemente, passou a reconhecer a importância das instituições no processo de formulação de políticas” (CAPELLA, 2007, p. 110); e mesmo tendo reconhecido isso, ele não propõe modificações substantivas ao modelo nesse sentido.

Por fim, Pinto, I. (2008)<sup>96</sup> constata ser pertinente a utilização do Modelo de Fluxos Múltiplos proposto por Kingdon para o estudo do processo de definição das políticas públicas. Isto, pois, tal modelo “[...] permite a identificação dos atores envolvidos, possibilitando a análise de suas iniciativas e do processo de interação entre elas, nas diversas arenas políticas, onde se dê a negociação em torno dos problemas e das alternativas de solução aos mesmos” (PINTO, I., 2008, p. 34). De acordo com essa autora, o modelo de Kingdon permite que se analisem as características do processo político, nos diversos momentos nos quais se desenvolve; que se considere a decomposição desse processo nos três fluxos (problemas, alternativas e política); e que se pondere sobre a dinâmica dos atores envolvidos.

---

<sup>95</sup> Esta autora utilizou anteriormente o Modelo de Fluxos Múltiplos, em sua tese de doutoramento (CAPELLA, 2004), para analisar o processo de formulação da política de reforma da administração pública no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

<sup>96</sup> Em sua tese de doutoramento, Pinto, I. (2004) usou o Modelo de Fluxos Múltiplos, objetivando compreender e analisar, no âmbito do governo do estado da Bahia, a incorporação das propostas gerencialistas e de gestão dos hospitais públicos através de organizações sociais.

Com base nessa explanação, constata-se que o modelo de Kingdon se mostra realmente pertinente para a análise dos processos pré-decisórios de formulação de políticas públicas. E que, no Brasil, tal modelo já tem sido utilizado por pesquisadores para analisar tais processos. Todavia, em relação à análise de políticas públicas de turismo, essa é uma experiência inédita e que, por isso mesmo, carece de ser empreendida, principalmente em se tratando da análise da fase do ciclo das políticas públicas, a *agenda setting*, que ainda não foi foco de estudo pelos pesquisadores da área.



#### 4 OS ESTADOS DO AMAZONAS E DO PARÁ: DISCUSSÕES SOBRE A GESTÃO E A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

A Amazônia Legal brasileira é composta geograficamente por nove estados, dentre os quais estão o Amazonas e o Pará. Foi assim denominada, segundo Aragón (2013, p. 45), “[...] pela Lei nº. 1.806, de 6 de janeiro de 1953 [...]”, que a delimitou como área de intervenção da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Embora a delimitação física tenha sofrido alterações ao longo dos anos e a SPVEA tenha sido substituída pela SUDAM, a definição permanece até este ano de 2015.

A Amazônia Legal brasileira integra, por sua vez, a Pan-Amazônia, que compreende parte da área territorial do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela; e a totalidade da Guiana, Suriname e Guiana Francesa, abrangendo uma superfície de 7.497.827km<sup>2</sup> (ARAGÓN, 2013). De acordo com Castro (2009, 2012), a Pan-Amazônia tem sido alvo da atenção dos mais distintos atores globais, os quais visam adequar esse espaço à dinâmica econômica mundial nova. Um dos objetivos das estratégias políticas e econômicas dos governos desses países é a inserção deles no mercado internacional globalizado, a partir de investimentos em projetos de infraestrutura.

Os projetos de intervenção da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul (IIRSA) são exemplos disso. Castro (2012, p. 46) relata que

Para os governos sul-americanos, a IIRSA representa, para seus países, a possibilidade de tornarem-se mais competitivos no mercado internacional e, dessa forma, usufruírem de condições vantajosas no processo de globalização. Tal perspectiva também constitui um dos fundamentos da política internacional do governo brasileiro presente na proposta do Plano Plurianual 2004-2007.

Assim sendo, a IIRSA ecoa no Brasil, nos Planos de Aceleração da Economia (PAC I e II) adotados pelo governo federal. Nessa direção, tanto os projetos do PAC I e II quanto os da IIRSA buscam a interação competitiva baseada em megaprojetos de investimento em infraestrutura, como foco na comunicação, energia e logística de transporte. E em ambos os casos se pautam na concepção de eixos de integração e desenvolvimento.

Há que se destacar que os megaprojetos da IIRSA e os do PAC I e II contribuem, respectivamente, para “[...] desestruturar uma dada ordem social e ambiental existente e disponibilizar assim, novas fronteiras de terras e recursos naturais” e para aumentar “[...] a desterritorialização de povos tradicionais na Amazônia brasileira [...]” (CASTRO, 2012, p. 59).

Em suma, ambos geram impactos ambientais e sociais que carecem de atenção, uma vez que são irreversíveis, em sua maioria, a exemplo dos causados pela construção de hidrelétricas.

Vale lembrar, além disso, o bioma Amazônico que se constitui em um atrativo expressivo que seduz turistas nacionais e internacionais e contribui para existência de um fluxo turístico entre os países da Pan-Amazônia. Isso acontece em função das suas características particulares representadas por sua biodiversidade (fauna e flora), hidrografia e relevo. E não somente esses atributos naturais chamam a atenção dos visitantes, mas também a possibilidade de interação com os povos que habitam tal região, quais sejam os indígenas, ribeirinhos, extrativistas e quilombolas; do mesmo modo, são inspirações aos turistas os usos que fazem dos recursos naturais que os cercam (tecnologia, produção de bens materiais – de uso, artísticos).

No Brasil, ainda no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 e tributário, também, do PAC, está a política nacional de turismo. Esta política foi materializada, como visto no subcapítulo 2.2.1.2, nos PNT 2003-2007 e, posteriormente, 2007-2010. E foi sob a égide desses planos que ocorreu a formulação dos planos de desenvolvimento turístico dos estados do Amazonas e do Pará.

Nesse contexto, e com vistas à melhor compreensão sobre tais *loci* de estudo, traçam-se a seguir algumas considerações, abordando temas como os aspectos político-institucionais e os aspectos turísticos de cada um deles, uma vez que tais informações estão diretamente relacionadas às suas políticas públicas de turismo. Neste capítulo, a intenção consiste em delinear um perfil, por assim dizer, dos estados em questão para que se tenha um entendimento melhor do contexto no qual o desenvolvimento do turismo está neles inserido.

#### **4.1 Aspectos político-institucionais**

Neste subcapítulo, discorre-se sobre a gestão do turismo nos estados do Amazonas e do Pará, com destaque para os órgãos da administração pública responsáveis por isso. Em seguida, abordam-se as políticas públicas de turismo por eles implementadas, materializadas nos planos estaduais de turismo Victória Régia e Ver-o-Pará. Essas discussões são apresentadas inicialmente em relação ao Amazonas e, posteriormente, quanto ao Pará. O objetivo é fazer a caracterização da gestão do turismo nos dois estados e de seus respectivos planos de desenvolvimento turístico, de modo a entender o funcionamento da referida gestão e como estão estruturados tais planos.

#### 4.1.1 A gestão e a política pública de turismo do estado do Amazonas

A gestão do turismo no estado do Amazonas esteve, inicialmente, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto (SEC) (AMAZONAS, 2003a; BRASIL, 2002). Nela as atribuições e competências referentes à atividade turística estavam distribuídas entre os Departamentos de Patrimônio Histórico e Turístico, de Gestão Turística e de Promoção Turística. Porém, em 2003, essa secretaria foi transformada em Secretaria de Estado de Cultura e foi criada a Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR), pela Lei nº. 2.797, de nove de maio de 2003 (AMAZONAS, 2003a), como empresa, mas com *status* de secretaria.

De acordo com o disposto na Lei nº. 2.797, a AMAZONASTUR é uma empresa pública de direito privado; integrante da administração indireta do Executivo amazonense; autônoma em termos administrativos, técnicos, patrimonial e financeiro; e com área de atuação compreendendo todo o território amazonense. Essa lei determina que sejam transferidos da antiga secretaria para a AMAZONASTUR

- I – o acervo documental, as atribuições e competências dos Departamentos de Patrimônio Histórico e Turístico, de Gestão Turística e de Promoção Turística;
- II – os convênios e outros ajustes, com seus respectivos frutos, celebrados com órgãos federais, estaduais e municipais e organismos internacionais, que tenham por objeto o desenvolvimento de atividades turísticas e a construção de infra-estrutura turística. (AMAZONAS, 2003a, p. 1).

Fica constituída, assim, a estrutura documental da empresa. E, em atenção a essa determinação, ocorre também que a coordenação do PROECOTUR migra da antiga secretaria para a AMAZONASTUR.

A estrutura organizacional básica da AMAZONASTUR fica composta por dois conselhos, o de Administração e o Fiscal; a Presidência; e quatro diretorias, a Executiva, a de Administração e Finanças, a de *Marketing* e a de Estudos, Desenvolvimento de Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística. E sua finalidade consiste em formular, coordenar, executar e controlar as ações atinentes à Política de Turismo do Amazonas, realizada por meio do exercício das dez competências elencadas na lei supracitada. Aliás, entre tais competências, constam a realização de análise do mercado turístico estadual e o planejamento do mesmo; a promoção de produtos turísticos novos; a divulgação do turismo amazonense no Brasil e no exterior; o cadastramento e classificação de empresas turísticas; e, também, a celebração de contratos, convênios e acordos.

A referida estrutura foi detalhada no estatuto da AMAZONASTUR, que fora aprovado pelo então governador do estado, Eduardo Braga, por meio do Decreto nº. 23.410, de 16 de maio de 2003 (AMAZONAS, 2003c). Nesse decreto, constam como órgãos de atividades-fim as Diretorias de *Marketing* e de Estudos, Desenvolvimento da Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística, sendo cada uma delas subdivididas nos seguintes departamentos:

### III – Órgãos de Atividades-Fim

- Diretoria de Marketing
  - Departamento de Promoção e Marketing Turístico
  - Departamento de Eventos
  - Departamento de Desenvolvimento de Produtos Turísticos
- Diretoria de Estudos, Desenvolvimento da Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística
  - Departamento de Planejamento, Infra-estrutura Turística e Serviços
  - Departamento de Desenvolvimento de Programas e Projetos
  - Departamento de Registro e Fiscalização
  - Departamento de Atendimento Turístico. (AMAZONAS, 2003c, p. 2).

Dentre as competências da Diretoria de *Marketing* destaca-se a proposição, execução e supervisão da política de *marketing*, de promoção e propaganda do turismo amazonense. Entre outros, compete à Diretoria de Estudos, Desenvolvimento da Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Amazonas. Constam nesse estatuto, como órgãos colegiados, os Conselhos de Administração; Fiscal; e o Estadual de Turismo.

Essa estrutura organizacional foi alterada em 2005, por meio da Lei Delegada nº. 45, de 29 de julho de 2005, e os órgãos de atividade-fim passaram a ter a seguinte configuração:

### V – ÓRGÃOS DE ATIVIDADE-FIM

- a) Diretoria de Marketing:
  - 1 Departamento de Promoção e Marketing Turístico; e
  - 2 Departamento de Eventos.
- b) Diretoria de Estudos, Desenvolvimento da Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística:
  - 1 Departamento de Programas e Projetos;
  - 2 Departamento de Desenvolvimento de Produtos Turísticos;
  - 3 Departamento de Infra-estrutura Turística; e
  - 4 Departamento Regional de Qualificação dos Serviços Turísticos. (AMAZONAS, 2005, p. 44).

Em 2007, a estrutura organizacional da AMAZONASTUR foi submetida novamente a modificações<sup>97</sup>. Desta feita, as mudanças ocorreram apenas quanto à denominação dos Órgãos de Assistência Direta que passam a ser designados Órgãos de Assistência e Assessoramento,

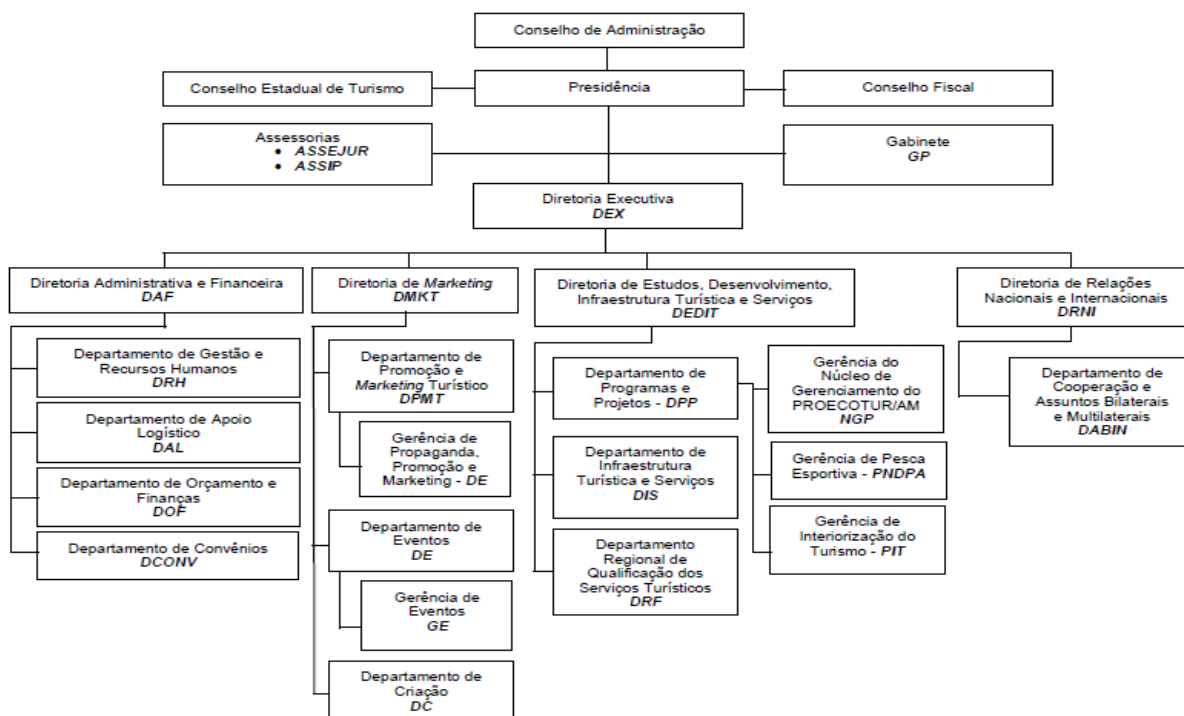
<sup>97</sup> Constantes na Lei Delegada nº. 117, de 18 de maio de 2007 (AMAZONASTUR, 2007).

entretanto eles permanecem os mesmos, quais sejam, o Gabinete, Assessoria e Diretoria Executiva. Os Órgãos de Atividade-fim conservam-se com a mesma configuração de 2005.

Todavia, de acordo com a presidente da AMAZONASTUR desde sua criação (informação verbal)<sup>98</sup>, “[...] a estrutura organizacional desta empresa precisou ser alterada novamente, com vistas a atender as necessidades da gestão do turismo no estado na atualidade”. Tal alteração foi realizada em 20 de julho de 2012, por meio da Lei nº. 3.784 (AMAZONAS, 2012a). E a principal modificação foi a criação da Diretoria de Relações Nacionais e Internacionais e do Departamento de Cooperação e Assuntos Bilaterais e Multilaterais (DCABM), a ela subordinado.

Por meio dessa lei foram criados, igualmente, dois outros departamentos, o Departamento de Convênios, subordinado a Diretoria Administrativo-Financeira (Órgão de Atividade-Meio); e o Departamento de Criação (DC), vinculado a Diretoria de Marketing; e foi revogado o Departamento de Desenvolvimento de Produtos Turísticos (AMAZONAS, 2012a). Nessa lei, não estão definidas as competências e as atribuições deles e também não é apontado se elas serão estabelecidas pelo estatuto da AMAZONASTUR e quando isso ocorrerá. Com base no acima disposto, a estrutura organizacional da AMAZONASTUR atualmente está configurada conforme demonstra o Organograma 1.

Organograma 1 – Estrutura organizacional da AMAZONASTUR a partir de 2012



Fonte: Amazonas (2012a, p. 1).

<sup>98</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013, no gabinete da Presidência na AMAZONASTUR.

O Conselho Estadual de Turismo do Amazonas consta no estatuto da AMAZONASTUR, aprovado em maio de 2003. Todavia, a criação dele ocorreu somente em 12 de março de 2004, pelo Decreto nº. 24.063, e seu regimento interno foi aprovado em dezembro desse mesmo ano (AMAZONAS, 2004). Ressalta-se que, embora legalmente a denominação seja Conselho Estadual de Turismo, para todos os efeitos a que é utilizada é Fórum Estadual de Turismo do Amazonas. É essa designação que consta nas atas e que o *trade* turístico o conhece, sendo essa a nomenclatura que será aqui adotada.

Assim, o objetivo do fórum consiste em “[...] definir a Política de Desenvolvimento Turístico do Estado, seguindo a orientação das políticas governamentais, em consonância com aquela estabelecida pelo Governo Federal” (AMAZONAS, 2004, p. 1). No seu regimento, figura como órgão colegiado de caráter consultivo, congregando representantes dos governos federal, estadual e municipal e de instituições e entidades representativas do *trade* turístico amazonense.

Aspecto importante a ser ressaltado quanto ao fórum é que ele é composto por 83 membros, sendo 50 representantes de entidades governamentais, quatro de entidades financeiras e 29 de entidades não governamentais. Quantitativo que dificulta, certamente, a realização das reuniões bimestrais do mesmo. O que é confirmado pela presidente da AMAZONASTUR, e também presidente dele, ao relatar que do total de entidades, aproximadamente 40 delas participam efetivamente das reuniões.

A diretora executiva do Amazonas *Convention & Visitors Bureau*, entidade responsável regimentalmente pela secretaria executiva do fórum, corrobora tal informação ao relatar que “É um número enorme de entidades que compõem o fórum. Desses, muitos nem comparecem nas reuniões e outros, quando comparecem, não sabem ao menos o que estão fazendo ali, qual é a importância da participação e o papel deles” (informação verbal)<sup>99</sup>. Todavia, tanto ela quanto a presidente do fórum são unânimes em ressaltar a importância do mesmo para o desenvolvimento do turismo no Amazonas, quer enquanto fórum de discussão das decisões referentes ao turismo no estado quer como espaço de articulação entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Em relação à articulação da AMAZONASTUR com o *trade* turístico, a presidente da AMAZONASTUR afirma que “É boa. E ficou mais próxima com a criação da Casa do Turismo<sup>100</sup>, pois estão reunidos, no mesmo espaço físico, as principais entidades representantes do *trade*. O que facilita a comunicação e a articulação entre o governo e eles”.

---

<sup>99</sup> Em entrevista concedida à autora em 16 de abril de 2013, na sala do Amazonas *Convention*, Casa do Turismo.

<sup>100</sup> Espaço físico onde estão reunidas as entidades ligadas ao turismo.

Esse mesmo ponto de vista é compartilhado pela diretora executiva do Amazonas *Convention*, ao afirmar que “[...] além de facilitar a articulação com a AMAZONASTUR, facilita, também, entre nós mesmos do *trade*, pois estamos perto um do outro. Isso faz com que a comunicação entre nós seja mais rápida e as decisões a serem tomadas também”. É de destacar-se que a Casa do Turismo é um imóvel de propriedade do governo do Amazonas cedido ao *trade* turístico.

Quanto a isso, o gerente administrativo e financeiro do Amazonas *Convention & Visitors Bureau* e síndico da Casa do Turismo (informação verbal)<sup>101</sup>, afirmou que

Foi firmado um termo de uso entre o Estado e os representantes do *trade* turístico, com duração de vinte anos. Nele ficou acordado que as instituições presentes na Casa são as responsáveis pela manutenção dela e também pelo pagamento dos empregados, como o pessoal que faz a limpeza e a segurança. É como se fosse um condomínio residencial, cada inquilino paga uma taxa e eu fui eleito para ser o síndico da Casa e coordenar essas ações.

A Casa do Turismo foi inaugurada em 30 de setembro de 2002, quando a gestão do turismo ainda era realizada pela Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto (SEC). A fachada da casa e a placa alusiva à inauguração da mesma podem ser vistas nas Fotografias 1 e 2.

Fotografias 1 e 2 – Fachada da Casa do Turismo; placa alusiva à inauguração da Casa do Turismo



Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2013).

<sup>101</sup> Em entrevista concedida à autora em 16 de abril de 2013, na Casa do Turismo.

Observa-se que, por ocasião da inauguração, estavam presentes na Casa do Turismo, as seguintes instituições:

- Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV);
- Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR);
- Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Eventos (ABEOC);
- Associação Brasileira de Indústria de Hotéis (ABIH);
- Associação Brasileira de Jornalistas Especializados em Turismo (ABRAJET);
- Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento (ABRASEL);
- Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto (SEC);
- Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR);
- Sindicato dos Guias de Turismo (SINDEGTUR).

Atualmente o Amazonas *Convention* está presente nessa casa. Entretanto, a ABBTUR, a ABEOC e a ABRAJET encontram-se ausentes. A razão disso é, segundo o síndico da casa, a impossibilidade delas de arcar com os custos, pois são entidades cuja contribuição dos associados é insuficiente.

De acordo com a presidente da AMAZONASTUR, a política de turismo do Amazonas está expressa no Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2011 – Plano Victória Régia. Esse plano foi elaborado pela empresa de consultoria Indústrias Criativas Estatísticas e Projetos Ltda.<sup>102</sup>, no período de 2006 a 2008, e lançado em sete de março de 2008 (AMAZONAS, 2008b). O esperado é que ele

[...] promova os princípios das Políticas Públicas de Turismo balizados, alinhados aos objetivos gerais do Plano Nacional de Turismo, buscando a regionalização turística, ou seja, a valorização da diversidade que caracteriza os atrativos turísticos das regiões do estado do Amazonas. (AMAZONAS, 2008b, p. 2).

Constam nesse plano, em capítulos (AMAZONAS, 2008a), uma discussão sobre o planejamento e as tendências do turismo, incluindo questões como sustentabilidade, indicadores do turismo no Brasil e o mundo e a gestão do turismo no Brasil.

São abordados, igualmente, o panorama estadual, enfocando aspectos fisicoterritoriais, ambientais e socioeconômicos; o diagnóstico do turismo no estado que o embasou; a análise

---

<sup>102</sup> Empresa brasileira especializada em consultoria em turismo, atuando e com experiência no planejamento, implantação, representação, comercialização, comunicação e monitoramento de produtos ou destinos turísticos. Foi contratada via processo licitatório. Atualmente não existe mais, mas nessa época, sua sede era na cidade de São Paulo (SP).



SWOT<sup>103</sup>; a projeção de cenários para o turismo no Amazonas; a formulação de estratégias para o alcance do cenário desejado; o estabelecimento de metas para o plano; e um plano de ação para a consecução dessas metas.

No capítulo *O Turismo no Amazonas* é apresentado o diagnóstico sobre o turismo no estado (AMAZONAS, 2008a). Nele constam informações referentes à oferta de recursos e os atrativos turísticos do estado, bem como a distribuição deles nas regiões turísticas amazonenses; aos serviços turísticos; aos padrões de uso, que estão centrados nos segmentos de turismo de natureza e turismo de negócios; à comercialização e a promoção dos produtos turísticos amazonenses; à gestão pública do turismo nesse estado; aos recursos humanos do turismo no Amazonas; e à questão da sustentabilidade. Vale ressaltar que são apresentados dados numéricos com relação às informações turísticas constantes neste capítulo, incluindo as quantidades de atrativos por região turística.

Os *Cenários para o Turismo* “[...] tratam de esboçar o futuro papel que a atividade terá na região, bem como o caráter que assumirá ao longo do período estudado” (AMAZONAS, 2008a, p. 205). São considerados três cenários para o turismo no Amazonas, otimista, moderado e pessimista. Cada um deles congregando as temáticas globalização e economia; infraestrutura básica e acessibilidade; meio ambiente e recursos naturais; ciência e tecnologia; mercado; e gestão e organização do turismo.

Para cada um desses cenários foram definidos indicadores, que são consoantes as premissas delineadas. Tais indicadores são o IDH estadual; o número total de empregados no Amazonas; o número de empregados no Amazonas no setor de serviços; PIB estadual; PIB estadual (setor de serviços); número de turistas que visitam o estado; ocupação média anual da hotelaria urbana; ocupação média anual da hotelaria de selva; e o número de unidades habitacionais (UH). Entre os cenários apontados, foi estabelecido, como o mais provável de caracterizar o Amazonas no ano de 2011, o moderado<sup>104</sup>.

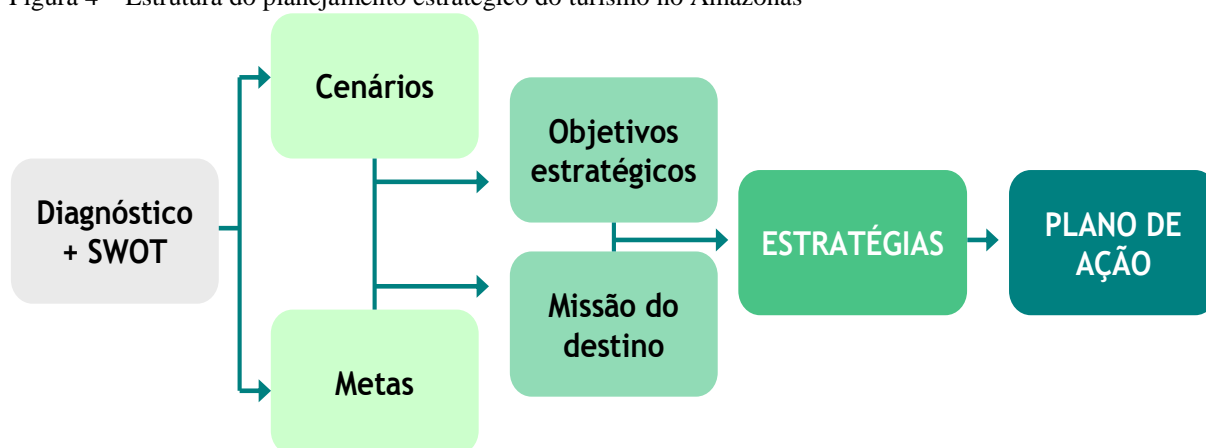
No capítulo *Formulação Estratégica* está descrita a estrutura do planejamento estratégico do turismo no Amazonas, delineada na Figura 4. Constam, ainda, os preceitos para o desenvolvimento do turismo nesse estado. Em números de dez, são referentes, entre outros, à natureza, cultura, produto turístico estadual, infraestrutura, recursos humanos e aspectos relativos à gestão do turismo.

---

<sup>103</sup> Ferramenta de planejamento que possibilita a avaliação dos ambientes interno e externo ao objeto planejado.

<sup>104</sup> Que se caracteriza, segundo Amazonas (2008a), por apresentar, entre outros: aumento no fluxo turístico; busca por contato intercultural, beneficiando o turismo; melhora na infraestrutura aeroportuária; o turismo de natureza e o ecoturismo como destaque mundial; e a política federal de turismo apoiando a estadual.

Figura 4 – Estrutura do planejamento estratégico do turismo no Amazonas



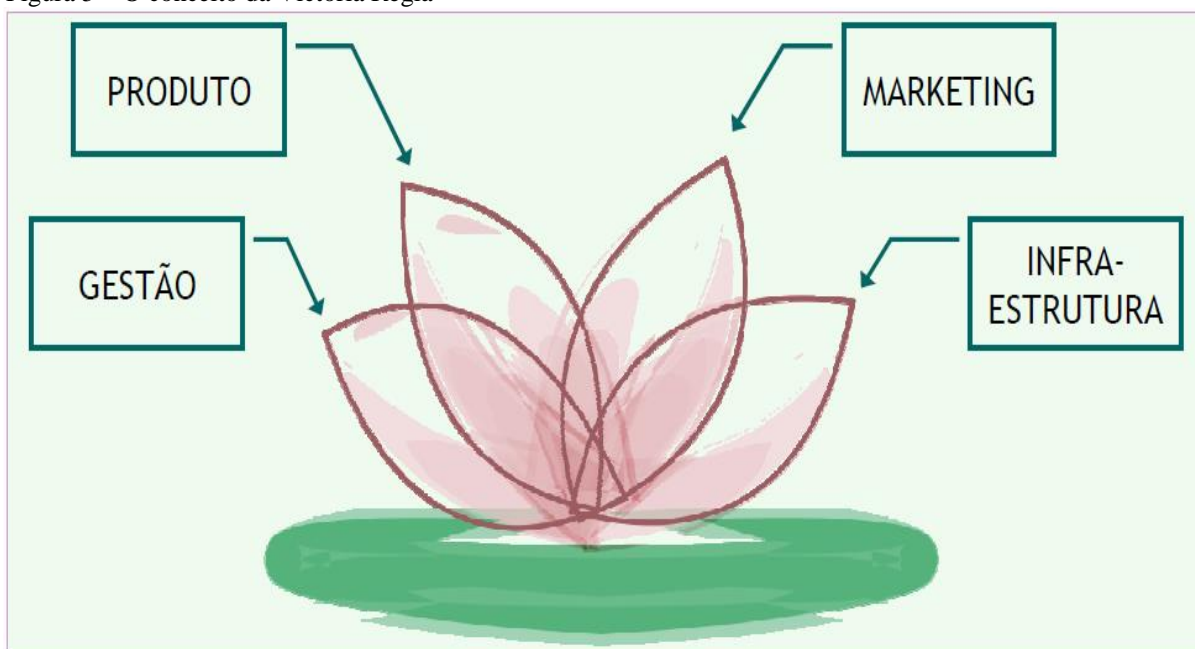
Fonte: Amazonas (2008a, p. 212).

Nesse mesmo capítulo, a missão do destino é determinada considerando os alvos estabelecidos para o Amazonas e consiste em

Oferecer um destino turístico nacional e internacional singular e exuberante e qualificado que processa corretamente os seus recursos naturais, culturais e humanos, promovendo o desenvolvimento sustentável local e melhorando a qualidade de vida de sua população, ao mesmo tempo em que proporciona aos seus turistas experiências memoráveis. (AMAZONAS, 2008a, p. 214).

Para atingir essa missão, são definidos, ainda, quatro nichos de ação: Gestão para o turismo, Produto turístico, *Marketing* do turismo, e Infraestrutura básica. Esses nichos “[...] podem ser ilustrados por um dos mais fortes símbolos da Amazônia: a Victória Régia. Cada uma das pétalas da flor amazônica representa um nicho de trabalho” (AMAZONAS, 2008a, p. 36). Isso é denominado no plano como o conceito da Victória Régia (*Victoria amazonica*), conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – O conceito da Victória Régia



Fonte: Amazonas (2008a, p. 214).

Para cada um dos quatro nichos acima apontados foram gerados objetivos estratégicos e estabelecidas palavras-chave. No Quadro 10 estão descritos esses objetivos e palavras-chave, de acordo com cada nicho e ação.

Quadro 10 – Palavras-chave e objetivos estratégicos, por nicho de ação, do Plano Estadual de Turismo do Amazonas Victória Régia

<b>Nichos de ação</b>	<b>Palavras-chave</b>	<b>Objetivos estratégicos</b>
Gestão do turismo	Planejar e gerir; interagir; atrair investimentos, monitorar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrair investimentos para maximizar benefícios sociais e econômicos do turismo;</li> <li>• Aumentar a interação entre setores público, privado e terceiro setor para atingir a sustentabilidade do turismo;</li> <li>• Gerir estrategicamente o turismo no Amazonas.</li> </ul>
Infraestrutura básica	Ampliar; adequar; implantar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver parcerias e ser ator participante na adequação da infraestrutura básica do destino.</li> </ul>
Produto turístico	Estruturar; identificar; qualificar, sensibilizar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar a mão de obra do turismo;</li> <li>• Sensibilizar a população amazonense para o turismo;</li> <li>• Estruturar produtos turísticos temáticos, inusitados, competitivos e qualificados.</li> </ul>
Marketing do turismo	Promover; criar imagem; segmentar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar a imagem de um destino turístico singular;</li> <li>• Promover os diversos produtos turísticos do destino em seus principais mercados.</li> </ul>

Fonte: Adaptado pela autora (2013) a partir de Amazonas (2008a, 2008b).

No capítulo *Metas Traçadas para o Plano* foram estabelecidas quatro metas e seus respectivos indicadores (AMAZONAS, 2008a). A Meta 1 consistiu em atingir 620 mil viagens domésticas em 2011, tendo como indicadores os pernoites totais gerados, a permanência média, o gasto per capita e o desembarque em voos nacionais. A Meta 2 era criar 11.000 novos empregos no turismo até 2011, os indicadores são número de UH, pernoites gerados, investimentos privados em hotelaria e o financiamento concedido para o setor privado.

Por sua vez, a Meta 3 tinha como foco estruturar dois destinos turísticos para o receptivo internacional. Os requisitos para isso são os indicadores regiões turísticas organizadas e empresas turísticas cadastradas no MTUR. E a Meta 4 era gerar 30,8 milhões de dólares em divisas, tendo com indicadores a chegada de turistas estrangeiros, os desembarques internacionais e a taxa de permanência dos turistas estrangeiros.

No *Plano de Ação*, cada um dos quatro nichos de ação elencados no Quadro 10 foram denominados macroprogramas. Assim têm-se os macroprogramas Gestão, Infraestrutura, Produto e *Marketing*, sendo que os objetivos estratégicos de cada um deles foram transformados em programas, para os quais foram traçadas ações (AMAZONAS, 2008a). Dessa feita, a estrutura desse Plano de Ação pode ser representada conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11 – Estrutura do Plano de Ação do Plano Estadual de Turismo do Amazonas Vitória Régia

<b>Macroprograma</b>	<b>Programa</b>	<b>Quant. Ações</b>
Gestão	Atração de Investimentos	07
	Interação entre os atores do turismo	06
	Gestão estratégica do turismo	08
Infraestrutura	Infraestrutura turística	08
Produto	Capacitação de mão de obra	06
	Sensibilização para o turismo	04
	Estruturação de produtos	13
<i>Marketing</i>	Criação de marca turística	04
	Promoção turística	09

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Amazonas (2008a).

Em suma, o Plano Vitória Régia apresenta três cenários para o turismo no Amazonas, sendo o Cenário Moderado o mais provável de se configurar, o que deveria ocorrer considerando os dez preceitos para o desenvolvimento do turismo no estado. Estabeleceu quatro metas a serem atingidas até 2011. E um plano de ação que está dividido em quatro macroprogramas, nove programas e 65 ações.

É válido abordar, *en passant* neste momento, a metodologia utilizada pela empresa Indústrias Criativas para a formulação do Plano Victória Régia. Consta no corpo do plano que para a construção do diagnóstico que o alicerçou foram realizadas oficinas participativas (AMAZONAS, 2008a). Foram três oficinas, uma no município de Tabatinga, uma em Parintins e uma em Manaus, com o objetivo de delinear o panorama do turismo nas regiões turísticas capitaneadas pelos municípios onde elas ocorreram, quais sejam, respectivamente, as regiões turísticas do Alto Solimões, Sateré/Tucandeira e Manaus Encontro das águas.

Participaram dessas oficinas cerca de 45 pessoas, representantes dos setores público, privado e terceiro setor, atuantes na atividade turística no Amazonas. Ademais dessas oficinas, a empresa Indústrias Criativas realizou entrevistas com representantes de instituições públicas e privadas do *trade* turístico e de empresas de receptivo estadual. O Quadro 12 apresenta uma síntese da Política Pública de Turismo do Amazonas, que está materializada nesse plano.

Quadro 12 – Síntese da Política Pública de Turismo do estado do Amazonas

<b>Identificação</b>	<b>Caracterização</b>
Documento Base	Plano Estadual de Turismo do Amazonas Victória Régia 2008/2011
Metodologia do processo de formulação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Diagnóstico + análise SWOT, a partir da análise de documentos; da realização de 03 oficinas em Manaus, Parintins e Tabatinga; da realização de entrevistas com dirigentes de entidades direta e indiretamente ligadas ao turismo; e de pesquisa junto a 20 empresas de receptivo do Amazonas;</li> <li>2) Elaboração de cenários e definição de metas;</li> <li>3) Definição dos objetivos estratégicos e da missão do destino;</li> <li>4) Formulação das estratégias;</li> <li>5) Formulação do plano de ação.</li> </ol>
Participantes do processo de formulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 03 oficinas e 45 pessoas: representantes do setor público, privado e terceiro setor das regiões turísticas Manaus/Encontro das Águas (Manaus), Saterê/Tucandeira (Parintins) e Alto Solimões (Tabatinga);</li> <li>- Entrevistas: representantes da ABBTUR-AM, ABIH-AM, ABRAJET-AM, ABRASEL-AM, ABAV-AM, Amazonas <i>Covention &amp; Visitors Bureau</i>, Associação das Operadores de Barco de Turismo-AM, Sindicato dos Guias de Turismo do Estado do Amazonas (SINDEGTUR-AM), Fundação Nacional do Índio - Administração Executiva Regional de Manaus, IBAMA - Superintendência de Manaus, Secretaria de Meio Ambiente e Turismo de Tefé/AM, Universidade Federal do Amazonas (UFAM), WWF Brasil – Escritório de Manaus;</li> <li>- Empresas de receptivos: 20 representantes (08 meios de hospedagem, 07 agências e operadoras de turismo; 03 transportadoras turísticas, 01 agência de viagens, 01 operadora turística).</li> </ul>

Identificação	Caracterização
Estrutura do Plano	<i>Planejamento e tendências do turismo</i> (sustentabilidade, indicadores de turismo no Brasil e no mundo, gestão do turismo no Brasil); <i>Panorama Estadual</i> (aspectos físicoterritoriais, ambientais e socioeconômicos); <i>Diagnóstico</i> (do turismo no estado); <i>Análise SWOT</i> ; <i>Cenários para o Turismo</i> (projeção no Amazonas); <i>Formulação Estratégica</i> (para o alcance do cenário desejado, incluindo o estabelecimentos de objetivos estratégicos e da missão do destino turístico Amazonas; e os preceitos para o desenvolvimento do turismo no Amazonas); <i>Metas traçadas para o Plano</i> (04 metas); <i>Plano de Ação</i> (para a consecução das metas, sendo um para cada um dos nichos de ação que configuram o conceito da Victória Régia – Produto, Gestão, <i>Marketing</i> e Infraestrutura; e incluindo as responsabilidades e o financiamento).
Síntese do Plano	04 metas; 04 macroprogramas (com base nos 04 nichos de ação: Produto, Gestão, <i>Marketing</i> e Infraestrutura), 09 programas, 65 ações.

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Amazonas (2008a, 2008b).

Convém tecer alguns esclarecimentos sobre às informações constantes no quando acima. Em relação aos participantes das oficinas, a quantidade por categoria ou por município não foi descrita no plano; o mesmo aconteceu com os entrevistados, cujo cargo ou função não foi apontado. Foi possível identificar, consoante ao descrito no plano, que as informações referentes aos turistas foram obtidas a partir das entrevistas com os representantes das empresas de receptivo, configurando-se, assim, a oitiva deles de modo indireto. E, embora sejam citados indicadores do turismo global e no Brasil, os representantes do *trade* nacional e internacional, notadamente das agências de viagens, não foram ouvidos.

Os quatro planos de ação são compostos por objetivos estratégicos e ações a serem implantadas e ações já implantadas/programadas pela AMAZONASTUR, para cada um desses objetivos estratégicos. Tais ações foram propostas

[...] de modo a aproveitar oportunidades e pontos fortes e minimizar pontos fracos e ameaças – ou seja, usar tudo o que existe a favor e trabalhar para diminuir o que há de desfavorável ao Estado. (AMAZONAS, 2008a, p. 212).

Constata-se, assim sendo, que elas foram elaboradas, também, tendo como embasamento o diagnóstico e a análise SWOT, os quais foram realizados pela consultoria Indústrias Criativas na etapa inicial da metodologia por ela utilizada para a formulação do plano.

No entanto, foi impossível constatar se essas ações constavam das propostas defendidas naquela ocasião pelo governador do estado, e candidato a reeleição, Eduardo Braga durante a

campanha eleitoral. Vale registrar que, em 2002, Braga foi eleito para o mandato de 2003/2006; tendo sido reeleito em 2006, para o período de 2007/2010. E que o processo de formulação do Plano Victória Régia teve início no final do primeiro mandato dele (2006), foi concluído em meados do segundo, em 2008, e lançado em março desse mesmo ano.

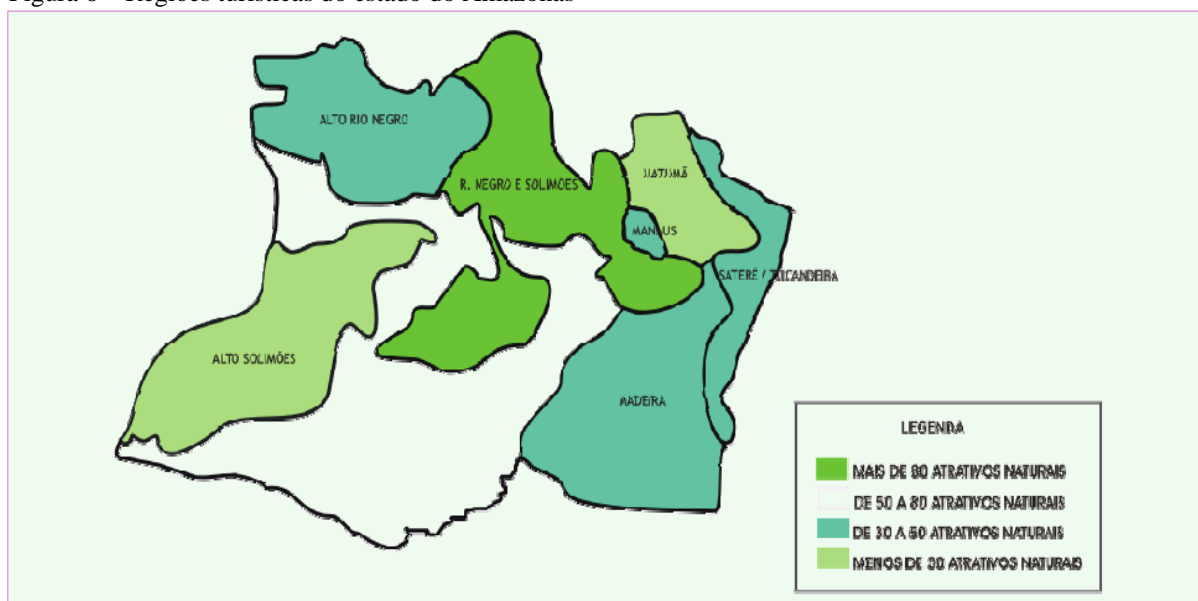
No primeiro mandato de Eduardo Braga houve, ainda, a mudança na estrutura de gestão da atividade turística no Amazonas, com a criação de um órgão específico para gerir tal atividade, a AMAZONASTUR. Isso ocorreu no mesmo ano em que, na esfera federal, foi criado o MTUR e apenas alguns dias após o lançamento do PNT 2003-2007. É possível observar que a criação da Casa do Turismo, em 2002, aliada à da AMAZONASTUR, em 2003, entre outros aspectos, configuram a preparação daquilo que foi denominado solo fértil por Kingdon (2011) em seu Modelo de Fluxos Múltiplos. A discussão sobre isso será retomada nos próximos capítulos.

Aspecto relevante a ser destacado é que a criação do MTUR e o lançamento do PNT 2003/2007 estabeleceram uma mudança no panorama turístico nacional. Conforme discorrido no capítulo 2, passou-se da municipalização do turismo para a regionalização; adotou-se o modelo de gestão e planejamento do turismo compartilhado, integrado e participativo, contanto com um órgão oficial de turismo e um de assessoramento; e pregou-se a formulação de políticas públicas considerando as regiões turísticas, tendo como norte as orientações estabelecidas pelo PRT – Roteiros do Brasil. E essa mudança ecoou nos estados brasileiros, inclusive no Amazonas.

Com base nisso, tem-se que, durante o período de formulação do Plano Victória Régia, a gestão do turismo no Amazonas estava sob a responsabilidade da AMAZONASTUR, o que continua até os dias atuais, assessorada pelo Fórum Estadual de Turismo. Da composição desse fórum constava, e continua constando, representantes do setor governamental, do *trade* turístico estadual e da sociedade civil organizada. E em ao menos duas de suas reuniões, a formulação do Plano Victória Régia integrou a pauta de discussões, mas apenas quanto à contratação da empresa de consultoria.

Há que se destacar que o Amazonas está dividido em regiões turísticas e com base nelas o Plano Victória Régia foi formulado. O que demonstra o atendimento da gestão estadual do turismo aos ditames preconizados pela federal. Essas regiões são em número de sete, quais sejam: Manaus/Encontro das Águas, Rio Negro e Solimões, Uatumã, Sateré/Tucandeira, Madeira, Alto Solimões e Alto Rio Negro; e podem ser observadas na Figura 6.

Figura 6 – Regiões turísticas do estado do Amazonas



Fonte: Amazonas (2008b, p. 18).

Os turistas e a população local não estão entre os atores visíveis e invisíveis que compõem o Modelo de Fluxos Múltiplos, descrito no subcapítulo 3.2. Todavia, eles são considerados pelos formuladores das políticas públicas de turismo e foram ouvidos pela Indústrias Criativas no decorrer da formulação do Victória Régia, conforme consta no Quadro 12. Mas essa oitiva se deu com os turistas indiretamente; e com a população local, diretamente, por ocasião das oficinas anteriormente apontadas, conforme será discutido com maiores detalhes no capítulo 6.

No decorrer do processo de formulação do Plano Victória Régia, ressalta-se, igualmente, o papel de destaque exercido pela presidente da AMAZONASTUR. Ela ocupa esse cargo desde 2003, perfazendo 12 anos, ininterruptos, na gestão do turismo amazonense. Mesmo sua atuação tendo sido determinante para a contratação da Indústrias Criativas, não foi possível constatar sua participação na proposição dos objetivos estratégicos e das ações elencadas nos planos de ação do Victória Régia. Se bem que isso seja evidente no que concerne a divulgação posterior dele.

Quanto ao horizonte temporal do plano, a presidente da AMAZONASTUR<sup>105</sup> informou que o mesmo está passando por um processo de atualização iniciado em 2012, quando começaram a ser feitos estudos para verificar se as metas propostas foram alcançadas. Informou, ainda, que será aberto edital para contratação de uma empresa de consultoria para conduzir a reformulação do plano, mas que essa reformulação deverá ser um processo

<sup>105</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013, no gabinete da Presidência na AMAZONASTUR.



participativo, envolvendo o *trade* turístico e a sociedade civil organizada. Entretanto não foi possível verificar a situação atual desse processo, embora já esteja disponível, no *site* novo da AMAZONASTUR<sup>106</sup>, a síntese dos indicadores de turismo do estado de 2003 a 2014.

Foi delineada acima a política pública de turismo do estado do Amazonas. Algumas das informações descritas serão retomadas e detalhadas nos capítulos próprios *a posteriori*, de modo a contemplar os aspectos definidos pela abordagem teórica de análise selecionada, o Modelo de Fluxos Múltiplos. Convém, agora, adotar procedimento similar com relação à política pública de turismo do estado do Pará.

#### 4.1.2 A gestão e a política pública de turismo do estado do Pará

A realização da gestão da atividade turística no estado do Pará por um órgão público teve início, conforme dito anteriormente, em 1962, com a criação do Departamento de Turismo. Tal departamento estava vinculado à Secretaria Estadual de Cultura, Desporto e Turismo (SOLHA, 2005). Essa secretaria respondeu pelo turismo no estado durante dez anos, até que, em 12 de julho de 1972, foi criada a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), pelo Decreto nº. 8.026.

Todavia, a PARATUR somente adquiriu *status* de órgão oficial de turismo do Pará por meio do Decreto nº. 5.266, de 29 de dezembro de 1987 (ENDRES, 1999). Então, de 1972 a 1987, a PARATUR<sup>107</sup> atuou concomitantemente ao Departamento de Turismo, o que implicava na “[...] evasão de responsabilidades, indefinição de área de atuação dos órgãos, duplicação de meios para fins idênticos, pulverização de recursos financeiros, uma superposição de competências [...]” (PARÁ, 199- apud ENDRES, 1999, p. 34). Com a extinção do Departamento de Turismo, a PARATUR passa a coordenar as ações voltadas ao fomento de turismo no estado.

Entretanto, a gestão do turismo não era atividade exclusiva dessa companhia. Em 1997, o Decreto nº. 2.055 de 11 de março que criava o Comitê Estadual do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) conferiu a então Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM) tanto a gestão do referido programa quanto a presidência do Comitê Estadual (PARÁ, 2000, 2002). Situação similar aconteceu com a coordenação do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), que segundo Nascimento (2009) ficou, inicialmente, sob a égide da então Secretaria Executiva de

---

<sup>106</sup> Disponível no endereço: <<http://www.visitamazonastour.com>>.

<sup>107</sup> Cuja vinculação era à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM).

Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) que criou, por meio da Portaria nº. 399, de 12 de julho de 1999, o Núcleo de Gerenciamento do Programa (NGP) no Pará.

Nesse contexto, a gestão das ações referentes ao turismo no Pará foi realizada, durante certo período, por três órgãos distintos da administração pública estadual. Situação somente revertida em 2002, quando as coordenações dos PNMT e do PROECOTUR foram transferidas da SEICOM e da SECTAM para a PARATUR (NASCIMENTO, 2009; PARÁ, 2002). É a partir desse ano que a companhia passa a gerir, com exclusividade, o turismo no estado.

É importante tecer, neste momento, algumas considerações sobre a PARATUR, empresa de economia mista, da administração indireta do Executivo paraense, cuja missão consistia em “[...] promover e incrementar o turismo no Estado do Pará em consonância com a Política Nacional de Turismo” (PARÁ, 2001b, p. 1). Sua função era “[...] desenvolver uma política de fomento a indústria turística do Estado, procurando a melhoria da infra-estrutura e o incremento dos fluxos turísticos provenientes de outros centros emissores nacionais e internacionais” (PARÁ, 2001b, p. 1). E sua estrutura organizacional estava composta, até 2011, além da Presidência, da Assembleia Geral e dos Conselhos de Administração e Fiscal, por três diretorias, subdivididas em departamentos, conforme consta no Quadro 13.

Quadro 13 – Diretorias da PARATUR e seus respectivos departamentos até 2011

<b>Diretorias</b>	<b>Departamentos</b>
Administrativo-Financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de Recursos Humanos e Financeiros;</li> <li>• de Serviços Gerais; e</li> <li>• de Material.</li> </ul>
<i>Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de Informações e Dados;</li> <li>• de Promoção e Eventos; e</li> <li>• de Comercialização.</li> </ul>
Economia e Fomento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de Planejamento;</li> <li>• Coordenação EMBRATUR; e</li> <li>• de Turismo Social.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2001b).

Diz-se que essa estrutura permaneceu até 2011, pois, em 2012, ela passou por transformações em virtude da criação do Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR). Sobre este sistema e sobre a estrutura organizacional nova da PARATUR será discorrido mais adiante. Convém ponderar agora sobre o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (PDTEPA).

O PDTEPA foi elaborado pela empresa de consultoria *THR International* Brasil – Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação e apresentado ao *trade* turístico em outubro em 2001, período no qual presidia a PARATUR Adenauer Marinho de Oliveira Góes. Este plano objetivava

Converter o Pará em um destino turístico preferencial para os mercados nacional e internacional, mediante um desenvolvimento turístico competitivo e sustentável, que contribua decisivamente para melhorar a qualidade de vida dos habitantes do Pará, gerando maior bem-estar material e maior bem-estar emocional. (PARÁ, 2001a, p. 55).

Nele, o Pará foi dividido em seis polos turísticos: Belém, Costa Atlântica, Marajó, Tapajós, Xingu e Araguaia-Tocantins; que prevalecem até a atualidade (ver Figura 7), conforme consta no Plano Ver-o-Pará que será abordado posteriormente. Há que se destacar que o polo Costa Atlântica passou a ser denominado Amazônia Atlântica, segundo Nascimento (2009), a partir de 2002, por ocasião das oficinas de planejamento do PROECOTUR.

Figura 7 – Polos turísticos do estado do Pará



Fonte: Pará (2012b, p. 37).

O PDTEPA estava dividido em quatro programas, Pará Atratividade, Pará Produtividade, Pará *Marketing* e Pará Gestão, subdivididos, respectivamente, em dez, nove, três e três ações (PARÁ, 2001a). Apresentou como proposta de identidade corporativa o *slogan* “Pará – obra-prima da Amazônia” (PARÁ, 2001a, p. 95), que perdura até hoje. Tal plano propôs, ainda, a reestruturação organizacional da PARATUR que, entretanto, não foi efetivada, em que pese essa companhia tenha realizado concurso público para contratação de pessoal ampliando assim seu quadro técnico, conforme orientava o PDTEPA. Esse plano vigorou até o final de 2006, por assim dizer e uma vez que nele não fora estabelecido horizonte temporal de implementação.

Com a posse da gestão nova do Executivo estadual, em 2007, assume a presidência da PARATUR Ann Cléia de Barros Pontes. Tal gestão manteve a estrutura organizacional da companhia acima apontada e apresentou, em março daquele ano, a Proposta de Programa para o Turismo (2008-2011) (PARÁ, 2007). De acordo com essa proposta e com o fito de tornar o turismo instrumento de desenvolvimento social e econômico para o Pará, a atuação da PARATUR passou a ser focada,

[...] de forma efetiva e participativa, nos municípios paraenses, trabalhando de forma a fomentar a qualificação dos produtos turísticos do Estado; a diversificação da oferta turística; a estruturação dos destinos turísticos; a ampliação do consumo turístico no mercado nacional; o aumento da inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; e o aumento do tempo de permanência e gasto médio dos turistas que visitam o Pará. (PARÁ, 2007, p. 2).

Para tanto, o desenvolvimento do turismo no Pará estava alicerçado em dois eixos principais, Fomento e *Marketing*, e em cinco macroprogramas segmentados. Tais macroprogramas eram Turismo de Negócios e Eventos, Turismo de Pesca, Turismo Cultural, Ecoturismo e Turismo Rural. Para cada um deles foram definidas ações e estas foram desmembradas em atividades, conforme demonstrado no Quadro 14.

Quadro 14 – Macroprogramas, ações e quantidade de atividades constantes na Proposta de Programa para o Turismo (2008-2011) da PARATUR

Macroprogramas	Ações	Quant. Ativ.
Turismo de Negócios e Eventos	• Articulação e integração dos diversos atores envolvidos no setor de negócios e eventos.	07
	• Planejamento e gestão de espaços e equipamentos para o segmento de negócios e eventos.	08
Turismo de Pesca	• Adequar e estabelecer normas, critérios e procedimentos técnicos e legais que orientem e estimulem a pesca de forma sustentável.	07

<b>Macroprogramas</b>	<b>Ações</b>	<b>Quant. Ativ.</b>
Turismo Cultural	• Articulação e integração político-institucional da PARATUR com os demais organismos públicos estaduais e municipais da área cultural e a comunidade local.	05
	• Planejamento e formatação de produtos para o Turismo Cultural.	08
	• Dotação de infraestrutura de apoio ao Turismo Cultural.	06
Ecoturismo	• Consolidação de diretrizes e políticas públicas para o Ecoturismo.	05
	• Capacitação e qualificação das comunidades para o desenvolvimento das atividades do Ecoturismo.	05
	• Melhoria da infraestrutura de apoio ao Ecoturismo.	02
	• Estruturação de arranjo produtivo do Ecoturismo.	08
	• Implantação de programas e projetos de Ecoturismo em áreas protegidas.	06
Turismo Rural	• Adequação legal, ordenamento e regulamentação da atividade.	07
	• Articulação técnico-institucional.	05
	• Envolvimento, informação e capacitação das comunidades rurais.	07
	• Valorização e formatação de produtos para o Turismo Rural.	08

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2007).

Ressalta-se que a Proposta de Programa para o Turismo estava alicerçada nos vetores que norteavam aquela gestão do estado, empossada em 2007. Tais vetores eram: qualidade de vida para a população; inovação para o desenvolvimento, com dinamização econômica em escala local e regional; e participação popular, gestão descentralizada e desconcentrada do estado e a valorização do Pacto Federativo. E definia como metas para o turismo paraense, no horizonte temporal 2008-2011:

- Aumentar em 20% a geração de empregos diretos e em 50% de empregos indiretos e/ou sazonais;
- Elevar entre 10 e 15% as divisas geradas pela atividade turística no Estado;
- Aumentar o fluxo turístico nacional e internacional em 30% tendo como destino o Estado do Pará;

- Ampliar em 60% a oferta de produtos turísticos de padrão nacional e internacional, aumentando em 20% o número de municípios participantes nos roteiros turísticos do Estado;
- Implementar, até 2011, um modelo de gestão participativa para o turismo, com efetiva inserção comunitárias nas diretrizes políticas para o setor. (PARÁ, 2007, p. 17).

Assim, essa proposta consistiu-se na política pública de turismo para o quadriênio 2008-2011. Mas ela não foi transformada efetivamente em um programa, como constava em seu nome, ou em um plano de desenvolvimento para o turismo paraense.

Em janeiro de 2011, tomou posse na condução do estado do Pará uma gestão nova, acontecendo o mesmo na PARATUR, que voltou a ser presidida por Adenauer Góes. Nota-se, considerando os acontecimentos narrados, a configuração do solo fértil, descrito por Kingdon (2011), para o turismo no estado. O que será discutido melhor em capítulo posterior.

A gestão pública do turismo paraense recém empossada lançou, em 11 de novembro de 2011, o Programa Estadual de Qualificação do Turismo (PEQTUR) (PARÁ, 2011a) e o Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020. E em dezembro foi criado, como apontado antes, o Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR) e, junto como ele, a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR).

A criação do SEGETUR e da SETUR ocorreu por meio da Lei nº. 7.593, de 28 de dezembro de 2011 (PARÁ, 2011b). Consta nessa lei que as funções básicas desse sistema são

- I – propor a política estadual de desenvolvimento do turismo;
- II – promover e divulgar o turismo do Estado do Pará;
- III – estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- IV – planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao turismo. (PARÁ, 2011b, p. 16).

Isto por meio dos órgãos que o constituem, quais sejam a SETUR, como órgão central do sistema; a PARATUR, que teve suas funções redimensionadas; e o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR). É nesse contexto que a estrutura organizacional da PARATUR foi redefinida.

De acordo com a lei acima mencionada, a PARATUR passou a ser vinculada, institucionalmente, ao SEGETUR e, técnica e operacionalmente, a Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção (SEDIP). Sua estrutura organizacional nova, no entanto, somente foi apresentada e aprovada durante Assembleia Geral Extraordinária dos seus acionistas, realizada em oito de maio de 2012 (PARÁ, 2012a). Nessa

mesma assembleia, aprovaram-se, também, o Estatuto Social e o Regimento Interno novos da companhia e neste último consta como missão da PARATUR:

Promover e divulgar o Estado, no Brasil e no exterior, como destino de credibilidade, detentor de produtos turísticos que incorporam os valores de originalidade, de autenticidade, de criatividade, de diversidade e de sustentabilidade que caracterizam a natureza e a cultura paraense. (PARÁ, 2012a, p. 3).

E que a sua estrutura organizacional passa a contar, no nível de direção, com a Diretoria de *Marketing*; e no nível operacional, ademais das gerências Administrativa e de Execução Orçamentária e Financeira, com as Gerências de Promoção, de Comunicação, de Captação de Eventos, e de Inteligência de Mercado.

Com a criação do SEGETUR, com o redimensionamento das funções e com a reestruturação organizacional da PARATUR, esta deixou de ser o órgão responsável pela gestão e planejamento do turismo no Pará. O que se tornou competência da SETUR. E a PARATUR passou a responder apenas pela promoção e divulgação do turismo paraense no Brasil e no exterior.

O outro órgão da organização básica do SEGETUR é o FOMENTUR. Ele foi criado pelo Decreto Estadual nº. 0221, de 26 de junho de 2003, “[...] como órgão colegiado consultivo, propositivo e mobilizador, [...], destinado a participar interativamente da implementação da Política Estadual de Desenvolvimento do Turismo” (PARÁ, 2003, p. 1). De início, esse fórum estava ligado diretamente ao presidente da PARATUR, que também o presidia; mas com a criação do SEGETUR, ele passou a ser vinculado ao Secretário de Estado de Turismo, responsável, igualmente, por presidi-lo.

A finalidade do FOMENTUR é “[...] auxiliar o Secretário de Estado de Turismo na proposição da Política Estadual de Turismo e na execução de ações estratégicas de turismo do Estado do Pará, bem como dos programas, projetos e atividades deles derivados” (PARÁ, 2011b, p. 16). Sua composição e funcionamento estão definidos em regimento interno. Este foi homologado pelo chefe do Executivo estadual.

De acordo com tal regimento, em sua versão mais recente de 2011<sup>108</sup> (PARÁ, 2011c), o FOMENTUR é composto por 31 entidades. São dez representantes do poder público estadual, seis do poder público federal e 15 de entidades da iniciativa privada e de organizações não

---

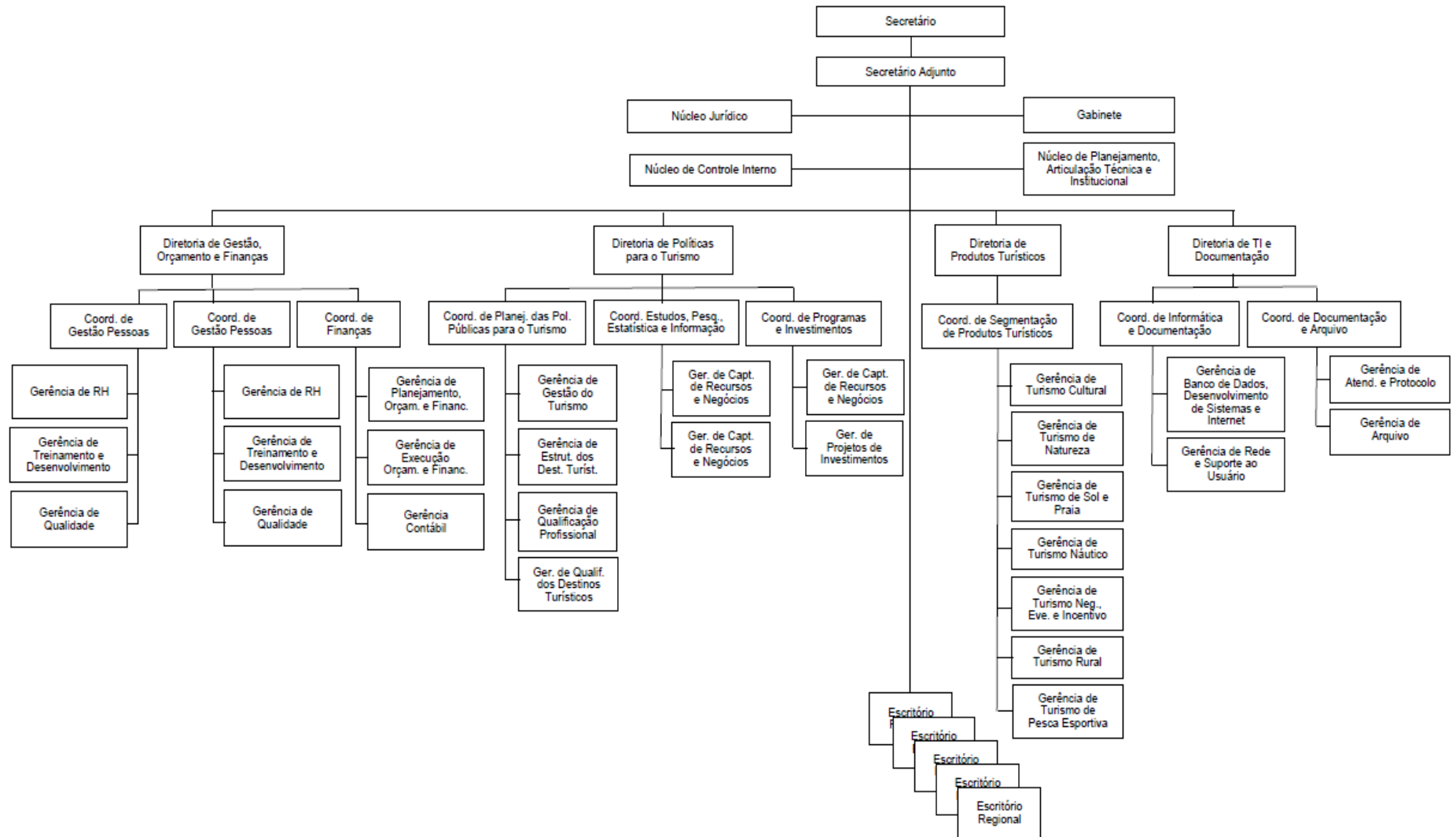
<sup>108</sup> Em que pese em 2012 tenha sido aprovado uma versão nova desse Regimento, considerando o SEGETUR, a versão que está disponível no *link* do Fórum, vinculado ao *site* da SETUR é essa versão de 2011 quando o FOMENTUR ainda era ligado à PARATUR.

governamentais. E suas reuniões são realizadas a cada dois meses, sendo as decisões lavradas em ata, que é disponibilizada no *website* da SETUR, no *link* referente ao FOMENTUR.

Por fim, o órgão central do SEGETUR é a SETUR, que integra a administração direta do estado e é vinculada, a exemplo da PARATUR, à SEDIP. Sua finalidade é “[...] planejar, coordenar e gerenciar a política de desenvolvimento turístico no Estado do Pará” (PARÁ, 2011b, p. 16). Sua estrutura organizacional é composta, além dos organismos de assessoramento direto do secretário estadual de turismo, pelo Núcleo de Planejamento, Articulação Técnica e Institucional; pelas Diretorias de Políticas para o Turismo e de Produtos Turísticos, bem como pelas Diretorias de Administração e Finanças e de Tecnologia, Informática e Documentação. Essa estrutura está demonstrada no Organograma 2, a seguir.



Organograma 2 – Estrutura Organizacional da SETUR, a partir de dezembro de 2011



Fonte: Adaptado pela autora (2015) a partir de Pará (2011b).

Como se observa no Organograma 2, cada diretoria é constituída de coordenações e gerências, para a operacionalização melhor de suas competências e atribuições. Há que se destacar que na lei de criação da SETUR constam, também, como unidades administrativas da secretaria, os Escritórios Regionais. Como se depreende de Pará (2011b, p. 16), suas competências são “[...] planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades destinadas à promoção e desenvolvimento de potencialidades do turismo nos municípios em articulação com as unidades administrativas da SETUR”. De acordo com o regimento interno da SETUR (PARÁ, 2011d, p. 7), tais escritórios são

[...] unidades regionais da Secretaria de Estado de Turismo, coordenadas por um Gerente Regional e tem como finalidade executar as atividades finalísticas da SETUR no município sob sua jurisdição, no que diz respeito ao desenvolvimento das ações e planos municipais de turismo.

Eles terão sede nos municípios de Soure, Salinópolis, Altamira, Santarém e Marabá. Cada um deles está diretamente vinculado ao secretário estadual de turismo e receberá orientação técnica das Diretorias de Políticas para o Turismo e de Produtos Turísticos; e administrativa, da Diretoria de Administração e Finanças. Todavia, até o presente momento não foi identificado o funcionamento efetivo de nenhum desses escritórios.

De acordo com o então diretor de políticas para o turismo (informação verbal)<sup>109</sup>, a criação da SETUR era uma demanda antiga do *trade* turístico do estado que foi atendida pelo governador Simão Jatene. E que colocou o turismo paraense em um patamar mais elevado de priorização pela gestão estadual. Ponto de vista corroborado pelo secretário estadual de turismo (informação verbal)<sup>110</sup>, que complementou argumentando que “A criação da SETUR confere um *status* mais alto à gestão do turismo e possibilita uma interação mais direta com o governador do estado e com os demais secretários estaduais; e um respaldo maior frente ao *trade* turístico”. O que configura um panorama novo na gestão pública do turismo paraense.

O secretário de turismo afirmou ainda que “[...] seja como companhia ou como secretaria, o importante é ter condições e disposição para trabalhar. É ter pessoal capacitado, estrutura e recursos financeiros para realizar as ações necessárias. É saber onde buscar recursos, pois só com o orçamento do estado não é possível”. E defendeu a importância do Plano Ver-o-Pará como ferramenta de trabalho, como norteador das ações para o desenvolvimento do

<sup>109</sup> Em entrevista concedida à autora em 23 de julho de 2012, na sala da Diretoria de Políticas para o Turismo. Nessa época, ele ocupava o cargo de Diretor de Políticas para o Turismo e, posteriormente, de Secretário Adjunto de Estado da SETUR.

<sup>110</sup> Em entrevista concedida à autora em 24 de julho de 2012, no gabinete da SETUR.

turismo paraense. Opinião também expressa pela diretora de produtos turísticos da SETUR (informação verbal)<sup>111</sup> e pela diretora de *marketing* da PARATUR (informação verbal)<sup>112</sup>.

Convém, agora, discorrer sobre o Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020, elaborado pela empresa de consultoria Chias *Marketing* Ltda.<sup>113</sup> (PARÁ, 2012b) e lançado, como dito antes, em 11 de novembro de 2011. Com ele, a meta prioritária do governo é “[...] fazer da Obra Prima da Amazônia um destino turístico forte [...]. Uma meta adequada à política econômica definida para o estado, que tem claramente uma forte vertente focada na sustentabilidade” (PARÁ, 2012b, p. 5). Assim, a finalidade do plano é

[...] reforçar a gestão pública do turismo e desta forma, dar clareza à sociedade de que o turismo é atividade produtiva e econômica prioritária para o Estado, assim como dar segurança ao empresariado para que venha a investir cada vez mais a consolidação dos arranjos produtivos necessários para o crescimento da atividade. (PARÁ, 2012b, p. 7).

Ele direciona dois eixos de investimento. Um que se refere à promoção do turismo, lançando mão de ferramentas de inteligência de mercado; e outro que diz respeito ao desenvolvimento e fomento de produtos turísticos novos bem como ao fortalecimento das políticas públicas.

O primeiro eixo é missão da PARATUR; o segundo da SETUR. O Plano Ver-o-Pará busca consolidar o *slogan* “Pará: a obra prima da Amazônia” e a marca turística nova, que é inspirada nas cores e derivados do açaí e nos grafismos marajoara, tapajônico e araguaia (PARÁ, 2012b), representados conforme Figura 8.

---

<sup>111</sup> Em entrevista concedida à autora em 23 de julho de 2012, na sala da Diretoria de Produtos Turísticos, na SETUR.

<sup>112</sup> Em entrevista concedida à autora em 24 de julho de 2012, na sala da Diretoria de Marketing, na PARATUR.

<sup>113</sup> Empresa espanhola especializada em consultoria em *marketing*, atuando principalmente no planejamento, elaborando planos estratégicos, internacionais, de *marketing*, de comunicação integral; e relatórios de especialistas operacionais de *marketing*. Tem experiência em turismo e cultura, sendo responsável, por exemplo, pelos planos turísticos na Espanha, Equador e Argentina. No Brasil é responsável pelos Planos Cores do Brasil e Aquarela. Foi contratada por notório saber, sem licitação. Possui sede na Espanha e escritórios no Brasil, na cidade de São Paulo (SP), e na Argentina, cidade de Buenos Aires.

Figura 8 – Marca turística e *slogan* do Pará

Fonte: Pará (2012b, p. 69).

O Plano Ver-o-Pará foi elaborado por meio de uma metodologia participativa, conduzida pelas equipes técnicas da PARATUR e da empresa Chias *Marketing*, sob a coordenação desta última. O trabalho dessas equipes foi desempenhado considerando dois eixos de atuação. Primeiro, eles recopilaram os projetos de desenvolvimento e de *marketing* em processo de implementação, de tal modo que, segundo a consultora da Chias *Marketing* (informação verbal)<sup>114</sup>,

[...] a gente não inventou nada [...], porque o nosso compromisso com o Governo do Estado era exatamente aproveitar aquilo que já estava em andamento. Então não tem um redirecionamento, o que se tem é um novo ordenamento daquilo que já estava estabelecido.

Segundo, elas mobilizaram e articularam o setor turístico paraense visando ouvi-lo e recolher suas sugestões. Essa metodologia participativa foi estruturada em três momentos (PARÁ, 2012b): o planejamento integrado, com a mobilização, articulação e participação do *trade* turístico; a revisão do plano estratégico, com a liderança técnica da PARATUR e da Chias *Marketing*; e o plano de ações urgentes, com a definição de ação imediata.

A elaboração do Plano Ver-o-Pará foi realizada no período de junho a novembro de 2011, com a utilização de uma metodologia internacional de planejamento estratégico, contemplando três fases:

<sup>114</sup> Responsável pela coordenação técnica do processo de formulação do Plano Ver-o-Pará, em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na sala da Diretoria de Produtos Turísticos, na SETUR.

Fase I: uma análise exaustiva da situação atual do turismo no Pará, no contexto nacional e mundial.

Fase II: uma proposta de planejamento estratégico, decorrente das conclusões da análise da situação atual.

Fase III: dois planos operacionais, que definem as atuações necessárias para pôr em prática as linhas estratégicas geradas durante a etapa anterior. (PARÁ, 2012b, p. 12).

É conforme essas três fases que o plano está apresentado. Assim, a Fase I – A análise da situação atual tem como objetivo “[...] estabelecer uma radiografia do turismo no Pará, como fundamento para um planejamento consistente do setor” (PARÁ, 2012b, p. 16). Nela são apresentadas informações sobre o turismo no mundo e no Pará, destacando os movimentos turísticos; a situação do Pará no mercado, enfocando a comercialização do estado no mercado local, nacional e internacional; a situação da oferta turística, abrangendo uma análise do território estadual e da acessibilidade ao destino Pará, pelas distintas vias de acesso.

Constam, ainda, nessa Fase 1, a opinião interna, a partir da qual tem-se uma síntese da visão dos segmentos diferentes que compõem o *trade* turístico quanto ao turismo tanto no estado como um todo quanto nos polos turísticos paraenses. A opinião externa, fruto de uma pesquisa qualitativa aplicada aos turistas atuais do Pará e que traçou o perfil dos mesmos. E a caracterização da política pública de turismo paraense.

De acordo com Pará (2012b), a opinião interna foi obtida a partir da oitiva de 1.497 atores durante reuniões e entrevistas realizadas em 23 municípios paraenses, situados nos seis polos turísticos. No entanto, não consta no corpo do plano uma caracterização mais detalhada do quantitativo de ouvidos por categoria ou em cada um dos municípios. E a externa, por meio de uma pesquisa qualitativa junto a 800 turistas em visita ao Pará, oriundos do próprio estado, do Brasil e do exterior, entrevistados nas salas de embarque dos aeroportos e no *check out* dos meios de hospedagem.

Quanto à política turística paraense, o governo do estado definiu, em 2011, uma agenda mínima, denominada Pacto pelo Pará, de compromissos a serem realizados no quadriênio 2011/2014. Nela “[...] o turismo foi contemplado com R\$ 110 milhões que serão investidos nos projetos [de interesse do turismo]” (PARÁ, 2012b, p. 51). Eram ao todo 13 projetos/ações, sendo oito de responsabilidade direta da PARATUR e cinco de outros órgãos do governo, mas que beneficiam indiretamente o turismo.

Os projetos/ações sob a responsabilidade da PARATUR eram: centro de convenções de Marabá; centro de convenções de Santarém; inventário turístico do Pará; acessibilidade e logística de transporte para o Marajó; promoção e divulgação do Pará; PEQTUR; Programa Turismo Seguro; e PRODETUR. Em que pese constasse da Agenda Mínima do governo

estadual, eles não integravam um eixo específico de turismo. Mas, sim, estavam distribuídos nos dez eixos prioritários que compunham a referida agenda.

A Chias *Marketing* ouviu, ainda, outros atores com o objetivo de caracterizar a posição do produto Pará no mercado local, nacional e internacional e de perceber a visão do *trade* turístico nacional e internacional sobre tal produto. Consta, no Plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2012b), a oitiva de representantes das 148 agências e operadoras de viagens e turismo paraenses cadastradas na PARATUR; de 59 representantes de agências e operadoras de turismo das cinco regiões brasileiras; e de representantes de 74 operadoras de turismo de países das Américas, da Europa e da Ásia.

Na Fase II – O planejamento estratégico são apresentadas a visão, os oito objetivos e as duas metas a serem alcançadas até 2020, conforme descrito no Quadro 15. É discorrido, igualmente, sobre a estruturação de produtos, cuja grade é composta pelos segmentos turismo na natureza, turismo cultural, sol e praia, turismo de eventos e turismo de negócios; sobre a seleção de mercados; sobre a identidade turística, destacando o *slogan* e a marca turística apontados anteriormente; e os valores do destino Pará, que são originalidade, autenticidade, criatividade, diversidade e sustentabilidade. E que essas questões foram definidas a partir das informações obtidas na fase I e durante a realização desta fase II.

Quadro 15 – Visão, objetivos e metas estabelecidos no Plano Ver-o-Pará para o período 2012 a 2020

Visão	Objetivos	Metas
Pará, destino líder da Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar a oferta atual dos equipamentos e serviços;</li> <li>• Fomentar o desenvolvimento sustentável;</li> <li>• Fomentar o desenvolvimento da oferta complementar;</li> <li>• Aumentar a promoção no mercado nacional;</li> <li>• Aumentar a promoção nos mercados internacionais que já vendem Brasil;</li> <li>• Aumentar a presença do produto Pará na oferta do <i>trade</i> internacional;</li> <li>• Captar novos mercados internacionais;</li> <li>• Desenhar um novo sistema de informação estatística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexto nacional: triplicar o número de turistas brasileiros no estado;</li> <li>• Contexto internacional: aumentar para 15% a participação do volume e da receita gerada pelo turismo internacional sobre o volume e a receita global do turismo paraense.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2012b).

A seleção dos mercados geográficos a serem alvo das atividades de marketing do destino Pará foi realizada com base na análise da situação atual relatada na Fase I. Como alvos no mercado nacional foram selecionados, segundo Pará (2012b), o próprio estado do Pará e os estados vizinhos. Exemplos nessa direção são o Amapá e o Maranhão.

Na região Sudeste, a seleção incidu sobre as cidades de São Paulo, Campinas, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Santos, Belo Horizonte e Rio de Janeiro; na Centro-Oeste, Brasília; e na Sul, Curitiba e Porto Alegre. No mercado internacional, foram selecionados Portugal, França, Inglaterra, Alemanha; nos países escandinavos, as cidades de Oslo, Estocolmo e Copenhague; na América do Norte, New York, Los Angeles e Miami; e na América do Sul, Buenos Aires, Santiago e a Guiana Francesa enquanto Departamento Ultramarino francês, além da Guiana e do Suriname.

Na Fase III – Plano Operacional estão detalhados os Planos Operacional de Desenvolvimento e o Operacional de Marketing. O Plano Operacional de Desenvolvimento

[...] define a sustentabilidade como eixo sistêmico, a qualidade e a competitividade como vértices estruturantes para os macroprogramas, programas e projetos, com o objetivo de garantir o ambiente favorável para os negócios, promover a inclusão através da redução da pobreza e desigualdade social, fazer o melhor aproveitamento dos recursos naturais e culturais sem comprometer sua viabilidade no tempo, estimular a capacidade de produção e a inovação no âmbito do setor de turismo. (PARÁ, 2012b, p. 82).

Ele compreende três macroprogramas, nove programas, 45 projetos e 124 ações. Tais macroprogramas, programas e o quantitativo de projetos e ações para cada um deles estão discriminados no Quadro 16. Nesse plano, é estabelecido como eixo sistêmico a sustentabilidade. E, como vértices estruturantes para os seus macroprogramas, programas, projetos e ações, a qualidade e a competitividade.

Quadro 16 – Macroprogramas, programas e o número projetos e ações do Plano Operacional de Desenvolvimento do Plano Ver-o-Pará

<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas</b>	<b>Quant. Proj.</b>	<b>Quant. Ações</b>
Produto	Estruturação de Produtos Turísticos	10	30
	Melhoria dos Produtos Turísticos	03	06
	Serviços e Equipamentos Turísticos	06	21
Qualidade	Infraestrutura Turística (Sinalização e Informação)	02	05
	Casa do Turismo: Centro de qualificação profissional do turismo	03	08
	Infraestrutura Urbana	05	18
	Infraestrutura Turística – Acessibilidade	04	10

<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas</b>	<b>Quant. Proj.</b>	<b>Quant. Ações</b>
Competitividade	Gestão	05	17
	Turismo Verde	07	09

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2012b).

### O Plano Operacional de *Marketing* apresenta

[...] as ações de promoção, tanto em sua vertente de comunicação aos públicos como na de comercialização do produto turístico junto ao trade turístico, chegando também a definir projetos de sensibilização para o setor privado. Paralelamente propõe a implantação de um sistema de monitoria, informação e controle de marketing que permitirá a revisão e atualização permanente do Plano Operacional, bem como sua renovação a cada três anos em função dos resultados alcançados. (PARÁ, 2012b, p. 82).

Está composto de três macroprogramas, oito programas, 25 projetos e 34 ações. Tais macroprogramas, programas e o quantitativo de projetos e ações para cada um deles estão discriminados no Quadro 17.

Quadro 17 – Macroprogramas, programas e os quantitativos de projetos e ações do Plano Operacional de *Marketing* do Plano Ver-o-Pará

<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas</b>	<b>Quant. Proj.</b>	<b>Quant. Ações</b>
Comunicação	Identidade Turística	03	07
	Materiais de Comunicação	03	07
	Comunicação Digital	04	05
Promoção	Promoção ao Trade	04	05
	Promoção ao Consumidor	02	01
	Promoção a Imprensa	02	02
Inteligência de Mercado e Inovação	Bureau de Inovação	03	-
	Observatório do Turismo Paraense	04	-

Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2012b).

O Plano Ver-o-Pará define, no total, seis macroprogramas, 17 programas, 70 projetos e 158 ações. Estabelece, ainda, duas metas a serem alcançadas até 2020, sendo uma para o mercado nacional e outra para o mercado internacional. A meta para o mercado nacional é triplicar o quantitativo de turistas brasileiros no Pará. E a para o mercado internacional consiste em aumentar para 15% a participação do volume e da receita gerados pelo turismo internacional sobre o volume e a receita global do turismo paraense.



As propostas de programas, projetos e ações foram definidas, nesta Fase III, a partir das informações suscitadas na Fase I da metodologia de planejamento utilizada pela Chias *Marketing*. As propostas foram sugeridas, visando a caracterização da opinião interna e externa, pelos participantes das reuniões e entrevistas descritas anteriormente. Conforme acima apontado, os gestores públicos e privados do turismo paraense; o *trade* local, nacional e internacional; e o turista atual que visita o Pará integravam os públicos pesquisados.

Os atores ouvidos apresentaram várias propostas e a Chias *Marketing* buscou acatar as opiniões distintas, dos diversos atores. Ela procurou atender as expectativas do setor, dos que vivem a realidade do destino e daqueles quem vem visita-lo, acrescentando-as aos princípios e questões técnicas, assim como aos conhecimentos oriundos de sua experiência em planejamento turístico. Em virtude disso, de acordo com a consultora da Chias (informação verbal)<sup>115</sup>, foi levado em consideração

[...] aquilo que era mais convergente. Não tem como nós atendermos a interesses muito específicos no planejamento. Então só foi considerado aquilo que foi interesse convergente. E fizemos isso por opção mesmo, senão se chega com tanto detalhe que não se consegue ter foco nenhum.

Em relação, ainda, às propostas, convém discorrer sobre as defendidas pelo então candidato ao governo do estado Simão Jatene nas eleições de 2010, o qual foi eleito para o mandato de 2011 a 2014.

Tais propostas estavam reunidas em seis temas: proteção social, defesa social, promoção social, gestão, integração regional e produção (COLIGAÇÃO JUNTOS COM O POVO, 2010); sendo que em nenhum deles há propostas exclusivas para o turismo. No entanto, uma delas pode beneficiar, de certo modo, o turismo, qual seja, a revitalização e melhorias de obras como o Mangal das Garças, Estação das Docas e Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, integrantes do tema Produção.

Por ocasião da formulação do Plano Ver-o-Pará, a gestão do turismo no Pará era de responsabilidade da PARATUR, assessorada pelo FOMENTUR. Este participou, também, da formulação do referido plano e sua composição contava, e prossegue contanto, com representantes da esfera governamental e do *trade* turístico estadual e da sociedade civil organizada. A Chias *Marketing* apresentou o Ver-o-Pará em, ao menos, duas das reuniões desse fórum, ocorridas em 2011, solicitando a manifestação de seus integrantes, que fizeram

---

<sup>115</sup> Responsável pela coordenação da formulação do Plano Ver-o-Pará, em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

proposições e sugeriram ajustes e correções nas propostas existentes. E em uma delas, após votação e aprovação por seus membros, o nome do plano foi definido.

A exemplo do que aconteceu no Amazonas, quanto à formulação do Plano Victória Régia, os turistas e a população local foram ouvidos pela Chias *Marketing* durante o processo de formulação do Plano Ver-o-Pará. Entretanto, ambos foram ouvidos de maneira direta, conforme acima descrito. Diferentemente do que ocorreu naquele estado, onde os primeiros foram escutados de modo indireto e a segunda diretamente.

A atuação do então presidente da PARATUR Adenauer Góes merece destaque, também, enquanto ator proeminente no processo de formulação do Plano Ver-o-Pará. Ele ocupa esse cargo desde 1999, ficando fora de janeiro de 2007 a dezembro de 2010, na gestão da governadora Ana Júlia Carepa, mas regressando em janeiro de 2011. Sua atuação foi preponderante para a contratação da Chias *Marketing*, mas quanto à proposição dos programas, projetos e ações listados na seção Fase III do referido plano não ficou clara, embora o fique em relação à divulgação posterior do mesmo. O Quadro 18 apresenta uma síntese da Política Pública de Turismo do Pará, que se materializa nesse plano.

Quadro 18 – Síntese da Política Pública de Turismo do estado do Pará

<b>Identificação</b>	<b>Caracterização</b>
Documento Base	Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020
Metodologia do processo de formulação	Participativa: 1) Com dois eixos de atuação: recopilação dos projetos de desenvolvimento e de <i>marketing</i> em implementação e mobilização e articulação do setor turístico paraense; 2) Estruturada em três momentos: o planejamento integrado, com a mobilização, articulação e participação do <i>trade</i> turístico; a revisão do plano estratégico, com a liderança técnica da PARATUR e da Chias <i>Marketing</i> ; e o plano de ações urgentes, com a definição de ação imediata. Planejamento estratégico contemplando três fases: a) Fase I: uma análise exaustiva da situação atual; b) Fase II: uma proposta de planejamento estratégico; c) Fase III: dois planos operacionais.
Participantes do processo de formulação	- 148 agências e operadoras de turismo em todo o Pará; - 59 representantes (proprietários, gerentes e/ou diretores) de agências e operadores de turismo nas 5 regiões brasileiras;

Identificação	Caracterização
Participantes do processo de formulação	<p>- 74 representantes de agências e operadoras de turismo em 11 países (França, Alemanha, Espanha, Inglaterra, Itália, Portugal, Argentina, USA, Canadá, china e Japão);</p> <p>- 1497 atores ouvidos em 23 municípios nos 6 polos turísticos do Pará (gestores públicos; empresários do turismo e de outras áreas de acordo com a realidade dos municípios; profissionais e representantes da sociedade civil organizada, como associações de artesãos, de pescadores, de moradores de bairros, de grupos folclóricos e etc., conforme realidade dos municípios; em Belém os atores ouvidos foram das associações e entidades de classe relacionadas ao turismo como ABIH, ABAV, ABBTUR, ABEOC, ABRAJET; SINDETUR, SBRHS etc.);</p> <p>- 800 turistas (originários do próprio estado, do Brasil e do Exterior).</p>
Estrutura do Plano	<p><i>Análise da situação atual</i> (do turismo no mundo e no Pará; a situação do Pará no mercado; a situação da oferta turística do Pará; a opinião interna; a opinião externa; a política turística); <i>Planejamento Estratégico</i> (a partir da análise da situação atual e apresentando a visão; os objetivos para 2020; as metas a serem alcançadas até 2020; a estruturação de produtos; a seleção de mercados; a identidade turística; e os valores do destino Pará); <i>Plano Operacional</i> (onde são detalhados os Planos Operacionais de Desenvolvimento e de <i>Marketing</i>, incluindo o cronograma de execução).</p>
Síntese do Plano	<p>02 metas (01 para o mercado nacional e 01 para o mercado internacional); 06 macroprogramas (Produto, Qualidade e Competitividade; Comunicação, Promoção e Inteligência de Mercado e Inovação); 17 programas; 70 projetos; 158 ações.</p>

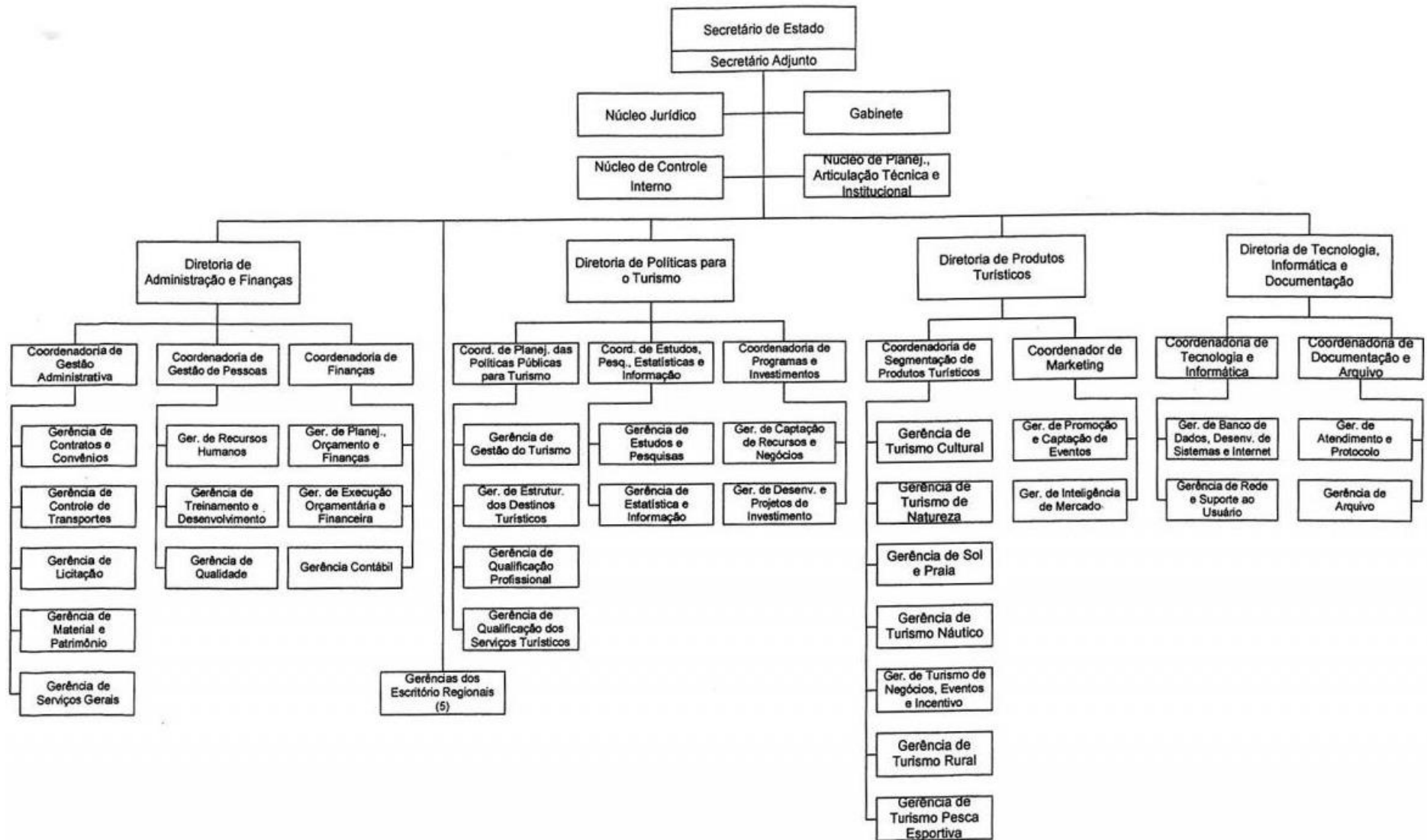
Fonte: Elaborado pela autora (2013) a partir de Pará (2012b).

Em dezembro de 2011, foram criados o Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR) e a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), segundo relato anterior. Com isso, a implementação desse plano ficou compartilhada entre SETUR e PARATUR. À SETUR competia coordenar a política estadual de turismo e, por conseguinte, a implementação do Plano de Desenvolvimento; enquanto que a PARATUR ficou incumbida apenas da divulgação e promoção turística do estado, via implementação do Plano de *Marketing*.

Com essa redefinição na gestão pública do turismo no Pará, o, até então, presidente da PARATUR assumiu a direção da SETUR, passando o comando da PARATUR para outro nomeado político do governador paraense. Entretanto, em 30 de dezembro de 2014, por meio da Lei nº. 8.093, foi autorizada a extinção da PARATUR (PARÁ, 2014). Com isso todos os

direitos e obrigações dela passaram para a SETUR, incluindo seu quadro técnico, patrimônio e atribuições. Dessa feita, a estrutura organizacional da SETUR passou a ser conforme descrito no Organograma 3, no qual consta a Coordenadoria de *Marketing* e suas gerências, vinculada a Diretoria de Produtos Turísticos. E a SETUR passou a ser a única responsável pela implementação do Plano Ver-o-Pará.

Organograma 3 – Estrutura Organizacional da SETUR, a partir da extinção da PARATUR.



Fonte: Disponível no *site* da SETUR.

Com base no disposto neste subcapítulo, observa-se que o Amazonas e o Pará possuem órgãos públicos específicos de turismo; um órgão colegiado consultivo, fórum estadual de turismo; e plano de desenvolvimento turístico. Isto lembrando que o Plano Victória Régia está em processo de atualização, posto que o horizonte temporal de implementação do mesmo era até 2011. E que o Plano Ver-o-Pará tem horizonte temporal até 2020.

Por ocasião da formulação desses planos, a gestão de turismo nesses estados era conduzida por uma empresa pública, no Amazonas, e uma companhia, no Pará. Ambas integrantes do segundo escalão dos governos estaduais. Entretanto, no Pará, tal gestão tinha, do final de 2011 a 2014, estrutura similar à gestão federal<sup>116</sup>, discutida no subcapítulo 2.1.1.2, inclusive quanto à composição da SETUR, que se assemelhava a do MTUR<sup>117</sup>.

Em relação, ainda, aos órgãos gestores de turismo tem-se que, considerando o disposto neste subcapítulo e no subcapítulo 2.1.1, ambos foram criados inicialmente como departamentos vinculados a uma secretaria de estado. O do Pará foi o primeiro, no começo da década de 1960, quando o papel do estado era de interventor e a gestão pública caracterizava-se por ser centralizada e autoritária. Os órgãos específicos de turismo surgiram depois, em ambos os estados, mas primeiramente no Pará, em 1972, e posteriormente no Amazonas, em 2003.

Observa-se, com isso, que no Pará, a gestão pública do turismo passou por um processo de evolução similar ao que se deu na esfera federal. Ela surgiu quando vigorava o modelo da Velha Administração Pública; passou a ocorrer sob o da Nova Gestão Pública, por conta da reforma gerencial do estado, realizada no Pará em 1999, nos mesmos moldes à do governo federal; e nos dias atuais tenta seguir os ditames do Novo Serviço Público, no qual o estado caracteriza-se por coordenar e catalisar as forças produtivas e a gestão pública por ser mais descentralizada, integrada, participativa, democrática e transparente. No Amazonas, o órgão específico de turismo surge à luz destes dois últimos modelos de administração pública.

Aspecto a ser ressaltado em relação aos planos de turismo dos dois estados é que no do Amazonas não há divisão entre o desenvolvimento e o *marketing*. O que acontece no do Pará, que está subdividido em dois planos operacionais, o de Desenvolvimento e o de *Marketing*. Como no Pará há um sistema de gestão do turismo, a implementação desses dois planos operacionais ficou, de início, a cargo dos dois órgãos principais que compunham tal sistema,

---

<sup>116</sup> Vale lembrar que a gestão federal é composta por MTUR e EMBRATUR, com assessoria do Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. E a gestão estadual paraense era pela SETUR e PARATUR, com assessoria do FOMENTUR.

<sup>117</sup> Que possui em seu organograma uma Secretaria de Políticas de Turismo e uma de Programas de Desenvolvimento do Turismo. E a SETUR possui uma Diretoria de Políticas para o Turismo e uma de Produtos Turísticos.

assessorados pelo órgão colegiado. Assim, a PARATUR era responsável pela implementação do Plano Operacional de *Marketing* e a SETUR pelo Plano Operacional de Desenvolvimento.

Todavia, com a extinção da PARATUR, a SETUR passou a ser a única responsável pela implementação do Plano Ver-o-Pará, incluindo o Plano Operacional de *Marketing*. O que passou a ser similar ao que sempre aconteceu no Amazonas, onde a AMAZONASTUR é a única responsável pela implementação do Plano Victória Régia. Assim, atualmente a gestão do turismo no Pará difere da gestão federal e se assemelha a do Amazonas.

## **4.2 Aspectos turísticos**

Abordam-se, neste subcapítulo, as potencialidades dos estados do Amazonas e do Pará, considerando os atrativos e os equipamentos e serviços turísticos existentes em cada um deles. Em seguida apresentam-se os números do turismo nesses estados, a partir de informações fornecidas pelos próprios órgãos oficiais de turismo. Essas informações são as mesmas que eles utilizam como subsídio para a formulação de suas respectivas políticas públicas.

### **4.2.1 O potencial turístico dos estados do Amazonas e do Pará**

O Amazonas é o maior estado do Brasil, ocupando aproximadamente 18% do território nacional. Suas riquezas naturais estão representadas na hidrografia, fauna e flora. Possui grande parte de sua cobertura florestal original, em virtude das unidades de conservação protegidas por leis federais e estaduais. Aliado a isso, possui um patrimônio histórico-cultural e arquitetônico rico.

Em relação ao patrimônio histórico-cultural destaque para o Festival Folclórico de Parintins, com o duelo entre os bois bumbás Garantido e Caprichoso; para o Festival Internacional de Ópera; e ao Festival Internacional do Cinema de Aventura. Quanto ao patrimônio arquitetônico de Manaus, cognominada de Paris das Selvas, este está retratado, entre outros, nos casarões e palacetes coloniais; no Teatro Amazonas, erigido nos tempos áureos do Ciclo da Borracha; no prédio da Alfândega; e nas igrejas de São Sebastião e Matriz de Nossa Senhora da Conceição.

De acordo com o governo amazonense (AMAZONAS, 2013e), o ecoturismo é o mote principal dos roteiros turísticos do estado. Esse segmento do turismo pode ser praticado durante o ano todo, posto que a sazonalidade que ocorre na floresta de várzea, onde as comunidades

vivem, ofereça dois momentos paisagísticos distintos. O que possibilita ao turista vivenciar a floresta tanto no período da seca quanto no da cheia (alagada).

Ademais das caminhadas na floresta, dos passeios de canoa em trilhas aquáticas, da observação da fauna e da flora local, o turista tem a oportunidade de conviver com o homem da floresta, apreciando o seu *modus vivendi* e interagindo no seu cotidiano. Destaque deve ser dado ao encontro das águas dos rios Negro e Solimões e a praia da Ponta Negra, cuja extensão foi ampliada artificialmente. A presença dos atrativos turísticos em todos os municípios do estado favoreceu o fomento a diferentes segmentos do turismo.

Os equipamentos e serviços turísticos estão concentrados majoritariamente na capital amazonense que apresenta, ademais de uma estrutura aeroportuária boa, condições para realização de eventos com qualidade, tecnologia e segurança. E além do setor hoteleiro convencional e de lazer, o Amazonas dispõe de gama diversificada de hotéis de selva, *resorts* e *lodges*, denominados alojamentos de floresta, que aliam conforto e beleza natural. Conta, ainda, com inúmeras opções de atividades turísticas, ofertadas pelas agências de receptivo, que incluem desde visitas em cavernas e cachoeiras, prática do arvorismo, pesca esportiva até a participação nos festivais folclóricos e apreciação do patrimônio histórico.

Quanto aos atrativos naturais do estado do Pará, merecem destaque os rios, ilhas, lagos, praias, flora e fauna amazônica, distribuídos em todos os seis polos turísticos do estado. A título de exemplo pode-se citar as praias oceânicas de Marudá, em Marapanim; do Atalaia e do Maçarico, em Salinópolis; e de Ajuruteua, em Bragança. Há ainda as praias de rio como as de Alter do Chão, em Santarém; do Tucunaré, em Marabá; e as existentes no distrito de Mosqueiro, em Belém, que se diferenciam por apresentarem ondas, em virtude da proximidade e influência das águas do oceano Atlântico.

Como exemplo dos rios existentes no Pará, além do Amazonas, cita-se o Tapajós, o Trombetas, o Xingu, o Araguaia, o Tocantins e o próprio rio Pará, no estuário amazônico. Parte da floresta Amazônica e elementos representantes da fauna e flora amazônicas podem ser observados, por exemplo, no Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém; nas unidades de conservação do estado, como a Floresta Nacional do Tapajós, em Itaituba; a Floresta Nacional de Caxiuanã, no município de Melgaço (na ilha do Marajó) e a Área de Proteção Ambiental Algodal-Maiandeuá, em Maracanã. Isso demonstra a diversidade de distribuição do patrimônio natural estadual por toda a área territorial do estado.

Os atrativos culturais do Pará são bastante diversificados. Vale ressaltar o patrimônio arquitetônico, com maior expressão nas cidades de Belém, Óbidos, Vigia, Santarém e Bragança; o arqueológico em Monte Alegre, Marajó e Serra das Andorinhas. Há, ainda, a própria história



do estado, que possibilita o “[...] intercâmbio e geminação de cidades luso-brasileiras” (PARÁ, 2001, p. 11). Ressalta-se, ainda, o artesanato paraense, sendo as cerâmicas marajoara e tapajônica as mais conhecidas; e o folclore paraense, representado, entre outros, pelas danças e músicas populares típicas como o Carimbó, o Xote bragantino, a Marujada e o Brega. A gastronomia é igualmente marcante, com pratos e frutos da região.

Importa lembrar, também, dos espaços como a Estação das Docas, o Mangal das Garças, os Complexos Ver-o-Rio e Feliz Luzitânia, o Parque da Residência e o Portal da Amazônia. Tais espaços são multifuncionais. E exercem a função tanto de atrativo quanto de equipamento turístico.

De acordo com a PARATUR (PARÁ, 2001), em relação às atividades econômicas destaque para a pesca tradicional; o extrativismo vegetal (açai, principalmente) e animal (camarão, caranguejo e mexilhão/sururu); e a produção de farinha de mandioca, que constitui um atrativo a parte dado seu processo produtivo. Como exemplo das realizações técnicas, científicas ou artísticas cita-se, entre outros, o Planetário Sebastião Sodré da Gama, a Alça Viária e o Instituto Evandro Chagas, em Belém; a Estação Científica Ferreira Penna, em Melgaço (ilha do Marajó); e o Centro Nacional de Primatas, em Ananindeua. O Círio de Nazaré, em Belém; o Festival das Tribos, em Juruti, também chamado de Festribal; e o Festival Folclórico do Çairé (ou Sairé) são alguns dos eventos permanentes do Pará.

Dada a diversidade dos atrativos turísticos existentes no Pará, é possível o desenvolvimento de vários segmentos do turismo, a exemplo do turismo de negócios e eventos, do ecoturismo, turismo rural, cultural, religioso, turismo de aventura e de sol e praia. Ademais dos roteiros Amazônia do Marajó, Amazônia Quilombola e Amazônia Selva e História, prioritários no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, há mais 09 (nove) destinos turísticos nos estado, nominados rotas ou roteiros (PARÁ, 2013). Tais destinos são as rotas/roteiros Pesque Xingu, Amazônia – Mar e Campo, Amazônia – Carimbó e Tacacá, do Minério, do Grande Lago, do Agronegócio, do Açai, das Águas e das Praias – Amazônia Atlântica.

Por fim, em se tratando dos equipamentos e serviços turísticos, de acordo com a PARATUR (PARÁ, 2001; 2013), estes são esparsos, de porte pequeno e de propriedade familiar. O volume de negócios é reduzido, salvo exceções. E estão centralizados em alguns poucos destinos turísticos, a exemplo de Belém.

Os meios de hospedagem estão localizados majoritariamente nos municípios de Belém, Santarém, Altamira, Salinópolis e Marabá (PARÁ, 2001). É no município de Belém onde está a maior quantidade das agências de viagens e transportadoras turísticas. É na capital paraense

que está, também, a melhor estrutura aeroportuária e as condições técnicas, de espaços físicos e de recursos humanos para realização de eventos de distintos porte e categoria, cujo destaque é, entre outros, o Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia.

Foi discorrido até aqui sobre como é a gestão da atividade turística nos estados do Amazonas e do Pará; como estão constituídas as políticas públicas de turismo deles, enfocando suas estruturas, seus objetivos e metas; e sobre seus respectivos potenciais turísticos. A seguir serão abordados os dados numéricos do turismo nesses estados em dois momentos. No primeiro momento, em 2007, no Amazonas, e em 2010, no Pará, com o objetivo de situar a atividade turística neles no ano anterior ao lançamento de seus planos de turismo. No segundo momento, são apresentados os números do turismo nesses estados em 2014, visando estabelecer um comparativo entre tais momentos.

#### 4.2.2 Os números do turismo nos estados do Amazonas e do Pará

De acordo com dados da AMAZONASTUR (AMAZONAS, 2012), em 2007 (ano anterior ao lançamento do Plano Victória Régia), o Amazonas recebeu 423.877 turistas, sendo 181.367 turistas domésticos e 146.064 internacionais. Em 2014 (AMAZONAS, 2015), foram 627.414 turistas domésticos e 419.796 internacionais, totalizando 1.168.612 turistas. Todavia, ao se somar os turistas domésticos e os internacionais, em cada ano, o total encontrado não confere com o apresentado pela AMAZONASTUR. E nos indicadores de turismo amazonenses não constam informações sobre o perfil desses turistas, tais como sexo, motivo da viagem ou transporte utilizado.

Em 2014, segundo a AMAZONASTUR (AMAZONAS, 2015), os seis principais mercados domésticos emissores de turistas para o Amazonas foram, em números absolutos: São Paulo, 205.520 turistas; Rio de Janeiro, 58.882; Distrito Federal, 46.616; Pará, 45.16 turistas; Roraima, 34.718; e Minas Gerais, 26.387. E os cinco principais mercados internacionais, também em números absolutos, foram: Estados Unidos, 133.432 turistas; Alemanha, 30.675; Itália, 28.830; Inglaterra, 24.498; e Espanha, 19.361 turistas. Na cesta de indicadores de turismo amazonenses não constam dados referentes ao ano de 2007.

Em relação aos dados da hotelaria tem-se que, em 2007 (AMAZONAS, 2012), 383.643 turistas se hospedaram na hotelaria urbana e 16.452 nos alojamentos de floresta. A procedência dos turistas na hotelaria urbana, ainda em 2007, foi de 173.735 turistas domésticos e 109.191 internacionais; e nos alojamentos de floresta foi, respectivamente, de 2.542 e 7.962.

Na sequência, em 2014, 1.067.381 turistas se hospedaram na hotelaria urbana e 72.148 nos alojamentos de floresta (AMAZONAS, 2015). A procedência dos turistas na hotelaria urbana, nesse mesmo ano, foi de 600.911 turistas domésticos e 326.879 internacionais; e nos alojamentos de floresta foi, respectivamente, de 26.503 e 43.226. Tais números podem ser visualizados melhor na Tabela 2, onde se observa, também, que a soma dos quantitativos da procedência não casa com as quantidades dos turistas.

Tabela 2 – Quantidade e procedência dos turistas na hotelaria urbana e nos alojamentos de floresta no Amazonas em 2007 e 2014

Ano	Quantidade dos turistas na hotelaria urbana	Quantidade dos turistas nos alojamentos de floresta	Procedência dos turistas na hotelaria urbana		Procedência dos turistas nos alojamentos de floresta	
			Doméstico	Internacional	Doméstico	Internacional
2007	383 643	16 452	173 735	109 191	2 542	7 962
2014	1 067 381	72 148	600 911	326 879	26 503	43 226

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Amazonas (2012, 2015).

Os indicadores de turismo do Amazonas (AMAZONAS, 2012) apontam que a taxa de ocupação das unidades habitacionais (UH), em 2007, foi 52,20% na hotelaria urbana e de 15,54% nos alojamentos de selva; que a taxa de ocupação de leitos na hotelaria urbana foi de 54,17% e nos alojamentos de selva de 12,74%; e que os pernoites gerados na hotelaria urbana contabilizaram 1.052.087 pernoites e 25.738, nos alojamentos de selva.

Mais recentemente, em 2014, a taxa de ocupação das UH foi de 56,31% na hotelaria urbana e 17,53% nos alojamentos de selva; a taxa de ocupação de leitos foi de 63,09% na hotelaria urbana e 19,29% nos alojamentos de selva; e foram gerados 2.073.671 pernoites na hotelaria urbana e 76.455 nos alojamentos de selva (AMAZONAS, 2015). Esses números constam da Tabela 3.

Tabela 3 – Taxa de ocupação de unidades habitacionais (UH) e de leitos e quantidade de pernoites gerados na hotelaria urbana e nos alojamentos de floresta no Amazonas em 2007 e 2014

Ano	Taxa de ocupação de UH (%)		Taxa de ocupação de leitos (%)		Pernoites gerados	
	Hotelaria urbana	Alojamentos de selva	Hotelaria urbana	Alojamentos de selva	Hotelaria urbana	Alojamentos de selva
2007	52,20	15,54	54,17	12,74	1 052 087	25 738
2014	56,31	17,53	63,09	19,29	2 073 671	76 455

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Amazonas (2012, 2015).

Por fim, durante a temporada de cruzeiros marítimos de 2007, 23 navios aportaram no Amazonas, contabilizando um quantitativo de 16.286 turistas. Em 2014, foram 18 navios e 19.198 turistas. Durante a temporada de pesca esportiva de 2007, a quantidade de turistas foi

de 5.311, enquanto que na de 2014 foram 9.875 turistas. Também, esses números constam nos indicadores de turismo do Amazonas (AMAZONAS, 2012, 2015) e estão expressos na Tabela 4.

Tabela 4 – Quantidade de turistas que visitaram o Amazonas em cruzeiros marítimos, quantidades de navios por temporada e quantidade de turistas de pesca esportiva no Amazonas em 2007 e 2014

Ano	Quantidade de turistas vindos em cruzeiros marítimos	Quantidade de navios por temporada	Quantidade de turistas por temporada de pesca esportiva
2007	16 286	23	5 311
2014	19 198	18	9 875

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Amazonas (2012b).

Os indicadores de turismo do estado do Pará apontam, segundo a PARATUR (PARÁ, 2012c), que o estado recebeu 659.595 turistas em 2010, sendo 598.803 turistas domésticos e 60.792, internacionais. Em 2014, de acordo com dados da SETUR (PARÁ, 2015), os quantitativos foram 984.131 turistas domésticos e 101.989 internacionais, totalizando 1.086.120 turistas. No caso do Pará, por ano, a soma dos quantitativos confere com o total apresentado pela PARATUR e pela SETUR.

Vale registrar que, ainda segundo dados da SETUR (PARÁ, 2014), na temporada outubro/2012 a maio/2013 de cruzeiros marítimo, o Pará recebeu 68 navios e 46.464 turistas oriundos da Itália, Alemanha, Estados Unidos, França, Japão e Inglaterra. Destes, 45 navios e 28.164 turistas chegaram por Santarém; e 23 navios e 18.300 turistas por Belém. Esse quantitativo foi bem maior que o registrado no Amazonas em 2014, que foi de 18 navios e 19.198 turistas.

O perfil dos turistas domésticos que visitaram o Pará em 2010 aponta que a principal motivação deles ao viajar ao estado foi a realização de negócios, 58,9%; que a maioria, 67,3%, era do sexo masculino; e o principal meio de transporte usado foi o avião, 65,1%. Em 2011, os turistas também vieram ao estado motivados principalmente por negócios, 62,1%; eram do sexo masculino, 66,4%; utilizaram o avião como meio de transporte, 69,2%. Tais dados constam dos Indicadores de Turismo do estado do Pará 2010/2011 (PARÁ, 2012c) e podem ser observados na Tabela 5.

Tabela 5 – Perfil dos turistas domésticos em visita ao Pará em 2010 e 2011

Ano	Motivo da viagem (%)	Sexo (%)		Transporte principal usado (%)		
	Negócios	Masculino	Feminino	Avião	Ônibus	Outros
2010	58,9	67,3	32,7	65,1	13,2	21,7
2011	62,1	66,4	33,6	69,2	10,2	20,6

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Pará (2012c).

Os turistas internacionais que visitaram o Pará em 2010, segundo Pará (2012c), vieram motivados para fazer turismo, 41,3%; eram do sexo masculino, 72,2%; e vieram de avião, 66,8%. Em 2011, os turistas internacionais também vieram a turismo, 37,8%; eram do sexo masculino, 69,2%; e utilizaram o avião, 71,2%, como meio de transporte principal. Esses números estão expressos na Tabela 6.

Tabela 6 – Perfil dos turistas internacionais em visita ao Pará em 2010 e 2011

Ano	Motivo da viagem (%)	Sexo (%)		Transporte principal usado (%)		
	Turismo	Masculino	Feminino	Avião	Ônibus	Outros
<b>2010</b>	41,3	72,2	27,8	66,8	9,3	23,9
<b>2011</b>	37,8	69,2	30,8	71,2	8,4	20,4

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Pará (2012c).

A cesta de indicadores de turismo paraense (PARÁ, 2012c) registra que entre os principais mercados emissores de turistas domésticos, em 2010, está o próprio estado do Pará (36,2%), seguido do Amazonas (12,8%), São Paulo (11,2%) e do Amapá (6,2). Os principais mercados internacionais foram a França, 14,2%; os Estados Unidos, 11,2%; a Itália, 10,2%; e a Alemanha, 8,9%. Em 2011, os principais mercados domésticos continuaram sendo o Pará, 38,9%; o Amazonas, 11,2%; São Paulo, 11,2%; e o Amapá, 8,7%. E os principais emissores de turistas internacionais para o estado foram os Estados Unidos da América (12,9%), a França (9,8%), a Itália (8,9%) e a Argentina (8,9%). A Tabela 7 congrega esses números.

Tabela 7 – Principais mercados domésticos e internacionais emissores de turistas para o Pará em 2010 e 2011

Mercado Doméstico	Ano (%)		Mercado Internacional	Ano (%)	
	2010	2011		2010	2011
Pará	36,2	38,9	EUA	11,2	12,9
Amazonas	12,8	11,2	França	14,2	9,8
São Paulo	11,2	11,2	Itália	10,2	8,9
Amapá	6,2	8,7	Argentina	5,0	8,9
Minas gerais	5,0	6,1	Alemanha	8,9	6,0
Paraná	5,0	5,4	Japão	4,3	8,2
Ceará	4,9	5,0	Espanha	4,3	3,0
Maranhão	4,0	3,0	Outros países	41,9	42,3
Rio de Janeiro	3,9	3,0			
Distrito Federal	3,5	2,9			
Outros	7,3	4,6			

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Pará (2012c).

De acordo com os indicadores de turismo paraenses (PARÁ, 2012c), em 2010, foram gerados 85.467 empregos, sendo 21.366 diretos e 64.101 indiretos. Em 2014, de acordo com a SETUR (PARÁ, 2015), foram gerados 115.000 empregos, perfazendo uma variação de 4,5%

em relação a 2013, quando foram gerados 110.000. O faturamento foi de aproximadamente 590 milhões de reais, em 2013; e de 712 milhões de reais em 2014, contabilizando uma variação percentual de 2014 em relação a 2013 de 20,6%.

Com base nas informações acima descritas, observa-se que os indicadores de turismo dos dois estados são, em sua maioria, distintos entre si, o que dificulta uma análise comparativa entre eles. A exceção são os referentes ao quantitativo de turistas que os visitaram e aos mercados emissores de turistas para eles. Os números apresentados pelo estado do Pará são mais consistentes que os do Amazonas, pois não há desencontro ao soma-los.

Neste ponto, é de se ressaltar que os dois estados estão entre os principais mercados domésticos emissores de turistas um do outro. Porém, essas informações diferem das apresentadas no subcapítulo 2.1.2, isto, pois, os dados apresentados pela AMAZONASTUR e pela PARATUR e SETUR são distintos dos apresentados pelo MTUR. O que impossibilita que se faça uma análise comparativa entre tais estados e a federação.

Entretanto, uma comparação é possível, entre Pará e Amazonas, considerando o indicador quantitativo de turistas que os visitaram. Assim, nos anos analisados, esses estados receberam um quantitativo maior de turistas domésticos que de internacionais. A maior diferença entre essas procedências é observada no Pará, que recebe um quantitativo muito maior de turistas nacionais que de internacional. Enquanto que no Amazonas a diferença entre a quantidade de turistas nacionais e internacionais é menor. Isso pode ser observado melhor na Tabela 8.

Tabela 8 – Síntese comparativa do quantitativo de turistas recebidos pelos estados do Amazonas e do Pará nos anos analisados

	Amazonas		Pará	
	2007 <sup>1</sup>	2014 <sup>2</sup>	2010 <sup>1</sup>	2014 <sup>2</sup>
<b>Total de Turistas</b>	<b>423 877</b>	<b>1 168 612</b>	<b>659 595</b>	<b>1 086 120</b>
<b>Turistas Domésticos</b>	181 367	627 414	598 803	984 131
<b>Turistas Internacionais</b>	146 064	419 796	60 792	101 989

Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Amazonas (2012, 2015) e de Pará (2012c, 2015).

(1) Anos anteriores a formulação, respectivamente, dos Planos Victória Régia e Ver-o-Pará.

(2) Anos com números mais recentes dos indicadores de turismo.

Com base ainda na Tabela 8 constata-se que o Amazonas recebe mais turistas internacionais que o Pará. E que o Pará recebe mais turistas domésticos que o Amazonas. Em suma, os turistas internacionais procuram mais o Amazonas, enquanto que os turistas domésticos mais o Pará. E em termos globais, o Amazonas recebe, atualmente, mais turistas que o Pará.

Neste capítulo foi feita uma descrição da gestão pública do turismo no Amazonas e no Pará, desde a origem das mesmas até os dias atuais, mostrando como elas eram inicialmente, como eram no momento da formulação de suas políticas de turismo e como são nos dias atuais. Em seguida, foi realizado, também, um descritivo das políticas públicas de turismos desses estados, que estão materializadas nos Planos Victória Régia e Ver-o-Pará. Com isso, é possível observar como elas estão estruturadas, seus objetivos, metas e os programas, projetos e ações por elas propostas. Por fim, apresentou-se o potencial e os números do turismo nesses estados, caracterizando-os no momento imediatamente anterior aos planos para o setor e em tempo mais recentemente, possibilitando uma comparação entre eles.

Convém esclarecer que a discussão da gestão do turismo no Amazonas e no Pará se fez necessária para caracterizar o funcionamento das mesmas, o que ocorre influenciado pela gestão na esfera federal, e as implicações disso nas políticas de turismo. A literatura descrita nos capítulos 2 e 3 demonstra que fazer tal relação é um tanto quanto incomum. Isto, pois, as políticas públicas de turismo são analisadas *per se*, sem discorrer sobre os órgãos que as geram, posto que sejam estudadas as políticas já formuladas e em implementação.

Todavia, quando se estuda a formulação dessas políticas, isso é essencial. Notadamente quando essas gestões públicas transferem papéis de sua responsabilidade para terceiros, a exemplo da contratação de empresas de consultoria para a elaborar tais políticas, como ocorreu no Amazonas e no Pará. Isso gera repercussões e implicações, tais como as constatadas por Nascimento (2009) e Todesco (2013) no subcapítulo 2.1.1, nos próprios órgãos gestores e nas políticas. No caso destas últimas, os desdobramentos se dão desde a formulação e tanto na implementação quanto nos resultados que se espera alcançar. Será demonstrado, nos capítulos a seguir, como e porque acontecimentos no momento da formulação das políticas repercutem nos resultados delas.

A apresentação, mesmo que *en passant*, do potencial turísticos dos dois estados foi efetivada para demonstrar a relação desproporcional, diga-se de passagem, entre esse potencial e os números gerados pela atividade turística. Relação que está comprovada nos dados relatados no subcapítulo 2.1.2, que apontam que esses dois estados, representados por suas respectivas capitais, não estão entre os cinco destinos turísticos mais procurados no Brasil. O ideal seria que as políticas formuladas possibilitassem a modificação desses números, de modo que os tornassem equivalentes ao potencial existente, o que ainda não tem se concretizado efetiva e consistentemente, embora os fluxos de turistas nos dois estados tenham aumentado.

Foi visto, então, como estão constituídas as políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará. E, a se considerar o Modelo de Fluxos Múltiplos, com tais informações, constata-se

que o problema, bem como as soluções preconizados por esse modelo estão reunidos e apresentados nos Planos Victória Régia e Ver-o-Pará. Assim sendo, esses planos são utilizados para difundir tanto o problema quanto as soluções. Neles é possível identificar, também, o momento político durante o qual eles foram formulados e os atores que participaram da sua formulação.

Nos capítulos a seguir será descrito como as políticas materializadas nesses planos se consolidaram. Serão analisados os dois processos principais pré-decisórios da formulação delas quais sejam, vale lembrar, o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas. Para tanto, será discorrido sobre os processos (fluxos de problemas, das políticas públicas e da política) pelos quais a agenda e as alternativas passaram e sobre os atores (participantes visíveis e invisíveis) que participaram deles.

De início serão abordados os fluxos do processo e os atores que influenciam o estabelecimento da agenda. Em seguida os referentes à especificação das alternativas. Por fim, será sintetizada a ascensão do turismo às agendas dos dois estados, via convergência dos três fluxos, e o papel desempenhado pelo empreendedor de políticas públicas.



## 5 OS FLUXOS DE PROBLEMAS E DA POLÍTICA E OS ATORES VISÍVEIS: CONTRIBUIÇÕES PARA O ESTABELECIMENTO DA AGENDA

Neste capítulo, busca-se entender a razão pela qual alguns assuntos ascendem nas agendas enquanto outros são negligenciados, a partir do que recomenda o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2007b, 2011). Para tanto, discorre-se sobre o processo de estabelecimento da agenda dos estados do Amazonas e do Pará, durante o qual uma gama de assuntos que poderiam prender a atenção das pessoas dentro e no entorno do governo é restringida, gerando uma lista de assuntos para os quais tais pessoas realmente se voltarão. E como isso ocorre?

A explicação se dá via fluxos de problemas e da política e na atuação dos participantes ativos visíveis. Assim sendo, por que alguns problemas captam mais atenção das pessoas dentro e no entorno do governo e outros não? Ou melhor, por que alguns problemas ganham espaço na agenda governamental enquanto outros não? Consoante ao referido modelo, isso acontece devido a dois fatores: os meios pelos quais essas pessoas tomam ciência das situações, quais sejam um indicador mais ou menos sistemático; um acontecimento dramático; ou o *feedback* da operação de um programa existente; e a maneira como essas pessoas definem situações como problemas, uma vez que estes não são totalmente autoevidentes.

O contexto político influencia a formulação das políticas públicas? Certa e inquestionavelmente que sim. Porém, como isso acontece? O Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011) determina que o fluxo da política flui de modo independente dos fluxos de problemas e das políticas públicas, e conforme sua dinâmica e regras próprias. E que ele é composto de coisas como clima ou humor político, mudanças no interior do governo e forças políticas organizadas. As mudanças no governo advêm do resultado das eleições e de mudanças de administração; e as forças políticas organizadas da pressão de grupos de interesses variados.

Quem são os atores que influenciaram esses dois fluxos e, conseqüentemente, o estabelecimento da agenda? Kingdon (2007b, 2011) institui no Modelo de Fluxo Múltiplos que tais atores são denominados participantes ativos visíveis, pois recebem atenção da imprensa e do público. São eles, adaptando o modelo para o âmbito da esfera estadual: o governador; seus assessores nomeados no alto escalão da administração governamental; membros proeminentes do Legislativo; a mídia; os atores relacionados ao processo eleitoral, tais como partidos políticos e militantes de comitês de campanha eleitoral; e a opinião. A seguir, discorre-se sobre o estabelecimento da agenda nos estados do Amazonas e do Pará.

## 5.1 O estabelecimento da agenda no estado do Amazonas

A seguir, pondera-se sobre o processo de estabelecimento da agenda no estado do Amazonas. Inicialmente, são analisados os fluxos de problemas e da política. E, em seguida, abordam-se os participantes ativos visíveis que atuam nesse processo.

### 5.1.1 O fluxo de problemas no Amazonas: o turismo como problema ou oportunidade

Os problemas para o desenvolvimento do turismo no Amazonas e as soluções para equacioná-lo estão expostos no Plano Victória Régia, a se considerar o disposto por Kingdon (2007b, 2011). Como eles constam nesse documento? Os problemas estão identificados e apresentados nas seções que configuram o Diagnóstico; e as soluções estão enumeradas e difundidas, majoritariamente, no capítulo denominado Plano de Ação. Ressalta-se que no Victória Régia estão apontados, igualmente, os atores que participaram de sua formulação.

Consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos, notou-se que o fluxo de problemas foi influenciado pelos indicadores que estão expostos nas seções do Plano Victória Régia que compõem o diagnóstico do turismo no estado. Com base na estruturação do referido plano, eles podem ser reunidos em três grupos: indicadores do turismo global, indicadores do turismo no Brasil e o turismo no Amazonas. Os do turismo no Brasil estão subdivididos em turismo internacional e doméstico; e os do Amazonas em serviços turísticos e perfil da demanda. Todos eles estão listados no Quadro 19.

Quadro 19 – Grupos e descrição dos indicadores que subsidiaram a formulação do Plano Victória Régia

<b>Grupos de indicadores</b>	<b>Descrição dos indicadores</b>
Indicadores do turismo global (05)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crescimento do fluxo receptivo internacional no mundo, América do Sul e Brasil (1997 a 2005);</li> <li>• Chegadas de turista no mundo por região (2005);</li> <li>• Regiões emergentes segundo a taxa de crescimento das chegadas internacionais (1995 e 2004);</li> <li>• Matriz origem destino das viagens internacionais (2004);</li> <li>• Motivo das viagens internacionais (2004).</li> </ul>

<b>Grupos de indicadores</b>	<b>Descrição dos indicadores</b>
Indicadores do turismo no Brasil (19)	<p># TURISMO INTERNACIONAL (09):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento de passageiros nos aeroportos do Brasil (1996 a 2005);</li> <li>• Chegada de turistas que visitam o Brasil (1997 a 2005);</li> <li>• Motivo da viagem (2005);</li> <li>• Pontos fortes do Brasil indicados pelos turistas (2005);</li> <li>• Destinos brasileiros [cidades] mais visitados (2005);</li> <li>• Permanência média dos turistas no Brasil (2005);</li> <li>• Meio de hospedagem utilizado (2005);</li> <li>• Gasto diário em dólares (2005);</li> <li>• Perfil do turista internacional.</li> </ul> <p># TURISMO DOMÉSTICO (10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento de passageiros nos aeroportos do Brasil (1996 a 2005);</li> <li>• Motivo para realização da principal viagem (2005);</li> <li>• Principal destino das viagens domésticas (2005);</li> <li>• Principais unidades da federação emissoras e receptoras (2005);</li> <li>• Matriz origem-destino das viagens domésticas (2005);</li> <li>• Permanência média dos turistas domésticos (2005);</li> <li>• Distribuição sazonal das viagens domésticas (2005);</li> <li>• Meio de hospedagem da principal viagem doméstica (2005);</li> <li>• Meio de transporte da principal viagem doméstica (2005);</li> <li>• Composição do gasto individual diário nas viagens domésticas (2005).</li> </ul>
O turismo no Amazonas (14)	<p># SERVIÇOS TURÍSTICOS (14):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meios de hospedagem (10): distribuição de empreendimentos de por tipologia (2006); unidades habitacionais disponíveis por tipologia dos empreendimentos (2006); crescimento da oferta de unidades habitacionais (1960-2005); distribuição de empreendimentos por região turística (2006); distribuição de empreendimentos por região turística e por tipologia (2006); média de unidades habitacionais disponíveis por empreendimento por região turística (2006); distribuição de empreendimentos e unidades habitacionais por município (2006); diárias médias por tipologia do empreendimento (2006); taxa de ocupação média nos hotéis urbanos (2000 a 2005); taxa de ocupação média nos hotéis de selva (2000 a 2005).</li> <li>• Estabelecimento de alimentação (04): distribuição de empreendimentos por tipo de cozinha (2006); distribuição de empreendimentos de por região turística (2006); distribuição de empreendimentos por município (2006); preços praticados pelos empreendimentos por faixa (2006);</li> </ul>

Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
O turismo no Amazonas (39)	<p># SERVIÇOS TURÍSTICOS (15):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaços para eventos (07): distribuição de empreendimentos por tipologia (2006); capacidade dos empreendimentos (2006); distribuição de empreendimentos por região turística (2006); capacidade instalada, taxa de ocupação anual e preços praticados (2001); tipos de eventos realizados (2001); sazonalidade dos eventos realizados (2001); âmbito dos eventos realizados (2001).</li> <li>• Estabelecimento de entretenimento (02): distribuição de empreendimentos por tipologia (2006); distribuição de empreendimentos por região turística (2006).</li> <li>• Comércio turístico (01): Distribuição de empreendimentos por tipologia (2006).</li> <li>• Agências (03): distribuição de empreendimentos por tipo de empresa (2006); distribuição de empreendimentos por tipo de mercado em que atua (2006); distribuição de empreendimentos por região turística (2006).</li> <li>• Transportadoras (02): distribuição de empreendimentos por tipologia (2006); distribuição de empreendimentos por região turística (2006).</li> </ul> <p># PERFIL DA DEMANDA (24):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informações Gerais (04): movimento de passageiros no Aeroporto Internacional Eduardo Gomes (2002 a 2004); fluxo de turistas que visitaram o Amazonas (2000 a 2005); principais segmentos que compõem o fluxo de turistas do Amazonas (2005); estimativa salarial mensal dos trabalhadores do turismo no Amazonas (2004).</li> <li>• Perfil dos usuários da hotelaria urbana (11): índices de crescimento do fluxo de turistas hospedados (2000 a 2005); origem dos hóspedes (2005); distribuição mensal dos hóspedes (2005); origem dos hóspedes brasileiros por região (2005); principais estados de origem dos hóspedes brasileiros (2005); origem dos hóspedes estrangeiros (2005); principais países de origem dos hóspedes estrangeiros (2005); motivo de viagem dos hóspedes (2004); meios de transporte utilizado pelos hóspedes (2004); perfil dos hóspedes brasileiros (2004); perfil dos hóspedes estrangeiros (2004).</li> <li>• Perfil dos usuários da hotelaria de selva (09): índices de crescimento do fluxo de turistas hospedados (2000 a 2005); distribuição mensal dos hóspedes (2005); origem dos hóspedes (2005); origem dos hóspedes brasileiros por região (2005); principais estados de origem dos hóspedes brasileiros (2005); origem dos hóspedes estrangeiros (2005); principais países de origem dos hóspedes estrangeiros (2005); perfil dos hóspedes brasileiros (2004); perfil dos hóspedes estrangeiros (2004).</li> </ul>

Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
O turismo no Amazonas (39)	<p># PERFIL DA DEMANDA (39):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil do usuário dos cruzeiros marítimos (03): índice de crescimento do fluxo de turistas (2000 a 2005); navios e passageiros aportados no Amazonas (2000 a 2005); distribuição mensal dos navios e passageiros aportados no Amazonas (2005).</li> <li>• Perfil dos visitantes praticantes de pesca esportiva (02): fluxo de turistas (2003 a 2005); perfil do turista segundo os operadores (2005).</li> <li>• Perfil dos visitantes de áreas naturais de Manaus (17): motivos que levam visitantes de áreas naturais a áreas de conservação em geral (2002); motivos que levam visitantes de áreas naturais a realizar a visita em curso (2002); meios de transporte utilizado pelos visitantes (2002); meios de hospedagem utilizado pelos visitantes (2002); forma de organização da visita utilizada (2002); tipo de acompanhamentos dos visitantes na atual visita (2002); meio de informação utilizado (2002); números de visitas já realizado na mesma área natural (2002); classe de gastos totais efetuados a atual visita (2002); origem dos visitantes (2002); unidade da federação de origem de visitantes brasileiros (2002); países de origem dos visitantes estrangeiros; ocupações (2002); faixa de renda mensal (2002); nível de instrução (2002); principais atividades praticadas (2002); avaliação da estrutura para visitação na área natural (2002); fatores de impedimento à visitação dos atrativos da área natural (2002).</li> <li>• Perfil dos eventos realizados (08): tipologia dos eventos realizados em Manaus (2001); distribuição anual do volume de eventos realizados em Manaus (2001); dias de maior procura pelos espaços para eventos de Manaus (2001); âmbito dos eventos realizados em Manaus (2001); clientes que locam os espaços para eventos de Manaus (2001); faixa de números de eventos realizados por mês em Manaus (2001); volume de eventos e participantes de eventos em Manaus (2001); distribuição dos gastos dos participantes de eventos em Manaus (2001).</li> <li>• Perfil do público atendido pelas empresas de receptivo (09): origem dos visitantes (2006); estado de origem dos visitantes brasileiros (2006); países de origem dos visitantes estrangeiros (2006); tipos de grupos de viagens dos visitantes brasileiros (2006); tipos de grupos de viagem dos visitantes estrangeiros (2006); faixa etária dos visitantes brasileiros (2006); faixa etária dos visitantes estrangeiros (2006); motivação para viagem dos visitantes brasileiros (2006); motivação para viagem dos visitantes estrangeiros (2006);</li> </ul>

Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
Indicadores do turismo no Amazonas (07)	<p># PERFIL DA DEMANDA (07):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil do público atendido pelas empresas de receptivo (07): tempo de permanência dos visitantes brasileiros (2006); tempo de permanência dos visitantes estrangeiros (2006); percentual de visitantes que seguem para outros destinos do Brasil (2006); pontos fortes e fracos dos recursos e atrativos turísticos do Amazonas, segundo empresas consultadas (2006); pontos fortes e fracos dos serviços turísticos do Amazonas, segundo empresas consultadas (2006); pontos fortes e fracos da infraestrutura básica do Amazonas, segundo empresas consultadas (2006); deficiências dos recursos humanos empregados no turismo, segundo empresas consultadas (2006); gestão pública do turismo no Amazonas, segundo empresas consultadas.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir de Amazonas (2008a).

Observou-se, a partir das informações constantes no Quadro 19, que a empresa de consultoria Indústrias Criativas utilizou, ou tomou como referencial, uma gama detalhada de indicadores para a identificação da situação do turismo no Amazonas. Isso, pois,

Quando se fala em prever o futuro do turismo numa determinada localidade é necessário, a priori, que os gestores façam uso de uma série de informações sobre a atividade. Esses dados são coletados, organizados e inter-relacionados, para compor um quadro de como está, hoje, o turismo. Esse quadro é o chamado **inventário**, ou seja, uma descrição do que se tem na atualidade. A partir do inventário, será possível estabelecer um **diagnóstico** para o local, ou seja, analisar a situação atual identificando as potencialidades, fragilidades, ameaças e oportunidades para o destino. A partir desse diagnóstico, serão estabelecidas as **estratégias** para o desenvolvimento do turismo, ou seja, linhas gerais de ação para sanar os problemas identificados e potencializar os impactos positivos. (AMAZONAS, 2008a, p. 5, grifo do autor).

Assim sendo, conforme define o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), esses indicadores colaboraram para mensurar os problemas do turismo no Amazonas. Eles apontaram que algo não estava bem e precisava ser resolvido e chamaram a atenção do governo e das pessoas no entorno dele (do *trade* turístico, especialmente) para isso.

Convém ressaltar que esses indicadores foram pauta de reunião do Fórum Estadual de Turismo, conforme demonstra o fragmento a seguir.

[...] a Presidente deste Fórum [...] iniciou sua apresentação, quando destacou: [...] 7) Formatação da síntese dos indicadores de Turismo de 2000 a 2005, naquela oportunidade, a Dr<sup>a</sup> [...] destacou a realização de uma reunião com o Ministério do

Turismo para saber qual a situação do Amazonas no *ranking* e quais os critérios utilizados para a classificação; [...]. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária ocorrida em 05/05/2006).

Está clara, com isso, a preocupação da gestão estadual do turismo com a repercussão desses indicadores no contexto turístico nacional, em comparação aos demais estados brasileiros.

No caso do processo de formulação da política de turismo do Amazonas, os indicadores de turismo contribuíram, igualmente, para a proposição de soluções para equacioná-los. Foram utilizados, do mesmo modo, para mensurar os resultados alcançados com a política definida a partir deles. Isso está manifestado no próprio plano, quando são apresentadas as metas a serem alcançadas e os indicadores para a comprovação desse alcance, conforme sintetizado no Quadro 20.

Quadro 20 – Metas delineadas e indicadores definidos para a constatação do alcance delas constantes no Plano Victória Régia

METAS	INDICADORES
1) Atingir 620 mil viagens domésticas em 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pernoites totais gerados;</li> <li>• Permanência média;</li> <li>• Gasto <i>per capita</i>/dia;</li> <li>• Desembarques voos nacionais.</li> </ul>
2) Criar 11.000 novos empregos no Turismo até 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de unidades habitacionais hoteleiras;</li> <li>• Pernoites gerados em hotéis, pousadas e resorts;</li> <li>• Investimentos privados em meios de hospedagem programados;</li> <li>• Financiamento concedido para o setor privado.</li> </ul>
3) Estruturar 2 destinos turísticos para o receptivo turístico internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiões turísticas organizadas institucionalmente;</li> <li>• Empresas de turismo cadastradas no MTUR.</li> </ul>
4) Gerar 30,8 milhões de dólares em divisas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chegada de turistas estrangeiros;</li> <li>• Desembarques internacionais;</li> <li>• Taxa de permanência de turistas estrangeiros.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir de Amazonas (2008a; 2008b).

Está registrado, também, na ata da reunião do Fórum Estadual de Turismo durante a qual foram apresentadas as ações desenvolvidas pela AMAZONASTUR, em 2006, e entre as quais consta a

[...] Instalação do Programa de Estatística (bancos de dados com a Ficha Nacional de Hóspede - FNRH) para o retrato do comportamento do turista, pesquisas no sentido de fazer um balanço dos eventos em termos de melhorias, como a hotelaria está à

recepção do turista, o comportamento voltado para o assédio a crianças e a realidade do Turismo no Estado; [...]. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária ocorrida em 05/05/2006).

E a gestão do turismo no estado era consciente disso. O que pôde ser notado na fala da presidente da AMAZONASTUR (informação verbal)<sup>118</sup> ao afirmar que

[...] o Amazonas tem a sua política, tem sim um plano, tem os seus programas, tem as suas estratégias, mede os resultados disso. Nós temos os nossos indicadores, que nos apontam o perfil desse turista, de onde ele vem, o que ele vem fazer, quantos dias ficará, por que que ele veio ao Amazonas, o que ele não gostou, se ele pretende voltar. Então nós mensuramos todo esse nosso trabalho, a partir do plano, da implantação dos programas, das estratégias, e das metas que nós queremos atingir. Por meio desses indicadores, nós avaliamos para saber exatamente se as pessoas estão sendo capacitadas e se elas estão sendo absorvidas no mercado de trabalho, se esses turistas que chegam aqui, de onde eles vieram e se querem voltar; qual é o maior índice, se internacional, se é nacional.

Em suma, os indicadores colaboraram não apenas para a identificação dos problemas, mas também para a proposição de soluções, para o monitoramento da implementação da política, materializada no Plano Victória Régia, e para subsidiar a gestão pública de informações que possibilitam a ela compreender melhor as nuances da atividade turística no estado.

Entretanto, não somente os indicadores influenciaram o processo de formulação da política pública de turismo do Amazonas, os programas já existentes também o fizeram. Constatou-se, isso, no próprio corpo do Plano, pois nele “[...] são expostos alguns dos programas desenvolvidos pela ou que contam com a parceria da AMAZONASTUR.” (AMAZONAS, 2008, p. 178). Foram eles: o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), o Programa de Apoio ao Turismo no Interior do Amazonas (PROINTUR), o Programa de Pesca e Piscicultura (PROPEIXE) e o Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora (PNDPA).

Isso é tanto que a AMAZONASTUR dispõe, na sua estrutura organizacional vigente, de um departamento específico para tratar dos programas e projetos por ela desenvolvidos, o Departamento de Programas e Projetos (DPP). E dentro deste, há gerências específicas para três dos programas acima, quais sejam a do Núcleo de Gerenciamento do PROECOTUR/AM – NGP, a de Pesca Esportiva – PNDPA e a de Interiorização do Turismo – PIT. Depreendeu-se, então, que eles geraram conhecimentos advindos da experiência com a implementação deles e que estes foram aproveitados, de alguma maneira, pela Indústrias Criativas, conforme preconiza o Modelo de Fluxos Múltiplos.

---

<sup>118</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013, no gabinete da Presidência na AMAZONASTUR.



Contudo, essa influência não se deu por conta do *feedback* a tais programas, como estabelece o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011). Mas sim em termos de quantificação do que existia no estado, da oferta turística e do que estava em execução. Quanto a isso, a consultora da Indústrias Criativas (informação verbal)<sup>119</sup> responsável pela coordenação do processo de formulação do Plano Victória Régia apontou que

As oficinas e o levantamento forneceram os subsídios mais qualitativos da oferta, enquanto a pesquisa de gabinete, consultando websites diversos, guias de viagens (especialmente Guia Quatro Rodas) e planos e programas anteriores proveram a perspectiva quantitativa da oferta.

Fazem parte, ainda, do Victória Régia, além dos programas acima, uma lista de ações que foram implantadas pela AMAZONASTUR ou que estão programadas para o serem. Essas ações estão também no Plano de Ação, no qual estão enumeradas as medidas necessárias para cada um dos objetivos estratégicos projetados para o turismo amazonense, descritos no subcapítulo 4.1.1.

Entretanto, os indicadores e programas existentes não foram os únicos a afetar a formulação do Plano Victória Régia. A influência de eventos-foco foi igualmente identificada, especificamente no que concerne às experiências pessoais dos formuladores, no caso a Indústrias Criativas. O relato da representante dessa empresa de consultoria apontou que os cenários para o futuro, os preceitos para o desenvolvimento do turismo no Amazonas, os objetivos estratégicos, as metas e o plano de ação

[...] foram elaborados com base em todos os subsídios coletados nas etapas anteriores do projeto. Levaram também em conta a expertise dos consultores envolvidos no projeto e equipe da empresa, que redigiram conjuntamente os cenários, preceitos do turismo, objetivos, metas e as ações constantes nos planos de ação.

Vale explicar que os consultores envolvidos no projeto eram os que acompanhavam mais de perto a formulação do Plano Victória Régia (a coordenadora do projeto<sup>120</sup> e a gerente técnica da Indústrias Criativas), inclusive participando das oficinas descritas no subcapítulo 4.1.1 e sintetizadas no Quadro 12. E a equipe da empresa era composta por toda a sua equipe técnica que ficava na sede da empresa incluindo, ademais, das duas acima, o diretor técnico, os analistas e o assistente técnico, conforme consta em uma das páginas iniciais do Plano Victória Régia.

Tem-se que, considerando o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), a identificação e apresentação dos problemas no Amazonas, ocorrida no fluxo de problemas, foi

---

<sup>119</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.

<sup>120</sup> Que foi entrevistada pela autora desta tese.

influenciada pelos indicadores, eventos-foco e pelos programas já existentes. Os dois primeiros exatamente como define o modelo, mas o último com uma ressalva, pois foram os próprios programas de turismo desenvolvidos ou em desenvolvimento no estado que influenciaram tal fluxo e não o *feedback* referente ao funcionamento deles. Esses foram os meios pelos quais as pessoas tomaram conhecimento da situação do turismo no Amazonas.

E como elas definiram essa situação? Como um problema? Kingdon (2007b, 2011) argumenta que é no fluxo de problemas que os problemas são reconhecidos e as situações são definidas como problemas, sendo que uma situação é diferente de um problema. Ele estabelece que situações somente são definidas como problemas quando se passa a acreditar que algo deve ser feito sobre elas. Mas como isso acontece? Contribuem para isso os valores das pessoas envolvidas, as comparações e as categorias.

Então, os indicadores elencados neste subcapítulo demonstravam a situação do turismo no Amazonas. Se ninguém decidisse fazer algo a respeito, essa situação ficaria por isso mesmo. Mas como as pessoas, de dentro do governo e do entorno dele, entenderam, com seus valores, suas percepções do que seria o ideal considerando o potencial turístico do estado, que essa situação estava aquém do que poderia ser, ela se tornou um problema. Essa percepção pôde ser observada na opinião do governador do Amazonas ao afirmar que

Em função de ser, geograficamente, o maior Estado do Brasil e oferecer uma diversidade de atrativos naturais e culturais, além da infra-estrutura básica que vem sendo ampliada pelo governo, o Amazonas está adotando uma política de turismo pautada no ecologicamente correto e no socialmente justo, o que vem estimulando a chegada de novos investimentos de reconhecimento internacional, os quais estão comprometidos com a responsabilidade socioambiental. (AMAZONAS, 2008a, s. p.).

Isso foi corroborado pela presidente da AMAZONASTUR ao defender que “[...] entendemos que, em função da grandiosidade que apresenta o maior Estado do Brasil, com as suas peculiaridades geográficas, é impossível trabalhar a atividade turística sem um planejamento a médio e longo prazo.” (AMAZONAS, 2008a, s. p.). Estava presente também na concepção da Indústrias Criativas, conforme registro a seguir, constante na apresentação do Plano Victória Régia.

O Estado possui uma grande variedade de recursos naturais que podem ser aproveitados economicamente de maneira sustentável por meio da atividade turística, gerando emprego e renda para a região. [...] Dessa forma, identificou-se a necessidade de repensar no turismo como uma atividade econômica alternativa que promova não apenas o bem-estar social, por meio do lazer e entretenimento, mas também o desenvolvimento sustentável do turismo no âmbito político-institucional, sócio-econômico, cultural e ambiental, visando uma inclusão

social mais justa e a valorização da identidade cultural regional. (AMAZONAS, 2008a, p. 1).

Constatou-se, então, que essas pessoas compreenderam que havia um problema que precisava ser solucionado. E que isso ocorreria por meio de políticas públicas e do planejamento turístico.

As comparações também contribuíram para essa definição, uma vez que, quanto ao turismo, as pessoas comparam um destino turístico com outro, o que pôde ser observado no Plano Victória Régia. Verificou-se isso em razão da apresentação dos indicadores do turismo global, no Brasil e no Amazonas e da discussão da segmentação turística. Assim sendo, a empresa de consultoria traçou o diagnóstico do turismo no Amazonas, a partir da comparação entre esses indicadores (no mundo, no Brasil) e o potencial turístico do estado. Ela constatou que

A demanda recebida atualmente pelo Estado do Amazonas está centrada em dois segmentos específicos: Turismo de Natureza e Turismo de Negócios e Eventos. Como observado através dos dados expostos anteriormente [majoritariamente, planejamento e tendências do turismo, panorama estadual e o turismo no Amazonas – a oferta de recursos e atrativos turísticos, os serviços turísticos e o perfil da demanda], cada um dos segmentos apresenta perfil de visitante diferenciado, cujas características serão retomadas neste momento. (AMAZONAS, 2008a, p. 150).

Ao longo deste item serão traçados breves perfis dos principais concorrentes do Estado do Amazonas nos dois principais nichos de mercado em que atua o destino: Turismo de Natureza e de negócios e eventos. (AMAZONAS, 2008a, p. 151).

O Turismo de Natureza no Estado do Amazonas trata com um dos maiores ícones naturais do mundo: a Amazônia. Sendo assim, a concorrência neste segmento inclui os destinos nacionais Belém/Santarém, Bonito, Foz do Iguaçu e Pantanal e os internacionais Costa Rica, Equador, Peru e África do Sul. (AMAZONAS, 2008a, p. 150).

O Turismo de Negócios e eventos no Amazonas concentra-se na capital, Manaus, e tem no Pólo Industrial de Manaus sua força motriz. Contudo, a deficiente estrutura para a realização de eventos na região pode fazer com que outros destinos sejam preteridos em detrimento de Manaus. Sendo assim, abordaremos na seqüência os dois mais importantes destinos de negócios do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, e a capital do Estado vizinho do Amazonas, Belém, no Pará. (AMAZONAS, 2008a, p. 156).

Depreende-se dessa comparação, que contribuiu, também, para a proposição das soluções por parte da Indústrias Criativas.

O intuito foi fazer com que o Amazonas tivesse condições de competir<sup>121</sup> com esses destinos na atração de turistas, tendo como parâmetro esses dois segmentos turísticos: natureza e negócios e eventos. Isso possibilitou constatar que o Amazonas priorizava tais segmentos em

---

<sup>121</sup> As vantagens competitivas e comparativas abordadas no capítulo 2.

detrimento de outros, os tinha como foco e definia, como públicos-alvo, os turistas que os demandavam. Desse modo, as soluções propostas para a dissolução dos problemas do turismo no estado foram apresentadas com base, além do que há nos destinos concorrentes, nesses segmentos e visando o público-alvo deles.

Houve, por fim, a questão da categoria. Kingdon (2011) estabelece que as pessoas veem um problema de modo bastante diferente se ele é colocado em uma categoria em detrimento de outra. Nesse contexto, a presidente da AMAZONASTUR acreditava que

O turismo é um setor que apresenta uma capilaridade expressiva tendo em vista impactar diretamente mais de 50 atividades econômicas. A multidisciplinariedade, os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo exigem um processo de planejamento e gestão que orientam, disciplinam e podem construir um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento local, tendo em vista seu impacto na melhoria das condições de vida da população, mediante o respeito e o resgate dos valores culturais e a utilização racional dos recursos naturais. (AMAZONAS, 2008a, s. p.)

[...] porque o turismo ele não é apenas uma atividade para trazer turistas de fora, ele é uma atividade econômica, que gera emprego, que gera renda, que muda a sociedade de uma forma positiva, mas também negativa. Tem que haver esse cuidado, para não haver as mazelas que o turismo trás, pois essas mazelas não podem se sobrepor as questões positivas e sustentáveis. (Informação verbal)<sup>122</sup>.

Concepção compartilhada pelos consultores da Indústrias Criativa que afirmavam que

O turismo no Estado do Amazonas é uma premissa para o desenvolvimento econômico da região. [...]. Dessa forma, identificou-se a necessidade de repensar o turismo como uma atividade econômica alternativa que promova não apenas o bem-estar social, por meio do lazer e entretenimento, mas também o desenvolvimento sustentável do turismo no âmbito político-institucional, sócio-econômico, cultural e ambiental, visando uma inclusão social mais justa e a valorização da identidade cultural regional. (AMAZONAS, 2008a, p. 1).

E também, pela própria população amazonense, conforme averiguou a Industrias Criativa, o que pode ser observado no relato abaixo.

[...] segundo os atores participantes das oficinas participativas que contribuíram para o presente diagnóstico [...] O turismo na região é visualizado como atividade com grande potencial para a dinamização da economia, através da geração de emprego e renda para a população amazonense. O benefício econômico trazido pela atividade é um dos mais facilmente percebidos pelas comunidades receptoras e constitui importante desdobramento positivo do turismo, que pode também ser multiplicado em benefício social da atividade. (AMAZONAS, 2008a, p. 201).

---

<sup>122</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013, no gabinete da Presidência na AMAZONASTUR.

Averiguou-se, então, um aspecto peculiar que difere a realidade da política de turismo no estado do Amazonas da preconizado no Modelo de Fluxos Múltiplos. O turismo não era visto como um problema público a ser solucionado, mas sim como uma oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável do estado e conseqüente melhoria da qualidade de vida da população local. Nesse contexto, está registrado textualmente no próprio Plano Victória Régia que

O papel dos gestores em turismo é otimizar os impactos positivos e minimizar os negativos. Somente dessa forma o turismo será efetivamente um meio para promover o bem-estar social e entrar na pauta econômica dos municípios, estados e países. Nesse contexto surge a importância do planejamento em turismo. (AMAZONAS, 2008a, p. 3).

Verificou-se, então, que as soluções propostas nesse plano não foram apresentadas para elucidar o problema do turismo no estado. Mas sim para viabiliza-lo como oportunidade para a promoção de desenvolvimento, minimizando os impactos negativos e maximizando os positivos gerados por ele.

Em suma, os meios pelos quais as pessoas tomaram conhecimento da situação no Amazonas foram os indicadores, os eventos-foco e os programas já existentes, os quais influenciam o fluxo de problemas. Entretanto, elas definiram o turismo como uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável, e igualmente para o socioespacial a se considerar o pensamento de Souza, M. (2006a, 2006b) disposto no subcapítulo 2.2.1.1, e não como um problema a ser solucionado.

### 5.1.2 O fluxo da política no Amazonas: influências do contexto político

No Amazonas, o fluxo da política foi influenciado pelo clima ou humor político estadual. De acordo com o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), esse clima consiste nas percepções que os partícipes do processo decisório compartilham durante algum tempo. E que a percepção dos decisores políticos quanto a esse humor cria o solo fértil que possibilita a promoção de algum item na agenda governamental.

Assim sendo, e como descrito no subcapítulo 4.1.1, a criação da Casa do Turismo permitiu uma aproximação entre as entidades de turismo, conforme demonstrou a diretora executiva do Amazonas *Convention & Visitors Bureau* (informação verbal)<sup>123</sup> ao relatar que

<sup>123</sup> Em entrevista concedida à autora em 16 de abril de 2013, na Casa do Turismo.

A Casa do Turismo é diferente. Ela foi a primeira do Brasil e é modelo. O modelo da casa do turismo saiu daqui, é justamente pela necessidade de todo mundo estar junto, para todo mundo poder ter forças, para todo mundo junto poder opinar em determinado assunto. Então ela funciona muito bem. A nossa relação [do *Convention*] com a ABIH é excelente, com a ABAV é excelente, com o SINDETUR é boa. Então a gente está no mesmo ambiente de trabalho e facilita tudo. O que uma está fazendo a outra fica sabendo. Se um é convidado para uma reunião o outro sabe, se não é, também. Então isso funciona muito bem. E a própria relação entre os presidentes [das entidades presentes na casa] também funciona muito bem.

Consequentemente, isso possibilitou também uma proximidade entre tais entidades e o governo do estado. De início, uma vez que o próprio espaço físico para a instalação dessa casa foi cedido por ele; e posteriormente, por ter facilitado o acesso e a comunicação entre eles.

A presidente da AMAZONASTUR (informação verbal)<sup>124</sup> relatou que

A Casa do Turismo é um local, cedido pelo governo do estado, onde nós congregamos todas as entidades (ABIH, ABAV, ABRAJET etc.), nós mantemos de certa forma a casa com algumas despesas, mas a grande maioria é por eles mesmo. Tem um auditório e cada uma [entidade] tem sua sala. É um centro de referência para as entidades.

Informação corroborada pelo síndico da Casa do Turismo (informação verbal)<sup>125</sup> ao narrar que

[...] o governo do estado tinha esse imóvel e aí ele mandou reformar o imóvel e fez a entrega oficialmente para as associações através de um contrato de concessão entre a Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto e as associações, por um período de dez anos, dizendo: olha a responsabilidade da casa é de vocês, por dez anos, façam bom uso. E assim foi feito, assim foi criada a Casa do Turismo e está funcionando até hoje.

À criação dessa casa aliou-se a da AMAZONASTUR, em 2003, e a do Fórum Estadual de Turismo, em 2004, também narradas no subcapítulo 4.1.1.

Esses acontecimentos motivaram, consoante ao mencionado no Modelo de Fluxo Múltiplos, uma mudança no clima político estadual. E a percepção dessa mudança por parte dos decisores políticos pode ter contribuído para a geração de algumas consequências políticas importantes. Entre elas, o resultado das eleições ocorridas em 2006 e a manutenção da presidente da AMAZONASTUR no cargo.

Nas eleições 2006 foi reeleito o então governador Eduardo Braga (desta vez pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)), que desde o início de seu primeiro mandato (em 2003, pelo Partido Popular Socialista (PPS)) destinava certa atenção ao turismo, posto que

<sup>124</sup> Em entrevista concedida a autora em 15 de abril de 2003, no gabinete da presidência da AMAZONASTUR.

<sup>125</sup> Síndico da Casa do Turismo e gerente financeiro do Amazonas *Convention & Visitors Bureau*, em entrevista concedida a autora em 16 de abril de 2013, na Casa do Turismo.

tenha sido na gestão dele a criação da AMAZONASTUR e do Fórum Estadual de Turismo. Todavia não foi possível confirmar se o turismo constou com um dos assuntos da campanha do candidato Eduardo Braga, tanto nas eleições de 2002 quanto nas de 2006, e que tenha integrado a agenda mínima do mesmo em seus respectivos mandatos. Isso, pois, tais informações não estavam disponíveis.

Aliado a isso, estava a proximidade e articulação entre o *trade* turístico e o governo do estado. Isso pôde ser constatado no relato da diretora executiva do Amazonas *Convention & Visitors Bureau* (informação verbal)<sup>126</sup> ao narrar que

No período de 2007 estava todo mundo no auge, essas reuniões em 2007 que não tinha espaço, então o CDL cedia espaço e a gente fazia as reuniões no CDL, todo mundo ia, a sala ficava lotada. O negócio começava nove horas da manhã e terminado às duas horas da tarde e todo mundo ficava. [...] Eu diria que existia um projeto, que era o plano, que tinha que ser feito e todo mundo se reuniu porque queria alguma coisa bem feita e pronto, acabou. Isso foi o que aconteceu.

E o Plano Victória Régia foi lançado em 2008. Contatou-se, então, que todos esses acontecimentos contribuíram para a criação do solo fértil que possibilitou ao turismo ascender à agenda do Amazonas.

De acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2007b, 2011), outro fator que influi sobre o fluxo político é a mudança no interior do governo. Uma vez que alterações na administração pública trazem com elas modificações marcadas na agenda política. Tais mudanças ocorrem, por conta, notadamente, do processo eleitoral, com a eleição e posse de um governo novo.

Dessa feita, o resultado das eleições 2002 ocasionou mudanças na administração pública estadual, com a posse, em 2003, do governador eleito Eduardo Braga. Essa mudança gerou uma redefinição na estrutura administrativa do estado que levou a criação da AMAZONASTUR e do Fórum Estadual de Turismo. Para a gestão da AMAZONASTUR, foi empossada, em 13 de maio de 2003 (AMAZONAS, 2003b), Oreni Campelo Braga da Silva, para exercer o cargo de presidente da mesma.

Vale ressaltar que, posteriormente a criação da AMAZONASTUR, foram realizadas várias redefinições em sua estrutura. E que, com o resultado das eleições 2006, o então governador do estado foi reeleito. Com a recondução dele ao cargo, em 2007, a presidente da AMAZONASTUR, nomeada em 2003, foi mantida no cargo, continuando a exercê-lo até os dias atuais, segundo descrito no subcapítulo 4.1.1.

---

<sup>126</sup> Em entrevista concedida à autora em 22 de outubro de 2014, na Casa do Turismo.

Por fim, as forças políticas organizadas são, consoante ao disposto por Kingdon (2007b, 2011), o terceiro fator que compõe o fluxo político. Para ele, os grupos de interesses dos mais diversos tipos exercem pressão sobre o governo em favor de suas demandas, ou falham em fazer isso. É que a oposição de grupos de interesse intensamente unidos e articulados não impede, mas dificulta que algumas iniciativas sejam consideradas.

No contexto político amazonense, a ação das forças políticas organizadas foi determinante para ascensão do turismo a agenda. Chegou-se a essa conclusão por dois motivos. O primeiro, devido a atuação dos representantes do *trade* turístico no que tange a criação da Casa do Turismo, pois isso aconteceu devido à

[...] uma iniciativa dos presidentes das associações [relacionadas ao turismo] à época, 2001-2002, que entraram em contato com o dr. Robério Braga, que nessa época era o secretário estadual de Cultura, Turismo e Desportos, e ele se mostrou bastante aberto para a ideia. E o dr. Robério levou a ideia para o governador do estado que a acatou. Então o governo do estado tinha esse imóvel e aí ele mandou reformar o imóvel e fez a entrega oficialmente para as associações. [...], assim foi criada a Casa do Turismo e está funcionando até hoje.

Neste caso, o *trade* pressionou o governo em favor de sua demanda, que era a criação de um local onde as entidades ligadas ao turismo pudessem estar conjuntamente.

O segundo deve-se ao fato de que os representantes do *trade* turístico tinham, e continuam tendo, nas reuniões do Fórum Estadual de Turismo, o poder de vetar ou aprovar as ações desenvolvidas pela AMAZONSTUR e por qualquer entidade que deseje desenvolver atividades voltadas para o turismo no estado, o que poderá ser observado melhor nas discussões do subcapítulo 6.1.1. E também de vedar ou consentir os projetos que eram encaminhados ao MTUR, conforme consta nos fragmentos abaixo.

[...] e, na oportunidade, ressaltou os projetos encaminhados ao Ministério do Turismo e EMBRATUR, direcionados para vários segmentos que compõem a cadeia do Turismo, **com aprovação deste Fórum**, os quais pretendem ter grande contribuição para o desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas, [...]. (Fragmento da Ata da 15ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 21/02/2006, grifo nosso).

Por fim, destacou projetos encaminhados ao Ministério do Turismo, **com aprovação deste Fórum**, como: Salão Amazonense de Turismo, que será realizado durante a III Feira Internacional da Amazônia, [...]; o II Salão Brasileiro de Turismo, a ser realizado em São Paulo; e desenvolvimento do Projeto – Brasil, Meu Negócio é Turismo, [...], informando ainda que os interessados em obter informações sobre tais projetos devem se dirigir a AMAZONASTUR, pois estão todos disponíveis. (Fragmento da Ata da 16ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 05/05/2006, grifo nosso).



A Dra. [...] comunicou que as Instituições interessadas em enviar projetos para o Ministério do Turismo – MTUR com intuito de captar recursos, **devem encaminhar os mesmos para aprovação deste Fórum.** (Fragmento da Ata da 25ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 29/02/2008, grifo nosso).

Assim sendo, por mais que tanto a AMAZONASTUR quanto qualquer entidade tivessem autonomia para exercer suas atividades, estas deveriam passar pela aprovação dos integrantes do fórum. E a aprovação dos projetos para encaminhamento ao MTUR, antes de ser uma prerrogativa do fórum, era, e ainda é, uma orientação e determinação desse próprio Ministério.

O que demonstra, por um lado e mais uma vez, a influência da gestão federal do turismo sobre as estaduais, pois as subordina aos seus ditames. E, por outro, confere aos fóruns estaduais de turismo o poder de determinar o que pode ou não ser realizado, quanto ao turismo, nos estados. Isso seja visando a captação de recursos junto ao MTUR, seja para a concretização de qualquer atividade turística.

A influência das forças políticas organizadas aconteceu realmente, embora a atuação dos representantes do *trade* turístico no fórum tenha sido, em alguns momentos, aquém ao possível. Isto, uma vez que há registros da presidente de tal fórum, que é também da AMAZONASTUR, conclamando uma atuação mais efetiva deles, conforme demonstram os fragmentos a seguir.

[...] a presidente deste Fórum [...]. Ainda com a palavra, ressaltou que o Fórum é um colegiado onde todos podem apresentar projetos para o desenvolvimento do turismo, solicitando mais dinamismo de todos, para não parecer que o turismo é feito exclusivamente pelo Órgão Oficial do Estado. (Fragmento da Ata da 16ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 05/05/2006).

[...] que o Fórum Estadual de Turismo não é só um fórum para que os membros possam ouvir o que a AMAZONATUR faz, mas também para opinar e discutir aquilo que cada entidade está fazendo porque quem planeja e desenvolve o turismo no estado do Amazonas não é o governo, mas é o colegiado que está junto, sobretudo o *trade*, os parceiros, as academias e cada um tem sua relevância, cada um tem seu papel a ser desenvolvido que deve ser trazido para esse Fórum para discussão. (Fragmento da Ata da 17ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 23/06/2006).

Essa mesma atuação e/ou participação fraca dos representantes do *trade* foi o que motivou que as reuniões desse fórum, que eram realizadas conjuntamente com as da Câmara Setorial de Turismo, voltassem a ocorrer separadamente. Agregado a isso, e configurando o segundo motivo, tem-se a não oitiva desse fórum por parte da empresa de consultoria responsável pela formulação do Plano Victória Régia, conforme será discutido com mais detalhe no subcapítulo 6.1.1.

Baseado no Modelo de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2007b, 2011), constatou-se que o fluxo da política no Amazonas foi composto pelo clima ou humor político estadual, pelas mudanças no governo e pelas forças políticas organizadas. E que a combinação da mudança no clima político estadual, com as eleições 2002 e 2006, contribuiu para o estabelecimento da agenda, mais que a pressão exercida pelos grupos de interesses que pressionavam desde o governo anterior e que haviam conseguido a fundação da Casa do Turismo. As aspirações do *trade* turístico sobre a atividade no estado criou raízes no solo fértil do clima político estadual percebido pelos participantes governamentais como alimentado pela mudança no interior do governo, o que permitiu turismo ascender à agenda do Amazonas.

Averiguou-se, ainda, que, além desses eventos políticos, a influência da gestão pública federal via Ministério do Turismo também influenciou tal fluxo. Isto, em razão a gestão estadual pautar sua estrutura administrativa (órgão público específico para a gerir a atividade turística) e seu modelo de gestão (órgão gestor assessorado por instância de governança tripartite) em consonância com as da federal. O que pode ser notado nos subcapítulos 2.1.1.2 e 4.1.1. No caso da política pública de turismo do Amazonas, é possível afirmar que essa influência contribuiu, juntamente com o clima ou humor político estadual, para a criação do solo fértil que colaborou para a ascensão do turismo à agenda política do Amazonas.

### 5.1.3 Participantes ativos visíveis no Amazonas: quem eram e como agiam?

No estabelecimento da agenda destacou-se, como participante visível, o candidato e, em seguida, governador eleito Eduardo Braga. Isto em virtude de ter nomeado Oreni Campelo para presidente da AMAZONASTUR, conforme abaixo.

O Governador do Estado do AMAZONAS, no exercício da competência que [...] resolve: NOMEAR, a conta de 09 de maio de 2.003 e nos termos do artigo 7º, II, da Lei nº. 1.762, de 14 de novembro de 1.986, **ORENI CAMPELO BRAGA DA SILVA** para exercer o cargo em comissão de Presidente da Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR, criado pelo artigo 8º da Lei nº. 2.797, de 09 de maio de 2.003. (Decreto de 13 de maio de 2.333, publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas, nº. 30132, de 13/05/2003, grifo no original).

E essa nomeada política também se destacou como participante visível. Isto por, notadamente, ela defender o turismo como mecanismo de geração de emprego e renda para o Amazonas e a contratação de uma empresa de consultoria para a formulação do plano estadual de desenvolvimento turístico, conforme narrado no subcapítulo 4.1.1.

Ademais disso, a presidente da AMAZONASTUR se destacou em virtude do desempenho de suas ações à frente dessa empresa. Entre elas, vale ressaltar, a presidência do Fórum Estadual de Turismo e a articulação com o *trade* turístico e outros setores do estado ligados direta e indiretamente ao turismo. Sobre isso será discorrido melhor no subcapítulo 7.1.1, uma vez que ela se enquadrou, por conta dessa atuação, no que Kingdon (2007b, 2011) denominou como empreendedor de políticas públicas.

Vale ressaltar que tais participantes (governador do estado e presidente da AMAZONASTUR) se comportaram de acordo com o que preconiza Kingdon (2007b, 2011) em seu Modelo de Fluxos Múltiplos. E em que pese eles tenham sido determinantes no estabelecimento da agenda, não há indícios de que tenham participado da especificação das alternativas constantes no Plano Victória Régia. Assim sendo, eles atuaram na definição da agenda, porém não na especificação das alternativas, corroborando o que define o referido modelo.

Ainda com base nesse Modelo, pode-se dizer que os demais atores visíveis nele definidos não participaram do estabelecimento da agenda. Os primeiros são os membros proeminentes (deputados) da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM). Quanto a eles, pois, não foi identificada qualquer contribuição em relação ao estabelecimento da agenda.

O segundo ator visível é a mídia amazonense especializada ou não<sup>127</sup>, uma vez que não foi encontrada qualquer reportagem, ou algo do tipo, que se enquadrasse como circulação de ideias nas comunidades de políticas públicas ou ampliação de questões em discussão sobre o turismo. E quando isso foi encontrado, dizia respeito apenas aos investimentos financeiros no estado em função do lançamento do Plano Victória Régia, conforme observa-se abaixo.

Uma injeção próxima a R\$ 100 milhões no *trade* turístico. Essa é uma parte do recurso que será destinado às ações do Plano Estadual de Turismo do Amazonas Victoria Régia, de 2008 a 2011. O programa foi apresentado ontem, no prédio da reitoria da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), pela Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR). De acordo com a presidente do órgão, Oreni Braga, o valor total a ser aplicado nos próximos quatro anos não foi definido devido à capilaridade de ações, entre as quais estão reformas em aeroportos no interior do Estado e criação de orlas turísticas nos municípios.

Entretanto, a executiva adiantou que o Ministério do Turismo já liberou R\$ 1,6 milhão para a construção do Centro de Formação Profissional da Mão-de-obra Turística, cuja licitação acontece nos próximos meses. O espaço vai formar garçons, camareiras, agentes de viagens e outros profissionais. "O Plano de Turismo vai se estabelecer sobre quatro pilares, que são a infra-estrutura, a gestão, o produto e o marketing. Esse

---

<sup>127</sup> Vale enfatizar que isso diz respeito ao período pesquisado (2006-2008), que antecede o lançamento do Plano Victória Régia, e diretamente à questão do turismo no estado.

planejamento estratégico para os próximos anos vai nos dar um norte do que queremos ser e onde queremos chegar", frisou.

Na área de infra-estrutura, um dos principais empreendimentos pensados foi um novo Centro de Convenções para Manaus, que deve custar em torno de R\$ 86 milhões. A idéia é aproveitá-lo inclusive para eventos internacionais.

Outro projeto que deve receber recursos significativos é o da criação de orlas turísticas em alguns municípios do interior, que será implementado em Manacapuru, Iranduba e Novo Airão. Segundo Braga, serão necessários R\$ 10 milhões para viabilizar o projeto.

Somando a verba necessária para a execução das atividades citadas, os investimentos iniciais prometidos pelo Plano Estadual 2008/2011 são da ordem de R\$ 97,9 milhões. A quantia é maior do que a monta de R\$ 30 milhões repassada ao Amazonas pelo Ministério do Turismo nos últimos três anos, via Caixa Econômica Federal. Além do ministério, outro parceiro da AMAZONASTUR é o Banco do Brasil, que anualmente libera R\$ 800 mil para a capacitação de mão-de-obra. (INVESTIMENTO..., 2008, s.p.).

E mesmo assim, verifica-se que o sentido da notícia não é em termos de discussão, mas sim apenas de divulgação/informação do acontecido.

O terceiro ator a não participar do estabelecimento da agenda do Amazonas foi os referentes ao processo eleitoral (partido político; militantes de comitês de campanha). Isto, pois, não se identificou qualquer indício em contrário. Tampouco é possível afirmar que o turismo figurou entre as propostas de campanha do candidato a governador e mesmo a posição adotada por seu comitê de campanha quanto a isso. A justificativa para tanto é que não foi possível localizar qualquer informação sobre os comitês de campanha do candidato Eduardo Braga<sup>128</sup>, e nem ao menos no *site* do Tribunal Superior Eleitoral estavam registradas suas propostas, por ocasião dos pleitos eleitorais de 2002 e 2006.

E, por fim, o quarto ator foi a opinião pública. Isto, pois, o turismo não estava, enquanto objeto de políticas públicas, na mente das pessoas comuns, como consta no Modelo de Fluxos Múltiplos, mas sim de grupos específicos de pessoas: os ligados diretamente ou indiretamente à atividade turística. Assim as pessoas comuns não influenciaram no estabelecimento da agenda, porém, os grupos específicos sim. E a opinião deles foi considerada por ocasião da especificação das alternativas, via fluxo das políticas públicas, o que será analisado no capítulo 6, subcapítulo 6.1.2.

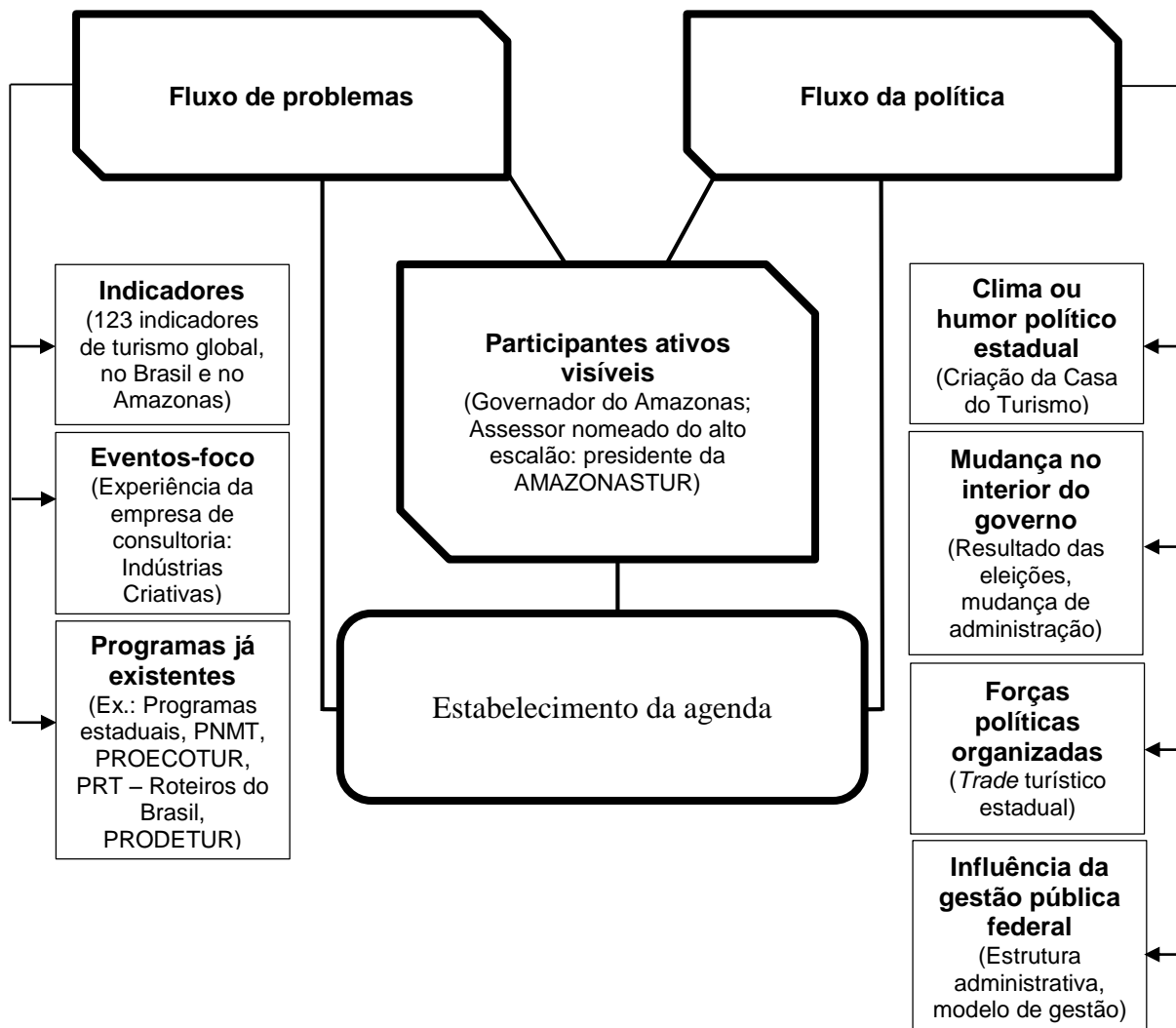
Tem-se, então, que dos seis participantes ativos visíveis apontados no Modelo de Fluxos Múltiplos como influentes no estabelecimento da agenda, apenas dois participaram no estado

---

<sup>128</sup> Eleições 2006, disponível no *site* <http://www.tse.jus.br/sadEleicao2006DivCand/procCandidatoCarregar.jsp?nocache=28149030&index=2>. Acesso em: 05 mar. 2015.  
Eleições 2002, disponível no *site* <http://www.tse.jus.br/sadEleicao2002/divulgacaoDeCandidatos/procCandidatoCarregar.jsp?index=0>. Acesso em: 05 mar. 2015.

do Amazonas. Quais foram: o governador do estado e a presidente da AMAZONASTUR. E que eles atuaram de acordo com o que estabelece tal modelo. Na Figura 9 esses atores estão apontados.

Figura 9 – O estabelecimento da agenda no estado do Amazonas



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa (2015).

A Figura 9 resume, também, o processo de estabelecimento da agenda no estado do Amazonas, destacando os fatores que influenciaram o fluxo de problemas, que foram os indicadores, os eventos-foco e os programas já existentes; o da política, o clima ou humor político estadual, mudança no interior do governo, as forças políticas organizadas e a influência da gestão pública federal; e os atores que participaram desse processo, acima apontados.

## 5.2 O estabelecimento da agenda no estado do Pará

Neste subcapítulo, o processo de estabelecimento da agenda no estado do Pará é objeto de estudo. Para tanto, são examinados os fluxos de problemas e da política. E, posteriormente, os participantes ativos visíveis que influenciaram tal processo.

### 5.2.1 O fluxo de problemas no Pará: o turismo como problema ou oportunidade

No Plano Ver-o-Pará estão identificados e apresentados, segundo o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2007b, 2011), os problemas para o desenvolvimento do turismo paraense. Estão, também, elencadas e difundidas as soluções para eles. Os primeiros são expostos na seção Fase I, denominada Análise da situação atual; e as soluções estão enumeradas na seção Fase III, intitulada Plano Operacional. No Ver-o-Pará estão apontados, do mesmo modo, os atores que tomaram parte na sua formulação, os quais são estudados no Capítulo 6.

De acordo com o modelo de Kingdon, o fluxo de problemas sofreu influência dos indicadores descritos na seção Fase I - Análise da situação atual do Plano Ver-o-Pará. Tais indicadores foram congregados, por assim dizer, em três grupos: o turismo no mundo, turismo no Brasil e turismo no estado do Pará. Estes últimos estão subdivididos em evolução do turismo no Pará, situação do Pará no mercado, situação da oferta turística do Pará, opinião interna e opinião externa; estando todos eles enumerados no Quadro 21.

Quadro 21 – Grupos e descrição dos indicadores que subsidiaram a formulação do Plano Ver-o-Pará

<b>Grupos de indicadores</b>	<b>Descrição dos indicadores</b>
Indicadores do turismo no mundo (05)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolução do número de chegadas do turismo internacional no mundo (2011);</li> <li>• Principais mercados emissores do turismo mundial (2008);</li> <li>• Principais receptivos do turismo internacional de longa distância (2008);</li> <li>• Potencial de interesse em viagens para a Amazônia (2008);</li> <li>• Preferência de atividades na Amazônia por mercado de origem (2008).</li> </ul>

Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
Indicadores do turismo no Brasil (08)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entradas de turistas no Brasil (2011);</li> <li>• Evolução da receita turística do Brasil (2011);</li> <li>• Principais mercados emissores para o Brasil (2010);</li> <li>• Principais portões de entrada ao Brasil (2011);</li> <li>• Evolução do volume de viagens domésticas no Brasil (2011);</li> <li>• Os mercados receptivos do turismo doméstico no Brasil por macrorregião (2008);</li> <li>• Evolução dos desembarques internacionais no Brasil (2011);</li> <li>• Evolução dos desembarques nacionais no Brasil (2011).</li> </ul>
Indicadores do turismo no estado do Pará (25)	<p># EVOLUÇÃO DO TURISMO NO PARÁ (06):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolução da entrada de turistas no Pará (2011);</li> <li>• Evolução da entrada de turistas no Pará com taxa de crescimento (2011);</li> <li>• Evolução dos desembarques internacionais no estado do Pará (2011);</li> <li>• Evolução dos desembarques nacionais no estado do Pará (2011)</li> <li>• Oferta dos meios de hospedagem no Pará - número de empreendimentos por polo turístico (2011);</li> <li>• Oferta dos meios de hospedagem no Pará - número de unidades habitacionais (UH) por polo turístico (2011).</li> </ul> <p># SITUAÇÃO DO PARÁ NO MERCADO (19):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercialização Turística (07): perfil das agências e operadoras de turismo no Pará sediadas nos polos turísticos do estado (2011); agências e operadoras de turismo do Pará por polo turístico (2011); ofertas do receptivo paraense por polo turístico (2011); Belém na oferta do receptivo paraense (2011); Amazônia Atlântica na oferta do receptivo paraense (2011); o Marajó na oferta do receptivo paraense (2011); o Tapajós na oferta do receptivo paraense (2011).</li> <li>• Opinião do <i>trade</i> nacional (10): mercados pesquisados - origem das empresas (2011); comercializa o Pará (2011); por que não comercializa o Pará (2011); produtos comercializados (2011); dificuldade para vender o Pará (2011); sugestões para aumentar a venda do Pará (2011); destinos brasileiros mais vendidos por estado (2011); principais concorrentes do Pará (2011); pontos positivos do turismo paraense (2011); pontos negativos do turismo paraense (2011).</li> <li>• Opinião do <i>trade</i> internacional (02): ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da França (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Alemanha (2011);</li> </ul>

Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
Indicadores do turismo no estado do Pará (29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opinião do <i>trade</i> internacional (10): ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Espanha (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Itália (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Portugal (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Inglaterra (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da China (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Japão (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Argentina (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da EUA (2011); ofertas turísticas do Brasil e específicas da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores da Canadá (2011); oferta turística da Amazônia brasileira nos catálogos dos operadores por mercado (2011).</li> </ul> <p># SITUAÇÃO DA OFERTA TURÍSTICA DO PARÁ (12):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de avaliação dos recursos e produtos (06): atrativos turísticos do Pará por polo (%) (2011); ranking dos produtos turísticos por polo (2011); resultado da valoração técnica dos atrativos turísticos do Pará (Produtos e recursos) (2011); resultado da valoração técnica dos atrativos turísticos do Pará (Produtos estrela, Produtos A, Produtos B) (2011); grau de aproveitamento médio total (2011); grau de aproveitamento dos produtos turísticos do estado do Pará (2011).</li> <li>• A promoção turística do Pará (06): participação em eventos (2003-2010); <i>fam tours</i> (2003-2010); publicidade (2003-2010); <i>press trips</i> (2003-2010); mercados contemplados a promoção do Pará (2010); orçamento promocional (2008-2010).</li> </ul> <p># A OPINIÃO INTERNA (07):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação atual da infraestrutura do Pará (2011);</li> <li>• Situação atual da oferta turística do Pará (2011);</li> <li>• Situação atua da sustentabilidade do turismo no Pará (2011);</li> <li>• O melhor do turismo no Pará (2011);</li> <li>• O pior do turismo no Pará (2011);</li> <li>• O que falta ao produto turístico do Pará (2011);</li> <li>• Com que destinos compara o Pará (2011);</li> </ul>



Grupos de indicadores	Descrição dos indicadores
Indicadores do turismo no estado do Pará (14)	<p># A OPINIÃO INTERNA (07):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidades para a promoção e a comercialização do turismo do Pará (2011);</li> <li>• Dificuldades para a promoção e a comercialização do turismo do Pará (2011);</li> <li>• Sugestões para a gestão do turismo no Pará (2011);</li> <li>• Sugestões de ações e programas para o turismo do Pará (2011);</li> <li>• Imagem turística do Pará (2011);</li> <li>• Relacionamento da promoção do turismo paraense, com seus produtos, polos e segmentos (2011);</li> <li>• Visão 2020 que o público interno espera para o turismo do Pará (2011).</li> </ul> <p># OPINIÃO EXTERNA (07):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem dos entrevistados: turistas do Pará (2011);</li> <li>• Origem dos entrevistados: turistas do Brasil (2011);</li> <li>• Origem dos entrevistados: turistas internacionais (2011);</li> <li>• Perfil do turista atual (2011);</li> <li>• Perfil do turista atual (2011);</li> <li>• Motivação e planejamento da viagem do turista atual (2011);</li> <li>• Palavras que definem o Pará turístico (2011).</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir de Pará (2011e, 2012b).

As informações demonstradas no quadro acima evidenciam que a análise da situação atual do turismo no Pará foi realizada pela empresa de consultoria Chias *Marketing* a partir de indicadores de diversos tipos e nível de detalhamento. A utilização de todos eles foi necessária, segundo a consultoria, pois

A análise da situação atual se debruça na observação e interpretação de dois ambientes: o interno, capaz de fornecer o panorama do turismo no Pará; e o externo, pautado no cenário do mercado turístico.

Sob o primeiro aspecto, da situação interna, são consideradas as realidades dos recursos e dos produtos turísticos do Estado, da comunicação turística e das políticas de turismo do Pará, e a opinião interna, representativa do setor turístico de seus polos. A análise do cenário externo é balizada pela presença do Pará no panorama do turismo internacional e doméstico do Brasil e no cenário turístico da região Norte. É ainda complementada pela opinião do mercado, representado pelo trade de vendas dos principais emissores internacionais, que expressaram suas impressões sobre a oferta turística atualmente comercializada pelo Estado. (PARÁ, 2011e, p. 7)

Tais indicadores contribuíram, consoante ao Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), para delinear os problemas do turismo no Pará. Isso, uma vez que, de acordo com a *Chias Marketing*, essas informações estabeleceram

[...] a radiografia da atividade turística no Estado do Pará, referenciada por séries históricas que permitem, a partir da reconstrução do processo evolutivo, entender melhor o desempenho do turismo no Estado; e que são complementados com estudos e levantamentos específicos. [...] [fornecendo] um panorama do setor turístico em suas diversas vertentes de equipamentos e serviços receptivos, com o intuito de verificar como o Estado e os Polos Turísticos estão estruturados e organizados para a atividade. (PARÁ, 2011e, p. 8).

Assim sendo, eles indicaram a existência de uma situação problemática que necessitava de solução e atraíram a atenção das pessoas dentro, os formuladores de políticas públicas, e no entorno do governo, notadamente o *trade* turístico, para tal situação.

Em se tratando da formulação da política pública de turismo do estado do Pará, uma observação detalhada do Quadro 21 possibilita aferir que esses indicadores contribuíram, também, para a proposição das soluções para elucidar a situação problemática do turismo paraense, majoritariamente os indicadores referentes ao turismo no Pará. Além disso, consta no Plano Ver-o-Pará que

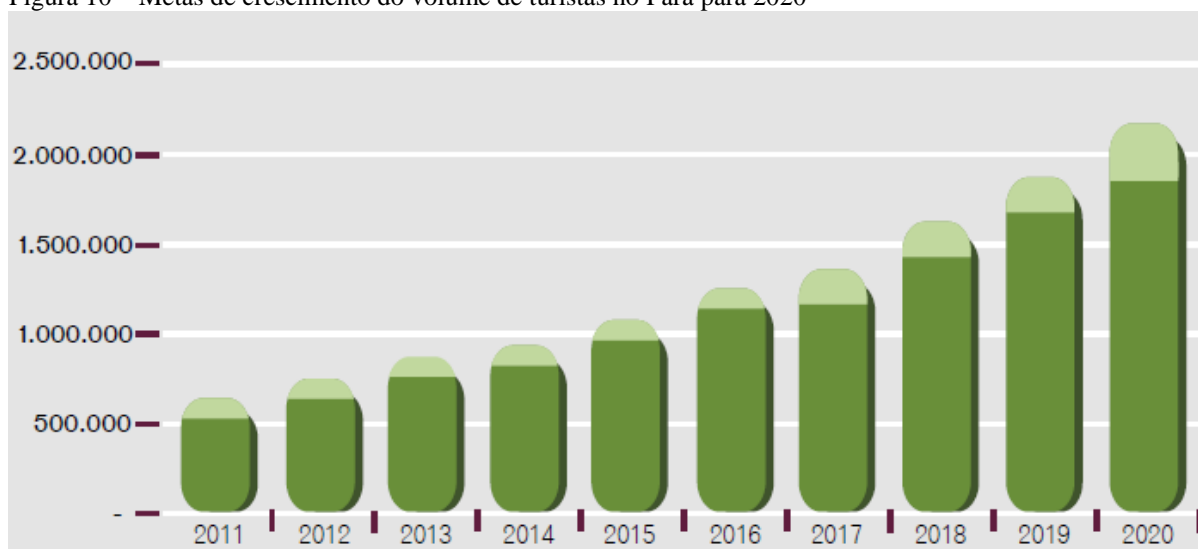
As metas, evidentemente quantitativas, concretizam uma série de indicadores do volume turístico, como o número e tipo de visitantes, a duração de cada permanência e o gasto por pessoa-dia, tipo de viagem, o que levará à determinação da arrecadação desejada, investimentos, empregos gerados, de forma a permitir que a atividade possa ser medida. (PARÁ, 2012b, p. 64).

Constata-se, então, que eles servirão, do mesmo modo, para medir os resultados gerados por tal política, cujas metas são:

- No **mercado nacional**, triplicar o número de turistas brasileiros no Pará.
- No **mercado internacional**, ampliar a participação do volume e da receita gerada pelo turismo internacional para 15% sobre o volume e a receita global do turismo do Estado. (PARÁ, 2012b, p. 65, grifo do autor).

Assim, a *Chias Marketing* projeta que em 2020 o volume de turistas no estado esteja conforme a Figura 10. E estabelece os indicadores para mensurar a consecução disso.

Figura 10 – Metas de crescimento do volume de turistas no Pará para 2020



Fonte: Pará (2012b, p. 65).

Em síntese, e similar ao que aconteceu com a política de turismo do estado do Amazonas, os indicadores cooperaram para a identificação do problema; para a proposição das soluções; e como parâmetro para a mensuração do resultado a ser alcançado pela política de turismo do Pará, consolidada no Plano Ver-o-Pará. É provável, ainda, que estejam servindo para subsidiar o órgão estadual de turismo na gestão da atividade no estado, dado o horizonte temporal de implementação desse plano (2012-2020). Entretanto, isso não consta literalmente no corpo do plano e tampouco aparece nas falas dos atores pesquisados.

Ademais dos indicadores, também afetaram a formulação do Plano Ver-o-Pará o *feedback* sobre programas já existentes. Isso pôde ser observado no relato, descrito a seguir, da consultora da Chias Marketing (informação verbal)<sup>129</sup> responsável pela coordenação da formulação do Plano Ver-o-Pará ao apontar que

Na verdade, o que nós temos aqui no Pará não é propriamente um plano saído do zero, o que nós temos é a revisão de um planejamento que tinha sido feito nos anos 1999-2000. Então a gente começa tratando de uma revisão de planejamento, de uma política que já estava estabelecida para o desenvolvimento da atividade no Estado [que era o Plano de Turismo do estado formulado, pela empresa THR, em 2001]. E agente considerava também, além do planejamento que havia sido feito dez anos antes, todo um processo vinculado primeiro ao PROECOTUR, e depois esse PROECOTUR saiu do Ministério do Meio Ambiente e foi para o Ministério do Turismo e virou o PRODETUR.

Vale lembrar que o PRODETUR é o programa nacional do MTUR que congrega os antigos e extintos programas regionais de turismo, entre eles o PROECOTUR. No Pará, no âmbito do

<sup>129</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

PRODETUR, são considerados prioritários os polos Belém, Tapajós e Marajó, para os quais foram formulados seus respectivos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

Outros planos e programas também contribuíram, de algum modo, para a formulação do Ver-o-Pará, além do PRODETUR e do PROECOTUR. Isso foi notado nas explicações da consultoria destacadas abaixo.

Na década de 1990 a PARATUR promoveu o zoneamento do território paraense e estabeleceu pioneiramente uma política de regionalização da atividade, quando foram criados os polos turísticos. No âmbito das ações do Governo Federal, através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT - EMBRATUR) e do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia (PROECOTUR – MMA), a PARATUR fortaleceu a gestão e os instrumentos de planejamento setorial; nesse período foram instalados os primeiros conselhos municipais de turismo e em 2001 foi lançado o Plano de Turismo do Pará.

O Plano de Turismo consolidou políticas de desenvolvimento e definiu estratégias promocionais. A PARATUR foi reestruturada para cumprir suas atribuições, realizou concursos, ampliou os quadros técnicos e promoveu a qualificação dos profissionais. Com a criação do Ministério do Turismo em 2003, sob a vigência do Plano Nacional de Turismo, no âmbito do Programa de Regionalização, a PARATUR coordenou a roteirização turística do Estado, participando ativamente dos módulos e ações do Programa, constituindo-se como liderança articuladora da macrorregião Norte. (PARÁ, 2011e, p. 114)

Constata-se, assim sendo, a contribuição de programas federais implementados ou em implementação no estado (PNMT, PROECOTUR, PRT – Roteiros do Brasil e PRODETUR). E também dos planos e projetos formulados anteriormente pela própria gestão estadual, que foram o Plano de Turismo de 2001 e o Projeto Beija-flor. Este foi o projeto no âmbito do qual foi feito o zoneamento territorial do estado na década de 1990, mencionado no início da citação acima.

Vale ressaltar, contudo, que, assim como aconteceu no Amazonas, a influência não foi por meio do *feedback* sobre esses programas, como consta no modelo de Kingdon (2007b, 2011). Mas foi pelos próprios programas e planos em si, ou melhor, pela íntegra deles. O que foi confirmado pela consultora da Chias quando ela relatou que

Então a gente considerou ao entrar aqui primeiro que já havia um ordenamento da atividade turística; segundo, que o que nós iríamos fazer não seria um planejamento partindo do zero, mas seria um planejamento organizando e harmonizando os planejamentos anteriores. Fizemos a análise de toda a documentação existente, nós trabalhamos, analisamos, manuseamos cerca de 8500 páginas de documentos, do plano anterior, dos planejamentos, dos estudos todos que foram feitos neste Estado, na região Amazônica, analisando tudo o que já havia sido produzido sobre o turismo no Estado ou para o turismo no Estado.

Um aspecto a ser destacado quanto a isso e que reflete a contribuição desses programas é que

O Pará mantém a mesma estrutura territorial estabelecida no Plano de Turismo de 2001, com 6 polos turísticos. Em 2009, através da Resolução 002/2009, a PARATUR estabeleceu os critérios de avaliação dos municípios turísticos, instrumento que classificou 21 municípios turísticos do Estado, desta forma, a configuração geopolítica do turismo paraense, [...]. (PARÁ, 2012e, p. 114).

E foi considerando essa configuração, esses 21 municípios turísticos, que a Chias estruturou e desenvolveu sua metodologia de trabalho para a formulação do Plano Ver-o-Pará.

Por fim, em consonância ao Modelo de Fluxos Múltiplos, os eventos-foco também influenciaram o fluxo de problemas do processo de formulação desse plano. Isso ocorreu de duas maneiras. A primeira foi quanto às experiências pessoais dos formuladores, a empresa de consultoria Chias *Marketing*, conforme demonstra a fala do então presidente da PARATUR ao explicar que

O Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará, vem ao encontro dessa necessidade de termos planejamento. Por isso, para construir o Plano, recorremos a empresa de consultoria espanhola Chias Marketing, que tem larga experiência nessa área. Já atuou inclusive em projetos do Ministério do Turismo, da Embratur e em países como a Argentina e estados brasileiros como Minas Gerais e Espírito Santo. (SOARES, 2011c).

O que foi corroborado pela representante da Chias (informação verbal)<sup>130</sup> ao relatar que

Então foi feita a contratação por notório saber, a empresa na qual eu trabalho é uma empresa de origem espanhola, nasce em Barcelona. Entre seus sócios, ele [Josep Chias] participou da elaboração do plano da Espanha, depois do plano de Barcelona como cidade olímpica, de toda a reestruturação urbana pela qual a cidade passa. Ele vem para o Brasil, aqui na América do Sul tem vários trabalhos. Aqui no Brasil o Plano Nacional de Marketing. Então foi contratada [a Chias *Marketing*] dentro de uma lógica de que era uma empresa que tinha uma expertise a contribuir para o desenvolvimento do Estado. Então não foi feito dentro dos padrões que atualmente se faz de licitação, de edital, porque isso levaria muito tempo para uma política que deveria se estabelecer rapidamente, do ajuste que precisaria ser rápido.

Constata-se, assim sendo, que a expertise dessa empresa não contribuiu apenas para a identificação do problema e, como será visto mais adiante, para a proposição das soluções. Mas foi o fator primordial para a própria contratação dela.

A segunda maneira foi por conta da crise no turismo gerada pelo descaso do governo estadual, à época conduzido pela governadora Ana Júlia Carepa pelo Partido dos Trabalhadores

<sup>130</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

(PT), para com a atividade turística. Essa crise repercutiu fortemente no *trade* turístico e, inclusive, foi objeto de discussão do Fórum Estadual de Turismo, o que pode ser observado no fragmento de ata transcritos abaixo.

Em seguida, o Presidente passou a palavra ao [...], Coordenador da Câmara de Políticas Públicas [do Fórum], que explanou brevemente sobre as ações das últimas reuniões da referida câmara, cujo objetivo é realizar a análise de documentos oficiais referentes ao gerenciamento dessas políticas. Ressaltou, também, que de 2007 a 2009 houve uma crise no setor de turismo, devido à falta de participação e investimento do Estado e da iniciativa privada. (Fragmento da ata da 59ª Reunião Ordinária ocorrida em 29/03/2010).

Essa crise, além de ter ecoado no *trade* turístico, afetou também o próprio órgão estadual de turismo. Pois, de acordo com a Chias *Marketing*, “Entre 2006 e 2010 o turismo deixou de ser uma prioridade para o desenvolvimento econômico do Estado, isso e em função do status jurídico da PARATUR, a empresa sofreu um esvaziamento político e de capacidade de deliberação.” (PARÁ, 2011e, p. 114-115). Isso tudo corrobora o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos sobre a influência dos eventos-foco no fluxo de problemas.

Alicerçado no que define Kingdon (2007b, 2011) no seu modelo, observa-se que, no Pará, as pessoas dentro e no entorno do governo tomaram conhecimento da situação do turismo por meio dos indicadores, dos programas já existentes e dos eventos-foco, os quais influenciaram a identificação e apresentação dos problemas sucedida no fluxo de problemas. Os indicadores e os eventos-foco o fizeram exatamente como estabelece o Modelo de Fluxos Múltiplos. Entretanto, a influência dos programas existentes se deu com uma ressalva. Isso, pois, ela ocorreu não pelo *feedback* sobre o funcionamento deles, mas sim por eles próprios, quer desenvolvidos quer em desenvolvimento no estado.

Todavia, essa situação foi definida como, por tais pessoas? Consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), colaboraram para isso os valores das pessoas envolvidas, as comparações e as categorias. Assim sendo, e a exemplo do que aconteceu no Amazonas, os indicadores listados neste subcapítulo delinearam a situação do turismo paraense e os atores governamentais e as pessoas de fora do governo pessoas consideraram que tal situação não equivalia ao potencial turístico, carecendo de ser revertida, o que a tornou, nos termos do modelo de Kingdon, um problema.

Isso pôde ser observado na visão do governador do estado, registrada nas páginas iniciais do Plano Ver-o-Pará, transcrita a seguir.

Reunindo em seu território aspectos da enorme diversidade da Região, numa síntese exuberante onde se destacam a força doce do Amazonas, a delicadeza dos igarapés gelados, as praias banhadas pelo Atlântico: várzeas, florestas, campos e montanhas compondo cenários tão distintos quanto belos.

Com uma riqueza cultural que se manifesta no canto, nas danças, na culinária, no artesanato que resgata a arte dos povos indígenas e reconta a alegria popular expressa nos singelos brinquedos de miriti.

Tendo um povo com autoestima crescente, que se orgulha de seu estado, de sua beleza, riqueza e cultura. Um povo acolhedor, hospitaleiro e caloroso, que sente prazer em receber os visitantes e apresentar seu querido Pará.

Tudo isto faz do Pará a Obra Prima da Amazônia. E fazer da Obra Prima da Amazônia um destino turístico forte é meta prioritária do Governo. [...] Uma meta perfeitamente integrada às diretrizes maiores do Governo, [...] [e] Para dar forma concreta à meta, o Governo [...] definiu um planejamento estratégico, o “Ver-o-Pará”, [...] Um plano que vai estimular a vocação natural do Pará de fazer da sua história, da sua cultura e do seu meio ambiente importantes insumos para o desenvolvimento econômico e social, baseado na sustentabilidade. (PARÁ, 2012b, p. 5).

Percepção compartilhada pelo então presidente da PARATUR, e atual secretário estadual de turismo, ao afirmar, por ocasião dos preparativos para o lançamento do Ver-o-Pará, que

Esse Plano deu as diretrizes para as políticas de investimentos no turismo do Pará, que detém cerca de 50% dos atrativos turísticos de toda a Amazônia. Dez anos depois [do lançamento do Plano de Turismo do Pará elaborado pela empresa de consultoria THR] estamos lançando o Plano Estratégico do Turismo, que continua tendo o condão do desenvolvimento, mas terá seu foco nos mercados. Vamos trabalhar também os produtos que o Pará oferece, a exemplo do Círio de Nazaré, do ecoturismo nas seis regiões turísticas. (SOARES, 2011, s.p.).

E que era também o entendimento da Chias *Marketing* ao registrar que

Gap é um termo em inglês que significa intervalo, lacuna ou distanciamento e que na metodologia adotada neste planejamento, permite mostrar os desajustes existentes entre os recursos turísticos do Pará e aquilo que efetivamente comercializado pelo mercado. [...]

Por suas características geográficas, ambientais, históricas e sócio-culturais, o Pará possui um extraordinário potencial turístico. Na análise de seus atrativos, foram avaliados 465 recursos em todo o Estado, distribuído em seus 6 polos turísticos; no entanto, **apenas 49% considerados produtos**, ou seja, 228 produtos estão minimamente estruturados para oferecer ao visitante condições básicas de acesso, conforto e segurança. [...]

No entanto, dos 228 produtos, apenas 05 são ofertados pelos canais de distribuição, ou seja, **pouco mais de 2% são efetivamente promovidos e comercializados**. (PARÁ, 2011e, p. 128-129, grifos do autor).

Compreende-se, então, nas falas desses atores, o entendimento de que o estado possuía um potencial turístico enorme que não era devidamente aproveitado, mas que necessitava ser de maneira devidamente planejada. O que aconteceria via Plano Ver-o-Pará.

Contribuíram, também, para a definição da situação as comparações que foram realizadas com base nos indicadores referentes ao turismo no mundo, no Brasil e no estado feita

pela Chias *Marketing* no Plano Ver-o-Pará. Tal qual a Indústrias Criativa, a Chias delineou o diagnóstico do turismo no Pará comparando o potencial turístico paraense com tais indicadores. Ela concluiu, por conseguinte, que “[...] os pontos fortes ou positivos do turismo paraense [são] principalmente a cultura e a natureza” (PARÁ, 2011e, p. 34) e que

[...] o Pará, como destino turístico, tem hoje um posicionamento associado a produtos de natureza, mas é percebido pelos diferentes públicos pesquisados, tanto profissionais quanto consumidores, como um destino de baixa credibilidade ou confiabilidade. Essa baixa credibilidade está associada à falta de estrutura, baixa qualidade de serviços e altos preços. (PARÁ, 2012b, p. 63).

A relação direta entre os produtos e recursos identificados e as tipologias de demanda que deverão ser captadas para o Estado, originou a seguinte seleção de segmentos [Turismo na natureza, Turismo cultural, Sol e praia, Turismo de eventos, Turismo de negócios], que servirá como base para o desenho detalhado dos produtos para a promoção e para definição das necessidades de desenvolvimento, dentro de cada segmento. (PARÁ, 2012, p. 66).

De acordo com as informações sobre o mercado atual e potencial levantadas na análise da situação atual, foram selecionados os mercados geográficos que devem ser alvo das ações de marketing do destino Pará. Para a seleção e o agrupamento dos mercados foi considerada uma combinação de elementos chaves, tais como: proximidade, acessibilidade, perfil da população, motivação e interesse potencial na Amazônia Brasileira. (PARÁ, 2012b, p. 67).

Vale registrar que foram selecionados mercados nacionais e internacionais, os quais estão apontados na Figura 11. E que, tal comparação colaborou, do mesmo modo, para a proposição das soluções por parte da Chias *Marketing*, semelhante ao que aconteceu com a Indústrias Criativas no Amazonas.

Figura 11 – Mercados alvos para as ações de *marketing* do destino Pará



Fonte: Pará (2012b, p. 67).



Alicerçado nisso, averiguou-se que foram definidos cinco segmentos turísticos prioritários para o desenvolvimento do turismo no Pará: turismo na natureza; turismo cultural; sol e praia; turismo de eventos e turismo de negócios. E que os públicos-alvo foram definidos considerando não apenas a motivação (aqui entra a relação com os segmentos definidos), mas também a proximidade, acessibilidade, perfil da população e interesse na região amazônica. Por conseguinte, a proposição das soluções e alternativas para o equacionamento dos problemas do turismo paraense considerou esses segmentos e mercados.

A Chias *Marketing* identificou ainda, uma relação entre o Amazonas e o Pará, segundo demonstrado a seguir.

O Amazonas é o único estado da macrorregião Norte citado pelos entrevistados, que destacam Manaus entre os destinos nacionais mais vendidos e é identificado como o principal concorrente do Pará no mercado brasileiro. (PARÁ, 2011e, p. 33).

O resultado demonstra que o produto da região melhor posicionado nos mercados internacionais é Manaus, seguido por dois produtos do Pará, Belém e Ilha do Marajó. Amazônia Brasileira como oferta integral só aparece em um país e observa-se que as ofertas da região presentes nos catálogos das operadoras em todos os mercados têm relação com o Rio Amazonas e a cultura indígena local. (PARÁ, 2011e, p. 40).

Tem-se, portanto, que essa empresa de consultoria considerou uma comparação entre os próprios estados do Amazonas e do Pará para a formulação e suas proposições, tal como o fez a Indústrias Criativas.

Por fim, a questão da categoria foi outro fator que contribuiu para a definição da situação do turismo no Pará. Nesse contexto, o governador do estado Pará concebia, e continua concebendo, o turismo como

[...] um segmento econômico que essencialmente não agride a natureza, desde que corretamente conduzido, e que espalha democraticamente seus efeitos positivos por toda a sociedade. [...] [para o qual foi definido] um planejamento estratégico, o “Ver-o-Pará”, para sustentar o trabalho do setor como política pública capaz de gerar desenvolvimento com sustentabilidade e justiça social. [...] [e que é um] instrumento fundamental e importante no conjunto das ações que se destinam a elevar a qualidade de vida e reduzir as desigualdades entre o povo paraense. (PARÁ, 2012b, p. 5).

[...] como ferramenta de geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida dos que estão ligados direta e indiretamente a essa cadeia produtiva. [...] possibilitando que o Estado do Pará dê passos largos rumo ao desenvolvimento, e ainda consolida o turismo como uma atividade produtiva, capaz de gerar emprego, renda e melhorar a qualidade de vida da sociedade. (Fragmento da ata da 63ª Reunião Ordinária ocorrida em 11/11/2011).

Concepção compartilhada pelo secretário de turismo do Pará ao defender, por ocasião do lançamento do Plano Ver-o-Pará, que

A finalidade é reforçar a gestão pública do turismo e, desta forma, dar clareza à sociedade de que o turismo é atividade produtiva e econômica prioritária para o Estado, assim como dar segurança ao empresariado para que venha a investir cada vez mais na consolidação dos arranjos produtivos necessários para o crescimento da atividade. (PARÁ, 2012b, p. 7).

[...] não acreditamos em desenvolvimento sem sustentabilidade, em crescimento sem competitividade e não existe competitividade sem qualidade, e crescimento sem qualidade e inovação. Esses são os pilares que fundamentam este Plano Estratégico de Turismo. (Fragmento da ata da 63ª Reunião Ordinária ocorrida em 11/11/2011).

Era também pela última presidente da PARATUR, que defendia ser

[...] importante observar que o Pará já se consolidou como um dos destinos mais atraentes do Brasil junto aos mercados consumidores do turismo, uma das atividades econômicas que mais crescem no mundo, vetor de desenvolvimento sustentável. É em nome desse desenvolvimento, que gera qualidade de vida, trabalho e renda à nossa gente, a partir da vinda de turistas, que a PARATUR, com apoio da SETUR dará continuidade ao desafio de promover o turismo, [...]. (PARÁ, 2012b, p. 9).

Essa concepção embasou o trabalho da Chias *Marketing*, segundo relatou sua representante (informação verbal)<sup>131</sup>, uma vez que

Havia uma urgência muito grande do Governo do Estado, que estava assumindo naquele ano de 2011, de fazer com que a atividade turística entendida como uma oportunidade e não como um problema, era uma oportunidade para o desenvolvimento do Estado, ela conseguisse entrar no planejamento plurianual para os quatro anos de governo.

Verifica-se, com isso, que o entendimento do turismo como mecanismo para a promoção do desenvolvimento do estado, e não como problema público carente de solução, aconteceu também no Pará.

Em resumo, os indicadores, eventos-foco e os programas já existentes influenciaram o fluxo de problemas e foram, igualmente, os meios através dos quais as pessoas dentro e no entorno do governo tomaram conhecimento da situação do turismo no Pará. E o turismo foi definido por essas pessoas, não como um problema a ser solucionado, mas sim como uma oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, do socioespacial.

---

<sup>131</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

### 5.2.2 O fluxo da política no Pará: influências do contexto político

O clima ou humor político estadual; a mudança no interior do governo, via processo eleitoral e modificações na administração; e as forças políticas organizadas influenciaram no fluxo da política no estado do Pará, repercutindo no estabelecimento de sua agenda. De início, tem-se que, segundo Kingdon (2007b, 2011), a percepção do clima ou humor político pelos atores governamentais serve tanto para promover alguns assuntos em sua agenda política quanto para impedir que isso aconteça. E cria, também, o solo fértil que permite a um assunto alçar posição de destaque nessa agenda.

Nesse contexto, no Pará, o clima ou humor político estadual foi determinante pois a atividade turística não entrou na agenda governamental durante a gestão pública no período 2007-2010. O que fez com que a relação entre o *trade* turístico paraense e o governo do estado se caracterizasse pela animosidade, insatisfação e descrença. Constatou-se nas atas das reuniões do FOMENTUR do ano de 2010, conforme trechos relatados abaixo.

Em seguida o senhor [...], representante da ABBTUR, informou que esteve em São Paulo, no evento da BRAZTOA, e que foi vergonhosa a participação do Pará. [...] disse que vem acompanhando os trabalhos realizados pela PARATUR, apesar dos constantes cortes de recursos destinados à Companhia. (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 29/03/2010).

A Srª. [...], Presidente da ABAV, fez um breve desabafo sobre o descaso do Governo Estado do Pará com o turismo. Ressaltou que as empresas do setor turístico estão quebrando, pois o Governo não está preocupado com o desenvolvimento do turismo. (Fragmento da ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR ocorrida em 29/03/2010).

Em função desse descontentamento, o presidente da PARATUR em exercício no ano de 2010 se mostrou incomodado com a situação e tentou apaziguar os ânimos afirmando que

[...] assumiu o cargo da Presidência da PARATUR não apenas para cumprir o expediente, mas para fazer o seu papel da melhor forma possível, que é desenvolver o turismo do Estado do Pará. Em seguida, informou que tentará sensibilizar, ao máximo, a Governadora com relação ao turismo, mas acredita que deva ser apresentada, primeiramente, uma proposta concreta e viável. Em ato contínuo, o Sr. [...] [representantes da UFPA] sugeriu que deixasse o assunto em aberto e para outro momento. (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 26/03/2010).

Porém, mesmo com essa proposição do presidente da PARATUR, o *trade* ainda se mostrava descrente, o que ficou claro no posicionamento de outro integrante do fórum conforme transcrito a seguir.

[...] o Presidente solicitou uma reunião com o *trade*, para que seja discutida a pauta da referida reunião a ser agendada com a Governadora. O Sr. [...], representante da ABRAJET, comentou que a missão do Presidente será muito árdua, pois não vê o Governo preocupado com o turismo. (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 26/03/2010).

Esse clima tenso entre o *trade* turístico paraense e o governo do estado repercutiu, do mesmo modo, na relação entre o *trade* e o presidente da PARATUR, conforme demonstra o seguinte fragmento.

Em ato contínuo, a Sra. [...], Presidente da ABAV, informou que o empresariado não confia no Governo, em função da descontinuidade do que foi feito anteriormente. Em seguida, o Presidente, o Sr. [...] informou que quando assumiu a PARATUR teve o cuidado de manter a equipe técnica para que os projetos não fossem prejudicados e, que também ficou agendada uma reunião com os empresários, no qual deveria encaminhar uma proposta para a Governadora e, nenhum empresário compareceu, sendo que não teve oportunidade de ouvi-los. (Fragmento da Ata da 56ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 27/09/2010).

E permaneceu assim até o final da gestão da governadora Ana Júlia Carepa, em 2010, o que pode ser observado nos relatos de integrantes do FOMENTUR durante a primeira reunião desse fórum após a posse, em 2011, da gestão estadual nova.

O Sr. [...], [representante dos Argonautas] Coordenador da Câmara de Políticas Públicas, explanou brevemente sobre as ações das últimas reuniões da referida câmara, cujo objetivo é realizar a análise de documentos oficiais referentes ao gerenciamento dessas políticas. Ressaltou, também, que de 2007 a 2009 houve uma crise no setor de turismo, devido à falta de participação e investimento do Estado e da iniciativa privada. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Em seguida, o Sr. [...], empresário e representante da Federação da Agricultura do Estado do Pará – FAEPA, enfatizou que o segmento do turismo está fragilizado e informou da baixa frequência de turistas no Hotel Fazenda em Soure, de sua propriedade. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Os acontecimentos narrados confirmam o que defende Kingdon (2007b, 2011) ao afirmar que o clima ou o humor político pode ser um eco de eventos em nível governamental. Foi justamente o que aconteceu no Pará.

O clima político descrito acima, que já estava tenso por conta da atenção pouca do governo quanto à atividade turística, se acirrou com a nomeação do presidente da PARATUR. O que pode se confirmado pelo pronunciamento da presidente da ABAV em reunião do FOMENTUR, transcrito a seguir.

Em resposta, a Sra. [...] ressaltou que a Governadora estava ciente, que o trade queria um técnico da área de turismo, na presidência da PARATUR, que de um dia para o outro a Dra. [...] [técnica efetiva dessa companhia] foi exonerada do cargo de presidente interina, sendo que o trade nem foi consultado pela Governadora. Finalizou dizendo que a PARATUR é uma troca de interesse político. (Fragmento da Ata da 56ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 27/09/2010).

Esse clima gerou, então, algumas manifestações contrárias, capitaneadas, majoritariamente pelo *trade*, as quais serão abordadas mais à frente. Paralelo a isso, outro fator contribuiu para a configuração do clima político estadual: a veiculação de notícias negativas sobre o Pará nas emissoras de televisão nacionais. Notícias que não diziam respeito à atividade turística em si, mas que comprometiam a imagem do Pará, o que é um fator relevante no que se refere à atração de visitantes. Esse assunto chegou a ser pauta de reunião do FOMENTUR, ocasião na qual

[...] a Sra. [...] [secretária executiva do fórum] comentou sobre o compromisso assumido pelo grupo de trabalho do fórum e pela SECOM<sup>132</sup> sobre o gerenciamento da imagem do Estado do Pará. Em ato contínuo, o Sr. [...] [representante da UFPA] falou sobre o desenvolvimento de uma ação concreta contra as notícias negativas do Estado, que acabam prejudicando o turismo. Em seguida, o [...] [secretário adjunto da SECOM] ressaltou que não é apenas o setor de turismo o prejudicado, mas todo o Estado. [...] Ademais, questionou-se o fato de veicularem apenas notícias negativas sobre o Estado do Pará. (Fragmento da Ata da 54ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 20/06/2010).

E com o intuito de reverter isso, algumas ações foram apresentadas, entre elas

[...] o representante da SECOM apresentou as propostas para elaboração de um Plano de Gerenciamento da Imagem do Pará, sendo iniciado com algumas considerações referentes às notícias negativas sobre o Pará. [...] Em seguida, o [...], representante da ABRAJET, sugeriu uma tentativa de contato com a Rede Bandeirantes de Televisão, Rede Record e outras emissoras, como também, sugeriu uma parceria entre ABRAJET e SECOM, sendo esta acatada pelos presentes. (Fragmento da Ata da 54ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 20/06/2010).

Observa-se que essas ações foram propostas por entidades que não a PARATUR, o que confirma a capacidade diminuta de atuação dela, descrita anteriormente. Tem-se, assim sendo, que os acontecimentos descritos colaboraram para a configuração do solo fértil que possibilitou ao turismo ascender à agenda do estado do Pará.

Isto, pois, esse clima político gerou, é possível afirmar, algumas consequências políticas relevantes. Entre as quais ressaltam-se o resultado das eleições de 2010 e a posse da gestão governamental nova, em 2011. Com isso, tal clima mudou e se tornou propício à atividade

---

<sup>132</sup> Secretaria de Estado de Comunicação.

turística, o que foi observado nos pronunciamentos, transcritos abaixo, de alguns integrantes do FOMENTUR.

O Presidente [do fórum e também da PARATUR], [...], [...] Dando prosseguimento, informou que esteve em reunião com o Governador do Estado do Pará e, o mesmo demonstrou interesse em fortalecer a atividade turística no Pará, enviando votos de cumprimentos aos membros do Fórum. [...] (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Dando continuidade, o [...], Consultor do Ministério do Turismo ressaltou e destacou com satisfação a importância da presença e da representatividade da iniciativa privada e do poder público no fórum. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Isso foi sentido não somente pelos representantes da esfera governamental, identificados nesses fragmentos, mas também pelos empresários

[...], Presidente do SINDETUR [...] Conclamou os Presidentes das demais entidades empresariais, a juntar esforços, participando efetivamente dos Conselhos de Turismo, oferecendo sugestões e projetos. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Essa chamada ao setor empresarial para união de esforços feita pelo representante SINDETUR foi corroborada pelo presidente da PARATUR.

Isto, pois, ele defendia, e continua a defender, que “[...] sem o apoio dos empresários não é possível desenvolver o turismo.” (Fragmento da Ata da 60ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 25/04/2011). E que “O Estado age apenas como facilitador.” (Fragmento da Ata da 62ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 10/08/2011). O que demonstra que eles estavam cientes dos papéis a serem desempenhados pelo estado e pela iniciativa privada na atividade turística, os quais estão descritos no subcapítulo 2.1.1.2.

Nesse contexto, e seguindo o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), a mudança no interior do governo foi outro elemento a compor e determinar o fluxo político no Pará. Ela ocorreu a partir do resultado do processo eleitoral de 2010, que levou à eleição e, conseqüentemente, à posse, em janeiro de 2011, de um governo novo, capitaneado pelo governador Simão Jatene do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Este governador promoveu uma redefinição na estrutura administrativa do estado e nomeou Adenauer Góes para a presidência da PARATUR, que já havia exercido tal cargo anteriormente, conforme descrito no subcapítulo 4.1.2.

O presidente da PARATUR assumiu também a presidência do FOMENTUR, conforme registrado na ata da primeira reunião desse fórum transcrita abaixo.

O Presidente, Adenauer Góes, saudou a todos os presentes e, em seguida, falou sobre o convite do Exmo. Simão Jatene, Governador do Estado do Pará, para assumir a presidência da PARATUR. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Nessa mesma reunião, representantes do *trade* turístico expressaram sua satisfação com a nomeação dele, entre os quais

[...] a Srª. [...], Presidente da Associação Brasileira das Agências de Viagem - ABAV-PA parabenizou a volta do Sr. Adenauer Góes a Presidência da Companhia e parabenizou, também, o Exmo. Governador do Estado, Simão Jatene [...]. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

[...] o Sr. [...], Presidente do SINDETUR enalteceu a volta do Sr. Adenauer à Companhia, como também demonstrou satisfação pela nomeação do Wilson Schulber, Superintendente do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Isso demonstra que o *trade* turístico passou a devotar confiança no governo do estado, em virtude, mormente, da nomeação para a presidência da PARATUR de alguém que, mesmo não sendo um técnico da área<sup>133</sup> como eles desejavam anteriormente, detinha o apoio e aprovação dos seus representantes. Situação que se contrapôs à ocorrida na gestão governamental anterior.

Verifica-se que a percepção dos participantes governamentais desse clima político estadual novo também contribuiu para configuração do solo fértil que possibilitou a ascensão do turismo a uma posição elevada na agenda do governo paraense. Isso pois, o governador eleito era favorável à atividade turística, conforme relato do presidente da PARATUR aos integrantes do FOMENTUR transcrito a seguir.

O Presidente Adenauer Góes [...] informou que esteve em reunião com o Governador do Estado do Pará e, o mesmo demonstrou interesse em fortalecer a atividade turística no Pará, [...] [e] que uma das prioridades do Governo do Estado é a retomada do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, lançado em 2001, e a criação da Secretaria de Turismo do Estado do Pará. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

E ambos, plano e criação da secretaria, se tornaram realidade ainda em 2011. Isso aconteceu dentro do que Kingdon (2011, p. 26) define como o “[...] período de lua de mel inicial” da administração nova. Nesse período, que correspondeu aos primeiros onze meses do governo Jatene, os olhares do *trade* turístico estavam voltados para o governador eleito com grande

<sup>133</sup> Ele é médico ortopedista/traumatologista.

exceptiva. E tal expectativa foi, aos poucos, se tornando realidade, conforme consta no fragmento de ata abaixo.

Dando continuidade, o Presidente repetiu as palavras do Governador do Estado, Exmo. Simão Jatene, sobre o compromisso de criar a Secretaria de Estado de Turismo. Falou, ainda, que a empresa Chias Marketing será recebida pelo Exmo. Governador e pelo Sr. [...], Secretário Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção. A entrega do Plano está prevista para a primeira semana de outubro. (Fragmento da Ata da 62ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 10/08/2011).

E se concretizou com o lançamento do Plano Ver-o-Pará, em novembro de 2011, durante reunião do FOMENTUR. O lançamento do Plano Ver-o-Pará foi feito pelo próprio governador do Pará, ficando registrado na ata da reunião do FOMENTUR que

[...] o Governador Simão Jatene, em seu segundo<sup>134</sup> governo lança o Plano Ver-o-Pará e enfatiza que o plano surge como norteador das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo paraense, [...]. [...] que ao apresentar o plano estratégico para o turismo, tem-se a oportunidade de ver o potencial e também os desafios do turismo paraense. (Fragmento da Ata da 63ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 11/11/2011).

Nessa mesma reunião, o governador anunciou o encaminhamento, à Assembleia Legislativa do Pará, do projeto de lei para a criação da Secretaria Estadual de Turismo afirmando que

Ao assinar a criação da Secretaria de Turismo, não faço simplesmente para criar mais um órgão, e sim para que seja um instrumento concreto de viabilização do turismo neste Estado. Agora, o projeto de lei será encaminhado à Assembleia Legislativa, e não tenho dúvida que, de forma rápida e eficiente, os parlamentares deverão aprová-lo. (Fragmento da Ata da 63ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 11/11/2011).

O que aconteceu no final de dezembro do mesmo ano, sendo também pauta de reuniões do FOMENTUR, como comprovam os registros em atas abaixo.

A representante do Presidente da PARATUR, Sra. [...] (Assessora da Presidência), [...] Anunciou que a Secretaria de Turismo foi criada em vinte e oito de dezembro de dois mil e onze, e que aguarda a nomeação do Adenauer Góes para primeiro Secretário de Turismo do Estado; 2 - que a PARATUR será reestruturada e ficará com a função exclusiva de divulgação e *Marketing* Turístico; 3 - que SETUR, PARATUR e FOMENTUR, formam o Sistema Estadual de Gestão Integrada do Turismo, conforme a lei nº 7593/2011, e que dessa forma o FOMENTUR também passará por uma reformulação em seu regimento interno. (Fragmento da Ata da 63ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 11/11/2011).

---

<sup>134</sup> Ele havia governado o estado no período de 2003 a 2006.



[...] o Sr. [...] [representante do SINDETUR], ressaltou que acompanha o turismo há quase 40 anos e hoje vê o seu avanço, a exemplo da criação do Hangar – Centro de Convenções da Amazônia e da SETUR. Também reconheceu que não basta apenas cobrar do Governo do Estado, mas cada um deve fazer a sua parte. (Fragmento da Ata da 65ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 09/05/2012).

Observa-se, então, que os anseios e demandas do *trade* turístico que vinham sendo apresentados, majoritariamente, nas reuniões do FOMENTUR receberam o apoio e foram atendidos pela administração pública nova, fruto do resultado das eleições de 2010.

Ademais do clima ou humor político estadual e da mudança do interior do governo, e seguindo o que estabelece o Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), as forças políticas organizadas compuseram o fluxo da política no Pará, sendo constituídas, majoritariamente pelo *trade* turístico. Assim, a influência do *trade* turístico paraense foi decisiva, pois o estado detém inúmeros equipamentos e serviços turísticos. E os proprietários e gestores deles representados por suas respectivas entidades de classe ansiavam por um fomento maior ao turismo por parte da gestão pública e, por conta disso, pressionavam o governo.

Eles exerceram pressão sobre o governo em favor de suas demandas, mas também falharam em fazê-lo. Constatou-se isso por dois motivos. O primeiro, em função da articulação deles em defesa da atividade, por conta dos acontecimentos descritos anteriormente (descaso quanto ao turismo e nomeação do presidente da PARATUR à revelia do *trade*). Exemplos dessa articulação foram a divulgação de uma carta manifesto em favor do turismo e o boicote à Feira Internacional de Turismo da Amazônia (FITA), ambos em 2010.

A “Carta aos governantes: um manifesto pelo turismo” foi encaminhada aos editores dos principais meios de comunicação do estado, via e-mail, em 21 de março de 2010. Na íntegra<sup>135</sup> dela é relatado que

Em 1948 o português Joaquim Marques dos Reis começou a escrever esporadicamente os artigos “**Terras de Portugal**”. Seus relatos de Portugal, despertaram grande curiosidade nos leitores. Após cinco anos no jornalismo foi incentivado pelos leitores, amigos e conhecidos a estabelecer um intercâmbio cultural e turístico entre Brasil e Portugal. Em 22 de agosto de 1962 Marques dos Reis fundou a **Lusotur - Viagens e Turismo Ltda**, hoje a mais antiga agência de viagens de Belém. Com a Lusotur instalada, Marques dos Reis estendeu suas viagens para outros países: Estados Unidos, México, Canadá, Argentina, Chile, Paraguai, Uruguai e muitos outros. Em 1966, por sua insistência, a TAP – Transportes Aéreos de Portugal, montou um escritório em Belém. Em 1 de outubro de 1973, abriu o “**Equatorial Palace Hotel**”, um prédio de 14 pavimentos com 109 apartamentos, restaurante, bar, boite, piscina, salões para eventos, que logo na semana seguinte recebia o primeiro grupo de 27 turistas portugueses que estavam vindo pela primeira vez ao Brasil, em vôo direto de Lisboa a Belém. Ficaram deslumbrados com o “Círio de Nazaré”, a Ilha

<sup>135</sup> Fornecida pela assessora de comunicação da PARATUR, por ocasião da pesquisa de campo realizada em 2013. Grifos no original.

do Marajó e com a praia do Mosqueiro. Era definitivamente a consolidação de uma nova atividade econômica, ferramenta de geração de emprego e renda para os paraenses.

Estes relatos são apenas um lembrete de um sonho iniciado aqui no Pará há mais de meio século. O sonho de tornar a Amazônia, e neste contexto o Pará, uma referência para o turismo mundial. Uma semente plantada em solo fértil, com esmero e expectativas de um futuro promissor. De lá para cá muitas coisas aconteceram: O Pará caiu no gosto dos turistas europeus, americanos e até asiáticos. Foi apontado pelo guia americano Fromer's como um dos 10 destinos do mundo a despontar até 2010. Belém ganhou o título de Metrópole da Amazônia, novos equipamentos e espaços turísticos. Mas, o sonho aos poucos vem se desfazendo em meio ao descaso do poder público com esta atividade que garante o sustento de milhares de famílias. De repente, as obras cessaram, a manutenção dos equipamentos foi deixada para segundo plano e nem se houve falar em novos investimentos. As companhias aéreas aos poucos se retiraram de Belém, o turismo voltou a receber conceitos ultrapassados de "potencial", as políticas públicas de investimento no setor são "planejadas" mas nunca executadas de fato. Os 144 municípios do Pará foram relegados quando o assunto é opção de linhas aéreas. Turismo interno nem se fala mais no assunto. E, como se não bastasse, não há diálogo algum por parte do Estado com o setor empresarial e as entidades de classe. Não há investimentos em formação de mão de obra, em capacitação de receptivo ou do próprio corpo técnico dos profissionais do governo que atuam na área.

Nesse cenário de abandono completo do turismo, considerado em outros estados e países como a indústria sem chaminés, que mais tem crescido e gerado emprego e renda, encontramos um órgão oficial (Companhia Paraense de Turismo – PARATUR), que deveria ser o elo de ligação entre os setores, simplesmente relegada ao acaso, transformada em moeda de troca política pela atual Governadora Ana Júlia Carepa. Na última eleição foi dada como presente ao PMDB. Mas um presente no estilo Cavalo de Tróia, sem orçamento, sem constar na lista de prioridades do Governo. O resultado foi a desistência do cargo, em novembro do ano passado, da presidente do órgão, Ann Pontes, sufocada pela falta de orçamento. Por quatro meses a técnica Conceição Silva da Silva, então diretora de fomento da PARATUR, vinha ocupando o cargo, até esta semana quando foi repassado a um membro do PSC, partido aliado do governo, mas que até então não ocupou nenhum cargo. Sem conhecimento algum da área, Luiz Antônio da Silva Souto, mais conhecido como Lula, foi indicado pelo presidente da legenda, deputado federal Zequinha Marinho, e fará parte da aliança política do PT com o PSC, visando às eleições de outubro.

Alheios à questão "politiqueira", embora consciente da importância da questão política, desde que seja saudável e coerente com aqueles que dela dependem, enquanto representantes dos diversos segmentos do turismo paraense, e em nome dos milhares de famílias beneficiadas diretamente e indiretamente com esta atividade econômica, nos manifestamos publicamente no sentido de chamar a atenção da sociedade e da governadora Ana Júlia Carepa, para que seja sensível com esta questão. Para que não feche os olhos ao fato de que a rede hoteleira pode chegar a uma taxa de ocupação de 11% até 2011 se algo não for feito para promover o turismo paraense nos grandes mercados emissivos. À dura realidade de que o Pará está desabastecido de vãos adequados à demanda turística. E, o mais grave, não há iniciativas de promoção do turismo paraense, sem falar que estamos na iminência da não realização da FITA – Feira Internacional de Turismo da Amazônia, com a qualidade que deve ter, pela descontinuidade das políticas públicas de investimento e planejamento turístico.

Nosso manifesto não é contra este ou aquele partido, é um manifesto de apoio ao PT – PARTIDO DO TURISMO.

Assinaram-na as seguintes entidades de classe, representativas do turismo no FOMENTUR: ABAV-PA; ABIH-PA; ABRASEL-PA; ABRAJET-PA; SINDETUR-PA; Belém Convention & Visitor Bureau; Sindicato do Hotéis, Bares, Restaurante e Similares (SHBRS-PA); Sindicato dos Guias de Turismo do Pará (SINGTUR-PA); e ABBTUR-PA.

Todavia, é possível abstrair que essa carta não surtiu o efeito desejado e as forças políticas organizadas falharam em pressionar o governo. Isto, pois, conforme demonstrado anteriormente, este último não modificou seu posicionamento quanto à atividade turística no estado: a presidência da PARATUR continuou a mesma e os recursos orçamentários, idem. Na reunião do fórum nesse mesmo mês de março, foi solicitado ao presidente da PARATUR que “[...] tentasse agendar uma reunião entre a Governadora do Estado, o *trade* e a PARATUR” (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 29/03/2010). O que também não deu certo, conforme consta nos fragmentos de ata do fórum transcritos anteriormente.

O *trade* decidiu, então, não participar da FITA 2010. Decisão que foi objeto de apoio e também de preocupação por parte de representantes de outras entidades, segundo demonstrado a seguir.

Em seguida, o senhor [...], representante da ABRAJET, informou que a entidade a que pertence mostrou-se solidária com a posição do *trade*, mas não faz parte da iniciativa privada, pois a ABRAJET é ligada ao setor jornalístico. Por fim, informou que esta participará da FITA. O senhor [...] [representante da UFPA] registrou a sua preocupação sobre o fato do *trade* não participar da FITA, pois acredita que o evento, para que obtenha sucesso, necessita da participação da iniciativa privada, como também, do setor público. (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 29/03/2010).

E o *trade* realmente não participou dessa feira, conforme registrou a presidente da ABAV ao relatar que

[...] os empresários não participaram da FITA e que o evento foi uma feira de municípios e não uma feira internacional. Também teve a questão política que atrapalhou e, na sua opinião esse evento é responsabilidade de toda sociedade. Por fim, ressaltou que na feira não houve a realização de negócios. (Fragmento da Ata da 56ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 27/09/2010).

Mesmo com essa repercussão, as forças políticas organizadas falharam, mais uma vez, em pressionar o governo. Até mesmo porque já se estava às vésperas das eleições 2010. Porém, em que pese o *trade* não tenha alcançado seu objetivo, é provável que esse acontecimento tenha contribuído para a mudança no governo resultante desse pleito eleitoral.

O segundo motivo da constatação da atuação das forças políticas organizadas no fluxo da política é que os participantes do FOMENTUR possuíam, e possuem até hoje, o poder de consentir ou vetar os projetos ou atividades propostas pela PARATUR e/ou por qualquer entidade que almejasse desenvolver ações relacionados ao turismo no estado. O que será

discutido melhor no subcapítulo 6.2. E também de aprovar ou rechaçar os projetos que seriam encaminhados ao Ministério do Turismo, tal como ocorria com o Fórum Estadual de Turismo do Amazonas.

Uma razão para tanto foi que, “[...] a criação do Fórum seguiu o modelo do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo.” (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011). Nesse contexto, antes de ser uma regalia do fórum, a aprovação dos projetos a serem enviados ao MTUR era, e continua sendo, uma das orientações e determinações desse mesmo Ministério. Mesmo tais projetos sendo de autoria da PARATUR ou de qualquer entidade autônoma no exercício de suas ações. O que demonstra, similar ao que se constatou no Amazonas, que a gestão estadual do turismo é influenciada pela federal e que esse fórum tem a capacidade de decidir sobre tudo o que se refere ao turismo no estado.

Tem-se que, considerando o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011) e tal como afirmado no início deste subcapítulo, o fluxo da política no estado do Pará foi composto pelo clima ou humor político estadual, pelas mudanças no governo e pelas forças políticas organizadas. Que a combinação clima político estadual e eleições 2010 cooperou para a formação da agenda, mais que a pressão do *trade* turístico sobre o governo. Isto, uma vez que, a semente dos anseios do *trade* turístico paraense germinou no solo fértil do clima político estadual, sentido pelos decisores políticos como alimentado pela mudança no governo, o que possibilitou ao turismo elevar-se à uma posição de destaque na agenda governamental do Pará.

Verificou-se que, semelhante ao Amazonas, o fluxo da política no Pará foi composto pela influência da gestão pública federal, por meio do Ministério do Turismo. A justificativa foi a mesma do estado amazonense: o turismo no estado era gerido por um órgão público específico para isso e o modelo de gestão era composto por um órgão gestor e um de assessoramento tripartite; em conformidade com a esfera federal. Isso, consoante ao que está descrito nos subcapítulos 2.1.1.2 e 4.1.2. Portanto, pode-se afiançar que, junto com o clima ou humor político estadual, tal influência colaborou para a criação do solo fértil e, conseqüentemente, para a ascensão do turismo à agenda política do Pará.

### 5.2.3 Participantes ativos visíveis no Pará: quem eram e como agiam?

O primeiro participante ativo visível a atuar no estabelecimento da agenda do Pará foi o candidato e, posteriormente, governador eleito Simão Jatene, em razão dele ter nomeado

Adenauer Marinho de Oliveira Góes para o cargo de presidente da PARATUR, conforme consta na transcrição abaixo.

O GOVERNADOR DO ESTADO RESOLVE: designar ADENAUER MARINHO DE OLIVEIRA GÓES para responder, até ulterior deliberação, pela presidência da Companhia Paraense de Turismo –PARATUR, a contar de 1º de janeiro de 2011. PALÁCIO DO GOVERNO, 13 DE JANEIRO DE 2011. (Decreto de 13 de janeiro de 2011, publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, nº. 31833, de 14/01/2011, grifos do autor).

E também por acreditar na atividade turística como promotora do desenvolvimento sustentável do estado e por demonstrar interesse em fomentá-la, conforme apontado nos subcapítulos 5.2.1 e 5.2.2.

O segundo foi o presidente da PARATUR, dado seu desempenho no desenvolvimento de suas atividades à frente dessa companhia. Em especial por ele presidir o FOMENTUR, defender o turismo como alternativa para geração de emprego e renda para o estado; e defender a necessidade de contratação da empresa de consultoria para a formulação do plano de desenvolvimento turístico do Pará. Atuação que foi similar à da presidente da AMAZONASTUR, tendo sido ele caracterizado, igualmente a ela, como empreendedor de políticas públicas, o que será abordado no subcapítulo 7.2.1.

E o terceiro foi o ator do processo eleitoral partido político PSDB. A justificativa para isso foi que o turismo figurava, mesmo que de modo indireto, nas “Propostas Defendidas” (COLIGAÇÃO JUNTOS COM O POVO, 2010) pelo então candidato, desse partido ao governo do estado, Simão Jatene, as quais estão descritas no subcapítulo 4.1.2. Vale ressaltar que, em que pese Kingdon (2011) argumente que tais propostas não sejam um guia detalhado para as políticas públicas, no caso do Pará, elas o foram, uma vez que integraram a “agenda mínima” apresentada pelo governador eleito por ocasião do balanço dos cem primeiros dias do seu mandato. O que também está, também, detalhado no subcapítulo 4.1.2.

A exemplo do ocorrido no Amazonas, esses atores participaram do estabelecimento da agenda e se comportaram conforme caracterizado no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011). Todavia, não foi identificada a participação deles na especificação das alternativas ocorrida no fluxo das políticas públicas, a ser descrito no subcapítulo 6.2.2, constantes no Plano Ver-o-Pará. O que é, portanto, coerente com o referido modelo.

Entretanto, ainda considerando o Modelo de Kingdon, três ausências foram identificadas entre os participantes ativos visíveis influentes no estabelecimento da agenda. A primeira foi a dos membros proeminentes do Legislativo (deputados), mesmo existindo na

Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) a Comissão Permanente de Turismo e Esporte (CPTE). Situação similar aconteceu em relação ao estabelecimento da agenda, embora, posteriormente, a atuação dos membros do alto escalão da ALEPA tenha sido relevante por ocasião da aprovação da lei de criação da SETUR.

A segunda ausência foi a da mídia paraense, quer especializada ou não, que também não figurou no estabelecimento da agenda. A explicação é similar à do Amazonas: a não identificação de notícias<sup>136</sup> que fomentassem a circulação de ideias nas comunidades de especialistas ou que expandissem temas em discussão sobre o turismo. Porém foram encontradas quatro reportagens divulgadas durante o ano de 2011, das quais partes dos conteúdos estão transcritas a baixo.

Ver-o-Pará foi o nome escolhido para designar o novo Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Estado, previsto para ser lançado na primeira semana de outubro pelo governador Simão Jatene. A proposta foi apresentada na tarde desta quarta-feira, 10 [de agosto de 2011], durante reunião ordinária dos membros do Fórum Estadual de Desenvolvimento Turístico do Pará (FOMENTUR), que envolve mais de 40 representantes do setor público, iniciativa privada e entidades de classe ligadas ao setor. [...] A pauta central do encontro do FOMENTUR [...] foi justamente a estratégia adotada pela empresa espanhola Chias Marketing, contratada pela Companhia Paraense de Turismo [...] (SOARES, 2011a, s.p.).

Uma pesquisa junto aos agentes de viagens e operadores de turismo sobre o destino Pará está sendo aplicada desde o último dia 19 [de outubro de 2011], data de início da Feira das Américas – 39º Congresso da Associação Brasileira de Agências de Viagens, que encerra nesta sexta-feira, dia 21, no Rio Centro, Rio de Janeiro (RJ). A pesquisa, coordenada pela empresa espanhola Chias Marketing, foi encomendada pela Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) para subsidiar o “Ver-o-Pará” [...]. [...], pesquisadora da Chias Marketing [...] diz que o objetivo da pesquisa é “avaliar junto aos operadores e agentes de viagens como eles percebem os produtos do destino Pará que são colocados à venda no mercado nacional e internacional”. Servirá para que sejam avaliados os pontos positivos e também negativos desses produtos, visando estratégias de melhoramento tanto do produto quanto das ações de marketing, promoção e divulgação. (SOARES, 2011b, s.p.).

O governador Simão Jatene e o presidente da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), Adenauer Góes, lançam no próximo dia 11 [de novembro de 2011], em Belém, o Plano Ver-o-Pará - Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará, que vai nortear as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento do setor. O plano consiste numa importante ferramenta de geração de emprego e renda e de melhoria de qualidade de vida para os que estão ligados direta e indiretamente a essa cadeia produtiva. O lançamento, que seria no dia 31 de outubro, foi adiado para o dia 11 de novembro, às 17 horas, no Teatro Maria Sylvia Nunes, da Estação das Docas. A cerimônia reunirá quase 600 convidados, entre profissionais da área, empresários, entidades ligadas ao turismo, intelectuais, artistas, imprensa especializada, lideranças políticas e outros. (SOARES, 2011c, s.p.).

Com o objetivo de fortalecer o segmento turístico, o Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará, denominado “Ver-o-Pará”, foi lançado pelo governador Simão Jatene

---

<sup>136</sup> No período de 2010-2011, que compreendeu o ano anterior e o no qual se deu o processo de formulação e lançamento do Plano Ver-o-Pará.

e pelo presidente da Companhia Paraense de Turismo, Adenauer Góes, na noite de sexta-feira (11), no Teatro Maria Sylvia Nunes, na Estação das Docas. Na presença da secretária Nacional de Políticas de Turismo, Isabel Mesquita, e de diversas autoridades estaduais e municipais, o governador também assinou um Termo de Compromisso para criação da Secretaria de Turismo do Estado do Pará. (ENGELKE, 2011, s.p.).

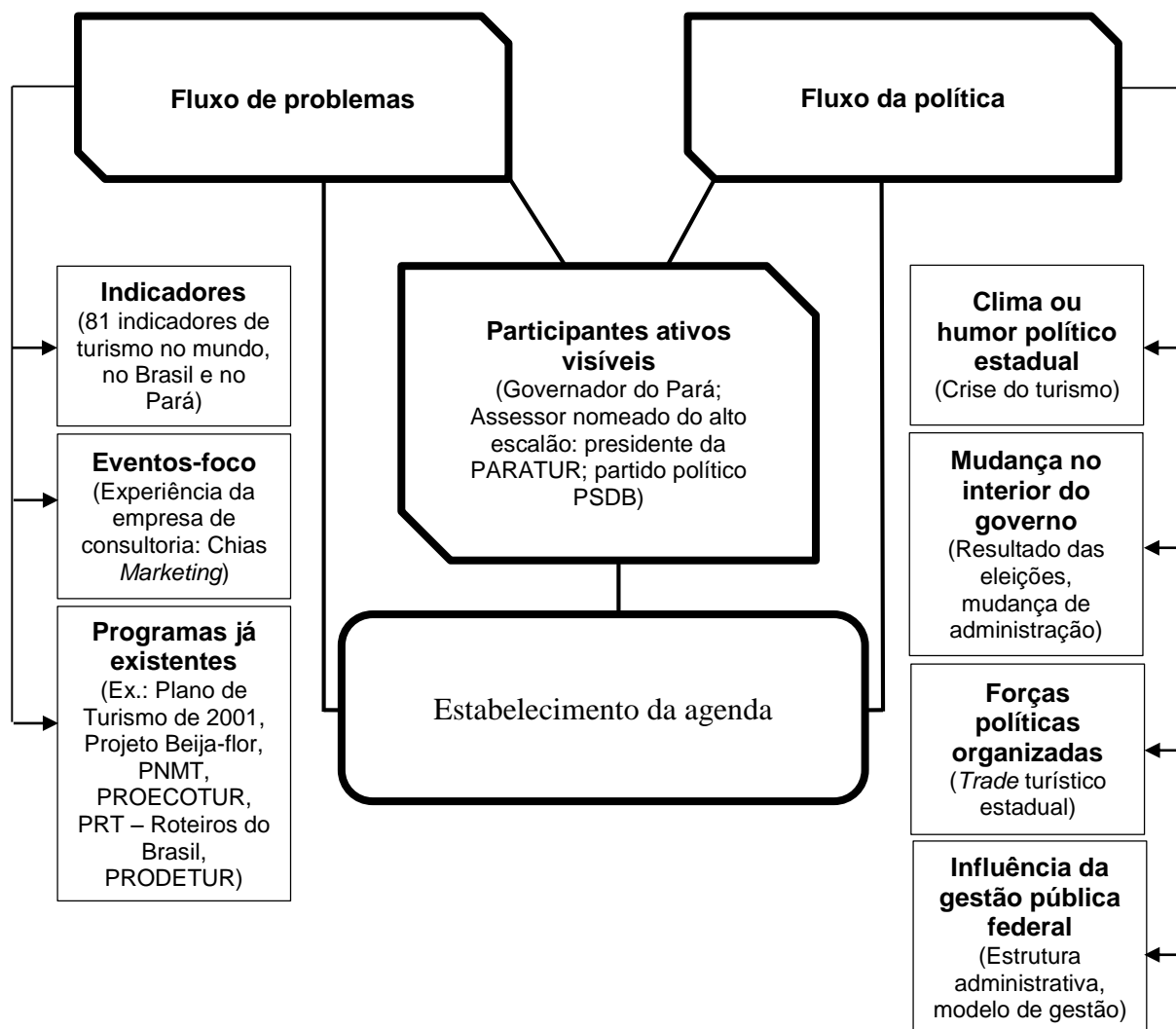
Observa-se que as duas primeiras relatavam as ações que estavam sendo desenvolvidas pela empresa de consultoria e que as duas últimas foram referentes ao lançamento do Plano Ver-o-Pará. Mas isso foi feito apenas a título informativo, e não de discussão.

E a terceira foi a da opinião pública. Esta também não influenciou o estabelecimento da agenda, semelhante ao acontecido no Amazonas. Assim como naquele estado, apenas grupos específicos de pessoas ligados direta ou indiretamente ao turismo tiveram sua opinião considerada, e mesmo assim, não quanto ao estabelecimento da agenda, mas sim em relação à especificação das alternativas elencadas no Plano Ver-o-Pará. Sobre tais grupos específicos será discorrido no subcapítulo 6.2.1.

Nesse contexto, no estabelecimento da agenda do estado do Pará foram influentes três dos seis participantes ativos visíveis apontados por Kingdon em seu Modelo de Fluxos Múltiplos. Foram eles, o governador do estado, o presidente da PARATUR e ator do processo eleitoral partido político PSDB. A influência deles se deu tal qual estabelece o modelo citado.

Baseado no exposto acima, a Figura 12 apresenta uma síntese do processo de estabelecimento da agenda no Pará, destacando os fluxos e os fatores que o influenciaram e os participantes ativos visíveis dele. O fluxo de problemas foi influenciado pelos indicadores, eventos-foco e os programas já existentes; enquanto que o da política foi pelo clima ou humor político estadual, as mudanças no interior do governo, as forças política organizadas e pela gestão pública federal. E os atores participantes desse processo foram os identificados acima.

Figura 12 – O estabelecimento da agenda no estado do Pará



Fonte: Elaborada pela autora a partir da pesquisa (2015).

A título de um comparativo entre Amazonas e Pará, constatou-se que o fluxo de problemas fluiu de modo similar nesses dois estados, todavia com uma diferenciação entre eles quanto aos eventos-foco e uma adaptação na versão original do modelo de Kingdon. Em relação aos eventos-foco, a experiência dos formuladores se deu em ambos, mas no Pará houve, ainda, a crise no setor do turismo. A adaptação ao modelo se deu quanto à influência do *feedback* sobre programas existente, que nos dois estados ocorreu não por conta do *feedback* sobre eles, ou seja, dos resultados gerados por eles, mas sim pela existência deles mesmo. Por conseguinte, o Quadro 22 apresenta a caracterização do fluxo de problemas no Amazonas e no Pará.



Quadro 22 – Fatores influenciadores do fluxo de problemas nos estados do Amazonas e do Pará

<b>Fatores influenciadores</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Indicadores	Confirmado e listados	Confirmado e listados	Listados nos Quadros 19 (Amazonas) e Quadro 21 (Pará).
Eventos-foco	Confirmado	Confirmado	No Amazonas: experiência pessoal dos formuladores da política pública. No Pará: experiência pessoal dos formuladores da política pública e a crise no setor turístico.
<i>Feedback</i> aos programas já existentes	Confirmado com ressalva	Confirmado com ressalva	A ressalva é que o fator influente nos dois estados não foi o <i>feedback</i> aos programas, mas sim os próprios programas.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa (2015).

Quanto à definição da situação do turismo, tanto no Amazonas quanto no Pará, as pessoas dentro e no entorno do governo reconheceram o desequilíbrio entre o potencial natural e histórico cultural dos seus respectivos estados e o nível de aproveitamento desse potencial pela atividade turística, evidenciado pelos indicadores. E definindo isso como algo a ser corrigido, elas decidiram buscar as soluções possíveis e cabíveis, via planejamento do desenvolvimento turístico. Para tanto, contrataram empresas de consultoria com experiência nisso.

Convém destacar que, quanto ao planejamento do turismo nos dois estados, via trabalho dessas consultorias, uma observação a ser feita é que o foco de atuação no Pará ficou pulverizado. Isto, pois, cinco segmentos turísticos foram apontados como prioritários, ao passo que no Amazonas foram definidos apenas dois. A implicação disso é que se torna imprescindível uma gama maior de ações, recursos e até mesmo de tempo para possibilitar ao destino as condições, competitivas e comparativas, mínimas necessárias para atender aos públicos que demandam tais segmentos. O que não é, também, garantia de que seja alcançado.

Comprovou-se, igualmente, que nos dois estados o turismo não era visto como um problema público que necessitava ser solucionado. De acordo com Kingdon (2007b, 2011), se um problema não é definido com tal, ele não se torna prioridade e, conseqüentemente, não ocupada lugar proeminente na agenda política do governo do estado. Pode até ascender a ela, conforme argumenta esse autor em seu modelo, mas surgindo um problema que chame mais atenção das pessoas, ele logo perderá sua posição de destaque. Essa não priorização foi

associada, em se tratando do turismo no Amazonas, principalmente a questão do orçamento, conforme observado na fala da presidente da AMAZONASTUR ao afirmar que

Se nós formos levar em consideração que, no Brasil, se você for olhar o montante de orçamento dos ministérios, um dos menores, senão o menor orçamento dos ministérios é o do Ministério do Turismo. Isso não é diferente em todos os estados brasileiros. Os menores orçamentos são voltados para a atividade turística. E quando se fala em contingenciamento ou em corte, os primeiros ministérios, se não o primeiro, e lá no do Ministério do Turismo. Portanto, eu diria sem medo de errar: o turismo no Brasil ainda não é prioridade. Porque para mim prioridade chama-se orçamento. Não é no Brasil. Talvez seja em dois ou três estados brasileiros. A prioridade quando se fala da parte do dinheiro, quando se fala em incrementar a política pública, quando se fala em conduzir a gestão no foco de fazer esse setor se abrir, que tenha uma participação maior no PIB do país ou nos PIB estaduais.

Essa era também a percepção de outros atores do turismo amazonense, consoante ao identificado e registrado pela Indústrias Criativas no corpo do Plano Victória Régia. Isso pode ser confirmado no relato abaixo.

Para alguns representantes de entidades, nota-se que o empresariado ainda não se mostra totalmente sensibilizado com a importância do turismo. Pelo fato do turismo nunca ser considerado como prioridade no governo do Estado, a falta de verbas e de políticas voltadas para o turismo foram alguns pontos fracos lembrados na pesquisa. Outra questão abordada foi a falta de investimentos na infra-estrutura turística, com foco na reforma do aeroporto, melhoria da estrutura dos hotéis e construção de um centro de convenções. [...] São poucos também os investimentos para formatação de novos produtos turísticos. (AMAZONAS, 2008a, p. 195).

Percebeu-se que o empresariado acreditava que o turismo não era prioridade para a gestão pública estadual, por conta dos poucos investimentos financeiros para o setor. E que se o estado não tinha o turismo como prioridade, o próprio empresariado turístico sentia o mesmo. Constatou-se, com isso, o estabelecimento de uma relação de proporcionalidade: o turismo não era tido como não prioritário em razão da dotação orçamentária para ele ser escassa.

No Pará, o turismo também era visto como não prioritário pelo governo estadual no período de 2007 a 2010, o que foi objeto de discussão no Fórum Estadual de Turismo conforme observa-se nos fragmentos de atas transcritos a seguir.

Em seguida, o Sr. [...] registrou a competência do trabalho desenvolvido pela Sr<sup>a</sup>. [...], mas, ressaltou que o turismo não é prioridade nesse Governo. Em ato contínuo, o Sr. [...] informou que já ouviu a governadora falando de ações para o turismo. Em resposta, o Sr. [...] ressaltou que já ouviu a Governadora, de fato, falar, mas a mesma não consegue incluir tais ações em seu Governo. (Fragmento da ata da 49<sup>a</sup> Reunião Ordinária ocorrida em 25/01/2010).

A Sr<sup>a</sup>. [...], Presidente da ABAV, fez um breve desabafo sobre o descaso do Governo Estado do Pará com o turismo. Ressaltou que as empresas do setor turístico estão

quebrando, pois, o Governo não está preocupado com o desenvolvimento do turismo. (Fragmento da ata da 51ª Reunião Ordinária ocorrida em 29/03/2010).

Essa não priorização estava, a exemplo do que ocorreu no Amazonas, atrelada a questão dos investimentos financeiros tanto do governo quanto do próprio *trade* turístico na atividade.

Inclusive o investimento do governo na atividade, ou melhor a falta dele, foi assunto de discussão no Fórum Estadual de Turismo, segundo demonstra o fragmento de ata abaixo.

Em seguida, o Sr. [...] falou sobre a motivação que levou o Fórum a solicitar a presença da SEGOV na reunião. Ressaltou, também, a questão da redução do orçamento da PARATUR. O Sr. [...] informou que teve uma reunião com a Sra. [...] e com o [...], Coordenador do Núcleo de Planejamento da PARATUR para tratar do orçamento. Na reunião, foi informado que as demandas prioritárias estão garantidas. Foi discutido, também, a possibilidade de um outro órgão repassar recursos para a PARATUR. (Fragmento da ata da 49ª Reunião Ordinária ocorrida em 29/03/2010).

Isso confirma, então, a fragilização da PARATUR em termos políticos, orçamentários e, por conseguinte, de atuação, além da falência de empresas do setor apontado anteriormente.

Há, ainda, a questão do retorno do investimento em turismo ser a longo prazo, tanto para a gestão pública quanto para a iniciativa privada. Com isso, os recursos orçamentários destinados ao turismo em uma gestão, dependendo do objetivo, poderão gerar os resultados esperados somente na seguinte. Cita-se, como exemplo, os investimentos em infraestrutura turística e em promoção e *marketing*. Essa pode ser a explicação para o fato de que os recursos para o turismo são os últimos a serem destinados e os primeiros a serem cortados.

Dessa feita, a maneira como o turismo é reconhecido e definido é fundamental para que ele ascenda a agenda de um governo e lá permaneça. O que vai refletir e influenciar, efetivamente, no resultado das políticas públicas para o setor. Uma vez que o que for proposto nos planos que as materializam não será implementado integralmente por falta, majoritariamente, de recursos financeiros conforme assinalado acima.

Quanto ao fluxo da política, tem-se que ele fluía de maneira semelhante pelos sistemas políticos dos estados do Amazonas e do Pará. Porém, em relação ao Modelo de Múltiplos Fluxos, há uma divergência: um componente a mais compôs tal fluxo nesses dois estados, a influência da gestão federal do turismo sobre as gestões estaduais. Tanto em termos da estrutura administrativa delas quanto em relação ao modelo de gestão adotado (órgão gestor assessorado por instância de governança tripartite). Assim sendo, o Quadro 23 sintetiza o fluxo da política nos estados do Amazonas e do Pará.

Quadro 23 – Fatores componentes do fluxo da política nos estados do Amazonas e do Pará

<b>Fatores componentes</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Clima ou humor político estadual	Confirmado	Confirmado	No Amazonas: contribuição da criação da Casa do turismo. No Pará: contribuição da crise do turismo.
Mudanças no interior do governo	Confirmado	Confirmado	Em ambos os estados, marcadas pelo resultado das eleições e pelas mudanças na administração.
Forças políticas organizadas	Confirmado	Confirmado	Em ambos os estados, notadamente do <i>trade</i> turístico.
Influência da gestão pública federal	Identificado	Identificado	Componente adicionado, fruto da realidade dos dois estados. Não consta no modelo original. A influência ocorre quanto à estrutura administrativa (órgão gestor específico para o turismo) e quanto ao modelo de gestão adotado (órgão gestor assessorado por instância de governança tripartite) adotados na esfera federal e que são seguidos pelos estados.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa (2015).

À título de comparação entre Amazonas e Pará, constatou-se que os participantes ativos visíveis que influenciaram o estabelecimento da agenda desses estados foram praticante os mesmos. A diferença foi que, além dos governadores desses estados e dos respectivos presidentes dos órgãos gestores de turismo por eles nomeados, no Pará, o ator do processo eleitoral partido político também o fez. Todavia, o comportamento desses participantes, nos dois estados, ocorreu de modo semelhante e de acordo com o que estabelece o Modelo de Fluxos Múltiplos. No Quadro 24 isso está sintetizado.

Quadro 24 – Participantes ativos visíveis influentes no estabelecimento da agenda dos estados do Amazonas e do Pará

<b>Participantes ativos visíveis</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Governador do estado	Confirmado	Confirmado	No Amazonas: Eduardo Braga; No Pará: Simão Jatene.
Assessores nomeados do alto escalão	Confirmado	Confirmado	No Amazonas: presidente da AMAZONASTUR Oreni Campelo; No Pará: presidente da PARATUR Adenauer Góes.
Membros proeminentes do Legislativo	Não confirmado	Não confirmado	
Mídia local especializada ou não	Não confirmado	Não confirmado	
Atores do processo eleitoral (partido político; militantes de comitês da campanha)	Não confirmado	Confirmado	No PARÁ: o partido político PSDB.
Opinião pública	Não confirmado	Não confirmado	

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa (2015).

Por fim, baseado na literatura constante no subcapítulo 2.2.1.2 quanto às políticas públicas de turismo no Brasil e no 3.1 sobre a análise delas, com resumo nos Quadros 6 e 7, constatou-se que os estudos são feitos com base nos planos formulados que as materializam. E que eles não abordam como e atendendo a que fatores se chegou ao que consta nesses planos. O que é de suma relevância, conforme está sendo ora explicitado, para uma compreensão dessas políticas no seu todo e, especialmente, quanto aos resultados obtidos por elas.

E, mais, considerando a literatura constante nos subcapítulos 2.1.1.2, sobre a gestão pública do turismo no Brasil, e 2.2.1.2, quanto às políticas públicas para o a atividade turística, verificou-se que os planos Victória Régia e Ver-o-Pará estavam marcados pela ideologia do poder dominante nos dois estados. Todavia, no que se refere à análise dessas políticas, o contexto político não é, ainda, objeto de atenção pelos pesquisadores da área. Entretanto,

mostrou-se, neste estudo, como tal contexto é importante para a compreensão da formulação das políticas públicas de turismo e, possivelmente, das voltadas para outros setores.

Até o momento, os estudos são feitos sobre os planos formulados que materializam as políticas públicas, mas o contexto em que elas foram formuladas não são tidos como influenciadores das mesmas. E, talvez por conta disso, não tenham sido estudados. O que contraria o estabelecido no Modelo de Fluxos Múltiplos, em relação à importância do contexto político na formulação das políticas públicas, e que foi confirmado neste subcapítulo.

Em relação à literatura constante do subcapítulo 2.2.1.2, e considerando o exposto acima, constata-se que, em relação ao estabelecimento da agenda, esses atores (participantes ativos visíveis) não são objeto de estudo. E mesmo nas pesquisas, citadas no subcapítulo 3.1, eles tampouco são abordados, assim como o papel por eles desempenhado nessas políticas.

Os participantes ativos visíveis também não são estudados quanto à especificação das alternativas, durante o processo de formulação dos planos, programas e projetos que as materializam, conforme pode ser observado, igualmente, nos capítulos 2.2.1.2 e 3.1. Isto, pois, os atores que participam, de algum modo, disso se enquadram na categoria de participantes ativos invisíveis, os quais serão analisados no subcapítulo 6.

Afinal, como as agendas dos estados do Amazonas e do Pará foram estabelecidas? Em linha gerais, contribuíram para isso acontecimentos ocorridos nos fluxos de problemas e da política e a atuação dos participantes ativos visíveis. Nos fluxos de problemas foram determinantes os indicadores, os eventos-foco, os programas já existentes, bom como a maneira como o turismo foi definido; e no da política, influenciaram o clima ou humor político estadual, as mudanças no interior dos governos, as forças políticas organizadas e mais a influência da gestão pública federal do turismo. Atuaram nisso os governadores dos estados, os gestores estaduais de turismo e, no Pará apenas, o partido político, sendo que todos se comportaram de modo similar nos dois estados e conforme preconizado no Modelo de Fluxos Múltiplos.

Em suma, contribuem para a ascensão do turismo a uma posição de destaque na agenda do estado a maneira como o turismo é identificado, sob a influência dos indicadores, eventos-foco e programas já existentes; e definido, agregada aos acontecimentos no contexto político, influenciados pelo clima ou humor político estadual, mudanças no interior do governo, forças políticas organizadas e influência da gestão federal; e a atuação dos participantes ativos visíveis, notadamente do governador do estado e do gestor estadual de turismo e dos partidos políticos.

## **6 O FLUXO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ATORES INVISÍVEIS: SUBSÍDIOS PARA A ESPECIFICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS**

O objetivo deste capítulo é compreender o porquê de algumas alternativas receberem mais atenção do que outras. Como esse processo acontece? A elucidação desse questionamento é feita de dois modos. O primeiro é quanto à atuação dos participantes ativos invisíveis; e o segundo, em relação ao fluxo das políticas públicas.

Consoante ao Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), as alternativas e soluções são geradas no fluxo das políticas públicas, no interior das comunidades de políticas públicas. Estas são formadas pelos participantes ativos invisíveis que são especialistas na área específica da política pública a que se refere, neste caso o turismo. Ao adaptar esse modelo ao contexto estadual, esses participantes são os pesquisadores, acadêmicos, consultores; os servidores públicos de carreira (burocratas) e nomeados políticos do baixo escalão do governo estadual; funcionários do Legislativo estadual; bem como analistas que trabalham para grupos de interesse.

Como se dá o processo pelo qual as propostas são geradas, debatidas, reformuladas e aceitas para séria consideração? Ou melhor ainda, como a lista das alternativas possíveis para a escolha de políticas públicas (agenda governamental) é filtrada até se chegar as que realmente recebem séria atenção (agenda de decisões)?

O Modelo de Fluxos Múltiplos define, ainda, que parte desse processo ocorre nas comunidades de políticas públicas, no fluxo das políticas públicas. Que há defensores para a apresentação das propostas, os empreendedores de políticas públicas. E que as propostas que sobrevivem nessas comunidades são as que, no decorrer do processo de amaciamento, atendem aos critérios da viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades e antecipação de restrições (restrição orçamentária, receptividade dos políticos e aceitabilidade do público, quer de massa quer especializado).

A seguir, discorre-se sobre o processo de especificação das alternativas até se chegar às soluções constantes nos planos que materializam as políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. De início, então, são analisados os participantes ativos invisíveis e o fluxo das políticas públicas para cada um dos estados. E, ao final, é feita uma comparação entre eles.

## 6.1 A especificação das alternativas no estado do Amazonas

Neste subcapítulo aborda-se como o processo de especificação das alternativas aconteceu no Amazonas e quem eram e como agiam os atores que participaram dele. É explicado, ainda, como isso aconteceu no fluxo das políticas públicas, que fluía pelo sistema político amazonense.

### 6.1.1 Participantes ativos invisíveis no Amazonas: quem eram e como agiam?

Em relação aos participantes ativos invisíveis averiguou-se, segundo o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), a atuação de pesquisadores e consultores; e de servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão do governo na formulação das soluções constates no Plano Victória Régia. Todavia, não foi identificada a participação de funcionários do Legislativo e de analistas de grupos de interesse. Entretanto, ademais desses, identificou-se a participação de outros atores, que não integram o modelo de Kingdon: o *trade* turístico estadual (meios de hospedagem, transportadoras turísticas, agências e operados de turismo), os turistas em visita ao estado, os gestores públicos e privados de turismo de municípios amazonenses, sociedade civil dos municípios desse estado e entidades relacionadas direta e/ou indiretamente ao turismo.

Em consonância ao modelo acima, os servidores públicos de carreira eram os técnicos da AMAZONASTUR, mas a que escalão e setores da empresa pertenciam não foi possível definir. E os nomeados políticos do baixo escalão do governo, foram identificados pela consultora da Indústrias Criativas (informação verbal)<sup>137</sup> como “[...] os diretores e gerentes que constam na capa do projeto, que eram nossos principais contatos técnicos locais”. Eram eles os diretores de turismo, de marketing e administrativo financeiro e as gerentes do Núcleo de Gerenciamento do PROECOTUR e do Programa de Interiorização do Turismo.

Como consultores identificou-se a própria empresa de consultoria Indústria Criativas, com seu corpo técnico, que foi contratada pelo governo do Amazonas, via AMAZONASTUR, para elaborar o plano estadual de turismo, conforme consta na transcrição a seguir.

#### EXTRATO

**ESPÉCIE:** Contrato Nº 012/2006, datado de 14/07/2006 – Celebrado entre a Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR e a empresa Indústrias Criativas Estratégias e Projetos Ltda.;

---

<sup>137</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.



**OBJETO:** Serviços de Consultoria para a Elaboração do Plano estadual de Turismo do Amazonas;  
**FUNDAMENTO LEGAL:** Convite nº 006/2006-COIL/AMAZONASTUR  
**VALOR GLOBAL:** R\$ 75.000,00;  
**PRAZO DE EXECUÇÃO:** 160 (cento e sessenta) dias;  
**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** Recursos consignados no Convênio Mtur/Amazonastur nº 011/2006.  
 Manaus, 20 de Julho de 2006. (Extrato do Contrato publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas, nº. 30906, de 20/07/2006, Caderno Publicações Diversas, p. 6, grifos do autor).

Entre eles, destaque para a consultora caracterizada, no corpo do plano, como coordenadora do projeto Victória Régia.

A atuação dos analistas de grupos de interesse não foi constatada, pois não há nada quanto a eles no corpo do plano Victória Régia. O mesmo se deu em relação aos funcionários do segundo escalão da ALEAM. De acordo com a representante da Comissão Permanente de Turismo e Empreendedorismo (CPTE) (informação verbal)<sup>138</sup> “Até onde eu sei, a Casa não tinha conhecimento [da formulação do Plano Victória Régia]”. E mais, “É de 16 de março de 2010, a legislação que cria a Comissão de Indústria, Comércio e Turismo. E na Resolução nº. 480, de 14 de fevereiro de 2011, passa a ser Comissão e Turismo e Empreendedorismo”. Portanto, por ocasião da formulação do Victória Régia, essa comissão ainda não existia.

Percebeu-se, com isso, que, independente da inexistência de uma comissão de turismo, os funcionários da ALEAM não tomaram conhecimento de que havia um plano de turismo em processo de formulação. Por conseguinte, eles não participaram disso. O que contraria o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), que estabelece os funcionários do Legislativo como participantes ativos da especificação das alternativas.

No que concerne aos demais participantes ativos invisíveis cuja atuação foi identificada, mas que não integram<sup>139</sup> o Modelo de Fluxos Múltiplos, e aos pesquisadores tem-se que a participação deles aconteceu, basicamente, durante as oficinas de planejamento e as entrevistas realizadas pela Indústrias Criativas. Isto, pois, consta no Plano Victória Régia que os “[...] representantes do setor público, privado e terceiro setor atuantes no turismo amazonense” (AMAZONAS, 2008b, p. 2) participaram das oficinas, enquanto que os “[...] dirigentes de entidades e empresas que colaboram direta ou indiretamente com o turismo no Amazonas” (AMAZONAS, 2008b, p. 183) das entrevistas.

<sup>138</sup> Em entrevista concedida à autora em 23 de outubro de 2014, na sala da CPTE na ALEAM.

<sup>139</sup> Quais sejam, vale lembrar: o *trade* turístico estadual, gestores públicos e privados de turismo e sociedade civil dos municípios amazonenses e entidades ligadas ao turismo, excetuando-se os turistas em visita ao estado.

Antes de discorrer sobre essas oficinas e entrevistas, convém destacar que alguns atores relevantes à atividade turística amazonense, e que também não integram o modelo de Kingdon (2007b, 2011), não tomaram parte, igualmente, na formulação do plano estadual de turismo. Quais foram, o *trade* turístico nacional, o internacional e o Fórum Estadual de Turismo do Amazonas. Quanto aos dois primeiros, nada consta quanto à opinião deles no corpo do plano e a justificativa para a não oitiva deles foi, segundo a consultora da Indústrias Criativas (informação verbal)<sup>140</sup>, que

O plano de trabalho do projeto previa que essa etapa [pesquisa do mercado consumidor externo nacional e internacional] seria realizada a partir de pesquisa de gabinete, de consulta a pesquisas anteriores [...]. O orçamento do projeto não permitia a realização de uma pesquisa de campo. Não lembro, com exatidão, todas as fontes consultadas. Acredito que tenhamos consultado as pesquisas do Ministério do Turismo, de perfil da demanda internacional e doméstica, assim como levantamentos de fluxos da INFRAERO. Acredito, ainda, que havia alguma pesquisa realizada pela AMAZONASTUR, porém não tenho a referência precisa dela.

Em termos de planejamento turístico, tem-se que a não oitiva desses atores implica na não obtenção de informações diretamente de quem comercializava o produto Amazonas, de quem tinha contato direto com o público que demandava tal produto fora do estado. O que, certamente, repercutiu na não proposição de alternativas e soluções que sanassem as carências ou que maximizassem os pontos positivos que eles pudessem ter apontado.

Quanto ao fórum, este apenas tomou conhecimento da formulação do Plano Victória Régia. Por conseguinte, tem-se que ele não participou efetiva e diretamente da formulação dele. Isto, pois, não há registro da discussão das propostas de alternativas e das soluções constantes nesse plano ou mesmo da aprovação e/ou validação dele, por parte da plenária do fórum, nas atas das reuniões dos anos de 2006 a 2008. Como será visto, com detalhes maiores, mais adiante.

De volta às oficinas de planejamento conduzidas pela Indústrias Criativas, e consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), elas formaram comunidades de políticas públicas. Isto, pois, os atores que delas participaram atuavam na atividade turística e em áreas ligadas direta e/ou indiretamente a ela e embora possuíssem orientações e interesses diversos, tinham algo em comum: o turismo. E, durante a realização dessas oficinas, eles se conheciam pessoalmente; conheciam seus pensamentos e propostas; e interagiam entre si, possibilitando a realização do processo de amaciamento.

---

<sup>140</sup> Em entrevista concedida a autora em 07 de junho de 2015.

Nessas oficinas<sup>141</sup>, esses especialistas traçaram um panorama da atividade turística no estado, relacionando suas oportunidades e ameaças, bem como suas potencialidades e fragilidades. As entidades participantes das oficinas estão relacionados no Quadro 25.

Quadro 25 – Entidades participantes das oficinas participativas conduzidas pela Indústrias Criativas

<b>Oficina</b>	<b>Instituição</b>	<b>Setor</b>
Tabatinga	AMAZONASTUR	Público
	Hospedaria Sul	Privado
	Texas Hotel	Privado
	Tarumã Hotel	Privado
	Pousada da Praça	Privado
	Prefeitura (Secretaria de Infraestrutura)	Público
	Indústrias Criativas	Consultoria contratada
Manaus	AFLORAM	Público
	AMAZONASTUR	Público
	FAMETRO	Ensino
	INCRA	Público
	IPAAM	Público
	IPHAN	Público
	Juma <i>Lodge</i>	Privado
	MANAUSTUR	Público
	SEBRAE	Público
	SENAC	Ensino
	SUFRAMA	Público
	UEA	Ensino
	UNINILTONLINS	Academia
Indústrias Criativas	Consultoria contratada	
Parintins	(Pessoa física)	Comunidade
	AAPP (Associação dos Artistas Plásticos de Parintins)	Terceiro Setor
	AFBB Caprichoso	Terceiro Setor
	Agência Tucunaré Turismo	Privado
	AMAZONASTUR	Público
	Portal Parintins ( <i>Site</i> )	Privado
	Prefeitura (Divisão de Terras)	Público
	Prefeitura (Secretaria de Produção)	Público
	Prefeitura (Secretaria de Turismo)	Público
	SINCOTAXI	Terceiro Setor
Indústrias Criativas	Consultoria contratada	

Fonte: Elaborado a partir das listas fornecidas pela consultora da Indústrias Criativas, durante entrevista concedida a autora.

<sup>141</sup> Que estão caracterizadas no Quadro 12 no subcapítulo 4.1.1.

Nessas oficinas<sup>142</sup>, as ideias e alternativas fluuavam na chamada sopa primitiva de políticas públicas e passaram pelo processo de amaciamento. Tais alternativas foram apresentadas pelos atores partícipes, discutidas, avaliadas, confrontadas umas com as outras, combinadas e recombinaas entre elas. As registradas foram justamente as que se sobressaíram nesse processo, tornando-se base para a proposição, pela Indústrias Criativas, das soluções constantes no Plano Victória Régia.

De acordo com a consultora da Indústrias Criativas (informação verbal)<sup>143</sup>, nelas “A condução era de responsabilidade da consultoria, que contratou um moderador especializado na realização de oficinas participativas com o método ZOOPI<sup>144</sup>”. E a mobilização prévia para elas, “[...] foi feita pela própria AMAZONASTUR, através tanto da ativação de contatos que já possuía nas localidades, como a partir do apoio das secretarias municipais de turismo e instituições correlatas”. O primordial era que fossem convidadas pessoas envolvidas, de algum modo, na cadeia produtiva do turismo, de tal sorte que as discussões fossem as mais fidedignas possíveis a realidade da atividade turística.

Quanto aos participantes ativos invisíveis entrevistados (roteiro da entrevista no Anexo A) pela empresa de consultoria, os quais<sup>145</sup> estão listados no Quadro 12 no subcapítulo 4.1.1, eles também eram especialistas em turismo. E formavam, igualmente, comunidades de políticas públicas. Nesse contexto, dois esclarecimentos necessitam ser feitos.

O primeiro esclarecimento é que os entrevistados FUNAI, Fundação Vitória Amazônica, IBAMA, Secretaria do Meio Ambiente e Turismo de Tefé/AM, UFAM e WWF Brasil - Escritório de Manaus/AM eram comunidades de políticas públicas compostas por especialistas em áreas diversas, mas afins ao turismo. Seus representantes ouvidos pela consultoria apresentaram, no momento em que eram entrevistados, as percepções e propostas conforme essas entidades as concebiam. E a Indústrias Criativas as acatou e utilizou após as ter analisado, não estando descrito no Plano Victória Régia os critérios utilizados nessa análise,

---

<sup>142</sup> Ressalta-se que a Indústrias Criativas não possuía mais qualquer tipo de registro dessas oficinas, tais como: programação, lista nominal dos representantes das instituições, relatórios e fotografias.

<sup>143</sup> Em entrevista concedida a autora em 07 de junho de 2015.

<sup>144</sup> Que significa Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos, cuja dinâmica envolve a análise dos participantes; análise dos problemas, que são identificados com base na relação entre suas causas e efeitos; análise de objetivos, quando os problemas são transmutados em objetivos, seguindo uma lógica de meios e fins, a partir das suas causas e efeitos; e, por fim, a análise das alternativas, quando são identificadas as soluções possíveis para os problemas e, com isso, alcançar os objetivos. Ao final da oficina é gerado um documento no qual estão registradas a íntegra de cada uma dessas quatro análises, por meio de textos e ilustrações.

<sup>145</sup> São eles, vale lembrar: ABBTUR-AM, ABIH-AM, ABRAJET-AM, ABRASEL-AM, ABAV-AM, Amazonas *Covention & Visitors Bureau*, Associação dos Operadores de Barco de Turismo-AM, Sindicato dos Guias de Turismo do Estado do Amazonas (SINDEGTUR-AM), Fundação Nacional do Índio - Administração Executiva Regional de Manaus, IBAMA - Superintendência de Manaus, Secretaria de Meio Ambiente e Turismo de Tefé/AM, Universidade Federal do Amazonas (UFAM), WWF Brasil – Escritório de Manaus.

embora conste que elas tenham subsidiado tal consultoria na definição das ações de fomento ao turismo, conforme registrado acima.

O segundo é que os outros entrevistados representavam comunidades de políticas públicas constituídas por especialistas específicos na área do turismo. Foi o caso dos representantes do Amazonas *Convention & Visitors Bureau*, ABBTUR-AM, ABIH-AM, ABAV-AM, ABRAJET-AM, ABRASEL-AM, Associação dos Operadores de Barcos de Turismo/AM e o SINDEGTUR-AM. Assim, ao invés de ouvir os bacharéis em turismo, os proprietários de meios de hospedagem, os jornalistas de turismo, os proprietários de bares e restaurantes, os operadores de barcos e os guias de turismo do Amazonas, a consultoria escutou os representantes das entidades que os congregavam, respectivamente.

Supõem-se que, no interior dessas comunidades, as percepções e propostas de alternativas tenham passado pelo processo de amaciamento. E que, a exemplo do ocorrido nas oficinas, as relatadas nas entrevistas tenham sido as que se sobressaíram nesse processo. Entretanto, isto também não consta no corpo do Plano Victória Régia e não foi possível identificar pelos relatos da consultora da Indústrias Criativas e demais fontes investigadas.

Mas é o que se crê que ocorra no âmbito de entidades como essas. Isto, pois, acredita-se que em cada uma delas, durante suas reuniões ou qualquer que sejam suas metodologias de funcionamento, sejam discutidos os problemas que as afligem, se busquem as alternativas possíveis e se cheguem às soluções mais viáveis. O que deve ter balizado tanto suas próprias atuações cotidianas quanto o posicionamento de seus representantes<sup>146</sup> ao se pronunciarem em nome delas durante ocasiões a exemplo das oficinas participativas ou das entrevistas acima descritas.

Apontado anteriormente como ator relevante do turismo no estado e que não foi ouvido pela empresa de consultoria, o Fórum Estadual de Turismo do Amazonas constituía-se, igualmente, em uma comunidade de políticas públicas. A justificativa é que ele congregava, e continua fazendo, representantes de 80 entidades direta e indiretamente ligados ao turismo, conforme descrito no subcapítulo 4.1.1. As reuniões desse fórum eram os momentos nos quais seus integrantes debatiam sobre essa atividade no estado, o que se constatou, por exemplo, nos trechos de algumas de suas atas abaixo transcritos.

[...] e teve como Pauta: 1) Apresentação dos Projetos encaminhados pela AMAZONASTUR ao Ministério do Turismo e EMBRATUR, como: ABAV/ 2007;

<sup>146</sup> Todavia, isso não pôde ser confirmado ou refutado uma vez que foi impossível identificar os representantes dessas entidades que foram ouvidos, pois a empresa de consultoria Indústrias Criativas não possuía mais os registros dessas reuniões.

Salão Amazonense de Turismo/ 2007; Projeto de Integração Aérea da América do Sul; Guia de Parintins – Empresa das Artes; 2) Calendário de Eventos do Ministério do Turismo; 3) Resultados da Promoção Turística em nível Nacional e Internacional. (Fragmento da ata da Reunião Extraordinária ocorrida em 21/07/2006).

A reunião teve como Pauta: 1) Exposição sobre o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes – INFRAERO; Congresso Nacional da ABRASEL – Período 07 a 10/08/2007; Encontro Nacional dos Secretários de Turismo (sugestão mencionada para a reunião que acontecerá no dia do Evento da ABRASEL); São Gabriel da Cachoeira – Desafios ao Ecoturismo [...]; Apresentação da escola itinerante de Meio-Ambiente – SEMMA (Secretaria Municipal de Meio-Ambiente); Aprovação pelo Fórum dos Projetos: Festival Folclórico de Barreirinha e Festa do Cajú. (Fragmento da ata 21ª Reunião Ordinária ocorrida em 12/04/2007).

A Reunião teve como pauta: 1) ABAV 2007; 2) Inauguração do Centro de Atendimento ao Turista Eduardo Ribeiro; 3) City Tour; 4) Parque da Biodiversidade; 5) Projeto Amazonas para o Mundo Conhecer; 6) Plano Nacional de Turismo; 7) D'ouro Azul; 8) Semana do Amazonas na FIESP – SP; outros assuntos. (Fragmento da ata 24ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/11/2007).

Essas pautas são referentes à algumas das reuniões do fórum ocorridas nos dois anos que compreenderam o período de formulação do Plano Victória Régia, lançado em 2008.

Nelas é possível perceber a sopa primitiva de políticas públicas em cozimento, uma vez que demonstram as ações que estavam sendo realizadas no estado, majoritariamente, pela AMAZONASTUR. Algumas delas estão entre as soluções descritas no referido plano, tais como promoção turística, participação em eventos e melhoria da infraestrutura, embora esse fórum não tenha participado da formulação do Plano Victória Régia. Então, como elas chegaram nesse plano? Pode ser que tenha sido por meio das oficinas e entrevistas realizadas pela consultoria.

A observação a ser feita quanto a isso é que o fórum era, e é ainda, o órgão de assessoramento da gestão pública estadual de turismo. Como, entretanto, ele não participou do processo de formulação do plano para o desenvolvimento do turismo no estado? Isso é um contra discurso e demonstra que, mesmo sendo presidida pela presidente da AMAZONASTUR, essa instância de governança não era reconhecida devidamente como tal, nem mesmo por quem a presidia e contratou o serviço da consultoria.

Vale ressaltar que eram submetidas ao conhecimento e aval do fórum ações desenvolvidas não somente pela AMAZONASTUR, mas também por outras entidades ligadas ao turismo, conforme demonstram os fragmentos abaixo.

A reunião teve como pauta a apresentação das ações da Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR, e das **ações da Câmara Setorial de Turismo**. (Fragmento da ata 16ª Reunião Ordinária ocorrida em 05/05/2006, grifo nosso).

Às quinze horas e vinte minutos, o Sr. [...] agradeceu a presença de todos na Extraordinária, dizendo esta ser de suma importância para que a **SUFRAMA e a MANAUSTUR apresentem seus trabalhos ao Fórum para apreciação e aprovação**, caso não haja alguma objeção. (Fragmento da ata da Reunião Extraordinária ocorrida em 21/07/2006, grifo nosso).

Pediu a palavra o Sr. [...], **funcionário do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA/AM** [...] informou sobre a **ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, criada pela Lei Federal N.º. 6496/77, que beneficia ao proprietário de empreendimentos hoteleiros**, maior segurança, destacou os prejuízos que podem ser acarretados pela falta deste profissional ocasionam risco a integridade física de trabalhadores, usuários e ao meio ambiente. (Fragmento da ata da 24ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/11/2007, grifo nosso).

A Reunião teve início às quinze horas e quarenta minutos, tendo como Pautas os seguintes assuntos: 1) Síntese do Fórum Estadual de Turismo 2008; [...] 4) **Apresentação do Relatório de Atividades da Câmara Setorial do Turismo no ano de 2008**, pelo Senhor [...]; 5) “Planejamento Participativo: Organização, Estruturação e Implementação da Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macrorregião Norte” – Senhor [...] – CBCVB. (Fragmento da ata da 30ª Reunião Ordinária ocorrida em 09/12/2008, grifo nosso).

Há dois aspectos a serem destacados, e que estão registrados nessas atas. Um é que algumas dessas entidades ligadas ao turismo foram ouvidas nas oficinas de planejamento, tais como a MANAUSTUR e a SUFRAMA, o que pode ser observado no Quadro 25. O segundo é quanto à existência e funcionamento da Câmara Setorial de Turismo.

Essa câmara surgiu em 2003, no primeiro ano do primeiro mandato do governador Eduardo Braga, “[...] dentro de uma conjuntura de planejamento estratégico onde todos os vetores econômicos deveriam estar inseridos em Câmaras setoriais” (Fragmento da ata da 17ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 23/06/2006). Com a criação dela, observou-se, mais uma vez, a percepção do governo estadual sobre o turismo como instrumento para o desenvolvimento. Cada câmara constituía-se em um espaço para discussão sobre o vetor econômico a que se referia e sua composição contava

[...] sempre com um coordenador laboral e um patronal, e que as subcâmaras não tem paridade, e [...] que o objetivo é ouvir os problemas de cada setor de forma direta, com a finalidade de que sejam apresentados os problemas diários de cada setor, [...]. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 05/05/2006).

Com base nesse objetivo, e de acordo com o Modelo de Fluxos Múltiplos, pôde-se abstrair que a Câmara Setorial de Turismo constituía uma comunidade de políticas públicas, assim como o fórum, mas funcionando separadamente e de maneira autônoma em relação a ele.

Quanto ao funcionamento dessas câmaras, notou-se que elas

[...] dão resultado quando os problemas são apresentados por seus membros junto a Secretarias e Autarquias, e não pelo empresariado, pois o Decreto de criação das Câmaras foi elaborado como uma ferramenta para o empresário levar os problemas para o Governo e tentar defendê-los. E exemplificou que a câmara da indústria já apresentou resultados, através da última lei de incentivo fiscal datada de setembro de 2006. (Fragmento da ata da 20ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 28/02/2007).

Percebeu-se, então, que nas câmaras setoriais, entre as quais a de turismo, os problemas dos segmentos a que se referiam eram apresentados. E que as propostas de alternativas para eles eram, igualmente, geradas nelas e passavam, a exemplo do que ocorria no Fórum Estadual de Turismo e conforme disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos, pelo processo de amaciamento até se chegar as soluções. Assim, as que se sobressaíam eram as que sobreviviam a esse processo, a exemplo da lei de incentivo fiscal apontada no fragmento de ata acima.

Por ocasião da criação da Câmara Setorial de Turismo, a AMAZONASTUR e o Fórum Estadual de Turismo ainda não haviam sido criados, o que somente aconteceu, respectivamente, em 09/05/2003 e 12/03/2004, consoante ao disposto no subcapítulo 4.1.1. Após isso, as atividades deles e da câmara eram realizadas concomitante e independentemente. Todavia, em determinado momento, as reuniões do fórum e da câmara passaram a ser conjuntas, o que aconteceu a partir da 16ª reunião ordinária do fórum e 23ª da câmara, conforme pôde ser observado no registro abaixo.

Após estas decisões, o senhor [...], Secretário Executivo das Câmaras Setoriais, agora com a palavra, iniciou os trabalhos da vigésima terceira Reunião da Câmara de Turismo, agradecendo a ideia brilhante em unir as reuniões do Fórum e da Câmara Setorial do Turismo. Explicou como as câmaras são compostas sempre com coordenador laboral e um patronal, e que as subcâmaras não tem paridade, e destacou que o objetivo é ouvir os problemas de cada setor de forma direta, com a finalidade de que sejam apresentados os problemas diários de cada setor, enfatizando que os resultados têm sido fantásticos. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 05/05/2006).

A justificativa para essa união se deu, pois,

[...] em virtude de várias entidades/órgãos deste Fórum serem, em sua maioria, os mesmos da Câmara Setorial de Turismo, além da existência de objetivos similares, decidiu-se que as reuniões destes colegiados seriam no mesmo dia, explicando assim, a presença do Sr. [...], Secretário Executivo das Câmaras Setoriais do Estado. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 05/05/2006).

[...] em função da Câmara Setorial muitas das vezes discutir os mesmos temas que são discutidos no Fórum, resolveu-se juntar para facilitar, inclusive na convocação para as reuniões. E a SEPLAN acatou [...]. (Fragmento da ata da 17ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 23/06/2006).



Com a união das reuniões da câmara e do fórum, essas duas comunidades de políticas públicas distintas passaram, então, a deliberar sobre turismo conjuntamente, mas tendo pautas de reuniões díspares.

Porém, essa unificação não perdurou por muito tempo. Foram apenas quatro reuniões integradas, ocorridas em 2006, e uma em 28 de fevereiro de 2007. Nesta última, foi decidido que as reuniões deles voltariam a ser separadas e alternadas. A explicação para isso foi que

[...] observando a ausência de vários integrantes, decidiu-se juntamente com o Sr. [...] que as reuniões de trabalho desta Câmara voltariam a ser intercaladas as do Fórum Estadual e realizadas na Casa do Turismo. (Fragmento da ata da 20ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 28/02/2007).

Por conseguinte, essas comunidades voltaram a discutir sobre o turismo no Amazonas de modo independente. Entretanto, “[...], por perceberem a necessidade de integração entre os dois colegiados, resolveram que a Câmara de Turismo também participará das reuniões do Fórum.” (Fragmento da ata da 20ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 28/02/2007). Portanto, mesmo deliberando separadamente, aquela passou a ter representação neste.

Em que pese a Câmara Setorial e o Fórum Estadual de Turismo constituíssem comunidades de políticas públicas e em suas reuniões fossem abordados e discutidos os problemas e aprovadas as propostas de soluções para o turismo amazonense, eles não atuaram efetivamente no processo de formulação do Plano Victória Régia. No entanto, eles foram informados de que isso estava acontecendo, o que se enquadra, segundo a classificação da participação dos atores estabelecida por Souza, M. (2006a), na categoria 3 – Informação.

Em relação ao Fórum Estadual de Turismo, o Plano Victória Régia entrou na pauta de duas reuniões, conforme demonstram os fragmentos abaixo.

[...] tomando a palavra, o Sr. [...], na oportunidade, ressaltou os projetos encaminhados ao Ministério do Turismo e EMBRATUR, direcionados para vários segmentos que compõem a cadeia do Turismo, com aprovação deste Fórum, os quais pretendem ter grande contribuição para o desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas, [...], como: [...] **Plano Estadual de Turismo**. (Fragmento da Ata da 15ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 21/02/2006, grifo nosso).

[...] a Presidente deste Fórum [...] iniciou sua apresentação [...]. E, em seguida, apresentou as ações relativas ao Departamento de Programas e Projetos, como: [...] **26) Contratação de Consultoria para a Elaboração do Plano Estadual de Turismo do Amazonas**; [...]. (Fragmento da Ata da 16ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo do Amazonas, ocorrida em 05/05/2006, grifo no original).

Quanto à Câmara de Turismo, está tomou conhecimento da contratação da consultoria nessa reunião, que foi a primeira conjunta com o fórum. Porém, essa contratação estava na pauta do fórum, mas não na da câmara, segundo transcrito abaixo.

[...] o Sr. [...], Secretário Executivo das Câmaras Setoriais, agora com a palavra, iniciou os trabalhos da vigésima terceira Reunião da Câmara de Turismo, [...]. Em seguida apresentou os resultados do ano de dois mil e cinco, e assuntos que ficaram pendentes para o ano de dois mil e seis, como: 1) Aprovação das Atas da 19ª e 20ª Reunião da Câmara de Turismo; 2) Continuidade da apresentação do Coordenador João Sobrinho sobre o Turismo de Negócios, Cultural e Natural; 3) Apresentação da AMAZONASTUR e MANAUSTUR do calendário de Turismo da Capital e Interior para o ano de dois mil e seis; 4) Formalização de a AMAZONASTUR interagir com a Subcâmara de Artesanato da Câmara da Micro Pequenas Empresas, no que diz respeito à representação do Artesanato do Amazonas nas Feiras Internacionais. (Fragmento da ata 16ª Reunião Ordinária ocorrida em 05/05/2006,).

Após essas duas reuniões, o Plano Victória Régia não foi mais abordado nas reuniões do Fórum Estadual de Turismo, como anteriormente afirmado. O que pôde ser confirmado na pauta da reunião realizada em 29 de fevereiro de 2008, poucos dias antes do lançamento do Plano Victória Régia ocorrido em 07 de março de 2008, e na do dia 13 de maio de 2008, conforme abaixo.

A Reunião teve como pauta: 1) II Salão Amazonense de Turismo; 2) Projeto “Cursos de Qualificação Profissional em Idiomas e Gestão Turística em Comunidades; 3) Repasse simbólico dos livros Caminhos do Futuro para Secretaria de Estado de Educação - SEDUC; 4) Realização dos Cursos de Qualificação Profissional e Inventário da Oferta Turística nos Municípios amazonenses; 5) Turismo Arqueológico; 6) Resolução 1008 de 09 de dezembro de 2004 que dispõe sobre os procedimentos para instauração, instrução e julgamento dos processos de infração e aplicação de penalidades (Conselho Regional de Engenharia do Amazonas - CREA/AM); 7) Apresentação do Parque dos Bilhares (Instituto Municipal de Planejamento Urbano - IMPLURB); outros assuntos. (Fragmento da ata da 25ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 29/02/2008).

A Reunião teve como pauta: 1) o Lançamento do Vôo Inaugural Guayaquil/Manaus; 2) Entidades/Municípios contemplados com Emenda Parlamentar; 3) Participação das Ações de Marketing em Desenvolvimento Regionais, Estaduais e Internacionais; 4) Congresso INTERCOIFFURE 2008; 5) III Edição do Salão Brasileiro de Turismo; 6) ABAV 2008; 7) Avanços nos Projetos de Capacitação, Inventariação e Infra-Estrutura; 8) Projeto “Trilha Jovem em Manaus”; 9) XXII Festival Folclórico de Barreirinha – Período de 25, 26 e 27 de julho de 2008; 10) Projeto de Viabilização das Apresentações dos Touros Branco e Preto no XXII Festival Folclórico de Barreirinha, através de Emenda Parlamentar do Senador João Pedro Gonçalves. (Fragmento da ata da 26ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Turismo ocorrida em 13/05/2008).

Quanto ao primeiro fragmento, nem ao menos no item denominado “outros assuntos”, o lançamento do Plano Victória Régia foi abordado. Quanto ao segundo, inexistiu até mesmo o tópico “outros assuntos”. Porém, na lista de presença dessas reuniões, consta como participante

o secretário executivo das Câmaras Setoriais, entre as quais a de turismo. Pressupõem-se, então, com isso, que o Victória Régia também não tenha sido abordado nas reuniões da câmara de turismo, uma vez que não houve qualquer pronunciamento desse secretário sobre tal assunto.

Os turistas que visitavam o estado se enquadram, também, como participantes ativos invisíveis. Mas a atuação deles diferiu dos demais, principalmente por não formarem comunidades de políticas públicas. E no Amazonas, a opinião deles foi coletada indiretamente, uma vez que foi obtida a partir das empresas de receptivo integrantes do *trade* turístico estadual, estando descritas no Plano Victória Régia no quesito “Perfil do público atendido” sob a forma de indicadores, os quais constam no Quadro 19, no subcapítulo 5.1.1, com o título de Perfil do público entendido pelas empresas de receptivo.

Constatou-se que, consoante ao Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), dos quatro grupos de participantes ativos invisíveis apontados como influenciadores do processo de especificação das alternativas, apenas dois participaram de tal processo no Amazonas. Foram eles os pesquisadores e consultores e os servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão. No entanto, observou-se a participação de outros atores, que não integram o referido modelo, quais sejam: o *trade* turístico estadual, os turistas em visita ao estado, gestores públicos e privados de turismo de municípios amazonenses, sociedade civil dos municípios desse estado e entidades relacionadas direta e/ou indiretamente ao turismo.

Verificou-se, também, que atores importantes do turismo não foram considerados como o Fórum Estadual e, no âmbito dele, a Câmara Setorial de Turismo. Entretanto, todos os participantes ativos invisíveis, integrantes ou não do Modelo de Fluxos Múltiplos e excetuando-se os turistas em visita ao Amazonas, formavam comunidades de políticas públicas, nas quais as alternativas para o turismo no estado foram geradas e subsidiaram a Indústrias Criativas na definição das soluções constantes no Plano Victória Régia. Em seguida demonstra-se como o fluxo das políticas públicas fluía no estado do Amazonas.

#### 6.1.2 O fluxo das políticas públicas no Amazonas: alternativas e soluções para o turismo

Antes de discorrer sobre a geração, seleção e difusão das soluções integrantes do Plano Victória Régia é necessário abordar dois temas relevantes para a compreensão dessa política pública de turismo do Amazonas. O primeiro é sobre a estrutura desse plano que é similar à adotada pelo Ministério do Turismo (MTUR) nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003-2007 e 2007-2010, compreendendo um diagnóstico e a enumeração de alternativas. O diferencial é que o Victória Régia está pormenorizado até as ações a serem desenvolvidas,

inclusive com dotação orçamentaria e prazo para isso, e nos PNT o detalhamento limita-se aos macroprogramas e programas.

O outro tema refere-se às orientações e determinações do MTUR, que são seguidas por estados e municípios. O que pode ser constatado na mensagem da então ministra do turismo, constante nas páginas iniciais do Plano Victória Régia, ao apontar que

[Em 2003] foi criado o Ministério do Turismo e lançada a primeira edição do Plano Nacional de Turismo. Um documento que já nasceu forte, com a chancela de todos os segmentos públicos, privados e não governamentais que participaram do processo de criação da política nacional para o turismo. E que permitiu os avanços expostos na segunda edição do PNT 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão, lançado em 2007. Inaugurou-se no País um trabalho planejado e articulado do Governo Federal, governos estaduais e municipais e cadeia produtiva para promover o desenvolvimento do turismo. Estabeleceu-se uma forte estrutura nacional, a partir da gestão descentralizada e das parcerias, para a execução de políticas, programas e ações, como a elaboração dos planos estaduais de turismo. O que o Governo do Amazonas apresenta agora à sociedade é fruto desse esforço conjunto. O Plano Estadual de Turismo Victória Régia 2008-2011 representa o pensamento coletivo de toda a cadeia produtiva amazonense. (AMAZONAS, 2008a, s. p.).

Entre tais orientações e determinações citam-se os princípios da regionalização turística instituídos pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, presente nos dois PNT.

Assim sendo, desde 2003, o planejamento do desenvolvimento do turismo no Brasil é realizado, pelos governos federal, estaduais e municipais, tomando como base as regiões turísticas e a formatação de roteiros turísticos integrados, coligando-as. E o pleito de recursos junto ao MTUR dever ser feito considerando as regiões turísticas, as quais necessitam estar com seus Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) devidamente formulados e aprovados por suas instâncias de governança. Estas, por sua vez, precisam estar constituídas oficialmente e em pleno funcionamento.

Isso está apontado no Plano Victória Régia. Nele consta que o desenvolvimento do turismo é focado nas regiões turísticas e que

A cada ano, observa-se o esforço do Ministério do Turismo em incluir um maior número de municípios brasileiros no Programa de Regionalização, de maneira a criar novas RTs – Regiões Turísticas - ou reestruturar as já existentes. Para o Estado do Amazonas, inicialmente, foram desenhadas sete regiões turísticas: Alto Solimões, Madeira, Sateré/Tucandeira, Alto Rio Negro, Rio Negro e Solimões, Uatumã e Manaus Encontro das Águas. (AMAZONAS, 2008a, p. 7).

Assim sendo, a metodologia de construção desse plano, bem como a apresentação dos problemas e das propostas ocorreram considerando tais regiões. Tome-se, como exemplo, as

oficinas de planejamento que foram realizadas em três delas, conforme descrito no subcapítulo 4.1.1.

As orientações e determinações do MTUR também puderam ser notadas nas discussões e decisões sobre os assuntos abordados no Fórum Estadual de Turismo do Amazonas. O que pode ser observado no fragmento de ata abaixo transcrito.

[...] tomando a palavra, o [...] explicou como seria definida a apresentação dos roteiros propostos pelo Amazonas, informando que seriam apresentados três roteiros voltados para o mercado internacional que já estão consolidados (Roteiro Mamirauá, englobando Manaus e o município de Tefé; Roteiro Boi-Bumbá, englobando Manaus e os municípios de Maués e Parintins; e o Roteiro Tucunaré, englobando Manaus e o município de Barcelos); e os roteiros nacionais que serão apresentados, deverão ser definidos segundo os critérios identificados pelo Ministério do Turismo; [...]. (Fragmento da ata da 15ª Reunião Ordinária ocorrida em 21/02/2006).

Percebe-se, nesse trecho, que além de atender aos critérios do MTUR para definição dos roteiros turísticos, estes foram estabelecidos integrando alguns municípios pertencentes às regiões turísticas do estado. O que também é uma determinação, apontada anteriormente, desse ministério.

A própria gestora estadual de turismo do Amazonas era ciente e procurava seguir essas orientações e determinações do MTUR. Quanto a isso, ela afirmou que

Foi criado o Plano Nacional, do governo federal, mas se os estados brasileiros não estiverem afinados com esse Plano Nacional, não estiverem interessados em trabalhar esse plano nacional, o Ministério do Turismo vai nesses Estados, leva os seus programas, implanta, mas se não houver o envolvimento do governo estadual é apenas a implantação, fica nesse processo e não caminha. (Informação verbal)<sup>147</sup>.

Todavia, embora houvesse o atendimento aos ditames do MTUR, a AMAZONASTUR defendia que as necessidades do estado também deviam ser observadas. Isso pôde ser notado na orientação do diretor de *marketing* dessa empresa, no exercício da presidência do Fórum Estadual de Turismo, ao informar que

4) Plano Nacional de Turismo [2007/2010 – uma viagem de inclusão] [...] estará vindo de Brasília, do Ministério do Turismo, um técnico para apresentar o referido Plano, trazendo consigo as idéias propostas para a Região Norte, sendo, portanto necessário que nós defendamos os nossos Projetos. (Fragmento da ata da 24ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/11/2007, grifo no original).

---

<sup>147</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013.

Entretanto, não foi possível averiguar o cumprimento dessa orientação, pois o assunto não voltou à pauta das reuniões seguintes do fórum.

Após essas considerações, discorre-se sobre as soluções para o turismo no Amazonas. Estas estão reunidas, elencadas e difundidas no capítulo do Plano Victória Régia denominado Plano de Ação. Mas como se chegou até elas? Ou melhor, como elas foram propostas?

De acordo com o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), elas foram geradas nas comunidades de políticas públicas, cujas formações foram descritas no subcapítulo 6.1.1, e pelos próprios consultores da Indústrias Criativas. Isso foi comprovado pela consultora (informação verbal)<sup>148</sup> dessa empresa responsável por coordenar a formulação do Victória Régua ao apontar que os objetivos estratégicos, as metas e as ações constantes nos planos de ação “Foram elaborados levando em conta os resultados das oficinas, porém, majoritariamente, pelos técnicos da consultoria”. E como ocorreu o processo de geração delas?

Nessas comunidades de políticas públicas, e como dito anteriormente, os especialistas que as constituíram traçaram um panorama da atividade turística no estado, relacionando suas oportunidades e ameaças, bem como suas potencialidades e fragilidades. Com base nessas informações, a Indústrias Criativas pôde “[...] identificar as estratégias preliminares para o desenvolvimento do turismo no Amazonas [...], por meio da análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) em uma matriz que possibilita o cruzamento desses aspectos” (AMAZONAS, 2008b, p. 203). Foi possível, igualmente,

[...] obter o perfil de atuação das entidades e as percepções de seus representantes acerca da estruturação do produto turístico Amazonas. Ainda por meio desta análise, foram identificadas as potencialidades e fragilidades da gestão do turismo, o que contribuirá para a definição de ações de fomento à atividade no Estado. (AMAZONAS, 2008a, p. 184).

Está claro, pois, que tanto os atores participantes das oficinas quanto os entrevistados, possuíam conhecimentos e experiências advindos da atuação direta ou indireta deles na atividade turística, os quais lhes foram possíveis expressar nessas ocasiões. E que, em que pese não esteja descrito no Plano Victória Régia, mas tomando como parâmetro o disposto no modelo de Kingdon, as informações geradas por esses especialistas passaram pelo processo de amaciamento nas comunidades de políticas públicas, conforme descrito no subcapítulo 6.1.1.

Que fatores influenciaram a geração e seleção das alternativas, ocorridas no fluxo das políticas públicas via processo de amaciamento, até se chegar as soluções que constam no Plano

<sup>148</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.

Victória Régia? De acordo com o Modelo dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), as propostas de alternativas que atenderam a certos critérios foram as que tiveram suas chances de sobrevivência aumentadas. Esses critérios foram a viabilidade técnica, a harmonia com os valores das comunidades de políticas públicas e a antecipação de restrições; sendo que os dois primeiros são internos à essas próprias comunidades.

Conforme anteriormente apontado, as soluções listadas nos planos de ação do Plano Victória Régia foram propostas pela Indústrias Criativas, com base no diagnóstico e na análise SWOT. A partir deles foram traçados os cenários e as metas para o turismo no Amazonas, uma vez que

Este conjunto de informações será decisivo para a formulação das ações a serem realizadas. A partir do diagnóstico combinado aos possíveis cenários do turismo, são identificadas as áreas mais importantes para serem trabalhadas e também o caminho mais viável para atingir os objetivos do destino com sucesso. (AMAZONAS, 2008a, p. 205).

Do mesmo modo, os cenários e metas subsidiaram a definição dos objetivos estratégicos e da missão do destino, que, por seu turno, alicerçaram as estratégias considerando as quais os planos de ação foram propostos. Isto está descrito no Victória Régia conforme abaixo.

As ações desenvolvidas para o destino, constantes do “Plano de Ação”, são elaboradas de modo a aproveitar oportunidades e pontos fortes e minimizar pontos fracos e ameaças – ou seja, usar tudo o que existe a favor e trabalhar para diminuir o que há de desfavorável ao Estado. Para se alcançar as mesmas, [...], é necessário a definição de algumas macro-estratégias, [...]. (AMAZONAS, 2008a, p. 212).

Como anteriormente abordado, o plano de ação trata de elencar as medidas necessárias para que cada um dos objetivos estratégicos traçados para o turismo no Amazonas seja alcançado. (AMAZONAS, 2008a, p. 220).

Verificou-se, então, que as soluções constantes no Plano Victória Régia foram definidas considerando a viabilidade técnica, ou seja, elas eram viáveis de funcionar e de serem implementadas. E não somente elas, mas também os cenários, metas, objetivos estratégicos e a missão do destino.

Kingdon (2007b, 2011) estabelece, quanto à harmonia com os valores das comunidades de políticas públicas, que esses valores incluem as noções dos especialistas quanto ao papel apropriado e ao tamanho do governo e quanto aos conceitos de equidade e eficiência. Todavia, quanto ao processo de formulação do Plano Victória Régia, essa harmonia não se referiu aos valores. Mas sim, aos anseios e necessidades delas. Assim, as soluções apresentadas nos planos

de ação integrantes do Victória Régia estavam em harmonia com as comunidades de políticas públicas, porém não integralmente e não com todas as envolvidas no processo.

Isso, pois, de acordo com o relato da consultora da Indústrias Criativas, “As ações constantes desses planos foram elaboradas **levando em conta os resultados das oficinas, porém majoritariamente pelos técnicos da consultoria**” (informação verbal, grifo nosso)<sup>149</sup>. Constatou-se, portanto, que os desejos das comunidades de políticas públicas constituídas nessas oficinas foram considerados apenas em parte, embora os critérios utilizados não estejam apontados no Plano Victória Régia e não tenha sido possível identificá-los junto a consultoria e as demais fontes consultadas. E que prevaleceram os conhecimentos e expertise dos técnicos da consultoria, dito de outro modo, a viabilidade técnica apontada anteriormente.

As propostas da consultoria também consideraram as comunidades de especialistas constituídas pela FUNAI, Fundação Vitória Amazônica, IBAMA, Secretaria do Meio Ambiente e Turismo de Tefé/AM, UFAM, WWF Brasil - Escritório de Manaus/AM, Amazonas *Convention & Visitors Bureau*, ABBTUR-AM, ABIH-AM, ABAV-AM, ABRAJET-AM, ABRASEL-AM, Associação dos Operadores de Barcos de Turismo/AM e o SINDEGTUR-AM. Estas, vale lembrar, foram ouvidas pela Indústrias Criativas via entrevistas com seus representantes. Contudo, presumiu-se que a consideração das pretensões e carências delas tenha se dado de maneira similar à das oficinas e como acima apontado.

Entretanto, as soluções constantes no Plano Victória Régia não estavam em harmonia com a comunidade de especialistas composta pelo Fórum Estadual e, no âmbito dele, pela Câmara Setorial de Turismo. Isto, pois, embora tais comunidades (o fórum e a câmara) tenham sido informadas pela AMAZONASTUR da contratação da consultoria para a formulação do Plano Victória Régia, elas não foram ouvidas pela Indústrias Criativas, em especial o fórum, mesmo sendo elas espaços de discussão dos problemas, proposição de alternativas e aprovação de soluções para o turismo amazonense, conforme consta no subcapítulo 6.1.1. O que foi comprovado nos relatos a seguir.

Eu lembro que foram chamados especificamente em grupos menores, para decidir. Pois, são 82 pessoas [no fórum], então tem bombeiro e bombeiro não tem que dar palpite em uma coisa que não é a área dele, mas ele está no fórum. Então, algumas discussões foram chamadas, foram feitas reuniões. E chamaram o pessoal interessado naquilo, na promoção, na divulgação. Chamaram quem realmente trabalha naquilo. Não o fórum. Por isso não foi para o fórum. [...] Foram especificamente chamados os mais atuantes pelo *trade*. (Diretora executiva do Amazonas *Convention & Visitors Bureau* e secretária executiva do Fórum em entrevista concedida em 22/10/2014).

---

<sup>149</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.



Houve uma reunião, independente do Fórum, para fazer um debate. Tinha mais gente do *trade* e foi no SEBRAE a discussão. E conforme iam projetando algumas coisas, nós íamos fazendo considerações, avaliações. Nós começamos a apontar o dedinho: olha aquilo é assim, assim. Tinha um rapaz assessorando, tinha uma moça e eles diziam: nós estamos anotando tudo para modificar. Ficaram de fazer uma outra reunião, ou então mandar para todos os que estavam presentes para verificarem se realmente tinha sido contemplado. Para surpresa nossa, já chegou o convite para o lançamento [do plano Victória Régia]. (Representante da Universidade do Estado do Amazonas em entrevista concedida em 22/10/2014).

Uma explicação presumível para isso é que algumas das entidades representadas no fórum foram ouvidas nas entrevistas, conforme elencado anteriormente, ou nas oficinas, notadamente na ocorrida em Manaus, segundo demonstrado no Quadro 25.

Porém, embora as entidades listadas anteriormente tenham sido ouvidas pela consultoria, como foi descrito acima, algumas delas não tiveram suas sugestões acatadas, conforme demonstram os relatos a seguir.

Ficaram de fazer uma outra reunião, ou então mandar para todos os que estavam presentes para verificarem se realmente tinha sido contemplado. Para surpresa nossa, já chegou o convite para o lançamento. E no lançamento na reitoria [da UEA], na hora que eles projetaram [os *slides*], o que nós tínhamos pedido não tinha sido contemplado [...], foi a maior vergonha na hora, e o professor [diretor da empresa de consultoria] estava presente, a moça que estava presente no dia do SEBRAE também veio. Porque inclusive, na hora, houve uma tensão e eu lembro que disseram: mas você estava presente, você anotou e porque não está no plano? Eles, então, tiveram que amenizar o impacto, porque aquilo ali já estava publicado. (Representante da Universidade do Estado do Amazonas em entrevista concedida a autora em 22/10/2014).

Eu lembro que não voltou para o *Convention*, porque para o *Convention* as questões do plano, o plano é para o turismo, não foram agraciadas no plano políticas públicas de captação de eventos. Foram contempladas políticas públicas de promoção. Então eu não tenho nenhuma coisa específica para dizer que voltou para o *Convention* para eu poder dizer se aceitou, então eu não tenho esse registro. (Diretora executiva do Amazonas *Convention & Visitors Bureau* e secretária executiva do Fórum em entrevista concedida em 22/10/2014).

A justificativa para tanto não consta no plano e os informantes acima não tomaram conhecimento do motivo e, por isso, não souberam explicar. Abstrai-se, com essa situação, que a oitiva delas foi ilusória e desnecessária, pois criou uma expectativa que não foi atendida.

Quanto às demais entidades ouvidas pela consultoria nas oficinas e/ou entrevistas, não foi impossível averiguar se elas tiveram suas sugestões atendidas ou não. Isto, uma vez que não se conseguiu identificar os representantes delas que forneceram as informações para a consultoria e também as próprias informações fornecidas, pois a Indústrias Criativas não possuía mais os registros referentes a isso.

Por fim, de acordo com o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos, uma comunidade de políticas públicas foi considerada, mas com ressalvas, a constituída pelos técnicos e pelos

diretores e gerentes da AMAZONASTUR (servidores públicos de carreira e nomeados políticos do segundo escalão listados no subcapítulo 6.1.1). Isto, pois, a consultora da Indústrias Criativas (informação verbal)<sup>150</sup> relatou que,

Como o processo foi há algum tempo, não tenho memórias muito precisas. Lembrome que a AMAZONASTUR teve grande envolvimento nas etapas de campo do projeto, o que era um facilitador. Por outro lado, o processo de contribuição técnica das equipes do órgão não foi tão amplo como poderia, talvez pela própria metodologia delimitada para execução do projeto e suas restrições orçamentárias.

A restrição orçamentária a que ela se referiu não foi quanto às soluções, mas sim em relação à execução do plano de trabalho da consultoria. E que o servidor da AMAZONASTUR, que figura no Quadro 25 como representante dela nas oficinas, tinha uma atuação mais de coadjuvante do que efetivamente contribuindo com as proposições, conforme normalmente acontece nas oficinas com a metodologia ZOOP.

Percebeu-se, assim sendo, que todo o conhecimento e experiência dos técnicos da AMAZONASTUR não foi relevante para a proposição de soluções para o turismo amazonense. A participação deles se limitou ao acompanhamento da Indústrias Criativas durante a realização das oficinas e ao fornecimento de informações adquiridas nas pesquisas realizadas pela empresa, como visto anteriormente, as quais subsidiaram a formulação, pela consultoria, das soluções constantes no plano Victória Régia. Por isso a contribuição dessa comunidade para tais soluções foi considerada com ressalva.

E duas comunidades não foram consideradas, como apontado no subcapítulo 6.1.1: a formada pelos analistas de grupos de interesses e a composta pelos funcionários do Legislativo. Esta última, pois, talvez como inexistia uma comissão de turismo, a opinião dos funcionários da ALEAM tenha sido considerada desnecessária. Assim sendo, as soluções constantes nesse plano não estavam em harmonia com as comunidades desses especialistas, contrariando o disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos.

Convém lembrar, nesse momento, dos turistas que visitavam o estado do Amazonas. Eles se enquadravam como participantes ativos invisíveis, mas, como visto no subcapítulo 6.1.1, eles foram ouvidos pelas Indústrias Criativas, mesmo não formando comunidades de políticas públicas. Como não formavam tais comunidades, as ideias e propostas de alternativas deles não passaram pelo processo de amaciamento, entretanto elas foram analisadas e utilizadas pela consultoria como subsídio na proposição das soluções constantes no Plano Victória Régia.

---

<sup>150</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.

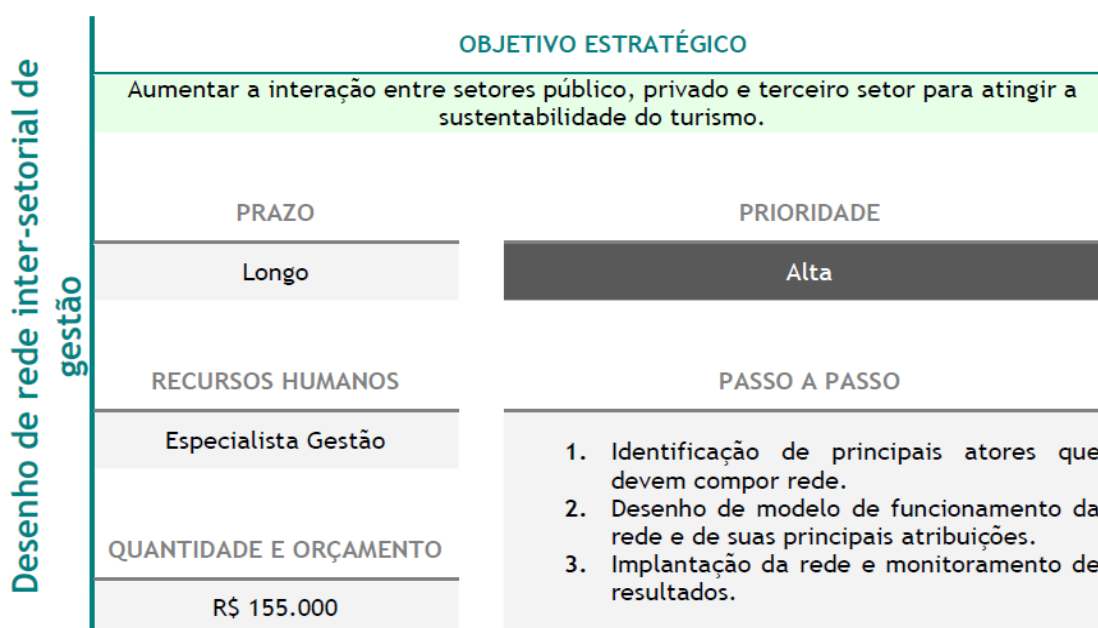
Em que pese não esteja descrito no plano como isso foi feito, é provável que tenha sido considerado o critério da viabilidade técnica.

Há um ator que, segundo Kingdon (2007b, 2011), pode estar dentro dessas comunidades: o empreendedor de políticas públicas. Todavia, no Amazonas, ele não se encontrava nelas. Mas sim dentro do governo, ocupando um cargo do alto escalão para o qual foi nomeado pelo governador do estado: o de presidente da AMAZONASTUR. Sobre esse empreendedor será discorrido melhor no subcapítulo 7.1.1.

O terceiro fator que influencia o fluxo das políticas pública é, segundo Kingdon (2007b, 2011), a antecipação de restrições. Consoante ao disposto por ele, os formuladores das políticas públicas necessitam estar convencidos de que o custo orçamentário das soluções constantes no plano que materializa a política para determinado setor é tolerável. Que existe chance razoável de que os políticos vão aprová-las. E, por fim, que o público de massa e o especializado irá concordar com elas.

Com relação ao processo de formulação do Plano Victória Régia, averiguou-se que a antecipação de restrições não foi considerada em nenhum momento pela Indústrias Criativas. As restrições orçamentárias foram desconsideradas, embora conste no item denominado quadro explicativo de ações para cada um dos nichos de trabalho (gestão, produto, marketing e infraestrutura), no corpo desse plano, um quadro no qual estão várias informações entre elas o orçamento de cada ação. Um exemplo disso pode ser visualizado na Figura 13.

Figura 13 – Quadro explicativo de ações de gestão constante no Plano Victória Régia



Fonte: Amazonas (2008a, p. 232).

O orçamento apontado nesse quadro é o que seria necessário para a implementação da ação e, segundo a consultora da empresa de consultoria (informação verbal)<sup>151</sup>,

Não havia restrições orçamentárias para a elaboração das ações. Elas foram delimitadas tendo em conta o cruzamento da matriz SWOT, identificando assim os projetos que deveriam ser executados de modo a minimizar impactos de pontos fracos e ameaças, assim como potencializar oportunidades e pontos fortes.

Verificou-se, portanto, que o custo orçamentário não foi determinante para a definição ou não de cada uma das ações que constam no plano. Isso está descrito, igualmente, no Victória Régia (AMAZONAS, 2008a, p. 261), no item

#### 9.10 Orçamentos

Os quadros explicativos de ações, dispostos anteriormente, incluem o custo de cada uma das ações propostas para o estado do Amazonas ao longo dos próximos anos. Para uma visão global da necessidade de verbas para a execução do plano, elaborou-se a tabela a seguir, que explicita o valor anual destinado à completa execução deste plano.

ANO	ORÇAMENTO ANUAL
Ano 1	R\$ 4.985.600
Ano 2	R\$ 2.106.600
Ano 3	R\$ 2.106.600
Ano 4	R\$ 538.600
A partir do ano 4	R\$ 538.600
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 10.276.000</b>

**Tabela 71. Orçamento anual para execução do Plano**

Assim sendo, averiguou-se que foi previsto pela Indústrias Criativas o orçamento necessário para a execução total do Plano Victória Régia. Entretanto, se esse montante existia financeiramente não foi apontado no referido plano.

A empresa de consultoria Indústria Criativas não considerou se as soluções constantes nos planos de ação do Victória Régia teriam a aceitabilidade dos públicos de massa e especializado, bem como se seriam bem recebidas e aprovadas pelos políticos. É possível fazer tais afirmações, pois o público de massa não foi ouvido e o especializado não ter sido mais consultado sobre a versão final do plano, após as oficinas e entrevistas, conforme demonstrado neste subcapítulo e no 6.1.1. Quanto à receptividade dos políticos, notadamente os integrantes

<sup>151</sup> Em entrevista concedida à autora em 07 de junho de 2015.

da ALEAM, a situação foi mais grave pois eles nem ao menos tomaram conhecimento da formulação do Plano Victória Régia, conforme relatado anteriormente.

Considerando o Modelo de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2007b, 2011), constatou-se que o processo especificação das alternativas e, portanto, a seleção das soluções constantes no Plano Victória Régia, ocorrido no fluxo das políticas públicas nas comunidades de especialistas, considerou, majoritariamente, o critério da viabilidade técnica. A harmonia com tais comunidades se deu apenas parcialmente e considerando, ao invés dos valores, os anseios e necessidades delas. E que não foi considerada a antecipação de restrições, nem ao menos a orçamentária.

Verificou-se, também, que um elemento diferente dos preconizados pelo Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 20110), influenciou o fluxo das políticas públicas. Esse elemento foi as orientações e determinações do Ministério do Turismo. Isso, pois, conforme descrito anteriormente, elas deviam, e devem até hoje, ser seguidas por todos os estados e municípios brasileiros, uma vez que eles necessitam planejar o desenvolvimento do turismo e formular suas políticas públicas para tal setor em consonância com os planos nacionais de turismo, formulados e implementados por tal ministério, como consta na Figura 14.

Figura 14 – A especificação das alternativas no estado do Amazonas



Fonte: Elaborada pela autora a partir da pesquisa (2015).

A Figura 14 representa, ainda, um resumo do processo de especificação das alternativas no estado do Amazonas.

## 6.2 A especificação das alternativas no estado do Pará

A seguir, analisa-se a maneira como o processo de especificação das alternativas sucedeu no Pará. Para tanto, são apontados, inicialmente, quem eram e como agiam os atores

que participaram desse processo. Em seguida, é a vez de explicar como fluía, pelo contexto político paraense, o fluxo das políticas públicas.

### 6.2.1 Participantes ativos invisíveis no Pará: quem eram e como agiam?

Foram identificados como participantes ativos invisíveis a atuar no processo de especificação das alternativas, ocorrida no fluxo das políticas públicas, e, por conseguinte, na definição das soluções constantes no Plano Ver-o-Pará, consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 20017b, 2011): pesquisadores e consultores; e os servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão do governo. Entretanto não foi constatada a atuação dos funcionários do Legislativo e dos analistas de grupos de interesse. No Pará, a participação ou não desses atores ocorreu de modo semelhante ao Amazonas.

E assim como no Amazonas, foi observado que outros atores também atuaram na especificação das alternativas. Foram eles: o *trade* turístico estadual, o nacional e o internacional; os turistas em visita ao Pará; os gestores públicos e privados municipais de turismo; a sociedade civil organizada dos municípios; empresários e profissionais de áreas distintas da turística; e entidades direta e/ou indiretamente relacionadas ao turismo. Tais atores são também classificados como participantes ativos invisíveis, mas não compõem o modelo supracitado.

Os servidores públicos de carreira participantes da especificação das alternativas foram os técnicos da PARATUR. No entanto, não foi possível especificar quem eram eles, se pertenciam ao primeiro ou segundo escalão da companhia ou mesmo se eram efetivos ou nomeados. E como nomeado político do baixo escalão do governo foi identificada a então diretora de economia e fomento da PARATUR, pois, segundo a consultora da Chias *Marketing* (informação verbal)<sup>152</sup>, foi ela quem acompanhou todo o trabalho da consultoria. O que foi confirmado pela própria diretora (informação verbal)<sup>153</sup> ao apontar que

Para a contratação da Chias, o que se exigiu foi a comprovação da capacidade técnica da empresa, a existência de escritório no Brasil e de técnicos brasileiros. Pelo lado da PARATUR, que fosse disponibilizado um técnico para acompanhar a equipe da Chias durante todo o processo. E eu fui designada pelo presidente para fazer isso.

---

<sup>152</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

<sup>153</sup> Em entrevista concedida à autora em 05 de junho de 2014, na sala da Diretoria de Produtos Turísticos da SETUR.

Convém registrar que essa diretora era, e continua sendo, técnica efetiva da companhia, ademais de nomeada política.

A própria Chias *Marketing* foi identificada, juntamente com seu corpo técnico, como consultores atuantes no processo de especificação das alternativas, consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011). E, a exemplo do ocorrido no Amazonas, ela foi contratada pelo governo paraense, por meio da PARATUR, para atualizar o plano estadual de turismo, conforme consta na publicação do contrato transcrita abaixo

**CONTRATO: 2011-010**

Exercício: 2011

Classificação do Objeto: Outros

Objeto: Prestação de serviços técnicos para a atualização do Plano de Turismo do Estado do Pará.

Valor Total: 315.000,00

Data Assinatura: 08/06/2011

Vigência: 08/06/2011 a 01/03/2012

Inexigibilidade: 2011/3

Orçamento: Programa de Trabalho Natureza da Despesa Fonte do Recurso Origem do Recurso

23695123648990000 339035 0101000000 Estadual

Contratado: CHIAS MARKETING LTDA.

Endereço: R Álvaro Anes, 56

CEP. 05421-010 - São Paulo/SP Complemento: CONJ. 61

Email: www.chiasmarketing.com

Telefone: 1138119612

Ordenador: Adenauer Marinho de Oliveira Góes. (Extrato do Contrato publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, nº. 31940, de 20/06/2011, Caderno 1, p. 16, grifos no original).

A consultora de destaque maior, entre os técnicos da Chias, consta no corpo do Plano Ver-o-Pará como consultora coordenadora. Foi ela quem conduziu os trabalhos da empresa no Pará.

A participação dos analistas de grupos de interesse e dos funcionários do Legislativo não foi identificada. Em ambos os casos em razão de não constar nada quanto a eles no corpo do Ver-o-Pará. Quanto a não participação dos funcionários do Legislativo, o representante da Comissão Permanente de Turismo e Esportes (CPTE) da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) (informação verbal)<sup>154</sup> relatou que

Na verdade, a Comissão nesse período [2011] ela foi constituída em fevereiro, cuja presidente era a Deputada [...]. Esse projeto é um projeto oriundo do governo do estado. E, nesse caso ele não tramita aqui pela Assembleia. É um trabalho da PARATUR, juntamente com a empresa de consultoria [Chias *Marketing*]. Aí nós fomos convidados a participar no Teatro Maria Sílvia Nunes e participamos do evento. Foi o lançamento do plano já pronto, lançado pelo governador.

<sup>154</sup> Em entrevista concedida à autora em 02 de julho de 2014, na sala da CPTE na ALEPA.



Há que se destacar que essa comissão já existia desde 1994, conforme consta no Regimento Interno da ALEPA (PARÁ, 2010). Portanto, por ocasião da formulação do Plano Ver-o-Pará, essa comissão já existia. Entretanto, mesmo ela existindo a atuação de seus membros somente se deu por ocasião do lançamento desse plano.

Averiguou-se, assim sendo, que os funcionários da ALEPA, notadamente, os integrantes dessa comissão, nem ao menos sabiam que um plano para o desenvolvimento do turismo no estado estava em processo de formulação. O que demonstra também que, mesmo sendo a comissão específica para o turismo, a articulação entre ela e a PARATUR era inexistente. Isto, pois, ela não era avisada e/ou convidada por tal companhia para tomar parte do que acontecia quanto à atividade turística no Pará, tendo em vista que a formulação do plano foi coordenada por uma empresa de consultoria e realizada em um período específico de tempo, o ano de 2011.

Em relação aos participantes ativos invisíveis identificados, e que não compõem<sup>155</sup> o Modelo de Fluxos Múltiplos, bem como aos pesquisadores constatou-se que a atuação deles ocorreu, majoritariamente, via reuniões e/ou entrevistas efetivadas pela Chias *Marketing* ou por outras entidades, mas com o conhecimento dela, como no caso dos turistas e do *trade* internacional, como será visto mais adiante. Ressalta-se que as reuniões em grandes plenárias ocorreram em 22 municípios, distribuídos nos seis polos turísticos paraenses, e as reuniões individuais com entrevistas foram realizadas, majoritariamente, em Belém. Todavia, o objetivo delas era o mesmo, constando no Plano Ver-o-Pará conforme observa-se no trecho transcrito a seguir.

O objetivo desta fase foi estabelecer uma radiografia do turismo no Pará, como fundamentação para um planejamento consistente do setor. Neste sentido, foram analisados os seguintes aspectos: [...]

- A situação do produto Pará nos canais de comercialização do mercado local, nacional e internacional.
- A opinião interna, ou seja, a percepção dos gestores públicos, empresários, profissionais e representantes da sociedade civil sobre a situação do turismo no destino Pará.
- A opinião externa, ou seja, a avaliação do turista atual que visita o Pará, levantada por meio de pesquisa qualitativa, faz sobre os produtos e destinos do Estado. (PARÁ, 2012b, p. 16)

Tais reuniões e entrevistas estão descritas no subcapítulo 4.1.2 e sumarizadas no Quadro 18. Além dos atores apontados acima, também foram ouvidos nos municípios outros tais como empresários e profissionais de áreas distintas da turística. Isso ocorreu de acordo com a

---

<sup>155</sup> São eles: o *trade* turístico estadual, o nacional e o internacional; os turistas em visita ao Pará; os gestores públicos e privados municipais de turismo; a sociedade civil organizada dos municípios; empresários e profissionais de áreas distintas da turística e entidades relacionadas ao turismo.

realidade de cada município, conforme demonstra o relato da consultora da Chias (informação verbal)<sup>156</sup> transcrito abaixo.

Aqueles municípios que têm o desenvolvimento da atividade turística de forma mais consistente, a gente conseguiu ter uma participação mais específica. Onde essa atividade é menos contundente, tivemos também a presença de empresários do comércio. No caso, por exemplo, do Marajó tivemos de produtor rural. Então depende da característica de cada lugar.

E os representantes da sociedade civil eram, segundo essa mesma consultora, de associações de artesãos, de pescadores, de moradores e de grupos folclóricos, entre outros.

Outro ator que também não integra o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011) mas que tomou parte no processo de especificação das alternativas e definição das soluções constantes no Plano Ver-o-Pará foi o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR). Essa participação foi de suma importância em virtude de sua composição, congregando representantes do setor público, do *trade* turístico e da sociedade civil. E por tais representantes atuarem como membros nas câmaras temáticas que o compõem.

Em consonância com o que determina Kingdon (2007b, 2011), no Modelo de Fluxos Múltiplos, as reuniões, denominadas “Reuniões de opinião interna” e conduzidas pelas Chias *Marketing*, formaram comunidades de políticas públicas. Isto, pois, os participantes delas eram, por assim dizer especialistas em turismo, pois atuavam na atividade turística, em áreas ligadas direta e/ou indiretamente a ela e também, como visto acima, em setores distintos a essa atividade. Esses atores possuíam orientações e interesses diversos, porém compartilhavam algo: o conhecimento e interesse pelo turismo.

Durante essas reuniões, tal qual acontecia nas oficinas conduzidas pela Indústrias Criativas no Amazonas, as ideias e alternativas estavam em cozimento na sopa primitiva de políticas públicas. E passaram pelo processo de amaciamento. Por conseguinte, as que sobreviveram a esse processo foram consideradas e reunidas às soluções propostas pela Chias *Marketing* e constam no Plano Ver-o-Pará.

Quanto à dinâmica dessas reuniões, a consultora da Chias (informação verbal)<sup>157</sup> relatou que

Nós tínhamos um momento inicial de apresentação e a [...] [diretora de economia e fomento da PARATUR] era quem normalmente fazia a abertura. Nós dávamos a palavra, por alguns minutos, para o gestor da área de turismo ou da área que estivesse presente. Nós tivemos situações em que o prefeito participou, então ele também falava um pouquinho. Eu fazia a apresentação da metodologia, do plano, como é que ele iria

<sup>156</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

<sup>157</sup> Em entrevista concedida a autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

ser feito. Enfim, tudo muito rápido, caso contrário as pessoas desistiam. Então tínhamos uma rodada de fala, oportunidade na qual todas as pessoas tinham até um minuto para se colocar. Em seguida, nós passávamos ao preenchimento do questionário. É um questionário abrangente e as pessoas, às vezes, tinham dificuldade de preencher. E nós nos colocávamos à disposição e íamos ajudar. Não tinha nenhuma restrição, se as pessoas quisessem fazer em grupo, podiam fazer em grupo, trocando opiniões, não tinha esse tipo de restrição. E, então, nós fazíamos o encerramento. Se alguém quisesse ainda comentar sobre alguma coisa, a gente fazia ainda uma rodada final de falas.

Os questionários (roteiro no Anexo B) preenchidos eram devolvidos à Chias e tiveram seus dados tabulados, analisados pela equipe técnica dessa empresa. Para as reuniões nos municípios, ainda segundo essa consultora, os atores eram mobilizados, majoritariamente, pelas próprias prefeituras e, em alguns casos, a PARATUR convidava alguns líderes já mapeados por ela nos municípios.

As reuniões para obtenção da opinião interna realizadas em Belém seguiram a mesma dinâmica, acima descrita, das realizadas nos municípios. E segundo a consultora da Chias (informação verbal)<sup>158</sup>

Aqui em Belém, nós falamos com todas as associações, nós fizemos reuniões individuais com a diretoria do *Convention*, com a diretoria da ABIH, com a diretoria da ABRASEL, fomos aos sindicatos da categoria, aos sindicatos patronais todos, enfim, com o sindicato dos guias. Nós falamos com aquilo que era o setor organizado. Então, aqui, nós não tivemos o que tivemos nos outros municípios que eram as grandes plenárias. [...] E nós ouvimos também gestores de áreas relacionadas a outros setores: área de cultura, não tem como nós ignorarmos o patrimônio cultural da cidade; área ambiental. Então nós falamos com outras áreas, na área pública, que não a da atividade turística, mas área afins.

Durante tais reuniões, as entrevistas foram feitas utilizando o mesmo modelo de questionário empregado nas reuniões nos municípios.

Um aspecto a ser ressaltado é que a Chias ouviu gestores públicos das áreas afins ao turismo, como a cultura e o meio ambiente. O que, em termos de planejamento turístico, é de suma importância uma vez que são áreas que impactam diretamente no desenvolvimento da atividade turística, pois dizem respeito aos insumos básicos dela que são o patrimônio histórico-cultural e o natural. Com isso, certamente, essa empresa de consultoria obteve uma gama de informações e sugestões específicas que possibilitaram uma segurança maior na seleção das soluções que constam no Plano Ver-o-Pará e que possuem relação direta com tais patrimônios.

Consoante ao Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), essas entrevistadas também formavam comunidades de políticas públicas. Por conseguinte, acredita-

---

<sup>158</sup> Em entrevista concedida a autora em 25 de junho de 2014, na SETUR.

se que no âmbito delas as alternativas também passavam pelo processo de amaciamento. E tal como ocorriam nas reuniões nos municípios, as que seus representantes relatavam à Chias eram as que haviam sobrevivido a tal processo. No entanto, um descritivo disso não consta no Plano Ver-o-Pará e também não foi possível obter junto à essa empresa de consultoria, constando apenas, no capítulo denominado opinião interna, as conclusões gerais das percepções e as propostas de soluções dos participantes dessas reuniões, tanto das ocorridas nos municípios quanto às aqui em Belém.

Ao menos, isso é que se imagina que aconteça no interior dessas entidades. E que é também o que se crê em relação às entidades similares entrevistadas no Amazonas pela Indústrias Criativas. Como cada uma delas congrega um grupo de atores que atua em determinado ramo da atividade turística, é provável que nelas os problemas enfrentados por tal ramo sejam debatidos e sejam propostos mecanismos para solucioná-los. E essas percepções tenham sido repassadas pelos representantes delas à Chias durante as entrevistas.

Por fim, o FOMENTUR também se constituía, igualmente, em uma comunidade de políticas públicas. Isto, pois, conforme apontado anteriormente, ele era, e ainda é, composto por especialistas representantes do poder público estadual, federal, da iniciativa privada e de organizações não governamentais, segundo narrado no subcapítulo 4.1.2. Uma explicação se faz necessária quanto aos pesquisadores, isto pois embora eles formassem, naturalmente, comunidades de políticas públicas, a participação deles se deu via FOMENTUR, por seus representantes oriundos da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Faculdade de Estudos Avançados do Pará (FEAPA).

Para a oitiva dos especialistas da comunidade FOMENTUR, a “[...] Sra. [...] [diretora da Chias *Marketing*] aplicou aos membros um questionário” (Fragmento da ata 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011). Tal questionário foi o mesmo utilizado nas reuniões gerais nos municípios e nas reuniões em Belém. Observa-se, com isso, que os integrantes do fórum puderam expressar suas opiniões quanto ao turismo no estado.

A exemplo do que acontecia nas comunidades de políticas públicas apontadas anteriormente, durante as reuniões do FOMENTUR, os seus integrantes discutiam sobre o turismo paraense, conforme exemplificado nos trechos de atas transcritos a seguir.

Em ato contínuo, fez a leitura da pauta: 1- Apresentação das ações da Câmara de Políticas Públicas; 2 – Regimento Interno [do FOMENTUR]; 3- Proposta do turismo para o Estado do Pará [PARATUR]. (Fragmento da ata 59ª Reunião Ordinária ocorrida em 28/02/2011).

Em seguida, fez a leitura da pauta: - Atualização do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará; - Apresentação do XXVIII Congresso da Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo [ABRAJET]; - Divulgação do Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas que atuam no setor de turismo [SEBRAE]; - Apresentação da Infraestrutura do Aeroporto de Belém e obras previstas para o seu aperfeiçoamento [INFRAERO]; - Detalhamento sobre as obras de infraestrutura dos aeroportos de Santarém, Marabá e Altamira para os anos de 2011 e 2012 [INFRAERO]; - Movimento Operacional do Aeroporto de Belém [INFRAERO]. (Fragmento da ata 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011).

Dando prosseguimento, fez a leitura da pauta: - Situação do Programa Monumenta em Belém [MONUMENTA]; - Participação do Pará no 6º Salão de Turismo [PARATUR]; - Projeto do Novo Site da PARATUR [PRODEPA]. (Fragmento da ata 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011).

Em seguida, fez a leitura da pauta: Verba Descentralizada Nacional e Internacional para que fossem aprovadas pelos membros [PARATUR]; Avaliação do Plano de Turismo 2011 e a Proposição de Ações Emergenciais [CHIAS MARKETING]. (Fragmento da ata 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011).

Tais fragmentos são das atas das reuniões do fórum ocorridas no ano 2011, durante o qual o Plano Ver-o-Pará foi formulado e lançado.

Nesses fragmentos é possível notar o cozimento da sopa primitiva de políticas públicas, pois estão descritas as ações em realização no estado, tanto pela PARATUR quanto por outras entidades. Percebe-se que algumas delas constam entre as soluções descritas no Ver-o-Pará, tais como promoção e comunicação turística, participação em eventos, revitalização do patrimônio histórico e cultura e melhoria da infraestrutura. O que confirma a participação do FOMENTUR no processo de especificação das alternativas e definição das soluções constantes nesse plano.

Além das ações desenvolvidas pela PARATUR, também eram submetidas ao conhecimento e aval do fórum as de outras entidades ligadas ou não ao turismo. Isto pôde ser constatado baseado nos fragmentos transcritos abaixo.

Em ato contínuo, a Secretária fez a leitura da pauta: **1** - Apresentação das ações desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho, que trata do gerenciamento da imagem do Estado do Pará; **2** - Salão de Turismo 2010 [PARATUR]; **3** - Apresentação das ações de turismo da Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico [SEGOV]. (Fragmento da ata 52ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/04/2010).

Em seguida, fez a leitura da pauta: - Apresentação das ações da Câmara de Regionalização e Segmentação [FOMENTUR]; - Discussão sobre a Câmara de Planejamento e Políticas Públicas [FOMENTUR]. (Fragmento da ata 55ª Reunião Ordinária ocorrida em 30/08/2010).

Em ato contínuo, a secretária executiva fez a leitura da pauta: 1 – Posicionamento da Câmara de Comercialização referente ao Gerenciamento de Imagem do Estado do Pará e a Reengenharia da FITA; 2 – Posicionamento da Câmara de Políticas Públicas sobre a última reunião ocorrida entre os membros da referida câmara. (Fragmento da ata 57ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/10/2010).

Em seguida, fez a leitura da pauta: - Posicionamento da Câmara de Comercialização referente ao Gerenciamento de Imagem do Estado do Pará; - Posicionamento da Câmara de Políticas Públicas referente a última reunião ocorrida entre membros da referida câmara; - Apresentação de pesquisa realizada na FITA 2010 [PARATUR]; - Apresentação do Acompanhamento da Gestão Descentralizada ao nível do Brasil [Consultor do MTUR]. (Fragmento da ata 58ª Reunião Ordinária ocorrida em 06/12/2010).

Em seguida, fez a leitura da pauta: - Atualização do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará [PARATUR]; - Apresentação do XXVIII Congresso da Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo [ABRAJET]; - Divulgação do Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas que atuam no setor de turismo [SEBRAE]; - Apresentação da Infraestrutura do Aeroporto de Belém e obras previstas para o seu aperfeiçoamento [INFRAERO]; [...]. (Fragmento da ata 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011).

Dois aspectos merecem destaque quanto a esses fragmentos. O primeiro é que os quatro primeiros são do ano que antecedeu ao processo de formulação do Plano Ver-o-Pará. Mas, mesmo assim, é possível notar as alternativas fluuado na sopa primitiva de políticas públicas, sendo apresentadas, debatidas e confortadas ente elas. O segundo é quanto à existência e funcionamento da Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico da SEGOV<sup>159</sup>.

Embora essa câmara fosse vincula à SEGOV e não à PARATUR, ela desenvolvia ações referentes ao turismo no estado, conforme consta nos fragmentos abaixo.

Em seguida, a Presidente passou a palavra ao senhor [...], Coordenador da Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico e representante da Secretaria de Estado de Governo, que fez uma explanação sobre as ações do Governo, com relação ao turismo. As ações são as seguintes: Construção do Terminal Hidroviário; Projeto Ação Metrôpole através de obras de infraestrutura de tráfego e transporte e implementação de um modelo de gestão para o sistema de transporte interligado da Região Metropolitana de Belém; Projeto Navega Pará que disponibilizou aos cidadãos o acesso à educação e à tecnologia, dentro de políticas de inclusão e de valorização de crianças, jovens, adultos e idosos, através de um sistema público e gratuito de comunicação; Projeto Segurança Cidadã com construção de postos de segurança cidadã nos bairros; Reforma da Catedral da Sé; Democratização do acesso à cultura; Programa Viva o Pará; PRODETUR-PA; Ações para Mosqueiro; Inventário de Oferta Turística; Emendas Parlamentares para a diversificação dos segmentos turísticos; Sinalização Turística; Reforma e manutenção de equipamentos turísticos; Capacitação de mão-de-obra e entre outras. (Fragmento da ata 49ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/01/2010).

Em ato contínuo, a Sra. [...], representante da Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico, fez uma explanação sobre as Ações de Turismo da referida Câmara. Tais ações compreendem: Transporte hidroviário, Acompanhamento mensal da reforma do “Navio Soure”, Transporte rodoviário no Marajó, Linhas de financiamento para o turismo no Banco do Brasil, Linhas de financiamento para o turismo no BANPARÁ, Terminal Hidroviário de Belém, Incentivos fiscais para a implantação de empreendimentos turísticos, Reativação de arranjos produtivos locais e esboço da pesquisa do SEBRAE sobre turismo, na Amazônia, no período de 2004 a 2008. (Fragmento da ata 52ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/04/2010).

---

<sup>159</sup> Secretaria de Estado de Governo.

Todavia, não fica claro qual órgão era responsável por tais ações (implementação e/ou acompanhamento da realização) uma vez que a PARATUR era vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDECT). Porém, a maneira como elas foram apresentadas induz ao entendimento de que elas eram realizadas e/ou coordenadas por outros órgãos que não a PARATUR. O que comprova, mais uma vez, o enfraquecimento dessa companhia, relatado no subcapítulo 5.2.2, durante a gestão governamental estadual 2007-2010.

Ressalta-se, contudo, que o funcionamento dessa câmara se limitou a esse período. O que foi registrado em ata de reunião do FOMEMTUR, nos seguintes termos:

Antes de dar prosseguimento à pauta, fez os seguintes comentários: - Retirada das Câmaras de Desenvolvimento Socioeconômico e Sociocultural da composição do fórum, em virtude das mesmas, que eram vinculadas a Secretaria de Governo, terem sido extintas; [...]. (Fragmento da ata 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011).

Portanto, durante o período de formulação do Plano Ver-o-Pará, essa câmara não existia mais.

Entretanto, enquanto ela funcionava, se constituía, igualmente, em uma comunidade de políticas públicas tal como o FOMENTUR. E desenvolvia suas ações, a exemplo do que acontecia com a Câmara Setorial de Turismo e o Fórum Estadual de Turismo no Amazonas, de maneira autônoma em relação a ele. Com o agravante de que, ao contrário do Amazonas, a Câmara de Desenvolvimento Socioeconômico era posterior à PARATUR e ao FOMENTUR. O que implica dizer que mesmo já havendo uma instância de governança tripartite assessorando o órgão gestor oficial de turismo, outra foi criada, dentro de outra secretaria estadual, com finalidade similar, ocasionando uma sobreposição de competências e uma imprecisão de responsabilidade e de campo de ação delas.

Há, contudo, que se destacar que três participantes ativos invisíveis ouvidos pela *Chias Marketing* não formavam comunidades de políticas públicas: os turistas em visita ao Pará, o *trade* nacional e o internacional. Por conseguinte, as ideias e propostas de alternativas deles não passaram pelo processo de amaciamento. Mas foram coletadas pela empresa de consultoria e subsidiaram as soluções constantes no Plano Ver-o-Pará.

Nesse contexto, os turistas foram ouvidos, por técnicos de uma empresa especializada, por meio de entrevistas “[...] nas salas de embarque dos aeroportos, no momento da saída dos turistas do Estado, e no “check out” dos meios de hospedagem.” (PARÁ, 2012b, p. 47, grifo do

autor), durante as quais foi aplicado<sup>160</sup> um questionário (modelo no Anexo C). Os representantes do *trade* nacional o foram, de igual modo, via entrevistas e aplicação e questionários pela própria equipe da Chias, mas durante “[...] a 39ª Feira das Américas/ABAV, que aconteceu em outubro de 2011 no Rio de Janeiro” (PARÁ, 2012b, p. 24). E,

Para avaliar a opinião do *trade* turístico internacional sobre o produto Pará foi utilizado o Estudo de Mercado da Amazônia Legal Brasileira, do qual foram extraídos os aspectos relevantes para o Estado. (PARÁ, 2012b, p. 30).

Verificou-se, assim sendo, que em relação aos turistas, o instrumento de coleta de informações era de conhecimento da Chias *Marketing* e ela teve acesso, tanto ao relatório final quanto ao banco de dados, conforme consta no Anexo C. Quanto ao *trade* nacional, ela mesma foi responsável pela pesquisa e tabulação dos dados. E que, em ambos os casos, coube a ela a análise das informações obtidas e a utilização como subsídio para a proposição das soluções constantes no Plano Ver-o-Pará. O que é provável que tenha sido feito considerando o critério da viabilidade técnica.

Contatou-se, baseado no panorama delineado e de acordo com Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), que apenas dois dos quatro grupos de participantes ativos invisíveis exerceram influência no processo de especificação das alternativas no estado Pará: os pesquisadores e consultores e os servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão. E a exemplo do ocorrido no Amazonas, constatou-se a participação de outros atores, que não constam nesse modelo. Esses atores foram o *trade* turístico estadual, o nacional e o internacional; os turistas em visita ao Pará; os gestores públicos e privados de turismo de municípios amazonenses; a sociedade civil dos municípios desse estado; entidades relacionadas direta e/ou indiretamente ao turismo; e o FOMENTUR.

Convém lembrar que nem todos esses participantes ativos invisíveis, componentes ou não do modelo de Kingdon (2007b, 2011), formavam comunidades de políticas públicas. Foi o que aconteceu com os turistas em visita ao estado, o *trade* turístico nacional e o internacional. É visto, a seguir, como o fluxo das políticas públicas fluía no Pará e como tais participantes influenciaram nele.

---

<sup>160</sup> A empresa era especializada em pesquisa de opinião públicas e contou com o apoio oficial da PARATUR, para o que foi necessário para a realização da pesquisa, a exemplo da articulação junto à INFRAERO.



## 6.2.2 O fluxo das políticas públicas no Pará: alternativas e soluções para o turismo

É conveniente, de início, discorrer sobre duas questões que chamam a atenção quanto à política pública do turismo no Pará, materializada no Plano Ver-o-Pará. A primeira é referente à estrutura do Plano Ver-o-Pará, que congrega um diagnóstico e a proposição de soluções. Tal estrutura se assemelha à que foi utilizada, nos PNT 2003-2007 e 2007-2010, pelo MTUR. A diferença que se observa é que, no plano paraense, o detalhamento chega ao nível de ações a serem desenvolvidas, enquanto que nos dois planos nacionais isso não ocorre, limitando-se aos macroprogramas e programas.

A segunda questão versa sobre o atendimento das orientações e determinações do MTUR, conforme apontado no subcapítulo 6.1.2, por estados e municípios brasileiros. O que ocorre, por exemplo e principalmente, em relação aos preceitos da regionalização do turismo, estabelecidos pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, criado no âmbito do PNT 2003-2007 e mantido no PNT 2007-2010. Situação identificada no Pará, mas que também se observou no Amazonas e está apontada, igualmente, no subcapítulo 6.1.2.

Portanto, o desenvolvimento do turismo é planejado, não só no Pará, mas também nos demais estados e municípios brasileiros, levando em consideração, como estabelece o PRT – Roteiros do Brasil, as regiões turísticas bem como a formatação de roteiros turísticos integrados, agregando tais regiões. Todavia, pode-se dizer que, no que concerne à regionalização, o Pará foi pioneiro em pautar o planejamento do turismo em regiões turísticas, uma vez que

Na década de 1990, a Paratur fez o zoneamento turístico do Estado e definiu quatro Polos de desenvolvimento setorial (Costa Atlântica, Tapajós, Marajó e Araguaia-Tocantins), antecipando em mais de 10 anos os princípios do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo. [E que]

No Plano de Turismo elaborado em 2001, houve o desmembramento de um polo e a criação de outro, definindo os atuais seis polos turísticos do Pará:

- Polo Belém
- Polo Amazônia Atlântica
- Polo Araguaia-Tocantins
- Polo Marajó
- Polo Tapajós
- Polo Xingu. (PARÁ, 2012b, p. 36).

Desde então, o órgão gestor do turismo no Pará vem gestando seus planos, programas e projetos e desenvolvendo suas ações considerando esses seis polos. O que acontece inclusive no Plano Ver-o-Pará, como foi descrito no subcapítulo 4.1.2.

Além de pautar seu planejamento nas regiões turísticas, a gestão estadual de turismo também seguia, e continua seguindo, a orientação do MTUR quanto à promoção e

comercialização dos roteiros turísticos, elaborados integrando tais regiões. Registro disso consta a seguir.

Dando prosseguimento, a Sra. [...], Gerente de Marketing da PARATUR, fez apresentação sobre o Salão de Turismo, que é promovido pelo Governo Federal, através do Ministério do Turismo, com o objetivo de apresentar, promover e incentivar a comercialização dos roteiros turísticos do Brasil, contribuindo para estruturá-los de forma a alcançar os mercados nacional e internacional, bem como renovar, fortalecer e ampliar canais de distribuição e comercialização dos roteiros turísticos. (Fragmento da ata da 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011).

O que acontecia, e acontece, igualmente, em relação ao pleito de recursos com base nessas regiões. Estas carecem de ter, segundo o MTUR e como dito antes, seus PDITS formulados e aprovados por suas respectivas instâncias de governança, as quais, por sua vez, devem ter sido constituídas oficialmente e estar funcionando regularmente. O fragmento a seguir apresenta um registro disso.

Em ato contínuo, o Sr. [...] [presidente do fórum do polo Marajó] agradeceu o apoio dado pela PARATUR, referente à pesquisa que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) realizou no Pólo e, em seguida, solicitou informações sobre o PRODETUR. A Coordenadora do PRODETUR, a Sra. [...], informou que recebeu um comunicado sobre a confirmação da “2ª Missão BID ao Pará”. O objetivo é analisar a documentação do PRODETUR/Pará, a fim de viabilizar a contratação do empréstimo. A Coordenadora irá tratar com todos os envolvidos sobre essa documentação. (Fragmento da ata da 52ª Reunião Ordinária ocorrida em 26/04/2010, grifos no original).

Nesse fragmento, a documentação sobre a qual a coordenadora do PRODETUR no Pará se refere é a carta consulta do estado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), congregando os PDITS dos polos Belém, Tapajós e Marajó, solicitando recursos para a implementação das ações constantes deles.

Vale lembrar que o PRODETUR influenciou a formulação do Plano Ver-o-Pará, como foi visto no subcapítulo 5.2.1, pois segundo afirmou a consultora (informação verbal)<sup>161</sup> dessa empresa,

[...] além das propostas ou dos projetos que foram formulados em decorrência da análise da situação atual [denominada Fase I, no Plano Ver-o-Pará], nós tínhamos uma série de projetos que já estavam previstos no âmbito do PRODETUR. Esses projetos da matriz de investimentos do PRODETUR, nós fizemos proposição e alteração de alguns poucos. Mas eles vieram na sua íntegra, pois eles estavam previstos nos PDITS de cada um dos três polos. Não nos cabia alterar. O que nós fizemos foi agregar, incorporar. Então eu diria que dos 70 projetos previstos [na Fase III – Plano

---

<sup>161</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

Operacional], metade ou um pouco mais, na área do desenvolvimento, já estavam previstos pelo PRODETUR.

Em síntese, a maioria das soluções listadas no Ver-o-Pará já haviam sido propostas e delineadas em outros três planos. Coube à Chias, apenas, reuni-las e incorporá-las a ele.

A Chias *Marketing* desenvolveu todo seu processo de formulação do Plano Ver-o-Pará alicerçado nas regiões turísticas, nos polos do estado. Foi assim com a realização das oficinas de planejamento descritas no subcapítulo 4.1.2; com a identificação dos produtos turísticos, uma vez que, de acordo com Pará (2011e, p. 79),

A partir dos inventários turísticos dos municípios que integram este plano e das visitas técnicas realizadas pela equipe consultora aos diferentes pólos, foram identificados 465 recursos e produtos turísticos no Pará, que após uma primeira análise de características e localização foram agrupados em 396 para avaliação, conforme os critérios estabelecidos na metodologia, chegando-se à seguinte conclusão:

Quadro 55: Ranking dos produtos turísticos por pólo

PÓLOS DO ESTADO	Produtos Estrela	Produtos "A"	Produtos "B"	RECURSOS	TOTAL
BELÉM	9	13	6	0	<b>28</b>
ARAGUAIA TOCANTIS	1	16	34	65	<b>116</b>
AMAZÔNIA ATLÂNTICA	4	20	43	19	<b>86</b>
MARAJÓ	1	20	50	10	<b>81</b>
TAPAJÓS	10	18	24	22	<b>74</b>
XINGU	3	2	5	0	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>89</b>	<b>162</b>	<b>116</b>	<b>395</b>

Fonte: Elaborado por Chias Marketing

E foi, também, com base nelas que tal empresa de consultoria delineou a situação do turismo no Pará, via indicadores descritos no subcapítulo 5.2.1, e apresentou as soluções constantes nos planos operacionais de desenvolvimento e de *marketing* detalhados no subcapítulo 4.1.2.

Assim como no Amazonas, no Fórum de Desenvolvimento Turístico do Pará (FOMENTUR) as orientações e determinações do MTUR também eram seguidas. Isto pôde ser comprovado no fragmento transcrito a seguir.

Em seguida, o Sr. [...], Consultor do Ministério do Turismo, apresentou o projeto de Gestão Descentralizada e Compartilhada IADH/MTUR, que tem como objetivo básico: Acompanhar e assessorar os Fóruns/Conselhos Estaduais de Desenvolvimento do Turismo com vistas ao desenvolvimento institucional dos mesmos, contribuindo para o fortalecimento do modelo de gestão descentralizada e compartilhada da atividade turística. Outros itens também foram expostos pelo consultor, como: - Sistema de Acompanhamento da Gestão Descentralizada; - Marco Zero com vários temas; - Desafios necessários ao aprimoramento do funcionamento e ao

“empoderamento” destas novas instâncias de governança. (Fragmento da ata da 58ª Reunião Ordinária ocorrida em 06/12/2010).

O Presidente, Sr. [...], saudou todos os presentes e, [...]. Também fez um breve relato sobre a criação do Fórum, seguindo o modelo do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes do Turismo. (Fragmento da ata da 59ª Reunião Ordinária ocorrida em 28/02/2011).

Observa-se que isso aconteceu desde a própria criação desse fórum, que seguiu os moldes das instâncias de governança nacionais, passando por seu funcionamento e sendo notadas, conseqüentemente, nas deliberações e resoluções quanto aos assuntos nele discutidos. Sobre isso será discorrido mais adiante.

Todavia, não somente o órgão oficial de turismo e a instância de governança no Pará seguiam as orientações e determinações do MTUR. Outros órgãos públicos também faziam isso ao propor ações para o turismo no estado. Cita-se, como exemplo, o Banco da Amazônia que formulou seu “[...] Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia 2011, em alinhamento à Política Nacional de Turismo.” (Fragmento da ata da 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011). E levou isso ao conhecimento e anuência do FOMENTUR, o que é igualmente um ditame desse ministério.

Convém, agora, ponderar sobre o processo de especificação das alternativas no fluxo das políticas públicas no Pará, e, conseqüentemente, as soluções listadas e divulgadas na seção Fase III do Plano Ver-o-Pará. Em consonância com o estabelecido por Kingdon (2007b, 2011), o processo de geração dessas soluções ocorreu, em parte, nas comunidades de políticas públicas, cuja formação foi analisada no subcapítulo 6.2.1, e também pelos consultores da Chias Marketing, segundo relatou a representante dessa empresa (informação verbal)<sup>162</sup> ao apontar que

Depois [da realização da Fase I, abordada no subcapítulo 5.1.2] nós partimos para aquilo que todo planejamento tem: a análise SWOT, que nós aportuguesamos e chamamos de FOFA. Então nós fazemos as conclusões ali na FOFA. E nós fazemos as conclusões não aleatórias, nós partimos dos elementos que a atividade determina, então nós analisamos produto, oferta, a realidade econômica da região, a infraestrutura do território, dos serviços. Então a aplicação da análise de SWOT é em cima de dados concretos, de fatos concretos. Nós fazemos isso e então partimos para a formulação da estratégia, onde alia-se o conhecimento técnico e um pouco de criatividade.

Mas como o processo de geração das soluções ocorreu? Que fatores influenciaram-no?

De início e consoante ao disposto nos subcapítulos 5.2.1 e 6.2.1, nas comunidades de políticas públicas, os especialistas forneceram à empresa de consultoria as informações que ela

---

<sup>162</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

necessitava sobre a atividade turística no Pará. Assim, segundo a consultora da Chias (informação verbal)<sup>163</sup>, foi possível perceber como tais especialista “[...] viam o desenvolvimento da atividade, como é que viam o potencial dos municípios, como é que viam a imagem turística dos municípios e do Estado”. Todavia, os participantes ativos invisíveis que não formavam comunidades de políticas públicas (os turistas, o trade nacional e internacional) também subsidiaram a consultoria. A partir disso, a Chias pôde sistematizar

[...] as conclusões da Fase I, por meio de três instrumentos específicos:

- Análise F.O.F.A., que identifica as ameaças e as oportunidades, os pontos fortes e fracos do turismo no Estado do Pará;
- Os Gaps de gestão do turismo do Pará;
- O estudo do Posicionamento Atual do Estado do Pará no mercado turístico. (PARÁ, 2012b, p. 54).

E em seguida, ela buscou

[...] estabelecer uma estratégia como a decisão do caminho para conseguir um objetivo futuro; objetivo esse que tem de ser alcançável, mas que é também quase um desafio para todos, ou seja, deve ser uma utopia possível.

Decorrente das conclusões foram traçadas as linhas de atuação mercadológica do Estado do Pará e foram definidos elementos como a visão de futuro para o turismo do Estado e a estratégia de comunicação a ser implantada. (PARÁ, 2012b, p. 62).

E, por fim, segundo conta no corpo do Plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2012b, p. 82, grifo do autor),

Terminada a formulação da estratégia, a parte intangível do plano e o elemento definidor do caminho a seguir para a conquista das metas, foram elaborados os Planos Operacionais, que concretizam a estratégia e tem dois conteúdos diferentes, mas complementares:

- **O Plano Operacional de Desenvolvimento**
- **O Plano Operacional de Marketing**

Percebeu-se, baseado no exposto acima, que tanto os especialistas que integravam as comunidades de políticas públicas quanto os participantes ativos invisíveis que não as formavam possuíam conhecimentos e experiência sobre o turismo no Pará. E, nessas ocasiões, eles puderam expressá-los para a Chias. É verdade que, em alguns casos, conforme descrito no subcapítulo 6.2.1, algumas das informações fornecidas por eles passaram pelo processo de amaciamento, a exemplos das providas pelas comunidades de especialistas, ao passo que outras não, como a dos turistas e a do *trade* nacional e do internacional.

---

<sup>163</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014

Nesse contexto, é necessário analisar, a partir de agora, os fatores que exerceram influência no processo de amaciamento das alternativas especificadas no fluxo das políticas públicas até a definição das soluções listadas no Plano Ver-o-Pará. As alternativas que sobreviveram a esse processo, segundo o que estabelece o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), cumpriram vários critérios. Foram eles: a viabilidade técnica e a harmonia com os valores das comunidades de políticas públicas, que são inerentes às próprias comunidades; e a antecipação de restrições.

Inicialmente, as soluções para o turismo no Pará estão enumeradas e difundidas no Plano Ver-o-Pará, na seção denominada Fase III – Plano Operacional, na qual estão “[...] desenhadas as atuações necessárias para pôr em prática as linhas estratégicas geradas durante a etapa anterior (Pará, 2011e, p. 6). Elas resultaram das duas fases anteriores do trabalho desenvolvido pelas Chias, quais foram:

**A Fase I – Análise da Situação Atual**, não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento de geração de informação e, fundamentalmente, de ordenação, sistematização e análise de dados pré-existentes e de produção de novos dados. Assim, permite obter uma radiografia do turismo em um determinado território, constituindo-se no suporte para um planejamento consistente e preciso.

**A Fase II – Planejamento Estratégico**, decorrente das conclusões da análise da situação atual. Nesta fase são traçadas as linhas de atuação mercadológica do destino do Pará e definidos elementos estratégicos, como a visão de futuro para o turismo do Estado e, em decorrência, os modelos de desenvolvimento e marketing que deverão ser aplicados. (PARÁ, 2011e, p. 6, grifo do autor).

E, de acordo com a consultora da Chias (informação verbal)<sup>164</sup>, as soluções constantes na seção Plano Operacional, categorizadas como macroprogramas, programas, projetos e ações

[...] nascem exatamente daquilo que foi identificado na Fase I, como oportunidade, o que eu tenho de oportunidade de desenvolvimento, quais são as dificuldades que eu tenho para esse desenvolvimento. Então aqui é o mecanismo que eu tenho para superar, para fazer o melhor aproveitamento das oportunidades em função de uma estratégia que foi definida. Então, a escolha desses projetos, a decisão desses projetos, é uma decisão técnica fundamentada naquilo que é a expectativa do setor, da comunidade ou da população, em relação ao desenvolvimento da atividade, mas que também é o desejo de consumo do cliente final.

Contatou-se, então, que essas soluções atenderam ao critério da viabilidade técnica. Isto, pois, segundo o Kingdon (2007b, 2011), elas funcionariam e seriam capazes de serem implementadas.

<sup>164</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

Baseado ainda nessa fala da representante da Chias *Marketing*, as soluções constantes no Plano Ver-o-Pará atenderam a um outro critério estabelecido pelo Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), o da harmonia com os valores das comunidades de políticas públicas. Vale lembrar que tais valores compreendem, segundo o modelo de Kingdon, a noção do papel apropriado e do tamanho do governo e os conceitos de equidade e eficiência. Porém, quanto ao Ver-o-Pará essa harmonia com as comunidades foi em relação às pretensões e necessidades delas e não quanto aos valores acima, similar ao que aconteceu no Amazonas.

Com base na explanação feita sobre os participantes ativos invisíveis e a formação de comunidades de políticas públicas no subcapítulo 6.2.1 e no disposto acima, constatou-se que as soluções elencadas no Ver-o-Pará estavam em harmonia com as comunidades de especialistas. Entretanto, não com todas elas, pois algumas não foram ouvidas; e não na íntegra, pois, por exemplo, a constituída pelos servidores públicos de carreira teve uma atuação limitada. Sobre isso será analisado ainda neste subcapítulo.

Nesse contexto, as soluções constantes no Plano Ver-o-Pará estavam em harmonia com as comunidades de políticas públicas formadas pelos participantes das reuniões gerais ocorridas nos municípios do estado, descritas no subcapítulo 6.2.1. Isto, pois, segundo relatou a consultora da Chias (informação verbal)<sup>165</sup>,

Então, assim, a escolha desses projetos, a decisão desses projetos [relacionados na seção Fase III – Plano Operacional do Plano Vero-o-Pará], é uma decisão técnica fundamentada naquilo que é a expectativa do setor, da comunidade ou da população, em relação ao desenvolvimento da atividade, mas que também é o desejo de consumo do cliente final [...]. Então, isso reflete aquilo que estava demandado lá nas visitas, nas entrevistas, nas reuniões nos municípios.

E foi corroborada pela diretora da PARATUR (informação verbal)<sup>166</sup>, que acompanhou a consultora da Chias nas reuniões nos municípios, ao apontar que

As respostas dos atores ouvidos nos municípios pesquisados para as questões norteadoras subsidiaram as proposições da Chias. Por exemplo, o açaí. A consultoria identificou que o paraense considera ter o sangue da cor do açaí, o que a levou a incorporar isso na marca turística. Então, estão a gastronomia, a natureza e a cultura traduzidos na marca turística e mais o *slogan* obra prima da Amazônia, em função dos 49,9% dos recursos turísticos de toda a Amazônia estarem no Pará, de acordo com o estudo da OEA.

---

<sup>165</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

<sup>166</sup> Em entrevista concedida à autora em 05 de junho de 2014.

Vale lembrar que dessas reuniões participaram representantes do *trade* turístico estadual, gestores públicos e privados de turismo dos municípios paraenses, bem como representantes da sociedade civil organizada e empresários e profissionais de áreas distintas da turística desses municípios. Entretanto, não consta no corpo do Plano Ver-o-Pará uma síntese dessas oficinas. Assim sendo, não foi possível identificar quantas e quais foram as soluções advindas delas que figuram entre as listadas no Ver-o-Pará.

Estavam também em harmonia com as comunidades formadas pelas entidades ligadas direta e indiretamente ao turismo que foram entrevistadas individualmente pela Chias no município de Belém. Tais entidades<sup>167</sup> estão registradas na fala da consultora transcrita no subcapítulo 6.2.1. Uma síntese delas também não figura no Plano Ver-o-Pará. Por conseguinte, chegou-se a mesma constatação apontada acima quanto às comunidades das reuniões nos municípios.

As soluções constantes no Plano Ver-o-Pará estavam, ainda, em harmonia com a comunidade de especialistas formada pelo FOMENTUR. Isto, pois, ele tomou conhecimento da contratação da consultoria; de como seria o processo de formulação do plano de desenvolvimento turístico do Pará; e do andamento das atividades da consultoria. O que pôde ser constatado nas atas das reuniões dele, conforme demonstram os seguintes fragmentos.

[...] o Presidente distribuiu aos membros o livro “Turismo - O Negócio da Felicidade: desenvolvimento e marketing turístico de países, regiões, lugares e cidades”, de Josep Chias, fundador da Chias Marketing, empresa que foi contratada pela PARATUR para atualizar o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará. [...] Em seguida, o Presidente apresentou a Chias Marketing aos membros, ressaltando que se trata de uma empresa de origem espanhola, assim como a THR, empresa que fez a primeira edição do plano há cerca de 10 anos e por isso mesmo entenderá com mais facilidade a dinâmica adotada. [...] Destacou, também, que a empresa precisará do apoio do corpo administrativo e técnico da PARATUR, que integrará a comissão de execução do novo plano, assim como do *trade*, especialmente dos membros das quatro câmaras temáticas do FOMENTUR. Em ato contínuo, a Sra. [...], Diretora da Chias Marketing, apresentou a formatação para atualização do Plano Turístico do Estado do Pará, que tem previsão de ser entregue no mês de dezembro de 2011. [...] e ressaltou que a meta não é fazer um novo plano, pois os conceitos já estão construídos. A prioridade é rever metodologias e, principalmente, informações. Dentro do Planejamento do Turismo existirão três fases, quais sejam: Fase 1 (Análise da Situação Atual); Fase 2 (Planejamento Estratégico) e Fase 3 (Plano Operacional). (Fragmento da ata da 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011).

O Presidente, Sr. [...], [...] fez os seguintes comentários: [...] Atualização do Plano Estadual de Turismo (As Sras. Conceição Silva, Assessora da Presidência e Anete Ferreira, representante da Empresa Chias Marketing estão em viagem pelos municípios paraenses); [...]. (Fragmento da ata da 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011).

---

<sup>167</sup> A consultora citou a ABIH, a ABRASEL, os sindicatos da categoria, os sindicatos patronais todos e os gestores públicos das áreas afins ao turismo, como a cultura e o meio ambiente.



E a opinião dos integrantes desse fórum foi ouvida e as sugestões acatadas. Um exemplo foi quanto ao nome do plano, que foi uma indicação do FOMENTUR, segundo demonstram os registros a seguir.

A diretora [da Chias *Marketing*] frisou, também, a estrutura da comunicação (marca, produto, público, imprensa e *trade*), como também, apresentou alguns exemplos comparativos entre marcas de planos e marcas turísticas de destinos. Por fim, solicitou sugestões de nomes para o plano de atualização, que poderão ser avaliados, de forma que tais nomes fizessem alusão ao Estado do Pará, quando de sua citação, ou seja, que identificassem o Estado. (Fragmento da ata da 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011).

Em seguida, a Sra. [...], Diretora da Chias Marketing, apresentou o Plano de Desenvolvimento Turístico do Pará 2011, denominado como “Plano Ver-o-Pará”. Dando continuidade, o Presidente [da PARATUR e do fórum] informou que a definição do nome dado ao Plano foi como um passo a mais na decisão do trade paraense de dar mais visibilidade à marca “Pará”, pouco conhecida nos mercados turísticos nacional e internacional onde a Amazônia tem um apelo maior. (Fragmento da ata da 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011, grifos no original).

Além disso, os integrantes do FOMENTUR foram ouvidos pela Chias novamente, três meses antes do lançamento oficial do plano, por meio de um questionário, conforme consta no fragmento de ata abaixo.

[...], a Sra. [...], Diretora da Chias Marketing, apresentou o Plano de Desenvolvimento Turístico do Pará 2011, denominado como “Plano Ver-o-Pará”. A Diretora detalhou o plano: 1) Diagnóstico - A oferta turística do Pará e seus mercados (Infra-estrutura e Serviços Básicos, Infra-estrutura Turística, Polos Turísticos, Avaliação do Destino Pará, Demanda Turística do Pará e Perfil do Turista). 2) Objetivos e Estratégias (Objetivo final, Objetivos do Negócio, Estratégia de Desenvolvimento e Posicionamento dos Polos Turísticos, Estratégia Turismo/ Mercado, entre outros). 3) Plano de Ação (Reestruturação da PARATUR, Programas de Reforços Competitivos, Pará Atratividade, Pará Produtividade, Pará Marketing e Pará Gestão). Encerrada a apresentação, a Sra. [...] informou que o “Plano Ver-o-Pará” está previsto para ser lançado pelo Exmo. Governador do Estado, Sr. Simão Jatene, no mês de outubro do corrente ano. [...] Em seguida, a Sra. [...] [diretora da Chias] aplicou aos membros um questionário e informou que o “Plano Ver-o-Pará” será enviado através de *e-mail* para que as Câmaras Temáticas se reúnam e realizem uma análise do que deverá ser mantido no mesmo. Por fim, informou que a análise poderá ser realizada até o final deste mês. (Fragmento da ata 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011).

Quanto ao teor desse fragmento, duas considerações necessitam ser feitas.

A primeira é quanto ao questionário. Consoante ao descrito no subcapítulo 6.2.1, e considerando a estrutura dele que pode ser observada no Anexo B, os integrantes do fórum foram questionados sobre sua opinião e sugestões quanto a vários aspectos referentes ao turismo no estado. A segunda consideração é que eles foram indagados, ao mesmo tempo, sobre a versão preliminar do próprio Plano Ver-o-Pará, ainda que a aprovação fosse apenas, como registrado

no fragmento de ata acima, para o que deveria ser mantido. Se poderiam ser feitas proposições novas, isso não ficou claro, sendo mais provável que não, por conta da orientação dada.

Porém, tal como aconteceu com as reuniões gerais e individuais, também não consta no corpo do Plano Ver-o-Pará, e nas atas posteriores do fórum, uma síntese da tabulação dos questionários bem como da análise do plano feita pelas câmaras temáticas. Assim sendo, não foi possível identificar quantas e quais foram as soluções advindas deles incluídas entre as listadas no Ver-o-Pará. Entretanto, vale lembrar, consoante ao que foi discutido no subcapítulo 6.2.1, que algumas das ações discutidas no fórum antes disso estão entre as soluções constantes nele.

Quanto às soluções apontadas no Plano Ver-o-Pará, a consultora da Chias (informação verbal)<sup>168</sup> afirmou que

Nós tivemos várias outras, mas muito pontuais. Então, nós fomos para aquilo que era mais convergente. Nós não temos como atender a interesses muito específicos no planejamento. [...] E fizemos isso por opção mesmo, senão a gente chega com tanto detalhe que você não consegue ter foco nenhum. Então, nós já partimos na análise, do ponto de vista metodológico, para aquilo que é convergente. E pode ser que aquilo que foi apontado internamente, do ponto de vista técnico, nem fosse a melhor solução. Mas a gente considerou.

E ela ainda complementou, afirmando que

Isso aconteceu porque, às vezes, você chega a posições muito conflitantes. E nós não nos deparamos com isso. Eram posições muito convergentes, na verdade. Então, isso facilitou bastante, talvez porque não fosse nenhum plano novo, porque nós estivéssemos simplesmente atualizando e ordenando aquilo que já estava posto.

Observa-se, com isso, que mesmo não listando todas as soluções propostas, mas procurando contemplar as que atendessem a um número maior de envolvidos, a Consultoria primou por tentar acatar tudo o que foi proposto nessas comunidades de especialistas.

Com base no que preconiza o Modelo de Fluxos Múltiplos, uma comunidade de políticas públicas foi atuante, mas com ressalvas: a formada pelos servidores públicos de carreira e nomeados políticos do segundo escalão, que eram os técnicos da PARATUR e a diretora dessa companhia que acompanhou o trabalho da Chias, os quais estão listados no subcapítulo 6.2.1. A atuação dessa comunidade foi com ressalva, pois a contribuição dos técnicos se deu,

---

<sup>168</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

majoritariamente, no fornecimento de informações, em especial quanto à questão de *marketing*, o que se observa abaixo na afirmação da consultora da Chias (informação verbal)<sup>169</sup>

A gente tem todos os 24, 25 projetos que são do [Plano Operacional de] *Marketing*, isso é a cartilha básica do *marketing*. Tudo o que nós precisamos fazer para chegar no mercado. Então esses não veem da comunidade, esses foram propostas, proposição técnica. Neles nós trabalhamos com técnicos da própria casa [PARATUR], com a experiência que foi acumulada por eles no trabalho com o mercado. Mas incorporamos muito a expertise da Consultoria

E, também, segundo a diretora de economia e fomento da PARATUR (informação verbal)<sup>170</sup>, “[...] durante as reuniões de apresentação do andamento dos trabalhos da consultoria.” Percebe-se que, neste caso, foi muito mais para tomar conhecimento do que estava sendo feito, do que propriamente para dar sugestões, colaborar de modo mais efetivo.

Quanto à essa diretora, além de fazer a abertura das reuniões nos municípios, a atuação dela foi, segundo a consultora da Chias (informação verbal)<sup>171</sup>, “[...] muito importante para dar credibilidade. Para dizer que era o mesmo estado, que se ele não esteve presente antes foi porque [o turismo] não era prioridade, mas que agora era uma prioridade. Então foi bem importante.”. Todavia, não se identificou um papel mais ativo dela no que tange à proposição de soluções, assim como aconteceu com os demais técnicos da PARATUR.

Nos dois casos, da diretora e dos técnicos, há uma divergência quanto ao que determina o Modelo de Fluxos Múltiplos. Nele, os nomeados políticos do alto escalão definem um item da agenda e solicitam conselhos aos servidores de carreira e estes trabalham continuamente na formulação de vários tipos de propostas, atentando para a oportunidade de fornecê-las. Aqui isso não aconteceu. Eles realmente estão sempre trabalhando na formulação de propostas, mas foi contratada uma empresa de consultoria para fornecer esses conselhos e as propostas dos servidores e da nomeada do baixo escalão, pois certamente eles as possuem, podem até ter sido consideradas como subsídio pela consultoria, mas não da mesma maneira como consta no Modelo.

E, mais, ao contrário do que também preconiza o Modelo de Fluxos Múltiplos, o conhecimento, a experiência, a redes de relações com o *trade* estadual e com os municípios adquiridos pelos técnicos da PARATUR ao longo de sua vida profissional não foram suficientemente relevantes para que a opinião deles fosse considerada, de modo mais efetivo, para a proposição de soluções para o turismo no Pará. Todavia, ao menos a rede de contatos

<sup>169</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

<sup>170</sup> Em entrevista concedida à autora em 05 de junho de 2014.

<sup>171</sup> Em entrevista concedida à autora em 05 de junho de 2014.

deles serviu para mobilizar alguns atores para a participação nas reuniões nos municípios, conforme apontado anteriormente. Por isso, a harmonia com essa comunidade foi considerada, mas com ressalva.

Ainda segundo o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), duas comunidades de especialistas não foram ouvidas: as formadas, como assinalado no subcapítulo 6.2.1, pelos analistas de grupos de interesses e pelos funcionários do Legislativo. Esta última, em detrimento da existência da Comissão Permanente de Turismo e Esporte (CPTE) da ALEPA. Portanto, como elas não foram ouvidas, contrariando o que determina tal modelo, as soluções constantes no Plano Ver-o-Pará não estavam em harmonia com os anseios e necessidades delas.

Nesse modelo, um ator pode ser encontrado dentro dessas comunidades: o empreendedor de políticas públicas. Entretanto, no Pará isso não aconteceu. Assim como no Amazonas, esse empreendedor estava no interior do governo, tendo sido nomeado para o cargo de alto escalão: o de presidente da PARATUR. No subcapítulo 7.2.1 a atuação dele será analisada melhor.

Ressalta-se que outros três participantes ativos invisíveis foram consultados pelas Chias *Marketing*: os turistas em visita ao Pará, o *trade* turístico nacional e o internacional. Como foi visto no subcapítulo 6.2.1, eles não formavam comunidades de políticas públicas, portanto as ideias e propostas de alternativas deles não passaram pelo processo de amaciamento. Contudo, os consultores dessa empresa de consultoria as analisaram, provavelmente considerando o critério da viabilidade técnica, e utilizaram como subsídio na definição das soluções elencadas no Plano Ver-o-Pará. Concluiu-se, isso, pois as informações prestadas por eles integram a Fase I – Análise da situação atual da metodologia de formulação do plano, mencionada anteriormente.

Kingdon (2007b, 2011) estabelece em seu Modelo de Fluxos Múltiplos que um terceiro fator exerce influência sobre o fluxo das políticas públicas: a antecipação das restrições. E que tais restrições são: a restrição orçamentária, a receptividade dos políticos e a aceitação dos públicos de massa e especializado. Nesse contexto, tem-se que esse fator não foi considerado em momento algum durante o processo de formulação do Plano Ver-o-Pará, nem mesmo a restrição orçamentária.

Ao ser questionada quanto a isso, a consultora da Chias *Marketing* (informação verbal)<sup>172</sup> informou que questão orçamentária não foi considerada

---

<sup>172</sup> Em entrevista concedida à autora em 25 de junho de 2014.

[...] porque nós tínhamos um desafio muito grande. Se você ponderar que nós temos hoje [25 de junho de 2014], em relação ao Macroprograma de Desenvolvimento, talvez 58% em execução. Então, nós temos projeto que ainda nem foi detalhado, que começa a ser detalhado para o biênio 2015/2016. Nós não tínhamos [na época da formulação do plano], vamos dizer, esse orçamento, até porque a gente não sabia. Foi criada uma Secretaria, para operacionalização do plano, ela é pós-plano. Então, nós nem sabíamos qual era o orçamento. Nós precisávamos ter definido o que era necessário. E depois, com a criação da Secretaria, nós definimos o que era possível fazer neste primeiro período, nessa primeira fase.

Tem-se, então que a restrição orçamentária foi desconsiderada por dois motivos: a necessidade de realização das propostas elencadas e devido ao orçamento para o período 2012-2015 ainda não estar definido, por ocasião do processo de formulação do Plano Ver-o-Pará. E isso está explícito no corpo dele, pois não há ao menos uma projeção básica de custos para os programas, projetos e ações, a exemplo do que a Indústrias Criativas fez no Plano Victória Régia.

A Chias *Marketing* desconsiderou, igualmente, se as soluções elencadas no Plano Ver-o-Pará teriam a receptividade dos políticos e a aceitação dos públicos de massa e do especializado. A primeira, pois os funcionários da ALEPA, inclusive os da CTE, não participaram e tampouco foram informados que esse plano estava sendo formulado. Quanto à segunda, constatou-se isso em virtude do público de massa, a comunidade não relacionada com atividade turística, não ter sido consultado quanto ao Plano Ver-o-Pará, nem ao menos por ocasião de seu lançamento.

E em razão do público especializado, considerado aqui como os participantes ativos invisíveis, também não ter sido consultado sobre a versão final do plano. O que pôde ser comprovado pelo relato da consultora da Chias (informação verbal)<sup>173</sup> ao discorrer que

Normalmente nós [a Chias *Marketing*] trabalhamos com uma devolutiva. Depois de sistematizado o diagnóstico, a sessão da opinião interna, a gente volta a todos os destinos visitados, a todos os locais [entidades] visitados e faz uma devolutiva. Neste plano, nós não tivemos esta possibilidade devido ao prazo. Nós fizemos isso, mas aqui em Belém, já no fechamento [do plano]. Então houve ainda ajustes, algumas pessoas se manifestaram e, enfim, foram feitos pequenos ajustes. Mas, de um modo geral, não houve questionamento às opiniões que foram colocadas, à forma como foi sistematizado. E em nenhum momento houve sequer questionamento ao processo anterior. Aquilo que não foi a devolutiva e que nos deixou bastante inseguros, em um primeiro momento, depois não se mostrou como uma falha, que poderia dar alguma insegurança, isso não.

A devolutiva a que ela se refere em Belém, foi a dada ao FOMENTUR. Aos integrantes dele foi solicitado analisar o que deveria ser mantido no plano. Todavia, uma resposta quanto a isso não foi encontrada, pois essa solicitação foi feita no mês de agosto de 2011, durante uma reunião

---

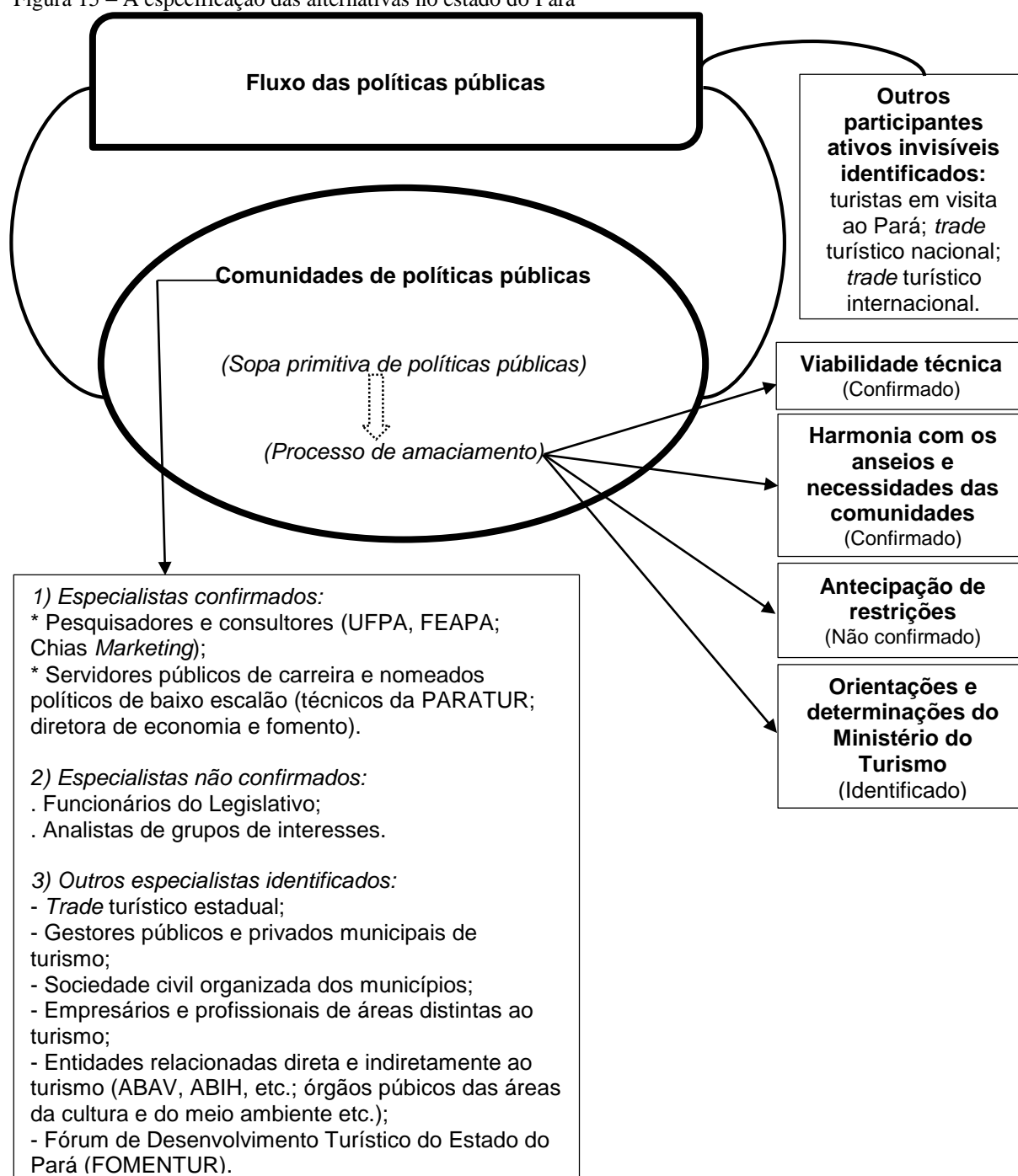
<sup>173</sup> Em entrevista concedida a autora em 25 de junho de 2014.

desse fórum, conforme visto anteriormente. E, na reunião seguinte, foi feito o lançamento do Plano Ver-o-Pará pelo governador do estado.

Com base no panorama delineado, e consoante ao Modelo de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2007b, 2011), verificou-se que as soluções listadas no Plano Ver-o-Pará foram geradas nas comunidades de políticas públicas, no fluxo das políticas públicas. Que as alternativas especificadas passaram pelo processo de amaciamento, sendo que as que se sobressaíram nele foram as que atenderam aos critérios da viabilidade técnica, harmonia com os anseios e necessidades das comunidades de políticas públicas. Porém, o da antecipação de restrições, inclusive a orçamentária, não foi atendido em momento algum.

Averiguou-se, ainda, que um fator distinto dos estabelecidos no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011) influenciou o fluxo das políticas públicas no Pará, igual ao ocorrido no Amazonas. Tal fator foi as orientações e determinações do MTUR, como demonstra a Figura 15. A justificativa para tanto foi a mesma daquele estado: a necessidade de planejar o desenvolvimento turístico e formular a política pública estadual de acordo com a nacional.

Figura 15 – A especificação das alternativas no estado do Pará



Fonte: Elaborada pela autora a partir da pesquisa (2015).

A Figura 15 resume o processo de especificação das alternativas no estado do Pará. Aponta que foi no fluxo das políticas públicas, no interior das comunidades de especialistas, que as alternativas passaram pelo processo de amaciamento. Após este, as que atenderam aos critérios de viabilidade técnica, de harmonia com os anseios e necessidades dessas comunidades e das orientações e determinações do MTUR foram as que sobreviveram e constam como soluções nos Plano Ver-o-Pará. E além dos especialistas que formaram essas comunidades, os

turistas em visita ao estado e os *trade* turísticos nacional e internacional também contribuíram para a definição dessas soluções.

À título de comparação entre os estados do Amazonas e do Pará e considerando os preceitos do Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 20107b, 2011), constatou-se que os participantes ativos invisíveis que influenciaram a especificação das alternativas nesses dois estados foram os mesmos: pesquisadores e consultores; e servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão. Os funcionários do Legislativo e aos analistas de grupos e interesse não exerceram influência nesse processo em ambos. Os participantes invisíveis identificados formavam comunidade de políticas públicas, no âmbito das quais as propostas de alternativas deles passaram pelo processo de amaciamento, até se chegar as soluções que constam nos Planos Victória Régia e Ver-o-Pará.

Todavia, além dos descritos no referido modelo, outros participantes ativos invisíveis foram identificados: o *trade* turístico de cada estado, o nacional e o internacional; os turistas em visita aos estados; os gestores públicos e privados municipais de turismo; a sociedade civil dos municípios; empresários e profissionais de áreas distintas da turística; entidades relacionadas direta e/ou indiretamente ao turismo; e o fórum estadual de turismo. Alguns deles foram identificados nos dois estados, porém o *trade* nacional, o internacional e o fórum estadual de turismo o foram somente no Pará, embora a participação deles fosse relevante, de igual maneira, no Amazonas.

Por fim, observou-se que a maioria desses participantes se comportou como preconizado no modelo de Kingdon (2007, 2011), compondo comunidades de políticas públicas. A exceção foram os turistas em visita nos respectivos estados, o *trade* nacional e o internacional, que atuavam de modo distinto, não formando comunidades. Mas isso não foi impeditivo para que as consultorias atentassem para as suas opiniões e propostas de alternativas e, salvaguardadas as devidas proporções e considerando as respectivas metodologias de trabalho, as utilizassem como subsídio para a delimitação das soluções constantes nos seus respectivos planos de desenvolvimento turístico. O Quadro 26 apresenta um resumo dessas informações.



Quadro 26 – Participantes ativos invisíveis influentes na especificação das alternativas nos estados do Amazonas e do Pará

<b>Participantes ativos invisíveis</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Pesquisadores, consultores	Confirmado	Confirmado	No Amazonas: UEA, UNINILTONLINS (oficinas) e UFAM (entrevista); Indústrias Criativas. No Pará: UFPA e FEAPA (FOMENTUR); Chias Marketing.
Servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão	Confirmado, com ressalva	Confirmado, com ressalva	No Amazonas: com ressalva pois os técnicos da AMAZONASTUR participaram, mas a atuação se limitou ao fornecimento de informações adquiridas nas pesquisas realizadas pela empresa; e diretores e gerentes. No Pará: com ressalva pois os técnicos da PARATUR participaram, mas atuação se limitou ao fornecimento de informações, notadamente as sobre a área de <i>marketing</i> advindas da experiência deles com mercado; e diretora de economia e fomento.
Funcionários do Legislativo	Não confirmado	Não confirmado	No Pará: mesmo existindo a Comissão Permanente de Turismo e Esporte.
Analistas de grupos de interesses	Não confirmado	Não confirmado	
<i>Trade</i> turístico estadual	Identificado	Identificado	No Amazonas: agências e operadora de turismo, transportadoras e meios de hospedagem. No Pará: agências e operadoras de turismo cadastradas na PARATUR.
<i>Trade</i> turístico nacional	Não identificado	Identificado	No Pará: agências e operadoras de turismo das cinco regiões do Brasil
<i>Trade</i> turístico internacional	Não identificado	Identificado	No Pará: operadoras de turismo em onze países (listado no Quadro 18, subcapítulo 4.1.2).
Turistas em visita no estado	Identificado, com ressalva	Identificado	No Amazonas: com ressalva, pois eles foram ouvidos indiretamente, via agências de receptivo. No Pará: ouvidos diretamente (descrito no subcapítulo 6.2.1).

<b>Participantes ativos invisíveis</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Gestores públicos municipais de turismo	Identificado	Identificado	Em ambos: participantes das oficinas/reuniões realizadas pelas empresas de consultoria.
Gestores privados municipais de turismo	Identificado	Identificado	Em ambos: participantes das oficinas/reuniões realizadas pelas empresas de consultoria, mas não identificado de quais setores.
Sociedade civil municipal	Identificado	Identificado	No Amazonas: participantes das oficinas, mas não identificado quais foram. No Pará: nominados como representantes de associações de artesãos, de pescadores; grupos folclóricos entre outros.
Entidades relacionadas direta e/ou indiretamente ao turismo	Identificado	Identificado	Em ambos: entrevistados individualmente pelas empresas de consultoria e nominados, conforme consta nos subcapítulos 6.1.1 e 6.2.1.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa (2015).

Com relação às informações constantes no Quadro 26, três questões merecem ser destacadas. A primeira questão é quanto aos pesquisadores, em ambos os estados, que mesmo sendo representantes das instituições de ensino superior, seus conhecimentos e expertise não tiveram peso suficiente para que eles fossem ouvidos de modo específico, a exemplos do que aconteceu com entidades ligadas diretamente ao turismo, como a ABIH, a ABAV e o SINDETUR; ou indiretamente, como os órgãos de cultura e meio ambiente, o SEBRAE e a SUFRAMA. O que é comum acontecer em se tratando do planejamento turístico e da formulação de políticas públicas para o setor.

A segunda questão é quanto ao papel dos consultores, neste caso das empresas de consultoria *Indústrias Criativas e Chias Marketing*. De acordo com o modelo de Kingdon (2007b, 2011), eles(as) são participantes ativos invisíveis assim como os demais. Porém, no Amazonas e no Pará eles foram contratados para elaborar os planos Victória Régia e Ver-o-Pará. Isso tem três implicações.

A primeira implicação é a geração de um conflito de interesses em função dos papéis desempenhados por essas empresas de consultoria. Como contratadas para formular tais planos, em certos momentos, notadamente durante as oficinas e reuniões, elas deveriam atuar apenas como mediadoras, como facilitadoras do processo de participação dos atores envolvidos, sem se posicionar. E, em outros, elas necessitavam agir tecnicamente, como em relação à definição das soluções constantes nos referidos planos.

A segunda implicação é que embora tivessem experiência no assunto essas empresas não conheciam profundamente a realidade dos estados. E, mais, elas ouviram um número limitado de municípios e a contribuição que tiveram dos técnicos (servidores de carreira e nomeados políticos do baixo escalão) dos órgãos gestores de turismo foi aquém do que poderia ter sido, considerando os conhecimentos e experiências deles, de anos de trabalho, no trato com o turismo. Ao menos, no Pará, a consultoria incorporou tudo que havia sido produzido anteriormente no estado, mas isso poderia ter sido feito pelos próprios técnicos da PARATUR, sem a necessidade de contratação de uma empresa de consultoria.

Por outro lado, e ratificando o que Todesco (2013) identificou em seu estudo apontado no subcapítulo 2.1.1.2, transfere um papel e/ou responsabilidade dos órgãos públicos gestores de turismo para terceiros, fazendo com que as próprias equipes técnicas desses órgãos sejam subutilizadas. E, mais, a contratação de empresas de fora dos estados, demonstra um descrédito quanto às locais, que, por certo, dominariam muito mais a realidade local e teriam custos mais baixos. Desconsidera, do mesmo modo, as instituições de ensino, notadamente as universidades e/ou faculdades de ou que tenham cursos de turismo, as quais, certamente, teriam muito com o que colaborar na proposição de alternativas e definição de soluções.

E a terceira questão é quanto à formação das comunidades de políticas públicas, pelos especialistas em turismo. Observou-se a constituição de três tipos de comunidades: uma formada por pessoas alocadas em um mesmo setor do sistema, que seguem orientações e possuem interesses similares, a exemplo dos servidores públicos de carreira, pertencentes aos órgãos gestores de turismo (AMAZONASTUR e PARATUR). Outra, pelos especialistas alocados em vários setores do sistema político, como o FOMENTUR e as comunidades formadas durante ou pelas oficinas de planejamento e reuniões nos municípios. Nesses dois primeiros casos pode-se dizer que são comunidades mais gerais.

Há ainda um terceiro tipo de comunidades, as formadas por especialistas localizados, também, em um mesmo setor do sistema político, mas que são mais especializadas. Cita-se, como exemplo, as das entidades ligadas ao turismo como a ABBTUR, ABIH, ABAV, SINDETUR, entre outras. Todavia, todos esses três tipos de comunidades compartilhavam uma

mesma condição: eram formadas por especialistas em questões pertinentes ao turismo nos seus respectivos estados; esses especialistas tinham conhecimentos um sobre os outros; e elas formavam elos estreitos entre si. O certo é que elas puderam influir e contribuir, considerado suas realidades e salvaguardadas as devidas proporções, para com a formulação das políticas públicas de turismo dos seus estados.

Por fim, uma questão que também merece destaque é quanto ao Plano Ver-o-Pará. Este era considerado pelo nomeado político do alto escalão, o presidente da PARATUR, e pela empresa de consultoria Chias *Marketing* não como um plano novo, partindo do zero. Mas sim como uma atualização do plano formulado em 2001, na visão do primeiro, e como uma recopilação de todos os planos de desenvolvimento e de *marketing* formulados anteriormente no estado, na da segunda. Entretanto, isso não inviabilizou a análise, a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), da formulação dele.

Em se tratando do fluxo das políticas públicas tem-se que ele flui, de maneira similar, nos sistemas políticos amazonense e paraense. No entanto, em relação ao Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2007b, 2011), cinco diferenças se fizeram notar. Uma diferença diz respeito à existência de um fator a mais influenciando tal fluxo, as orientações e determinações Ministério do Turismo. Isto, uma vez que, as políticas públicas estaduais necessitam, e continuam necessitando, ser formuladas atentando para o que determina a federal, notadamente no que concerne ao programa chefe dela, o PRT – Roteiros do Brasil.

Uma consideração quanto a esse programa é que a metodologia de implementação dele é igual para todas as regiões do Brasil. Cabe, então, aos gestores em cada uma delas adaptá-la à sua realidade. O que tem ocorrido no Amazonas e no Pará, desde então. As regiões turísticas foram criadas e os roteiros integrados formulados e comercializados, mas a que custos, com que facilidade e/ou dificuldade e obtendo que resultados são questões que necessitam ser analisadas com cautela, considerando as discussões dos subcapítulos 5.1.1 e 5.2.1, quanto à maneira como o turismo era, e ainda é, visto nesses estados tanto pela gestão pública como pelo *trade* turístico.

A segunda diferença é quanto à antecipação de restrições, que foi desconsiderada nos dois estados, inclusive a referente à questão orçamentária. Assim sendo, não houve preocupação quanto à existência ou não de recursos para a implementação dos planos formulados. Ou mesmo a indicação de ações voltadas para a captação deles junto as instituições de financiamento nacionais e/ou internacionais.

Convém ressaltar que tanto o Plano Victória Régia quanto o Ver-o-Pará consideraram e englobaram propostas de projetos que já estavam previstos e que integravam suas respectivas

matrizes de investimentos do PRODETUR. E que tais propostas compunham as cartas consultas encaminhadas pelos estados do Amazonas e do Pará ao BID solicitando recursos para implementá-las. Percebe-se, portanto, a influência das instituições de financiamento internacional, majoritariamente o BID, nesses dois planos, embora isso ocorra de modo indireto, uma vez que o apoio solicitado para tal entidade não foi destinado à execução dos planos em si, mas sim a algumas ações constantes neles e que fazem parte de outro programa já existente.

As outras três são quanto aos acontecimentos dentro das comunidades de políticas públicas. A primeira é que eles se deram em um momento específico, bem delimitado temporalmente. Esses momentos foram os períodos de trabalho das empresas de consultorias contratadas para a coordenação do processo de formulação dos planos de desenvolvimento turístico: de 2006 a 2008, no Amazonas; e ano de 2011, no Pará. No modelo do Kingdon (2007b, 2011), não há uma delimitação temporal para tais acontecimentos, inclusive sendo enfatizado que o processo de amaciamento é longo.

A segunda diz respeito ao papel dos consultores. No Modelo de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2007b, 2011) a atuação deles é formando comunidades como os demais participantes ativos invisíveis. Entretanto, nos dois estados, os consultores foram contratados, via empresas de consultoria a qual pertenciam, pelos governos estaduais, para a coordenação da formulação dos planos estaduais de turismo.

E a terceira, é sobre os empreendedores de políticas dos estados do Amazonas e do Pará. A atuação deles se deu de modo distinto do preconizado no Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), no que tange ao processo de amaciamento ocorrido nas comunidades de políticas públicas, apontado no início deste capítulo. Entretanto, sobre eles será discorrido no capítulo 7. Assim sendo, no Quadro 27 consta uma síntese dos fatores que influenciaram o fluxo das políticas públicas nesses dois estados.

Quadro 27 – Fatores influenciadores do fluxo das políticas públicas nos estados do Amazonas e do Pará

<b>Fatores influenciadores</b>	<b>Amazonas</b>	<b>Pará</b>	<b>Comentários</b>
Viabilidade técnica	Confirmado, majoritariamente	Confirmado	No Amazonas, foi majoritariamente, pois mesmo com a oitiva das comunidades de especialistas, a viabilidade técnica foi o que prevaleceu.
Harmonia com as comunidades de especialistas	Confirmado, mas parcialmente e com ressalva	Confirmado, mas parcialmente e com ressalva	Nos dois estados, a ressalva foi que a realidade diferiu do modelo, pois a harmonia não foi com os valores das comunidades, mas sim com os anseios e necessidades delas. E foi parcialmente, pois nem todas as comunidades de especialistas existentes foram ouvidas, a exemplo das dos funcionários do Legislativo e dos analistas de grupos de interesses. E no Amazonas, mesmo com a oitiva delas, prevaleceu a viabilidade técnica.
Antecipação de restrições	Não confirmado	Não confirmado	
Orientações e determinações do Ministério do Turismo (MTUR)	Identificado	Identificado	Componente adicionado, fruto da realidade dos dois estados, não constando no modelo original. Dizem respeito à necessidade do planejamento e das políticas públicas estaduais estarem em consonância com os estabelecidos pelo MTUR, notadamente no que concerne a política nacional de turismo.

Fonte: Elaboração a partir da pesquisa (2015).

Com base no acima exposto e considerando a literatura sobre a participação abordada no subcapítulo 2.1.1.1, nota-se que a participação dos atores, quer integrando as comunidades de políticas públicas ou não, se enquadra nas categorias 3 – Informação e 4 – Consulta

estabelecidas por Souza, M. (2006a, 2006b) e no nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos definido por Bordenave (2002). Isto, pois, na categoria 3 os atores são apenas informados sobre as intervenções planejadas e na categoria 4 eles são ouvidos consultivamente e sem a certeza da incorporação de suas opiniões pelos tomadores de decisão, o que se confirmou nos depoimentos neste subcapítulo. E no nível 3, devido a participação ocorrer na fase de elaboração do plano estadual de turismo.

Convém ressaltar que uma análise mais aprofundada quanto à participação dos atores foi impossível. A justificativa é que não foi possível ter acesso à programação e às listas de presença das oficinas de planejamento bem como aos relatórios das mesmas. Isto, pois, segundo relataram as consultoras ouvidas, as empresas de consultoria não possuíam mais tais documentos e que foram encaminhados aos contratantes apenas o produto final contratado, os planos de turismo Victória Régia e Ver-o-Pará, exceto no Pará onde a consultoria encaminhou o relatório de sua atuação, ao qual foi permitido o acesso conforme descrito antes.

Ao se relacionar os achados apresentados acima com a literatura discutida nos capítulos 2.2.1.2, sobre as políticas públicas de turismo, e 3.1, sobre a análise delas, percebe-se que nenhum dos estudos ali narrados abordou como as ações constantes naquelas políticas foram propostas. Em nenhum deles foi abordado se elas atenderam aos critérios da viabilidade técnica, da harmonia com as comunidades e/ou da antecipação de restrições. E quando abordaram a participação dos atores, como fizeram Cruz (2004) e Hoshino (2007), ou o orçamento, como Nascimento (2009) e Nascimento e Simonian (2014), isso foi em relação à fase ou processo de implementação das políticas públicas de turismo e não quanto à de formulação delas.

Afinal, por que algumas alternativas receberem mais atenção do que outras? A resposta congrega a atuação dos participantes ativos invisíveis e o processo durante o qual elas são geradas e selecionadas, ocorrido nas comunidades de especialistas no fluxo das políticas públicas. Assim sendo, no Amazonas e no Pará, as alternativas foram geradas, debatidas, e reformuladas nas comunidades de políticas públicas formadas pelos pesquisadores e consultores (da UEA, UNINILTONLINS, UFAM, UFPA e FEAPA; e das empresas de consultoria Indústrias Criativas e Chias *Marketing*) e pelos servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão (técnicos da AMAZONASTUR e PARATUR; diretores e gerentes de primeira e diretora de economia e fomento da segunda).

Essas alternativas passaram, no interior dessas comunidades e como dito anteriormente, pelo processo de amaciamento. E as que se sobressaíram foram as que atenderam aos critérios de viabilidade técnica, harmonia com os anseios e necessidades dessas comunidades e seguiram as orientações e determinações do MTUR. Houve, ainda, a colaboração de outros participantes

(os turistas em visitas aos estados e o *trade* nacional e internacional), cujas alternativas foram analisadas pelas empresas de consultoria, considerando o critério da viabilidade técnica. E as alternativas que se sobressaíram constam como soluções nos planos Victória Régia e Ver-o-Pará.

Assim sendo, também contribuem para que o turismo ascenda a uma posição de destaque na agenda do estado as alternativas e soluções disponíveis para fomentá-lo e viabilizá-lo geradas e selecionadas nas comunidades de políticas públicas, formadas por especialistas em turismo; e contando com a colaboração adicional dos turistas; dos *trade* nacional e internacional; e da instância de governança estadual de turismo.



## **7 O EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: A ASCENSÃO DO TURISMO ÀS AGENDAS DOS ESTADOS DO AMAZONAS E DO PARÁ**

Os produtos das políticas públicas resultam da combinação dos fluxos dos problemas, das políticas públicas e da política. Isto, uma vez que as pessoas atuam em problemas somente quando uma conjunção exclusiva e particular de problemas/soluções/participantes/alternativas/escolhas possibilita que isso aconteça. Então, como e quando esses fluxos se unem?

Isso ocorre em determinados momentos críticos. Nesses momentos, soluções se juntam aos problemas e ambos são conectados às forças políticas organizadas. Portanto, os problemas estão reconhecidos, as soluções estão desenvolvidas e disponíveis nas comunidades de políticas públicas e uma mudança política, como uma eleição, faz o momento favorável para a modificação da agenda política.

O mais aprovável é que essa conexão aconteça quando uma janela para políticas públicas está aberta. Essa janela aberta é, então, uma oportunidade para que os defensores de propostas apresentem suas propostas favoritas para solucionar um problema ou chamem a atenção para suas concepções de problemas especiais. Mas por que uma janela para políticas públicas se abre? Em decorrência de alteração no fluxo da política ou devido um problema novo chamar a atenção das autoridades governamentais ou das pessoas próximas a elas, sendo que uma mudança de governo é a janela para políticas públicas mais inequívoca no sistema político.

Todavia, problemas ou política não ocasionam mudança na agenda por si só, sendo mais provável que isso suceda com a conexão simultânea dos três fluxos. E para isso é imprescindível a ação do empreendedor de políticas públicas. Baseado no Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011), ele pode ser encontrado tanto entre os participantes visíveis quanto no meio dos invisíveis. Eles podem chamar a atenção para um problema que consideram especial; defender suas propostas de solução ou de alternativas favoritas durante o processo de amaciamento do sistema ou realizar a conexão dos três fluxos; e caracterizam-se por estar dispostos a investir os recursos de que dispõem para impulsionar seu problema ou suas propostas em troca de ganho futuro antecipado na forma de benefícios.

Assim sendo, quando os três fluxos se conectam, via ação do empreendedor de políticas públicas, no momento crítico no qual uma janela para políticas públicas está aberta, é que ocorre a ascensão de um tema à agenda de um estado. A seguir é visto como isso aconteceu nos estados do Amazonas e do Pará.

## 7.1 A ascensão do turismo à agenda do estado do Amazonas

Neste subcapítulo discute-se sobre como o turismo chegou a uma posição de destaque na agenda do estado do Amazonas. De início, analisa-se a atuação do empreendedor de políticas públicas amazonense. E, em seguida, a convergência dos fluxos múltiplos, dinamizada por esse empreendedor, que propiciou isso.

### 7.1.1 O empreendedor de políticas públicas do estado do Amazonas

Kingdon (2007b, 2011) afirma que o empreendedor de políticas públicas pode estar no interior das comunidades de políticas públicas; dentro do governo, em cargos eleitos ou nomeados; nos grupos de interesse ou nas organizações de pesquisa. E que tenta amaciar o público em geral, o mais especializado e essas comunidades. Baseado nisso e no exposto nos capítulos anteriores, constatou-se que o empreendedor de políticas públicas do Amazonas não estava, como apontado no subcapítulo 6.1.2, no interior das comunidades de políticas públicas, mas sim dentro do governo, ocupando o cargo nomeado do alto escalão de presidente da AMAZONASTUR.

Isto, pois, em função da defesa que ela fazia, e ainda faz, do turismo como ferramenta de promoção de desenvolvimento, geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida da população amazonense; de presidir a AMAZONASTUR e o Fórum Estadual de Turismo, desde a criação deles, em 2003, até os dias atuais (2015); e de ter sido crucial na contratação da empresa de consultoria para a elaboração do plano de desenvolvimento turístico do estado. Afirma-se isso baseado nas discussões constantes nos capítulos 4, 5 e 6.

Quanto à sua nomeação para a presidência da AMAZONATUR, ela afirmou ter ocorrido

Após uma militância de 16 anos na área como professora e responsável pelos projetos de turismo no âmbito do Governo Federal, via Superintendência da Zona Franca de Manaus [SUFRAMA]. Por conta disso, por inúmeras vezes, fui demandada pelo MERCOSUL, como representante principal do turismo, para discutir essa temática [o turismo] como atividade econômica importante para a região amazônica. Entendo que isso me credenciou a estar como gestora estadual há 12 anos no turismo do Amazonas. (Presidente da AMAZONASTUR, em entrevista concedida em 13 de janeiro de 2015).

Foi durante a atuação dela na SUFRAMA que o turismo lhe despertou o interesse pois, segundo ela (informação verbal)<sup>174</sup>,

<sup>174</sup> Em entrevista concedida à autora em 13 de janeiro de 2015.

Quando trabalhava na Superintendência da Zona Franca de Manaus [SUFRAMA], fui envolvida em um projeto voltado para o turismo, cuja atividade me encantou, me fazendo mergulhar no projeto. Depois me especializei em Ecoturismo pela *International Ecotourism Society*. Em seguida, me especializei em *Design de Ecolodge* e Planejamento e Gestão de Ecoturismo, pela própria *International Ecotourism Society*; e fiz mestrado em Gestão e Auditoria Ambiental, voltado para a atividade turística. Além disso, participei de inúmeros cursos no Programa Nacional de Municipalização de Turismo [PNMT] e depois passei a ser monitora do programa, sendo responsável por várias ações no Amazonas.

Observa-se, com isso, que em razão do interesse pelo turismo, ela buscou se capacitar para atuar na atividade. O que, provavelmente, lhe possibilitou aliar a experiência prática que possuía aos conhecimentos teóricos adquiridos.

É, igualmente provável, que sua experiência e seus conhecimentos tenham contribuído para sua manutenção como presidente da AMAZONASTUR até os dias de hoje, aliado, é claro, à sua articulação política. Quanto a isso ela afirmou que “[...] mas eu, graças a Deus, me orgulho de ser um cargo técnico. Conheço a área [o turismo], vivo profundamente isso há 25 anos. Eu diria que é o sangue da minha veia, não sei fazer outra coisa a não ser isso.” (informação verbal)<sup>175</sup>. Observa-se que, na visão dela, prevaleceram os dois primeiros em detrimento da última.

Isso corrobora o pensar de Kingdon (2007b, p. 238), ao afirmar que o empreendedor de políticas públicas é motivado pela combinação de elementos como “[...] preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar.” Mas como se deu a atuação dessa empreendedora de políticas públicas?

O empreendedor pode ser encontrado, segundo Kingdon (2007b, 2011), chamando a atenção para um problema que ele considera premente; defendendo suas propostas de alternativas favoritas durante o processo de amaciamento nas comunidades de especialistas; ou conectando os fluxos de problemas, das políticas públicas e da política no momento da abertura de uma janela para políticas públicas. Assim sendo, observou-se a atuação da presidente da AMAZONASTUR dessas três maneiras, sendo que quanto a segunda, ocorreu de modo um pouco diferente.

A empreendedora de políticas públicas amazonense atuava chamando a atenção, de pessoas dentro e no entorno do governo, para a situação do turismo no estado. Isso foi tanto que

---

<sup>175</sup> Em entrevista concedida à autora em 15 de abril de 2013.

Houve um reconhecimento, por parte do chefe do poder executivo, na época (2003), de que o turismo necessitava de um órgão específico que cuidasse de sua política e materializasse a atividade no estado, saindo da lógica do potencial para o real. Isso [a criação desse órgão oficialmente] permitiu que a AMAZONASTUR caminhasse e buscasse junto ao governo federal apoio, via os ministérios, pois trabalhamos com 06 [ministérios], e recursos que tornassem, efetivamente, o turismo em realidade. (Entrevista concedida em 13 de janeiro de 2015).

Simultaneamente, ela defendia suas propostas de alternativas favoritas para o turismo. Porém, ela não limitava isso ao amaciamento delas ao interior das comunidades de políticas públicas.

Isto, pois, a única comunidade na qual ela tinha uma presença mais efetiva era, além da formada pelos técnicos da AMAZONASTUR, a do Fórum Estadual de Turismo. E nesta, durante o período compreendido desde a anúncio do encaminhamento do projeto de solicitação de recursos junto MTUR para a elaboração do plano de turismo do estado até o lançamento do Victória Régia, foram realizadas dez reuniões. Destas dez, seis foram presididas pela presidente da AMAZONASTUR e empreendedora de políticas públicas do estado, inclusive a reunião no decorrer da qual foi anunciada a contratação da empresa de consultoria Indústrias Criativas, conforme consta no fragmento transcrito a seguir.

Às dezesseis horas e vinte e cinco minutos, a Presidente deste Fórum iniciou a reunião agradecendo a presença de todos, além da participação efetiva de algumas entidades nas ações de desenvolvimento e promoção do turismo do Amazonas. [...] E, em seguida apresentou ações relativas ao Departamento de Programas e Projetos, como: [...] 26) Contratação de Consultoria para Elaboração do Plano Estadual de Turismo do Amazonas; [...]. (Fragmento da ata da 16ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/05/2006).

Entretanto, conforme apontado no subcapítulo 6.1.2, após esse anúncio, a elaboração do referido plano não foi mais objeto de discussão nesse fórum. E, por conseguinte, assim como as alternativas geradas nele não foram consideradas pela empresa de consultoria, as da empreendedora também.

Ela também não estava presente nas comunidades de especialistas formadas durante as oficinas participativa realizadas pela Indústrias Criativas no âmbito da metodologia utilizada para a formulação do Plano Victória Régia. Afirma-se isso pois não há registro da presença dela entre os participantes das oficinas, segundo observa-se no Quadro 25 no subcapítulo 6.1.1, e também não foi relatado pela representante dessa empresa de consultoria. O que confirma o que determina o Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011) de que o nomeado político do alto escalão influencia o estabelecimento da agenda, mas não a especificação das alternativas que ocorre no interior das comunidades de políticas públicas.

Mesmo não estando no interior das comunidades de especialistas, essa empreendedora de políticas públicas desempenhou papel proeminente no processo de amaciamento da tomada de decisões e, por conseguinte, da formulação do Plano Victória Régia. Antes mesmo de sua atuação para a contratação da empresa de consultoria, ela já estava, há anos, mais precisamente desde 2003, quando foi nomeada para presidente da AMAZONASTUR, amaciando o sistema, preparando os atores visíveis e invisíveis, integrantes ou não dessas comunidades, para quando surgisse o momento para a defesa dos interesses da atividade turística.

E como ela fazia isso? Além de presidir as reuniões do fórum, como apontado acima, ela realizava articulações com o *trade*; realizava palestras e pronunciamentos; reuniões e articulações com representantes de outras entidades ligadas ou não ao turismo, com a MANAUSTUR, a SUFRAMA, a INFRAERO, o MTUR e a EMBRATUR; e viajava, e ainda continua, para outros países divulgado o estado. Quanto ao *trade*, ela apontou (informação verbal)<sup>176</sup> que a articulação

foi sempre cordial e diplomática, mesmo tendo encontrado um cenário caótico e sem gestão pública. Nós revitalizamos a credibilidade, organizamos o setor, regulamentamos e fiscalizamos todos os prestadores de serviços turísticos, a fim de tornar a atividade saudável.

Em relação às palestras e pronunciamentos, a transcrição abaixo apresenta um exemplo delas.

[...] eu creio que eu sou uma das poucas vozes da Amazônia seja junto a EMBRATUR, seja junto ao Ministério do Turismo. E se a Amazônia é outro Brasil, precisa ser vista como um país. Só o meu estado é maior que o Nordeste todinho junto, e eu digo isso nas minhas palestras, [...]. (Presidente da AMAZONASTUR, em entrevista concedida à autora em 15/04/2013).

As reuniões e articulações podem ser observadas, por exemplo, nos fragmentos de ata do fórum a seguir.

Falou da Rodada de Negócios, que será realizada no dia dois de setembro, quando os estados da área de atuação da SUFRAMA deverão dar ênfase aos Produtos Turísticos prontos para a comercialização em busca de compradores com interesse na variedade de opções da região. Os compradores serão identificados pela EMBRATUR, por intermédio da parceira AMAZONASTUR. [...] A Sra. [...] [representante da SUFRAMA] destacou a participação do Ministro do Turismo, Sr. [...], na FIAM<sup>177</sup>, com visita a Empresas do Pólo Industrial, além da vinda de cinco jornalistas, indicados pela AMAZONASTUR, com despesas pagas pela SUFRAMA, para cobrir os eventos relacionados ao turismo na Feira. E, informou que a AMAZONASTUR e MANAUSTUR<sup>178</sup> estão elaborando Programação de Turismo com visita a Hotel de

<sup>176</sup> Em entrevista em 15 de janeiro de 2015.

<sup>177</sup> Feira Internacional da Amazônia, evento promovido pela SUFRAMA periodicamente.

<sup>178</sup> Fundação de Turismo de Manaus.

Selva para os Membros do Fórum Nacional dos Secretários de Turismo, do Conselho Nacional de Turismo e outros convidados especiais, a fim de que eles permaneçam por mais tempo na cidade, [...]. (Fragmento da ata da Reunião Extraordinária ocorrida em 21/07/2006).

A Dr<sup>a</sup>. [...] [presidente da AMAZONASTUR e do fórum], [...], destacando alguns parceiros como a Dra. [...], [...] e a parceria da UEA. Enfatizou ter estado em Brasília com o Brigadeiro [...] – Presidente da INFRAERO e com o Deputado Federal [...], tratando de assuntos referentes a Ampliação e Modernização do Aeroporto Internacional Brigadeiro Eduardo Gomes, ressaltando já ter conversado sobre a importância deste assunto para o desenvolvimento do Turismo com o Dr. [...], Superintendente Adjunto do Aeroporto, tendo assim um comprometimento por parte do Brigadeiro [...]. (Fragmento da ata da 21<sup>a</sup> Reunião Ordinária ocorrida em 12/04/2007, grifos no original).

A Dr<sup>a</sup> [...] [presidente da AMAZONASTUR] falou da pressão já existente na “**Bancada do Amazonas**”, e na Câmara dos Deputados Federais e comentou que busca esse objetivo a mais de três anos, juntamente com **TRADE, MANAUSTUR** e outros parceiros, imaginando estar mais perto no processo de atendimento e articulação política [...]. (Fragmento da ata da 21<sup>a</sup> Reunião Ordinária ocorrida em 12/04/2007, grifos no original).

Observa-se que, além de demonstrarem a atuação da presidente da AMAZONASTUR e também do fórum como empreendedora de políticas públicas, esses fragmentos atestam que as ações por elas desenvolvidas eram comumente relatadas e/ou aconteciam nas reuniões dele. O que comprova, de igual modo, o seguimento das orientações e determinações do MTUR apontadas no subcapítulo 6.1.2, neste caso quanto à anuência desse fórum para todas as ações sobre o turismo no estado.

A atuação da empreendedora de políticas e presidente da AMAZONASTUR resultou, como dito antes, na contratação da empresa de consultoria para a formulação do plano de turismo do estado. E os recursos para tanto foram obtidos por meio de um convênio firmado entre a AMAZONASTUR e o MTUR, conforme consta na citação abaixo:

#### **EXTRATO**

**ESPÉCIE:** Contrato N° 012/2006, datado de 14/07/2006 – Celebrado entre a Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR e a empresa Indústrias Criativas Estratégicas e Projetos Ltda;

**OBJETO:** Serviços de Consultoria para a Elaboração do Plano estadual de Turismo do Amazonas;

**FUNDAMENTO LEGAL:** Convite n° 006/2006-COIL/AMAZONASTUR

**VALOR GLOBAL:** R\$ 75.000,00;

**PRAZO DE EXECUÇÃO:** 160 (cento e sessenta) dias;

**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** Recursos consignados no Convênio Mtur/Amazonastur n° 011/2006.

Manaus, 20 de Julho de 2006. (Extrato do Contrato publicado no Diário Oficial do Estado do Amazonas, n°. 30906, de 20/07/2006, Caderno Publicações Diversas, p. 6, grifos no original).

E a performance dela não se limitava apenas ao contexto estadual e nacional. Ela também se deslocava, e ainda faz atualmente, para fora do Brasil, o que pôde ser constatado no seguinte relato.

[...] nós estamos efetivamente em todas as feiras com a EMBRATUR, não faltamos uma feira do calendário da EMBRATUR. Saímos também do calendário da EMBRATUR, porque a China e o Japão são estratégicos para nós, mas não são para a EMBRATUR, mas nós estamos todo ano na China e no Japão. Pelo menos duas vezes ao ano, nós vamos para o Japão e para a China. Na Europa, estamos quase todos os meses. Não faltamos uma feira da ABAV. Enfim, nós estamos nos quatro cantos do mundo. (Entrevista em 15/04/2013).

Observou-se que essas viagens eram feitas somente via AMAZONASTUR, mas também em parceria com a EMBRATUR, demonstrando, mais uma vez, a articulação da empreendedora de políticas públicas. Verificou-se, ainda, que a participação em eventos era uma questão discutida nas reuniões do fórum estadual de turismo e que consta como uma das soluções listadas no Plano Victória Régia.

Por fim, a empreendedora de políticas públicas do Amazonas atuou na conexão dos fluxos de problemas, das políticas públicas e da política no momento da abertura de uma janela para políticas públicas. Isso aconteceu, pois, ela tinha sua concepção sobre o turismo como oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável do estado à mão; as ações para fomentá-lo estavam disponíveis, majoritariamente por conta do trabalho da empresa de consultoria; e ela as conectou no momento propício, ocasionado pelo resultado das eleições de 2006, que reelegeu o então governador Eduardo Braga e a manteve na presidência da AMAZONASTUR.

Isso corroborou a afirmativa de Kingdon (2007b, p. 239) de que quando a janela se abre o empreendedor “[...] traz à tona vários recursos importantes: suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidade de negociação, além de sua perseverança.” (KINGDON, 2007b, p. 239). Assim, a empreendedora amazonense conseguiu, no momento certo, colocar em evidência o turismo e o que era necessário para viabilizá-lo no Amazonas.

E isso foi fruto de todo um trabalho que ela desenvolveu e continua desenvolvendo, conforme demonstra o relato dela transcrito a seguir.

Então eu diria que o gestor de turismo na Amazônia tem que ser além de um gestor, ele tem que ser um gestor extremamente político, para poder conduzir todas as nuances que estão atreladas ao setor. Porque por si só, se ele for trabalhar só o setor, ele não caminha. Ele não caminha porque são muitos entraves, são muito problemas para resolver. Tudo o que acontece de ruim é o gestor de turismo que tem que responder. Por exemplo, um turista foi assaltado. É o gestor de turismo que tem que responder, não é a polícia. O porto não está funcionando, o navio não pode atracar, não

é o administrador do porto quem tem que responder, é o gestor de turismo. Parece que nós somos responsáveis por todas essas coisas. Então, nós temos que ter muita sensibilidade para tratar os assuntos, procurar focar naquilo que nós temos como objetivo. E durante esses dez anos nós temos enfrentado muitos desafios, mas eu creio que estamos conseguindo avançar. Estamos conseguindo, inclusive, colocar o turismo como pauta do dia no parlamento. Hoje, em dez anos, nós já conseguimos fazer com que Câmara de Vereadores tenha um Comissão de Turismo, porque a Assembleia Legislativa já tem uma Comissão de Turismo. Nós temos trazido os presidentes das Comissões do Senado e da Câmara Federal para discutir aqui com a gente o Amazonas como estratégia de turismo. (Presidente da AMAZONASTUR em entrevista concedida a autora em 15/04/2013).

Assim, como ela continua como presidente da AMAZONASTUR e do Fórum Estadual de Turismo, percebeu-se que, ao logo do tempo, ela foi se tornando consciente do seu papel e das implicações que emanam dele.

Constatou-se, a partir do acima exposto e do que consta no subcapítulo 5.1.3, que essa empreendedora investiu os recursos que possuía (tempo, energia, reputação e financeiros), na defesa do turismo. Em retorno, conseguiu prestígio e o apoio do governador eleito e reeleito do estado na época, Eduardo Braga, consolidado com sua nomeação e, posterior manutenção, como presidente da AMAZONASTUR. E não somente dele, mas também de todos os que o sucederam, uma vez que ela continua gerindo essa empresa até os dias atuais.

Ela obteve como retorno, além disso, projeção e destaque nacional. O que lhe rendeu a eleição à presidência do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). Isso pode ser observado a seguir.

O FORNATUR (Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo) já tem novos dirigentes. A presidente da AMAZONASTUR (Empresa Oficial de Turismo do Estado), [...], e o secretário de Turismo do Estado do Rio, [...], foram eleitos por aclamação, respectivamente, presidente e vice na manhã da última quarta-feira [30/04/2014], em Brasília, durante a 74ª Reunião Ordinária. (NERY, 2014, s.p.).

Vale registrar que o mandato para presidência do FORNATUR é de dois anos. E que a presidente da AMAZONASTUR o presidirá até 2016, consolidando seu papel como empreendedora de políticas públicas de turismo no Amazonas. A seguir será visto como ocorreu a convergência dos fluxos múltiplos nesse estado, possibilitada pela ação dessa empreendedora.

#### 7.1.2 A convergência dos fluxos: mudança na agenda do estado do Amazonas

Como foi visto nos subcapítulos acima, no Amazonas a preparação do solo para a ascensão do turismo à agenda do Amazonas iniciou com a criação da Casa do Turismo. Naquele momento, observou-se um acontecimento no fluxo político: a pressão de determinadas forças



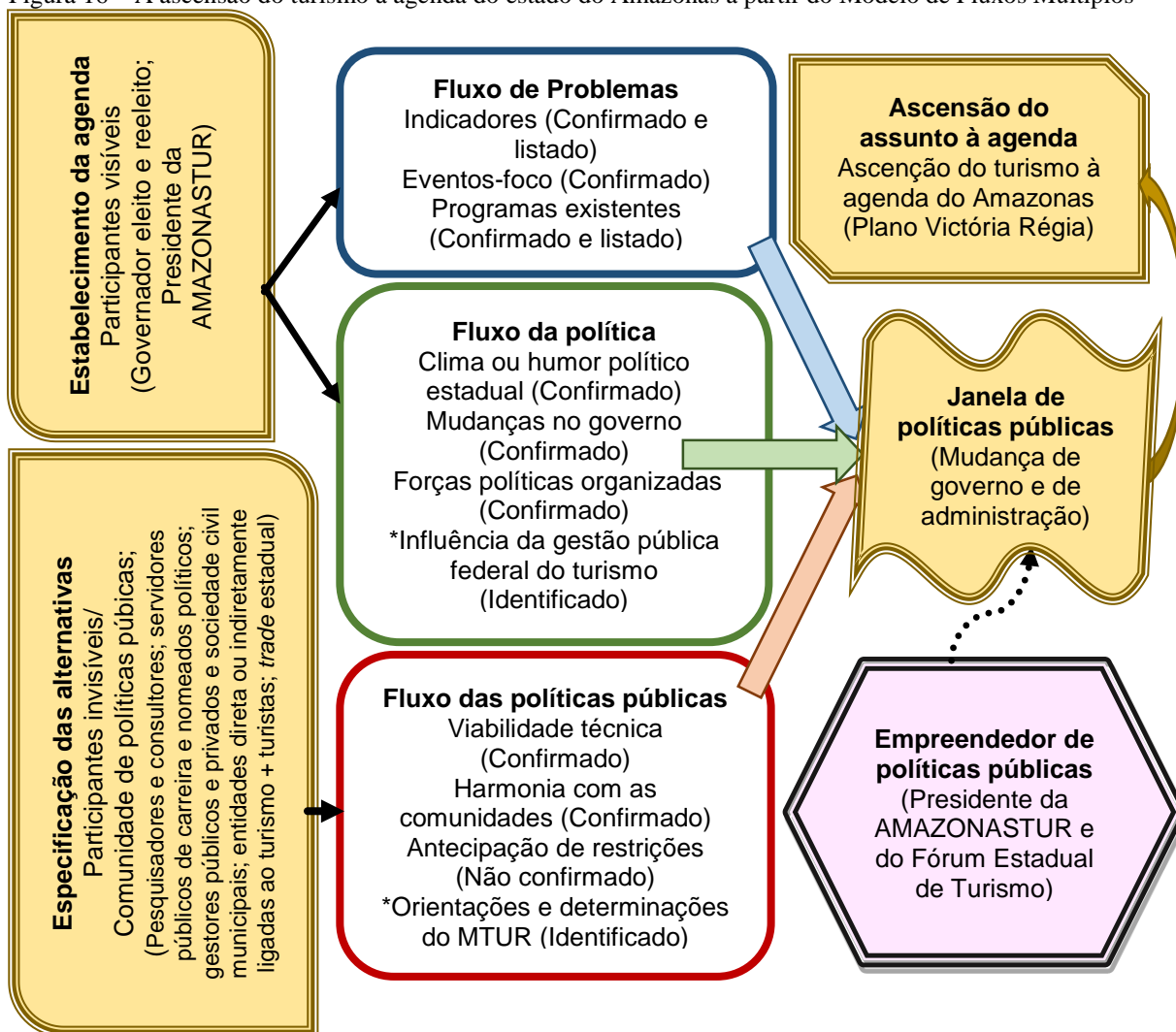
políticas organizadas junto ao governo do estado em favor de uma demanda. O *trade* turístico se reuniu e pleiteou junto ao governo amazonense a definição de um espaço no qual as entidades ligadas ao turismo pudessem estar reunidas. Em que pese eles tenham conseguido isso, o problema turismo ainda não estava identificado e reconhecido como tal e as soluções para ele também não estavam desenvolvidas e disponíveis nas comunidades de políticas públicas.

Entretanto, o resultado das eleições 2002 possibilitou uma mudança no interior da administração pública estadual com a eleição e posse do governo novo conduzido pelo governador eleito Eduardo Braga. Contudo, como define o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), esse acontecimento no fluxo da política por si só não estruturou a agenda política do Amazonas, pois não havia um problema identificado e tampouco soluções desenvolvidas para equacioná-lo. Porém, possibilitou a continuação da preparação do solo que, juntamente com a criação da AMAZONASTUR, a nomeação da presidente dessa empresa e com a criação do Fórum Estadual de Turismo, se tornou fértil.

Esse solo fértil permitiu que o resultado das eleições de 2006, que reelegeram o então governador Eduardo Braga, possibilitasse a abertura de uma janela para políticas públicas nova, durante a qual a empreendedora de políticas públicas (presidente da AMAZONASTUR e do Fórum Estadual de Turismo) aproveitou para chamar a atenção do governador e das pessoas ao seu redor para sua concepção quanto ao turismo. Mas, neste caso, não como um problema e sim como uma oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial amazonense. E as soluções e propostas para fomentá-lo estavam disponíveis nas comunidades de políticas públicas, após terem passado por um processo de amaciamento longo iniciado em 2002 e continuado com o trabalho da empresa de consultoria.

Assim sendo, a janela para políticas públicas aberta por conta da mudança de governo e de administração ocorrida em 2002 e mantida em 2006 possibilitou à empreendedora de políticas públicas defender o turismo, enquanto oportunidade para o desenvolvimento do estado, para o qual um conjunto de soluções e alternativas para fomentá-lo estava desenvolvido, o que possibilitou a ascensão do turismo a um *status* elevado na agenda do Amazonas, sendo materializada pelo lançamento do Plano Victória Régia. O que está sintetizado na Figura 16.

Figura 16 – A ascensão do turismo à agenda do estado do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos



Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Kingdon (1995, 2007b, 2011) e da pesquisa.

Na Figura 16 é possível visualizar, conjuntamente, os processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas. Observa-se, igualmente, seus respectivos fluxos, com os fatores que os influenciam. E, ainda, os participantes ativos de cada um deles.

## 7.2 A ascensão do turismo à agenda do estado do Pará

Discorre-se, neste subcapítulo, sobre a maneira como o turismo ocupou lugar elevado na agenda do estado. Inicialmente, aborda-se a figura do empreendedor de políticas públicas paraense e sua atuação. E, a seguir, a convergência dos fluxos múltiplos, potencializada por tal empreendedor, que proporcionou esse acontecimento.

### 7.1.2 O empreendedor de políticas públicas do estado do Pará

De acordo com o que estabelece Kingdon (2007b, 20110) no seu Modelo de Fluxos Múltiplos, o empreendedor de políticas públicas no Pará foi personificado pelo gestor estadual de turismo. Tratava-se do antigo presidente da PARATUR, na época, e hoje Secretário de Estado de Turismo. Consoante ao afirmado no subcapítulo 6.2.2, ele não estava dentro das comunidades de especialistas, mas sim ocupando um cargo do alto escalão do governo para o qual fora nomeado pelo governador do estado.

Ele foi assim identificado em virtude de sua atuação em defesa do turismo como promotor de desenvolvimento, de geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida da população. Por presidir a PARATUR e o FOMENTUR, pela segunda vez, e atualmente (2015) ser o primeiro secretário estadual de turismo do Pará; e por ter sido decisivo na contratação da empresa de consultoria para a formulação do plano de desenvolvimento do turismo paraense. Fez-se essa identificação tomando como referência as observações apontadas nos capítulos 4, 5 e 6.

Em relação à sua nomeação, novamente, para a presidência da PARATUR ele relatou (informação verbal)<sup>179</sup> que

Eu chego em função de uma experiência política. Do ponto de vista de cargo eletivo, eu fui vereador de Belém, fui eleito em 1992; fui candidato a vice-prefeito de Belém em 1996; e fui deputado estadual pelo Pará até 1998. No exercício dessas funções políticas legislativas eu tive a oportunidade de interagir e construir uma relação mais próxima com o setor empresarial turístico e compreender melhor essa abrangência do turismo enquanto atividade econômica. Fui presidente da Comissão de Turismo e Esporte da Assembleia Legislativa. Terminado o meu mandato em 1998, o então governador Almir Gabriel, iniciando o seu segundo mandato no governo do estado, convidou-me para assumir o então órgão oficial de turismo do estado do Pará, que era a PARATUR. E com a volta do governador Jatene na eleição de 2010, ao ser convidado por ele para voltar para a PARATUR, eu aceitei.

Observa-se, com isso, que prevaleceu a articulação e experiência política dele. Diferente do que ocorreu com a empreendedora de políticas públicas identificada no Amazonas.

O envolvimento dele na gestão da atividade turística se deu em virtude dele

Acreditar que o turismo como atividade econômica é a base da nova economia de mercado, muito centralizada em prestação de serviços ou em produtos de fácil elaboração e com muita participação comunitária. Acreditar que esta base, na nova economia de mercado, é muito mais agregadora na geração de empregos, na multiplicação de renda e necessita muito menos de investimento para viabilizar esse

<sup>179</sup> Em entrevista concedida à autora em 18 de novembro de 2014, no gabinete da SETUR.

arranjo produtivo. (Secretário estadual de turismo e ex-presidente da PARATUR em entrevista concedida à autora em 18/11/2014).

O que comprova o pensamento de Kingdon (2007b, 2011) de que o empreendedor de políticas públicas é motivado pela combinação de vários fatores, os quais estão descritos no subcapítulo 7.1.1. Neste caso, é a crença no potencial produtivo do turismo para desenvolvimento do Pará. Enquanto empreendedor de políticas públicas, como ele agia?

Consoante ao estabelecido no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), ele atuava de três modos. O primeiro era atraindo a atenção das pessoas de dentro e fora do governo para o turismo. Mas não enquanto um problema público a ser solucionado e sim como uma oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável e, como não dizer também socioespacial, do estado. Tal como se nota na fala dele descrita neste subcapítulo e no 5.2.1.

O segundo modo de atuação do empreendedor de políticas públicas paraense era defendendo suas propostas de alternativas favoritas para fomentá-lo. E isso acontecia simultaneamente com o primeiro. Assim sendo, ele chamava a atenção para a atividade turística e, ao mesmo tempo, defendia o que era necessário fazer em prol dela. Uma das questões por ele defendida era a necessidade de planejá-la. Isso pode ser notado na afirmativa dele (informação verbal)<sup>180</sup> de que

Eu sempre tive como fundamental a necessidade de se ter planejamento. Eu considero que o planejamento é básico para qualquer desenvolvimento de atividade. Quando assumi então pela primeira a PARATUR em 1999, este foi o compromisso que eu solicitei que o governador Almir Gabriel me permitisse realizar. [...] Motivo pelo qual trabalhamos nesse sentido e no ano de 2001 o estado recebia o primeiro plano de desenvolvimento turístico do estado do Pará [...]. Esse plano norteou o turismo no estado até 2006. E quando perdemos a eleição, em 2006, esse plano deixou de ser utilizado. E com a volta do governador Jatene, na eleição de 2010, ao ser convidado por ele para voltar para a PARATUR, acertamos ali o compromisso de atualizar esse planejamento, que completavam, então em 2011, 10 anos de viabilização.

Entretanto, ele não se restringiu a amaciar as propostas dele apenas dentro das comunidades de políticas públicas.

Inicialmente, ele o fez junto ao governador do estado. E, quanto a isso, afirmou que

Eu não encontrei obstáculo do governador à compreensão do turismo enquanto atividade econômica. Até porque por formação, o governador é economista, ele também comunga da importância que o turismo pode ter para o estado como gerador de empregos e qualidade de vida para as pessoas. (Secretário Estadual de Turismo e ex-presidente da PARATUR em entrevista concedida à autora em 18/11/2014).

<sup>180</sup> Em entrevista concedida à autora em 8 de novembro de 2014, no gabinete da SETUR.

Paralelamente, difundiu suas ideias junto ao *trade* turístico. Mas, quanto a este, ele teve primeiro que restaurar a confiança e o entrosamento perdido, o que foi discutido no subcapítulo 5.2.2. Nesse sentido ele relatou que

Houve uma dificuldade no período passado e quando falo de período passado é de 2007 a 2010. Realmente aconteceram várias dificuldades que repercutiram no distanciamento entre o setor produtivo e o governo naquela altura. Esse processo foi retomado em termos de estreitamento de relacionamento, [...] Então eu diria que a gente retomou essa relação com o empresariado, que estava estremecida desde o período de 2007 a 2010. E existe [hoje] um estreitamento muito grande. O que faz com que haja uma sintonia com todos visando efetivamente um trabalho que possa convergir dentro de uma linha, de um rumo específico e próprio baseados e balizados pelo planejamento. (Secretário estadual de turismo e ex-presidente da PARATUR em entrevista concedida à autora em 18/11/2014).

Observa-se, com isso, que ele conseguiu restaurar a relação com tal segmento, defender a questão do planejamento e captar o apoio desse segmento para isso.

Foi dito anteriormente que esse empreendedor de políticas públicas e então presidente da PARATUR não se limitou a defender suas propostas no interior das comunidades de especialistas. E isso é verdade. Até mesmo porque ele tinha atuação efetiva somente dentro de duas delas: a formada pelos técnicos e nomeados políticos de segundo escalão da PARATUR e a do FOMENTUR.

Quanto à comunidade de especialistas formada pelo FOMENTUR, logo na primeira reunião após sua posse como presidente da PARATUR e, por consequência, desse fórum, ele contou que

estive em reunião com o Governador do Estado do Pará e, o mesmo demonstrou interesse em fortalecer a atividade turística no Pará, [...] Em seguida, o Presidente informou que uma das prioridades do Governo do Estado é a retomada do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, lançado em 2001, e a criação da Secretaria de Turismo do Estado do Pará. (Fragmento da ata da 59ª Reunião Ordinária ocorrida em 28/02/2011).

Após isso, foram realizadas, até o lançamento do Plano Ver-o-Pará, mais quatro reuniões desse fórum. Todas elas presididas por ele. Entre elas as durante as quais foram feitos o anúncio da contratação da empresa de consultoria Chias Marketing, a apresentação prévia do plano para análise dos integrantes do fórum e o lançamento do Ver-o-Pará pelo governador do estado. Isso pode ser observado nos fragmentos abaixo.

Dando prosseguimento, o Presidente fez questão de esclarecer que o processo de atualização do Plano contará com a participação de todos, a começar pela retomada e permanência do slogan “Pará: A Obra-Prima da Amazônia”, [...] Em seguida, o

Presidente apresentou a Chias Marketing aos membros, ressaltando que se trata de uma empresa de origem espanhola, assim como a THR, empresa que fez a primeira edição do plano há cerca de 10 anos e por isso mesmo entenderá com mais facilidade a dinâmica adotada. (Fragmento da ata da 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011, grifo no original).

O Presidente, [...], saudou a todos os presentes e, em seguida, informou a presença das Senhoras [...] e [...], representantes da Empresa Chias Marketing; [...] Em seguida, fez a leitura da pauta: Avaliação do Plano de Turismo 2011 e a Proposição de Ações Emergenciais. [...] Em seguida, a Sra. [...], Diretora da Chias Marketing, apresentou o Plano de Desenvolvimento Turístico do Pará 2011, denominado como “Plano Ver-o-Pará” [...] [e] aplicou aos membros um questionário e informou que o “Plano Ver-o-Pará” será enviado através de *e-mail* para que as Câmaras Temáticas reúnam-se e realizem uma análise do que deverá ser mantido no mesmo. (Fragmento da ata da 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011).

Aos onze dias do mês de novembro de 2011, às dezessete horas (17hs), no Teatro Maria Sylvania Nunes (Estação das Docas), teve início a 63ª Reunião Ordinária do FOMENTUR. Após a execução do Hino Nacional, o Presidente da PARATUR, [...], fez a leitura da pauta: - Apresentação do Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará; - Lançamento da Nova Marca Turística; - Lançamento do novo *site* da PARATUR. (Fragmento da ata da 62ª Reunião Ordinária ocorrida em 10/08/2011).

Todavia, é provável que o presidente da PARATUR não tenha participado da análise antes mencionada, pois ela era para ser feita pelas câmaras temáticas do fórum e ele não as integrava. E, conseqüentemente e consoante ao disposto no subcapítulo 6.2.2, da definição das soluções constantes no Plano Ver-o-Pará,

Se ele defendia o turismo e suas propostas de alternativas favoritas para fomentá-lo nas duas comunidades de especialistas acima, nas formadas durante as reuniões gerais<sup>181</sup>, ele não o fazia. Isto, pois, ele não participou dessas reuniões, as quais eram conduzidas, segundo relatou a consultora da Chias, por ela e pela diretora de economia e fomento da PARATUR, conforme registrado no subcapítulo 6.2.1. Isso comprova o pensar de Kingdon (2007b, 2011) sobre o nomeado político do alto escalão exercer influência sobre o estabelecimento da agenda, mas não sobre a especificação das alternativas.

Contudo, observa-se que mesmo não influenciando a especificação das alternativas e a definição das soluções elencada no Plano Ver-o-Pará, o empreendedor de políticas públicas foi decisivo no processo de amaciamento da tomada de decisões e, por conseguinte, da formulação de tal plano. O que foi semelhante ao ocorrido com a empreendedora do Amazonas. Isto, pois, como apontado acima, ele vinha desde sua gestão passada na PARATUR, amaciando o sistema, defendendo o turismo e suas alternativas favoritas para viabilizá-lo.

---

<sup>181</sup> Que eram concretizadas, vale lembrar, pela consultoria Chias *Marketing* como parte da metodologia usada por ela no processo de formulação do Plano Ver-o-Pará e foram objeto de análise nos subcapítulos 4.1.2 e 6.2.1.

Portanto, ele retomou, quando reassumiu a presidência da PARATUR a partir de janeiro de 2011, sua atuação nesse sentido. E, desde essa data até o lançamento do Plano Ver-o-Pará, como ele agia? Igual a empreendedora de políticas públicas amazonense: além de conduzir as reuniões do fórum, ele fazia articulações com o *trade*; ministrava palestras e fazia pronunciamentos; realizava reuniões e articulações e firmava parcerias com outras entidades relacionadas direta ou indiretamente ao turismo, como as Secretarias de Estado da Segurança Pública (SEGUP) e de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB), a TAP Linhas Aéreas, as Federações da Indústria e do Comércio do Estado do Pará, respectivamente FIEPA e FECOMÉRCIO, a Coordenadoria de Turismo de Belém (BELEMTUR), o SEBRAE, o MTUR entre outros. Em relação ao *trade*, a articulação foi tanto para a retomada das relações entre ele e o governo, como visto acima, quanto para o desenvolvimento de atividades conjuntas.

Quanto à realização de palestras e pronunciamentos, ele destaca que o foco principal era a questão do planejamento, através do Plano Ver-o-Pará. O que pode ser observado no trecho da entrevista transcrito a seguir.

A base era fundamentalmente uma ferramenta: o plano. O plano para mim é o início e o fim de tudo. E o entendimento pessoal da importância e da missão que você deve ter como articulador desse plano, na interface com os diversos setores e com os diversos representantes desses setores. (Secretário estadual de turismo e ex-presidente da PARATUR em entrevista concedida à autora em 18/11/2014).

E ele continua proferindo-os até os dias de hoje, sempre tendo como alicerce o plano.

Eu não faço um pronunciamento meu que eu não fale do plano. O plano para mim é a mola mestra, é a base, é o fundamento do processo. Eu não apenas gosto, mas eu entendo que é importantíssimo que eu fale. Agora eu falo por prazer, porque eu acredito no que eu estou falando. E eu tenho que me fazer entender. Então eu tenho que ter a capacidade de ter a sensibilidade se eu estou usando a forma correta para me fazer entender ou não. Eu entendo que eu também tenho que ter essa capacidade. Eu acho que a pessoa que tem o papel de estar gestando, de estar de plantão no exercício de uma função, ele tem que ter essa compreensão de acordo com o seu público alvo. Então eu procuro exercitar isso, no limite das minhas possibilidades. (Secretário Estadual de Turismo e ex-presidente da PARATUR em entrevista concedida à autora em 18/11/2014).

Observa-se que ele procura não apenas falar sobre o Plano Ver-o-Pará, mas fazer isso de acordo com o público para quem ele está se dirigindo, para que o escute e compreenda o que está sendo dito. O que é, certamente, um fator que contribui para assegurar que ele continue sendo caracterizado como o empreendedor de políticas públicas de turismo no Pará.

Exemplos da realização das reuniões, articulações e parcerias com outras entidades relacionadas direta ou indiretamente ao turismo foram observados nas reuniões do FOMENTUR, conforme demonstrado abaixo.

O Presidente informou, também, a parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública, apresentando a Sra. [...], Delegacia de Polícia, para assessorar a implantação, na PARATUR, do setor de Segurança Turística. [...] O Presidente também citou os projetos de viabilização turística que preveem o fornecimento de água nas ilhas situadas na Região Metropolitana de Belém com a parceria da PARATUR e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB. [...] Antes de dar continuidade à pauta, o Presidente agradeceu à Federação das Indústrias do Estado do PARÁ - FIEPA pela cessão do espaço, sendo sempre receptiva às solicitações da PARATUR. [...] A respeito das Ações Compartilhadas para atrair voos para Belém, o Presidente sugeriu que fosse feito um documento sobre o assunto, para que fossem colhidas assinaturas e, posteriormente, encaminhado ao Sr. [...], Presidente da TAP Linhas Aéreas, e ao Sr. [...], Vice Presidente Executivo. Também informou que enviou um e-mail para o Sr. [...] [Presidente da TAP Linhas Aéreas] informando que retornou à Presidência da PARATUR e ainda continuava com o sonho de ter um voo para Belém. (Fragmento da ata da 59ª Reunião Ordinária ocorrida em 28/02/2011).

Dando prosseguimento, o Sr. [...], Coordenador da BELEMTUR, solicitou que as necessidades para viabilizar o encontro da ABRAJET fossem apresentadas e que a articulação para atendimentos às soluções seja providenciada pelas diversas esferas governamentais e privadas. [...] Em ato contínuo, o Sr. [...], técnico do Núcleo de Registro e Qualidade da PARATUR - NRQ, apresentou aos membros o CADASTUR. [...] [Esse] cadastro é executado pelo MTUR, em parceria com os órgãos oficiais de turismo/coordenações regionais de serviços turísticos, nos 26 Estados do Brasil e no Distrito Federal, [...] Em seguida, o Presidente indagou se os técnicos da PARATUR estariam divulgando o Cadastro do Micro Empreendedor Individual, ação do SEBRAE, juntamente com as ações da Companhia. Em resposta, o Sr. [...] [técnico do NRQ] informou que tem citado a ação, inclusive orienta que os interessados se dirijam ao SEBRAE para receberem maiores informações. [...] Em ato contínuo, a Sra. [...] [diretora técnica do SEBRAE] informou que se surpreendeu em visualizar a ação do SEBRAE no material promocional do CADASTUR, [...]. (Fragmento da ata da 60ª Reunião Ordinária ocorrida em 25/04/2011).

Em seguida, os Srs. [...], Gerente de Tecnologia e Inovação e [...], Assessor Técnico da PRODEPA apresentaram o Projeto do Novo Site da PARATUR. [...] Dando prosseguimento, o [...], representante da Comissão Regional da Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura no Estado do Pará – ABETA, parabenizou o trabalho que está sendo realizado e [...] sugeriu trocar idéias visando maior interação ainda do site. O Presidente sugeriu que o [...] [representante da ABETA] reúna-se com o [...] [gerente de tecnologia da PRODEPA] e a Sra. [...] [gerente de *marketing* da PARATUR] tratem sobre o assunto. (Fragmento da ata da 61ª Reunião Ordinária ocorrida em 27/06/2011).

Constatou-se, baseado nesses fragmentos, a performance do então presidente da PARATUR como tal, presidindo o fórum e, ainda, como empreendedor de políticas públicas. E, mais, que as ações desempenhas por ele eram habitualmente descritas e/ou sucediam nas reuniões do FOMENTUR, a exemplo do que acontecia com a empreendedora de políticas do Amazonas. Comprovou-se, igualmente, o atendimento às orientações e determinações do MTUR referidas no subcapítulo 6.2.2, em relação à aprovação, das ações sobre o turismo no Pará, por tal fórum.



O terceiro modo de atuação do empreendedor de políticas públicas paraense identificado foi juntando os fluxos de problemas, das políticas públicas e da política no momento crítico em que uma janela para políticas públicas se abriu. Isso ocorreu quando ele conectou, no momento favorável gerado pelo resultado das eleições de 2010, que elegeu o governador Simão Jatene e o levou à presidência da PARATUR, a percepção que ele tinha à mão sobre o turismo enquanto oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável do Pará e as ações para viabilizá-lo que estavam disponíveis, em grande parte dada a atuação da *Chias Marketing*.

Nesse contexto e assim como aconteceu com a empreendedora amazonense, o empreendedor de políticas públicas do Pará conseguiu, no momento propício, destacar o turismo e as necessidades para fomentá-lo no estado. Pode-se dizer que isso foi resultado do trabalho que ele iniciou quando esteve, pela primeira vez, à frente da PARATUR e teve oportunidade de retomar quando voltou ao cargo e que continua a desenvolver na gestão da SETUR. Isso pôde ser constatado a partir do relato transcrito a seguir.

Neste estado nós temos trabalhado o planejamento desde 2001, quando o estado teve o seu primeiro plano de desenvolvimento. Muita coisa boa foi feita seguramente antes do planejamento, só que você não tinha essa ferramenta como indutora. Então umas vezes você pegava a direção do sul, outras vezes você a direção do norte, outras vezes a direção do nordeste. Eram coisa boas? Eram, mas acabavam muitas vezes por não se ligarem. E às vezes até se perderem. Quando você começou a trabalhar com planejamento, você teve a experiência do governo de 2007 a 2010 que não trabalhou com planejamento, foi possível ver a diferença. Então, esse estado começou a falar pela primeira vez em turismo como eixo de desenvolvimento quando o [governador] Almir Gabriel, com uma visão estadista, trabalhou a máquina pública estadual com três eixos indutores para o desenvolvimento do estado. E eu estou falando de 1995, quando ele apresentou um planejamento de estado baseado em três eixos: agroindústria, verticalização do minério e turismo. A partir daí, o estado ganhou um novo formato de planejar a sua máquina como indutora de desenvolvimento. Então nós estamos falando de algo que foi praticamente ontem para a história. Se eu estou falando de 1995, como eixo de desenvolvimento, nós vamos para 2015 agora, o que significa 20 anos. O primeiro plano de turismo do estado data de 2001. Tem 13 anos, portanto. O plano atualizado é de 2011, com universo para 2020. Então, eu não tenho absolutamente nenhuma dúvida em afirmar que o rumo está correto. E esse estado, mantendo essa linha, investindo em infraestrutura, em capacitação, em ordenamento e regulamentação dos negócios, dando segurança ao empresariado, viabilizando mais investimentos financeiros; mantendo esse rumo, a meta do planejamento é em 2020, o Pará estar na dianteira do turismo como atividade econômica na Pan-Amazônia. Não é na Amazônia brasileira, não, é em toda Amazônia.

Contudo, ele é ciente de que

[...] o Estado tem dificuldades basais do ponto de vista estrutural, como por exemplo com saúde, com educação, com segurança. Na realidade o problema não é que o governador não reconheça [a importância do turismo]. Mas é que tudo aquilo que o estado precisa gestar no primeiro tempo é para as suas necessidades primárias, vamos dizer assim. E a visão de investir em atividade econômica, em atividade produtiva acaba por ficar numa situação secundária.

No entanto, ele acredita que isso é um desafio a ser vencido,

Logicamente que isso é um desafio muito grande. Mas eu diria que as dificuldades são de origem cultural mesmo. Este estado tem um modelo extrativista, por excelência, da natureza. Você imagina o que é mudar essa base extrativista? O estado sempre foi trabalhado do ponto de vista de tirar aquilo que podia ser tirado da floresta e levado para algum outro lugar. Não era assim com a castanha, com a borracha, com a madeira, com o minério? Continua sendo assim, mas com outro modelo. Antes o minério era tirado com a mão, hoje é tirado com máquinas e levado embora também. Essa é a cultura do estado em termos de atividade laboral. E o turismo tem por insumos principais essa mesma natureza e a cultura do seu povo. Porém, ainda é um desafio muito grande saber tornar viáveis produtos com base nestas matérias-primas. Trata-se de mudar uma base produtiva. É um senhor desafio! Não se muda em uma geração, não se muda em duas gerações. Assim mesmo, minha análise crítica, é de que nós temos conseguido avançar nessa evolução e temos, no meu entendimento, um rumo traçado baseado fundamentalmente no planejamento. Eu acho que, dentro de umas três gerações, será possível se sentir as mudanças de uma forma significativa. Agora tem que ter rumo. E é isso que nós do turismo acreditamos, que temos rumo.

Com base nisso, constata-se que esse empreendedor conseguiu, em que pese não tenha formação em turismo como a empreendedora do Amazonas, adquirir, conhecimentos e acumular experiências na gestão pública da atividade turística. Por conta disso e agregado a sua articulação política, conseguiu, igualmente, consolidar-se e manter-se como empreendedor de políticas públicas de turismo no Pará até a atualidade.

Consoante ao panorama delineado acima, averiguou-se que ele investiu seu tempo, energia, reputação e os recursos financeiros de que dispunha em prol do turismo. Obteve, como resposta, o apoio e reconhecimento do governador do estado materializado, especialmente, em sua nomeação como Secretário de Estado de Turismo, conforme registrou Soares (2012, s.p.), ao apontar que

Foi publicada na edição desta terça-feira, 17 [17/04/2012], no Diário Oficial Estado (DOE), decreto do governador Simão Jatene que nomeia o [...] o primeiro secretário de Turismo do Pará. [...] O governador formalizou na manhã da última quinta-feira, 12 [12/04/2012], no Palácio dos Despachos, convite oficial para que [...] assumisse o cargo de secretário de Estado de Turismo do Pará.

Assim sendo, esse empreendedor totaliza quase 13 anos de experiência como gestor público de turismo no Pará, sendo nove anos à frente da PARATUR<sup>182</sup> e pouco mais de três da SETUR.

É conveniente lembrar que esse período não foi contínuo, havendo um hiato de quatro anos entre a sua primeira gestão na presidência da PARATUR e a sua volta a esse cargo. O que correspondeu ao governo de Ana Júlia Carepa pelo PT, conforme narrado no subcapítulo 4.1.2. Ressalva-se que nas duas ocasiões, o estado era conduzido pelo governador Simão Jatene

<sup>182</sup> Distribuídos da seguinte maneira: 1999-2006, 2011-2012.

(PSDB), o que leva a conclusão de que ele, o empreendedor, dispunha de articulação política boa dentro desse partido e que recebeu o reconhecimento e a confiança do governador quanto aos seus conhecimentos e expertise para gerir a atividade turística.

O *trade* turístico local também o apoiou, conforme registro em ata cujo fragmento está transcrito a seguir.

Dando prosseguimento à reunião, a Sra. [...], Presidente da Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV-PA, parabenizou a volta do [...] a Presidência da Companhia [PARATUR]. [...] Em ato contínuo, o Sr. [...] Presidente do SINDETUR enalteceu a volta do senhor [...] à Companhia [PARATUR]. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

E sua atuação repercutiu, do mesmo modo, no contexto nacional, culminando com sua eleição à vice-presidência do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). O que pode ser observado nos relatos abaixo.

Foi eleita na manhã desta sexta-feira, 17 [17/06/2011], em Foz do Iguaçu (PR), a nova diretoria do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). O novo presidente é o secretário de Turismo da Bahia e o senhor [...], titular da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), foi eleito representante da Região Norte entre os vice-presidentes do FORNATUR. (Soares, 2011, s.p.).

Ressalta-se que ele já havia sido presidente desse fórum, durante seu primeiro mandato à frente da PARATUR. No próximo subcapítulo delinea-se a conexão dos fluxos múltiplos no Pará, maximizada pela ação desse empreendedor de políticas públicas.

### 7.2.2 A convergência dos fluxos: mudança na agenda do estado do Pará

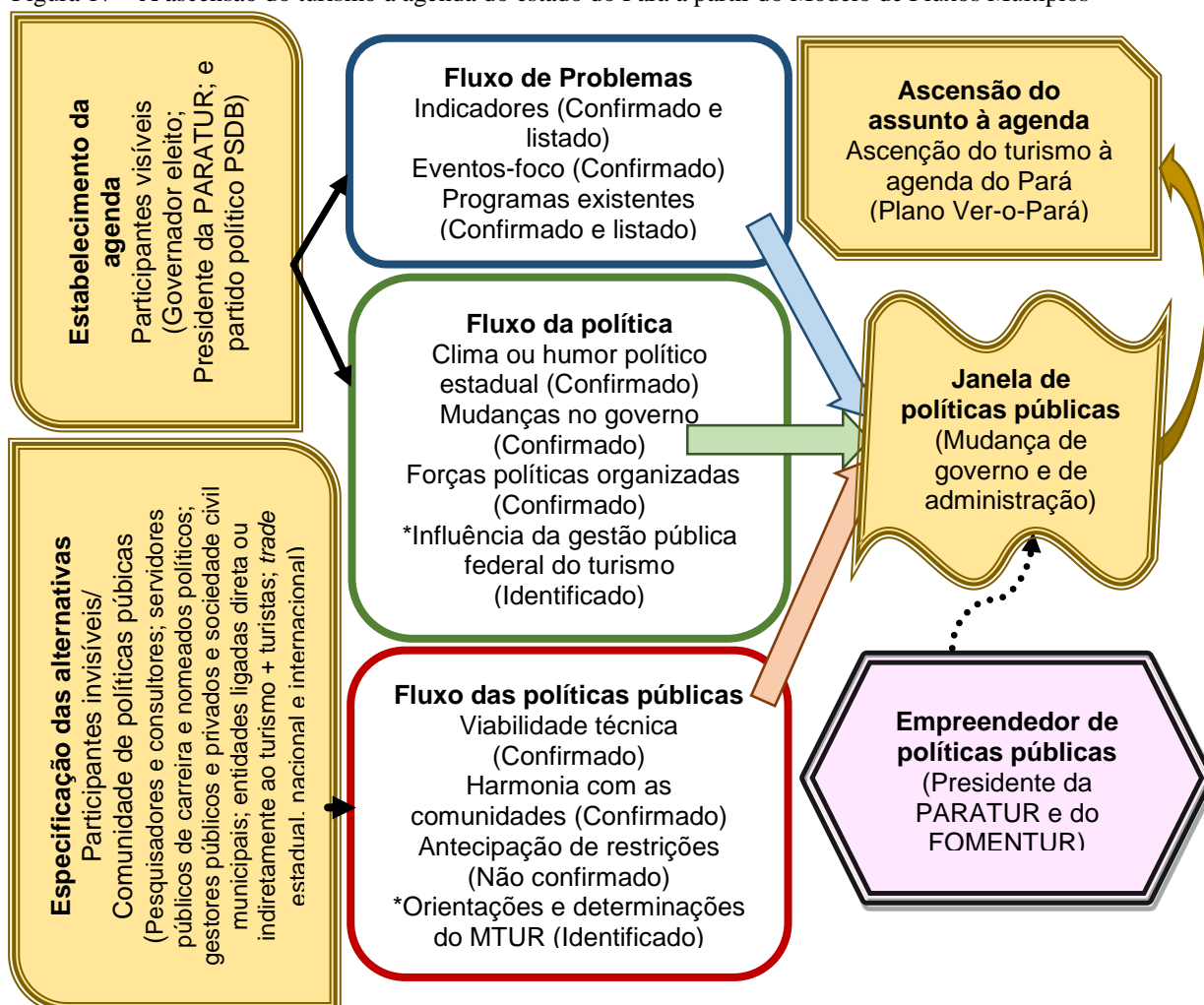
Com base no panorama esboçado nos capítulos 4, 5 e 6 verificou-se a preparação do solo que possibilitou ao turismo alcançar *status* elevado na agenda do Pará. Essa preparação teve início no final da gestão da governadora Ana Júlia Carepa quando, no fluxo político, forças políticas organizadas, representadas pelo *trade* turístico estadual, se movimentaram na defesa da atividade turística. Nesse contexto, o *trade* se reuniu e solicitou ao governo paraense atenção e apoio maior para tal atividade que estava em crise, inclusive com empresa entrando em falência, todavia não foi atendido em seu apelo, gerando um clima de insatisfação e descrédito.

Consoante ao estabelecido por Kingdon (2007b, 2011) no Modelo de Fluxos Múltiplos, esse solo fértil contribuiu para que o resultado do pleito eleitoral 2010, que elegeu o governador Simão Jatene, mudando o governo e, por conseguinte, a estrutura administrativa do

estado, permitisse a abertura de uma janela para políticas públicas. No momento da abertura dessa janela, o empreendedor de políticas públicas (presidente da PARATUR e também do FOMENTUR) tinha à mão sua percepção do turismo, não como um problema a ser resolvido, mas com uma oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial do estado. E as soluções para viabilizá-lo como tal estavam disponíveis, majoritariamente, nas comunidades de políticas públicas, após terem passado pelo processo de amaciamento coordenado pela empresa de consultoria.

Assim sendo, o empreendedor de políticas conectou sua percepção à essas soluções e estas ao momento político propício, gerado pela mudança de governo e de administração, possibilitando ao turismo ascender à agenda do Pará. Essa ascensão foi consolidada pelo lançamento do Plano Ver-o-Pará. Isso está resumido na Figura 17.

Figura 17 – A ascensão do turismo à agenda do estado do Pará a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos



Fonte: Elaborada pela autora (2015) a partir de Kingdon (1995, 2007b, 2011) e da pesquisa.

Na Figura 17 pode-se observar os processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas. Nota-se, ao mesmo tempo, os fluxos de tais processos, bem como os fatores que os influenciam. Assim como os participantes ativos de cada um deles.

Neste capítulo viu-se como um assunto ascende a agenda de um estado, tomando como exemplo o turismo nas agendas dos estados do Amazonas e do Pará. A partir da comparação entre como isso aconteceu nesses estados, chegou-se à algumas constatações.

A primeira diz respeito ao empreendedor de políticas públicas. Consoante ao disposto no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011), esse ator foi fundamental para que o turismo ascendesse à agenda do Amazonas e do Pará. Nos dois estados, ele foi encontrado no interior do governo, ocupando um cargo de nomeado político do alto escalão: o de gestor estadual de turismo. E como tal, assumia a presidência do fórum estadual de turismo.

Em relação a esse modelo, essa segunda função é uma novidade uma vez que inexistia nele tal instância de governança. Entretanto, ela faz parte da estrutura de gestão do turismo adotada na esfera pública federal e replicada nas estaduais e municipais. Isso corrobora, mais uma vez, o que foi apontado como influência da gestão pública federal no fluxo político, analisada no capítulo 5.

Quanto à atuação desses empreendedores, nos dois estados, eles foram encontrados nas três situações descritas por Kingdon (2007b, 2011). Assim sendo, defendiam o turismo enquanto oportunidade para promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial dos seus respectivos estados e não como um problema público a ser solucionado; defendiam as suas propostas de alternativas e soluções para fomentá-lo; e atuaram, também, dinamizando a conexão dos fluxos múltiplos quando o momento se fez propício. As duas primeiras situações ocorriam de modo simultâneo, tendo como argumento basilar a necessidade de se ter um plano para o desenvolvimento do turismo, que materializasse a política estadual para tal setor.

Os empreendedores amaciavam suas alternativas e propostas dentro do governo e no entorno dele. Mas eles não faziam isso, especificamente, dentro das comunidades de políticas públicas descritas no Modelo de Fluxos Múltiplos (2007b, 2011) como os locais onde as alternativas passam pelo processo de amaciamento. Isto, pois, eles possuíam atuação efetiva em apenas duas delas: as constituídas pelos servidores de carreira e nomeados políticos dos órgãos que geriam e pelo fórum de turismo de seus respectivos estados.

Eles não agiram nas comunidades formadas durante as oficinas participativas e reuniões gerais realizadas pelas empresas de consultoria e nas constituídas pelas entidades ligadas direta e/ou indiretamente ao turismo entrevistadas por elas. Quanto às primeiras, a justificativa mais viável é que isso não aconteceu devido suas responsabilidades e necessidades

enquanto gestor público, o que os levava a designar um de seus assessores<sup>183</sup>, nomeados políticos do baixo escalão, a representá-los, conforme consta no capítulo 6. E outra, em razão da articulação deles ocorrer com os representantes delas, tais como seus presidentes e/ou diretores.

Em relação às comunidades nas quais esses empreendedores atuavam de modo efetivo apontadas acima, o amaciamento da dinâmica da tomada de decisões realizado por eles prevaleceu em relação ao turismo, mas não quanto as alternativas e soluções para viabilizá-lo. Nestes termos, conforme apontado nos subcapítulos 6.1.2 e 6.2.2, a oitiva dessas comunidades foi restrita. E, convém enfatizar, aquém do que poderia e deveria ter sido considerando os conhecimentos, experiências e, no caso dos fóruns, a importância delas para o turismo nos dois estados.

Com base nisso, comprovou-se que prevaleceu o que estabelece Kingdon (2007b, 2011). Este afirma que o nomeado político do alto escalão influencia mais o estabelecimento da agenda do que a especificação das alternativas. E isso ficou claro no Amazonas e no Pará, pois mesmo sendo caracterizados como empreendedores de políticas públicas, os presidentes da AMAZONATUR e da PARATUR exerceram influência maior na defesa do turismo do que na especificação das alternativas e definição das soluções que constam nos Planos Victória Régia e Ver-o-Pará.

Tais soluções foram geradas, convém enfatizar, majoritariamente, nas comunidades de políticas públicas e a partir da opinião dos turistas, e dos *trade* estaduais, nacional e internacional ouvidos pelas empresas de consultoria, segundo a realidade de cada estado, conforme visto no capítulo 6. Portanto, os empreendedores de políticas públicas e também nomeados políticos do alto escalão amaciaram a dinâmica da tomada de decisões para o problema, ou melhor dizendo no caso do turismo, para a oportunidade, enquanto que os participantes ativos invisíveis o fizeram quanto às alternativas.

Um aspecto que chamou a atenção em relação aos processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas das políticas públicas de turismo no Amazonas e no Pará analisados, respectivamente, nos capítulos 5 e 6 e a atuação dos participantes ativos visíveis e invisíveis identificados e estudados igualmente nesses capítulos foi que havia uma certa interação entre eles. Conforme visto nesses capítulos, os participantes visíveis representados especialmente pelos nomeados políticos do alto escalão, os gestores de turismo

---

<sup>183</sup> No Amazonas não foi possível identificar quem acompanhava o trabalho das Industrias Criativas, sendo que havia sempre alguém da AMAZONATUR fazendo isso, conforme consta no Quadro 25, descrito no subcapítulo 6.1.1. No Pará, era a diretora de economia e fomento da PARATUR.

dos estados, que são caracterizados como empreendedores de políticas públicas, interagiam com os participantes invisíveis, especialistas que integravam as comunidades de especialistas dos órgãos que geriam e dos fóruns que presidiam.

Havia ainda, uma interação entre aqueles gestores e os representantes das comunidades de especialistas das entidades ligadas direta e/ou indiretamente ao turismo. E tanto nestas comunidades quanto na dos fóruns eles interagiam com os seus respectivos *trades* turísticos estadual, por conta da representatividade destes naquelas. Ao passo que o intercâmbio com os turistas e o *trade* nacional e o internacional não ocorria de modo direto e com a mesma facilidade e frequência que com as acima apontadas. Por conseguinte, pode-se dizer, que em se tratando das políticas para o turismo, os participantes visíveis se comunicavam com os invisíveis. Como exemplo evidente disso cita-se as reuniões dos fóruns estaduais de turismo.

Entretanto, não havia uma comunicação entre os participantes ativos visíveis e invisíveis no que tange aos representantes do Legislativo. Isso, pois, não havia interação entre os nomeados políticos do alto escalão e os membros proeminentes do Legislativo; bem como entre os servidores públicos de carreira e nomeados políticos do baixo escalão e os funcionários do Legislativo. O que caracteriza uma desarticulação entre o Executivo e o Legislativo, no que concerne ao processo de formulação as políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará.

Todavia, existia entre os executivos federal e estaduais. Constatou-se isso baseado nas discussões constantes nos capítulos 5 e 6 em relação à influência da gestão federal do turismo sobre as estaduais e quanto às orientações e determinações do MTUR que eram seguidas por ambos os estados. Mas entre os setores dos executivos estaduais essa interação limitou-se à cultura e ao meio ambiente, conforme descrito nos subcapítulos 6.1.1 e 6.2.1.

A implicação é que se o turismo é uma atividade que impacta em vários setores, o ideal seria que estes fossem envolvidos desde o primeiro momento do planejamento da atividade e da formulação das políticas públicas de turismo. De sorte que questões que envolvessem tais setores pudessem ser solucionadas mais rápida e facilmente se eles participassem das discussões, a exemplo da logística de transporte e acesso aos atrativos turísticos. Porém, isso raramente acontece, e quanto ocorre é como no Amazonas e no Pará: envolvendo a cultura e o meio ambiente. O que já é um começo.

A segunda constatação a que se chegou, ao se comparar a ascensão do turismo às agendas do Amazonas e do Pará, foi quanto à conexão dos fluxos múltiplos. Nos dois estados isso aconteceu de modo similar: foi dinamizada pela ação do empreendedor de políticas públicas e ocorreu por ocasião da abertura de uma janela de políticas públicas, gerada por um

acontecimento no fluxo político, a mudança de governo e de administração fruto do resultado das eleições nesses estados. Tal como Kingdon (2007b, 2011) estabelece no seu modelo.

Entretanto, considerando o que consta nesse modelo e o que foi descrito nos capítulos 5 e 6, a diferença se deu nos fatores que influenciaram dois dos três fluxos e na atuação dos participantes visíveis e invisíveis. Quanto aos primeiros, observou-se que um fator distinto aos apontados no referido modelo repercutiu no fluxo político e outro o fez no fluxo das políticas públicas. O fluxo político, foi a influência da gestão pública federal do turismo sobre as estaduais, em relação a estrutura administrativa e ao modelo de gestão; e o fluxo das políticas públicas, o fator foi as orientações e determinações do MTUR, quanto à formulação das políticas públicas estaduais em consonância com a federal.

No que concerne aos participantes ativos visíveis e invisíveis, tem-se que alguns dos estabelecidos no Modelo de Fluxos Múltiplos não atuaram nos estados do Amazonas e do Pará. Quanto aos visíveis, não participaram os membros proeminentes do Legislativo, a mídia, a opinião pública e os atores relacionados ao processo eleitoral, sendo que este foi observado no Pará; e aos invisíveis, não o fizeram os funcionários do Legislativo e os analistas de grupos de interesses. Entretanto, foi identificado o envolvimento de outros atores relevantes para a atividade turística e que foram enquadrados como participantes invisíveis. Foram eles: os turistas e o *trade* estadual, nos dois estados, e mais o *trade* nacional e o internacional e o fórum estadual de turismo, no Pará.

Tem-se, então, que a ascensão do turismo na agenda desses estados resultou da convergência de três elementos, a identificação e definição dele como oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento e disponibilidade das ações para fomentá-lo e viabilizá-lo e o contexto político está propício; em um momento crítico, caracterizado pela mudança de governo e de administração; dinamizado pela atuação do empreendedor de políticas públicas, personificado pelo gestor estadual de turismo o turismo. Isso influenciado, também, pela gestão federal do turismo e as orientações e determinações do MTUR e pela atuação de outros atores tais como os turistas, a instância de governança de turismo e o *trade* turístico nacional e internacional.



## 8 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E SOCIAIS

O fluxo turístico vem passando, ao longo do tempo, por uma evolução crescente em termos quantitativos e em relação à busca de satisfação, conforme demonstrado no subcapítulo 2.1.2. A tendência é que isso prossiga, o que suscita profissionais qualificados adequadamente para atender a demanda gerada por tal fluxo. E, principalmente, a existência de políticas públicas consistentes que possam transformar os frutos oriundos desse fluxo em benefícios efetivos para as regiões onde ele acontece.

Nesse contexto, a opção pelo objeto abordado foi alicerçada na carência pungente de se analisar a formulação das políticas públicas de turismo como promotoras do desenvolvimento sustentável e do socioespacial. Isto, especialmente em se tratando das voltadas para a Amazônia brasileira, região foco dos interesses e atenções mundiais. Assim, buscou-se contribuir para a ampliação dos conhecimentos acerca da análise de políticas públicas, prática ainda mais rara em se tratando das específicas para o turismo.

Esse fato está comprovado no estudo realizado por Santos, Possamai e Marinho (2009) sobre as teses de doutorado produzidas no Brasil no período de 2005 a 2007. Tais autores apontam que, mesmo sendo o turismo alvo de pesquisas por áreas de conhecimento diferentes, “[...] em apenas 11,23% das pesquisas o turismo é analisado sob o enfoque da área de conhecimento gestão pública” (SANTOS; POSSAMAI; MARINHO, 2009, p. 21). Portanto, há uma carência grande de estudos científicos referentes a tudo o que se refere ao segmento, por assim dizer, responsável pelo fomento à atividade turística e, mormente, pela formulação e implementação das políticas públicas de turismo.

A revisão da literatura constante no capítulo 2 e no subcapítulo 3.1 corrobora tal carência. Demonstra ainda, em se tratando especificamente da análise de políticas públicas de turismo no Brasil, que os estudos existentes são focados essencialmente na análise dos planos e/ou programas em implementação. As etapas precedentes à implementação deles são pouco abordadas. No que concerne às etapas pré-decisórias de estabelecimento da agenda e especificação das alternativas não foram identificados, até o momento final da redação desta tese, estudos referentes a isso além do realizado por esta autora de modo preliminar a esta tese. O Quadro 28 apresenta uma síntese desses estudos.

Quadro 28 – Síntese dos estudos sobre a análise de políticas públicas de turismo no Brasil: aspectos abordados e conclusão principal a que se chegou

<b>Autor(es)/Ano</b>	<b>Aspectos estudados</b>	<b>Conclusão principal</b>
Noia, Vieira Junior e Kushano (2007)	Análise da estrutura e dos impactos do PNT 2003-2007	Necessidade de atentar para os impactos negativos que a atividade turística gera se não for planejada adequadamente e para renovar o plano redimensionando seus objetivos e contemplando metas de cunho socioambiental.
Kanitz et al. (2009)	Discussão dos conteúdos dos macroprogramas criados pelo PNT 2007-2010	Necessário pensar numa distribuição mais igualitária da renda advinda do turismo; atentar ao planejamento, à integração de políticas e ao diálogo entre os diversos atores que compõem a atividade turística; o turismo somente será um grande fator de inclusão social se as propostas estabelecidas pelo plano forem colocadas em prática.
Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010)	Discussão dos conteúdos dos macroprogramas do PNT 2007-2010	É necessária uma verdadeira integração do poder público, da economia privada e da população local; que os benefícios advindos com o turismo só poderão ser atingidos a médio prazo, pois a lógica da economia mundial traçou os parâmetros atuais, onde a inclusão é para alguns e a exclusão para muitos, de modo que a maioria da população está excluída não somente das oportunidades de participar dos frutos da riqueza gerada, mas também da produção dessa riqueza.
Sancho e Irving (2010)	Análise sobre o tema da inclusão social no âmbito PNT 2003-2007	Os pressupostos de inclusão social integraram, apenas superficialmente, a perspectiva estratégica em ações e práticas nesse PNT.
Sancho e Irving (2011)	Análise do tema da inclusão social no PNT 2007-2010	A proposta de planejamento turístico priorizado nesse plano ainda está, prioritariamente, pautado na lógica econômica de mercado.

Autor(es)/Ano	Aspectos estudados	Conclusão principal
Trentin e Fratucci (2011)	Análise do PNMT e do PRT atentando para a conjuntura nacional pós-redemocratização e suas implicações na organização do turismo no Brasil	O domínio do discurso neoliberal; a predominância no contexto turístico nacional dos interesses dos agentes de mercado; e que aos demais atores sociais cabe apenas papel secundário.
Nascimento (2012)	Análise do relatório de avaliação do PNT 2003-2007 elaborado pelo MTUR	Os critérios de avaliação utilizados para analisar a eficiência dos programas, bem como seus indicadores, não foram identificados no relatório.
Rocha (1997)	Análise de políticas federais para o desenvolvimento do turismo na Amazônia	Nelas o turismo e o ecoturismo são apresentados como atividades extremamente benéficas, não abordando a possibilidade de geração de novos problemas sociais e ambientais além dos já existentes na região.
Sansolo (2013)	Análise das políticas federais de turismo para a Amazônia, considerando os paradigmas do centralismo e da descentralização	Houve avanços na direção de maior participação das localidades no processo de construção de políticas e planos embora a maioria delas ainda tenha um forte viés centralizador.
Silva (2013)	Implementação da política estadual voltada à promoção do turismo ecológico e do cultural	As representações do turismo são formuladas e dirigidas para o circuito turístico internacional, no qual a natureza, o exótico e o “nobre selvagem” são valorizados como fatores de estranheza e revelados para viajantes, em um mundo saturado pelas formas de vida e pelo cotidiano da urbe moderna.
Endres (1999)	Implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em Belém considerando a participação dos atores sociais	Os representantes do <i>trade</i> turístico e da sociedade civil veem com descrença os representantes do poder público e a formação do conselho municipal de turismo, afetando a confiança no PNMT, embora a implementação dele seja vista com otimismo por esses atores dado seu caráter inovador.

<b>Autor(es)/Ano</b>	<b>Aspectos estudados</b>	<b>Conclusão principal</b>
Cruz (2004)	Análise do nível de envolvimento das comunidades no processo de implementação do PROECOTUR no polo Marajó e suas expectativas quanto ao Programa	As exigências da participação comunitária nas etapas de desenvolvimento do programa não estão sendo consideradas, permanecendo o poder de decisão e intervenção das comunidades em segundo plano.
Hoshino (2007)	Análise do papel e da participação de diversos atores sociais na implementação de políticas públicas de turismo em Soure	Para a participação efetiva dos atores sociais é necessário o fortalecimento deles e a aprendizagem organizacional.
Nascimento (2009)	Implementação do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica	O processo de descontinuidade na implementação ocorreu em razão de fatores de ordem administrativa, política e econômica.
Nascimento e Simonian (2014)	Implementação da política de ecoturismo no polo Belém/Costa Atlântica	A implementação não foi monitorada ou avaliada, em momento algum, quer pela coordenação nacional quer pela estadual do programa.
Nascimento (2014)	As semelhanças e diferenças nas políticas para o setor de turismo nos estados do Amazonas e do Pará, considerando a formulação delas	As alternativas para o desenvolvimento do turismo nesses estados estão materializadas nos seus planos de turismo e as orientações e determinações do Ministério do Turismo influenciam a formulação dessas políticas.

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir das obras consultadas.

Esta tese contribuiu, considerando as informações constantes no quadro acima, para o enriquecimento dos conhecimentos sobre a formulação das políticas públicas de turismo no Brasil, em especial quanto às fases pré-decisórias de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas, principalmente, em se tratando das políticas no âmbito da Amazônia Legal. Colaborou, igualmente, para observação e análise da atuação, ou não, dos atores nessas fases pré-decisórias. O que pode prepará-los para acompanhar e colaborar melhor e mais efetivamente tanto nessas fases quanto na da implementação das políticas. Pois assim eles saberão como a proposição das ações, projetos e programas ocorreram e, principalmente, o motivo para tanto, mesmo eles concordando ou não com elas.

Em relação aos assuntos discutidos nesta tese e consoante às conclusões dos estudos referidos no Quadro 28, as contribuições mencionadas estão apontadas abaixo, no Quadro 29.

Quadro 29 – Contribuições desta tese em relação aos estudos sobre a análise de políticas públicas de turismo no Brasil

<b>Eixos temáticos abordados</b>	<b>Contribuições da tese</b>
O turismo como atividade benéfica	A maneira como o turismo é identificado e definido influencia o resultado das políticas, materializadas nos planos/programas/projetos.
Políticas/planos/programas – estrutura, conteúdo, critérios para avaliação deles e descontinuidade	A estrutura, conteúdo e critérios de avaliação são definidos pelos atores partícipes durante a especificação das alternativas, via processo de amaciamento; e a descontinuidade pode ser justificada pela maneira como o turismo é identificado e definido, o que vai implicar, igualmente, no resultado deles.
Contexto político e suas implicações na organização do turismo	Esse contexto influencia não apenas na organização do turismo, mas também no processo de pré-decisório de estabelecimento da agenda.
Influência do MTUR na formulação das políticas e a questão da (des)centralização	Essa influência ocorre no processo de especificação das alternativas, uma vez que as políticas estaduais e municipais necessitam seguir o que esse ministério estabelece, principalmente em relação ao preconizado pela política nacional.
Implementação – monitoramento e resultados	Os mecanismos para o monitoramento carecem de estar definidos desde a etapa de especificação das alternativas; e os resultados da implementação advêm da maneira como o turismo é identificado e definido e das alternativas e soluções que são propostas com base nisso.
Atores – necessidade de participar, de preparação para tanto e participação na implementação	Além da implementação, a participação dos atores diversos é fundamental nos processos pré-decisórios de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas; sendo que alguns exercem influência maior no primeiro e outros no segundo e o modo de participação também é diferenciado. E há, ainda, o empreendedor de políticas públicas que é, igualmente, necessário e crucial.

Fonte: Elaborado pela autora (2015) a partir das obras consultadas.

O enriquecimento dos conhecimentos se desdobrou, igualmente, aos *loci* da pesquisa, os estados do Amazonas e do Pará. Em se tratando especificamente da atividade turística, até há alguns anos o Pará era tido como a porta de entrada da Amazônia. Todavia, esse panorama vem se revertendo, o que pode ser constatado, entre outros, pela definição do Amazonas como único estado da região Norte a ser uma das subsedes da Copa do Mundo de 2014. O que demonstra a necessidade de se estudar as políticas públicas deles para o setor.

Todavia, quanto às pesquisas sobre a análise das políticas públicas de turismo neles, estas também se limitam a implementação aos planos já formulados, em especial os nacionais implementados neles, tais como o PNMT e o PROECOTUR. Os seus respectivos planos estaduais de turismo são objeto de estudos raros. Assim, esta tese lança luz sobre isso, especialmente em relação a produção do conhecimento novo sobre os processos pré-decisórios da formulação deles.

Contribuição relevante se deu, igualmente, em relação ao modelo analítico empregado. Como apontado no subcapítulo 3.2, o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon (2007b, 2011) é, ainda, pouco utilizado no Brasil para estudos dos processos pré-decisórios de formulação das políticas públicas. E, em se tratando das políticas de turismo, é inédito. Todavia, há que se destacar que, em razão da realidade empírica na qual foi aplicado, o modelo apresentou limites.

Isto, pois, ele foi elaborado por Kingdon para analisar as políticas públicas de saúde e transporte dos Estados Unidos da América. O sistema político americano é, em linha gerais, descentralizado, com estados fortes e autônomos. No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, tem-se o “[...] Estado Social e Democrático de Direito” (VIEIRA, 2008, p. 21), o modelo de administração que prevalece é o da gestão pública democrática e participativa e é seguido o denominado

[...] Pacto Federativo, no qual a “coisa” pública é administrada pela repartição de competências entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nessa forma de organização se estabelece a **descentralização** administrativa e política, na qual os entes federados se obrigam a observar a Constituição Nacional. (BRASIL, 2009, p. 53, grifos do autor).

Tem-se, com isso, o indicativo de aproximação entre estado e sociedade, bem como a divisão de responsabilidades do governo federal com os estaduais e municipais. Assim sendo, e conforme apontam Costa (1998) e Sansolo (2013), o governo federal transfere a gestão e o financiamento dos serviços públicos para os estados e municípios e as oportunidades de negócios para a iniciativa privada. O que repercute na gestão da atividade turística.

Desde 2003, com a criação do MTUR foi estabelecido, segundo consta no subcapítulo 2.1.1.2, a gestão descentralizada, integrada e participativa do turismo. Esta incentiva a livre iniciativa; as parcerias; a desconcentração de renda, via regionalização e segmentação da atividade turística; e o desenvolvimento sustentável e, também, o socioespacial. Mas como isso funciona na prática?

As gestões estaduais e municipais são orientadas pela gestão federal a ter um órgão público gestor de turismo, assessorado por uma instância de governança tripartite, constituída e em funcionamento. E a ter suas respectivas políticas públicas de turismo formuladas e devidamente aprovadas por tal instância, devendo estar em consonância com a federal. A orientação é, também, de acordo com Brasil (2006), que as demandas para petição de recursos junto ao MTUR necessitam passar pelas instâncias de governança local (nos municípios, os conselhos municipais), regional (das regiões turísticas, os fóruns regionais) e estadual (nos estados, o fórum ou conselho estadual e turismo) para então ser encaminhada ao MTUR.

Assim se configura, então, a gestão descentralizada, integrada e participativa do turismo preconizada pelo MTUR. Nesse contexto, é descentralizada pois transfere aos estados e municípios a responsabilidade pela gestão da atividade turística, com seus ônus e bônus; é integrada, pois os três entes (federação, estados e municípios) estão articulados entre si; e é participativa, pois prevê a participação do poder público, da iniciativa privada e da sociedade, via instâncias de governança nas três esferas de administração. Então, para analisar a realidade das políticas públicas estaduais de turismo o Modelo dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2007b, 2011) é viável de ser aplicado, porém necessita de algumas adaptações.

As adaptações necessárias são: a inclusão de fatores novos a influenciar os fluxos da política e das políticas públicas; bem como a atuação de outros atores além dos estabelecidos no modelo. Quanto ao fluxo da política o fator novo é a influência da gestão pública federal do turismo. E essa influência ocorre em dois sentidos: na estrutura administrativa, com a definição de um órgão específico para a gestão do turismo; e no modelo de gestão adotado, que deve contar com o órgão gestor e um órgão de assessoramento tripartite, a instância de governança.

Quanto ao fluxo das políticas públicas, o elemento novo que o influencia são as orientações e determinações do MTUR. Uma vez que elas devem ser seguidas pelos estados e municípios brasileiros, pois eles necessitam planejar o desenvolvimento do turismo e formular suas respectivas políticas públicas para o setor em consonância com a política nacional, formulada e implementada por tal ministério. E atenção maior carece de se ter em relação ao programa, por assim dizer, principal dessa política, citando-se como exemplo os PNT 2003/2007 e 2007/2010 e o programa de regionalização do turismo, o PRT – Roteiros do Brasil.

A justificativa para esses dois fatores está articulada e advém majoritariamente, da questão da descentralização. Por mais que se diga que a gestão do turismo é descentralizada, isso é ilusório. As esferas estaduais e municipais são conduzidas pela federal, inclusive com uma política nacional de turismo que norteia as estaduais e municipais. E o modelo de gestão descentralizada, integrada e participativa que parece harmônico na teoria, e seria o ideal se realmente acontecesse, na prática ocorre de modo diferente em razão de várias questões.

Uma delas é que os estados e municípios, notadamente estes últimos, raramente possuem os recursos humanos e financeiros para dar conta da gestão da atividade. Quando eles possuem um quadro de pessoal específico para o turismo, mais raro ainda, há um técnico com formação na área. E quando há, devido a sua versatilidade e diversidade de conhecimento, ele é “aproveitado” para outras atividades, tais como planejamento e realização dos mais variados eventos, principalmente os culturais e desportivos; e a coordenação do cerimonial dos eventos municipais.

Quanto à questão financeira, ocorre algo similar. Os recursos financeiros destinados ao turismo são poucos, sendo os últimos a serem orçados e os primeiros onde os cortes acontecem. O que foi objeto de discussão nos subcapítulos 6.1.3 e 6.2.3, sobre a restrição orçamentária nos estados do Amazonas e do Pará. E que retrata fielmente a realidade dos municípios desses estados.

Outro ponto, é que o turismo fica, com raríssimas exceções, atrelado a outros setores como cultura, meio ambiente, esporte e lazer. O que faz com que o quadro de pessoal e os recursos orçamentários sejam divididos entre eles. Assim sendo, os que são destinados ao turismo são diretamente proporcionais a posição que ele ocupa na denominação do órgão gestor.

E há a questão de que as políticas públicas estaduais e municipais devem ser condizentes com a federal. Desde 2003, e as políticas analisadas estão dentro dessa perspectiva, prevalece a regionalização e a roteirização do turismo estabelecidos pelo PRT – Roteiros do Brasil. Neles, os estados e municípios brasileiros são nivelados no mesmo patamar, como se as realidades, as particularidades e as peculiaridades locais fossem semelhantes. Isto, pois, a estrutura do programa e sua metodologia de implementação é igual para todas as regiões do país, diferentemente do que acontecia, por exemplo, com o PROECOTUR. Com isso, cabe aos estados e municípios adaptá-lo às suas realidades, o que esbarra novamente na questão dos recursos humanos e financeiros e, conseqüentemente, nos resultados gerados.

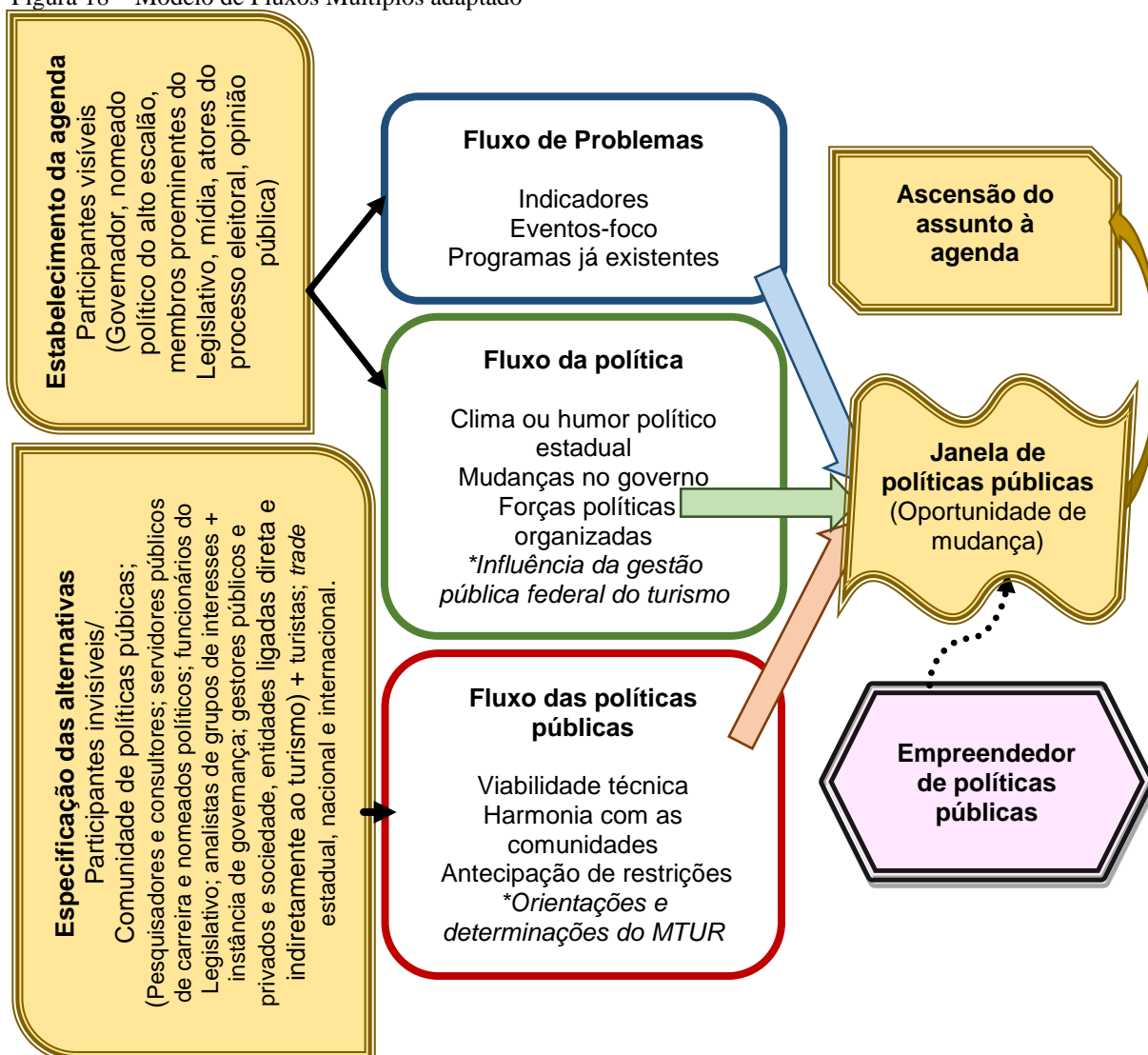
No que concerne à atuação de outros atores, necessita ser considerada a participação do *trade* turístico estadual; da instância de governança estadual; dos gestores públicos e privados e da sociedade civil organizadas dos municípios; das entidades relacionadas direta e



indiretamente ao turismo; dos turistas em visita aos estados; e os *trade* turísticos nacional e o internacional. Os primeiros atores formam comunidades de políticas públicas, no interior das quais as alternativas passam pelo processo de amaciamento. E os turistas, o *trade* nacional e o internacional não formam, isto pois estes atores não interagem entre si de modo a amaciar suas alternativas. E todos eles são enquadrados como participantes ativos invisíveis.

Com base no acima exposto, a proposição é que, para a análise de políticas públicas de turismo, sejam agregados aos elementos originais do Modelo de Fluxos Múltiplos os fatores novos identificados que influenciam os fluxos da política e das políticas públicas, bem como os atores participantes acima listados, na categoria de participantes ativos invisíveis. Tanto os que formam comunidades de especialistas quanto aos que não o fazem. Assim sendo, o modelo passaria a ter a representação descrita na Figura 18.

Figura 18 – Modelo de Fluxos Múltiplos adaptado



Fonte: Elaborada pela autora (2015) partir de Kingdon (2007b, 2011) e da pesquisa.

Por fim, os conhecimentos novos gerados com esta tese poderão servir de subsídio para nortear a performance dos atores envolvidos em situações similares vindouras. Isto, pois, eles estarão cientes da importância e da necessidade de sua participação quer no estabelecimento da agenda (atores visíveis), quer na especificação das alternativas (atores invisíveis); e, igualmente, que o modo como eles identificam e definem um assunto será decisivo para o resultado das ações propostas para eles. E, também, para que se evitem os equívocos ocorridos na formulação das políticas públicas e que repercutem nos resultados obtidos por elas. De tal modo que elas reflitam concretamente suas pretensões e necessidades e possibilitem o desenvolvimento por eles ansiado.

Contribuirão ainda, de modo geral, com o

[...] entendimento de que o turismo é um fenômeno complexo, com repercussões nas relações humanas e sociais, na consecução do desenvolvimento sustentável, na preservação de identidades culturais, no entrecruzamento de elos objetivos e subjetivos, entre outros aspectos, [e que] permeia hoje as mais diferentes áreas do conhecimento. (SANTOS; POSSAMAI; MARINHO, 2009, p. 28).

E esses conhecimentos novos gerados poderão servir de instrumentos balizadores para a atuação dos profissionais, das mais distintas áreas da atividade turística e da gestão, tanto públicas quanto privadas, bem como de professores e estudantes de turismo e de áreas que tenham como interesse o fazer público.

Vale enfatizar que esta tese se restringiu ao estudo das fases pré-decisórias da formulação dessas políticas, quais sejam o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas de políticas públicas, em razão dos fatores anteriormente elencados. As fases subsequentes que compõem o ciclo da política pública não foram abordadas, pois já há estudos sobre elas, conforme apontado nos capítulos 2 e 3 e ratificado neste, e também em razão do tempo ser exíguo para se estudar mais de uma fase desse ciclo. O que não é impedimento para que a autora deste estudo e/ou outros pesquisadores possam futuramente, e com base nos resultados desta tese, optar por estudá-los.

## 9 CONCLUSÃO

A Organização Mundial do Turismo (OMT) aponta o crescimento ininterrupto do turismo nos últimos tempos e estima que em 2030 serão 1.800 milhões de turistas viajando pelo mundo. O que demonstra o seu papel na economia mundial e sua relevância como mecanismo para a promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial. Evidencia a necessidade de que países, estados e municípios sejam capazes de gerir e planejar essa atividade e, principalmente, de definir políticas públicas para fomentá-lo, maximizando seus bônus e minimizando os ônus.

No Brasil, a gestão e o planejamento do turismo datam do início do século XX, passando por várias fases. Evoluiu desde uma divisão dentro de um departamento, limitada a fiscalização dos serviços das agências de viagens e turismo, até que a atividade turística teve sua complexidade reconhecida que, por isso, requeria uma administração e gestão distinta, culminado com a criação do Ministério do Turismo, responsável exclusivo pelas políticas públicas e o planejamento do turismo no território nacional.

Contudo, não basta apenas formular e implementar tais políticas. É imprescindível que sua implantação seja monitorada sistematicamente e seus resultados avaliados. E que elas sejam objeto de estudo, com vistas a produção de conhecimentos que possibilitem compartilhar e divulgar experiência, sejam elas positivas ou negativas.

Nesse contexto, pesquisadores do Brasil e do mundo têm se voltado para a análise das políticas públicas de turismo. Entretanto, o foco tem sido os planos/programas formulados, em implementação ou que foram concluídos, que as materializam. A se considerar o ciclo das políticas públicas, a fase de formulação tem sido preterida.

Esta tese colabora, então, para a análise das políticas públicas de turismo no Brasil e na Amazônia, enfocando os processos pré-decisórios de estabelecimento da agenda e da especificação das alternativas. Para tanto, definiu-se o Modelo de Fluxos Múltiplos como teoria de base analítica. E como objeto, as políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Com base nisso chegou-se a algumas conclusões.

O processo de estabelecimento da agenda desses estados foi influenciado pela atuação dos participantes ativos visíveis e pelos acontecimentos ocorridos nos fluxos de problemas e da política. Enquanto que o de especificação das alternativas dependeu da performance dos participantes ativos invisíveis nas comunidades de especialistas do fluxo das políticas públicas. Tais processos ocorreram conforme determina o modelo utilizado.

Em que pese a lógica tenha sido seguida, ocorreram algumas divergências em relação à dinâmica no interior dos processos do modelo. Isto aconteceu em virtude das características da realidade empírica. Tais divergências foram em relação aos fatores adicionais que influenciaram os fluxos da política e das políticas públicas e aos atores novos que foram identificados como atuando nos processos e que foram enquadrados como participantes ativos invisíveis.

Os fatores adicionais identificados foram a influência da gestão pública federal, no fluxo da política; e as orientações e determinações do Ministério do Turismo, no fluxo das políticas públicas. Ambos decorrentes do sistema político brasileiro que, embora tido como descentralizado, subordina os estados e municípios aos ditames do governo federal. Dessa feita, o que acontece na esfera federal é replicado no restante do país, tanto em termos de estrutura dos órgãos públicos quanto em relação às políticas públicas. Uma vez que a política definida no governo federal norteia as estaduais e municipais.

E os atores novos identificados foram os turistas; a instância de governança estadual de turismo; os gestores públicos e privados de turismo dos municípios; a sociedade civil organizada dos municípios; as entidades direta e/ou indiretamente relacionadas ao turismo; e o *trade* turístico estadual, nacional e internacional. Alguns dos quais formam comunidades de especialistas e outros não. A identificação deles foi, pois, em razão da política de turismo ser diferenciada, requerendo a participação de atores distintos, tanto endógenos quanto exógenos, em sua formulação. O que se justifica, em parte, em razão de seus insumos básicos, quais sejam a natureza e a cultura; em parte, por conta de seu efeito multiplicador; em parte, devido a interface com outros setores, com o de transportes e da segurança pública.

Sem esquecer que o principal beneficiário é exógeno aos estados, o turista que os visita. E que é a sociedade civil quem mais será impactada com a presença deles. Embora ela possa usufruir de tudo o que for pensado para os turistas, é ela quem arcará, majoritariamente, com os ônus da atividade, ou seja, com os impactos negativos, uma vez que a maioria dos benéficos fica com a iniciativa privada.

Ainda quanto aos atores novos identificados, merecem destaque as instâncias de governança. Estas são órgãos assessores da gestão pública do turismo, portanto deveriam participar de tudo o que diz respeito a atividade. Mas, no caso do Amazonas, o Fórum Estadual de Turismo não participou da formulação da política pública para o setor, configurando, no mínimo, uma contradição quanto ao papel por ela desempenhado.

E, de igual modo, os participantes constantes do Modelo, mas cuja atuação não foi identificada na prática, principalmente os membros proeminentes e os funcionários do

Legislativo. No Modelo a participação deles é fundamental para, respectivamente, o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas. Porém, quanto às políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará isso não foi nem ao menos cogitado, eles somente tomaram conhecimento da formulação delas por ocasião do lançamento dos planos que às materializam, demonstrando a desarticulação entre o Executivo e o Legislativo dos dois estados.

Ressalta-se, também, o papel dos consultores. O Modelo de Fluxos Múltiplos estabelece que eles são participantes ativos invisíveis e que formam comunidades de especialistas tal qual os demais. Todavia, na formulação dessas políticas a performance deles foi distinta, ao invés de comporem tais comunidades eles coordenaram a formação delas. E mais, no caso dos atores novos identificados que não formam comunidades de especialistas (turistas e os *trade* turísticos nacional e internacional), foram os consultores os responsáveis pelo amaciamento de suas opiniões e propostas.

Configurou-se a terceirização para as empresas de consultoria de uma atividade que competia, de maneira corresponsabilizada, aos estados e demais atores envolvidos com o turismo, atribuindo a elas um papel maior ao que deveriam desempenhar. Tal aspecto repercutiu na subutilização do corpo técnico das duas instituições gestores estaduais de turismo, com todos os seus conhecimentos e experiências, restringindo-lhes a atuação. Implicou, ainda, na questão dos limites de tais empresas, apontados anteriormente, quando se tratou da formulação dos dois planos de turismo – o do Amazonas e o do Pará.

Todavia, essa situação tem possibilidades e condições e carece de ser revertida, dado o conhecimento da realidade e a expertise técnica dos atores envolvidos. Uma vez que as equipes de consultorias deixaram a desejar nas suas respectivas atuações, por conta dos limites registrados, em especial a inexistência de oitiva de determinados atores e a desconsideração, notadamente, da questão orçamentária. O que contribuiu, de certo modo, para a diminuição da relevância dos processos pré-decisórios de estabelecimento das agendas e de especificação das alternativas, que determinam as políticas públicas e podem influenciar no alcance dos resultados delas.

Em razão disso, o papel desempenhado pelas empresas de consultoria nas formulações dos planos estaduais de turismo é uma questão que necessita ser abordada de modo mais aprofundado e detalhado. E os limites das consultorias identificados nesta tese somente reforçam essa ideia. Nesse sentido, uma discussão teórica a respeito poderá se constituir em objeto de estudo futuro.

Nos estados do Amazonas e do Pará, o turismo foi identificado e definido como uma oportunidade e não como um problema público, que chama a tenção das pessoas dos governos

e do entorno deles, e necessita ser solucionado. E as soluções foram propostas não para resolvê-lo, mas sim para fomentá-lo e viabilizá-lo. Assim sendo, ele ascendeu às agendas de tais estados, pois estava assim definido e identificado, as soluções estavam disponíveis e o momento político se fez propício. Tal ascensão foi influenciada pela gestão pública federal do turismo, pelas orientações e determinação do MTUR e pela atuação de atores diversos, o que ratifica a hipótese defendida inicialmente.

Essa ascensão foi dinamizada pela ação do empreendedor de políticas públicas, no momento em que uma janela de oportunidade foi aberta. O que aconteceu em função da mudança de governo e de administração ocasionada pelo resultado do pleito eleitoral nos referidos estados. Convém lembrar que tal empreendedor foi personificado pelos respectivos gestores estaduais de turismo.

Como o turismo não é um problema e sim uma oportunidade, ele não é tido como prioritário. Ele pode até ascender à agenda de um estado, mas surgindo uma questão identificada como problema premente, esta se torna prioridade e o turismo perde o *status* alcançado. Isto, pois, enquanto oportunidade é como se tudo estivesse bem, não houvesse falha ou algo a ser corrigido, mesmo o turismo sendo uma atividade com potencial para geração de emprego e renda, e isso não é prioridade. Prioridade é uma questão identificada e definida como um problema público, que afeta a população e chama a atenção dos decisores políticos e que, portanto, necessita ser solucionado, a exemplo da saúde ou da segurança pública.

Conclui-se, então, que enquanto o turismo for identificado e definido como uma oportunidade, ele não será prioridade. Por conseguinte, não ocupará *status* elevado nas agendas dos estados. E quando e/ou se isso acontecer, será por pouco tempo. O que provavelmente deve ter ocorrido no Amazonas e no Pará, sendo necessário pesquisas novas para comprovar.

E que a utilização do Modelo de Fluxos Múltiplos para a análise de políticas públicas de turismo é viável. Mas, como ele foi formulado para estudar uma realidade empírica diferente, requer algumas adaptações. São elas, a inclusão dos fatores novos entre os que influenciam os fluxos da política e das políticas públicas e de atores também novos entre os participantes ativos invisíveis.

E, ainda, que é necessário e imprescindível estudar detalhada e intensamente e de modo sistemático as políticas públicas de turismo e/ou de outras áreas, com ênfase na fase e/ou etapa de formulação delas. De tal modo que se compreenda que os problemas existentes e os resultados gerados aquém dos esperados, os quais não raro são difíceis de serem revertidos, decorrem de equívocos na gênese delas, especificamente nas fases pré-decisórias de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas. Isto, pois, identificar as falhas

das políticas públicas e prever suas implicações não é uma empreitada de todo complexa, entretanto descobrir as causas delas ainda continua território explorado escassamente.

Por fim, as lacunas e as falhas encontradas nos processos pré-decisórios de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas apontadas nesta tese podem ser úteis na elaboração das políticas públicas. Isso na medida em que, com tal identificação, seja possível compreender o como e o porquê delas acontecerem e, conseqüentemente, procurar opções para evitá-las. Com isso, certamente, as políticas públicas serão mais bem formuladas e os resultados esperados efetivamente alcançados.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. Brasília: [s.n.], 2004.

MAZZOTTI, Alda Alves; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais*. São Paulo: Pioneira, 2001.

AMAZONAS. Decreto de 13 de maio de 2003. Nomeia a diretora-presidente da Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 13 mai. 2003b. Caderno 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 23.410, de 24 de julho de 2003. Aprova o Estatuto da Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR) e dá outras providências. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 24 jul. 2003c. Caderno 1, p. 2-4.

\_\_\_\_\_. Empresa Estadual de Turismo. *Amazonas Economia*. Manaus, 2013a. Disponível em: Disponível em: <<http://www.visitamazonas.am.gov.br/site/191059-amazonas-economia>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Amazonas História*. Manaus, 2013b. Disponível em: <<http://www.visitamazonas.am.gov.br/site/1910143-amazonas-historia>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Indicadores de turismo do Amazonas 2003/2011*. Manaus, 2012b. Disponível em: <[http://www.visitamazonas.am.gov.br/site/arquivos/download/arqeditor/20090511114810sintese\\_\\_indicadores\\_2003\\_2008.pdf](http://www.visitamazonas.am.gov.br/site/arquivos/download/arqeditor/20090511114810sintese__indicadores_2003_2008.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Indicadores de turismo do Amazonas 2003/2014*. Manaus, 2015. Disponível em: <<http://www.visitamazonastour.com/up-content/uploads/2015/06/Síntese-dos-Indicadores-de-Turismo-do-Amazonas-2013-2014.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2011 – Plano Victória Régia (Resumo Executivo)*. Manaus: AMAZONASTUR, mar. 2008b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2011 – Plano Victória Régia (Documento Íntegro)*. Manaus: AMAZONASTUR, fev. 2008a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Regimento Interno do Conselho Estadual de Turismo do Amazonas*. Manaus, 2004. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Governo do estado do Amazonas. *O Amazonas: economia*. Manaus, 2013c. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/economia/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *O Amazonas: história*. Manaus, 2013d. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/historia/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *O Amazonas: turismo*. Manaus, 2013e. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/turismo/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.



\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto trimestral do estado do Amazonas 4º trimestre 2012*. Manaus, 2013f. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/noticias/arq/20130304113419pib4trimestre2012.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Delegada nº. 45, de 29 de julho de 2005. Dispõe sobre a estrutura básica organizacional da EMPRESA ESTADUAL DE TURISMO – AMAZONASTUR e dá outras providências. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 29 jul. 2005. Caderno 1, p. 44-45.

\_\_\_\_\_. Lei Delegada nº. 117, de 18 de maio de 2007. Dispõe sobre a EMPRESA ESTADUAL DE TURISMO – AMAZONASTUR, definindo sua estrutura organizacional, fixando seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 18 mai. 2007. Caderno 1, p. 61-62.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 2.797, de 09 de maio de 2003. Dispõe sobre a instituição da Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR) e dá outras providências. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 09 mai. 2003a. Nº 30.130, caderno 1, p. 7-8.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 3.784, de 20 de julho de 2012. Altera, na forma que especifica a Lei Delegada nº. 117, de 18 de maio de 2007, que “Dispõe sobre a Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR, definindo sua estrutura organizacional, fixando seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências. *Diário Oficial do estado do Amazonas*. Poder Executivo, Manaus, AM, 20 de jul. 2012a. Nº 32.361, caderno 1, p. 1-2.

AMAZONAS registra alta tímida na participação do PIB do Brasil. *G1 Amazonas*, Manaus, 23 nov. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2012/11/amazonas-registra-alta-timida-na-participacao-do-pib-do-brasil.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

ARAGÓN, Luis E. *Amazônia, conhecer para desenvolver e conservar: cinco temas para um debate*. São Paulo: HUCITEC, 2013.

ARAÚJO, Cíntia Möller; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, Mário Carlos. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – descentralização regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 257-281.

ARAÚJO, Cíntia Möller; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, Mário Carlos. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – descentralização regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 69-86.

ARRERCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 07-09, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?*. Disponível em: <[http://fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto2\\_2008\\_MITOS DA DESCENTRALIZ.pdf](http://fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/Texto2_2008_MITOS DA DESCENTRALIZ.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2011.

BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação dos atores sociais e desenvolvimento regional*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 630).

BADIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BANERJEE, Subhabrata B. Quem sustenta o desenvolvimento de quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNADES, M; GUERRA, L. (Org). *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. 2 ed. rev. Belém: UNAMAZ, 2003. p. 77-128.

BARRETO, Margarita. *Planejamento responsável do turismo*. São Paulo: Papirus, 2005.

BARROS, Marcelo Oliveira et. al. O desenvolvimento do turismo: uma visão sistêmica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 4., 2008, Franca-SP. *Anais...* Franca-SP: Uni-FACET, 2008. p. 1-17.

BELTRÃO, Otto di. *Turismo: a indústria do século XXI*. Osasco: Editora Novo Século, 2001.

BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 10 ed. atual. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: BENI, Mario Carlos (Org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – descentralização regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. XXXI-XXXIV.

\_\_\_\_\_. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

BID. *Contrato de empréstimo n.º. 1216/OC-BR*. 32 p. Washington, D.C., ago. 2000. (mimeografado)

BOULLÓN, Roberto C. *Planejamento do espaço turístico*. Bauru, SP: EDUSC, 2002. (Coleção Turis).

\_\_\_\_\_. *Os municípios turísticos*. Bauru, SP: EDUSC, 2005. (Coleção Turis).

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 8. ed. 3. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2002. (Coleção primeiros passos).

BRAGA, Oreni. Plano Estadual de Turismo – Victória Régia (2008-2011). In: Audiência Pública Sistema CONFEA/CREA em Campo, 2011a, Manaus. *Palestra*. Disponível em: <[http://www.confes.org.br/publique/media/Manaus\\_08.pdf](http://www.confes.org.br/publique/media/Manaus_08.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Copa do Mundo. In: Reunião Técnica no Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (SINAENCO), 2011b, Manaus. *Palestra*. Disponível em: <[http://www.copa2014.org.br/mídia/site/1-252011161820-palestra copa do mundo DR. ORENI.pdf](http://www.copa2014.org.br/mídia/site/1-252011161820-palestra%20copa%20do%20mundo%20DR.%20ORENI.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2011.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília – DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º. 7.994, de 24 de abril de 2013. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013-2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013c. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/04/2013&jornal=1&pagina=13&totalArquivos=104>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 7.381, de 02 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Turismo. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. 3ª Versão. Brasília-DF: EMBRATUR, 1999a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Brasília-DF: EMBRATUR, 1994.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Turismo: principais diretrizes, estratégias e programas - 1996/1999*. Brasília-DF: EMBRATUR, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório das atividades desenvolvidas pelo PNMT no período de novembro/1995 a outubro/1997*. Brasília-DF: EMBRATUR, 1997c.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal*. Brasília: [s.n.], 1997b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na região Amazônica (versão regional)*. Belém: [s.n.], 1995a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na região Amazônica – estado do Pará*. Belém: [s.n.], 1995b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Política de Ecoturismo da Amazônia Legal*. Brasília: [s.n.], 1999b. (mimeografado).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Workshop de polos turísticos – Pará – Relatório*. Belém: [s.n.], 1997a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Anuário estatístico de turismo – 2013*. v. 40, ano base 2012. Brasília: MTUR, 2013a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico de turismo – 2014*. v. 41, ano base 2013. Brasília: MTUR, 2014c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico de turismo – 2015*. v. 42, ano base 2014. Brasília: MTUR, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil – 2010/2011: Relatório Executivo*. São Paulo: [s.n.], 2012a. (Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014*. Brasília: MTUR, 2010a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Estatísticas básicas de turismo Brasil – Ano 2013*. Brasília: MTUR, 2014a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Estudo da demanda turística internacional – 2007/2013*. Brasília: MTUR, 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Fóruns e conselhos estaduais de turismo no modelo do programa de gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007*. Brasília: MTUR, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas (2003-2007)*. Brasília: MTUR, 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília: MTUR, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013/2016 – o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: MTUR, 2013d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Programa de qualificação à distância para o desenvolvimento do turismo: formação de gestores das políticas do turismo*. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: diretrizes políticas*. Brasília: MTUR, 2004a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: diretrizes operacionais*. Brasília: MTUR, 2004b.

\_\_\_\_\_. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. *Plano de turismo da Amazônia (PTA): 1992-1995*. Belém: [s.n.], 1992.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma regencial do Estado de 1995*. 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.ecn.br>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

BRITO, Daniel. Reforma do Estado e sustentabilidade: a questão das instituições desenvolvimentistas da Amazônia. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. *Estado e políticas públicas: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP; NAEA, 2001. p. 147-173. (Série Estado e Gestão Pública, n. 2).

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](http://www.educacao.adm.br/pdf/2001/sergio_buarque.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2007.

BURSZTYN, Ivan. *Políticas públicas de turismo visando a inclusão social*. 2005. 110f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia de Produção)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CÁCERES, Florival. *História do Brasil*. São Paulo: Moderna, 1993.

CAMPOS, Raul Ivan Raiol de. *Sustentabilidade, turismo e gestão do patrimônio arqueológico: limites e possibilidades no Maracá (AP), e serra dos Martírios/Andorinhas (PA)*. 2008. 397 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental)–Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

\_\_\_\_\_. *O processo de agenda setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. 2004. 245f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CARDOSO, F.H.; MÜLLER, G.. *Amazônia: expansão do Capitalismo*. Brasília: Brasiliense/CEBRAP, 1978.

CARVALHO, Caio Luiz de. Breves histórias do turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005. p. 19-38

CASTRO, Edna Ramos de. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Integração Sul-Americana do IIRSA: visão do Estado e dos atores da Pan-Amazônia. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; CARVALHO, Guilherme (Org.). *O Plano IIRSA na visão da sociedade civil pan-amazônica*. Belém: FASE; UFPA, 2009. p. 107-141.

\_\_\_\_\_. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. *Estado e políticas públicas: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: CEJUP; NAEA, 2001. p. 7-32. (Série Estado e Gestão Pública, n. 2).

CERQUEIRA, Poliana da Silva; PINHEIRO, Lessi Inês Farias de; OLIVEIRA, Kaiza Correia da Silva. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no Brasil e na Bahia. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n. 206, 2015. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/15/turismo.html>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. *Turismo e desenvolvimento sustentável: análise dos modelos de planejamento turístico*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. *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; NAEA, 2000. p. 117-170.

COLIGAÇÃO JUNTOS COM O POVO. *Jatene 45 Governador - Pro Pará voltar a crescer - Propostas defendidas*. Belém, 2010. Disponível em: <<http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/abrirTelaDetalheCandidato.action?sqCand=140000000317&sgUe=PA#>>. Acesso em: 5 mar. 2015,

COSTA, Francisco de Assis. 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, 2001. p. 289-313. (Coleção pensamento petista).

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado*. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/In/n44/a02n44.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

CRUZ, Rita de Cássia. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inês G. de; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: CLASCO, 2006. p. 337-350.

\_\_\_\_\_. *Política de turismo e território*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Coleção Turismo).

DALONSO, Yoná da Silva. Turismo industrial como novo segmento turístico: a experiência da cidade de Joinville. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.

DENCKER, Ada de Freitas. *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. 5. ed. São Paulo: Futura, 2001.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa em turismo: planejamento, métodos e técnicas*. 9 ed. rev. e ampl. São Paulo: Futura, 2007.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

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*. 1999. 133f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)– Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

ENGELKE, Amanda. Governo lança plano estratégico e cria Secretaria de Estado de Turismo. *Agência Pará de Notícias*, Belém, 12 nov. 2011. Disponível em: <[http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=17053](http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=17053)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

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.

\_\_\_\_\_. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, Ivani Ferreira de. Ecoturismo: etnodesenvolvimento e inclusão social no Amazonas. *Pasos Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, [s.l.], v. 3, n. 1, p. 63-77, 2005.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. *Planejamento da pesquisa científica*. São Paulo: Atlas, 2013.

FARSARI, Ioanna; BUTLER, Richard W.; SZIVAS, Edith. Complexity in tourism policies: a Cognitive Mapping Approach. *Annals of Tourism Research*, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 1110-1134, jul. 2011.

FERREIRA, Larissa da Silva. *Organização das políticas públicas de turismo no Brasil: diretrizes nacionais e fragilidades locais*. 2011. Disponível em: <[http://cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT24/ORGANIZACAO DAS POLITICAS PUBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.pdf](http://cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT24/ORGANIZACAO_DAS_POLITICAS_PUBLICAS_DE_TURISMO_NO_BRASIL.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2011.

FERRETTI, Eliane Regina. *Turismo e meio ambiente: uma abordagem integrada*. São Paulo: Roca, 2002.

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, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Revista Anál. e Conj.*, Belo Horizonte, n. 1, v. 3, p. 107-127, set./dez. 1996.

FIGUEIREDO, Sílvio Lima. Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia? In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia*. Belém: UFPA; NAEA, 1999, p. 75-126.

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.

GARCIA, Fernando Almeida. A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain and Portugal. *Tourism Management Perspectives*, [s. l.], v. 11, p. 34-50, jul. 2014.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marutschka Martini. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007. (Coleção ABC do Turismo).

GELISNKI, Carmen Rosário Ortiz; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, EDUFSC, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out., 2008.

HALL, C. Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo Contexto)

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Introdução. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 13-23.

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, 2001. p. 177-259.

IGNARRA, Luiz Renato. *Fundamentos do turismo*. São Paulo: Pioneira Thomson, 2003.

INVESTIMENTO DE R\$ 100 MILHÕES NO TURISMO DO AMAZONAS. *Terra Nova*, Manaus, 08 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=592122>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

JAFARI, Jafar. Prefácio. In: PANOSSO NETTO, Alexandre; GAETA, Cecília (Org.). *Turismo de experiência*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p. 9-12.

JANTSCH, Erich. Inter and transdisciplinary university: a systems approach to education and innovation. *Policy Sciences*, v. 1, n. 1, p. 403-428, 1970.

KANITZ, Heidi Gracielli et. al. Plano Nacional de Turismo 2007/2010: da análise do conteúdo aos desafios da prática. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO (ANPTUR), 6., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2009. p. 1-12.

KANITZ, Heidi Gracielle; TRIGUEIRO, Renata Paula Costa; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias? *Turismo em Análise*, v. 21, n. 3, p. 644-647. Dez. 2010. Disponível em: <<http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/81/94>>. Acesso em: 14 Jul. 2015.

KELLER, Peter. Uma nova maneira de ver o turismo global. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005. p. 3-17.

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Orgs). *Public policy: the essential readings*. New Jersey, USA: Prentice Hall, 1995. p. 105-113. (Capítulo 13).

\_\_\_\_\_. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2th ed. updated. [S.l.]: Longman Classics, 2011.

\_\_\_\_\_. Como chega a hora de um ideia?. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007a. (vol. 1). p. 219-224.



\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2007b. (vol. 1). p. 225-246.

KLIKSBERG, Bernardo. 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.

LEITE, Andressa Ferreira Ramalho; MOURA, Ednaja Faustino Silva de; NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. Políticas públicas e megaeventos: uma abordagem a partir do PNT 2013/2016 na cidade de Natal/RN. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO (ANPTUR), 11, 2014, Fortaleza. *Anais... Fortaleza/CE*, 2014. Disponível em: <[http://www.anptur.org.br/novo\\_portal/anais\\_anptur/anais\\_2014/arquivos/DTP/DTP1/103.pdf](http://www.anptur.org.br/novo_portal/anais_anptur/anais_2014/arquivos/DTP/DTP1/103.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracasso. *Revista do Serviço Público*, [s.l.], ano 49, n. 2, p. 6-31, abr./jun. 1998.

LIU, Chui-Hua; TZENG, Gwo-Hshiang; LEE, Ming-Huei. Improving tourism policy implementation – the use of hybrid MCDM models. *Tourism Management*, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 413-426, abr. 2012.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*. 2 ed. ampl. e atual. São Paulo: Aleph, 2012. (Série Turismo).

LOUREIRO, Antônio José Souto. *Síntese da História do Amazonas*. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1978.

MARQUES, Heitor Romero; MANFROI, José; CASTILHO, Maria Augusta. *Metodologia da Pesquisa e do Trabalho Científico*. 2006. Disponível em: <[http://www.fatecms.senai.br/site/arquivos/docente/2\\_318\\_76206.pdf](http://www.fatecms.senai.br/site/arquivos/docente/2_318_76206.pdf)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

MASSUKADO, Márcia Shizue. Análise comparativa de estratégias qualitativas de investigação: possibilidades para a pesquisa em turismo. *Turismo & Sociedade*. Curitiba, v. 1, n. 1, p. 9-27, abr. 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/turismo/article/viewFile/11922/8410>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: São Paulo: Atlas, 2007. p. 3-13.

MATHIS, Armin. Reflexões sobre a reforma do Estado na Amazônia. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. *Estado e políticas públicas: gestão do desenvolvimento regional*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2001. p. 121-136. (Série Estado e Gestão Pública, n. 2).

MATUS, Carlos. *Adeus senhor presidente*. Recife: Litteris Editora, 1989.

MEI, Xiang Ying; ARCODIA, Charles; RUHANEN, Lisa. Towards tourism innovation: a critical review of public policies at the national level. *Tourism Management Perspectives*, v. 4, p. 92-105, out. 2012.

MOLINA, Sérgio. *Turismo: metodologia e planejamento*. Bauru-SP: EDUSC, 2005. (Coleção Turis).

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. *A Capitania de São José do Rio Negro*. Manaus: s/ed, 1955.

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.

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.

MOQUETE-GUSMÁN, Sócrates Jacobo. O sentido da mudança: as reformas estruturais de “segunda geração” e a temática renovada do nível local da implementação de políticas públicas. In: AVILA, Marco Aurélio. *Política e planejamento em cultura e turismo*. Ilhéus: Editus, 2009. p. 39-64.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. *Políticas públicas de ecoturismo e participação: a trajetória do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica*. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)–Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Turismo 2003-2007: afinal, o que resultou?* In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 6., 2012, Belém. *Anais...* Belém, 2012. v. 1, p. 1-18.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. Semelhanças e diferenças das políticas de turismo em estados da Amazônia brasileira. *Revista TURyDES – Turismo y Desarrollo Local*, v. 7, n. 17, p. 1-11, dez. 2014.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. A política de ecoturismo no Polo Belém/Costa Atlântica (PA). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, v. 7, n. 3, p. 618-645, ago./out. 2014.

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: UFPA; NAEA, 1997. p. 311-334.

NERY, Sérgio. *Fórum de Secretários de Turismo tem novos dirigentes*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://manchetedahora.blogspot.com.br/2014/05/forum-de-secretarios-de-turismo-tem.html>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

NEVES, José Luís. 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.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. (Colección Economía Contemporánea).

OLIVEIRA, Antônio Pereira. *Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização*. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

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.

OLIVEIRA FILHO, José Jeremias de. Reconstruções Metodológicas de Processos de Investigação Social. *Revista de História (FFLCH-USP)*, v. LIV, n. 107, ano XXVII, p. 263-276, jul./set. 1976.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo 2008*. Madrid/Nueva York, 2010. Disponível em: <[http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm\\_83rev1s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_83rev1s.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Actualización de las Recomendaciones sobre estadísticas de turismo*. 1999. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc00/m83note-s.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo*. Manual Técnico nº 1. 1995. Disponível em: <<http://pub.unwto.org/WebRoot/Store/Shops/Infoshop/Products/1033/1033-4.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Panorama OMT del turismo internacional – Edición 2013*. 2013. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. *Panorama OMT del turismo internacional – Edición 2014*. 2014. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2014>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. 17 ed. Campinas, SP: Papirus, 2012. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

PANOSSO NETTO, Alexandre. Experiência e turismo: uma união possível. In: PANOSSO NETTO, Alexandre; GAETA, Cecília (Org.). *Turismo de experiência*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p. 43-55.

\_\_\_\_\_. *Filosofia do turismo: teoria e epistemologia*. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Aleph, 2011. (Série Turismo).

PANOSSO NETTO, Alexandre; GAETA, Cecília. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Turismo de experiência*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p. 13-18.

PANOSSO NETTO, Alexandre; NOGUERO, Félix Tomillo; JÄGER, Margret. Por uma visão crítica nos estudos turísticos. *Turismo em Análise*, v. 22, n. 3, p. 539-560, dez. 2011.

PANOSSO NETTO, Alexandre; TRIGO, Luiz Gonzaga. *Cenários do turismo brasileiro*. São Paulo: Aleph, 2009. (Série Turismo).

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Regimento interno da Assembleia Legislativa do estado do Pará – Resolução nº 02/94* (Revisto de atualizado até novembro de 2010). Belém: ALEPA, 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia Paraense de Turismo. *O que você precisa saber sobre a PARATUR*. Belém, 2001b. (mimeo).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ata de reunião da Assembleia Geral extraordinária da Companhia Paraense de Turismo – PARATUR, realizada em 08 de maio de 2012. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Poder Executivo, Belém, PA, 05 jun. 2012a. Nº. 32.192, caderno 6, p. 1-8.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Indicadores de turismo do estado do Pará 2010/2011*. Belém, 2012c. Disponível em: <[http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/indicador\\_de\\_turismo\\_do\\_estado\\_do\\_para\\_2010\\_a\\_2011.pdf](http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/indicador_de_turismo_do_estado_do_para_2010_a_2011.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano de desenvolvimento turístico do estado do Pará*. Belém, 2001a. (Consultoria realizada THR *International* Brasil – Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Ver-o-Pará – Plano estratégico de turismo do estado do Pará*: FASE I: análise da situação atual. Belém, 2011e. (Consultoria realizada Chias *Marketing*).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Programa Estadual de Qualificação do Turismo (PEQTUR)*. Belém: PARATUR, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Proposta de Programa para o Turismo (2008-2011)*. Belém, 2007. (mimeo).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Sobre o Pará*. Belém, 2013. Disponível em: <<http://www.paraturismo.pa.gov.br/?q=pt-br/o-estado-do-par%C3%A1#ancora>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.184, de 07 de março de 2002. Altera a redação do art. 2º do Decreto nº. 2.055, de 11 de março de 1997, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Poder Executivo, Belém, PA, 07 mar. 2002. Nº. 29.653. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/Decest2002.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº. 0221, de 26 de junho de 2003*. Dispõe sobre o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, 2003. Disponível em: <<http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/decreto.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará. *Regimento Interno*. Belém, 2011c. Disponível em: <[http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/regimento\\_interno.pdf](http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/regimento_interno.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.093, de 30 de dezembro de 2014. Autoriza a extinção da Companhia Paraense de Turismo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Poder Executivo, Belém, PA, 31 dez. 2014. Nº. 32.797, caderno 1, p. 05.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 7.593, de 29 de dezembro de 2011. Cria o Sistema Estadual de Gestão do Turismo, a Secretaria de Estado de Turismo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Poder Executivo, Belém, PA, 29 dez. 2011b. Nº. 32.066, caderno 1, p. 15-16.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Turismo. *Boletim Ver-os-dados do turismo paraense*. Belém, ano 2, n. 3, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2022 – Relatório Executivo*. Belém, 2012b. (Consultoria realizada Chias Marketing Ltda.).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Taxa de ocupação, relação de hóspedes por UH, permanência média e empregos gerados pelo turismo no estado do Pará – 2011a 2014*. Belém, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Regimento Interno da Secretaria de estado de turismo*. Belém, 2011d. Disponível em: <[http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/regimento\\_interno\\_da\\_secretaria\\_de\\_estado\\_de\\_turismo.pdf](http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/regimento_interno_da_secretaria_de_estado_de_turismo.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Mineração. Resolução nº. 001, de 04 de outubro de 2000. Acrescente novas instituições no Comitê Estadual do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Poder Executivo, Belém, PA, 11 dez. 2000, nº. 29.314, caderno 2, p. 1.

PASTRAS, Pantazis; BRAMWELL, Bill. A Strategic-Relational Approach to tourism policy. *Annals of Tourism Research*, [s. l.], v. 43, p. 390-414, out. 2013.

PERUZZO, Cicília Krohling. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PETROCCHI, Mário. *Gestão de polos turísticos*. São Paulo: Futura, 2001.

\_\_\_\_\_. *Turismo: planejamento e gestão*. 2 ed. São Paulo: Futura, 1998.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia*. 2004. 238f. Tese (Doutorado em Administração)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

\_\_\_\_\_. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de políticas. *Revista de políticas públicas*, São Luís, v. 12, n. 1, p.27-36, jan./jun. 2008.

PINTO, Paulo Moreira. *Unidades de conservação, turismo e exclusão social no Parque Estadual Serra dos Martírios/Andorinhas*. 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

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.

\_\_\_\_\_. *Turismo na terra de Macunaíma: sustentabilidade em parques nacionais da Amazônia?*. 2008. 423 f. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental)–Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

ROCHA, Genylton Odilon Rego da. Ecoturismo na Amazônia: uma análise das políticas públicas planejadas pela SUDAM. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). *Turismo e ambiente: reflexões e propostas*. São Paulo: HUCITEC, 1997. p. 161-177.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. Apresentação. In: BENI, Mário Carlos. *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – descentralização regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. XXI-XXIX.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica).

RODRÍGUEZ, Isabel; WILLIAMS, Allan M.; HALL, C. Michael. Tourism innovation policy: implementation and outcomes. *Annals of Tourism Research*, [s. l.], v. 49, p. 76-93, nov. 2014.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. 1997. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/Analisespoliticaspublicas.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2013.

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*. São Paulo: Papyrus, 1997.

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.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. *Revista de Ciências da Administração*, v. 11, n. 25, p. 97-120, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710761>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

SANCHO, Altair; IRVING, Marta. Interpretando o Plano nacional de turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. *Caderno Virtual do Turismo*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115421651009>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Tendências de inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2012: uma interpretação preliminar. *Geografias Artigos Científicos*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 44-57, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/viewArticle/130>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

SANSOLO, Davis Gruber. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. *Caderno Virtual do Turismo*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 105-119, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

SANSOLO, Davis Gruber, CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual do Turismo*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.cadernovirtualdoturis.com.br>>. Acesso em: 02 out. 2007.

SANTOS, Márcia Maria Campellano dos; POSSAMAI, Ana Maria De Paris; MARINHO, Marcela Ferreira. Pesquisa em Turismo: panorama das teses de doutorado produzidas no Brasil de 2005 a 2007. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 3, n. 3, p. 3-33, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.univerciencia.org/turismo/index.php/rbtur/article/viewArticle/258>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

SANTOS FILHO, João dos. *Ontologia do turismo: estudo de suas causas primeiras*. Caxias do Sul: EDUCS, 2005.

\_\_\_\_\_. Política nacional de turismo: descaso e desrespeito para com o povo brasileiro. *Revista Espaço Acadêmico*, Caxias do Sul, n. 86, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/086/86jsf.htm>>. Acesso em: 02 out. 2007.

SANTOS, Roberto. *História Econômica da Amazônia (1800-1920)*. São Paulo: Quêirós, 1980.

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, 192. p. 69-79.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. (vol. 2). p. 21-42.

SARTI, Antônio Carlos; QUEIROZ, Odaléa Telles Marcondes Machado. Espaço, paisagem, lugar, território e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, Mário Carlos (Org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – descentralização regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 03-27.

SCHLÜTER, Regina G. *Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria*. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo).

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nadia Solange Schimdt. *Políticas públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

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.

SILVEIRA, Carlos Eduardo; PAIXÃO, Dario Luiz Dias; COBOS, Valdir José. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. *Ciência e Opinião*, Curitiba, v. 3, n.1, jan/jun. 2006.

SIMONIAN, Ligia T. L. 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; NAEA, 2000. p. 09-53.

\_\_\_\_\_. 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: NAEA, 2007. p. 25-44.

SIMONIAN, Ligia T. L.; 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.

SOARES, Alice Viana; CONCEIÇÃO, Jacitara Silva da; FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-2002). *Adcontar*, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, jun., 2004.

SOARES, Benigna. Paratur e Chias Marketing aplicam pesquisa sobre o destino Pará na Abav. *Agência Pará de Notícias*, Belém, 21 out. 2011b. Disponível em: <[http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=15784](http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=15784)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Paratur lança Plano Estratégico de Turismo do Estado. *Agência Pará de Notícias*, Belém, 27 out. 2011c. Disponível em: <[http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=16117](http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=16117)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Plano de desenvolvimento turístico do Pará será lançado em outubro. *Agência Pará de Notícias*, Belém, 11 ago. 2011a. Disponível em: <[http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=11103](http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=11103)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

SOLHA, Karina Toledo. Órgãos estaduais de turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005. p. 39-47.



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.

\_\_\_\_\_. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. *Cronos*, Natal, v. 11, n. 3, p. 161-197, jul./ago. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

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, 2007.

STEVENSON, Nancy; AIREY, David; MILLER, Graham. Tourism Policy Making: the policymakers’ perspectives. *Annals of Tourism Research*, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 732-750, jul. 2008.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Orgs). *Public policy: the essential readings*. New Jersey, USA: Prentice Hall, 1995a. p. 86-96. (Capítulo 11).

\_\_\_\_\_. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Orgs). *Public policy: the essential readings*. New Jersey, USA: Prentice Hall, 1995b. p. 1-9. (Capítulo 1).

THOMPSON, Paul. *A voz do passado: história oral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TODESCO, Carolina. Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. 259f. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TRENTIN, Fábria; FRATUCCI, Aguinaldo César. Política Nacional de Turismo no Brasil: da Municipalização à Regionalização. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON TOURISM & MANAGEMENT STUDIES. 2011, Algarve. *Book of proceedings*, Algarve, 2011, v. 1, p. 1-10.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *RAP*, Rio de Janeiro, ano 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun. 2008.

TRIBE, John. The (in)discipline of tourism. *Annals of tourism research*, v. 24, n. 3, p. 638-657, 1997.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. A viagem como experiência significativa. In: PANOSSO NETTO, Alexandre; GAETA, Cecília (Org.). *Turismo de experiência*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p. 21-41.

VEAL, A. J. Metodologia de pesquisa em lazer e turismo. São Paulo: Aleph, 2011. (Série Turismo).

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Caderno de Pesquisa da UNICAMP*, São Paulo, n. 5, p. 01-40, 1988.

\_\_\_\_\_. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 05-43, mar./abr. 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.

VIEIRA, Rejane Esther. Administração pública democrática no Estado de Direito: o novo Serviço Público no cenário brasileiro. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*. 4 ed. jun/dez, 2008. Disponível em: <[revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/.../211](http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/.../211)>. Acesso em: 23 nov. 2012.

VIGNATI, Frederico. *Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para polos, cidades e países*. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio, 2008.

WANG, Dan; AP, John. Factors affecting tourism policy implementation: a conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, [s. l.]. v. 36, p. 221-233, jun. 2013.

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: UFPA; NAEA, 1997. p. 335-359.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **APÊNDICE**

APÊNDICE A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS  
REALIZADAS COM OS PARTICIPANTES ATIVOS VISÍVEIS E INVISÍVEIS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

PÚBLICO ALVO: Gestores públicos de turismo dos estados do Amazonas e do Pará

OBJETIVO: Identificar aspectos referentes ao papel deles como empreendedores de políticas públicas quanto à política estadual de turismo

DATA, HORA E LOCAL DA ENTREVISTA:

- 1) O que a motivou a atuar na área do turismo?
- 2) Como se tornou gestora do turismo no Estado?
- 3) Com relação a política estadual de turismo e a formulação do plano de turismo, como ocorreram as conexões e táticas políticas dentro da estrutura estadual de governo?
- 4) Como se desenvolveu a relação com o governador do Estado em prol do turismo? Quais foram as facilidades e/os obstáculos encontrados?
- 5) Quem foram os apoiadores de suas ideias? Ou seja, quais órgãos da estrutura governamental lhe apoiaram? Como isso aconteceu?
- 6) Quais foram as facilidades e os obstáculos encontrados?
- 7) Quem foram os opositores a suas ideias? O que eles argumentavam?
- 8) Houve articulação com o Legislativo? Se sim, como ocorreu? Quem eram os apoiadores? Se não, por quê?
- 9) Como ocorreram as conexões e táticas políticas junto ao trade turístico? Como encontrou o cenário?
- 10) Quem foram os apoiadores? E os opositores? Quais as facilidades e obstáculos encontrados?
- 11) Houve articulação com outros segmentos da sociedade (universidades, comunidades sociedade civil organizada etc.)? Se sim: quais foram esses segmentos? E como ocorreu a articulação? Se não, por quê?
- 12) Quais foram os instrumentos/ferramentas/subsídios utilizados para sua atuação tanto junto aos três setores (governamental, empresarial e sociedade)? (Palestras, reuniões, discursos, material escrito etc.)

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**PÚBLICO ALVO:** Representante da empresa de consultoria Indústrias Criativas, responsável pela formulação do Plano Victória Régia (Amazonas)

**OBJETIVOS:** obter informações referentes à concepção, formulação e aprovação/validação do Plano Victória Régia.

**DATA, HORA E LOCAL DA ENTREVISTA:**

- 1) Como se desenvolveu o processo para a contratação a empresa de Consultoria Indústrias Criativas (termo de referência, condições, exigências etc..)?
- 2) Como se desenvolveu o processo de formulação do Plano Victória Régia (metodologia utilizada pela Consultoria)? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?
- 3) Quais foram os obstáculos enfrentados durante o processo de formulação do Plano Victória Régia? Como foram superados? E quais foram as facilidades encontradas?
- 4) Quem foram os participantes? Pela AMAZONASTUR (presidente, diretores, técnicos)? E pela empresa de consultoria (consultores responsáveis)? Que outros atores participaram (comunidades, sociedade civil organizada, regiões turísticas e/ou seus representantes? Como foi a participação do Fórum Estadual de Turismo?
- 5) Quem foram os opositores? E os apoiadores? Quais eram os argumentos utilizados por eles?
- 6) Como foram apresentadas as sugestões de ações/atividades/projetos? Como foram selecionadas/definidas as que constam no Plano? Quais os critérios utilizados para essa seleção/definição? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?
- 7) Outras mais foram sugeridas? Se sim, quantas e quais foram? Há uma listagem e/ou indicação de todas as propostas sugeridas?
- 8) Que outros documentos foram utilizados na formulação do Plano Victória Régia?
- 9) Como se deu a aprovação e/ou validação desse Plano pela AMAZONASTUR e *trade turístico*? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**PÚBLICO ALVO:** Representantes da empresa de consultoria Chias *Marketing*, responsável pela formulação do Plano Ver-o-Pará (Pará).

**OBJETIVOS:** obter informações referentes à concepção, formulação e aprovação/validação do Plano Ver-o-Pará.

- 1) Como se desenvolveu o processo para a contratação a empresa de Consultoria (termo de referência, condições, exigências etc..)
- 2) Como se deu o processo de formulação do Plano Ver-o-Pará? (Fala no Plano que foi utilizada uma metodologia internacional de planejamento estratégico, dividida em 3 fases análise da situação atual, planejamento estratégico, plano operacional. Como se deu isso?)
- 3) Quanto aos participantes em cada uma das três fases...

Na página 16 do Plano fala que, na fase I, a *opinião interna* foi coletada dos gestores públicos, empresários, profissionais e representantes da sociedade civil. E na página 44, que foram ouvidos 1497 participantes nos 21 municípios dos seis polos. Então: gestores públicos: do Estado? Municípios – quais?; empresários: de que setores? Dos 21 municípios? Inclusive Belém?; profissionais: de que áreas? Quantos?; representantes a sociedade civil: quem foram? Ainda na página 16 fala que na fase I, a *opinião externa* foi coletada de turistas, ouvidos via pesquisa qualitativa. Mas de onde eles eram? Como foram selecionados? Quantos foram ouvidos? Pesquisa qualitativa, significa o quê?

- 4) Como foram definidos os 21 municípios, nos seis polos? Que critérios foram utilizados para a seleção deles?
- 5) No plano (p. 44) consta que foram ouvidos 1497 participantes, porém quantos e quem foram os atores ouvidos em cada um desses municípios? Como foram selecionados e quais os critérios de seleção utilizados?
- 6) No plano (p. 44) consta que a dinâmica utilizada nas reuniões e entrevistas realizadas para ouvir os atores selecionados foi a mesma. Como/qual foi essa dinâmica (tinha liderança técnica compartilhada entre a PARATUR e a Chias)?
- 7) Há relatórios de oficinas/*workshops* de trabalho ou outros eventos relacionados a formulação do Plano Ver-o-Pará, incluindo a lista de presença/participantes dos mesmos? Como posso ter acesso a eles?
- 8) Consta na página 45 do Plano, algumas sugestões (que são alternativas/soluções), tanto para a gestão do turismo no Pará quanto para ações e programas para o turismo do Pará.

Como elas foram propostas? Como foram selecionadas/definidas? Quais os critérios utilizados? Essas foram as mais votadas?

- 9) Outras mais foram sugeridas? Se sim, quantas e quais foram? Há uma listagem e/ou indicação de todas as propostas sugeridas?
- 10) Que outros documentos foram utilizados na formulação do Plano Ver-o-Pará?
- 11) Como se deu a aprovação e/ou validação desse Plano pela PARATUR e *trade turístico*?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

PÚBLICO ALVO: Diretora de Economia e Fomento da PARATUR, que na época da formulação do Plano Ver-o-Pará acompanhou a equipe da Chias *Marketing*; e Secretária Executiva do FOMENTUR

OBJETIVOS: levantar dados referentes à concepção e formulação do Plano Ver-o-Pará.

- 1) Como surge a discussão sobre o turismo no governo Jatene?
- 2) Quem foram os participantes dessa discussão?
- 3) Como se deu o processo de decisão para a formulação do Plano Ver-o-Pará? E quem foram os participantes?
- 4) Como se desenvolveu o processo para a contratação a empresa de Consultoria?
- 5) Como se deu o processo de formulação do Plano Ver-o-Pará?
- 6) Quem foram os participantes? Pela PARATUR (presidente, diretores, técnicos)? E pela empresa de consultoria (consultores responsáveis)? Que outros atores participaram?
- 7) Em que contexto surge o FOMENTUR? Quem foram os participantes dessa discussão?
- 8) Como foi a participação do FOMENTUR no processo de decisão para a formulação do Plano Ver-o-Pará? E como foi a participação do trade turístico?
- 9) Houve discussão dentro do FOMENTUR para a contratação da empresa de Consultoria? Se sim, como foi? Se não, houve algum questionamento por parte do FOMENTUR?
- 10) Tem conhecimento de como se desenvolveu o processo de formulação do Plano Ver-o-Pará (metodologia utilizada pela Consultoria)? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso no FOMENTUR?
- 11) Como foram apresentadas as sugestões de ações/atividades/projetos (alternativas)? Como foram selecionadas/definidas as (soluções) que constam no Plano? Quais os critérios utilizados? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?
- 12) Outras mais foram sugeridas? Se sim, quantas e quais foram? Há uma listagem e/ou indicação de todas as propostas sugeridas?
- 13) Que outros documentos foram utilizados na formulação do Plano Ver-o-Pará?
- 14) Como se deu a aprovação e/ou validação desse Plano pelo FOMENTUR e *trade turístico*?



## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

PÚBLICO ALVO: Diretora Executiva do Amazonas *Convention Bureau* e Secretária Executiva do Conselho Estadual de Turismo

OBJETIVOS: levantar dados referentes à concepção e formulação do Plano Victória Régia.

DATA, HORA E LOCAL DA ENTREVISTA:

- 1) Em que contexto surge o Conselho Estadual de Turismo?
- 2) Quem foram os participantes dessa discussão?
- 3) Como se deu o processo de decisão para a formulação do Plano Victória Régia? E como foi a participação do trade turístico? E como foi a participação do Conselho?
- 4) Houve discussão dentro do Conselho para a contratação da empresa de Consultoria? Se sim, como foi? Se não, houve algum questionamento por parte do Conselho?
- 5) Tem conhecimento de como se desenvolveu o processo de formulação do Plano Victória Régia (metodologia utilizada pela Consultoria)? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso no Conselho?
- 6) Como foi a participação do Conselho Estadual de Turismo?
- 7) Como foram apresentadas as sugestões de ações/atividades/projetos (alternativas)? Como foram selecionadas/definidas as (soluções) que constam no Plano? Quais os critérios utilizados? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?
- 8) Outras mais foram sugeridas? Se sim, quantas e quais foram? Há uma listagem e/ou indicação de todas as propostas sugeridas?
- 9) Que outros documentos foram utilizados na formulação do Plano Victória Régia?
- 10) Como se deu a aprovação e/ou validação desse Plano pelo Conselho Estadual de Turismo e *trade turístico*?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**PÚBLICO ALVO:** Representante da Comissão Permanente de Turismo e Empreendedorismo da ALEAM

**OBJETIVO:** levantar dados referentes à participação da Comissão na concepção e formulação do Plano Victória Régia.

**DATA, HORA E LOCAL DA ENTREVISTA:**

- 1) Em 2007-2008, período do processo de formulação e apresentação do Plano Victória Régia, quem era o(a) presidente da Comissão de Turismo e Empreendedorismo da ALEAM? E quem era o(a) secretário(a) da Comissão?
- 2) Nesse mesmo período, a Comissão tomou conhecimento foi convidada e/ou participou de algum evento, algum encontro referente ao processo de formulação e apresentação do Plano Victória Régia?
- 3) Há, nos arquivos da Comissão, algum documento referente à formulação e apresentação do Plano Victória Régia? Se sim, qual (is) é/são?
- 4) A Comissão tem assento no Conselho Estadual de Turismo? E naquele período? Se sim, dentro das reuniões do Conselho, a Comissão participou de alguma discussão com relação a formulação do Plano Victória Régia?
- 5) Antes ou depois da apresentação do Plano Victória Régia, em 07 de março de 2008, houve algum encaminhamento por parte da AMAZONATUR, na época, e mesmo depois, encaminhando o Plano para aprovação pela ALEAM?
- 6) O contrato firmado entre AMAZONASTUR e as Indústrias Criativas, empresa de consultoria responsável pela elaboração do Plano Victória Régia, passou pela aprovação pela ALEAM?
- 7) Como era o funcionamento da Comissão dentro da ALEAM?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**PÚBLICO ALVO:** Representante da Comissão Permanente de Turismo e Empreendedorismo da ALEAM

**OBJETIVOS:** levantar dados referentes à participação da Comissão na concepção e formulação do Plano Ver-o-Pará.

- 1) Em 2011, período do processo de formulação do Plano Ver-o-Pará, quem era o(a) presidente da Comissão de Turismo e Esportes da ALEPA? E quem era o(a) secretário(a) da Comissão?
- 2) Nesse mesmo período, a Comissão tomou conhecimento foi convidada e/ou participou de algum evento, algum encontro referente ao processo de formulação do Plano Ver-o-Pará?
- 3) Há, nos arquivos da Comissão, algum documento referente à formulação e apresentação do Plano Ver-o-Pará? Se sim, qual (is) é/são?
- 4) A Comissão tem assento no FOMENTUR? E naquele período? Se sim, dentro das reuniões do Fórum, a Comissão participou de alguma discussão com relação a formulação do Plano Ver-o-Pará?
- 5) Antes ou depois da apresentação do Plano Ver-o-Pará, em novembro de 2011, houve algum encaminhamento por parte da PARATUR, na época, e depois da SETUR encaminhando o Plano para aprovação pela ALEPA?
- 6) O contrato firmado entre PARATUR e Chias Marketing passou pela aprovação pela ALEPA?
- 7) Como é o funcionamento da Comissão dentro da ALEPA?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**PÚBLICO ALVO:** Representante do Curso de Turismo da UEA, com assento no Conselho Estadual de Turismo (Amazonas)

**OBJETIVO:** levantar dados referentes à participação do Conselho Estadual de Turismo e do Curso/UEA na concepção e formulação do Plano Victória Régia.

**DATA, HORA E LOCAL DA ENTREVISTA:**

- 1) Em 2007-2008, período do processo de formulação e apresentação do Plano Victória Régia, quem era o(a) coordenador(a) do Curso de Turismo da UEA?
- 2) Nesse mesmo período, a Coordenação tomou conhecimento foi convidada e/ou participou de algum evento, algum encontro referente ao processo de formulação e apresentação do Plano Victória Régia?
- 3) Há, nos arquivos da Coordenação, algum documento referente à formulação e apresentação do Plano Victória Régia? Se sim, qual (is) é(são)?
- 4) A Coordenação/UEA tem assento no Conselho Estadual de Turismo? E naquele período? Se sim, como foi a participação do Conselho Estadual de Turismo na formulação do Plano Victória Régia? E a Coordenação participou de alguma discussão com relação a formulação do Plano Victória Régia?
- 5) Como foram apresentadas as sugestões de ações/atividades/projetos (alternativas)? Como foram selecionadas/definidas as (soluções) que constam no Plano? Quais os critérios utilizados? Há registro (documentos escritos, relatórios, lista de participantes, fotografias etc.) disso?
- 6) Outras mais foram sugeridas? Se sim, quantas e quais foram? Há uma listagem e/ou indicação de todas as propostas sugeridas?
- 7) Que outros documentos foram utilizados na formulação do Plano Victória Régia?
- 8) Como se deu a aprovação e/ou validação desse Plano pelo Conselho Estadual de Turismo e *trade turístico*?
- 9) Antes ou depois da apresentação do Plano Victória Régia, em 07 de março de 2008, houve algum encaminhamento por parte da AMAZONATUR, na época, e mesmo depois, encaminhando o Plano para a Coordenação/UEA?

## **ANEXOS**

**ANEXO A – ROTEIRO DA ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS UTILIZADO PELA  
EMPRESA DE CONSULTORIA INDÚSTRIAS CRIATIVAS**



*Plano Estadual de Turismo do Amazonas*



## ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS

<b>Nome:</b>	
<b>Instituição:</b>	
<b>Cargo:</b>	
<b>Endereço:</b>	
<b>Cidade/UF:</b>	
<b>E-mail:</b>	
<b>Telefone:</b>	
<b>Data:</b>	

### PERFIL

1. Indique brevemente os principais pontos de seu currículo profissional e entidades e projetos em que atua/já atuou. Caso seja mais conveniente, anexe a este documento seu currículo profissional.

(resposta)

### TURISMO NO AMAZONAS

2. Classifique as oportunidades identificadas para o destino turístico Amazonas de acordo com a escala disposta na sequência, onde 1 = *Concordo plenamente* e 3 = *Discordo*.

	OPORTUNIDADES	Classificação		
		1	2	3
a.	Aumento da busca por destinos ecologicamente corretos e planejados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Conexão entre América do Sul e Caribe.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Conservação do meio ambiente é pauta constante nas agendas de países e organismos internacionais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Crescimento da preocupação com a sustentabilidade de destinos turísticos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	Existência de programas federais com o intuito de planejar e desenvolver o turismo (Proecotur, Roteiros do Brasil, etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	Proximidade do maior pólo emissor mundial, os Estados Unidos da América.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Outra. Qual?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Outra. Qual?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Classifique as ameaças identificadas para o destino turístico Amazonas de acordo com a escala disposta na sequência, onde 1 = *Concordo plenamente* e 3 = *Discordo*.

	AMEAÇAS	Classificação		
		1	2	3
a.	Adversidades climáticas recentes afetam ecossistema amazônico (secas).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Altos tributos praticados no Brasil.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Diversidade e qualificação de concorrentes em âmbito mundial que têm na natureza seu principal produto.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Inexpressividade do turismo na região Norte comparativamente às regiões Sudeste e Sul.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	Informação escassa sobre acesso a crédito e financiamento em âmbito nacional.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	O turista está cada vez mais exigente em relação aos destinos visitados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Outra. Qual?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Outra. Qual?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Classifique os pontos fortes identificados para o destino turístico Amazonas de acordo com a escala disposta na sequência, onde 1 = *Concordo plenamente* e 3 = *Discordo*.

	PONTOS FORTES	Classificação		
		1	2	3
a.	Altas taxas de conservação do ecossistema amazônico no estado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Definição de política cultural consistente em âmbito estadual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Empresariado percebe melhora na gestão do turismo em âmbito estadual.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Estruturação do segmento de pesca esportiva.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	Existência de política pública estratégica para o desenvolvimento do turismo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	Existência de programas ambientais diversos incidentes na área.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g.	Imagem de natureza exuberante consolidada frente a emissores.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h.	Infraestrutura aeroportuária existente em municípios diversos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i.	Presença de projetos de incentivo à inovação tecnológica no estado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j.	Presença do destino em rotas de cruzeiros fluviais.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k.	Presença e difusão de meios de hospedagem de selva no estado.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l.	Serviço de receptivo estruturado no pólo Amazonas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m.	Turismo de negócios e de eventos motivado pelo Pólo Industrial de Manaus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n.	União de natureza e cultura amazônica num mesmo destino.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Outro. Qual?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Outro. Qual?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Classifique os pontos fracos identificados para o destino turístico Amazonas de acordo com a escala disposta na sequência, onde 1 = *Concordo plenamente* e 3 = *Discordo*.

	PONTOS FRACOS	Classificação		
		1	2	3
a.	Alto custo do transporte aéreo e reduzido número de vôos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Cobertura de serviços básicos e tratamento de resíduos sólidos deficiente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Concentração de serviços turísticos no pólo Amazonas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Dependência do transporte hidroviário.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	Dimensões amplas do estado e conseqüente dificuldade no transporte interno.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	Distância dos principais pólos emissores brasileiros - regiões Sudeste e Sul.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g.	Ineficiente acesso rodoviário conectando o estado às demais regiões do Brasil.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h.	Inexistência de roteiros turísticos integrados com estados vizinhos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i.	Interação entre setor público, privado e terceiro setor para a gestão do turismo é pequena.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j.	Meios de hospedagem e estabelecimentos de alimentação com conservação e manutenção deficientes.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k.	Promoção do destino pouco eficiente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l.	Recursos humanos empregados no turismo pouco qualificados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m.	Sinalização turística, hidroviária e urbana deficiente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Outro. Qual?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<b>Outro. Qual?</b>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

6. Indique na sequência quaisquer observações ou considerações que considere pertinentes ao desenvolvimento do projeto e que não foram abordadas ao longo deste roteiro.

(resposta)



ANEXO B – QUESTIONÁRIO DA REUNIÃO DE OPINIÃO INTERNA UTILIZADO  
PELA EMPRESA DE CONSULTORIA CHIAS *MARKETING*



**PLANO TURISMO DO ESTADO DO PARÁ**

**FASE I – ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL  
A OPINIÃO INTERNA**

**QUESTIONÁRIO DA REUNIÃO DE OPINIÃO INTERNA**

**ATIVIDADE:**

**Parte I**

Responda as perguntas abaixo atribuindo uma nota de 1 a 5 a cada questão, de acordo com a seguinte escala:

- 5 – Ótimo
- 4 – Bom
- 3 – Adequado
- 2 – Inadequado
- 1 – Inexistente

1. Qual é, em sua opinião, a situação atual dos recursos turísticos no Pará? ( )
  
2. O que você acha da atual infraestrutura do Pará no que diz respeito aos seguintes serviços públicos?
  - 2.1. Saneamento básico, incluindo abastecimento de água potável, o manejo das águas pluviais, a coleta e tratamento de esgoto ( )
  - 2.2. A limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos (lixo) e o controle de pragas e qualquer outro tipo de doenças ( )

- 2.3. Fornecimento de energia ( )
- 2.4. Telecomunicações ( )
- 2.5. Atendimento de saúde (hospitais, clínicas, emergências)
- Público ( )
- Privado ( )
- 3. Como você avalia os seguintes aspectos relacionados diretamente com a infraestrutura turística do Pará?**
- 3.1. Acessibilidade
- 3.1.1. Condições das estradas, rodoviárias, ônibus e oferta das linhas de transporte rodoviário ( )
- 3.1.2. Condições dos terminais de passageiros, embarcações e oferta de linhas de transporte fluvial ( )
- 3.1.3. Dos aeroportos, dos voos regulares ( )
- 3.1.4. A circulação urbana (ônibus, táxis etc.) ( )
- 3.2. Os equipamentos turísticos (centros de convenções, hotéis e restaurantes) ( )
- 3.3. As condições de visita aos atrativos turísticos ( )
- 4. Qual a sua opinião sobre os serviços turísticos, incluindo o de alimentos e bebidas, prestados no Pará?**
- Hospedagem ( )
- Restaurantes e lanchonetes ( )
- 5. Sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Pará, qual a sua avaliação?**
- Histórico ( ) Cultural ( ) Natural ( )
- 6. O que você acha da estrutura atual do Pará para o acesso de idosos e portadores de deficiências?**
- Idosos ( )
- Portadores de deficiências ( )
- 7. Em sua opinião o desenvolvimento do turismo no Estado do Pará tem ocorrido de forma ambientalmente sustentável?**

( ) sim

( ) não

**8. Qual é, em sua opinião, a situação atual dos produtos e da oferta turística do Pará?**

Produtos ( )

Ofertas ( )

**Parte II**

Responda as perguntas abaixo discursivamente:

**9. De acordo com a sua experiência, qual é a imagem turística do Pará nos mercados?**

---



---

**10. Quais são as facilidades ou dificuldades que existem para a comercialização e promoção do turismo do Pará, tanto no mercado regional, como no mercado nacional?**

FACILIDADES:

regional \_\_\_\_\_

nacional \_\_\_\_\_

DIFICULDADES:

regional \_\_\_\_\_

nacional \_\_\_\_\_

**11. O que é o melhor do Pará, em termos turísticos (natureza, praias, esportes, cultura, eventos, negócios, etc.)? Por quê?**

---



---



---

**12. E o pior do Pará, em termos turísticos? Por quê?**

---

---

---

**13. O que, em sua opinião, falta ao produto turístico do Pará para que ele seja competitivo?**

---

---

---

**14. Com que destinos você compararia turisticamente o Pará?**

---

---

**15. Quais são, em sua opinião, as cores que definem o Pará turístico? Cite 3 cores**

---

**16. Cite três palavras que qualificam, definem e sintetizam o Pará turístico.**

---

**17. O que você sugere, em termos de ações e programas, a fim de dar resposta aos pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades do turismo no Pará, especificamente na sua área de atuação?**

---

---

---

---

**18. Que ações você sugere para a gestão do turismo no Estado para impulsionar o turismo do Pará no mercado regional? E no mercado nacional?**

---

---

---

**19. Qual é sua opinião sobre a marca turística do Estado?**

---

---

**20. Em sua opinião, como deveria relacionar-se a promoção geral do turismo do Pará com polos e os destinos turísticos existentes no Estado?**

---

---

---

**21. Qual é a sua visão 2020 para o turismo do Estado do Pará?**

---

---

---

**22. Utilize o espaço abaixo caso deseje fazer alguma observação adicional sobre qualquer um dos assuntos acima:**

---

---

---

Identificação (opcional)

Nome: \_\_\_\_\_

Área de atuação: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_

Contatos: \_\_\_\_\_

ANEXO C – INFORME TÉCNICO IT 2/2011: PESQUISA DE OPINIÃO COM O  
TURISTA ATUAL, DA EMPRESA DE CONSULTORIA CHIAS *MARKETING*



**PLANO DE TURISMO DO PARÁ**

INFORME TÉCNICO: IT 2/2011

PESQUISA DE OPINIÃO COM O TURISTA ATUAL

A pesquisa de mercado aplicada aos consumidores atuais é de suma importância para compreender os pontos positivos e negativos do destino, aspectos diferenciais importantes que determinam as bases sobre a qual a imagem do destino deve ser construída. Para tanto, o turista atual é aquele que já visitou o local pesquisado, ou seja, que já experimentou o produto. Deve ser também um consumidor "ativo" de viagens e, preferencialmente experiente, ou seja, alguém que fez viagens turísticas nos últimos 2 anos e que possui referências comparativas suficientes que legitimam suas impressões e opiniões sobre o destino visitado.

**1. Objetivos da pesquisa:**

A pesquisa tem por objetivo a identificação dos seguintes aspectos relativos ao turismo atual do Pará e seus principais destinos:

- O perfil do visitante atual (incluindo a identificação dos seus destinos preferidos já visitados e desejados)
- O que o turista fez durante sua estadia (que atividades realizou, o que viu, que atrativos visitou etc.)
- Que motivos levaram-no a escolher o destino (ou incluí-la no seu roteiro) e como planejou a sua viagem (onde obteve informações, se utilizou agência de viagens etc.)
- A imagem e o posicionamento do Pará, tanto do ponto de vista dos elementos que a definem (cores, palavras, símbolos, produtos, marcas e argumentos), como em comparação com outros destinos concorrentes
- O nível de satisfação e a qualidade de produtos percebida, incluindo a relação "expectativa X experiência vivenciada" e a intenção de retorno e recomendação
- O nível de conhecimento da marca turística do Pará.

## 2. Público-alvo:

Turistas experientes, homens e mulheres que vieram ao Pará e/ou viajaram pelo Estado, auto-organizados ou em pacotes, e que já completaram sua viagem.

Devem possuir as seguintes características:

- Realizaram viagens de férias nos últimos dois anos;
- Viajaram a lazer
- Viajaram a negócios<sup>1</sup> ou para eventos, mas praticaram atividades de lazer durante a estadia;
- Permaneceram no mínimo 2 pernoites no destino;
- Com idades entre 18 e 65 anos;
- Que pertençam às classes A, B ou C;
- Estrangeiros e brasileiros de outros Estados do Brasil, sem distinção de local de procedência.
- Paraenses em viagem pelo próprio Estado.

## 3. Amostra:

Sugerimos a adoção de 800 entrevistas<sup>2</sup>, estratificadas por ponto de coleta, com uma distribuição mínima por mercado de origem, que considera a relevância dos mesmos para o crescimento do turismo nos destinos e os parâmetros metodológicos da pesquisa executada em 2000.

- Belém: 360 entrevistas à turistas estrangeiros e brasileiros, excluindo as entrevistas aos próprios turistas paraenses. 25% da amostra deverá ser

---

<sup>1</sup> A pesquisa de opinião realizada em 2000 não incluiu os fluxos turísticos motivados por negócios, entretanto entende-se estes fluxos são importantes para o turismo do Estado e para a geração de novas demandas de lazer. É feita porém uma consideração, sendo imprescindível que o turista tenha tido experiência de entretenimento ou lazer apesar da motivação principal de negócios.

<sup>2</sup> Uma vez que não existem registros atuais confiáveis a partir dos quais é possível extrair uma amostra por ponto de entrada e por mercado, optou-se por partir da amostra realizada na pesquisa anterior, executada em 2000. O aumento da amostra em relação a pesquisa de 2000 justifica-se pelo aumento do número de pontos de coleta, considerando a inclusão de outros pontos de aeroportos além do aeroporto de Belém. Neste local, a amostra praticamente se mantém, com um pequeno ajuste, considerando um possível crescimento de demanda.

composta por turistas estrangeiros<sup>3</sup>. Os demais 75% da amostra deverá ser de turistas brasileiros.

- Santarém: 160 entrevistas, reservando mínimo de 70% das entrevistas a turistas brasileiros de outros Estados e estrangeiros.
- Altamira: 90 entrevistas, sem distinção de origem.
- Marabá: 90 entrevistas, sem distinção de origem.
- Salinas: 50 entrevistas, sem distinção de origem.
- Conceição do Araguaia: 50 entrevistas, sem distinção de origem.

As entrevistas devem ser realizadas ao final da estada do turista no Estado, quando o mesmo já concluiu sua visita ou teve uma estadia mínima de 2 noites no destino.

Os indivíduos pesquisados não devem pertencer ao mesmo grupo de viagem (família, amigos, cônjuge, grupo organizado) de outro indivíduo já entrevistado.

#### 4. Locais e período de coleta:

As entrevistas serão realizadas nos portões aéreos de saída dos turistas do Estado, ou seja, nas salas de embarque dos seguintes aeroportos<sup>4</sup>:

- Aeroporto Internacional de Belém
- Aeroporto de Santarém – Maestro Wilson Fonseca

<sup>3</sup> A divisão amostral entre turistas nacionais e estrangeiros partiu da proposta da pesquisa realizada em 2000. O percentual de turistas estrangeiros foi porém ajustado considerando o crescimento entre 2001 e 2010 da entrada de turistas estrangeiros no Brasil pelo Estado, conforme registros do Anuário Estatístico do Ministério do Turismo e Embratur. Entende-se que houve um crescimento da notoriedade do Estado no mercado internacional nos últimos anos, o que se refletiu em um relativo aumento de demanda. Embora não necessariamente isso não tenha se revertido no aumento da participação dos fluxos internacionais nos movimentos turísticos do Estado, pois não há dados confiáveis que possam comprovar, entende-se que o Pará tem se tomado mais relevante para a demanda internacional do que era a 10 anos atrás, justificando o aumento da amostra de turistas estrangeiros.

<sup>4</sup> A opção desses aeroportos justifica-se pela existência frequências aéreas para outros destinos além de cidades do próprio Estado.



- Aeroporto de Altamira
- Principais pousadas de Altamira, , preferencialmente no momento do check out.
- Aeroporto de Marabá
- Principais pousadas de Salinas, , preferencialmente no momento do check out.
- Principais pousadas de Conceição do Araguaia, preferencialmente no momento do check out.

A distribuição da amostra executada por ponto de coleta deve estar em conformidade com a distribuição definida no plano amostral detalhada no item 3. A pesquisa deverá ser realizada **em julho**, no período de alta temporada no Estado, em que há maior fluxo de turistas.

#### 5. Procedimentos Operacionais

- Os questionários serão propostos à SETUR a partir deste briefing, sendo submetidos à aprovação do cliente antes de qualquer procedimento de campo.
- Os questionários serão, então, testados e validados pelo instituto ou empresa a ser contratado para executar a pesquisa, antes de sua aplicação. O instituto ou empresa ainda se responsabilizará por digitar e processar o questionário e os dados coletados, conforme orientações da Chias Marketing e da SETUR.
- Aos turistas dos mercados internacionais, os questionários deverão ser aplicados em inglês, francês e espanhol. A tradução do mesmo cabe ao instituto ou empresa contratada, e deverá ser analisado pela Chias Marketing e aprovado pela PARATUR, antes de sua aplicação. É imprescindível que tais entrevistas sejam aplicadas por pesquisadores com fluência nos idiomas especificados, e que haja atenção especial para preservar o sentido dos questionamentos.
- Todos os procedimentos operacionais para a realização da pesquisa, em que se inclui os tramites necessários para obter a permissão da INFRAERO para o acesso dos pesquisadores nas salas de embarque dos respectivos aeroportos para a aplicação das entrevistas, são de responsabilidade da empresa ou

instituto ser contratado, cabendo a PARATUR dar o suporte oficial necessário, com a agilidade que o prazo da pesquisa requer.

#### 6. Produtos da Pesquisa

A pesquisa deverá resultar nos seguintes produtos:

- a) Plano amostral e cronograma dos trabalhos de campo.
- b) Instrumento de pesquisa – questionário final.
- c) Relatório Final e o seu banco de dados em Excel e SPSS ou outro programa que venha a ser utilizado pelo Instituto de Pesquisa.

#### 7. Período de realização:

Conforme o cronograma de trabalho proposto, esta pesquisa deverá estar concluída e seu relatório final deverá ser fornecido à Chias Marketing até o dia 20 de agosto de 2011.

#### 8. Modelo de Questionário

##### PARTE I – PERGUNTAS FILTRO

1. Onde o(a) Sr(a) reside atualmente?

a. no PARÁ →OBSERVAR PLANO AMOSTRAL DO PONTO DE ENTREVISTA

b. Qual Estado? \_\_\_\_\_ Qual cidade? \_\_\_\_\_ PARA OS

**TURISTAS NACIONAIS**

c. Qual País? \_\_\_\_\_ Qual cidade? \_\_\_\_\_ PARA OS

**TURISTAS ESTRANGEIROS**

2. O(A) Sr(a) poderia me dizer qual a sua idade? \_\_\_\_\_ ANOTAR A IDADE. (SE, MENOS DE 18 ANOS OU MAIS DE 65 ANOS →ENCERRE)

3. O(A) Sr(a) fez alguma viagem de lazer nos últimos dois anos?

a. Sim →PROSSIGA b. Não →ENCERRE

4. Nesta viagem ao Pará, independente do motivo principal, o (a) Sr(a) fez alguma atividade de lazer no Estado?

a. Sim →PROSSIGA b. Não →ENCERRE

5. E passou, no mínimo, dois pernóites no Pará ou no destino?

a. Sim →PROSSIGA b. Não →ENCERRE

## PARTE II – HÁBITOS DE VIAGEM

1. Nos últimos três anos quantas viagens de lazer o(a) Sr(a) realizou? \_\_\_\_\_
2. Dessas viagens de lazer, que fez nos últimos três anos, quantas foram internacionais e quantas foram nacionais?
  - a. Viagens internacionais: \_\_\_\_\_
  - b. Viagens nacionais: \_\_\_\_\_
3. Qual o destino brasileiro o(a) Sr(a) mais gostou de visitar nos últimos três anos? \_\_\_\_\_
4. Qual destino brasileiro que o(a) Sr(a) gostaria mais de conhecer?  
\_\_\_\_\_

## PARTE III - ORGANIZAÇÃO DA VIAGEM AO PARÁ

1. No total, quantas vezes o(a) Sr(a) já visitou o Pará? **ANOTAR:** \_\_\_\_\_

### SE FEZ APENAS UMA VIAGEM PULE PARA 3

2. Em quantas dessas visitas praticou atividades de lazer? **ANOTAR:** \_\_\_\_\_

Sobre esta viagem....

3. Nesta viagem, Quais destinos visitou?

No Pará: \_\_\_\_\_

Em outros Estados (SE HOUVER): \_\_\_\_\_

**ANOTAR QUANTIDADE DE DESTINOS CITADOS NO PARÁ:** \_\_\_\_\_

4. No total, quantos pemoites o(a) Sr(a) passou no Pará? \_\_\_\_\_

5. Qual foi a principal fonte de informações para a preparação desta viagem?

### (DEIXAR A RESPOSTA ESPONTÂNEA)

- a. Agências de viagens/turismo
- b. Parentes, colegas, amigos
- c. Artigos de jornais/revistas
- d. Programas de TV/ Rádio
- e. Anúncios / Campanhas publicitárias
- f. Internet
- g. Feiras/Eventos/Congressos
- h. Outra. Qual? \_\_\_\_\_

6. A sua viagem foi organizada por uma agência de turismo, pelo(a) Sr(a) ou por algum familiar/amigo/colega?
- Agência de turismo
  - O(A) próprio(a)
  - Familiar, amigo, colega
7. Qual o principal meio de transporte utilizado na viagem?
- Avião
  - Ônibus
  - Carro próprio
  - Carro alugado
  - Outro. Qual? \_\_\_\_\_
8. Com quem o(a) Sr(a) fez essa viagem?
- Viajou só
  - Conjuge/ Namorado(a)
  - Família / Filhos / parentes
  - Amigos
  - Colegas de trabalho
  - Grupo de viagem/ Excursão/ pacote turístico
  - Outros. Quem? \_\_\_\_\_
9. Onde o(a) Sr(a) ficou hospedado? **(DEIXAR A RESPOSTA ESPONTÂNEA)**
- Apartamento/ Casa de parentes e amigos
  - Apartamento/ Casa alugada
  - Hotel
  - Pousada
  - Albergue
  - Outro. Qual? \_\_\_\_\_
10. Qual o principal motivação para ter escolhido visitar o Pará? **(DEIXAR A RESPOSTA ESPONTÂNEA)**
- Conhecer o patrimônio histórico e a cultura do Pará
  - Ver as manifestações culturais e/ou participar de festas populares
  - Hospitalidade/Qualidades do Povo - **ANOTAR OS ASPECTOS CITADOS ESPONTANEAMENTE** \_\_\_\_\_

- d. Conhecer os atrativos naturais do Pará
  - e. Conhecer a Amazonia
  - f. Participação em eventos/ congressos/ conferências
  - g. Praticar esportes. Qual? \_\_\_\_\_
  - h. Negócios/ trabalho
  - i. Visitar amigos/ parentes
  - j. Encontros religiosos
  - k. Clima
  - l. Outros.
- Quais? \_\_\_\_\_

11. Quais as principais atividades de lazer o(a) Sr(a) realizou durante a sua estadia no Pará? **(DEIXAR A RESPOSTA ESPONTÂNEA)**

- a. Visitou espaços culturais: museus, teatros, feiras, etc.
- b. Visitou o conjunto histórico-arquitetônico de Belém
- c. Praticou esporte
- d. Foi à praia
- e. Foi ao teatro/shows
- f. Assistiu às manifestações culturais ou participou de festas populares
- g. Fez compras
- h. Fez passeios de barco
- i. Visitou as praias
- h. Outras. Quais? \_\_\_\_\_

#### PARTE IV – OPINIÃO SOBRE O DESTINO

1. Pensando no Pará como destino turístico, o que o Estado tem de mais positivo? **(APROFUNDAR)** \_\_\_\_\_

2. Pensando no Pará como destino turístico, o que o Estado tem de mais negativo? **(APROFUNDAR)** \_\_\_\_\_

3. Em sua opinião, qual é a cor que melhor representa o Pará?

4. E qual a palavra que mais associa ao Pará?

5. E qual o símbolo que mais associa ao Pará?

6. Além do Pará, o(a) Sr(a) já visitou algum outro destino da Amazonia?

a. Sim → **PROSSIGA**    b. Não → **PULE PARA ?**

7. Qual é destino? \_\_\_\_\_

**(SE VISITOU MAIS QUE UM, CONSIDERAR O ULTIMO VISITADO)**

8. Comparando o Pará, o(a) Sr(a) diria que...

- a. o Pará é muito melhor
- b. o Pará é melhor
- c. o Pará não é melhor, nem pior
- d. o Pará é pior
- e. o Pará é muito pior
- f. Não sabe **(SE ESPONTÂNEA)**

9. Como o(a) sr(a) avalia o(a) Pará nos seguintes itens:

						NS	NR
Atrativos Naturais	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Atrativos Culturais	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Cultura Viva: música, dança, festas populares, etc.	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Artesanato	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Gastronomia	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Restaurantes	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Hospedagem	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Transportes	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Sinalização	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Limpeza urbana	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Segurança pública	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Hospitalidade do povo	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Informações prestadas ao turista	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Entretenimento	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		
Infraestrutura	Muito Bom	Bom	Regular	Ruim	Muito Ruim		

10. O(A) Sr(a) tem intenção de voltar a visitar o Pará?
- a. Sim                    b. Não                    c. Não Sabe
11. O(A) Sr(a) recomendaria o Pará a um amigo ou parente?
- a. Sim                    b. Não                    c. Não Sabe
12. No geral, como o(a) Sr(a) avalia a sua viagem ao Pará?
- a. Foi muito melhor do que esperava
- b. Foi melhor do que esperava
- c. Não foi melhor nem pior do que esperava
- d. Foi pior do que esperava
- e. Foi muito pior do que esperava
- f. Não sabe **(SE ESPONTÂNEO)**

#### PARTE V – PERFIL DO ENTREVISTADO E GASTO DE VIAGEM

1. Gênero
- a. Masculino   b. Feminino
2. Qual o seu estado civil?
- a. Solteiro   b. Casado ou Mora junto   c. Divorciado/ Separado   d. Viúvo/a
3. Qual é o seu grau de instrução (escolaridade)? **ESPONTÂNEA**
- a. Primário   b. Ginásio   c. Colégio   d. Superior   e. Pós Graduado ou mais
4. Qual o gasto médio do Sr. nessa viagem? **ANOTAR**
- Resposta em reais \_\_\_\_\_ ou
- Resposta em dólares \_\_\_\_\_
5. O que está incluído nesse gasto?
- a. Passagens Aéreas
- b. Transfer, deslocamentos internos
- c. Hospedagem
- d. Alimentação
- e. Passeios, atividades, entradas em museus, casas de espetáculo, parques e etc.
- f. Compras: artesanato, souvenirs, produtos locais
- g. Outros? \_\_\_\_\_