



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

WILKER RICARDO DE MENDONÇA NÓBREGA

**TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DE
SANTARÉM
E BELTERRA, OESTE DO ESTADO DO PARÁ**

Belém
2012

WILKER RICARDO DE MENDONÇA NÓBREGA

**TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DE
SANTARÉM
E BELTERRA, OESTE DO ESTADO DO PARÁ**

Tese de doutorado apresentada para obtenção do grau de doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Orientador: Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo

Belém
2012

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

Nóbrega, Wilker Ricardo de Mendonça

Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governanças e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará / Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega; Orientador, Silvio José de Lima Figueiredo. – 2012.

314 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, 2012.

1. Turismo – Desenvolvimento – Pará, Oeste. 2. Turismo – Política governamental- Pará, Oeste. 3. Turismo – Política e governo. 4. Desenvolvimento sustentável – Pará, Oeste. I. Figueiredo, Silvio José de Lima, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 338.900981

WILKER RICARDO DE MENDONÇA NÓBREGA

**TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:
INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO NOS MUNICÍPIOS DE
SANTARÉM
E BELTERRA, OESTE DO ESTADO DO PARÁ**

Tese de doutorado apresentada para obtenção do grau de doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora

Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo
Orientador - NAEA/UFPA

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Examinador interno - NAEA/UFPA

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

Profa. Dra. Elis de Araújo Miranda
Examinadora externa – Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo
Examinador externo - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

*À minha família pelo total apoio e
compreensão nos momentos mais difíceis*

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Silvio José de Lima Figueiredo, pela competência, paciência, incentivo, amizade, e pelas discussões e instigações necessárias para o meu amadurecimento profissional.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela oportunidade de cursar o doutorado com uma bolsa de pesquisa e, por conseguinte, por estimular a busca de um trabalho com maior qualidade. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) pelo apoio no financiamento do projeto: Cadeia Produtiva do Turismo – novo modelo de desenvolvimento, coordenado pelo prof. Silvio Figueiredo, através do Grupo de Pesquisa: Turismo, Cultura e Meio Ambiente NAEA/UFPA, que permitiu o financiamento parcial das despesas de campo no Oeste do Pará.

Aos professores examinadores do trabalho: Dr. Josep Pont Vidal, Dra. Elis de Araújo Miranda, Dr. Armin Mathis e Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo pela leitura e comentários na defesa desta tese.

À secretária do PPGDSTU/NAEA, Sra. Daniella Mota, pois sempre que precisei fui atendido com a maior presteza e receptividade acerca dos assuntos do programa.

Aos técnicos, ex-técnicos e secretários municipais do poder público da Região do Oeste do Pará, em especial Arildo Nogueira, Áureo Roffé, Elcivânia Barreto, Naiara Silva, João Rocha, Diana Sousa, Éder Pantoja pelos depoimentos e disponibilização de materiais que proporcionaram um maior entendimento acerca do cenário de desenvolvimento atingido na Região do Oeste do Pará.

A todos os integrantes das Instâncias de Governança pesquisadas nesta tese: Grupo Gestor (Belterra e Santarém), Conselho Municipal de Turismo de Santarém e ao Fórum Regional de Turismo do Polo Tapajós, em especial aos que não mediram esforços nos relatos, nas troca de e-mails e disponibilização de informações extremamente relevantes para a composição deste trabalho. Foram muitos os amigos que fiz, mas quero destacar a profa. Sandra Maria Sousa da Silva pela imensa ajuda na coleta de informações ao longo desta pesquisa, Sra. Irene Belo (ACES), Sra. Silvia Rosalino (SEBRAE), pela receptividade e compreensão da angústia na busca de informações.

Também não poderia deixar de agradecer à bolsista de pesquisa Elie Lidiane Pessoa Fernandes pela ajuda na coleta de dados acerca da construção das instâncias de governança no Oeste do Pará, sobretudo no município de Santarém.

Aos professores e alunos do curso de turismo da UFRN, pelas palavras e gestos de incentivo e carinho durante o período em que tive que dividir a sala de aula com as obrigações do doutorado e, principalmente por compreenderem meus momentos de afastamento, tão necessários para a finalização deste trabalho.

Aos moradores da Floresta Nacional do Tapajós, das comunidades de Maguary, São Domingos e Jamaraguá, em especial, a Sra. Conceição e Sra. Socorro pela estada e ajuda na coleta dos dados.

À minha família, Valdemir, Helena e Weiker, que também foram grandes aliados, entendendo esforços que me foram necessários para conclusão deste trabalho.

Aos amigos que fiz na turma do programa de doutorado do NAEA/2009, Izaura Nunes, Karla Pamplona, Nazareno Nascimento, Alexandro Ribeiro, Ivana Ferrer, Hisakana Corbim, André Nascimento, Marina Yassuko. Será impossível se esquecer dos nossos “*breaks*” nos intervalos das aulas, e do companheirismo construído ao longo do ano de 2009.

À minha esposa Meghan Doiron, pela motivação, carinho e companhia nas longas horas de dedicação para concretização deste trabalho.

*[...] A cidade se encontra prostituída
Por aqueles que a usaram em busca de saída
Ilusora de pessoas de outros lugares
A cidade e sua fama vai além dos mares
No meio da esperteza internacional
A cidade até que não está tão mal
E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce [...].
Chico Science*

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho é analisar a dinâmica das instâncias de governança e governabilidade nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará através das intervenções associadas ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Para isso, foi necessário estabelecer seis objetivos específicos: 1) Identificar o processo de formação das instâncias de governança e governabilidade; 2) Identificar as características do processo decisório de governança e governabilidade adotada nos municípios de Santarém e Belterra; 3) Analisar a condução do PRT através da atuação das instâncias de governança e governabilidade; 4) Caracterizar as instâncias que atuam diretamente no PRT; 5) Investigar as relações desempenhadas entre as entidades representativas nas instâncias de governança e governabilidade; 6) Identificar o papel exercido pelas instâncias de governança e governabilidade voltadas ao desenvolvimento turístico. A metodologia do trabalho foi do tipo pesquisa descritivo-explicativa e exploratória sobre a relação entre governança, políticas públicas e turismo. Além do material bibliográfico, foi realizada uma coleta de dados *in loco*, através de formulários estruturados voltados aos representantes de instituições que compõem três (03) instâncias de governança nos municípios de Santarém e Belterra que interagem diretamente com o PRT: (Grupo Gestor/Santarém Belterra); (Conselho Municipal de Turismo - COMTUR Santarém); (Fórum Regional de Turismo – FORETUR Tapajós). Os dados foram analisados sob um extenso marco teórico como: Souza (2000; 2002); Barquero (2001); Bourdenave (1994); Boullón (2005); Schneider (2005); Azevedo & Anastasia (2002), entre outros. Os resultados obtidos apontam que elementos como: a) Processo eletivo dos integrantes das instâncias; b) Equilíbrio da representatividade da Instância; c) Desempenho das Instâncias, d) Participação qualitativa entre os membros da instância, e) Realização de avaliações sistemáticas do grupo, f) Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância, e g) Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância ainda carecem de um nível capaz de estimular o desenvolvimento local. A lógica de constituição de arenas públicas contemplaram muitos setores da sociedade, inclusive o turístico, portanto, em função do uso da racionalidade política instalada em arenas que discutem democraticamente as melhores decisões no campo do planejamento e gestão do turismo, constatou se que as arenas públicas que negociam o desenvolvimento turístico no Oeste do Pará estão atreladas a um processo de agregação de preferências individuais incutidas pelos representantes legais e não incorporaram uma dimensão deliberativa *stricto sensu*, que envolve também a formação e a transformação das preferências na construção do consenso e na discussão do dissenso. Além disso, acredita-se que as instâncias de governança são demasiadamente desestimuladas ao exercício da participação no processo de planejamento e gestão devido à sobreposição de ações desencadeadas pelo resultado de inúmeras tentativas fracassadas de políticas voltadas ao turismo na região desde a década de 1970. Finalmente observou-se que as instâncias de governança turística tomaram uma forma organizacional que atende as preferências individuais pautadas no aspecto unicamente econômico, em virtude do PRT está pautado na construção de produtos materializados a partir da construção de roteiros turísticos, ou seja, um viés comercial, portanto não havendo a intenção de promover o desenvolvimento em uma perspectiva local/regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento turístico. Amazônia Brasileira. Políticas Públicas de Turismo. Instâncias de governança turística.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyse the dynamic between different governing organizations under the interventions associated with the Programa de Regionalização do Turismo (PRT – Regionalization of Tourism Program) in the municipalities of Santarém and Belterra, in western Pará state, in the Brazilian Amazon. To this end, six research objectives were developed: 1) identify the process through which these organizations were created; 2) outline the primary elements in the decision-making process that the municipalities of Santarém and Belterra have adopted; 3) analyze the conduct of PRT through the practice of these governing organizations; 4) characterize the governing institutions that participate directly in the PRT; 5) examine the relationships between the representatives of these governing organizations; 6) and identify the role of these governing organizations with respect to tourism development. Research looked at the relationship between governance, public policy and tourism from a descriptive and exploratory methodological approach on. In addition to bibliographic sources, data were collected *in loco* by way of structured surveys administered to institutional representatives that compose the three (03) levels of governance in the municipalities of Santarém and Belterra, and which interact directly with PRT: Grupo Gestor Santarém Belterra; Conselho Municipal de Turismo – COMTUR Santarém; and Fórum Regional de Turismo – FORETUR Tapajós. The data were analysed through an extensive theoretical lens such as: Souza (2000: 2002); Barquero (2001); Bourdenave (1994); Boullón (2005); Schneider (2005); Castoriadis (2002); Azevedo & Anastasia (2002), among others. The results demonstrate that certain elements such as: a) the electoral process for members of the organizations; b) the balance of representation among the organizations; c) organizational performance; d) qualitative participation between members of the organization; e) the presence of systematic group evaluations; f) quantity and quality of partnerships between the organizations; g) and dissemination and access of information between members of the organization, have the power to stimulate local development. The logic behind holding public consultations takes into consideration many sectors of society, including tourism. However, given the political rationale behind these public consultations which democratically discuss the best decisions to take towards tourism planning and management, it can be said that public consultations to negotiate tourism development in the municipalities researched are linked to a process of aggregated individual preferences and are infused by legal representatives, rather than a deliberate *stricto sensu* dimension that also involves the formation and transformation of preferences in the construction of consensus and in the discussion of disagreements. In addition, the governing organizations discourage participation in planning and management given overlapping actions that have resulted from numerous failed policy attempts directed towards tourism in the region, since the 1970s. Finally, the tourism governing organizations are organized in order to attend to individual economic preferences, whereas PRT is directed towards the construction of material products generated from the creation of tour packages. Thus, the interests of PRT are commercially driven, rather than with promoting local and regional development.

Keywords: Tourism development. Brazilian Amazon. Tourism Policies. Tourism governing organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Características dos produtos turísticos.....	44
Figura 2 -	Cadeia produtiva do turismo	52
Figura 3 -	Níveis de participação.....	76
Figura 4 -	Componentes do desenvolvimento endógeno na visão de Barquero.....	82
Esquema 1-	Sistema de governança no âmbito Federal.....	143
Figura 5 -	Gestão descentralizada do turismo.....	149
Figura 6 -	Estrutura de gestão do PRT.....	160
Fluxograma 1-	Estruturação do Macro programa de Regionalização do Turismo.....	161
Mapa 1-	Localização dos roteiros do Mtur no Estado do Pará.....	162
Mapa 2 -	Localização dos municípios de Santarém e Belterra.....	187
Mapa 3-	Mapa de bolso temático dos destinos de Santarém e Belterra (Frente e verso).....	194
Mapa 4 -	Principais atrativos naturais de Santarém.....	203
Mapa 5 -	Principais atrativos naturais e culturais de Belterra.....	212
Mapa 6 -	Mapa da FLONA Tapajós.....	215
Mapa7 -	Localização do Pólo Tapajós no Estado do Pará.....	227
Fluxograma - 2	Elementos de governança adotados na pesquisa.....	241
Esquema - 2	Relações dos atores das instâncias e ambiente externo.....	287

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 -	Fachada do Hotel Barrudada Tropical (antigo Hotel Tropical) em Santarém.....	180
Fotografia 2 -	Encontro das Águas dos Rios Amazonas e Tapajós.....	188
Fotografia 3 -	Orla Fluvial do município de Santarém.....	191
Fotografia 4 -	Terminal Fluvial Turístico de Santarém.....	191
Fotografia 5 -	Banhistas na praia de Maracanã.....	200
Fotografia 6 -	Banhistas na praia de Ponta de Pedras.....	201
Fotografia 7 -	Ponto de travessia à praia de Alter-do-Chão no período chuvoso.....	202
Fotografia 8 -	Fachada do Solar do Barão de Santarém.....	205
Fotografia 9 -	Praça do Mirante em Santarém.....	205
Fotografia 10 -	Fachada do Centro Cultural João Fona.....	206
Fotografia 11 -	Crianças na praia de Pindobal em Belterra.....	213
Fotografia 12 -	Arquitetura americana do norte no centro histórico de Belterra.....	216
Fotografia 13 -	Modelo de placas instaladas no interior da FLONA Tapajós.....	221
Fotografia 14 -	Trilhas utilizadas por moradores e turistas na Flona Tapajós.....	223
Fotografia 15 -	Guia local conduzindo grupo de turistas na comunidade de Jamaraquá	223
Fotografia 16 -	Pousada da dona conceição na comunidade de Jamaraquá (FLONA – Tapajós).....	225

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 -	Balancos anuais da conta externa do turismo no Brasil.....	49
Gráfico 2 -	Mercado internacional do Brasil em relação aos fluxos emissivos e receptivos.....	50
Gráfico 3 -	Distribuição do mercado turístico emissivo entre as regiões brasileiras.....	133
Gráfico 4 -	Índice turista por habitante das regiões e do Brasil.....	135
Gráfico 5 -	Percentuais de perdas de mercado na região norte.....	136
Gráfico 6 -	Evolução no número de empregos formais na atividade turística (em milhões).....	147
Gráfico 7 -	Procedência dos turistas que visitam Santarém/PA.....	177
Gráfico 8 -	Principais motivações que influenciaram na escolha do destino Santarém.....	178
Gráfico 9 -	Classificação dos turistas acerca do destino Santarém.....	179
Gráfico 10 -	Taxa de ocupação média nos meios de hospedagem de Santarém.....	181
Gráfico 11 -	Taxa de ocupação média anual dos meios de hospedagem em Santarém.....	181
Gráfico 12 -	Condição em que o turista viaja à Santarém.....	182
Gráfico 13 -	Gasto médio dos turistas que visitam Santarém.....	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Relação entre fatos históricos mundiais e o desenvolvimento da atividade turística.....	43
Quadro 2 -	Diferenças entre o consumidor moderno e pós-moderno.....	55
Quadro 3 -	Novos segmentos do turismo.....	58
Quadro 4 -	Índice de desempenho político.....	79
Quadro 5 -	Características das Redes de Políticas.....	86
Quadro 6 -	Níveis de relação de uma rede.....	89
Quadro 7 -	Evolução da agenda pública brasileira.....	104
Quadro 8 -	Políticas internacionais de turismo de 1945 até o presente momento....	107
Quadro 9 -	Processo de política, formulação e estratégias e implementação em turismo.....	116
Quadro 10 -	Sistematização das principais políticas públicas de turismo Nacional / Pará.....	131
Quadro 11 -	Sistematização do PRT no Brasil / Pará.....	132
Quadro 12 -	Macro programas, programas e objetivos do PNT 2003-2007.....	145
Quadro 13 -	Sistematização dos principais macro programas do MTUR.....	150
Quadro 14 -	Sistematização dos principais Programas da PARATUR.....	155
Quadro 15 -	Locais visitados pelos turistas em Santarém.....	178
Quadro 16 -	Destinos de referência internacional no Brasil.....	192
Quadro 17 -	Pessoas ocupadas em Belterra por atividade principal.....	209
Quadro 18 -	Sistematização das principais propostas do PDTIS para o período de 2010 a 2013.....	228
Quadro 19 -	Investimentos para o Fortalecimento do Produto Turístico do Pólo Tapajós (Prioridade A).....	230
Quadro 20 -	Elementos de governança considerados na pesquisa.....	244
Quadro 21 -	Integrantes do Grupo Gestor Santarém Belterra.....	247
Quadro 22 -	Elementos de governança considerados na pesquisa Grupo Gestor/ Santarém e Belterra.....	248
Quadro 23 -	Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do Grupo Gestor.....	253

Quadro 24 -	Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo no Oeste do Pará na visão do Grupo Gestor Santarém Belterra.....	257
Quadro 25 -	Elementos de governança considerados na pesquisa FORETUR/ Tapajós.....	262
Quadro 26 -	Sistematização das pautas das reuniões do FORETUR Tapajós entre 2006 e 2012.....	264
Quadro 27 -	Sistematização das principais deliberações das reuniões do FORETUR/Tapajós entre 2006 e 2012.....	265
Quadro 28 -	Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do FORETUR/Tapajós.....	271
Quadro 29 -	Integrantes do COMTUR Santarém.....	274
Quadro 30 -	Elementos de governança considerados na pesquisa COMTUR/ Santarém.....	275
Quadro 31 -	Sistematização das pautas das reuniões do COMTUR/Santarém entre 2011 e 2012.....	277
Quadro 32 -	Sistematização das principais ações deliberadas pelo COMTUR Santarém entre 2011 e 2012.....	277
Quadro 33 -	Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do COMTUR/Santarém.....	283
Quadro 34 -	Sistematização do processo de planejamento e gestão das Instâncias pesquisadas.....	285
Quadro 35 -	Sugestões para a melhoria de atuação das instâncias de governança na região do Oeste do Pará.....	294

LISTA DE SIGLAS

AAOPA Associação dos Artesãos do Oeste do Pará
ABETA Associação Brasileira de Empresas de Turismo de Aventura e Ecoturismo
ABONG Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABRASEL Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACES Associação Comercial de Santarém
ADA Agência de Desenvolvimento da Amazônia
APL'S Arranjos Produtivos Locais
BASA Banco da Amazônia
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDP Companhia das Docas do Pará
CNTUR Conselho Nacional de Turismo
COMTUR Santarém Conselho Municipal de Santarém
EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo
FGV Fundação Getúlio Vargas
FNO Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FLONA Floresta Nacional
FORETUR Tapajós – Fórum Regional de Turismo do Polo Tapajós
FOMENTUR Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará
GG Santarém Belterra Grupo Gestor Santarém Belterra
ICMBIO Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA Instituto Brasileiro de Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESPES Instituto Esperança de Ensino Superior
IFPA Instituto Federal do Pará
MMA Ministério do Meio Ambiente
MICT Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia
MPEG Museu Paraense Emílio Goeldi
MTUR Ministério do Turismo
NAEA Núcleo de Altos Estudos da Amazônia
OEA Organização dos Estados Americanos

OMT Organização Mundial do Turismo
ONG Organização Não-Governamental
ONU Organização das Nações Unidas
PARATUR Companhia Paraense de Turismo do Estado do Pará
PDA Plano de Desenvolvimento das Amazônia
PDTIS Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável
PPA Plano Plurianual
PMS Prefeitura Municipal de Santarém
PND Plano nacional de desenvolvimento
PNMT Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT Política Nacional de Turismo
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNT Plano Nacional de Turismo
PRT Programa de Regionalização do Turismo
PRODETUR Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PSA Projeto Saúde Alegria
PTA Plano de Turismo da Amazônia
RESEX Reserva Extrativista
SEBRAE Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas
SEMMA Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SENAC Serviço Nacional do Comércio
SETUR Secretaria de Turismo do Estado do Pará
SINECHOPA Sindicato dos Empregados de Bares, Restaurantes e Similares do Oeste do Pará
SUDENE Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDAM Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus
UC'S Unidades de Conservação
UFOPA Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	19
2 TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	34
2.1 O TURISMO COMO ATIVIDADE EMERGENTE.....	40
2.2 TURISMO E SEGMENTAÇÃO DE MERCADO.....	53
2.2.1 Ecoturismo e desenvolvimento sustentável.....	58
2.3 PROCESSOS HISTÓRICOS E NOVAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO.....	64
2.3.1 Reflexões sobre a teoria do desenvolvimento em escala global.....	67
2.3.2 Olhares contemporâneos do desenvolvimento.....	79
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO.....	93
3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS NO PROCESSO DE GOVERNABILIDADE.....	93
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	99
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO.....	107
3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.....	119
3.4.1 A Amazônia nas Políticas Públicas de Turismo.....	121
3.4.2 Os Planos de Turismo para a Amazônia.....	128
3.4.3 O Programa de Desenvolvimento Ecoturístico da Amazônia Legal – Proecotur.....	133
3.5 O MINISTÉRIO DO TURISMO COMO GERADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	139
3.6 O PAPEL DA PARATUR NA DEFINIÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO ESTADO DO PARÁ.....	152
3.6.1 O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no Estado do Pará.....	159
4 SANTARÉM E BELTERRA: INTERVENÇÕES FEDERAIS NA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO.....	164
4.1 POTENCIALIDADE TURÍSTICA AMBIENTAL DE SANTARÉM.....	199
4.2 POTENCIALIDADE TURÍSTICA CULTURAL DE SANTARÉM.....	204
4.3 BELTERRA: ASPECTOS ECONÔMICOS HISTÓRICOS, CULTURAIS E GEOGRÁFICOS.....	208
4.4 POTENCIALIDADE TURÍSTICA AMBIENTAL E CULTURAL DE BELTERRA.....	211
4.5 HISTÓRICO E ANTECEDENTES LEGAIS DA CRIAÇÃO DA FLONA TAPAJÓS.....	217
4.6 POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES NO OESTE DO PARÁ: O PLANO DE	

DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL (PDTIS).....	225
5 CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DE SANTARÉM E BELTERRA.....	233
5.1 O GRUPO GESTOR SANTARÉM BELTERRA E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELACIONADAS AO PRT.....	245
5.2 O FORETUR/TAPAJÓS E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLITICAS RELACIONADO AO PRT.....	258
5.3 O COMTUR SANTARÉM E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELACIONADAS AO PRT.....	273
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	288
REFERÊNCIAS	297
APÊNDICES.....	309

1 INTRODUÇÃO

A presente tese focaliza os aspectos referentes à formação dos processos de governança, e contribui com o debate sobre a efetivação das políticas públicas na Amazônia brasileira, sobretudo às ligadas ao turismo, na Região Oeste do Estado do Pará, especialmente nos municípios de Belterra e Santarém.

Algumas cidades chegam a redefinir toda a sua vida econômica em função do desenvolvimento turístico, reorganizando-se para produzir paisagens voltadas para o consumo e para o lazer. No caso dos municípios citados anteriormente, alguns locais foram modernizados para atender a um público interessado no consumo turístico. O município de Santarém, por exemplo, enquadra-se no bojo dos principais destinos turísticos que mais receberam investimentos no Estado do Pará, a saber: a) Levantamento da oferta turística (SUDAM, 1977); b) Construção da Orla de Santarém e da Vila de Alter-do-Chão; c) Construção da Rodovia Santarém-Cuiabá; d) Construção do Centro de Interpretação de Ecoturismo (CECOTUR), implantado na sede municipal em 2005; e) Centro de Atendimento ao Turista (CAT), também em Santarém, porém no distrito de Alter-do-Chão, concluído e cedido para a Prefeitura Municipal local, desde junho de 2005; f) Previsão de ampliação e modernização do aeroporto g) Inclusão do município entre os 65 destinos indutores mais importantes do território brasileiro, ação desenvolvida pelo Ministério do Turismo desde 2007, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Destaca-se ainda Santarém como um município com expressivo fluxo turístico nacional e internacional, comparando pelo volume de políticas públicas direcionadas ao município, e também pela movimentação de navios de cruzeiros provenientes principalmente da América do Norte.

O estudo das políticas públicas focadas na atividade turística tem despertado grande interesse da academia, e, mais ainda, observa-se uma preocupação constante no acompanhamento das ações dos órgãos públicos competentes, tanto por parte da iniciativa privada, através de entidades de classe, como por parte da sociedade civil organizada, buscando intervenções que propiciem a dotação de serviços, infraestrutura, enfim, melhoria da qualidade de vida aos cidadãos de uma forma geral. É fato que dispomos de pouco material bibliográfico acerca de estudos que abordam a temática de políticas públicas voltadas ao turismo, principalmente no que concerne às publicações nacionais. Muitos teóricos concentraram esforços em estudos unicamente no campo econômico, embora, observemos uma maior preocupação em outros campos de estudos. Pesquisadores como Beni (2002, 2003, 2004); Cruz (2001); Barretto et al. (2003); Solha (2006); Alloufa et al. (2007); Coriolano

(2006), nas regiões sul, sudeste e nordeste, Faria (2009; Costa (2010; 2011); Figueiredo (1999a; 1999b; 2008; 2009); Nóbrega (2007; 2008) e Tavares (2009) na região norte, apontam algumas reflexões acerca das principais políticas públicas de turismo no território brasileiro.

O interesse pelo tema surgiu quando realizei um estágio curricular numa associação de municípios do Pará, onde desenvolvi atividades na área técnica de turismo e meio ambiente. O trabalho foi direcionado à análise das políticas públicas de turismo no município de Tucuruí, bem como do papel da implementação das mesmas como um mecanismo de grande importância na dinâmica estatal. Na ocasião, muitas práticas públicas provocaram questionamentos no sentido da forma, da condução e do método como os gestores conduziam o processo de desenvolvimento turístico local/regional. Posteriormente, o ingresso no programa de mestrado em Turismo e Cultura, parceria da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Universidade Federal da Bahia (UFBA) possibilitou a continuidade das discussões. Durante o mestrado foram desenvolvidas pesquisas acerca do grau de participação popular das “populações tradicionais”, no processo de concepção e gestão do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) no município de Belém. Dessa forma, esta tese é um desdobramento das pesquisas já desenvolvidas, com o intuito de aprofundamento das reflexões geradas em trabalhos anteriores.

Em janeiro de 2003, foi instituído o Ministério do Turismo (MTUR). Na ocasião foi lançado o Plano Nacional do Turismo (PNT), baseado nas seguintes premissas: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social (BRASIL, 2003).

Em 2004, o Governo Federal através do MTUR lançou o Programa¹ de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no Plano Nacional do Turismo e com a participação de parceiros públicos, privados e do terceiro setor. A ideia de operacionalização do programa se dava a partir da organização de redes humanas locais. A proposição do Programa é que a interação que se dá entre os diferentes atores no

¹ O PRT será detalhado no capítulo específico acerca das políticas públicas de turismo.

sistema econômico resultaria em benefícios para a localidade e para a região, através da oferta de produtos e serviços com as características próprias de cada região.

Também em 2004, o governo Federal, através do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, expôs alguns elementos fundamentais a serem trabalhados no período estipulado, como a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o equilíbrio da balança de pagamentos; a geração de empregos e ocupação; e a geração e distribuição de renda (BRASIL, 2004). Em janeiro de 2007 o MTUR, lançou uma nova versão do PNT 2007-2010, denominado de “Turismo – uma viagem de inclusão”, com metas mais otimistas fundamentadas nos pontos há pouco explicitados, e adotando como premissas a ética e a sustentabilidade. No documento foram expostas diretrizes, metas e programas, e foram definidos sete macro-programas estruturais capazes de gerar impactos positivos no processo de desenvolvimento do Brasil, tais como: a) gestão e relações institucionais; b) fomento; c) infraestrutura; d) estruturação e diversificação da oferta turística; e) qualidade do produto turístico; f) promoção e apoio a comercialização, e g) informações turísticas.

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) roteiros do Brasil deriva do Macro programa denominado de Estruturação e diversificação da oferta turística. A estratégia desse programa consiste na gestão coordenada no planejamento integrado e participativo do turismo, e na promoção e apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos. A estrutura da coordenação descentraliza a gestão das políticas públicas através do estímulo à criação de instâncias locais e regionais como, por exemplo, no formato de Conselhos Municipais, Fóruns Regionais e Grupos Gestores, cuja finalidade de criação é para subsidiar o processo de gestão no âmbito nacional e estadual. Em nível nacional quem coordena as atividades é o MTUR, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). No nível estadual, o órgão oficial é responsável pela gestão, além do Fórum Estadual de Turismo e; em nível local, a unidade de turismo municipal é apoiada pela instância local representativa dos segmentos sociais, econômicas e políticos (BRASIL, 2004, 2007).

No Estado do Pará, foram definidos 03 roteiros turísticos pelo Mtur em conjunto com a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), a saber: 1) Tapajós: Amazônia, Selva e história (Belterra e Santarém); 2) Amazônia do Marajó (Salvaterra e Soure); 3) Amazônia Quilombola (Acará e Ponta de Pedras). Observa-se que Belém desenvolve uma função de destaque nos 03 roteiros. A infraestrutura existente na capital paraense possibilita uma maior integração dos roteiros, facilitando desta forma, no aumento da captação de turistas de fora do estado e até mesmo de outros países. O município de Belém recebe grande fluxo de desembarques pelas vias aérea, rodoviária e fluvial. Fluxo este proveniente de todas as regiões

do país. A facilidade de acesso atrelada à dotação de infraestrutura básica e turística coloca o município de Belém como um portão de entrada natural na Amazônia.

A regionalização do turismo procura em vários sentidos a descentralização das ações, a revalorização dos lugares e territórios, a emergência da dimensão local com participação dos residentes, através da representação de diferentes atores da sociedade em instâncias de governança, no intuito de aproximar mais os interesses de diferentes grupos sociais, dar maior celeridade às tomadas de decisões, e garantir o provimento de recursos direcionados ao desenvolvimento do turismo regional. As parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades surgem a partir da concepção e gerenciamento de roteiros turísticos, no entanto, a prática que deveria envolver os atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, geralmente não são considerados para a efetiva implementação, pois ainda vivenciamos na sociedade brasileira decisões públicas enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras.

Será adotada uma análise das relações dos diferentes atores no processo de planejamento e gestão das instâncias de governança direcionadas à condução do PRT, ou seja, consideraremos os anos de 2003 a 2012, para fins de avaliação deste processo, período este marcado pela criação do MTUR no ano de 2003 e, conseqüentemente pela definição de uma política centrada na regionalização, resultado da observação tanto empírica quanto documental de intervenções estatais (MTUR, Governo do Estado do Pará, Prefeituras Municipais de Santarém e Belterra) que se acredita serem resultantes de um processo de um grande esforço pautado em elementos de competitividade e inovação nos municípios pesquisados.

A nova lógica de mercado, que encurtou barreiras territoriais e financeiras, acirrou ainda mais a concorrência entre nações e também aumentou as desigualdades regionais entre países. O mundo atravessou mudanças substanciais nos últimos séculos no que concerne às transformações do sistema produtivo. Para Santos (1988), o projeto de mundialização da economia, do meio social e político iniciou com a expansão do comércio no início do século XVI. No século XX, convivemos com mudanças nos paradigmas tecnológicos e organizacionais que possibilitaram novas estruturas tanto do setor público quanto do setor privado.

Muitas ações foram desenvolvidas tanto pelo poder público, privado, quanto do terceiro setor a fim de tornar principalmente, o município de Santarém competitivo em âmbito nacional e internacional, no entanto a exploração da prática do turismo se restringiu em algumas ações muito pontuais, traduzidas em eventos culturais e turísticos associados ao

verão amazônico – julho à novembro, com destaque para a Festa do Sairé realizada geralmente no mês de setembro. Em paralelo, Santarém vem se destacando como um destino voltado para a prática do segmento ecoturístico, pois este segmento pode ser combinado com diversas outras atividades sem muitos investimentos infraestruturais, associadas ao uso do patrimônio natural peculiar naquela região. De acordo com Figueiredo, em estudo sobre a Floresta Nacional (FLONA) Tapajós (2009, p. 170):

Em Santarém e regiões próximas são desenvolvidas ações de manejos florestais para a produção de madeira industrial, recursos florestais não madeireiros, como o couro vegetal, produção de artesanato, e ecoturismo, organizado e operado pelas comunidades de Maguari, Jamaraguá, Tauari, Pini, Prainha, Paraíso e Itapuama desenvolvem o ecoturismo associados com outras atividades produtivas.

Percebe-se uma grande atenção do Estado no desenvolvimento, por exemplo, do segmento ecoturístico na área do Oeste do Pará (polo Tapajós). A escolha inicial do governo do Estado para o desenvolvimento do segmento no pólo Tapajós decorreu da grande diversidade de recursos naturais conservados ali encontrados, o que facilitou a criação de Unidades de Conservação (UC's), (um dos principais interesses do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) era trabalhar com áreas de conservação legalmente constituídas). Esta postura do poder público da região foi determinante para decisões de ordem político-administrativas no turismo (NÓBREGA, 2007).

Segundo esta tendência, para que os benefícios totais ocorram nas localidades é necessário que haja os “transbordamentos” dos efeitos, que decorrem do grau de integração intersetorial existente na região, avaliada em geral a partir das matrizes de *input-output* e dos multiplicadores de renda e emprego. No âmbito local, Nóbrega (2007) aponta que a consolidação do planejamento e gestão, em qualquer atividade de base econômica, e aqui se ressalta a atividade turística -, é necessária uma sinergia entre os aspectos relacionados às tecnologias apropriadas; assistência técnica; créditos financeiros; parcerias; cooperação; definição de estratégias de escoamento; implantação do sistema de redes estruturais e; implantação do sistema de redes organizacionais.

É grande a dificuldade para suprir todas as lacunas citadas anteriormente, porém caberia à sociedade civil organizada, em conjunto com as esferas do poder público e terceiro setor, definirem estratégias de planejamento e operacionalização, a fim de buscar melhorias socioeconômicas, e dessa forma, então, a atividade turística alcançaria os objetivos a ela relacionados principalmente por tais políticas. Para Lená (2003), as múltiplas interações entre atores diversificados permitem valorizar complementaridades até então inesperadas, gerando

um verdadeiro “tecido produtivo”. As cidades como lugares de inovação e interação, continuam no centro dessa dinâmica, mas foi observada a dinamização espetacular de regiões basicamente rurais que apostaram em produtos e tecnologias novas.

Diante desses fatos, observa-se que a implantação de projetos, bem como a disseminação por parte de atores da iniciativa pública, privada ou não governamental propiciou uma agregação de valor à procura de novos mercados tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais (LENÁ, 2003). Levando em consideração as dimensões políticas, sociais e culturais dessas iniciativas, os resultados desses empreendimentos não devem ser julgados unicamente do ponto de vista econômico. O essencial dos benefícios auferidos pelos associados situa-se, frequentemente, em outras dimensões como: a autoestima, cidadania, saúde, educação, emancipação social, afirmação cultural, participação em novas atividades lúdicas e culturais, entre outras². No entanto as observações de Lená (2003) apontam que embora os ganhos em termos sociais (emancipação, integração e cidadania) e até econômicos sejam inquestionáveis, os empreendimentos de menor porte enfrentam uma série de problemas como lentidão dos processos de interiorização dos valores e mecanismos da economia de mercado e da gestão cooperativa; o mau gerenciamento e as malversações de fundos, que desestimularam muitos sócios; e, finalmente, a intensa concorrência com os grandes compradores que dominam o mercado.

A intervenção do Estado através de projetos, programas e planos, de uma forma ou de outra pode ter condicionado novas dinâmicas socioeconômicas e ambientais na Região Amazônica, e essas dinâmicas podem ter produzido padrões diferenciados na relação entre políticas públicas e o desenvolvimento regional proposto pelas agências e secretarias ligadas ao desenvolvimento. Assim, o problema levantado para esta tese se estruturou da seguinte forma: Por que depois de inúmeras tentativas de planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia através do esforço da construção dos planos e programas turísticos elaborados a partir da década de 1970, as instâncias de governança mesmo supostamente melhor articuladas, e estimuladas pelo governo federal não conseguem gerar uma alteração substancial no desenvolvimento turístico regional?

Para contribuir na investigação deste problema de pesquisa foram realizados estudos bibliográfico, documental e empírico nos setores responsáveis pelas políticas públicas setoriais de turismo sob os seguintes questionamentos:

² As dimensões ora apresentadas serão discutidas no capítulo específico sobre o objeto de estudo.

a) Quais são as principais características das instâncias de governança que planejam e gerenciam as políticas de turismo, em especial ao PRT, e, como se dá as relações entre os diferentes atores interessados na atividade turística?

b) Quais os planos, programas e projetos direcionados ao desenvolvimento regional a partir do setor produtivo voltado ao turismo e como se dá o processo de condução dos mesmos no que concerne a participação efetiva dos atores interessados nas instâncias de governança?

A reestruturação econômica vivida em âmbito mundial nas últimas décadas foi primordial para a avaliação do planejamento em caráter público e privado. O poder público materializa e/ou concretiza sua política através de Planos (de uma forma mais ampla), Programas (escala intermediária) e Projetos (a menor parcela de um plano). Para Molina (2001), o sucesso dos programas em todas as áreas de atuação depende, fundamentalmente, dos seguintes fatores: 1º) grau de vinculação das ações propostas em relação às necessidades dos meios que pretendem modificar; 2º) grau de complementaridade dos projetos que o integram; 3º) disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos para a realização das etapas.

As crises, não só nacionais como mundiais, ocorridas durante as décadas de 1970 e 1980 foram necessárias para promover mudanças significativas na dinâmica do mercado, sendo utilizadas como um instrumento regulador do Estado. Para Castro (2001), nos anos 1980, experimentou-se, de forma mais visível, uma profunda ruptura no nível dos paradigmas da ação do Estado, não somente como regulador, mas também como agente de intervenção na cena econômica e social.

Nas últimas décadas houve um ressurgimento no interesse pelo campo denominado políticas públicas, assim como as instituições, regras e modelos que regem sua decisão. De acordo com Souza (2006), primeiro porque houve a adoção de políticas restritivas de gasto que passaram a dominar a agenda da maioria dos países. Em segundo lugar, as novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto, e por fim, em terceiro lugar, mais associado aos países em desenvolvimento como no caso do Brasil, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte da população, apesar do atual governo brasileiro ter efetivado algumas ações na área social, para a diminuição dos índices de miséria no território federal.

É fato para diversos especialistas que para ocorrer o desenvolvimento regional do turismo devem-se aproveitar as potencialidades de forma adequada com estratégias de propulsão do desenvolvimento, pois a atividade turística enquadra-se em uma das mais amplas, complexas e diversificadas cadeias produtivas mundiais. Tanto em âmbito internacional, quanto nacional, a produção do conhecimento sobre turismo tem conquistado estratégias de gestão das capacidades de cargas sócio-econômicas-culturais e ambientais. Uma delas se configura no âmbito dos Arranjos Produtivos Locais (APL'S). Para Cassiolato e Lastres (2003) as transformações advindas da construção de APL's marcaram a passagem para o século XXI ressurgindo o interesse pelo papel desempenhado pelas pequenas e médias empresas. Atualmente a construção dos APL's proporciona grandes transformações, quer seja numa ótica econômica, ambiental, quanto social.

O Governo Federal brasileiro apresentou preocupação com a estrutura do planejamento do desenvolvimento da Região Amazônica, seja numa perspectiva histórica de conquista, exploração e defesa do território, seja nas mais recentes tentativas de desenvolver a Região através de sua inclusão, de fato, à nação brasileira. Após a implantação das políticas públicas na Amazônia, contempladas a partir dos Planos de Desenvolvimento para a região na década de 1970, os setores produtivos passaram a ser planejados de acordo com documentos elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM, 1972). A iniciativa de se concentrarem todos os esforços na exploração dos recursos naturais da Região, na proteção e na segurança do território, promovendo assim o progresso, acabou propiciando uma ampla discussão em toda a Amazônia sobre sua biodiversidade e o uso da região para implantação dos Grandes Projetos na Amazônia (Mineração, Agropecuária, Silvicultura).

Um número significativo de ações foi desenvolvido nos últimos anos na Região Amazônica, algumas com sucesso, outras ainda em processo de consolidação. Dentre as que se encontram em processo de consolidação, destaca-se o projeto “Turismo na região de Santarém”, Oeste do Pará, o qual envolve os municípios de Santarém, Monte Alegre, Oriximiná e Belterra. O principal objetivo deste projeto é de aumentar o fluxo turístico com a comercialização dos produtos e serviços ofertados no roteiro “Selva e História”³. Essas ações são desenvolvidas pelas prefeituras municipais acima citadas em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas (SEBRAE).

³ Denominação utilizada pelo governo federal através do ministério do turismo, para materializar as políticas públicas através do “Programa de Roteirização do Turismo”. Outros dois roteiros foram definidos no estado do Pará sob a perspectiva do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, acredita-se que com o desenvolvimento deste trabalho é possível entendermos a dinâmica das relações das instâncias de governança na Região Amazônica, em especial, para a compreensão do processo de planejamento e gestão do setor turístico, do qual os agentes sociais são protagonistas das ações desenvolvidas tanto pelo Estado, por Organizações Não-Governamentais, quanto pela iniciativa privada.

Diante do exposto, a presente tese tem como objetivo geral analisar a dinâmica das instâncias de governança e governabilidade nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará através das intervenções associadas ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Para isso, foi necessário estabelecer seis objetivos específicos: 1) Identificar o processo de formação das instâncias de governança e governabilidade; 2) Identificar as características do processo decisório de governança e governabilidade adotada nos municípios de Santarém e Belterra; 3) Analisar a condução do PRT através da atuação das instâncias de governança e governabilidade; 4) Caracterizar as instâncias que atuam diretamente no PRT; 5) Investigar as relações desempenhadas entre as entidades representativas nas instâncias de governança e governabilidade; 6) Identificar o papel exercido pelas instâncias de governança e governabilidade voltadas ao desenvolvimento turístico.

Os objetivos apresentados há pouco foram considerados importantes para responder as três hipóteses formuladas nesta pesquisa, são elas: 1) Os processos de governança gerados pelas políticas de turismo foram e são muito pontuais, isto é, são conduzidos com uma visão fragmentada dos diversos setores produtivos, favorecendo decisões individualistas em detrimento das decisões coletivas; 2) As instâncias de governança são demasiadamente desestimuladas ao exercício da participação no processo de planejamento e gestão devido à sobreposição de ações desencadeadas pelo resultado de inúmeras tentativas fracassadas de políticas voltadas ao turismo na região; e 3) O processo de planejamento e gestão do PRT não contempla uma transformação baseada nos preceitos do desenvolvimento regional, pois atende basicamente aos interesses da reprodução do capital financeiro internacional através da formação de produtos materializados em roteiros turísticos.

Para responder as indagações de pesquisa desta tese, foi utilizado como base metodológica, o estudo sobre as teorias do desenvolvimento, desenvolvimento regional, políticas públicas, políticas públicas de turismo e governabilidade. Também foi necessário destacar o foco da sustentabilidade que as políticas devem atender face às exigências de instituições financeiras internacionais e da pressão de grupos sociais de defesa dos interesses das minorias, utilizando-se obras de vários teóricos que discutem tais aspectos.

Quanto aos tipos de pesquisa, adotou-se a classificação proposta por Bacal (1994): a) Pesquisas exploratórias - estudos que tem como principal objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, propondo a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. São realizadas especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionais; b) Pesquisas descritivas: têm como objetivo principal descrever características de determinada população ou fenômeno, ou os estabelecimentos de relações entre variáveis. São incluídas nesse grupo as pesquisas que tem por objetivo levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população; c) Pesquisas explicativas: têm como preocupação central identificar os fatores que determinam a ocorrência dos fenômenos. Pode ser a continuação de uma pesquisa descritiva, pois a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado. Considerando esses tipos e classificações, tem-se que esta tese é uma pesquisa descritivo-explicativa e exploratória sobre a relação entre governança, políticas públicas e turismo.

Foram três as etapas desta pesquisa. Na primeira, entre 2010 e início do ano de 2011 elaborou-se o referencial teórico necessário por meio da participação das disciplinas creditadas no programa no ano de 2009, tais como: Formação histórica e econômica da Amazônia; População e desenvolvimento; Avaliação de políticas públicas; Tópicos avançados em economia e desenvolvimento, entre outras. Realizou-se leituras para sínteses de ideias dos autores e das teorias para elaboração das fundamentações da tese.

Na segunda etapa, em 2011, com a definição do foco, além da elaboração do referencial teórico, esta pesquisa realizou-se por meio de algumas etapas que serão apresentadas mais adiante. Para a coleta das informações, inicialmente foram entrevistados os representantes das entidades de classe, autoridades, empresários e profissionais de segmentos diversos nos municípios de Santarém e Belterra que compõem as instâncias de governança que atuam no propósito do PRT, na Região do Oeste do Pará.

Os depoimentos dos integrantes das instâncias de governança foram de grande riqueza para esta pesquisa, pois ofereceram informações, em grande parte, inéditas no que concerne aos dados que podem estabelecer diretrizes capazes de induzir o desenvolvimento dos municípios ora estudados. Foram muitas variáveis levantadas junto aos conselheiros das instâncias. Inicialmente procurou-se identificar todas as entidades convidadas, o perfil destas entidades, e quais atores das instâncias estão efetivamente cooperando no processo de desenvolvimento regional. No entanto, o principal objetivo desta ferramenta de coleta de dados entre os atores foi identificar: a) Grau de escolaridade; b) Filiação ou não a partidos

políticos; c) Impressão dos conselheiros em trabalhar na perspectiva de cooperação; d) Entender o processo de participação interna entre os conselheiros; e) Local, horário e quanto a decisão de composição do grupo; f) Quais os benefícios gerados pelo PRT para a entidade que o conselheiro representa; g) Quais ações foram desenvolvidas voltadas à capacitação dos atores; h) Como ocorre a comunicação entre os atores dentro e fora da instância; i) Como é realizada a avaliação das ações desenvolvidas pela instância; j) Identificar os projetos e programas apoiados pelo poder público municipal; l) Identificar as parcerias entre os diferentes atores interessados no processo de regionalização; m) Quais entraves dificultam o processo de desenvolvimento regional; n) Como os atores visualizam a participação da instância no processo de elaboração e execução dos planos de desenvolvimento; o) Se os conselheiros estão satisfeitos com os projetos e diagnósticos elaborados pelas consultorias vencedoras dos processos licitatórios.

Finalmente, a terceira etapa da pesquisa foi realizada no primeiro e segundo semestre de 2012. Neste momento foi analisado o material levantado em campo para posteriormente realizar o tratamento dos dados a partir do material bibliográfico discutido no trabalho.

A análise do conteúdo foi uma técnica utilizada para a compreensão, interpretação e explicação dos meios comunicativos, ou seja, da escrita, da oralidade, ou da icônica. O ponto positivo do uso dessa técnica está relacionado a ultrapassar as evidências imediatas, à medida que busca a certeza da fidedignidade das mensagens socializadas e a validade da sua generalidade, além de aprofundar, por meio de leituras sistemáticas e sistematizadas a percepção, a pertinência e a estrutura das mensagens (SETÚBAL, 1999).

Setúbal (1999) contribuiu de forma significativa para o entendimento do método da análise do conteúdo, sobretudo na construção de um esquema para o desenvolvimento de pesquisas ligadas às ciências sociais e humanas. A autora também destaca a importância dos métodos estatísticos nas interpretações dos dados de uma determinada pesquisa.

No plano metodológico há duas grandes correntes para a análise de conteúdo. A primeira defende o método quantitativo, onde o importante é a frequência. A segunda se prevalece do método qualitativo. Enquanto uma defende os elementos estatísticos, a outra utiliza por meios de análise documental, conceitos e categorias. Em síntese, é reconhecida a importância da análise quantitativa para a análise qualitativa, tendo em vista a existência da complementariedade entre esses dois procedimentos (SETÚBAL, 1999).

Além dos livros, artigos e relatórios, as atas correspondentes às reuniões das instâncias foram fundamentais para o entendimento da memória construída por estas instâncias no

período compreendido entre 2006 a 2012 (FORETUR Tapajós); 2011 a 2012 (COMTUR Santarém) 2008 a 2011 (GG – Santarém Belterra).

Para o levantamento dos dados foram elaborados questionários estruturados em perguntas abertas e fechadas, baseados nas variáveis apresentados anteriormente. As entrevistas duravam em média 60 minutos e, todas foram gravadas em gravador digital e simultaneamente foram preenchidos os questionários. As entrevistas ocorreram nos horários comerciais, nos locais de trabalho dos conselheiros, e também no próprio local das reuniões das instâncias. Com algumas exceções, as entrevistas ocorreram na residência particular dos conselheiros.

O foco de análise do trabalho está no conjunto de relações, vínculos, conflitos e trocas entre entidades e indivíduos e não, somente nas suas características. Este método e referencial teórico sobre redes⁴, por exemplo, partem dos estudos de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores (SOUZA, 2006).

Também foram adaptadas as técnicas apontadas por Silva et. al. (2000) no que concerne a avaliação na implementação de programas governamentais, a fim de subsidiar a análise da relação entre os integrantes das instâncias de governança. Para os autores, a temática em voga tem sido entendida como uma das dimensões cruciais, ou talvez a mais importante para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação, parte do processo que corresponde apenas a uma etapa do processo, permite que as ações sejam efetivadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Para os autores os problemas relativos à implementação de políticas, em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na implementação dos programas ou políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da máquina administrativa estatal.

A análise empírica da formação das instâncias de governança revela que os integrantes operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis, primeiramente porque tais limitações derivam, em último grau, da complexidade dos

⁴ Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não reduzem as propriedades dos agentes individuais. Para Barquero (2001) o conceito de redes é entendido como um sistema de relações e/ou contatos que vinculam as empresas e/ou atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informação ou tecnologia.

fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em segundo lugar porque os integrantes das instâncias de governança não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o ambiente da política no futuro. Já em terceiro lugar porque os planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Por fim, em quarto lugar, os formuladores e/ou integrantes expressam suas preferências individuais ou coletivas através dos programas e políticas, cujo conteúdo substantivo por ser divergente daquele da coletividade. Projetos e programa não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo, mas como experimentação social (SILVA et. al., 2000).

A observação foi valorizada pelas pesquisas qualitativas e pode ser combinada com certo grau de quantificação, podem ser estruturadas (sistemáticas) ou não estruturadas. O tipo de observação característico dos estudos qualitativos, e que foi utilizado neste trabalho baseou-se na observação não estruturada (assistemática), que procura registrar os fenômenos como e na medida em que ocorrem e onde o pesquisador assume um papel no grupo observado.

Foram pesquisados 03 diferentes conjuntos de atores, ou seja, 3 instâncias de governança que atuam e/ou atuaram nos municípios de Santarém e Belterra, a saber: a) Grupo Gestor (GG – Santarém e Belterra); b) Conselho Municipal de Santarém (COMTUR – Santarém); e, finalmente c) o Fórum Regional de Turismo (FORETUR – Tapajós). Há uma diversidade na composição das instâncias de governança regional, dentre elas podemos destacar: a) Iniciativa privada; b) 3º setor; c) Poder Público.

Vale destacar que as representações das entidades apontadas acima foram analisadas a partir da configuração das instâncias de governança existentes nos municípios pesquisados, isto é, entidades que compõem o Grupo Gestor Santarém Belterra (GG); Fórum Regional de Turismo do Oeste do Pará (FORETUR Tapajós) e, finalmente o Conselho Municipal de Turismo de Santarém (COMTUR Santarém).

A respeito do universo de pesquisa, foi utilizada a técnica de amostragem não probabilística por julgamento e por conveniência, técnica esta, que o pesquisador seleciona o que acredita ser a melhor amostra para o estudo de um determinado problema, ou seja, entrevistamos os atores integrantes das instâncias de governança nos municípios selecionados. A conveniência se deu a partir da disponibilidade e interesse do conselheiro em responder o formulário, pois alguns se eximiram em respondê-lo por diferentes razões, dentre as razões estão: a) por não receber o convite regularmente por parte da presidência da Instância; b) por

não acreditar no trabalho da instância; c) por receio de alguma retaliação por parte de outros conselheiros. Diante deste fato, alguns membros não se pronunciaram acerca da pesquisa.

Após a coleta dos dados, foi realizado o cruzamento desses dados para posteriormente serem analisados, apontando os avanços e entraves identificados ao longo da pesquisa. Lembrando as especificidades de cada lugar, as conclusões deste estudo de caso podem ser extrapoladas para outros locais, principalmente para aqueles que tiveram suas regiões transformadas através de implementação de políticas públicas.

O trabalho de campo durou aproximadamente 03 meses, intercalados em momentos diferentes nos anos de 2011 e 2012, o que permitiu uma maior percepção do processo decisório nas instâncias de governança, principalmente nas do FORETUR Tapajós (que ocorre com uma grande instabilidade na frequência das reuniões) e no COMTUR Santarém (Ativado em maio de 2011, mas começa a realizar as reuniões somente em agosto de 2011).

O trabalho divide-se formalmente em quatro capítulos que, gradativamente, mostram o desenrolar da presente pesquisa. Inicialmente, a revisão bibliográfica evidencia as bases teórico-metodológicas que dão fundamentação à tese, foram realizados levantamentos referentes a três recortes, relacionados:

- a) Turismo, desenvolvimento regional e governabilidade;
- b) Políticas públicas de turismo e as relações com o desenvolvimento;
- c) Caracterização e avaliação das instâncias de governança no PRT nos municípios de Santarém e Belterra.

No primeiro capítulo são abordados conceitos gerais que nortearam a relação existente entre turismo, desenvolvimento regional e governança. A intersecção destes elementos têm dado à Amazônia e a suas cidades, novos arranjos e configurações socioeconômicos, espaciais e naturais. Nesse sentido, o poder público planeja e gerencia o setor a fim de proporcionar o desenvolvimento de diferentes regiões, de acordo com as particularidades paisagísticas, climáticas, e da demanda de visitantes. Diante disso, foram discutidas as categorias de região, território, e território rede, pautadas nas discussões de Corrêa (1986); Haesbaert (2006); Santos (2008). Também serão abordados aspectos referentes à gênese da atividade turística em âmbito mundial; os processos de segmentação de mercado turístico; e as novas abordagens de desenvolvimento turístico.

No segundo capítulo, é discutido o papel das políticas públicas, e como elas se relacionam com os elementos de governança, e conseqüentemente como estão ligadas diretamente às discussões relacionadas ao desenvolvimento regional e do turismo. Nesse

sentido, o entendimento do papel do Estado como gerador de políticas públicas foi fundamental para a compressão da atuação dos órgãos fomentadores do turismo nas diferentes esferas de gestão.

No terceiro momento do trabalho, foi traçado um panorama acerca das intervenções federais a partir do PRT nos municípios de Santarém e Belterra, e delimitar as condições sobre como e onde as ações políticas incidiram na região. Paralelo a isso, foram apresentados o potencial turístico ambiental e cultural da região, sobretudo aos municípios pesquisados, bem como as políticas recentes de intervenção naquela região.

Finalmente, no quarto e último capítulo, foram caracterizados e avaliados as instâncias de governança no PRT nos municípios de Santarém e Belterra. Foram três as Instâncias que possibilitaram compreender o processo da criação de canais institucionalizados e legítimos de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro lado, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta e/ou indireta.

Acredita-se que os resultados obtidos, vistos nas suas particularidades e também nas suas inter-relações, poderão fornecer subsídios ao planejamento do uso da área de estudo, bem como de outras regiões que receberam a constituição de arenas políticas institucionalizadas no formato de instâncias turísticas híbridas, implementando políticas de gestão turística. Na Amazônia, em especial no Estado do Pará, a preocupação premente de inserir o turismo no plano de desenvolvimento regional, faz com que haja a necessidade de reflexão do modelo adotado pelos organismos oficiais, pois sem a integração de todos os atores, de forma equitativa, não conseguirá promover o desenvolvimento regional através de ferramentas multissetoriais.

Espera-se que esta tese de doutoramento possa oferecer informações e reflexões importantes para a gestão pública, bem como para a comunidade acadêmica, dada à necessidade de se entender os fatores limitantes que impedem o Estado de efetivamente contribuir para o desenvolvimento regional a partir da implementação de políticas de turismo na Região Amazônica.

2 TURISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A lógica do desenvolvimento urbano e regional, aliada ao estímulo de uma relativamente nova atividade econômica, o turismo, tem dado à Amazônia e a suas cidades novos arranjos e configurações sócio-econômico-espaciais. No que diz respeito à atividade turística, ela vem ocupando um papel de destaque na economia de várias nações nos diferentes continentes em todo planeta. Diante disso, o poder público vem planejando e gerenciando o setor a fim de proporcionar o desenvolvimento de diferentes regiões, dado as particularidades paisagísticas, climáticas, da demanda de visitantes, no intuito de garantir melhoria na qualidade de vida, tanto para residentes quanto para visitantes, e a tessitura urbana, também influenciada por esta atividade, vem ganhado conformações diferentes dos seus originais, e inversão de valores econômicos e espaciais também diferentes dos construídos anteriormente, sobretudo com a entrada da dimensão estética e infraestrutural no planejamento.

É comum observar na literatura que diversos autores trabalham o conceito de região e espaço como sinônimos. Os estudos acerca do crescimento e desenvolvimento regional são relativamente novos, contudo vem ocupando de forma significativa os componentes curriculares da academia, bem como da estrutura do poder decisório da máquina pública. Dubey (1977) destaca que é impossível fragmentar do ponto de vista metodológico, uma ou outra disciplina quando se busca analisar uma determinada região, pois para ele os estudos regionais tendem a lidar com muitos fenômenos e, frequentemente envolvem o uso de diversas disciplinas acadêmicas, pois há um entrelaçamento inevitável comum a este campo do conhecimento. Nesse sentido é fundamental compreender o conceito de região, pois as estruturas internas das regiões, que condicionam as extensões de suas áreas, se modificam com o decorrer do tempo. Do mesmo modo, se altera o sistema ou conjunto de regiões interdependentes de um dado espaço.

Geralmente quando nos reportamos ao conceito de região como espaço natural, há uma associação direta da contribuição dos estudos geográficos, principalmente quando se trata da geografia física onde a paisagem, por exemplo, é uma categoria importante nesse arcabouço teórico. Por outro lado, a geografia humana se utiliza de aspectos sociológicos, históricos, políticos, culturais e econômicos para a definição de conceitos mais amplos. Diante disso, é visível que os critérios de definição têm divergências, então, seria mais oportuno pensar na definição de região como um parâmetro que ao mesmo tempo tem um ar de concretude, mas também um alto grau de abstração onde diferentes atores sociais criam laços

econômicos, culturais e políticos a partir de relações geradas por fatores internos e externos a este espaço, e que deve ter uma abordagem multidisciplinar. Para esta compreensão é necessário uma visão ampla, sistêmica da regionalização como processo. Nesse processo pesa, sem sombra de dúvida, a constatação de identidades internas, mas pesa, igualmente, o deslocamento produzido pelas diferenças provenientes do mundo externo.

A categoria região traz uma discussão de magnitude bastante complexa. De acordo com Corrêa (1986), a evolução do termo perpassou por correntes de pensamento partindo desde o elemento determinista ambiental até uma geografia crítica onde os principais fundamentos e conceitos passam por uma revisão crítica nos anos 1970 e 1980. Do ponto de vista determinista ambiental, região é considerada:

Como uma parte da superfície da terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas, e caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais que diferenciariam ainda mais cada uma destas partes (CORRÊA, 1986, p. 23).

Outra corrente apontada pelo autor é o “Possibilismo Geográfico”. Esta corrente se caracteriza como uma região com foco no elemento humano, diferentemente do determinismo ambiental, o possibilismo, a concepção por excelência, trata da região geográfica que, por sua vez, trata da evolução das relações do homem e da natureza. Para Corrêa (1986) a conceituação de região sob uma nova perspectiva, diferentemente da escola determinista ambiental e do possibilismo caracteriza-se como “um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (CORRÊA, 1986, p. 32). Na tentativa de avançar nas discussões do conceito de região, o autor remete ao elemento da “lei de desenvolvimento desigual e combinado” proposto por Trotsky. Para Corrêa (1986), baseado na teoria de Trotsky, as desigualdades resultariam em uma nova dinâmica que imprimiria novas marcas na superfície da terra a partir das diferentes relações de diferentes povos. Diante disso, a região pode ser vista como um resultado do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas. Nesse sentido, Corrêa define região como:

Uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos (CORRÊA, 1986, p 45).

A carga simbólica e abstrata intrínseca ao conceito de região condicionou a uma transformação e/ou atualização a partir dos eventos ocorridos em escala global. A internacionalização do capital produtivo, paralela à fase técnico-científica, veio por à mostra a debilidade do conceito, pelo menos em sua noção clássica. De acordo com Santos (2008), a região se definiria como “resultado das possibilidades ligadas a uma presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinada função técnica e das condições do seu funcionamento econômico, dadas pela rede de relações acima indicadas” (SANTOS, 2008, p. 90). Ainda de acordo com Santos (2008), o momento atual vivido pelas nações, onde a interação entre as regiões produtivas de um estado ou do país como um todo são um aspecto fundamental na compreensão do funcionamento do território.

As recentes discussões acerca da temática que envolve as regiões também redimensionaram o entendimento sobre regiões agrícolas e urbanas. Para Santos (2008) o que distinguirá a região urbana e a região agrícola não será mais a especialização funcional, mas a quantidade, a densidade e a multidimensão das relações mantidas sobre o espaço respectivo. O avanço da urbanização em núcleos dos interiores reforça as novas lógicas de mercado que antes se tratavam da especialidade do campo, no entanto, o que Santos apresenta pode ser ilustrado em sua grande maioria nas cidades médias brasileiras. Diante disso, uma nova configuração regional é desenhada, causando, portanto, um novo desafio nos estudos relacionados ao desenvolvimento regional em âmbito mundial.

O aspecto regional seria configurado pelas formas explicitadas a pouco pelo autor exatamente por tais formas, consideradas, porém, como formas-conteúdo e não como formas vazias. De fato, os fixos, na qualidade de formas técnicas, “exceto se já não funcionam, jamais deixam de serem portadores de um conteúdo, isto é, de um sistema de relações ligado à lógica interna de firmas ou instituições e que opõe resistências à lógica mais ampla, de natureza geral, nacional” (SANTOS, 2008, p. 90).

As discussões acerca do desenvolvimento regional colocam em pauta a colaboração de diferentes linhas de pensamento, seja numa perspectiva econômica, social, espacial, entre outras que se entrelaçam na condição *sine qua non* na estruturação do *modus vivendi* de qualquer nação. Diante disso, o conceito de território vem sendo bastante difundido na academia entre as diferentes ciências sociais, políticas e humanas na construção de pesquisas para melhor esclarecer as diferentes relações de poder entre os diferentes atores sociais que integram o processo de decisões públicas e privadas.

Sobre as discussões ligadas ao território, Haesbaert (2006) afirma que estamos vivendo um processo de reterritorialização, ou seja, de construção de novos territórios. A esse

respeito, o autor aponta duas visões de território. A primeira denominada de naturalista, onde teóricos veem o território num sentido físico, material, como algo inerente ao próprio homem, quase como se ele fosse uma continuidade do seu ser, como se o homem tivesse uma raiz na terra. A segunda visão está relacionada a um aspecto que ignora toda relação sociedade-natureza, como se a construção fosse puramente humana e social. Portanto, as duas visões do território é visto muito mais dentro das dimensões políticas e culturais do espaço do que em sua dimensão econômica (HAESBAERT, 2006).

Para o autor, geralmente a concepção de território esteve atrelada a visão das ideias de controle, domínio e apropriação (políticos e/ou simbólicos) do que da ideia de uso ou função econômica. Muito embora, é fundamental enxergar o território sobre uma perspectiva mais ampla e não simplificadora como bem aponta Haesbaert (2006), é necessário:

Associar ao controle físico ou à dominação objetiva do espaço uma apropriação simbólica, mais subjetiva, implica discutir o território enquanto espaços simultaneamente dominados e apropriados, isto é, sobre o qual se constrói não apenas um controle físico, mas também laços de identidade social (HAESBAERT, 2006, p. 121).

Diante das colocações do autor fica o questionamento se a categoria território é adequada para estudar as relações socioeconômicas e ambientais no Oeste do Pará sob o ponto de vista da governança? Quais são as principais contribuições que a categoria pode contemplar em estudos voltados a atividade turística? Na visão do autor:

O território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados (HAESBAERT, 2006, p. 121).

Percebe-se dessa forma, que o constructo da definição da categoria território, já surge um conflito gerado entre forças políticas e econômicas. Esses conflitos são comuns em regiões com reduzida ação estatal e, em consequência disso, possibilita o domínio de empresários detentores do capital financeiro, especialmente do investimento internacional diante da ocupação de áreas produtivas que ficam à revelia, em sua grande maioria ao interesse da sociedade em geral.

A interação constante entre múltiplas escalas e territórios surge, e avança cada vez mais a necessidade do uso de diferentes conceitos, dentre eles destaca-se o de rede. Para Haesbaert (2006) não é possível dividir as discussões entre território e rede, a não ser como instrumentos analíticos, pois a realidade concreta envolve uma permanente intersecção de

redes e territórios: de redes mais extrovertidas que através de seus fluxos, ignoram ou destroem em fronteiras e territórios (sendo, portanto, desterritorializadoras), e de outras que, por seu caráter mais introvertido, que acabam estruturando novos territórios, fortalecendo processos dentro dos limites de suas fronteiras (sendo, portanto, territorializadoras). De acordo com Haesbaert (2006, p. 133) “A desterritorialização que ocorre em uma escala geográfica geralmente implica uma reterritorialização em outra escala, por isto a relação entre redes e territórios é permanente e indissociável”. O autor exemplifica a discussão apresentada acima a partir dos blocos econômicos “regionais”, pois para ele enquanto as redes econômicas no interior do Mercosul enfraquecem os controles “desterritorializam” entre as fronteiras Brasil-Argentina, elas podem estar fortalecendo o controle “reterritorializando” nas “fronteiras” entre Mercosul e outros blocos econômicos.

Dubey (1977) destaca a complexidade dos estudos relacionados ao desenvolvimento regional. Perrox (1967) citado por Dubey (1977) afirma que os espaços “econômicos” representam em geral certas combinações de fluxo de mercadorias e serviços. Para isso, o autor definiu três categorias de regiões: a) Região-Plano ou Programa - correspondem as áreas nas quais suas partes são dependentes de uma decisão central -; b) Região Polarizada – é constituída por focos onde se concentram as atividades econômicas, sociais, políticas e administrativas, inter-relacionados com outros pontos dominantes de maior concentração de atividades, que impõem regras e extraem benefícios dos demais - ; c) Região Homogênea – é constituída por elementos que apresentam características semelhantes. Em face ao exposto é válido destacar que as características determinantes em cada “espaço econômico” gerarão diferentes níveis de desenvolvimento a partir dos fatores naturais, políticos e sociais construídos a partir da relação existente entre os diversos atores sociais.

Uma fundamentação importante para a compreensão da criação dos espaços culturais é tratado por Manuel Diégues Júnior, pois no entendimento do autor as características das regiões sob um ponto de vista cultural tanto no oriente quanto no ocidente, resultam do processo de ocupação humana, ou seja, do sistema de relações que se estabeleceram entre homens e o meio – entre o povoador e a terra – criando um ambiente que lhe deu um quadro cultural específico (DIÉGUES JUNIOR, 1960). De acordo com Diégues Junior (1960, p.7) região é:

Um conjunto ecológico de pessoas, aproximadas pela unidade das relações espaciais da população, da estrutura econômica e das características sociais, dando-lhe, em conjunto, um tipo de cultura que, criando modo de vida próprio, a difere de outras regiões. São, portanto, as regiões, espaços territoriais definidos por certas

características que dão unidade de idéias, de sentimentos, de estilos de vida a um grupo populacional.

A composição do emaranhado teórico proposto por Diégues Junior (1960) nos ajuda a compreender as características de um “espaço econômico”, bem como das desigualdades prementes sob um ponto de vista cultural. No texto “Regiões Culturais do Brasil”, o autor propõe a caracterização de diversas regiões brasileiras: Nordeste agrário do litoral; Nordeste mediterrâneo; Amazônia; Mineração no Planalto; Centro-Oeste; Extremo Sul; Colonização Estrangeira; Café; e finalmente a Faixa Industrial. Diégues Junior (1960) deixa claro que o processo de delimitação das regiões não é estático, muito pelo contrário, o desenvolvimento das regiões ocorrerá a partir das transformações decorrentes da inter-relação regional, que motivadas pelo avanço dos meios técnicos como dos transportes e comunicações gerará uma permuta de valores, que podem pouco a pouco contribuir para o alcance de uma unidade.

A nova lógica de mercado, que encurtou barreiras territoriais e financeiras, acirrou ainda mais a concorrência entre nações e também aumentou as desigualdades regionais no interior das nações. Hoje o desenvolvimento turístico deve contemplar padrões associados ao mercado global, no entanto, aspectos locais devem ser pensados como estratégias diferenciais, além de proporcionar melhorias de qualidade de vida à população local.

A Amazônia tem sido foco da atenção mundial como natureza e como sociedade. Na primeira condição se coloca em relevo a importância da maior floresta tropical do planeta enquanto acervo de biodiversidade e como base de prestação de serviços ambientais para a estabilização do clima global. Na segunda condição se ressaltam os usos da base natural da região que se fazem (a não ser em poucas exceções sempre lembradas) pondo em risco tudo o que se poderá obter de uma utilização mais qualificada - nas expressões correntes, racionais - das suas características naturais e dos seus atributos locais (COSTA, 2005).

A intervenção do Estado quer seja através de projetos, programas ou planos, de uma forma ou de outra condicionaram novas dinâmicas sócio-econômica-ambientais, na Região Amazônica, essas dinâmicas podem ter produzido padrões diferenciados na relação entre políticas públicas e o desenvolvimento regional, dentro de diferenciados modelos de desenvolvimento. Assim, pode-se refletir: de que forma as novas políticas públicas de turismo diante da lógica do capital globalizado tem garantido o desenvolvimento local nas cidades amazônicas e como essas tem se organizado dentro desse contexto? Ainda na mesma perspectiva, é possível questionar por que as instâncias de governança não tem demonstrado eficiência na gestão das políticas públicas de turismo, sobretudo na Região Amazônica?

Um número significativo de ações foi desenvolvido nos últimos anos, algumas com sucesso, outras em menor proporção. Dentre as realizadas destacam-se: estudos de mercado; realização de diagnósticos de desenvolvimento turísticos nas diferentes regiões do Estado do Pará, e; Implantação de obras infraestruturais para a mobilidade e comodidade de fluxos turísticos. Programas como o PROECOTUR e PRT têm mobilizado empresários, população local e sociedade civil organizada, no intuito de conciliar interesses e estratégias para o desenvolvimento de localidades a partir do planejamento turístico. No entanto o setor precisa ainda de estudos mais aprofundados no sentido de entender sua dinâmica na Região Amazônica em especial, para compreensão da nova configuração dos sistemas produtivos onde os agentes sociais são protagonistas de ação desenvolvida tanto pelo Estado, por Organizações Não-Governamentais, como também pela iniciativa privada.

Sendo assim, neste capítulo serão discutidos aspectos referentes à possibilidade da atividade turística ser uma geradora de desenvolvimento em âmbito regional/local, especialmente na Região Amazônica, foco desta pesquisa.

2.1 O TURISMO COMO ATIVIDADE EMERGENTE

A gênese do turismo como viagem organizada por agentes, que visa o lazer e o descanso, com o uso de infraestruturas e equipamentos como hotel, restaurantes, agências de viagens, tem seu marco em Thomas Cook. Esse inglês organizou uma viagem de trem entre as cidades inglesas de Leicester e Loughborough, na Inglaterra, levando um grupo para participar de um congresso antialcoólico em 1841 (FIGUEIREDO, 2010).

Sem dúvida alguma, a maior contribuição de Cook para o turismo está na introdução do conceito de excursão organizada nessa atividade, conhecida hoje com o nome de *packaged tour* (pacote turístico), pois permitiu que uma grande massa da população tivesse acesso às viagens de férias. O acesso de um quantitativo expressivo de viajantes está associado ao desenvolvimento dos transportes, principalmente após a Primeira Guerra Mundial, quando o turismo foi impulsionado pela abertura de ferrovias inicialmente na Europa e posteriormente na América do Norte. Paulatinamente, o setor de transportes possibilitou num aumento expressivo das viagens, bem como do barateamento das mesmas. Para Acerenza (2002, p. 68):

O período compreendido entre a segunda metade do século XVIII e a primeira metade do século XIX marca outro momento significativo na evolução do turismo. A transformação econômica e social decorrente da Revolução Industrial e o conseqüente surgimento de uma classe média e próspera, com novos gostos e necessidades, especialmente no que diz respeito às férias, e favorecida, além disso,

pelos rápidos aperfeiçoamentos dos transportes, fez com que aumentasse o número de pessoas que viajassem por prazer.

É válido destacar que o processo de propagação da atividade turística descrito anteriormente conseguiu consolidar-se não somente em função do fortalecimento de um “simples capitalismo”, mas de um capitalismo de forma globalizado, ou seja, neste período nos deparamos com o termo globalização da economia, período este caracterizado pela nova forma gerada nas últimas décadas pelo processo de acumulação e internacionalização do capital além das restrições crescentes que seu funcionamento e suas forças dominantes (corporações transnacionais e detentores do capital financeiro) impõem à soberania e à autonomia dos Estados nacionais.

Harvey (2010) aponta que as transformações da economia política nas últimas décadas permitiram muitas modificações radicais, concernente às práticas de poder e práticas do Estado. Para o autor, todos os grandes eventos ocorridos desde a primeira grande recessão econômica do pós-guerra, caracterizado no período de 1945 a 1973 influenciaram substancialmente para o desenvolvimento histórico-geográfico em âmbito mundial. As dificuldades atravessadas pelo sistema capitalista no período pós-guerra, isto é, a partir de 1945 são provenientes de dois pontos básicos. O primeiro advém das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços e da necessidade de exercer suficiente controle sobre o emprego da força de trabalho para garantir a adição de valor na produção e, portanto, lucros positivos para um maior número possível de capitalistas. A segunda dificuldade está imbricada na capacidade de homens e mulheres realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas.

Para responder as inquietações acerca do surgimento ou não de um novo sistema de produção a partir das mudanças no sistema capitalista, Harvey recorreu aos princípios da escola da regulamentação apoiado pelos pesquisadores como Aglietta, Lipietz e Boyer. Diante disso, Harvey levanta a hipótese de que os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e do período de expansão do pós-guerra são suficientemente significativo para tornar a tese de uma passagem do fordismo para um novo regime, denominado de acumulação flexível.

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez (HARVEY, 2010, p. 135).

Para o autor, o único instrumento que saía da estrutura rígida era a política monetária, ou seja, na capacidade de imprimir a moeda, no entanto, isso não foi suficiente para o reajuste

social, econômico e político. Diante disso, o mundo acompanhou uma verdadeira reestruturação econômica que o autor chama de passagem para um regime de acumulação inteiramente novo de regulamentação política e social denominada de “acumulação flexível”.

Ela se apóia na flexibilidade dos processos do trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizam-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2010, p. 140).

Vale destacar que a flexibilidade apontada por Harvey criou um novo cenário de produção que de alguma forma contribuiu para novas estruturas de planejamento e gestão pautada na cooperação entre o poder público e privado, no entanto, a flexibilidade pode ter acentuado também as desigualdades entre diferentes regiões em todo o mundo. Em momento oportuno serão apresentados e discutidos elementos acerca da formação, características e desigualdades referentes à região.

A compreensão de um novo cenário de produção apontado por Harvey em meados do século XX nos remete a necessidade de entender a trajetória da atividade turística como instrumento gerador de renda ainda no período da II Revolução Industrial, isto é, em meados no século XIX, pois coincidentemente ou não, a produção do turismo organizado iniciou-se no período em que a Inglaterra tornava-se a grande potência mundial com o advento da Revolução Industrial ainda no início do século XVIII. Para Figueiredo (2010, p. 242), no período da Revolução Industrial, “a máquina a vapor revolucionou o transporte com navios e posteriormente, as locomotivas e trens. O mundo tornou-se mais conhecido. A ciência impulsionou viajantes pelas regiões ainda não conhecidas do globo”.

Curiosamente, faz-se necessário interligar alguns acontecimentos intimamente relacionados entre as “Revoluções” acompanhadas pela humanidade e a atividade turística ao longo dos séculos. Para tanto, o quadro 1 apresenta uma síntese dessa relação:

Quadro 1 - Relação entre fatos históricos mundiais e o desenvolvimento da atividade turística

FATOS HISTÓRICOS	DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA
Revoluções Industriais (1ª e 2ª) - Meados do século XVIII até o final do século XIX	1ª excursão organizada por Thomas Cook, em 1841 para participação em Congresso no Reino Unido. Avanço nos meios de comunicação e de transportes. Nesse momento o turismo gera poucos impactos sobre o meio, dadas as limitações das instalações construídas.
Revolução técnico-científica (início do século XX)	Modificação e degradação rápida - corresponde ao turismo de massa e ocorre a partir dos anos 1950, com apogeu entre 1970 e 1980. A demanda aumenta, há a saturação de locais turísticos, a urbanização de áreas rurais e litorâneas.
Revolução Ambiental ⁵ (início da década de 1990)	Fase na qual o turismo passa a considerar os problemas do meio ambiente. Considera-se para esta pesquisa meados de 1980, com a ocorrência maior do chamado Ecoturismo ou Turismo Ecológico. Trata-se de uma renovação do turismo e revalorização do meio ambiente.

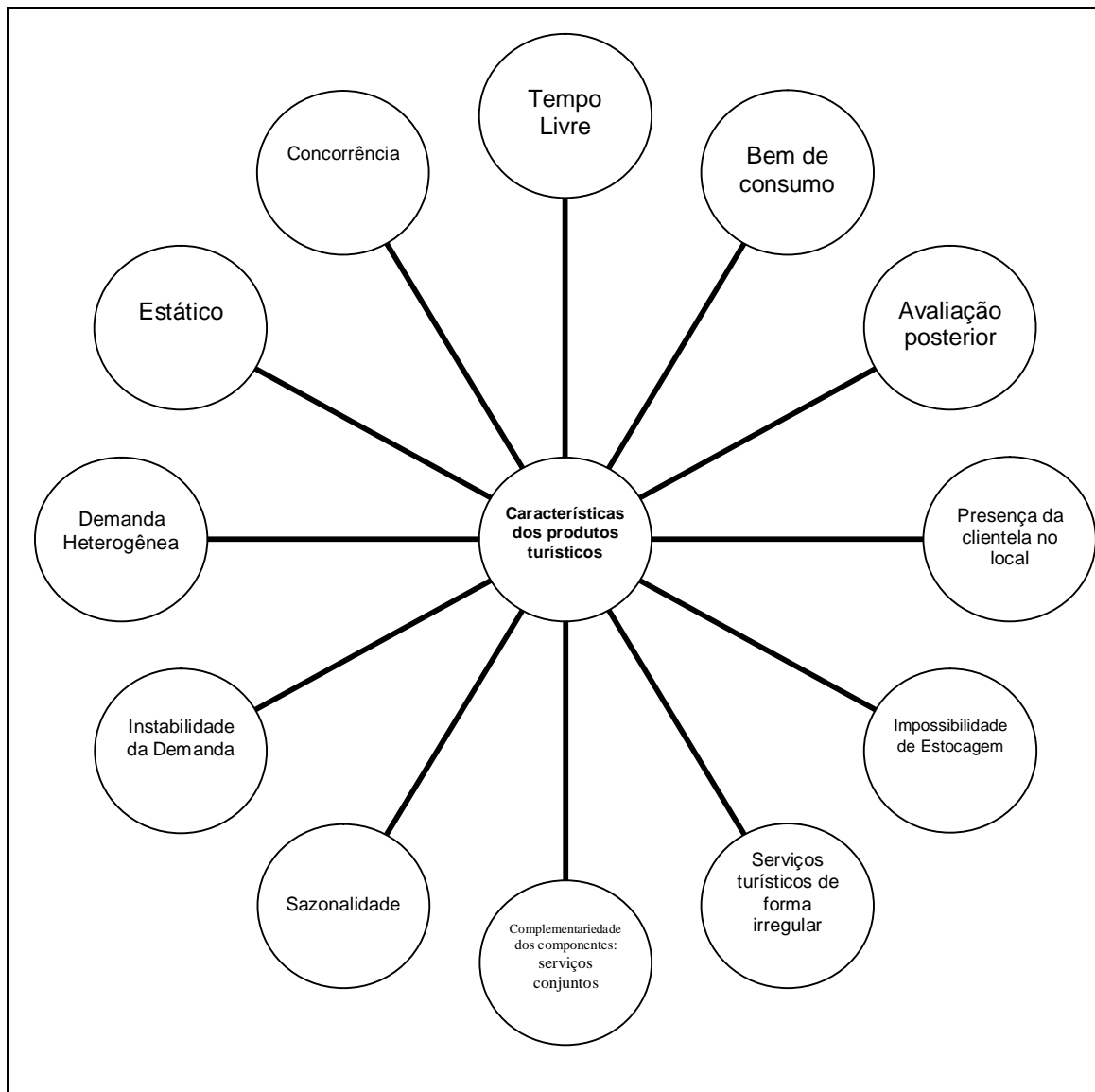
Fonte: Nóbrega (2007).

Percebe-se uma grande relação entre os fatos históricos e o processo de desenvolvimento da atividade turística, no momento em que a atividade é tratada como um produto até a fase de reflexão sobre os efeitos causados, principalmente, sobre os aspectos naturais e sobre sua real possibilidade de distribuição de renda e melhoria social. De acordo com Acerenza (2002), até 1950 o setor distributivo do turismo empreendeu uma considerável transformação devido à tendência de uma maior integração no setor, e como consequência da entrada de empresas que, até então, não estavam relacionadas ao turismo. As organizações industriais e financeiras, a partir dos seus interesses paralelos buscando novas possibilidades de aplicar o capital de forma produtiva, não tardaram em perceber o potencial de negócios que o homem que viajava representava. Dessa forma, houve um investimento expressivo do grande capital no setor de viagens, além da introdução de técnicas de *marketing*, utilizadas em outras esferas do mundo dos negócios.

Com a introdução das novas técnicas de *marketing* no setor turístico, o enfoque da comercialização do turismo mudou, surgiu assim, o conceito de produto turístico, e com ele, uma “*standardização*”, ou seja, uma padronização da oferta turística que, definitivamente, em conjunto com o desenvolvimento do transporte aéreo, foram os fatores que deram o grande impulso ao turismo em âmbito mundial. Entende-se por produto turístico um conjunto de atrativos, atividades e serviços consumido por um determinado turista sob um preço específico. Para Ansarah (2001), o produto turístico tem características próprias, devendo abranger um leque diverso de variáveis conforme apresentado a seguir.

⁵O autor Benchimol (1992) considera uma nova relação na sociedade, iniciada na década de 1990, como “Revolução Ambiental”. Para ele, nesse período, grandes mudanças e transformações ocorreram na relação homem-natureza e sociedade, sendo necessária uma maior interação sócio-cultural. Para maiores detalhes ver: “Eco-92: Borealismo ecológico e tropical ambiental”.

Figura 1 - Características dos produtos turísticos



Fonte: Elaboração própria a partir de Ansarah (2001, p. 22).

Como os produtos turísticos apresentam uma composição extremamente intangível, devido ao elemento prestação de serviço, associam-se a um leque de elementos materiais e criam um produto singular, bem diferente da composição dos produtos comumente consumidos pela população de um modo geral. A seguir será apresentado um detalhamento das características apresentados na figura 1 conforme apontado por Ansarah (2001):

- a) **Bem de consumo abstrato:** os consumidores não podem vê-lo, tocá-lo no momento da compra;

- b) **Superposição da mão-de-obra (produção):** a avaliação do consumidor é posterior, pois os serviços são consumidos no momento de sua utilização. Dessa forma, o produto é consumido no momento da prestação do serviço;
- c) **Necessidade da presença da clientela no local da produção:** é o turista que se desloca até o local que congrega os componentes do produto, como por exemplo, até uma determinada atração do seu interesse;
- d) **Impossibilidade de estocagem (consumo imediato):** caso o produto não seja vendido em um determinado dia, jamais este será recuperado. Para ilustrar temos as mesas de restaurantes, ingressos para parques temáticos, assentos de aeronaves;
- e) **Serviços turísticos prestados de forma irregular:** em grande parcela, a mão-de-obra não é qualificada para desenvolver os serviços que garantam a satisfação dos clientes, especialmente em períodos de alta temporada e feriados prolongados dada a quantidade expressiva da demanda nesses períodos;
- f) **Complementariedade dos componentes:** O produto turístico necessita de um conjunto de facilidades como equipamentos de recreação, transportes, alojamentos, para a efetivação do consumo do produto. A falta de algum componente pode inviabilizar o fluxo de turistas;
- g) **Concentração das atividades turísticas no espaço e no tempo, a sazonalidade:** Geralmente o consumo dos produtos turísticos se dá no período de alta temporada (feriados e férias escolares), provocando, muitas das vezes a ociosidade dos equipamentos nos meses restantes do ano;
- h) **Instabilidade da demanda:** são várias as dificuldades de prever com exatidão a demanda pelos produtos turísticos, face à renda da população, diferentes gostos, situação política e econômica dos núcleos receptores, entre outros;
- i) **Demanda heterogênea:** os promotores do mercado turístico enfrentam situações que provocam a heterogeneidade da demanda, como fatores econômicos, sociais, culturais, políticos e legais. Muitas vezes a demanda é heterogênea num mesmo país, ou até mesmo em uma região ou microrregião;
- j) **Estático:** Aqui se refere à localização do produto turístico, pois para a economia a oferta é estática e a demanda é elástica;
- k) **Acentuada concorrência entre si:** o advento da revolução tecnológica em escala global possibilitou uma maior mobilidade física e comunicativa no

mercado de uma forma geral, e a criação de novos atrativos aumentando a concorrência;

- 1) **Tempo livre:** o tempo livre (na sua grande maioria constituída por feriados e férias escolares) é um componente primordial para se adquirir o produto turístico.

Depois de apresentadas as principais características do produto turístico é importante destacar os componentes do produto turístico. Para Figueiredo (1999); Figueiredo et. al. (2012) o produto turístico requer uma articulação de muitos fatores. Isso nos mostra que o turismo utiliza-se de toda e qualquer informação do núcleo receptor (cidade ou local que recebe os turistas). Para o autor, tudo que o núcleo detiver tanto como atrativos, infraestrutura (como água encanada, energia elétrica, ou acesso), história do lugar, podem ser motivadores ou barreiras da viagem. O elemento atrativo é o principal componente, pois sem ele não há a motivação de visitar um determinado local, porém também é de extrema importância a disponibilidade dos sistemas de transportes, serviços gerais, coleta de lixo, rede de esgotos, serviços de entretenimento e serviços de hospedagem. Em síntese, o produto turístico deve ter cinco componentes básicos conforme apontado por Ansarah (2001): 1º atrações; 2º Facilidades, instalações e serviços; 3º acessos; 4º Imagens que os turistas detêm do local a ser visitado e, finalmente, 5º Preço (provavelmente o principal elemento, que decide ou não na consumação de um determinado produto).

Como se pode observar há um complexo emaranhado de características e componentes que dão concretude (in) tangível ao produto turístico. Este produto começa a se estruturar do ponto de vista organizacional e operacional durante meados do século XIX como já apontado anteriormente, através do trabalho de Thomas Cook, no entanto, é recentemente que a função de ser um termômetro no aumento do fluxo turístico, com o oferecimento de serviços com qualidade⁶, que os produtos turísticos vêm ganhando destaque do ponto de vista da gestão pública e privada do setor.

A partir de 1970, inicia-se uma nova etapa no desenvolvimento do turismo. Vários países, estimulados pelos evidentes benefícios que o turismo proporcionava às comunidades receptoras, fundamentalmente no aspecto econômico, começam a fomentá-lo mediante a

⁶ Para Castelli (2001, p. 145) “um serviço de qualidade é aquele que atende às expectativas tanto explícitas quanto implícitas dos clientes. Considerando que tais expectativas são muito pessoais, deduz-se daí o caráter subjetivo do seu conceito”.

criação de centros turísticos planejados, contando para isso, com o decidido apoio de organismos internacionais de desenvolvimento.

As condições climatológicas e os hábitos da população em relação às férias são os fatores que, em grande medida, influíram para que o turismo apresentasse essas características diferenciadas em cada região. Nas regiões temperadas, o evidente desejo de uma parte da população de aproveitar as férias de verão na beira do mar em uma casa própria ou em uma segunda morada foi o que deu origem ao desenvolvimento espontâneo dos centros turísticos. Por outro lado, as regiões cálidas, o clima ameno e a ausência de hábitos de férias generalizadas na população obrigaram o turismo a se desenvolver com propósitos econômicos, mediante incentivos para atrair investidores. Em alguns casos, inclusive, recorreu-se ao endividamento externo para promover os grandes centros turísticos iniciados a partir dos anos 1970, inclusive no Brasil (ACERENZA, 2002).

Um ponto bastante comum na academia e nos planos governamentais é analisar o turismo sob os aspectos da oferta, demanda, e do mercado turístico. Nessa perspectiva são abordados alguns elementos que são cruciais para que o turismo possa desenvolver e que de fato possa gerar divisas econômicas a todos os atores envolvidos a partir da atividade, inclusive aos moradores locais. De acordo com Lage; Milone (2000), os principais fatores que influenciam na decisão de consumo por um particular ou serviço específico pela demanda turística são em primeiro lugar, os preços dos produtos turísticos; seguidos pelos preços de outros produtos; em terceiro lugar pela renda dos consumidores; em quarto lugar pelo gosto e preferências dos indivíduos e; finalmente pela propaganda.

No que concerne à oferta turística, também há uma série de fatores relacionados à produção, como o preço do produto turístico; preços dos fatores de produção; tecnologia utilizada; ação governamental. A oferta turística é constituída por atrativos turísticos sejam eles culturais materiais e/ou imateriais, naturais ou artificiais. Associados a ele temos os equipamentos e serviços turísticos que podem ser compreendidos como hotéis, bares, restaurantes, boates, agências de viagens e por fim, a infraestrutura de apoio turístico que está relacionada com aspectos mais genéricos e fundamentais para qualquer destinação que pretenda desenvolver o turismo como: saneamento básico, telefonia, supermercados, iluminação e segurança. Apresentados os componentes da oferta e demanda turística tem-se ainda o mercado turístico, este compreendido pela conexão dos elementos de demanda e oferta turística relacionada a partir da prática dos turistas no que concerne à relação das atividades que envolvem bens e serviços de viagens e afins.

O turismo é entendido como uma atividade que gera empregos, divisas, rendas e receitas através do pagamento e arrecadação de impostos. Os geradores de impacto econômico para uma cidade, um estado, uma província, um país ou um destino são proporcionados pelos gastos dos visitantes, e também pelo efeito multiplicador. O efeito multiplicador é gerado a partir da circulação da renda básica na economia local. Alguns setores específicos têm encadeamentos fortes, já outros setores têm encadeamentos fracos e multiplicadores pequenos. No entanto, é totalmente possível que haja um setor turístico em crescimento significativo, isto é, em ascensão, mas com índices significativos de pobreza junto à população local.

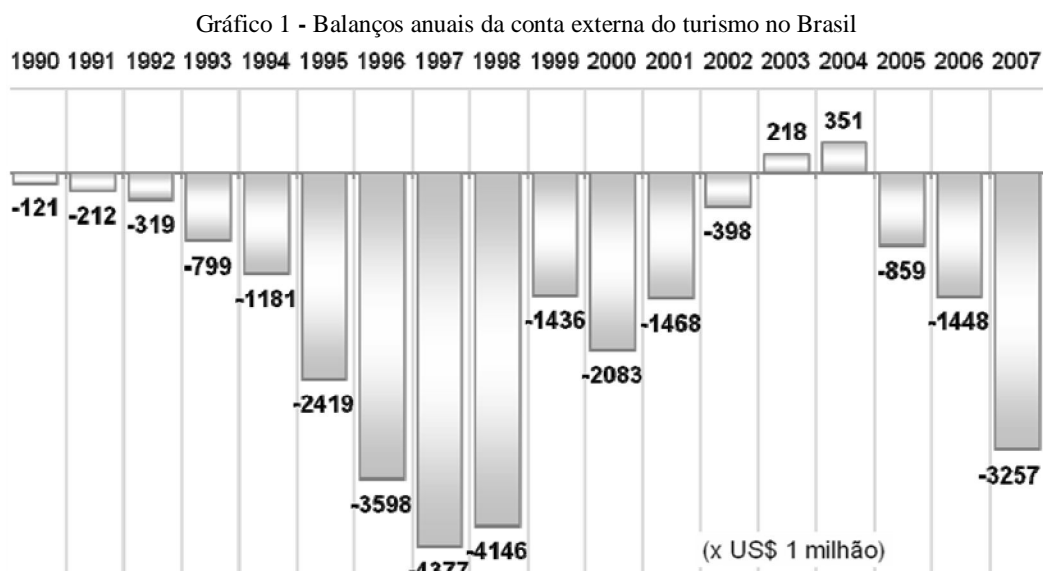
A capacidade de uma área de reter a renda turística depende e quando autossuficiente é a economia local. Se a economia local for capaz de produzir os bens e serviços que os turistas compram, maior será o efeito multiplicador. Quanto mais mercadorias tiverem de ser adquiridas de fora da região, menor será o efeito multiplicador (MCINTOSCH; GOELDNER; RITCHIE, 2002, p. 283).

É consenso na sociedade que o volume de recursos gerados nas localidades possibilita uma grande transformação da relação trabalho e mercadoria, repercutindo diretamente na economia local a partir da comercialização do produto turístico. Por outro lado, para que a atividade turística vislumbre a possibilidade de desenvolvimento em um determinado lugar é necessária à existência de alguns elementos essenciais como as características naturais, culturais e econômicas, ou seja, a existência de atrativos, infraestrutura básica e turística, como já apontados anteriormente, além de um mercado consumidor real ou potencial, grau de desenvolvimento do Estado-Nação, bem como o grau reservado de prioridade política no setor turístico para que a atividade possa desenvolver de forma adequada. Ora, diante de um setor produtivo complexo e recente, capaz de transformar realidades locais, seria interessante detalhar do ponto de vista conceitual, este setor tão propagado por diversos países em âmbito mundial.

A diversidade conceitual acerca da atividade turística foi construída ao longo das décadas do século XX sob diversos ângulos do conhecimento, no entanto, o caráter econômico ainda é o predominante principalmente quando utilizados pela máquina pública sob os argumentos do uso do setor como minimizador da pobreza e gerador de empregos. Um dos maiores especialistas no assunto, Mcintosh (2002, p. 23) afirma que turismo é a “Soma de fenômenos e relações originados da interação de turistas, empresas e governos locais e comunidades anfitriãs, no processo de atrair e receber turistas e outros visitantes”.

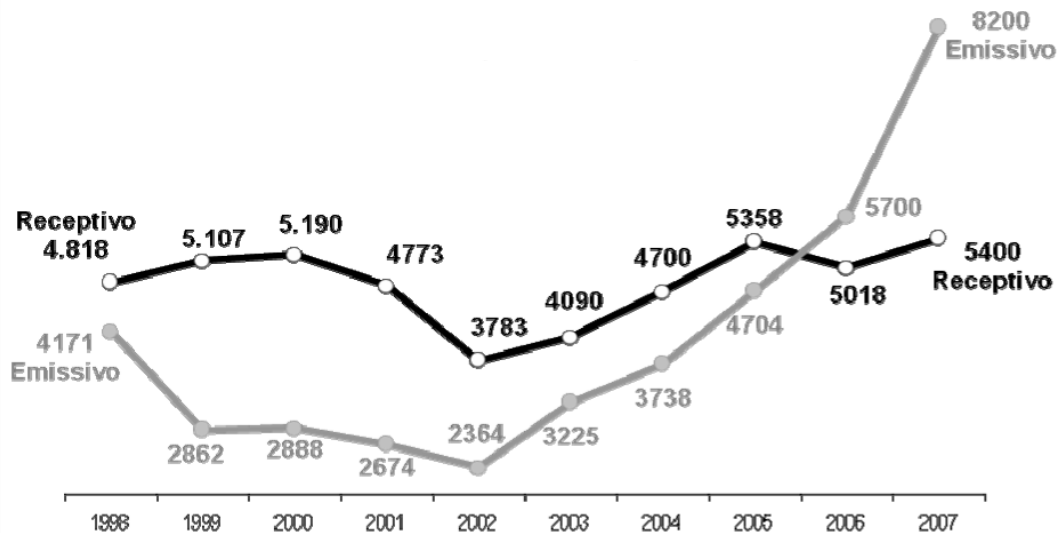
Percebe-se a complexidade em que a atividade turística está envolvida, perpassando às questões econômicas, embora ainda como grande foco de discussões no meio acadêmico. Não se trabalha com turismo sem haver inter-relações culturais, ou seja, sem vivenciar o dia a dia de uma dada comunidade. Utiliza-se este parâmetro justamente por se entender que o turismo ultrapassa a lógica econômica, sendo necessário também enxergá-lo sob a ótica da ética, da soberania, da diversidade e identidade cultural da democratização de todos os territórios. Por outro lado, as discussões sobre a inserção do turismo no âmbito governamental engendram-se nos aspectos voltados principalmente no campo econômico, motivando os gestores à incorporação do setor no planejamento estratégico de vários países, com fins de acúmulo financeiro entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Para Rabahy (2003), os benefícios se traduzem entre efeitos diretos e indiretos a partir dos gastos turísticos nas diversas localidades efetuados pelos visitantes, os quais geram salários e rendas para os diversos setores envolvidos, como hotéis, restaurantes, agências de viagens, empresas de transportes, localidades de recreação, comércio, entre outros.

Apesar dos discursos acadêmicos, da esfera do poder público e de alguns setores privados, como por exemplo, de transportes e de eventos, serem por demais otimistas, vale apresentar as duas figuras abaixo que num balanço entre o turismo emissivo, aquele proveniente das saídas de brasileiros para o exterior, e o receptivo, este relacionado à entrada de estrangeiros no território brasileiro, geraram uma série histórica desfavorável à perspectiva da geração de recursos ao território brasileiro. Então, diante do cenário desfavorável à economia brasileira, por que há tanto interesse em desenvolver a atividade turística no Brasil?



Fonte: SEBRAE (2006)

Gráfico 2 - Mercado internacional do Brasil em relação aos fluxos emissivos e receptivos



Fonte: SEBRAE (2006)

Diante do questionamento levantado anteriormente, não é possível responder apenas sob um aspecto. Primeiramente não há uma uniformidade metodológica que abarque o volume do fluxo turístico no Brasil, isso sem sombra de dúvida já coloca em discussão os dados levantados pelo SEBRAE (2006). Outro ponto relacionado à discrepância entre entrada e saída de turistas está relacionada à taxa cambial entre o real e as moedas do euro e do dólar. Como houve uma valorização da moeda brasileira desde sua criação em 1994, isso possibilitou na configuração de um maior volume de brasileiros viajando para o exterior, haja vista que ainda há no Brasil, uma baixa diversidade de produtos turísticos com qualidade e mais competitivos no que se refere ao preço disponibilizado aos clientes finais, ou seja, são demasiadamente caros se comparados com produtos de países como do Caribe e América do Sul, como Argentina, Peru, Costa Rica e Panamá.

Uma possível estratégia econômica capaz de equacionar este desequilíbrio na balança de pagamentos dos estados brasileiros é realizada, em diferentes níveis entre os 26 Estados da Federação, além do Distrito Federal. Atualmente, há um esforço dos estados em aumentar a qualidade de produtos com preços mais competitivos, isto é, torná-los mais acessíveis ao público, especialmente ao povo brasileiro. A tabela exposta à seguir apresenta um *ranking* entre os Estados brasileiros acerca do volume de desembarques em aeroportos do Brasil.

Tabela 1 - Número de turistas, parcelas de mercado e *ranking* dos estados brasileiros entre 1998 e 2006

Pesquisa 1998 (n° de turistas X 1000)				Pesquisa 2001 (n° de turistas X 1000)				Pesquisa 2006 (n° de turistas X 1000)			
UF	Posição	n.º de turistas	%	UF	Posição	n.º de turistas	%	UF	Posição	n.º de turistas	%
SP	1º	7.144	18,72	SP	1º	9.497	22,97	SP	1º	12.140	29,4
RJ	2º	3.133	8,24	RJ	2º	3.888	9,40	RJ	3º	3.600	8,7
CE	3º	2.789	7,30	CE	7º	2.422	5,86	CE	8º	1360	3,3
PR	4º	2.674	7,05	PR	5º	2.851	6,90	PR	7º	2.440	5,9
MG	5º	2.636	6,94	MG	4º	3.608	8,73	MG	2º	4.460	10,8
BA	6º	2.636	6,87	BA	3º	3.667	8,87	BA	4º	3.050	7,4
SC	7º	1.948	5,07	SC	8º	2.313	5,59	SC	5º	2.980	7,2
PA	8º	1.872	4,94	PA	15º	667	1,61	PA	17º	413	1,0
PE	9º	1.833	4,79	PE	9º	1.474	3,57	PE	8º	1.360	3,3
RS	10º	1.566	4,08	RS	6º	2.439	5,90	RS	6º	2.640	6,4
ES	11º	1.566	4,12	ES	12º	1.003	2,43	ES	10º	1.280	3,1
MA	12º	1.451	3,75	MA	17º	592	1,43	MA	19º	330	0,8
GO	13º	1.069	2,80	GO	11º	1.279	3,09	GO	10º	1.280	3,1
PB	14º	993	2,60	PB	13º	835	2,02	PB	15º	454	1,1
RN	15º	878	2,32	RN	10º	1.397	3,38	RN	12º	537	1,3
PI	16º	687	1,78	PI	14º	684	1,57	PI	22º	165	0,4
AL	17º	573	1,46	AL	19º	481	1,16	AL	15º	454	1,1
AM	18º	477	1,25	AM	22º	157	0,38	AM	20º	250	0,6
DF	19º	470	1,23	DF	16º	617	1,49	DF	17º	413	1,0
SE	20º	370	0,97	SE	18º	506	1,22	SE	20º	250	0,6
MT	21º	363	0,95	MT	20º	371	0,90	MT	12º	537	1,3
MS	22º	309	0,81	MS	21º	326	0,79	MS	12º	537	1,3
RO	23º	263	0,69	RO	24º	58	0,14	RO	22º	165	0,4
TO	24º	202	0,53	TO	23º	137	0,33	TO	24º	124	0,3
AP	25º	118	0,31	AP	25º	56	0,14	AP	25º	41	0,1
AC	25º	118	0,31	AC	27º	17	0,04	AC	25º	41	0,1
RR	27º	46	0,12	RR	26º	34	0,08	RR	27º	29	
BR		38.208	100%	BR		41.300	100%	BR		41.300	

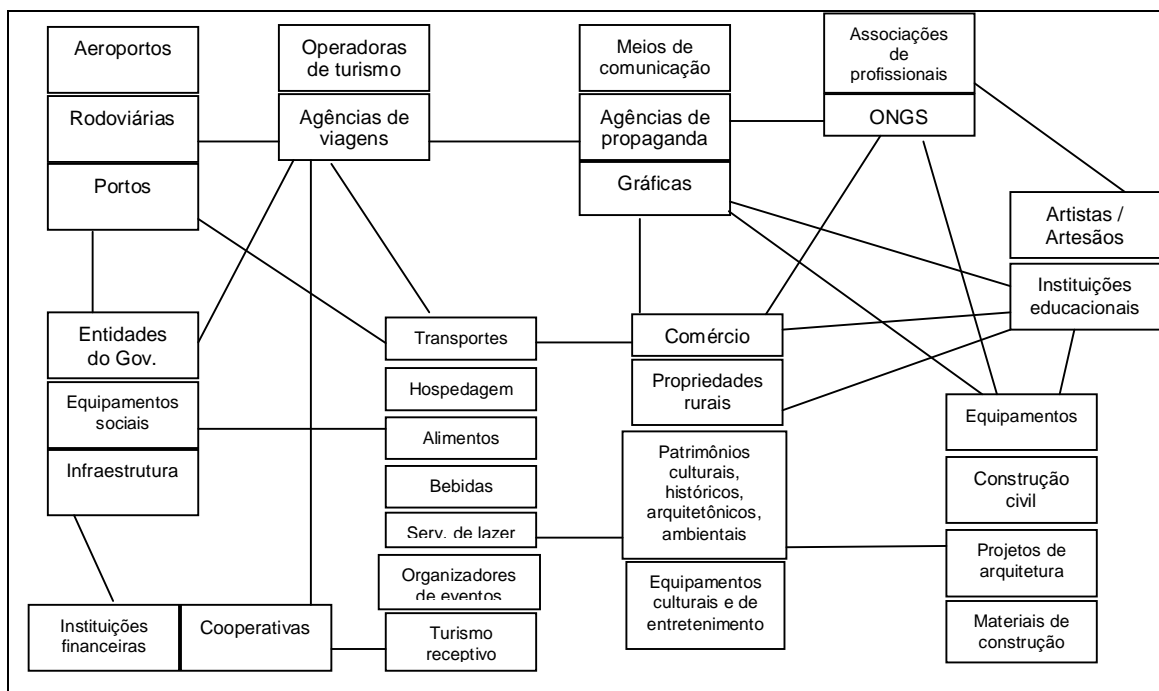
Fonte: SEBRAE (2006).

A tabela 1 demonstra uma perda de mercado sistemática do Pará entre os anos de 1998 e 2006. Ao final deste período, o Pará, por exemplo, detinha somente 1% da captação de turistas de todo o território nacional. É sabido que os valores das tarifas aéreas são demasiadamente altas se comparados a outros estados como do Ceará e Pernambuco, associado a isto também pode-se destacar o alto valor cobrado pelos serviços de restauração e de meios de hospedagem no estado paraense, isso sem falar na limitação de rotas aéreas ligando o Pará aos principais destinos emissores de turismo como os Estados do Maranhão, Amapá e Amazonas. Também é importante destacar as condições desfavoráveis da malha rodoviária no Pará, que além da falta de manutenção de vias como a PA-150, PA-279, BR-230, ainda os munícipes e turistas ainda se deparam com uma insegurança no que diz respeito aos assaltos realizados aos ônibus que trafegam no interior do Pará. Outro meio de transporte muito utilizado na região Amazônica, e conseqüentemente no Estado do Pará é o barco. As

estatísticas apontadas na tabela 1 apesar de estarem vinculadas diretamente ao transporte aéreo, poderiam ter maior representatividade no volume de turistas, caso houvesse um maior investimento na estrutura portuária do Estado, pois a baixa oferta de linhas fluviais regulares, o alto tempo despendido nas viagens, a falta de uma fiscalização eficiente acerca da lotação das embarcações, e a falta de equipamentos de segurança como coletes salva-vidas de parte das embarcações são fatores que desencorajam as viagens de turistas no interior do Pará.

A necessidade de trabalhar o turismo para além dos aspectos econômicos torna a tarefa muito complexa, pois as dificuldades encontradas remetem à ideia da compreensão da atividade turística de forma sistêmica conforme apresentado a seguir:

Figura 2 - Cadeia produtiva do turismo



Fonte: Adaptado de Beni (2002).

Os componentes acima expostos retratam as variáveis importantes para a implantação e gerenciamento da atividade turística em uma determinada localidade, consequentemente, consolidando um significativo instrumento de melhoria de qualidade de vida, caso o mesmo seja reavaliado constantemente. Não bastasse a diversidade de setores que o turismo envolve hoje se percebe um mercado e consequentemente ações governamentais voltados para uma fragmentação da oferta e demanda turística, ou seja, há uma especialização de serviços oferecidos nos destinos turísticos, afinal os turistas tem diferentes gostos, anseios e expectativas.

2.2 TURISMO E SEGMENTAÇÃO DE MERCADO

Observou-se nas últimas décadas do século XX uma verdadeira transformação do ponto de vista dos interesses e gostos dos turistas em âmbito mundial. A alteração estimulada significativamente pela Revolução Tecnológica vivenciada na década de 1970 e tão efervescente nos dias atuais gerou um novo modelo de consumo no mercado mundial. Este fator associado ao desenvolvimento dos meios de transportes aliado ao maior tempo livre e as melhores condições econômicas das pessoas, de fuga dos grandes centros (como forma de recuperação do equilíbrio físico e espiritual de seus moradores), alteraram significativamente o setor turístico. Como consequência, houve um aumento do número de pessoas viajando, ou propensas a viajar, isto é, o que antes era um privilégio de apenas uma minoria, agora toma proporções maiores.

Para Panosso Netto e Ansarah (2009) a necessidade da criação dos segmentos de mercado turístico surge devido ao fato de as empresas e os governos desejarem atingir, de forma mais eficaz e confiável, o turista real ou o consumidor potencial. É evidente que a dificuldade de um único destino turístico⁷ contemplar todos os anseios do público em geral, assim, a segmentação torna-se o meio mais preciso de se atingir o público desejado. A afirmação do autor remete a ideia do uso de uma estratégia utilizada basicamente pelos estudiosos do *marketing*, que utilizando várias ferramentas e técnicas de pesquisa com ajuda dos estudos da psicologia e a economia, por exemplo, conseguiram esboçar um desenho capaz de ajudar na busca, no redirecionamento, ou até mesmo na decisão de desistir de determinados nichos de mercado já saturados ou em propensão de se desenvolver. Os critérios adotados nos estudos de segmentação variam de acordo com a linha teórica adotada, no entanto, os mais comuns são os demográficos, geográficos, psicológicos e econômicos.

Diante do cenário referente ao aumento do consumo de produtos turísticos e incremento do turismo de massa, surgem novos produtos para atender cada vez mais a necessidade dos turistas. Nesse sentido, Moraes (1999) aponta três pontos específicos que configuram a alteração do foco das empresas na atualidade: a) O próprio direcionamento do *marketing* mudou, fazendo deste um instrumento para conseguir atingir a satisfação do cliente e encantá-lo, e não somente conseguir vender o produto; b) O cliente atual, que possui outro tipo de comportamento em relação ao consumo, não só passou a ser mais exigente no

⁷ Segundo Bigné; Font; Andreu (2000, p. 31) destino turístico é "un área que presenta características reconocidas por los visitantes potenciales, las cuales justifican su consideración como entidad y atraen viajes al mismo, con independencia de las atracciones que existan en otras zonas".

cumprimento dos contratos, como também direcionou as suas reivindicações para outras espécies de produtos; c) Foi a recessão econômica mundial dos anos 1980 e, conseqüentemente, o emprego de recursos como a reengenharia, a qualidade total, a administração holística, entre outras que geraram esta ruptura no mercado global. Acrescentando a contribuição da autora também podemos enumerar outros fatores também como cruciais nesse entendimento. Hoje, o mercado está cada vez mais competitivo e, considerando a atividade turística um setor complexo e de difícil controle gerencial, é necessário concatenar aspectos internos e fatores externos como a política mundial, intempéries climáticas, e outros, e dessa forma a atividade é difícil de ser gerenciada. Outro ponto que merece destaque é o caráter criativo que deve transitar pelas decisões das empresas buscando sempre prever as tendências econômicas e sociais.

A questão discutida por diferentes empresas concorrentes no mercado global é como atrair e satisfazer o turista, pois realizar um estudo do setor turístico numa perspectiva de desenvolvimento regional proporcionado pela implantação de políticas públicas requer uma reflexão desprendida de elementos meramente quantitativos, pois a experiência da visita exige uma ruptura com as formas tradicionais do turismo, afinal os turistas tornaram-se mais exigentes diante da oferta dos produtos oferecidos no mercado. Além disso, o aumento crescente do número de viagens diante das facilidades de pagamentos, melhoria dos transportes e férias remuneradas garantidas em todo o mundo, associado ao aumento da concorrência entre diferentes empresas permitiu uma maior oferta de produtos e serviços com diferentes níveis de qualidade e preços, muito embora, com características espetacularizadas que não retratam por si só a essência cultural e econômica de um determinado povo.

A busca incessante do poder público em refuncionalizar lugares depreciados e/ou abandonados que compõe a oferta turística, representados principalmente pelos centros históricos, tem motivado uma ampla discussão na academia acerca das intervenções públicas desses locais, para atender comumente ao turista, e não a própria população local. Com o processo de urbanização agressiva nos últimos anos, o lugar do cidadão transformou-se em um lugar de consumo. Sobre este aspecto, Figueiredo (2008) afirma que o espaço relacional e cidadão, para ser “do cidadão”, deve se referir não só ao acesso físico, pois para demonstrar apenas o uso, e para se transfigurar o usuário em cidadão é necessário que os espaços façam parte da vida cotidiana e sagrada de uma sociedade.

Sendo assim, o espaço público poderia ser pensado como produto e produtor de relações, e que conforma as contradições do capitalismo, no Brasil mais ainda. Esses espaços recebem ações intervencionistas de planejadores que inscrevem nele os fundamentos

ideológicos das políticas públicas em voga, da mesma forma que recebem ações alternativas de resistência e insistência na transformação. Nessa dinâmica se distribuem as ações de planejamento urbano e regional (FIGUEIREDO, 2008).

Para Figueiredo (2008) as cidades pós-modernas tem uma dupla função. A primeira está relacionada à disponibilidade de opções de lazer aos moradores, garantindo o bom funcionamento da engrenagem urbana, calcada na dicotomia trabalho/lazer. A segunda função está relacionada a um lugar de referência da cultura, divertimento, entretenimento, como uma amostra dos “produtos” que a sociedade tem. Essa reflexão apontada por Figueiredo (2008), Figueiredo et al. (2009) pode ser observado também em diferentes cidades que ao longo dos últimos anos vem recebendo recursos financeiros voltados ao desenvolvimento turístico no Oeste do Pará, principalmente no caso de Santarém.

Muitos atrativos turísticos em âmbito mundial como a *Disneyland* imprimiram uma marca ao longo dos tempos, associando a imagem do destino a uma experiência única que se caracteriza como uma experiência vivenciada, característica do turismo pós-moderno. Estas novas experiências compreendem no sabor, odor, visão, tato, cor, som, entre outros sentimentos que compõem uma nova configuração do turismo. Sobre essa discussão Sérgio Molina, teórico mexicano, apresenta algumas reflexões acerca do tipo de consumidor com que o mercado turístico se defronta nos dias atuais, pois é fundamental perceber essas diferenças no intuito de proporcionar produtos que atendam às características e anseios dos clientes numa conjuntura globalizada.

Quadro 2 - Diferenças entre o consumidor moderno e pós-moderno

CONSUMIDOR MODERNO	CONSUMIDOR PÓS-MODERNO
Centralizado	Descentralizado
Sujeito à lógica totalizante do mercado	Emancipatório
Condutas previsíveis e contínuas	Condutas prováveis e fragmentadas
Supõe racionalidade do consumo	Componente fenomenológico
Realidade única	Múltiplas realidades
Identidade única	Múltiplas identidades
Impulsiona uma visão universal	Peculiaridades; visões alternativas

Fonte: Molina (2003)

Para Molina (2003), o consumidor pós-moderno rompeu com algumas barreiras nos últimos 40 anos. O consumidor do novo milênio é mais independente, pois ele busca gostos diferenciados que extrapolam o turismo de sol e praia, segmento padrão até por volta dos anos 1970. O consumidor moderno era induzido a experimentar um produto uniforme e padrão em

todo o mundo. Por outro lado, o turista pós-moderno em virtude de um maior acesso à informação, possibilitado principalmente com a ampliação da *internet*, tem acesso às diferentes culturas e produtos dos mais variados tipos e preços. Assim, a atividade turística toma diferentes formas e amplia as opções de produtos no mercado para atender diferentes demandas de consumidores.

Na atual economia de serviços, muitas empresas simplesmente concentram as experiências em torno das suas ofertas tradicionais para vender melhor. No entanto, a experiência acontece quando uma empresa intencionalmente usa os serviços como um palco e os produtos como suportes para atrair os consumidores de forma que crie um acontecimento memorável, pois os produtos no setor turístico são intangíveis, portanto difíceis de construí-los face sua complexidade de composição. De acordo com Beni (2004), as experiências no turismo são intrinsecamente pessoais e só existem na mente da pessoa que tenha sido cativada em um nível emocional, físico, intelectual ou até mesmo espiritual. Marcas são associadas ao processo da economia da experiência, na perspectiva de alimentos e bebidas, os restaurantes temáticos ultrapassaram a necessidade única da satisfação de simplesmente saciar a fome ou a sede. Restaurantes como o *Hard Rock Café*, *Planet Hollywood*, onde a comida ou a bebida tornaram-se apenas um suporte para o que é entendido como entretenimento.

A complexidade do entendimento da atividade turística merece uma reflexão direcionada ao turista tanto do ponto de vista externo quanto interno. Externamente relaciona-se ao espaço físico e ao tempo. Internamente porque o imaginário do turista é instigado pela intelectualidade e pelos aspectos emocionais com intuito de vivenciar experiências únicas na descoberta do desconhecido e do diferente. Essa nova característica foi emoldurada através do tempo, construída por acesso à informação, melhoria na renda, disponibilidade de tempo, ou seja, situação construída por fatos históricos em âmbito mundial.

A preocupação em delimitar muito bem onde se encontra o papel das empresas em definir produtos turísticos que atendessem as diferentes necessidades dos turistas foi de certa forma construída a partir de estudos na década de 1970, como aponta Barretto; Rejowski (2009, p. 4):

Até a década de 1970 a literatura parecia reconhecer apenas o turismo, uma atividade indiferenciada, e o turista, uma espécie de ser genérico também indiferenciado. Em 1972 o sociólogo israelense Erik Cohen questionou a existência desse turista genérico e elaborou uma tipologia interacional, baseada fundamentalmente, no grau de independência com que os turistas se movimentavam e no grau de interação que mantinham com os lugares visitados.

A grande dissolução do ser “genérico” pode ser entendida por uma ruptura e/ou questionamento do turismo massivo, pois este não tinha na sua bagagem uma reflexão do ponto de vista ambiental, social, cultural. O questionamento referente a estes fatores fez com que surgissem diferentes interesses e expectativas das pessoas. Na literatura é comum a crítica sobre a postura do turista quando visita um determinado destino, pois a impressão que se tem é que o turista vive numa “bolha”, isto é, um campo de força que o protege e que o distancia dos interesses relativos à construção do ser residente nos destinos. Dessa forma, ele não se envolve por inteiro com a cultura, com o meio natural, o que causa uma relação de imparcialidade sobre a interpretação dos locais visitados. Figueiredo; Ruschmann (2004), por exemplo, estudaram estas relações a partir dos estudos literários dos principais viajantes do mundo ao longo dos séculos. Os autores elencaram algumas características que diferenciam muito bem os viajantes do estereótipo do turista, ou seja, o genérico, com outro que surge com características mais “lapidadas”, dignas de um viajante que desbravou vários continentes, com diferentes interesses, excluindo o turístico, com um olhar mais aguçado.

Para os autores, o viajante tem uma característica de um cientista, de um conquistador. Ele corta os vínculos com o lugar de origem, tem um sentimento maior de liberdade, é curioso pela descoberta, pelas invenções. Já o turista é um consumidor de mercadorias (paisagem, cultura e símbolos). Os relatos das viagens são expressos pelas fotografias. Já os turistas possuem a curiosidade de conhecer os lugares a partir da compra de excursões e pacotes; procura o descanso e o lazer, e geralmente usa roupas espalhafatosas, bermudas, chapéus, expõem câmeras fotográficas e filmadoras.

As características expostas há pouco possibilitam uma reflexão entre as duas categorias. É oportuno dizer que as nomenclaturas trabalhadas por diferentes autores estrangeiros e brasileiros para definir diferentes comportamentos, de alguma forma é resultado de uma combinação entre as categorias de viajante e turista. O interesse sobre a motivação⁸ da viagem apresenta-se como primordial na elaboração de produtos turísticos oferecidos no mercado. Seja na área urbana ou na área rural, os produtos turísticos compõem um leque diversificado capaz de atender a todos os turistas, independente da faixa etária e classe social. São muitos os segmentos contemplados por produtos turísticos em âmbito mundial, os mais comuns são: turismo de sol e praia; turismo cultural, turismo de aventura,

⁸ A motivação da viagem é um conceito-chave na pesquisa acadêmica e no setor do planejamento do turismo. A motivação turística pode ser definida como um impulso, ou impulsos, que impedem as pessoas a viajar. A motivação pode ser gerada por fatores intrínsecos, como vontade ou desejo de ver um lugar; ou por fatores extrínsecos, como encontrar um pacote em promoção em um *site* de uma agência de viagens. Para maiores detalhes ler: Panosso Netto; Ansarah (2009).

turismo de eventos, turismo religioso, turismo rural, turismo científico, turismo náutico, turismo de pesca, ecoturismo. Uma publicação recente organizada pelos professores Panosso Netto; Ansarah (2009) trouxe uma significativa contribuição acerca dos novos segmentos de mercado, uns mais familiarizados com produtos já operados pelo mercado e outros, bastante curiosos. Vale lembrar que várias outras publicações trabalharam com a temática, muito embora ainda em formato de dissertações e teses, o que dificulta o acesso da sociedade de uma forma mais geral. O quadro 3 expõe um retrospecto dos novos segmentos, apresentaremos apenas o que consideramos menos conhecidos do público em geral:

Quadro 3 - Novos segmentos do turismo

NOVOS SEGMENTOS DO TURISMO NA ÓTICA DE PANOSSO NETTO E ANSARAH		
Turismo paisagístico	Enoturismo	Turismo automobilístico
Turismo Sertanejo	Turismo Gastronômico	Turismo de excentricidades
Turismo comunitário	Turismo GLS	Turismo de <i>fait divers</i>
Turismo ferroviário	Turismo virtual	Turismo Futebolístico
Turismo Espacial	Turismo de intercâmbio	Turismo hedonista

Fonte: Elaboração própria a partir de Panosso Netto e Ansarah (2009).

Para os autores, a realidade do mercado turístico tem mostrado uma busca incessante por novos segmentos como estratégias mercadológicas para a venda de produtos turísticos destinados a determinados grupos de público. Neles, não há fundamentação de estudos acadêmicos ou de pesquisas de mercado, mas sim de modismos ou criatividade. O propósito aqui neste trabalho não é detalhar os meandros referentes aos diferentes segmentos de mercado. Cabe nesse momento destacar a diversidade e o número expressivo de novas tipologias atuantes na academia e no mercado turístico. Portanto devemos aprofundar a discussão acerca de um segmento específico, o ecoturismo por ser um dos principais objetos de intervenção na Região Amazônica por meio dos agentes públicos, privados e do terceiro setor, inclusive nos municípios de Santarém e Belterra.

2.2.1 Ecoturismo e desenvolvimento sustentável

A Amazônia destaca-se como uma região que desperta grande interesse em proporções mundiais no interesse de turistas motivados pela diversidade de atrativos naturais e culturais. O *modus vivendi* dos moradores locais, por exemplo, imprime a autenticidade da experiência,

elemento este apenas legitimada quando transmitida pela cultura viva da comunidade receptora.

A globalização da economia avança em áreas e/ou setores mais polêmicos, como por exemplo, o ambiental. Entender o interesse de uma parcela de turistas por viagens de cunho ambiental, cada vez mais sustenta uma prerrogativa: como populações residentes e empresários locais, em espaços com grande diversidade natural, conseguem relacionar-se harmonicamente com o meio? Para a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (2006, p. 32):

Constitui um grande desafio encontrar o equilíbrio entre os interesses econômicos do turismo e a preservação do meio ambiente. Há que instituir e manter medidas e controles que assegurem a preservação do ambiente natural e o respeito da diversidade cultural e biológica.

Com a globalização, nota-se um aumento das desigualdades entre países e regiões, além de disparidades internacionais e inter-regionais. No campo do turismo geraram-se novas expectativas por parte das comunidades locais para receber diretamente os benefícios gerados pela atividade. O que se pode observar na grande maioria dos destinos turísticos é que o modelo turístico empresarial não gerou vantagens satisfatórias que anteriormente prometera em termos de desenvolvimento social nas comunidades.

Quando nos remetemos ao termo ecoturismo, primeiramente fazemos alusão a uma prática, sobretudo, de caráter ambiental. O uso desenfreado do prefixo “eco” caiu como uma luva para expectadores de plantão. Ora, mas o que é ecoturismo? Em que contexto surgiu? Hoje, tanto na academia quanto no domínio público, há algumas contradições sobre a definição da terminologia dessa atividade trabalhando termos como turismo ecológico, turismo sustentável, turismo ambiental e ecoturismo como sinônimos. Discussões à parte, vale ressaltar que a intenção de diferenciá-los vem provocando uma série de desentendimentos entre pesquisadores da área. Todo esforço gerado em procurar defini-los acaba sendo desnecessário, pois todos partem do mesmo princípio da ênfase à sustentabilidade ambiental. Prova disso é o grande número de terminologias que surgiram durante as décadas de 1970 e 1980, do século passado: turismo sustentável (RUSCHMANN, 2001); turismo suave (KRIPPENDORF, 2001); turismo responsável (OMT, 1998); turismo ambiental (HILLEL, 1994). Estes são alguns dos exemplos de novas tipologias do segmento que expressam uma nova preocupação com a questão ambiental, social e cultural que era negligenciada em relação ao foco meramente econômico.

Pode-se afirmar, então, que o ecoturismo surgiu com a ideia de ser uma possível ferramenta de conservação⁹, contrapondo-se ao turismo de massa, incentivado de forma direta e/ou indireta pelos movimentos de esquerda, *hippies* e ambientalistas, durante as décadas de 1960 e 1970, tendo maior repercussão a partir da Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, e, posteriormente na Rio 92 (NÓBREGA, 2007). Figueiredo (1999) acrescenta que o ecoturismo tem uma ideia nítida do espírito conservacionista que vai diferenciá-lo do turismo tradicional, que não possui esse espírito e, no caso do turismo de massa, até se opõe a ele. Além disso, ainda de acordo com o autor, o ecoturismo poderá contribuir para a construção de práticas de desenvolvimento sustentável em áreas naturais.

Um dos grandes entraves encontrados no desenvolvimento da atividade ecoturística foi justamente como encontrar o ponto de equilíbrio entre conservar o meio natural e contemplar as populações locais que vivem em áreas propícias para o desenvolvimento da atividade, beneficiando-as no aspecto socioeconômico, fatores esses que remetem ao conceito de desenvolvimento sustentável, a que o ecoturismo está intimamente ligado.

Ceballos-Lascuráin, responsável pela criação do termo ecoturismo, explica “que o termo constituiu-se numa forma telegráfica de expressar conjuntamente a ideia de turismo associada com a de ecologia” (PIRES, 2002, p. 76). Percebe-se, então, que o termo ecoturismo foi disseminado pelo meio acadêmico e mercadológico como forma simples e direta de associar uma atividade econômica (turismo) com a preocupação de conservar os recursos naturais. Segundo o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo do Brasil (MICT), o ecoturismo é:

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 (BRASIL, 1994, p.20).

O conceito acima exposto foi alvo de várias críticas por parte da academia, que questionou a necessidade de preocupação do debate de categorias como bem-estar e sustentabilidade. Tal conceito praticamente aparece em todos os documentos, nas palestras, nos discursos dos especialistas e ainda detém a capacidade de uniformizar o pensamento sobre ecoturismo, sem que haja a preocupação de discutir e debater até mesmo as categorias que formam o conceito (FIGUEIREDO, 1999).

⁹ Deve-se considerar a definição de conservação como o ato de manter, guardar para que haja uma permanência no tempo. Desde que guardar é diferente de resguardar, preservar o patrimônio implica mantê-lo estático e intocado, ao passo que conservar implica integrá-lo no dinamismo do processo cultural. Para maiores detalhes ver Barretto (2003) em sua obra Turismo e Legado Cultural.

Na perspectiva de gerar melhoria de qualidade de vida às populações tradicionais, que enxergam no ecoturismo a possibilidade de alcançar essa melhoria, surge uma grande dificuldade em detectar “negócios bem sucedidos”, principalmente aqueles que envolvem os principais preceitos para o desenvolvimento da atividade em nível nacional. De acordo com Nóbrega (2007, p. 36) e Figueiredo (1999); são premissas fundamentais para o desenvolvimento do segmento:

- a) Localização das áreas geralmente distantes do meio urbano;
- b) Desenvolvimento de atividades como - observar, fotografar, visitar, proteger, conservar, conscientizar e sensibilizar;
- c) Desenvolvimento de atividades educacionais acerca de questões ambientais e histórico-culturais;
- d) Número de visitantes, na medida do possível, limitado quantitativamente à capacidade de suporte da área em questão, definindo, assim, o estudo de capacidade de carga dos locais com apelo turístico.
- e) Revitalização das economias locais – visualizar o ecoturismo como renda “complementar” nas localidades onde são praticados; e
- f) Integração e envolvimento da comunidade local, tanto no processo de construção, quanto no gerenciamento de equipamentos e serviços ecoturísticos.

O bom desempenho da atividade depende dos fatores elencados acima, porém difíceis de serem colocadas em prática, principalmente devido à ausência de planejamento nas esferas governamentais, quando se cogita integrar o desenvolvimento econômico à exploração dos recursos naturais e culturais.

O surgimento do segmento ecoturístico no território nacional brasileiro está relacionado às mudanças de paradigma na forma produtiva mundial engendrada no conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, vários estudiosos criticam o termo sustentável em sua plenitude. Coube à ecologia o papel básico da definição do conteúdo da sustentabilidade. De acordo com Foladori (1999 apud FERNANDES, 2006) a ideia de sustentabilidade do modelo de desenvolvimento sustentável é tirada do campo das ciências biológicas, onde é compreendida como a busca do prolongamento da durabilidade dos ecossistemas no tempo, no entanto, há um contrassenso, pois quando se trata da espécie humana aqui não se leva em conta o mundo social. Dessa forma, o marco teórico do ponto de vista somente da biologia, não relaciona os problemas ambientais com as relações sociais e

não levam em conta as questões de desigualdades, o que compromete a efetividade da proposta de equidade feita no âmbito do modelo de desenvolvimento sustentável.

Sachs (1993, p. 24-26) na obra “Estratégias de transição para o século XXI”, aponta cinco dimensões que devem ser consideradas por planejadores e gestores do desenvolvimento:

- a) Sustentabilidade social - entendida como a consolidação de um processo de desenvolvimento baseado em outro tipo de crescimento e orientado por outra visão do que é a sociedade. O objetivo é melhorar substancialmente os direitos e as condições de amplas massas de população e a reduzir a distância entre os padrões de vida de abastados e não abastados;
- b) Sustentabilidade econômica - possibilitada por uma alocação e gestão mais eficientes dos recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. A eficiência econômica deve ser avaliada mais em termos macrossociais do que apenas por meio de critérios de lucratividade micro empresarial;
- c) Sustentabilidade ecológica - pode ser incrementada pelo uso das seguintes alavancas:
 - a) aumento da capacidade de carga da Espaçoave Terra por meio da engenhosidade ou, em outras palavras, intensificação do uso dos recursos potenciais dos vários ecossistemas, com um mínimo de dano aos sistemas de sustentação da vida;
 - b) limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos facilmente esgotáveis ou ambientalmente prejudiciais, substituindo-os por recursos ou produtos renováveis e/ou abundantes e ambientalmente inofensivos;
 - c) redução do volume de resíduos e de poluição por meio da conservação e reciclagem de energia e recursos;
 - d) autolimitação do consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais privilegiadas em todo o mundo;
 - e) intensificação da pesquisa em tecnologias limpas e que utilizem de modo mais eficiente os recursos para a promoção do desenvolvimento urbano e industrial;
 - f) Definição das regras para uma adequada proteção ambiental, concepção da máquina institucional, bem como escolha do conjunto de instrumentos

- econômicos, legais e administrativos necessários para assegurar o cumprimento das regras;
- d) Sustentabilidade espacial – voltada para a configuração rural – urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial de assentamentos humanos e atividades econômicas, com ênfase em:
 - a) concentração excessiva nas áreas metropolitanas;
 - b) destruição de ecossistemas frágeis;
 - c) promoção de projetos modernos de agricultura regenerativa e agro-florestamento, operados por pequenos produtores;
 - d) ênfase no potencial para industrialização descentralizada, associada a tecnologias de nova geração (especialização flexível);
 - f) estabelecimento de uma rede de reservas naturais e de biosfera para proteger a biodiversidade;
 - e) Sustentabilidade cultural – busca as raízes endógenas dos modelos de modernização e dos sistemas rurais integrados de produção, privilegiando processos de mudança no seio da continuidade cultural e traduzindo o conceito normativo de ecodesenvolvimento em uma pluralidade de soluções particulares, que respeitem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local.

Já os autores Fenzl e Machado (2009) sistematizam o pensamento já apresentado por Sachs (1993) em algumas metas e objetivos básicos como: a taxa de consumo de recursos renováveis não deve ultrapassar a capacidade de renovação dos mesmos. No que concerne à quantidade de rejeitos produzidos, o autor sugere que não deve ultrapassar a capacidade de absorção dos ecossistemas, e finalmente os recursos renováveis devem ser utilizados somente na medida em que possam ser substituídos por um recurso equivalente renovável. Em síntese “O conceito de desenvolvimento sustentável descreve um processo socioeconômico ecologicamente sustentável e socialmente justo” (FENZL; MACHADO, 2009, p. 14).

A ideia da justiça social, equidade econômica e prudência ecológica transformaram-se em um jargão utilizado em vários documentos institucionais e no discurso de muitas nações, entretanto o que se esconde por trás desse discurso? Para Fernandes (2006), desenvolvimento sustentável concentra-se meramente numa proposta de gestão, monitoramento e controle internacional dos recursos naturais – elaborada e implementada a partir de uma visão dos países do hemisfério norte, ou seja, o desenvolvimento sustentável não é um novo modelo de

desenvolvimento, mas um mecanismo proposto e adotado pelo centro do poder do sistema de produção capitalista, para conduzir e legitimar políticas ambientais globais em consonância com seu ritmo e lógica.

O conceito numa perspectiva mais ampla é questionável, pois se no presente os recursos da natureza não são disponibilizados para todos, a preocupação em assegurar esses recursos para as gerações futuras não garante que as estruturas de acesso no futuro não tenderão a reproduzir as condições de acesso do presente. Como não há na proposta construída, nenhuma indicação de socialização de riquezas, a solidariedade intergeracional significa assegurar no futuro, também as riquezas naturais para os herdeiros dos setores e grupos sociais beneficiários no presente.

Diante do exposto a vivência do turista pós-moderno apresentado por Molina; Rodríguez (2001) enquadra-se nessa proposta voltada aos aspectos ambientais, sociais e culturais proporcionando uma relação mais equânime de um setor produtivo regido pela lógica capitalista. Da mesma forma, o setor produtivo deveria utilizar a competitividade como estímulo a criatividade de novos produtos turísticos, pois a cada dia surgem novos destinos turísticos que utilizam diversos recursos tecnológicos, gerando desta forma novos desafios e oportunidades de negócios.

2.3 PROCESSOS HISTÓRICOS E NOVAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO

De acordo com Mota (2001) a ideia sobre desenvolvimento teve grande repercussão depois da 2ª Guerra Mundial, mas os principais fundamentos iniciaram ainda no século XVIII período onde culminou o iluminismo. Naquele momento histórico iniciou-se uma perspectiva emancipadora do homem em relação aos ciclos da natureza, principalmente quando se trata da cultura agrícola. O que se percebe é que há uma busca incessante para o aumento da produção, pois há uma relação direta, onde evoluir significa produzir mais, ou o desenvolvimento é o progresso. Trata-se de uma ideia de expansão e desenvolvimento associada ao aumento da produção material. Além disso, o desenvolvimento hoje em dia é tratado por alguns pesquisadores como “crença” ocidental, presente no que se chamaria “ocidentalização” do mundo, como um ideário a ser perseguido, segundo o autor Rist (1990 apud FIGUEIREDO, 2010; FIGUEIREDO, 2012).

O modelo de produção que se instala em âmbito mundial, inclusive na Região Amazônica, caracteriza-se pelo domínio do sistema produtivo que perpassa desde a concepção até a comercialização. De acordo com Costa (2006), no final dos anos 1980 e

início dos anos 1990, em todo o mundo se estabeleceram conceitualmente os atributos de um novo tipo de desenvolvimento, pautados em formulações que levam a sério as muitas indicações de que um processo histórico que implique em evolução consistente na qualidade da vida material e social requer eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica. Exige, desse modo, uma eficiência econômica pautada na maximização do uso continuado do capital natural e em equidade social expressa em equilíbrio intra e inter-geracional.

A noção de desenvolvimento econômico é associada a três noções seminais: a ideia de riqueza de uma coletividade (nacional, regional, local), a de crescimento da riqueza (coletiva) e a da capacidade endógena de aumentar a riqueza (coletiva) (COSTA, 2006). No entanto, a renda percapita tem sido aceita como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia. Por outro lado, o conceito de desenvolvimento não se restringe à ideia de crescimento. Ele compreende esta noção, superando-a. Articulando duas condições, a de crescimento da produção coletiva e concomitante elevação da capacidade produtiva média dos membros deste coletivo, o conceito pressupõe mudança qualitativa no todo social, uma vez que a ocorrência conjunta desses fenômenos exige normalmente aumento na divisão social do trabalho, com a elevação e melhoria do estoque de meios de produção e incremento do aprendizado dos trabalhadores, técnicos e empresários – pela elevação das habilidades respectivas na composição do que vem sendo chamado mais recentemente de capital humano. Os processos econômicos não são constituídos nem de decisões totalmente autônomas, nem de decisões totalmente induzidas. As decisões são tomadas com graus de liberdade variados de acordo com a posição dos agentes nas diversas estruturas – instituições, como empresas, famílias e organizações da sociedade ou do Estado – que coordenam aspectos diferenciados da reprodução social.

A relação produção e divisão do trabalho geraram e ainda geram muitos conflitos no sistema capitalista. Houve então, o surgimento de grupos partidários que questionavam a relação riqueza e pobreza gerando um conflito social ocasionado pelo processo econômico. Assim, surgem algumas negociações para a solução desses conflitos. Uma delas foi garantida pela promoção do desenvolvimento como bem estar social como destaca Mota (2001, p. 30):

Nos países onde se deu uma saída negociada deste conflito social – na Europa Ocidental e EUA, o Estado foi chamado à regular o conflito entre as partes. Nestes países surge o que Pierre Rosanvallon denominou Estado-providência, onde se estruturam grandes sistemas de seguridade social alicerçados pelo Estado: aposentadoria, saúdes, acidentes de trabalho e desemprego. Sistematizam-se a legislação trabalhista e a justiça do trabalho, e são criados os grandes sistemas públicos de educação, assistência social, transportes, etc.

Até a década de 1930 a ideia de desenvolvimento estava ligada ao aumento da produção e ao mercado. Já depois da 2ª Guerra Mundial a ideia passa a ser ligada ao bem estar social. Isso ocorreu a partir da implementação de políticas públicas que buscavam a melhoria da qualidade de vida das populações.

O modelo de desenvolvimento conhecido atualmente surgiu com forte inspiração na teoria do economista John Maynard Keynes, com forte ênfase no planejamento, orientação e regulação do estado. Para Mota (2001), o Estado, depois da 2ª Guerra Mundial passou a valorizar o planejamento em detrimento das forças de mercado autorreguladas. A intervenção efetiva do Estado caracteriza um estilo de proporcionar o desenvolvimento. Na América Latina, o Estado passou a controlar o fluxo de divisas internacionais, estimulou o nascimento de indústrias de bens de consumo por meio do protecionismo, reserva de mercado e financiamento subsidiado, e realizaram diretamente investimentos em infraestrutura para a industrialização, para a produção do aço, energia, transportes, etc. Já após a 2ª Guerra Mundial, ambas as visões se conciliaram a partir de uma grande coalizão de interesses entre o Estado, “Os trabalhadores e os empresários, de forma que a redistribuição de renda e a construção das grandes redes de oferta de serviços públicos na área social não eram mais vistas como inconciliáveis com a ação das forças de mercado” (MOTA, 2001, p. 32).

Percebe-se então, que o Estado exerce um papel fundamental na promoção do desenvolvimento não somente a partir da dotação de infraestrutura, voltado principalmente para a industrialização das nações, mas no sentido de garantir receitas e distribuí-las as diferentes classes sociais. O que foi possível observar é que a nova divisão do trabalho criada ao mundo moderno gerou transformações sócioespaciais significativas no espaço amazônico e, a atividade turística, setor que tomou proporções mundiais nas últimas três décadas, é indubitavelmente responsável por uma nova configuração territorial e da paisagem. Para isso é fundamental desenvolver pesquisas cuja premissa se dá no intuito de entender a dinâmica em diferentes regiões do planeta, nesse caso a Região Amazônica a partir de um estudo pautado nas políticas desenvolvimentistas.

O projeto desenvolvimentista proposto pelos governos militares brasileiros a partir de meados de 1960 e, principalmente nos anos 1970, imprimiu uma nova dinâmica demográfica para o espaço amazônico. Inserido no contexto do pós-guerra, ou seja, a relação do Brasil com a Guerra Fria aproximou as elites brasileiras, do ponto de vista geopolítico, aos capitalistas e, conseqüentemente fecharam-se ao chamado “perigo vermelho”: o comunismo. Rocha (1997 apud CARDOSO, 2006) considera que a década de 1960 é um marco no que concerne ao reordenamento espacial, pois o período pós-Segunda Guerra Mundial trouxe uma nova

configuração em termos mundiais e, por conseguinte, regionais e locais. Desse modo, reorganização em questão só pode ser compreendida nessa relação entre o global, o regional e o local.

A polaridade de posições ambíguas que ora defende populações tradicionais e ora defende o sistema de produção capitalista dificulta a absorção da questão da sustentabilidade nas discussões sobre desenvolvimento no Brasil e na Amazônia, uma vez que tem dificuldade de abrigar as suas mais urgentes carências. Em termos estratégicos, não importa apenas discutir a (in) sustentabilidade em si mesma. Interessa isto sim, inserir a questão da sustentabilidade nos grandes temas relativos ao desenvolvimento da Região. Para Costa (2006) importa ver como é possível pensar o desenvolvimento com sustentabilidade para a Amazônia, que é *locus* de reprodução/solução dos problemas do país; que é espaço de diferenciação ascendente/descendente dos atingidos pelos processos de modernização desigual nas áreas de colonização antiga do país; que é o núcleo do conflito secular entre propriedade latifundiária e formas camponesas de ser e produzir; que é momento de fortalecimento/enfraquecimento do capitalismo autoritário; que é suporte de vias democráticas / autoritárias de modernização.

A complexidade do espaço amazônico requer uma análise apurada, ampla. Uma visão simplista poderia arruinar a formalização do *modus vivendi* de milhares de pessoas construída por séculos, que habitam a região, isso sem falar nos processos econômicos que foram atingidos pelo mercado mundial. A questão não é suprimir o papel da Região Amazônica face ao mercado globalizado, mas sim, discutir as melhores medidas de incluí-la sob o ponto de vista humano, social, econômico e ambiental. Para Giddens (1991) diferentes povos foram afetados pelo processo da globalização em todos continentes. Comunidades de pescadores, povos indígenas, povos quilombolas, ou seja, populações tradicionais que vivenciaram o processo nas últimas décadas, hoje tiveram suas vidas alteradas tanto do ponto de vista benéfico quanto do negativo. Portanto, a modernidade está associada ao estilo, ao cotidiano da vida que emergiu na Europa desde o início do século XVII, que se tornou em sua grande maioria uma tendência mundial.

2.3.1 Reflexões sobre a teoria do desenvolvimento em escala global

Até a década de 1920, a economia clássica, com suas imprescindíveis contribuições, pautava a noção de desenvolvimento em hipóteses como: os recursos naturais que os países possuíam, no capital, na capacidade de organização e de direção; e investimento em

indivíduos como agente de produção. Acreditava-se que desenvolver era possível pela condição natural de cada país (a natureza propiciava ambiente para isso) ou pela junção de investimentos com a aplicação de um modelo de ação que tivesse dado certo em países do Primeiro Mundo. Este foi, por exemplo, o receituário recomendado para a América Latina nos anos de 1950. O ideal do desenvolvimento era proveniente da Europa e pensava-se em aplicar no espaço latino-americano as mesmas diretrizes.

A relação entre espaço, regiões e economia regional ultrapassou as temporalidades focadas na universalidade das leis econômicas clássicas. De acordo com Ferreira (1989) foi a escola histórica alemã que iniciou as discussões sobre aspectos locacionais, Johann Heinrich Von Thünen em sua obra: “O estado isolado em relação à agricultura e a economia nacional” publicado no início do século XIX pesquisou a existência de leis naturais na evolução espacial das estruturas econômicas.

Apesar das discussões sobre as contribuições da economia regional ou da geografia econômica para os estudos acerca do desenvolvimento, diversos autores apontam que as desigualdades regionais de renda e riqueza resultam de uma concentração, ou seja, à centralização e à aglomeração geográfica do próprio sistema capitalista de produção. Ora, dependendo da divisão do espaço nacional em regiões, os indicadores estatísticos do grau de desigualdades ou disparidades regionais de desenvolvimento se alteram, mostrando desequilíbrios maiores ou menores. Para Ferreira (1989), as questões referentes à concentração e dispersão das atividades assumem, na sua projeção histórica do presente, uma posição de destaque, na medida em que elas chamam a atenção para a tendência à aglomeração das atividades produtivas. Este fenômeno estrutural assume papel de grande relevância na compreensão das disparidades de desenvolvimento econômico entre regiões.

O que se observa é que a distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico entre os subespaços ou regiões de uma nação não é equitativa e muitas vezes se deteriora com a passagem do tempo ou então, mantém um significativo distanciamento no nível de desenvolvimento entre as regiões dominantes e as periféricas. Fato este pode ser observado em diferentes regiões dentro de um mesmo país. Na Amazônia, por exemplo, algumas áreas que receberam investimentos infraestruturais tiveram mudanças substanciais de crescimento econômico, o que não implica dizer que houve desenvolvimento. A quantidade de bolsões de miséria criados a partir de grandes projetos foi uma realidade, pois o Estado, na maioria desses projetos pensou apenas na resolução de problemas comerciais. Nesse sentido, vale considerar uma afirmativa de Ferreira (1989, p. 49) “não são as regiões que se desenvolvem e sim as relações sociais dentro das regiões que se desenvolvem”. Assim, o Estado deve

aprimorar as estratégias de desenvolvimento a partir da aplicação de políticas públicas que de fato possa legitimar os interesses reais da população de uma região como um todo, pois se as relações se aperfeiçoarem o desenvolvimento virá de forma natural.

Na academia, são clássicas as discussões associadas entre crescimento e desenvolvimento. As primeiras tentativas para a reformulação da teoria regional de crescimento sustentavam que, por meio dos “polos de crescimento”, instalados artificialmente, era possível obter-se um crescimento regional mais equilibrado. A evolução da história econômica revelou a necessidade do cumprimento de alguns fatores fundamentais: a) instalação de algumas atividades motrizes b) proximidade de mercado; c) disponibilidade de infraestrutura social básica e; d) determinação estratégica de desenvolvimento da região e dos setores selecionados. Para Rabahy (2003, p. 76):

Para regiões menos desenvolvidas, tem-se sugerido que o desenvolvimento do turismo se proceda de modo ordenado, mais disperso - menos massificado e menos concentrado em poucas áreas -, respeitando os valores e culturas locais, e, para tanto, é fundamental que a estratégia seja definida a partir da comunidade local, levando-se em conta os pressupostos regionais / nacionais de preservação do meio ambiente e dos valores culturais.

As estratégias governamentais de constituir aglomerados empresariais regionais, arranjos produtivos locais e, polos turísticos são algumas das ações deliberadas por gestores públicos e privados no intuito de garantir uma maior produtividade e qualidade no produto e/ou serviço oferecido. São inegáveis os resultados financeiros decorrentes do turismo, justificando a inclusão da atividade na programação políticoeconômica de todos os países que o adotaram como uma alternativa de desenvolvimento. Os inúmeros eventos recorrentes nas últimas décadas adotados pelo Governo Federal Brasileiro, materializados na forma de programas, planos e projetos começaram a tomar corpo, por exemplo, na Amazônia ainda na década de 1970, com a elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia (PTA), no ano de 1977. Vale registrar que as discussões acerca destes documentos serão tratadas em momento posterior.

Para Perroux (1967), a perspectiva de desenvolvimento regional está associada ao conceito de polo de crescimento. Para o autor, um dos aspectos das mudanças estruturais que deve ser considerado, consiste no aparecimento e desaparecimento de indústrias no fluxo do produto industrial global, ao longo de períodos sucessivos e nas taxas de crescimento diferentes para as diferentes indústrias, ao longo de um mesmo período ou de períodos sucessivos. Com a aglomeração industrial-urbana surgem tipos de consumidores com padrões de consumo diversificados e progressivos, em comparação com os do meio rural.

Necessidades coletivas como a habitação, transportes, serviços públicos emergem e se encadeiam. Rendas da terra vêm somar-se aos lucros dos negócios. No âmbito da produção, tipos de produtores como empresários, trabalhadores qualificados, quadros industriais formam-se e mutuamente se influenciam, criam suas tradições e eventualmente participam do espírito coletivo.

Para o autor, a ideia de polo de crescimento é apresentada como um centro de acumulação e de aglomeração de recursos humanos e de capitais fixos e fixados, dessa forma poderá ser “transbordado” a outros centros de acumulação e aglomeração de meios humanos e de capitais fixos e fixados os benefícios econômicos e sociais criados inicialmente no ponto de investimento. Quando dois desses centros forem postos em comunicação por vias de transporte e vias intelectuais, verificar-se-ão mudanças de grande alcance nos horizontes econômicos e nos planos de produtores e consumidores.

Quando a política de substituição de importações foi pensada para que as nações pudessem entrar na nova ordem econômica mundial, isto é, entrar num processo de implementação de indústrias para beneficiamento de matéria-prima, tinha-se a convicção de que esta era uma das poucas saídas para a superação dos gargalos encontrados por países periféricos (FURTADO, 1965). Para Perroux (1967) o aparecimento de uma indústria; ou o crescimento de uma nova indústria; ou de um grupo de indústrias profundamente transformados, e por vezes apenas reconhecíveis quando comparados com seus esquemas iniciais, permitem inovações que dão origem a novas indústrias.

As inovações que ocorrem no funcionamento da economia provocam inovações na estrutura da economia; mais precisamente, mudanças nas características técnicas e econômicas das funções suscitam mudanças nas características jurídicas e políticas das instituições (PERROUX, 1967, p. 151).

No entanto, a implementação e o estímulo à fixação de indústrias em países tanto desenvolvidos, em desenvolvimento, ou até mesmo pobres como no caso de algumas nações africanas e latino americanas, apenas para explicitar algumas, será possível a partir da intervenção direta da máquina do Estado, pois a política econômica deve ser capaz de estimular uma determinada região para que haja a sinergia dos diferentes atores econômicos no intuito de proporcionar o desenvolvimento regional. Um importante teórico que nos ajuda a compreender o desenvolvimento regional na perspectiva de uma intervenção econômica através da política foi Albert Hirschmann. O texto “Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico” discute o papel da política econômica no sentido de equacionar as desigualdades regionais. Para ele, se as forças de mercado que expressam amplamente os

efeitos de fluência e de polarização conduzirem a uma prevalência temporária de uma região para outra, a deliberação de uma política econômica poderá corrigir tal situação. De fato, a política econômica terá naturalmente, um papel importante durante todo o processo. Hirschmann (1977) complementa que a alocação regional dos investimentos públicos é a maneira mais óbvia pela qual a política econômica influencia as taxas de crescimento das diversas regiões do país. Podem-se obter três padrões principais de alocação: dispersão; concentração em áreas de crescimento; e tentativas de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas. Numa relação de crescimento e desenvolvimento o autor afirma que o sucesso da ação somente será possível se ocorrer uma grande dispersão dos fundos de investimento o qual ele atribui o termo “imagem de mudança focalizada pelo grupo”, ou seja, o progresso econômico deve atingir igualmente todos os membros e setores da sociedade. No entanto, no pensamento do autor, onde quer que esta ideia prevaleça, os governos estarão despreparados e não dispostos a tomar as decisões sobre as prioridades e continuidades, que são a essência dos programas de desenvolvimento (HIRSCHMANN, 1977).

O processo de transformação almejado pelos “*policy makers*”, no sentido de garantir o progresso econômico a todos os membros da sociedade remonta a ideia do trabalho a partir do desenvolvimento do capital social. O capital social pode ser entendido por diferentes abordagens, portanto, a de Bourdieu (1980 apud XIMENES, 2008) o define como conjunto de recursos efetivos ou potenciais relacionados com a posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, de interconhecimento e de reconhecimento. As redes não são configuradas como um elemento natural, muito pelo contrário, antes são construídas por meio de estratégias de investimentos nas relações sociais, passíveis de serem utilizadas como fontes de benefícios. Outro importante teórico acerca dos estudos ligados ao capital social é Robert Putnan, para o autor o conceito de capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade” (PUTNAN, 2007, p. 177).

Cabe então, levantar o questionamento acerca da situação relacional entre os formuladores de políticas, integrantes de instâncias de governança e as populações residentes das áreas objetos de intervenção de políticas públicas, pois o capital social, ou seja, as regras de reciprocidade construídas em diferentes comunidades se caracterizam como importantes instrumentos de congregação dos interesses entre o poder público e as populações tradicionais. Diante disso, é possível afirmar que o capital social quando utilizado como um indicador de planejamento e gestão é capaz de acelerar o processo de desenvolvimento mais equitativo entre os diferentes atores de uma cadeia produtiva?

A importante obra de Putnam publicada em 1993 denominada “*Making democracy work: civic traditions in modern Italy*”, ajuda a entender como o capital social pode ser um grande aliado para o processo de desenvolvimento entre diferentes regiões. O estudo realizado ao longo de duas décadas no norte e sul da Itália apontou que após a descentralização surgiram vinte regiões administrativas autônomas. Putnam observou que mesmo todas as regiões possuem inicialmente a “mesma modelagem institucional”, os resultados foram diferentes, como exemplo as regiões Norte e Sul. O Norte, inicialmente menos desenvolvido em relação ao Sul aproveitou melhor a oportunidade da descentralização e apresentou resultados mais satisfatórios, enquanto o Sul, região com mais riqueza comparado ao Norte, pouco mudara. Segundo Putnam (1993) há um conjunto de variáveis justificáveis para esclarecer os resultados encontrados. Sendo duas dessas variáveis, o “contexto cívico”; “boas sociedades ajudam a produzir boas instituições” e a “cultura cívica”; “uma sociedade mais comprometida com o bem público, mais cooperativa e mais confiante nos seus pares”. A Região Norte possuía uma “cultura cívica” mais intensa, mais confiança entre a população, maior participação social e maior capacidade de associativismo, enquanto que a Região Sul era mais individualista, hierárquica, clientelística, desconfiada e faltava mais cooperação entre a população, dificultando assim o seu desenvolvimento no período posterior a descentralização da Itália. O capital social é definido por “três fatores inter-relacionados: confiança, normas e cadeias de reciprocidade e sistemas de participação cívica”. A confiança é o “componente básico do capital social”, enquanto que as normas regulam o cumprimento das regras pré-estabelecidas presentes em um “contrato moral”, as cadeias de reciprocidades são deveres de retribuir favores recebidos. Já a participação cívica é o envolvimento em associações, cooperativas, clubes, grupos de lazer, sindicatos entre outros, existindo sempre a horizontalidade entre os participantes (PUTNAN, 1993).

É evidente a importância do uso da categoria capital social nos diferentes níveis de planejamento, principalmente quando se trata de um desenvolvimento pautado no seio endógeno, pois as estratégias de competitividade disseminadas no mercado mundial, como por exemplo, através da formação de uma cadeia produtiva ou *clusters* poderiam ser melhor conduzidas, caso o exercício da relação fosse fortalecida entre os diferentes cidadãos que compõem uma rede institucionalizada ou não.

A literatura traz muitas interpretações dúbias acerca do que consiste cadeia produtiva e *clusters*, nesse sentido, Almeida (2003, p.60) as diferencia muito bem do ponto de vista conceitual:

Na verdade uma cadeia produtiva pode ser composta por mais de um *cluster* e, também um *cluster* pode ter entre seus membros, representante de mais uma cadeia produtiva. O mais importante é que, enquanto a cadeia produtiva está muito focada na coordenação entre elos da cadeia (relação fornecedor-cliente) e não tem nenhuma limitação de localização, o *cluster* apregoa a cooperação dentro do mesmo elo, entre os concorrentes de uma indústria em uma mesma região, como forma de desenvolver uma visão compartilhada e estratégias mais elaboradas para abordar em conjunto certos mercados-alvo. É, também, uma maneira de empresas de médio/pequeno porte alcançar vantagens intrínsecas, como flexibilidade e agilidade.

Foi a partir de 1970 que as experiências de aglomerados, ou *clusters* surgiram na Itália como uma estratégia de desenvolvimento. Os estudos nessa área passaram a ter destaque do ponto de vista dos planejadores e técnicos da área governamental.

Um *cluster* de turismo pode ser entendido como um conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, concentrado num espaço geográfico delimitado, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, eficiência coletiva, coesão social e política, articulação da cadeia produtiva e cultura associativa, com excelência gerencial em redes de empresas que geram vantagens estratégicas comparativas e competitivas (BENI, 2003, p. 156).

Um dos grandes problemas da Amazônia, região que apresenta grandes disparidades intra e inter-regionais diante de outras regiões do país, é conseguir reduzir de forma significativa as desigualdades regionais e reduzir a pobreza por meio de uma política redistributiva, tentando estabelecer políticas de crescimento econômico, ao lado de políticas de redução da desigualdade de renda. Embora a Região Amazônica aparentemente tenha conquistado avanços com a implementação de modelos desenvolvimentistas e nacionalistas nos governos republicanos e militares, o quadro de disparidades sociais, concentração de renda e subdesenvolvimento não se alterou. O modelo de industrialização por substituição de importações impulsionou significativamente o crescimento econômico do Brasil, mas com muitas diferenças regionais (FURTADO, 1998). Assim, para se reduzir a pobreza e as desigualdades sociais é necessário imprimir ações de transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres. Dentro desse contexto, a atividade turística tem um papel fundamental que pode proporcionar o desenvolvimento local em diversas regiões.

Enquanto persistirem as políticas nacionais e nacionalistas em um mundo em que são sobrepujadas pela técnica e pelo desdobramento da vida econômica, subsistirão dissipações, que constituem, mesmo na ausência de conflitos violentos, entraves ao crescimento. Cada estado esforçar-se em explorar, para benefício exclusivo ou principal de seus cidadãos os polos de que dispõem em seu território ou que conquistou no exterior. Emprega parte dos recursos limitados humanos, de capitais reais e de capitais monetários de que dispõe, para excluir seus concorrentes das vantagens que pretende tirar da posse exclusiva dos polos de

crescimento. Daí os combates dos oligopólios quase públicos, que põem em perigo a prosperidade e a paz. A eliminação ou a redução dessas práticas não é o menos importante dos numerosos aspectos de uma política de crescimento equilibrado numa escala mundial (PERROUX, 1967).

Muitos teóricos das ciências econômicas apontam que os aglomerados de empresas, a inovação e avanço tecnológico, o perfil inovador dos empresários e, a política industrial são fatores preponderantes para o desenvolvimento das nações, pois são a partir dessas características que as mudanças estruturais podem ser observáveis no mundo globalizado. Apesar do turismo não se constituir em uma indústria de transformação de bens, a interação de diferentes setores associados à produção de bens os tornam fundamentais para a dinamização dos diversos setores produtivos. Para Perroux (1967) o aparecimento de uma indústria e o crescimento de uma já existente resulta inicialmente, dos preços, dos fluxos e das expectativas. Através do tempo, os produtos de uma indústria ou de um grupo de indústrias profundamente transformados, e por vezes apenas reconhecíveis quando comparados com seus esquemas iniciais, permitem inovações que dão origem a novas indústrias.

A teoria dos polos de desenvolvimento criado por Perroux (1967) aborda que o crescimento econômico, por múltiplas razões, concentra-se em determinados pontos de variadas intensidades, pois para o autor a concentração de indústrias gera efeitos sobre a economia, beneficiando diferentes regiões que as polariza. O desenvolvimento é um fenômeno complexo e distinto sob o ponto de vista cíclico, ou seja, natural, que caminha para o equilíbrio. De acordo com Schumpeter (1982, p. 47) “o desenvolvimento é uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, perturbação e equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente”.

O desenvolvimento regional pode ser apresentado em duas correntes principais, de acordo com as origens e processos de instalação. A primeira está relacionada ao planejamento centralizado de um estado, também entendido como desenvolvimento de cima para baixo. Já a segunda, também conhecida como desenvolvimento endógeno, ou ainda desenvolvimento local, propõe um movimento de “baixo para cima”. O desenvolvimento endógeno é uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e da competitividade de cidades e regiões (BENI, 2006).

Acerca da mobilização social e participação comunitária, ações estas também necessárias para atingir o desenvolvimento endógeno, a participação é uma condição intrínseca e essencial para a mobilização, a principal função da comunicação em um plano de

mobilização é gerar e manter o “vínculo entre projetos sociais e seus respectivos públicos, por intermédio do reconhecimento da existência e importância de cada um, bem como do compartilhamento de todos quanto aos sentidos e valores” (BENI, 2006, p. 61). A condição para isso é o estabelecimento da coesão e da perenidade no projeto (que nem sempre é possível em razão da descontinuidade administrativa), que são a ponte entre a ação isolada e a ação corresponsável.

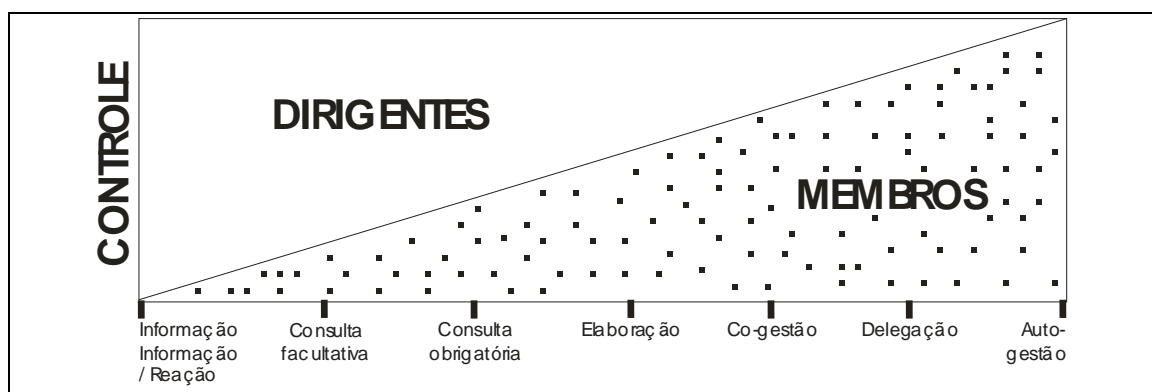
Isso não implica dizer que o estado deixe de garantir a integração, a regulação e o bom funcionamento da sociedade, mas que a própria sociedade gere meios de equacionar a solução dos problemas que o estado, sozinho, não é capaz de resolver. Para Beni (2006, p.62):

Os efeitos positivos do desenvolvimento regional e endógeno dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, e das inovações geradas pelo seu tecido produtivo. A construção de ambientes inovadores e criativos estará diretamente relacionada aos movimentos dos grupos locais quando estes percebem as diversas maneiras de produzir e reproduzir o desenvolvimento a partir do relevante papel de cada grupo no conjunto dos territórios e da sociedade.

Estimular a participação é uma tarefa fundamental no processo de mobilização social da população local. O termo “*empowerment*” ou “empoderamento” é uma perspectiva que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento. Pode parecer simples essa afirmação, mas ela muda radicalmente a perspectiva e a estrutura na qual o desenvolvimento costuma ser pensado. Apesar de ser uma questão em disputa, hoje prevalece uma compreensão que equaciona o desenvolvimento e crescimento econômico, e por esse caminho se construíram análises, abordagens políticas e programas.

Há diferentes graus de participação entre o terceiro setor, poder público e iniciativa privada. Díaz Bordenave (1994) propõe uma matriz em que vários níveis de relação são possíveis de se alcançar, desde o mais superficial, até o estágio de autogestão. Para este trabalho, procurou-se identificar o nível de envolvimento alcançado pelas instâncias de governança nos municípios de Santarém e Belterra.

Figura 3 - Níveis de participação



Fonte: Díaz Bordenave (1994).

O nível 1 da escala pontilhada representa o nível mais baixo, ou seja, onde a participação dos membros trabalhadores e/ou desempregados é mínima. O nível 4 representa um momento de conquistas e avanços, cabendo nessa etapa a elaboração de propostas, porém com certas limitações. O nível 7 é o ápice no processo de participação, quando desaparece a figura do subordinado e do administrador, situação essa fundamental para o desenvolvimento efetivo humano. Desse modo, o autor, por meio de um procedimento sistemático, progressivo e linear (conforme apresentado abaixo) obtém parâmetros para a identificação e a avaliação dos estágios alcançados frente ao Proecotur¹⁰, como segue:

1. **Informação:** É o menor grau de participação. Os atores apenas são informados sobre possíveis ações e projetos.
2. **Consulta facultativa:** a administração pública ou privada pode ou não pedir sugestões, solicitar críticas ou dados para solução de problemas.
3. **Consulta obrigatória:** aqui, apesar de o subordinado ser submetido à consulta para futuras ações previstas por uma determinada instituição, a decisão final é garantida ao alto escalão.
4. **Elaboração/recomendação:** o subordinado elabora propostas e recomenda medidas, cabendo à instituição aceitar ou não, havendo a necessidade de um posicionamento pessoal.

¹⁰ O Proecotur foi um programa cujo objetivo geral era de promover o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica por meio do ecoturismo, estabelecendo diretrizes e meios para implementação de infraestrutura turística básica em uma área de abrangência aos nove Estados que compõem a Amazônia Legal Brasileira (BRASIL, 2004).

5. **Co-gestão:** as instituições possibilitam a gestão através de mecanismos de co-decisão. Formas de organização como comitês, conselhos e outros são utilizados para proporcionar a condução justa no processo decisivo.
6. **Delegação:** é o grau em que os subordinados têm certa autonomia em campos ou jurisdições antes reservados apenas ao alto escalão.
7. **Auto-gestão:** todos gerenciam de forma igualitária, não havendo nenhuma distinção entre subordinados e administradores.

No mundo inteiro, hoje nota-se uma tendência para a intensificação dos processos participativos. Sobre suas causas, Díaz Bordenave (1994, p. 11-12) diz que “a participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos”.

Um aspecto importante para ser destacado referente ao desenvolvimento regional, diz respeito à relação com o espaço geográfico. Alfred Marshall se destacou com a teoria das economias internas e externas. Marshall entendia que os ganhos ocorridos no interior de uma empresa sejam por função do aumento da escala de produção ou da melhoria da organização ou administração. Por outro lado, as economias externas seriam advindas do crescimento geral do setor, importando menos o tamanho das firmas e mais a localização delas, ou seja, a concentração de muitas empresas de um mesmo setor fosse pequena e ou grandes (MARSHALL, 1997).

As redes interorganizacionais podem exercer importante papel na gestão do turismo, tanto no estabelecimento de redes locais, nas interconexões desses destinos como nos principais agentes promotores e distribuidores do produto turístico nas regiões emissoras de visitantes. Se for verdadeiro afirmar que o processo de globalização dos mercados de produtos turísticos constitui-se em ambiente cada vez mais propício às redes interorganizacionais, “é também factível dizer que as redes podem reforçar a sustentabilidade de iniciativas de desenvolvimento regional, que se conectarão com o movimento global da socioeconomia” (GARRIDO, 2006, p. 250).

No âmbito local, Nóbrega (2007) aponta que a consolidação do planejamento e gestão, em qualquer atividade de base econômica -, e aqui se ressalta a atividade turística -, é necessária uma sinergia entre os aspectos relacionados às tecnologias apropriadas; assistência técnica; créditos financeiros; parcerias; cooperação; definição de estratégias de escoamento; implantação do sistema de redes estruturais e; implantação do sistema de redes organizacionais. Para Lená; Becker (2003), as múltiplas interações entre atores diversificados

permitem valorizar complementaridades até então inesperadas, gerando um verdadeiro “tecido produtivo”. As cidades como lugares de inovação e interação, continuam no centro dessa dinâmica, mas foi observada a dinamização espetacular de regiões basicamente rurais que apostaram em produtos e tecnologias novas. Diante dos fatos expostos, observa-se que a implantação de projetos bem como a disseminação por parte de atores da iniciativa pública, privada ou não governamental propiciou uma agregação de valor à procura de novos mercados tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais. Levando em consideração as dimensões políticas, sociais e culturais dessas iniciativas, os resultados desses empreendimentos não devem ser julgados unicamente do ponto de vista econômico. O essencial dos benefícios auferidos pelos associados situa-se, frequentemente, em outras dimensões como: a autoestima, cidadania, saúde, educação, emancipação social, afirmação cultural, participação em novas atividades lúdicas e culturais, entre outras. No entanto, as observações de Lená; Becker (2003) aponta que embora os ganhos em termos sociais (emancipação, integração e cidadania) e até econômicos sejam inquestionáveis, os empreendimentos de menor porte enfrentam uma série de problemas como lentidão dos processos de interiorização dos valores e mecanismos da economia de mercado e da gestão cooperativa; o mau gerenciamento e as malversações de fundos, que desestimularam muitos sócios; e, finalmente, a intensa concorrência com os grandes compradores que dominam o mercado.

O desenvolvimento regional pode ser conduzido sob várias correntes teóricas, a teoria dos aglomerados, a teoria das economias externas e internas, a teoria dos polos de crescimento, a teoria do desenvolvimento endógeno são apenas algumas das discussões realizadas ao longo desse trabalho, no entanto, como opção e entendimento do que melhor se adequa para a realização deste trabalho consideraremos a teoria do desenvolvimento endógeno como elemento chave para a transformação de regiões com características peculiares, como a Amazônia. Portanto, para pensar no desenvolvimento regional sob a ótica endógena, é necessário levantar quais indicadores são relevantes para análise do desenvolvimento deste trabalho.

Indicadores são variáveis que nos forneçam todas as informações vitais sobre a sustentabilidade (viabilidade) e a taxa de transformação de um sistema complexo, que são fundamentais para verificar até que ponto a evolução do sistema corresponde às necessidades materiais e valores éticos e morais da sociedade e quais são as opções de intervenção para modificar ou corrigir os rumos do desenvolvimento do sistema de indicadores adequados que possa engendrar transformações políticas, econômicas e sociais concretas (PRINTER; HARDI, 1995 apud FENZL; MACHADO, 2009).

Os professores Nobert Fenzl e José Alberto Machado publicaram recentemente a obra “A sustentabilidade de sistemas complexos”, onde são apresentados resultados de estudos frutos de uma inquietação, dentre elas, a necessidade de criar métodos adequados para medir o grau de insustentabilidade do desenvolvimento econômico e social, baseados em parâmetros cientificamente consistentes e incontestáveis. Dessa forma, baseado no Painel de Controle de Sustentabilidade (PCS) e Índice de Desempenho Político (IDP), os autores apresentam alguns elementos que podem direcionar ao caminho de medição do desenvolvimento:

Quadro 4 - Índice de desempenho político

ÍNDICE ECONÔMICO	ÍNDICE SOCIAL	ÍNDICE AMBIENTAL	ÍNDICE INSTITUCIONAL
Dívida externa	Expectativa de vida	Densidade populacional	Infraestrutura de comunicação (telefone, internet)
Produto nacional Bruto	Linha de pobreza	Consumo de fertilizantes	Gasto com pesquisa e desenvolvimento
Eficiência energética	Escolas primárias	Preservação do ecossistema	Custo humano em desastres ambientais
Crescimento	Escolas secundárias	Uso de pesticidas	Custo econômico em desastres ambientais
Inflação	Urbanização	Espécies de mamíferos e aves	Estratégias para o desenvolvimento sustentável
Distribuição (Coeficiente de GINI)	Saneamento básico	Poluição do ar	
Investimento fixo interno bruto (GDFI)	Água potável	Terras desérticas e áridas	
	Saúde	Número de favelas	
	Condições de vida	Uso da água	
	Mortalidade infantil	Uso de recursos	
	Controle de natalidade	Área florestas	
	Crescimento populacional	Emissão de CO 2	
Desemprego			

Fonte: Elaboração própria a partir de Fenzl; Machado (2009).

É válido destacar que parte dos indicadores acima expostos pode ser um poderoso recurso para a realização de pesquisas, e conseqüentemente para a construção de políticas públicas, inclusive para o setor turístico, pois o turismo por si só já apresenta um conjunto de elementos intrínsecos a atividade como já apresentado neste capítulo.

2.3.2 Olhares contemporâneos do desenvolvimento

Os estudos da sociologia e antropologia têm contribuído significativamente para a discussão da crise do desenvolvimento e o surgimento de um novo modelo para a aplicação da sociedade. De acordo com Ferguson (1990 apud VIOLA, 2000, p.10) desenvolvimento é “o

processo histórico de transição para uma economia moderna, industrial e capitalista; a outra, em mudança identifica o desenvolvimento com o aumento da qualidade de vida, a erradicação da pobreza, e a consecução de melhores indicadores de bem estar material”.

Hoje acompanhamos uma transitoriedade de parâmetros de análise acerca dos estudos sobre o desenvolvimento, isto é, vários teóricos vêm produzindo pesquisas que demonstram a percepção de um mundo contemporâneo globalizado. Segundo Viola (2000), a crise do conceito de desenvolvimento surgiu a partir dos anos 1970, quando a estrutura de mercado associado ao consumo indiscriminado de recursos naturais, com o alijamento das classes mais populares ocupou espaço nas discussões de forma mais macro.

Las instituciones internacionales han comenzado a reflejar este cambio de valorización de la diversidad cultural: mientras la ONU decretaba en 1988 la década para el desarrollo cultural, la UNESCO pasaba a considerar la dimensión cultural del desarrollo como una variable esencial de cualquier proyecto, tan relevante como los factores económicos y tecnológicos (VIOLA, 2000, p. 21).

Diante dessa nova conjuntura, percebe-se uma nova postura de diferentes atores sociais no que concerne ao planejamento e gestão de vários projetos em âmbito mundial, no entanto, com uma maior sensibilidade aos aspectos culturais de cada região. Tal fato foi possível a partir da pressão de movimentos sociais, de grupos de pesquisadores, aqui se destaca o papel dos antropólogos, sociólogos e cientistas políticos, na conformação desse cenário. Viola (2000) ainda destaca a inserção das discussões acerca da ecologia, saúde e gênero como elementos fundamentais de aproximação de um modelo de desenvolvimento que congregue e respeite as diferenças dos diversos povos.

Recentemente o termo desenvolvimento local e/ou endógeno tem ocupado as discussões dos principais eventos científicos em todo o mundo. Nesse sentido, o economista Antônio Vázquez Barquero tem contribuído bastante com a temática através de várias publicações. O livro “Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização”, por exemplo, apresenta uma grande discussão acerca das transformações da sociedade moderna em escala mundial. O autor apresenta categorias fundamentais para a compreensão, além de sugestões de uma nova forma de propagar o desenvolvimento em âmbito local / regional em uma perspectiva pouco diferenciada da economia neoclássica. Para o autor, desenvolvimento endógeno ou local propõe-se a:

Atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar

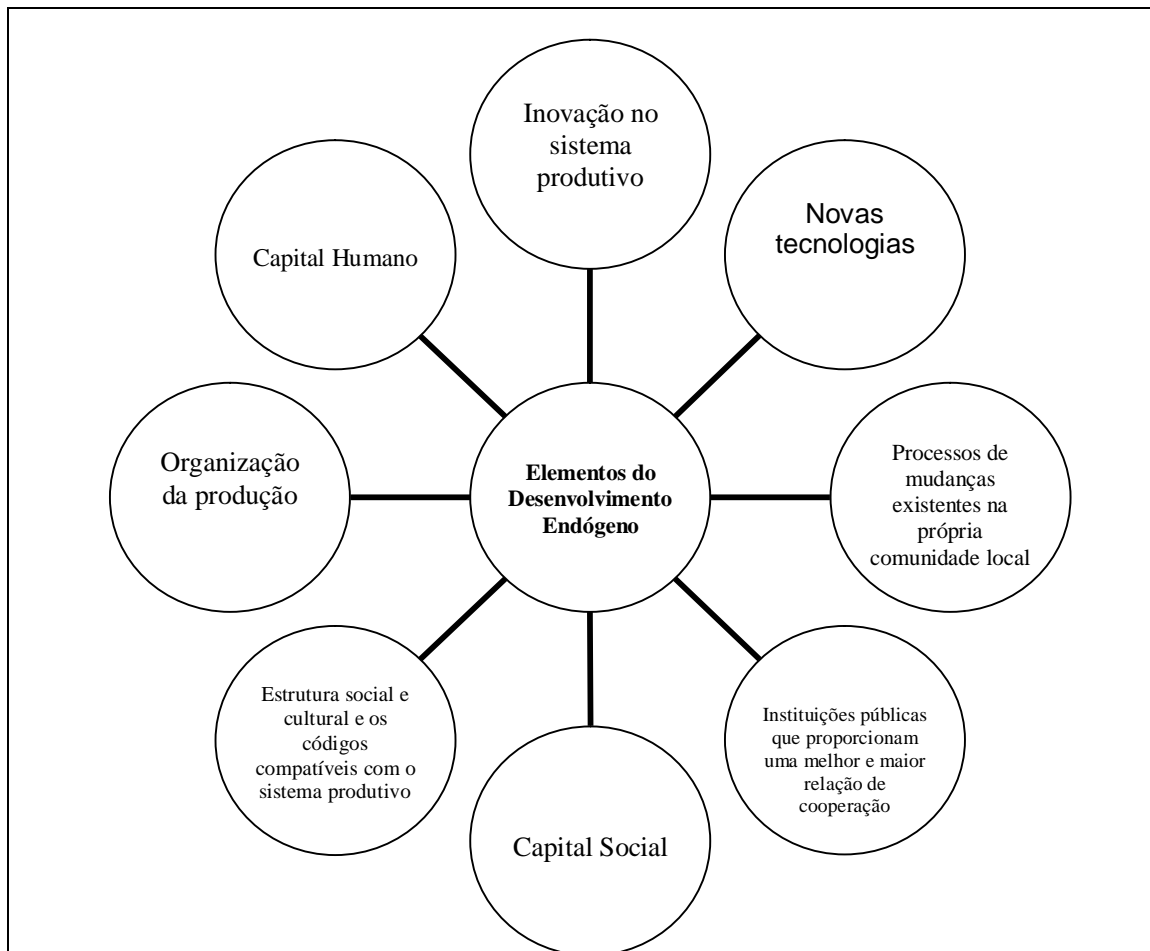
econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto (BARQUERO, 2001, p. 39).

Barquero (2001) destaca o papel do entorno inovador, o qual é indispensável para uma melhor leitura da realidade do local. Para ele, o entorno inovador é formado por uma rede de atores locais e pelas relações que configuram o sistema produtivo, sendo que os agentes econômicos, sociais e políticos e institucionais têm modos específicos de organização e regulação, possuem uma cultura própria e geram uma dinâmica de aprendizagem coletiva. O elemento inovador associado às transformações econômicas organizacionais, políticas tecnológicas foram fatores que condicionaram ao surgimento do termo ligado ao desenvolvimento endógeno, pois os usos dessas condicionantes encararam o desenvolvimento econômico como sendo resultante da aplicação do conhecimento aos processos produtivos e da utilização das economias externas geradas nos sistemas produtivos e nas cidades, o que resulta em rendimentos crescentes e, portanto em crescimento econômico (BARQUERO, 2001). A experiência dos diferentes atores no que concerne ao planejamento e gerenciamento do setor turístico de Santarém, ou seja, na recepção crescente de turistas que utilizam vários serviços prestados por pequenos, médios e grandes empresários, imprime um processo de conformação de um destino turístico.

Diversas localidades em todo o mundo começam a se confrontar com experiências que envolvem os elementos da teoria do desenvolvimento endógeno proposto por Barquero (2001). Dessa forma, faz-se necessário apresentar os elementos que compõem a teoria do desenvolvimento endógeno. São várias as condicionantes que envolvem o contexto endógeno, Barquero (2001) as sintetiza através de: a) inclusão do capital humano como alternativa de crescimento econômico em longo prazo; b) O elemento da inovação no sistema produtivo, mediante decisões de investimento; c) As novas tecnologias¹¹, d) Processos de mudanças existentes na própria comunidade local; e) A forma de organização da produção; f) Estrutura social e cultural e os códigos de conduta como condicionantes do processo de desenvolvimento; g) Instituições públicas que proporcionam uma melhor relação de cooperação entre diferentes atores a fim de contribuir para a aprendizagem e inovação.

¹¹ De acordo com Barquero (2001) As inovações e as novas tecnologias não surgem fora do sistema econômico, sendo, isso sim, endógenas ao sistema produtivo, à economia, e a própria sociedade.

Figura 4 - Componentes do desenvolvimento endógeno na visão de Barquero



Fonte: Elaboração própria a partir de Barquero (2001).

Quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar de desenvolvimento local endógeno ou, simplesmente, de desenvolvimento endógeno. Para Becattini (1997 apud BARQUERO, 2001) a teoria do desenvolvimento endógeno diferencia-se da grande teoria do desenvolvimento quando assinalam que o importante não é o tamanho das empresas e sim a existência de um sistema de empresas, capazes de manter intensas trocas e relações mútuas. As relações estão baseadas no conhecimento que os atores tem um do outro e na confiança mútua que foi sendo paulatinamente gerada, isso para não se falar dos benefícios do comércio e as trocas que podem trazer. Por fim, ela se diferencia pela caracterização dos sistemas produtivos como um sistema de redes internas, nas quais se estabelecem relações de cooperação e de competitividade entre as empresas. A sociedade mundial, ora ou outra traz vivências cotidianas de diferentes povos que frequentemente caem no gosto de uma

determinada parcela da população, quer seja na arte, no esporte, na moda, quer seja no meio acadêmico. Neste último, é comum nos deparamos com tipologias e neologismos que colocam em questão a construção do conhecimento técnico-científico (OTTANI, 1994; PIORE, 1984; SABLE 1984 apud BARQUERO, 2001).

Recentemente, a concepção de que a escala local tem poder ilimitado invadiu o debate sobre o desenvolvimento urbano e regional, no Brasil e no mundo. O economista Antônio Carlos Brandão (2004) traz esta discussão à tona onde a premissa de que as análises realizadas por muitos subtendem uma ideia de que estaríamos vivendo em comunidade, não em sociedade; que, em decorrência, esse conjunto social não é cindido em classes e interesses políticos complexos (daí discutirem apenas atores sociais); que vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas o “local” e o “global”.

A preocupação do autor é pertinente, pois a concepção atual das políticas dificilmente foge desta característica. Houve uma verdadeira invasão de conceitos e concepções vis-à-vis ao desenvolvimento onde foi restringida a escala global e local. É evidente que as escalas menores, isto é, sofrem o impacto direto e indireto de uma lógica capitalista, no entanto, cabe perguntar que a escala local como ponto de partida e de chegada com elementos intrínsecos relacionados ao aspecto comunitário, solidário, em ambiente de alta sinergia associativa do seu “capital social”, poderiam se acionar e se conectar a rede dos fluxos globalizados sem outras escalas intermediárias?

Como forma de elucidar tal questionamento, Brandão (2004) faz uma crítica aguda às diversas abordagens nas diferentes literaturas que tratam sobre o tema, pois para ele muitas das diversas abordagens de *clusters*, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais, entre outras, banalizam definições como “capital social”, redes, “economia solidária e popular”; o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais / coletivos, micro-iniciativas, “comunidades solidárias”; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias “público-privadas”, baseadas no poder de “governança” das cooperativas, agências, consórcios, comitês, entre outros, criou uma dificuldade de análise do desenvolvimento, pois o recorte parece incapaz de dar conta de todas as variáveis a serem consideradas.

Vale ressaltar que a manipulação dos instrumentos formadores dos preços econômicos, câmbio, juros, a moeda nacional e salários, é condição primária para moldar o recorte nacional, balizando os cálculos econômicos dos agentes localizados naquele limite

geográfico. Portanto, esses elementos de dimensão nacional parecem estar de fora da análise da relação global *versus* local, conforme afirmou Braudel (1979, p. 473 apud BRANDÃO, 2004, p. 12):

O termo que se impõe é mercado nacional: o enorme continente admite certa coerência, na qual a economia monetária é elemento importante, essencial. Essa coerência cria pólos de desenvolvimento, organizadores de assimetrias indispensáveis a uma circulação ativa.

Recentemente o olhar voltado das políticas públicas tem se direcionado tanto à lógica interna de atores (por exemplo, sua racionalidade e capacidade de ação), quanto aos arranjos institucionais, que estruturam sua ação. A teoria da governança apontada por Schneider (2005) pode assim ser interpretada como cibernética institucional, centrada em atores, que se vinculam àquela ideia cibernética básica que influenciou a teoria sociológica dos sistemas dos anos 1960. A ideia básica afirma que a integração do sistema pressupõe determinados mecanismos sociais e políticos de condução. Para o autor, o conceito contemporâneo de governança, não está mais relacionado diretamente à limitação da condução estatal. As ações de regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais são fundamentais nesse novo conceito de governança, pois com isso a “governança transcende o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social” (SCHNEIDER, 2005, p. 6).

Na década de 1960 também ocorre uma mudança na teoria da comunicação, na qual a questão da integração das sociedades é colocada em segundo plano, mesmo para teóricos dos sistemas. Com o foco sobre a auto-organização, a questão da integração tornou-se uma obviedade não mais problematizada. Há algum tempo a questão da integração foi novamente colocada em primeiro plano com o patrocínio do foco analítico do nível micro – especialmente com apoio de variantes do institucionalismo. Passou então, a ser discutido como a ordem social poderia ser reproduzida e mantida a despeito de interesses divergentes e racionalidade limitada. Isso implicava um retorno à perspectiva teórica sistêmico-cibernética, na qual a questão da capacidade de auto-condução das sociedades é respondida com a micro-análise de instituições sociais e seus efeitos integrativos. O conjunto desses mecanismos de condução é discutido há algum tempo como “governança” (GROTE; GBIKPI, 2002; BENZ, 2004; MAYNTZ, 2004, SCHNEIDER, 2004b apud SCHNEIDER, 2005).

Diante do exposto, observa-se então, uma nova conotação dada aos estudos da ciência política, das ciências humanas ou sociais aplicadas em relação do tratamento dado às análises em caráter pontual entre diferentes instituições e seu efeito na sociedade a partir de um

desenho coletivo, integrativo e complementar. Esta ideia também foi fortalecida a partir do processo de descentralização do poder público através da transferência de responsabilidades, isto é, de um processo de gestão compartilhada entre a iniciativa privada e ONG's. Sendo assim, a ideia de governança está intimamente ligada à análise de instituições centrada em atores sociais.

A palavra “governança” remonta ao condutor “*kybernêtês*” dos antigos navios de guerra gregos; assim os filósofos gregos se referiam à condução do navio do Estado. Nisso se apóia a palavra artificial “cibernética”, criada por Norbert Wiener. Correspondentes latinos são “*gubernare*” e “*regere*”, que foram empregados tanto para a condução de um navio quanto do Estado. Disso derivam tanto o conceito inglês de “*to govern*” e francês “*gouverner*”, quanto a palavra alemã “*regieren*”. Deve-se observar também que o conceito “*governance*” é uma substantivação do verbo “*to govern*”. Acentua-se assim, os processos estatais de condução das posições de longo prazo. Por outro lado, e aí reside a inovação do conceito contemporâneo de governança, este não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social (SCHNEIDER, 2005).

A análise da governança, portanto, protagoniza determinar empiricamente sobre quais configurações de relação do intercâmbio de informações e recursos entre atores se encontra uma definição de objetivos e uma mobilização conjunta de recursos. O conjunto de regras institucionais motiva e/ou define as capacidades de ação e conseqüentemente transmitem aos diferentes atores sociais uma forma peculiar de condução das responsabilidades que competem estes atores. Para Schneider (2005) não é nenhum estabelecimento determinista de condições de conduta, mas, sobretudo estabelecimento de estímulos ou conformação cultural de ações individuais. Essas estruturas de governança podem se referir tanto a arranjos dentro das organizações quanto entre organizações. Uma típica estrutura de condução intra-organizacional é a hierarquia da organização. Esse é um mecanismo em que os objetivos da organização são definidos no topo e disseminados obrigatoriamente de cima para baixo por meio de correntes de ordens e controle centralizado de recursos. “O mercado e a rede são padrões interorganizacionais típicos. Em qualquer uma dessas configurações trata-se de combinações complexas de instituições” (SCHNEIDER, 2005, p. 8).

A nova conotação dada ao processo de gestão conduziu a uma nova formação que Fleury (2002) denomina de estruturas policêntricas, isto é, estruturas mais amplas que requerem uma mescla de influências do mercado, do estado centralizador, bem como de ações

mais descentralizadoras. Estas estruturas são provenientes de um contexto de ruptura com a concepção tradicional do estado, como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública. Para Lechener (1997 apud TEIXEIRA, 2002), a recente experiência das políticas de ajuste econômico nos países em desenvolvimento foi suficiente para demonstrar que o mercado sozinho nem gera nem sustenta uma ordem social. Muito pelo contrário, elas proporcionam tendências desintegradoras que acentuam a exclusão. Sendo assim, a incorporação do uso de redes de políticas representaria uma nova modalidade de coordenação e gestão de políticas voltadas ao desenvolvimento. De acordo com Moura (1997), a abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado.

Quadro 5 - Características das Redes de Políticas

A complexidade do fenômeno das redes de políticas para análise de acordo com Loiola e Moura (1996) citado por Fleury (2002)	Características vantajosas das redes de políticas	Características limitadoras das redes de políticas
Identificação das redes como relações de interdependência entre organizações. Também vale destacar que estas relações entre indivíduos que atuam dentro daquelas organizações criam vínculos entre si	Possibilidade de maior mobilização de recursos e garante-se a diversidade de opiniões sobre o problema	As redes de políticas apresentariam novos desafios para garantir a rendição de contas (<i>accountability</i>) em relação ao uso dos recursos públicos, pelo fato de envolverem numerosos participantes governamentais e privados
Transitoriedade/permanência: as relações entre os diferentes atores ou nós da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferencia tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização burocrática do estado. Estas estruturas flexíveis transformam-se com a dinâmica da própria rede	Definição de prioridades é feita de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos da origem dos problemas (Salamon, 1995)	O processo de geração de consensos e negociação pode ser demasiadamente lento criando dificuldades para enfrentar questões que requerem uma ação imediata
Cooperação/competição, solidariedade/conflicto: as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma solução compartilhada, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio o que existe é a negociação de interesses competitivos	Pode envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, pode-se criar uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática (Salamon, 1995)	As metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos já que as responsabilidades são muito diluídas
Igualdade/diversidade: os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta	Maior flexibilidade para desenvolver uma gestão adaptativa que está conectada a uma realidade social volátil, tendo que articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o monitoramento como	- a dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores em momentos cruciais

	instrumento de gestão, e não de controle	
Racionalidade instrumental/ racionalidade comunicativa: a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes de políticas implica na ação instrumental que vincula, racional e eficazmente, meios a fins acordados	Possibilidade de consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade	Os critérios para participação na rede não são explícitos e universais e podem provocar marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite
Construção/desconstrução: a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõe a rede		As dificuldades de controle e coordenação das interdependências tendem a gerar problemas gestão das redes

Fonte: Fleury (2002).

Na atividade turística é muito natural o entendimento da necessidade, pelo menos no campo acadêmico, acerca do envolvimento dos mais diferentes atores, pois o turismo caracteriza-se como uma atividade multissetorial do ponto de vista vertical e horizontal, ou seja, há uma relação direta tanto do setor empresarial (comercial) quanto dos acordos entre a sociedade civil e a esfera pública, pois diferente de produtos tangíveis colocados no mercado sem o consentimento da população local, o mercado turístico poderia ter o maior entrave para o desenvolvimento do setor, que seria a empatia dos turistas num determinado destino turístico, fator este indispensável para uma melhor sinergia e comprometimento entre as partes interessadas. Por esta razão as redes de políticas possuem diferentes estruturas, que variam de acordo com constelações de interesses, com a natureza do grupo associado, com a interdependência vertical entre os membros, com a interdependência horizontal com outras redes e com a distribuição de recursos entre diferentes atores. Para Fleury (2002) a proliferação de redes de políticas sociais deve-se, em primeiro lugar aos dois macros fenômenos que definem o contexto atual destas políticas, ou seja, os processos de descentralização e de democratização que marcaram as sociedades latino-americanas nas últimas décadas.

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução ou controle de ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores, que, por sua vez, tendem a alterar os nexos verticais entre estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações mais horizontais e que privilegiam a diversidade e o diálogo. Nesse aspecto, a formação das estruturas policêntricas, que configuram uma nova esfera pública plural, advém tanto de um deslocamento desde o nível central de governo para o local quanto

da esfera do estado para a sociedade. Processos como a descentralização e o adensamento da sociedade civil convergem para formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos (FLEURY, 2002). Ainda para a autora:

Apesar de que a rede permite a desterritorialização dos mercados e das políticas econômicas, como parte do fenômeno de globalização e dos processos supranacionais de integração regional, existe uma forte tendência, no campo das políticas sociais, para a criação de redes locais, que vinculam fortemente a gestão das políticas ao território e à uma população específica (FLEURY, 2002, p. 18).

Diante disso, percebe-se que é salutar o uso da categoria de governança para refletir sobre os desafios na conformação de arranjos institucionais entre o poder público e os diferentes atores envolvidos nas relações de poder político, econômico e social recorrentes nas discussões sobre territórios que envolvem aspectos de planejamento e gestão turística.

Dessa forma, é válido lembrar as discussões de Haesbaert (2006) conforme discutido neste capítulo. Na ocasião, o autor fala da indissociabilidade na construção reflexiva e coletiva de diferentes atores sociais que são geradas num determinado território a partir do papel proporcionado pelas redes. Atualmente, a discussão sobre redes surge no intuito de preencher uma lacuna que vem cada vez mais ocupando destaque diante da ação integrativa cobrada pela sociedade civil depois do processo de democratização das nações. Há também de destacar que esta nova formatação tem como objetivo otimizar recursos financeiros além de melhor atender as necessidades de um todo.

Para Scharpf (1992) em função de que recursos estatais e capacidades organizacionais não acompanham os efeitos dessa diferenciação social e os atores estatais são cada vez mais incapazes de garantir sozinhos os recursos necessários para a produção de políticas (formulação e implementação), o complexo parlamentar e governamental se torna em proporções cada vez maiores dependente da cooperação e da mobilização coletiva de recursos de atores não estatais e privados. Contudo, como cooperação não se pode forçar, isso compele atores estatais à negociação com tais grupos sociais de poder.

Apesar das sistemáticas discussões nos campos da academia e da política, fica evidente uma dificuldade de se identificar e medir os níveis existentes entre as relações dos diferentes atores que compõem uma determinada rede de políticas. Para isso, Rovere (1999) propõe um esquema ascendente de classificação dos vínculos em relação ao nível, às ações e aos valores envolvidos, que permite monitorar os graus de profundidade de uma rede. Os

níveis começam com: 1) o reconhecimento; 2) o conhecimento; 3) a colaboração; 4) a cooperação, e, 5) a associação.

O reconhecimento ocorre quando um indivíduo começa a aceitar que o outro existe, isto é, quando o indivíduo naturalmente observa que há outras pessoas compartilhando um mesmo ambiente de trabalho. Já o conhecimento ocorre quando o outro é reconhecido como um par, um interlocutor válido, se inicia então, a inclusão da palavra, e também a necessidade de conhecimento do outro do qual se expressa interesse. Há o interesse de se conhecer o outro. O terceiro nível está relacionado à ocorrência de ações de colaboração, ou seja, um determinado trabalho desenvolvido com alguém. Cabe ressaltar que não é uma ajuda sistemática, mas sim espontânea. O indivíduo colabora, mas também quer ser ajudado. A quarta fase é caracterizada quando ocorrem formas sistemáticas de cooperação, operação conjunta. Este processo é mais complexo porque supõe que existe um problema em comum, então, há a necessidade de compartilhar sistematicamente as atividades. Por fim, existe um quinto nível caracterizado pela associação, onde esta atividade confirma um acordo que significa o compartilhamento de recursos tanto humanos, físicos e financeiros. Uma síntese do pensamento do pesquisador é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 6 - Níveis de relação de uma rede

NÍVEL	AÇÕES	VALOR
(5) Associarse	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança
(4) Cooperar	Compartilhar atividades e os recursos	Solidariedade
(3) Colaborar	Prestar ajuda esporádico	Reciprocidade
(2) Conhecer	Conhecimento do o outro faz	Interesse
(1) Reconhecer	Destinadas a reconhecer que o outro existe	Aceitação

Fonte: Rovere (1999, p. 25).

As ponderações apresentadas a pouco dão conta de um novo ambiente político do mundo contemporâneo, valorizando os aspectos coletivos seja na construção, quer seja na contemplação dos interesses na sua totalidade. Nesse sentido, é válido observar, a partir de uma perspectiva regional, que as políticas apresentadas até o início da década de 1990 tinham um cunho altamente concentrado em aspectos quantitativos, em demonstrações contábeis que poderiam aferir os setores de produção na economia de escala. Por outro lado, já em meados da mesma década, políticas de turismo, por exemplo, de abrangência regional, apontavam em seu escopo um direcionamento para o campo das medições dos níveis de bem-estar social. Houve, portanto uma mudança no quadro econômico neste período que tornou mais complexa a caracterização dos movimentos regionais da atividade econômica.

Para Brandão (2004), tivemos mudanças no padrão de consumo nacional, queda geral da massa de rendimentos, acentuação do processo de concentração de renda e riqueza, o aumento do poder da grande empresa (nacional e estrangeira) no Brasil. A ação estatal se esvaziou com o deslocamento das “estratégias territoriais” do âmbito público (do planejamento regional) para o âmbito privado (das estratégias empresariais), e com a transformação das instituições responsáveis pelo planejamento regional em meras agências de repasse de fundos.

O autor faz uma forte crítica à estrutura governamental criada como grande indutor de desenvolvimento regional no Brasil. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a SUDAM, em especial, foram extremamente importantes como agentes de desenvolvimento nas regiões correspondentes, mas pela perda de espaço político condicionado por uma política neoliberal que tomou conta da América Latina, teve seus objetivos reduzidos significativamente na sua essência, de promover o desenvolvimento regional, agora reduzido a agências de transferências de fundos constitucionais.

O que Brandão defende é que haja uma construção de escalas ao invés do uso de escalas determinadas por agentes econômicos ou organismos estatais, a grande questão é: como pensar na construção, em qualquer escala, de competitividade sistêmica e na mobilização de forças econômicas se a equação política e econômica cristalizada no Brasil passa necessariamente pela valorização dos capitais “domésticos” não industriais? A dificuldade é encontrada no alicerce do poder político, pois este radica na manutenção da propriedade da terra intacta, não sendo tolerados mecanismos de regulação fundiária, e determinando-se que a ação pública pratique políticas de “tratamento igual de capitais que são muito desiguais”.

Infelizmente, tal visão se direciona totalmente contra a corrente teórica e a hegemonia política posta hoje no mundo e no Brasil. As interpretações localistas, que grassam hoje nos ambientes intelectuais e políticos, trazem uma visão de uma endogenia local exagerada, não reconhecendo esta complexidade social. Depositam na vontade dos “atores sociais cruciais” de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento. Ora, o poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extra localizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso, longe, assim, de uma visão de que o poder, a propriedade, entre outras, vêm sendo diluídos, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local “que deu certo”. Talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura *up to date* sobre desenvolvimento local e regional é que ela

negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político (BRANDÃO, 2004).

Levando em consideração que a economia é altamente dinâmica com um nível de complexidade muito elevado é que as ações políticas, de uma forma geral, sobretudo as regionais devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e devem ser empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. É necessária capacidade de aprendizagem para engendrar essa nova ação, rompendo as visões compartimentadas e as falsas dicotomias: entre o “econômico”, o “político” e o “social”; entre “produção” e “cidadania”, entre outras. Nesse sentido, surge uma nova proposta metodológica de se avaliar os estudos de desenvolvimento regional, pois para (BRANDÃO, 2004, p. 29) esta proposta é:

Transescalar, pois ela necessita realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as transversalmente (mas também resulta desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento, que alargue os horizontes de possibilidades e seja inclusiva socialmente.

Como observamos há uma fragilidade na concepção e gerenciamento das políticas atuais no território nacional, principalmente quando tratamos de grandes disparidades regionais e que são tratadas de formas padronizadas nas diferentes regiões do Brasil. No entanto, a inclusão de termos associados ao bem-estar, e a inclusão social são prementes nos documentos oficiais além dos discursos governamentais devem considerar uma nova forma de análise, que ultrapasse a escala global e local, pois o local sofre uma pressão gigantesca da lógica produtiva, e ainda não podemos deixar de considerar que a mesma é regulamentada por uma ordem nacional, daí a necessidade de rever as escalas de planejamento governamental.

As discussões associadas ao desenvolvimento de um destino turístico ultrapassam a retórica que contempla apenas aos diversos recursos turísticos, infraestruturas, mas que incutam também premissas que abordem as relações/conflitos entre diferentes atores que dinamizam a cadeia produtiva, a fim de entender o turismo a partir de uma perspectiva mais ampla, como aspectos ligados a competitividade, o papel das instituições no processo de desenvolvimento, uso de tecnologias, entre outros.

Diante do exposto, é importante refletir sobre o papel do Estado, ou seja, a notoriedade da necessidade de intervenção econômica e política cuja finalidade seja aprimorar a produção a partir de infraestrutura, disponibilização de recursos para pesquisas, entre outras, no entanto, deve-se considerar o papel de promoção do bem-estar social da nação, visto que esta é um das principais funções a serem desenvolvidas pela estrutura do Estado. A partir de um ponto de

vista do planejamento estatal no campo do turismo diante da característica sazonal da atividade que lhe é peculiar, deve-se considerar uma visão prospectiva a fim de criar no interior da organização um conjunto de habilidades para: compreender as opções do futuro, isto é, compreender as tendências do mercado; confrontá-las com as capacidades disponíveis no presente e, finalmente identificar os caminhos que conduzam a empresa ou o destino turístico adequado para competir em mercados internacionais. Nesse sentido, de traçar uma nova forma de organização no campo turístico, o Estado cria políticas públicas, e as materializam através de projetos, programas e planos com a finalidade de transformar as regiões em todos os níveis e classes sociais. O próximo capítulo fará uma abordagem das políticas no campo do desenvolvimento turístico regional.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO E SUAS RELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO

As políticas públicas são importantes porque elas se relacionam com os elementos de governança, e conseqüentemente estão ligadas diretamente às discussões relacionadas ao desenvolvimento regional e do turismo.

O conceito de política pública está associado a várias questões da sociedade, podendo-se citar a econômica, social, de segurança, ambiental e tecnológica, ou seja, a intervenção do Estado na sociedade através de estratégias de planejamento.

Os estudos sobre políticas públicas surgiram a partir de pesquisas realizadas na Europa baseadas inicialmente nas teorias explicativas sobre o papel do Estado. Já na América do Norte, mas precisamente nos Estados Unidos, a área surge no meio acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas nos estudos sobre a ação dos governos.

Souza (2006) aponta quatro grandes teóricos como responsáveis da criação na área de pesquisa em políticas públicas: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Todos desempenharam um papel importante para a compressão de estudos na área de política pública, no entanto, Easton contribuiu a partir de uma compreensão sistêmica, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para a autora, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Em síntese, a política pública tem o objetivo maior através das ações do governo, de promover o bem estar social e econômico para toda a sociedade. O presente capítulo discutirá os principais elementos e características que fortaleceram o papel do Estado na construção das políticas públicas em âmbito mundial, sobretudo às relacionadas ao setor turístico. Para isso, serão discutidos o papel do Estado na concepção e implementação de políticas, bem como o processo de análise de políticas públicas e, finalmente como estas podem interferir na relação desenvolvimentista de determinadas regiões a partir da ação do Estado.

3.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS FUNCIONAIS NO PROCESSO DE GOVERNABILIDADE

O estado tem como um dos principais elementos, senão o principal, o papel de organizar a sociedade em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, cultural, ambiental e jurídica). Para isso, ele tem diversas formas de conduzir este processo, estas formas se apresentam como características mais explícitas, como por exemplo, na elaboração

de leis, já outras são incutidas de formas menos incisivas, como a condução de ações através de projetos que interessam o próprio Estado e sociedade como um todo.

O estado é o produto da sociedade. Ele que a organiza e faz com que a sociedade se reproduza. Essas formas de reprodução entre ambos se dão de várias maneiras, inclusive no processo de intervenção, que são importantes para a transformação de determinadas realidades, para que atinja um índice de desenvolvimento da própria sociedade, uma delas é realizada através da formulação e execução de políticas públicas.

O processo de intervenção do Estado foi estruturado com intuito de regulamentar a vida dos cidadãos em âmbito mundial, seja no mundo oriental seja o mundo ocidental. O Estado absolutista, o Estado socialista, o Estado capitalista, o Estado liberal foram exemplos de regimes adotados por diferentes nações no sentido de garantir um maior controle sobre os meios de produção nos mais diferentes países.

As discussões teóricas de Nicolau Maquiavel, John Locke e Jean-Jacques Rousseau foram extremamente relevantes para a compreensão da criação e funcionamento do Estado como instituição criada pela sociedade. O pensamento lockiano, por exemplo, trouxe reflexões acerca da luta contra o absolutismo europeu a partir de categorias como a lei de direito natural, ou seja, (direito a vida, à liberdade e aos bens) pautados no trabalho livre. Para Locke (1973), com a invenção da moeda surgiu a desigualdade entre os homens, daí a necessidade de criar uma estrutura do Estado capaz de manter a paz e a segurança. Para Maquiavel (2010), historiador renascentista italiano do século XV, há dois tipos de governos, o principado e a república. O principado corresponde ao reino; a república, tanto à aristocracia como a democracia. Os Estados são governados ou por uma pessoa ou por muitas. Essa é a diferença verdadeiramente essencial. O poder reside na vontade de um só – é o caso do principado – ou numa vontade coletiva, que se manifesta por meio de um colegiado e assembleia. Maquiavel distingue quatro espécies, de acordo com as diferentes maneiras como o poder pode ser conquistado: a) pela *virtu*; b) pela “fortuna”; c) pela violência; d) com o consentimento do cidadão. Essas quatro espécies podem ser dispostas em duplas antitéticas: *Virtu* – fortuna; força – consentimento.

No século XIX, Max Weber teve um importante destaque nos estudos relacionados ao Estado, ele contribuiu de forma significativa para o entendimento do processo de intervenção, a partir de teorias que abordam a questão do Estado como uma estrutura regulamentadora da vida social, econômica e política das nações. As teorias do Estado abordadas pelo autor, no entanto, pregam um Estado com características modernas, isto é, que pudesse ser um

alavancador do capitalismo moderno, denominado de Estado Racional, onde ele atua sobre um funcionalismo especializado e um direito racional (WEBER, 1999).

Para que a racionalidade fluísse para além dos portões do Estado, os elementos jurídicos do direito romano foram retomados, conservando-os antigas fórmulas contratuais, no entanto, com adaptações às necessidades atuais. Gradativamente o direito foi trabalhado nas universidades de forma sistemática, portanto, foi à racionalidade que garantiu o desenvolvimento do Estado. “Do ponto de vista da história econômica, esse fato tornou-se importante porque a aliança entre o Estado e a jurisprudência formal favorecia indiretamente o capitalismo” (WEBER, 1999, p. 520).

Ainda de acordo com Weber, os primeiros indícios da criação de uma política econômica com a inserção de elementos racionais surgiram ainda no século XIV, quando a Inglaterra inovou na relação entre o Estado e a classe produtiva, muito embora, com muitas diferenças aparentes das conhecidas no período pós-Revolução Industrial, quando o sistema capitalista toma a forma conhecida nos dias atuais, isto é, a economia de mercado com pouca intervenção do Estado; o lucro; o modo de produção vinculado à iniciativa privada. Essa nova relação travada pela transferência do capital para a política, Weber caracterizou de Mercantilismo, que é entendido como:

A transferência do empreendimento aquisitivo capitalista para a área política. Trata-se o Estado como se este se compusesse exclusivamente de empresários capitalistas; a política econômica em relação ao exterior baseia-se no princípio de passar para trás o adversário, de comprar o mais barato possível e de vender muito mais caro. O fim consiste em fortalecer o poder da direção do Estado em relação ao exterior. Mercantilismo significa, portanto, a formação de uma potência estatal moderna, e isto diretamente mediante o aumento das receitas principescas, e indiretamente mediante o aumento da capacidade tributária da população (WEBER, 1999, p. 523).

Diante disso, observa-se que o Estado, da mesma forma que as associações políticas, proporcionaram uma relação de dominação de homens sobre homens, garantida através da coação legítima, ou seja, considerada legítima pelo mesmo Estado. Isso somente foi possível a partir dos fundamentos justificativos apoiados pela dominação. De acordo com Weber (1999) são três os princípios de dominação. O primeiro está relacionado ao costume do sagrado, pela disposição habitual de respeitá-lo, caracterizado pela dominação “tradicional”. Em segundo lugar, através do carisma, portanto, quando ocorre a entrega pessoal à confiança, heroísmo ou outras qualidades de um líder. Finalmente, o terceiro tipo de dominação, a garantida pela “legalidade”, da crença na validade de estatutos legais, fundamentada em regras racionalmente criadas.

Toda organização de dominação que exige uma administração contínua requer, por um lado, a atitude de obediência da ação humana diante daqueles senhores que reclamam serem os portadores do poder legítimo, e, por outro lado, mediante essa obediência, a disposição sobre aqueles bens concretos que eventualmente são necessários para aplicar a coação física: o quadro administrativo pessoal e os recursos administrativos materiais (WEBER, 1999, p. 527).

Diante dos fatos transcorridos ao longo dos séculos, inicia-se o desenvolvimento do Estado moderno, seja através dos principados, seja através dos portadores do poder administrativo, logo, daqueles proprietários de recursos administrativos, bélicos e financeiros e de bens politicamente aproveitáveis de todos os tipos. Essa prática garantiu de alguma forma o desenvolvimento da empresa capitalista, onde a partir desta evolução houve uma maior necessidade da intervenção do Estado para regulamentar questão de ordem social, sobretudo aos aspectos econômicos intrínsecos ao acirramento e conformação do sistema capitalista durante a Segunda Revolução Industrial. Na ótica de Weber (1999) o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos.

Do mesmo modo que o chamado “progresso” em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, assemelha-se ao processo de modernização da economia, o avanço em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente utilizado para a modernização do Estado, tanto do regime monárquico quanto do democrático.

Geralmente quando há alusão ao termo burocracia é comum associarmos a aspectos negativos, como a lentidão dos processos de decisão, indefinição na implementação de ações da máquina pública a uma estrutura hierárquica extremamente centralizada, por outro lado, a burocracia é entendida como forma de regulamentar o processo de favorecimento da relação entre o Estado e a sociedade. De acordo com Sousa (1995), a burocracia, para Hegel, é entendida como parte essencial de uma estrutura tripartite, servindo de liame entre a sociedade e o Estado. A essência da natureza burocrática seria, assim, conciliar o interesse geral, representado pelo Estado, e os interesses particulares das corporações. Já para Marx, na medida em que a burocracia encarna e assume os interesses particulares, o interesse geral do Estado é reduzido aos seus próprios interesses, criando-se uma universalidade imaginária que se legitima num processo que confunde direito e lei, uma vez que o corpo de leis é destacado

da sua base real de origem. Assim, “a burocracia é percebida como uma forma racional de organizar o esforço humano, fazendo interagir recursos e ação humana, na busca de um escopo determinado” (SOUSA, 1995, p. 178).

Weber (1999) retira, portanto, ao termo burocracia, o seu sentido puramente negativo na medida em que, partindo de uma postura compreensiva da realidade, entende essa organização como necessária ao funcionamento do Estado moderno. Três elementos, nesse Estado, permitem o afloramento da organização burocrática: 1º) A consolidação de uma economia monetária, permitindo que o pagamento dos serviços seja feito não com referência à quantidade dos bens produzidos, mas vinculado à função que o indivíduo exerce na sociedade; 2º) A instituição de processos racionais e regulamentados que definem a hierarquia de poder e a legalidade da autoridade constituída em situações diversas e; 3) A legitimação dos processos de qualificação e seleção de funcionários para o exercício de atividades determinadas o que confere reconhecimento à competência profissional, em detrimento das razões de ordem pessoal ou afetiva, presentes na dominação carismática e tradicional.

Sousa (1995) ainda destaca os principais problemas encontrados que inibem o exercício eficiente do trabalho institucional: a) corporativismo, cuja lógica é a autoproteção dos funcionários, em detrimento dos objetivos finalísticos das instituições; b) a morosidade nas decisões; c) ausência de uma política de qualificação, inibindo a formação de quadros competentes e provocando cortes nos fluxos de informações; d) tomada de decisões orientada por critérios clientelísticos ou afetivos; e) reduzida flexibilidade das ações, não permitindo a incorporação de elementos que favoreçam os processos avaliativos.

Através de estudos desenvolvidos por diferentes teóricos contemporâneos, pode-se entender que a burocracia é, quase sempre, concebida numa perspectiva negativa, vinculada à ideia de grupos de funcionários, inseridos em ambientes propícios a processos de corrupção, com visão do mundo estreita e/ou limitada, tendentes às práticas clientelísticas e de morosidade nas decisões competentes ao Estado.

A burocracia adquire uma autonomia para atender interesses gerais, pois está implícito o compromisso que a burocracia tem de satisfação dos interesses particulares de seus membros. O segundo compromisso da burocracia é o de mediar os interesses dos grupos privados. E finalmente, o último compromisso, a materialização de ações infraestruturais, representativas do “interesse geral” (SOUSA, p. 190, 1995).

Na análise Weberiana, portanto, a burocracia é tida como um tipo ideal, no contexto do domínio racional-legal, e se singulariza por apresentar as seguintes características na sua constituição: delimitação dos cargos e empregos; hierarquização na tomada de decisões;

impessoalidade nas relações; seleção de pessoal com base em qualificação. “Na concepção administrativa-organizacional, a burocracia é concebida numa perspectiva técnica como instância que se coaduna com a perspectiva de que, para dirimir os conflitos interclasses, a solução seria o progresso científico” (SOUSA, 1995, p. 191).

A isto se associa, de acordo com Weber (1999) no desenvolvimento do funcionalismo moderno, no sentido de um grupo de trabalhadores intelectuais altamente qualificados, treinados em sua área especial durante muitos anos, com uma honra estamental altamente desenvolvida no interesse da integridade. Faltando esse interesse, pairaria sobre nós, como destino, o perigo de uma corrupção terrível e de ignorância geral, que também ameaçaria o rendimento puramente técnico do aparato estatal, cuja importância para a economia, especialmente com a socialização crescente, tem aumentado constantemente e continuará aumentando.

A corrupção da máquina pública, no sentido *stricto* da palavra, beneficiou e vem beneficiando pequenos grupos da sociedade, em especial aos que detém o capital financeiro. Por outro lado, grupos sociais pressionam o Estado por uma maior transparência no planejamento e execução dos processos que indiretamente e diretamente afeta a sociedade como um todo.

Percebe-se, atualmente, uma grande preocupação em se definir um planejamento estatal que tenha como marco estruturador a gestão democrática. O que parece uma tarefa fácil tem mostrado avanços e entraves em diversas cidades brasileiras, independente de raízes ideológicas e/ou partidárias. Dallari (1984), falando sobre as questões de ordem social, aponta que, quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todo conjunto da sociedade sofre consequências de alguma espécie, em menor ou maior escala. Portanto, a necessidade de tomar decisões está implícita nos dias atuais, principalmente quando há uma tendência inerente na sociedade globalizada em aproximar o poder público, privado, terceiro setor e a comunidade local, convergindo para direções, eminentemente sociais e políticas.

A “política” se refere à vida na polis, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos. “Política é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum” (DALLARI, 1984, p. 10). Pensar em política é cuidar dos diversos problemas inerentes à questão de interesse da coletividade, portanto a participação ou não no processo político nos torna responsável pelas decisões de escala macro, bem como pelas ações em menores proporções.

A história da humanidade revela a existência de uma luta constante para que o maior número possível de pessoas participe das decisões políticas. Nos tempos modernos, houve um grande avanço nesse sentido, por vários motivos, como: a concentração das pessoas nas cidades e o aperfeiçoamento das técnicas de comunicação, favorecendo o despertar das consciências e uma ação conjunta, bem como a proclamação, na Declaração Universal de Direitos, de que a todos os indivíduos deve ser assegurado o mesmo direito de participação política (DALLARI, 1984).

No território nacional brasileiro são poucas as experiências bem sucedidas quanto à participação comunitária em diferentes projetos, inclusive nos turísticos. Hoje há uma intenção de aprofundar a discussão entre os diversos atores ligados à atividade, porém o envolvimento comunitário no processo de planejamento e na condução de ações tem um papel diferencial na busca da equidade social, tão almejada na sociedade contemporânea.

Na Amazônia, as políticas existentes, discutidas e implementadas desde a década de 1970, acompanharam o mesmo processo e, na década de 1990, também foram reproduzidas por meio de diferentes programas como o PRODETUR – Nordeste, PNMT e o PROECOTUR na Região Amazônica.

Para Schneider (2005) a literatura extensa sobre o Estado deflagrou a ineficiência do poder público no desenvolvimento de ações quando realizado de forma centralizada. Ao lado da administração tradicional existem agora instituições públicas, empresas públicas e agências reguladoras independentes, além das formas mistas de organização semi e paraestatais. Além disso, a sociedade se transformou a tal ponto de o Estado não mais se defrontar somente com indivíduos, mas também com um número crescente de atores corporativos, organizações formais, portanto, que marcam a face da sociedade moderna (COLEMAN, 1974; PERROW, 1996 apud SCHNEIDER, 2005). No mesmo período, no qual se observa em todos os países industrializados avançados um rápido crescimento do Estado, crescem também as grandes organizações, em especial grandes empresas e associações, que organizam os mais diferentes interesses.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O tópico anterior discutiu os elementos que caracterizam o Estado e a função que lhe cabe como organizador da sociedade que o cria e, portanto como agente de intervenção política, social e econômica das nações mundiais. Embora, as ações compensatórias do Estado que proveram lacunas criadas a partir do sistema de produção capitalista, estas ações eram

implementadas no intuito de fortalecer o acúmulo do capital, como bem aponta Arretche (1995, p. 13) sobre o gasto governamental, afirma que “todas as despesas estatais têm o caráter de responder às necessidades do capital, seja para garantir diretamente a acumulação de capital via despesas sociais, em síntese a legitimação do estado e harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital”.

Observa-se, portanto, alguma semelhança de políticas recentes na área social, econômica, como por exemplo, políticas ligadas ao setor turístico que carecem de uma maior profundidade de cunho ideológico na sua concepção e implementação, a fim de garantir direitos a todos os atores envolvidos na cadeia produtiva do turismo na sua concretude. Geralmente são os empresários e as grandes corporações empresariais que se beneficiam da implementação dessas políticas públicas, reforçando assim, o pensamento de autores como Arretche (1995); Sousa (1995); e Melo (1999), que comunga da ideia de que o Estado formula políticas para atender às necessidades do setor produtivo, mesmo as de cunho social, pois como já apontado anteriormente, as despesas estatais têm o caráter de responder às necessidades do capital para garantir diretamente a acumulação de capital via despesas sociais.

O Estado obedece a uma configuração moderna segundo Machperson (1991 apud SOUSA, 1995) a partir de cinco funções principais, conformando um certo padrão geral de regulação sob o capitalismo:

1. A criação de uma estrutura protetora que planeja gastos com a reprodução da força de trabalho, prevenindo riscos sociais como a velhice, a invalidez e a doença;
2. A regulação de salários e preços, estabilizando o mercado de produtos, mão-de-obra e capitais;
3. O controle monetário e fiscal da economia, evitando oscilações e mantendo o pleno emprego;
4. A criação de uma estrutura-básica de transporte, educação técnica e superior, urbanização, habitação e pesquisa tecnológica;
5. A criação de medidas que atenuem os efeitos do crescimento industrial sobre o meio ambiente.

Em suma, os mecanismos institucionais (sejam eles regras formais ou estruturas consolidadas) no interior dos quais as políticas são formuladas e sustentadas politicamente “são essenciais para que se entenda a forma das próprias políticas porque uma determinada

política (*policy*) é resultado da forma de ação dos grupos interessados em implementá-la, no interior de um contexto cujas regras de operação são específicas” (ARRETCHE, 1995, p. 33). As políticas públicas são as ações que o Estado desenvolve a fim de atender os anseios da sociedade como um todo. Para Meny e Thoenig (1992, p. 7):

El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”. Por otra parte, es un método o, más bien, un conjunto de métodos lo que permite descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas, analíticamente separables, y comparar diversas situaciones entre ellas. Política pública es el programa de acción de una autoridad pública. Este programa y las actividades que implica componen la unidad de base de la que sirve el analista del trabajo gubernamental.

Para Silva (2000), a política pública constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Ainda de acordo com a autora é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social.

Um dos aspectos mais estudados pelos especialistas em políticas públicas perpassa pelas discussões acerca da transição de um Estado regulador para um Estado produtor e redistribuidor de serviços, este último antes não atendido a diferentes parcelas da sociedade. Para os especialistas da ciência política do período de 1950, a preocupação não contemplava elementos de cunho teórico absoluto, pois os seus métodos eram, antes de tudo, empíricos e seus objetivos práticos, ou seja, ajudavam aos *policy-makers*.

Com a expansão da ciência política e a atração exercida, especialmente por aqueles que a revolução behaviorista deixava insatisfeitos, renascia um novo interesse pelas questões mais fundamentais. A ponte entre a teoria e prática foi estabelecida por meio de diversas preocupações. Duas hipóteses são apontadas pelo autor onde a primeira implica em: a política pública se concebe como determinada, em sua forma e seu conteúdo, pelas instituições, os atores políticos, a atitude dos governos e governados. Já a segunda hipótese, considera que a política pública é uma variante independente que influencia o conteúdo e as formas da política no sentido das eleições, debates, discursos ideológicos, entre outros (MENY; THOENIG, 1992, p. 45).

Diante do que foi apresentado pelos autores, é interessante refletir sobre o que vem primeiro no surgimento da política pública, a teoria ou os aspectos empíricos. A literatura mostra um número significativo de experiências, inicialmente empíricas, no entanto, atualmente a possibilidade de teorizá-las se tornou uma tarefa mais fácil. No campo turístico, a fragilidade permeia o campo político no sentido de construção de documentos capazes de

atingir de fato os objetivos propostos. Por outro lado, recentemente, tem crescido o número de pesquisas que abordam esta temática, talvez pelo aumento do volume de ações implementadas no setor pelo Estado nos diferentes níveis de gestão.

Estudios de las políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto em los procesos económicos como en las clases o los grupos de intereses (MENY; THOENIG 1992, p. 76-77).

Complementando o posicionamento de Meny e Thoenig (1992), Fleury (2002) aponta que as políticas são os resultados destes jogos de interesses, além disso, envolvem atores em relação de interdependência; recursos tais como poder, *status*, legitimidade, conhecimento, informação e dinheiro; regras prevalecentes e mutáveis que são fruto das interações e regulam o comportamento dos atores; e percepções que são imagens da realidade na base das quais os atores interpretam e avaliam seu curso de ação e também o dos outros atores.

Nos anos 1980, acompanhamos uma crise do Estado nos últimos vinte e cinco anos do século XX. Naquela ocasião, houve uma grande crise econômica nos países em desenvolvimento, além de uma aceleração das taxas de crescimento nos países desenvolvidos, cuja principal causa atribuiu-se à crise endógena do Estado social. Crise que o processo de globalização acentuou ao aumentar a competitividade internacional e reduzir a capacidade dos Estados nacionais de proteger suas empresas e seus trabalhadores (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

Bresser-Pereira e Grau (1999) comentam que no final do século XX houve uma acentuação acerca da discussão das novas formas de propriedade e do controle social com que o Estado se relaciona. Para o autor, o século que vivemos será o século em que o público não estatal poderá constituir-se numa dimensão chave da vida social, ou seja, haverá uma grande descentralização das ações que competem ao Estado a diferentes representações da sociedade. Diante desse cenário, o terceiro setor vem se destacando no Brasil nas últimas duas décadas, ajudando em parte a gestão estatal, como forma de implementar as ações da máquina pública.

O público não estatal, hoje muito difundido no território nacional brasileiro é conhecido por “terceiro setor”, ou setor “não governamental”. A expressão “terceiro setor” pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a iniciativa privada e o poder público, mas se limita ao não estatal enquanto

produção, não incluindo o não estatal enquanto controle (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999).

Conforme apontado anteriormente, a ideia de incluir o não estatal no processo de condução das políticas estatais se concentra ao processo produtivo, social, ambiental. Por outro lado, os aspectos regulatórios ainda são de responsabilidade do Estado, pois, a crise gerada nos anos 1980 forçou uma maior participação da sociedade civil organizada. Atrelada a isto, acompanhamos a promulgação, no Brasil, da Constituição Federal de 1988, que ampliava o processo decisório estatal sob uma lógica democrática. Para Bresser-Pereira; Grau (1999) a noção do público não estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder público, atribuindo-lhe papel expreso – bem além do voto – na conformação da vontade política e reivindicando suas funções de crítica e controle do Estado.

O importante, em todo o caso, é que a principal razão para recorrer as entidades sem fins lucrativos não é porque sejam mais eficientes na provisão de serviços do que poderia ser qualquer outra entidade, mas sim porque permitem desenvolver papéis que nem o Estado nem o mercado podem cumprir. É assim como a confiança, a dedicação, a solidariedade constituem papéis que lhes imprimem uma especificidade em relação ao setor lucrativo, a flexibilidade, a experiência especializada e a habilidade para chegar a clientes difíceis de alcançar são exibidas como algumas das maiores vantagens que o setor não lucrativo ou público não-estatal teria sobre o setor público estatal (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 34).

A citação do autor esclarece muito bem o momento atual de diversos países desenvolvidos ou em processo de desenvolvimento. No Brasil, há diversas entidades do terceiro setor que desenvolvem atividades de apoio à gestão estatal. De acordo com o *site* da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), com base em dados do Cadastro de Empresas (CEMPRE) de 2005, o Brasil tem cerca de 338 mil organizações sem fins lucrativos divididas em cinco categorias: 1) Privadas, não integram o aparelho do Estado; 2) As que não distribuem eventuais excedentes; 3) As voluntárias; 4) As que possuem capacidade de autogestão; e, 5) As que são institucionalizadas. Observa-se ainda, alguns dados interessantes que reforçam as afirmações de Bresser Pereira, tais como:

- a) O setor emprega 1,5 milhão de pessoas no Brasil;
- b) O total de empregos gerados pelas organizações supera os gerados pelo governo federal, sem contar funcionários militares e dos estados e prefeituras;
- c) A maioria das ONG's (62%) foi fundada na década de 1990;
- d) 77% das ONG's não têm funcionários registrados oficialmente; porque trabalham com voluntários;

- e) Os grupos de origem religiosa representam 26% do segmento;
- f) A maioria dos empregados (47%) se dedica a atividades como educação e saúde;
- g) Do total de organizações, 2.500 (7%) tinham dez ou mais empregados com remuneração entre R\$ 500 e R\$ 2.000.

Apesar dos dados quantitativos apresentados pela ABONG, é válido destacar que a transferência de responsabilidades ao Terceiro Setor através do poder público tem gerado uma série de conflitos, principalmente do ponto de vista financeiro. É recorrente na mídia televisiva e impressa, casos que retratam a má administração do dinheiro público e privado por parte das organizações não governamentais. A transferência de recursos do Governo Federal, por exemplo, contempla em parte os gastos de algumas empresas não governamentais, pois muitas deles acessam recursos de instituições e fundações internacionais como forma de garantia da execução das atividades previstas em seus pleitos. O aumento significativo destas organizações não se deu através de um processo natural, para Bresser-Pereira e Grau (1999) o acesso à informação pública fez com que crescesse a consciência de que a transparência efetiva da coisa pública e de sua gestão fosse a garantia mais concreta da democracia participativa contra a violação dos direitos públicos. Além disso, aumenta a convicção de que, junto com a transparência, é necessário o controle social para proteger os direitos públicos.

Ora, apesar das grandes mudanças decorrentes na agenda pública mundial, então, pergunta-se: como se deu o processo de evolução das políticas nacionais? Melo (1999) no texto: “As sete vidas da agenda pública brasileira”, apresenta uma evolução dessas públicas explorando analiticamente a evolução dos termos do debate sobre as políticas públicas.

Quadro 7 - Evolução da agenda pública brasileira

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito Esperado das políticas
1) Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração social e <i>nation building</i>	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política
2) Populismo (1945-1960)	Ampliação da participação	Submeter as políticas do mercado político; políticas como moeda de troca política
3) Crise do populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”

4) Autoritarismo burocrático (1964-1967) 1967-1973	Modernização conservadora Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais
5) Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo conservador primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva
6) Nova República	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência Princípio organizador das políticas públicas	Redesenhar políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas Efeito esperado das políticas
7) Collor	Cesarismo Reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”	Reestruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas
8) Governo FHC	Instituir a boa governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público	Focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização

Fonte: Melo (1999).

O quadro acima representa uma sistematização da evolução da agenda pública brasileira desde o primeiro governo de Getúlio Vargas até a era Fernando Henrique Cardoso, o qual atravessou o movimento populista perpassando pela expansão de políticas de acumulação de produção até atingir as políticas redistributivas associadas ao processo do *mix* entre a iniciativa privada e o poder público.

A primeira etapa teve fortes repercussões na evolução da sociedade brasileira, uma vez que a política social se constituiu num mecanismo de engenharia institucional que permitiu a incorporação de atores sociais ao sistema político num contexto de baixa institucionalização liberal (SANTOS, 1988 apud MELO, 1999). Nesta etapa, os direitos sociais são conferidos aos grupos ocupacionais que, por sua vez, são reconhecidos e regulamentados pelo Estado como demandantes legítimos de direito.

O segundo momento da agenda caracterizou-se pelo colapso do corporativismo como regime político e o advento da ordem política semicompetitiva do populismo, o eixo estruturador das decisões de política social se desloca. A política social, no entanto, não era avaliada pela *policy-makers* por sua capacidade de reduzir as taxas de iniquidade, mas como um instrumento de integração; e, a partir do segundo governo Vargas, fundamentalmente,

com o preço político a ser pago pelos arranjos clientelísticos e corporativistas que viabilizariam a industrialização.

Já no terceiro momento, em função das transformações associadas à mudança de regime político e reestruturação do sistema produtivo observam-se as altas taxas de crescimento do produto verificadas durante o ciclo de (1968/1973). Há um deslocamento das análises para a questão do desenvolvimento econômico versus distribuição de renda.

Na sequência, o quarto momento, relacionada ao redistributivismo conservador com as políticas públicas foi assumido com a criação de ministérios e conselhos ministeriais na área social. Além disso, houve uma definição substancial do conteúdo social. A alocação de recursos na área social passa a ser priorizada, e as taxas de crescimento do gasto social se expandem fortemente.

A quinta etapa da agenda pública foi desenvolvida a partir de 1984, quando o campo social se desloca para a análise do *modus operandi* da política social e do caráter burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz. Houve uma busca de uma maior descentralização das ações, pois as dimensões processuais da democracia ficaram mais evidentes, principalmente com o princípio participativo ou plebiscitário na constituição de 1988.

O sexto momento, que aborda as políticas e o diagnóstico da crise no período pós-Constituinte emerge um realinhamento dos atores coletivos, visando uma redefinição das esferas pública e privada, das relações entre o Estado e a sociedade.

O sétimo momento faz um diagnóstico da (in) governabilidade na década de 1980, observa-se uma difusão internacional de uma nova agenda para o Estado, esta agenda vem centrada num conjunto articulado de proposições: a) Visa redefinir o balanço entre a esfera pública e privada via redução do Estado na oferta de bens e serviços de natureza social; b) A oferta pública deveria assumir a qualificação simplificada e de baixo custo, para assegurar maior abrangência e maior eficácia na relação custo/benefício; c) O estímulo à privatização pelo fomento ao mercado de assistência médica e alta rendas, bem como a privatização da previdência social.

Finalmente, a era Fernando Henrique Cardoso complementa o sétimo momento onde se intensifica as políticas de privatização, readequando a relação público-privada associando a restauração de bases fiscais para assegurar os investimentos sociais (MELO, 1999).

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

No final do século XX e início do século XXI, as políticas de turismo têm ocupado um lugar de destaque nas discussões da agenda pública em diferentes nações. Países como México, Espanha, Inglaterra estão na vanguarda desse processo de organização e planejamento turístico sob a ótica governamental, no entanto, diante da possibilidade de incrementar as divisas internas, os países detentores de atrativos naturais e culturais, como o Brasil, adotaram estratégias para se beneficiar do ponto de vista econômico a partir da elaboração de políticas públicas.

As primeiras políticas de turismo, concebidas através de um colegiado de especialistas no âmbito mundial surgiram com o nascimento da Organização Mundial do Turismo (OMT) em 1975 na cidade de Madri. Contudo, é válido destacar que vários outros acontecimentos ajudaram na conformação da criação da OMT, como apontado por Edgell et. al. (2008, p. 42):

The UNWTO had its beginnings as the International Congress of Official Tourist Traffic Associations, organized in 1925. In 1934, it became the International Union of Official Tourist Propaganda Organizations, and by 1947, another conversion took place resulting in a new name: the International Union of Official Travel Organizations.

Do ponto de vista global, o autor Colin Michael Hall faz um apanhado das principais políticas internacionais a partir do período pós II Guerra Mundial.

Quadro 8 - Políticas internacionais de turismo de 1945 até o presente momento

FASE	CARACTERÍSTICAS
1945-1955	A desagregação e a racionalização da política, da alfândega, da moeda e de regulamentações referentes à saúde que haviam sido adotadas após a Segunda Guerra Mundial
1955-1970	Maior envolvimento do governo no <i>marketing</i> turístico a fim de aumentar o potencial de ganhos do setor
1970-1985	Envolvimento do governo no fornecimento de infraestrutura turística e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional
A partir de 1985	O uso continuado do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, maior foco em questões ambientais, menor envolvimento do governo no fornecimento de infraestrutura turística, maior ênfase no desenvolvimento de parcerias públicas-privadas e autorregulamentação do setor.

Fonte: OECD, 1974; Hall, 1994; Hall; Jenkins, 1995 apud Hall (2004, p. 37).

Durante quase toda a década de 1980 e início da década de 1990, a era de Margaret Thatcher no Reino Unido e a era Ronald Reagan nos Estados Unidos testemunharam um período de suposto afastamento da intervenção ativa por parte do governo central. Em âmbito nacional, as políticas de desregulamentação, corporatização, privatização, livre comércio,

eliminação de incentivos fiscais e o afastamento de formas discricionárias de intervenção macroeconômica foram e tem sido os indicadores do esforço realizado para haver uma menor intervenção governamental em vários países em todo o mundo. Para Hall (2004) o tamanho e a importância do setor turístico não justificam por si só a intervenção do Estado. A justificativa deve se encontrar em aspectos como: a) Fracasso do mercado; b) Imperfeição do mercado; c) Preocupações públicas / sociais sobre resultados produzidos pelo mercado.

A reflexão do ponto de vista amplo e global acerca da implementação das políticas deve contemplar os problemas existentes de ordem global, como as dificuldades da população acessar linhas de crédito para criar estabelecimento comercial próprio, como ter condições dignas para viver, com moradia, saneamento básico, são motivos que levam a crer que o setor turístico pode diversificar oportunidades de negócios para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, no entanto, as políticas implementadas ainda estão longe de atender a sociedade de uma forma mais ampla.

A importância dada à atividade turística como um setor de destaque econômico despertou o Estado norte-americano, no sentido de legislar de forma mais incisiva no campo do turismo, sobretudo estimulando o turismo doméstico, encorajando viagens às áreas naturais. Após a Segunda Guerra Mundial a política interna norte-americana tomou um direcionamento mais agressivo no sentido de aumentar o fluxo turístico no território americano e também no continente europeu. Esta iniciativa tinha o interesse de renovar as economias de vários países europeus assolados pela guerra. Nesse momento histórico, o turismo cresceu mais rapidamente do que a indústria de base (EDGELL et. al., 2008).

A política pública de turismo pode ser estudada a partir de três importantes razões. A primeira, no sentido de compreender as causas e consequências das decisões políticas e melhorar o conhecimento sobre a sociedade. A segunda está intimamente ligada à análise das causas e consequências que as políticas ocasionam ou podem gerar em uma determinada região. Por fim, as políticas podem ser analisadas por motivos políticos para assegurar que as políticas “certas” sejam adotadas a fim de alcançar as metas adequadas (DYE, 1992 apud HALL, 2003).

Sobre a avaliação de políticas em turismo, Edgell et al. (2008) em sua obra: “*Tourism, policy and planning: yesterday, today and tomorrow*”, apresenta três tipos de estágios para avaliação de políticas de turismo. A primeira destaca a formação do processo de avaliação de uma política de turismo voltada para as fases iniciais de exploração da atividade. Questões como o uso dos recursos naturais, congestionamentos, poluição da água, empregos para a população local são destacados como elementos fundamentais que devem ser pensados no

processo de avaliação. O segundo tipo de avaliação está relacionado ao estágio do desenvolvimento da atividade. Nesse estágio, o autor destaca a necessidade de definir e executar ações prioritárias a partir das características naturais, econômicas e culturais de cada país. O autor destaca o caso de Belize, país situado na América Central, onde foram intensificadas ações do uso de cruzeiros associados com uma interação junto aos outros setores que trabalham com a cadeia produtiva do turismo, como o departamento de pesca de Belize. “As the Cruise industry to Belize progresses, a monitoring system put in place now assists in a review and ongoing assessment of the effectiveness of the tourism development intentions of the tourism policy plan” (TOY, 2004 apud EDGELL et al., 2008). Por fim, o autor apresenta a terceira fase de avaliação de política denominada de estágio sumário. Nesta etapa, são apresentadas questões de afirmação de doutrinas e normas existentes entre dois países diferentes, e podemos destacar os acordos de aceleração da aprovação de vistos, como também a criação de rotas aéreas entre dois países distintos. No estudo que apresentaremos nos últimos capítulos foi realizado um esforço de sistematizar os três estágios apresentados pelo autor acima citado.

No turismo, as preocupações em estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a causar transtornos a diferentes atores envolvidos na atividade. Para Solha (2006) muitas vezes não existe uma formalização das políticas, mas elas podem ser percebidas pelas estruturas criadas pelo poder público para dar apoio ao setor e, também, pelas ações das diversas áreas governamentais no turismo.

Ao analisar a literatura acerca das políticas de turismo são verificadas duas visões diferenciadas. A visão comercial, na qual se acredita que contribua para obter resultados financeiros mais eficazes; por outro lado, temos a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento, estabelecendo limites e garantindo o atendimento das necessidades e expectativas da comunidade receptora. Apesar de destacar um propósito favorável ou harmonioso defendida pelas gestões pública e privada, a literatura aponta uma diversidade de casos desastrosos, principalmente para as populações tradicionais, quando a política pública de turismo é introduzida nas diferentes regiões do mundo.

Uma vez pensada a concepção a ser utilizada, surgem os primeiros impasses provenientes na concepção e implantação dessas políticas, pois as experiências observadas em âmbito mundial carecem de um equilíbrio entre as duas visões apresentadas. Ou o elemento comercial é priorizado, atendendo a acumulação do capital representado pelos grandes empresários do setor, ou então, são contemplados os elementos tratados no capítulo 2 defendidos por Barquero (2001). Para ele o elemento endógeno deve ser priorizado como

forma de desenvolvimento mais adequado à sociedade. É evidente que a fusão das duas visões é uma tarefa extremamente difícil, portanto, o papel das políticas públicas de turismo é justamente encontrar um ponto de equilíbrio entre as duas concepções, onde o foco está em compatibilizar a visão comercial com as estratégias de atendimento das necessidades e expectativas da população local.

Para Mcintosh (2002); Solha (2006) o processo de formulação da política tem seu ápice no momento em que os diversos segmentos representados conseguem obter consenso em relação a: 1) Filosofia do turismo (define um princípio geral relacionado à forma de como o turismo deverá ser conduzido); 2) A visão da destinação (determina como o destino imagina estar num futuro distante); 3) Aos objetivos e metas (Estabelecem os resultados qualitativos e quantitativos que se espera alcançar); 4) Aos limites (definem os parâmetros aceitáveis de desenvolvimento e de seus efeitos na sociedade, cultura e meio ambiente); 5) As estratégias de desenvolvimento (estabelecem os padrões de ações que permitem atingir os objetivos para as diferentes áreas do turismo como oferta, demanda e organização estrutural).

Apresentados os elementos consensuais para a formulação da política, é válido destacar que embora uma filosofia de turismo estabeleça a natureza geral do turismo em uma destinação, é a visão da destinação que oferece o quadro mais funcional e de maior “inspiração” que a destinação espera produzir em algum futuro definido entre 5 a 20 anos, por exemplo. Portanto, para definir esses parâmetros consensuais, faz-se necessário primeiramente entender o que é uma política pública de turismo. De acordo com Mcintosh (2002) é:

Um conjunto de regulamentações, regras e diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (MCINTOSCH, 2002, p. 294).

Já para Cruz (2001, p. 40) política pública de turismo é “um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”.

O nível de abstração e/ou de complexidade relacionado aos conceitos de política pública, sobretudo às relacionadas ao setor turístico, em virtude de uma grande diversidade de atores e empresas envolvidas no setor, nos indica um grande desafio para análise dessas políticas. São muitas as dificuldades encontradas por gestores públicos e privados no setor turístico. Por exemplo, como pensar em captar 500 mil turistas onde há saneamento apenas

para 200 mil moradores? Como pensar em receber mais pessoas para um determinado local que carece de serviços básicos de saúde? É fato que as políticas públicas gerais afetam diretamente os negócios turísticos, bem como os usuários desta atividade. Barreto; Burgos; Frenkel (2003) sugere que haja uma política de controle de ingresso de turistas em determinado espaço, como aplicada nos santuários ecológicos ou em lugares históricos. Para a autora, a postura pode afetar diretamente os turistas, limitando a liberdade, mas, por outro lado garante uma experiência mais prazerosa aos visitantes, além de assegurar que o ambiente visitado seja menor impactado.

Na política oficial, Coriolano (2006) apresenta alguns pontos merecedores de atenção por fragilizarem o setor turístico como um todo: a falta de infraestrutura em todo território; pouca especialização da mão-de-obra, com muitas pessoas atuando no setor ainda de forma amadorística. Dessa forma, acredita-se que, sem o estabelecimento de políticas específicas, não há possibilidade de melhorar o quadro das carências sociais das populações residentes em áreas turísticas. Nesse momento, é oportuno colocar em destaque a importância do desenvolvimento do turismo ser administrado, planejado e controlado, pois se trata de populações vulneráveis frente a essa indústria.

A política pública no sentido amplo, isto é, sem considerar um setor específico em detrimento da execução de outros, está sujeita ao jogo das forças sociais e políticas da sociedade, percebendo-se que se configura como um roteiro de ações. Ainda podemos sintetizar os principais elementos das políticas públicas: a) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz; b) envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; c) é abrangente e não se limita a leis e regras; d) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; e) embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo (SOUZA, 2006).

Em síntese, a política pública define qual o problema a ser solucionado na estrutura socioeconômica de uma determinada sociedade e indica as ações e instrumentos que deverão ser utilizados para se atingir tal finalidade. A ação pública materializada através de programas, projetos e planos podem abarcar uma série de setores. No que concerne à atividade turística, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) (2006, p. 36), expõe:

A análise dos Planos, Programas e Projetos voltados para o setor turismo revela que o modelo de desenvolvimento sustentável, preconizado na estratégia de desenvolvimento regional, confere ao turismo uma posição de destaque, por se tratar de uma atividade com potencial multiplicador significativo.

É importante considerar que o processo de construção de programas, planos e projetos remete à ideia de um nível altamente qualificado na esfera pública, capaz de realizar um planejamento adequado às características locais, ao quantitativo financeiro disponível, e por fim, não menos importante, ao interesse da sociedade como um todo na efetivação do planejamento turístico. De acordo com Hall (2003, p. 24):

O planejamento é um tipo de tomada de decisões e elaboração de políticas; ele lida, entretanto, com um conjunto de decisões interdependentes ou sistematicamente relacionado e não com decisões individuais. Planejar é, portanto, apenas uma parte de um processo global de “planejamento-decisão-ação”.

Friedmann (1973 apud HALL, 2003) aponta duas vertentes do tipo de planejamento que pode ser aplicado à atividade turística. A primeira remete a ideia que o planejamento é relativo ao desenvolvimento, nesta concepção há um elevado grau de autonomia no que se refere ao estabelecimento de objetivos e escolhas de meios e que tende a fundir-se ao que geralmente descrevemos como elaboração de políticas. Já a segunda vertente é denominada de “Planejamento adaptável”, aqui a maioria das decisões depende muito das ações de terceiros que não pertencem ao sistema de planejamento e que tende a fundir-se à programação.

A observância do planejamento adotado pelos organismos oficiais de turismo carece de uma transparência da real política que se pretende alcançar, pois ora o discurso remete a ideia relacionada ao desenvolvimento, ora as decisões são pautadas a partir do interesse de uma minoria, geralmente representada pela classe elitista que determina as ações e os setores os quais tem interesse em investir. Dessa forma, o planejamento é construído sem parâmetros, ou melhor, pressionado por grupos específicos interessados pela rentabilidade no curto prazo de tempo.

A necessidade do planejamento para o desenvolvimento turístico requer a avaliação de condições favoráveis e desfavoráveis que podem estar tanto implícitas quanto explícitas em diversas localidades. Hall (2004) elenca as condições adequadas como:

- a) Turistas respeitam tradições e valores locais ou éticos;
- b) Oportunidades de amplo envolvimento local na indústria do turismo em três níveis - 1º) Por meio de decisões tomadas pelo governo local; 2º) Por meio do apoio da comunidade em relação aos programas voluntários de auxílio ao turismo; 3º) Participação ativa na direção do desenvolvimento turístico;

- c) O turismo é um esteio econômico ou é encarado como uma alternativa desejável a outros setores;
- d) Temas e eventos que atraem turistas são apoiados e desenvolvidos pela comunidade local.

Já as condições associadas como inadequadas são:

- a) Turistas não respeitam tradições e valores locais ou étnicos;
- b) Há incertezas sobre o futuro rumo do desenvolvimento turístico e os residentes locais sentem ter pouco controle;
- c) Residentes sentem que os visitantes são atendidos primeiro e que a infraestrutura e as instalações foram planejadas para o benefício dos turistas e não para a comunidade local;
- d) A comunidade visitada cresce mais rapidamente do que os residentes consideram adequado;
- e) Percebem-se conflitos quanto ao uso de recursos naturais.

Apesar da exposição do autor concernente aos elementos que devem ser considerados no processo de planejamento, é importante destacar qual o tipo de turismo se quer implementar. Quais são os limites sociais e econômicos que se pretende atingir a partir do turismo? Como o Estado está estruturado do ponto de vista técnico / organizacional para desenvolver e implementar esta política?

A experiência de vários países que decidiram elencar o turismo como uma prioridade no planejamento governamental proporcionou diversos benefícios, principalmente econômicos a grupos específicos. Por outro lado, a fragilidade do planejamento, ou melhor, a indefinição de uma política pública clara e objetiva, aliada a uma estrutura técnica frágil, trouxeram muitos problemas da ordem do desenvolvimento a partir do turismo. O planejamento de caráter endógeno, por exemplo, não tem sido comumente adotada pelo Estado, muitas vezes devido aos protestos de grupos de interesse comercial quanto ao impacto econômico decorrente da demora nas tomadas de decisões causadas pelas exigências legais para participação. Além disso, para muitos integrantes do governo, eleitos ou não, o controle da comunidade também pode ser interpretado como perda de seu poder e controle sobre o processo de planejamento (HALL, 2004). A experiência adquirida na área rural de New South

Wales, na Austrália, apontada por Jenkins (1993 apud HALL, 2004) identificou sete fatores que impedem à participação pública no planejamento turístico:

- a) O público geralmente tem dificuldade em compreender questões de planejamento complexas e técnicas;
- b) O público nem sempre está ciente do processo de tomada de decisões, nem o compreende;
- c) A dificuldade em obter e manter representatividade no processo de tomada de decisões;
- d) A apatia dos cidadãos;
- e) O aumento dos custos financeiros e de pessoal;
- f) O prolongamento do processo de tomada de decisões;
- g) Efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões.

Apesar da força que a iniciativa privada tem no setor turístico, é fundamental o papel dos órgãos do governo em todos os níveis, desde a escala internacional quanto no desenvolvimento de pequenas localidades. De acordo com Hall (2004) são sete as áreas de envolvimento que o Estado deve intervir: coordenação; planejamento; legislação e regulamentação; empreendimentos; incentivo; elemento social; proteção de interesses públicos. Destacaremos apenas alguns que entendemos ser os mais praticados pelo poder público em diferentes países conforme já apontados neste trabalho.

Acerca da coordenação é fundamental que haja um concatenamento das ações para evitar duplicação de recursos. No que tange ao aspecto do planejamento “um dos principais problemas no planejamento turístico público está no grau de autoridade dos órgãos especialmente dedicados ao turismo, que em geral possuem uma base legislativa de responsabilidade bastante limitada” (HALL, 2004, p. 185). Sobre o nível de regulamentação há um discurso da desregulamentação crescente. Ao mesmo tempo, o Estado é convidado para aumentar a regulamentação, em especial quando se trata de elementos relacionados à proteção ambiental, aos direitos humanos e justiça social quando se trata de povos tradicionais. A dimensão do incentivo é destacada por Hall (2004) sob três grandes argumentos:

- a) Os incentivos financeiros como empréstimos a juros subsidiados ou reservas para a amortização sobre acomodações para turistas, embora sua introdução muitas vezes refletisse a escassez de fundos de investimentos domésticos e a

- ambição generalizada para a realização de programas de desenvolvimento econômico;
- b) Patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo em geral e não organizações ou associações específicas individuais;
 - c) Marketing e divulgação geralmente estão voltados para a geração de demanda turística, embora também possa assumir a forma de divulgação de investimentos visando a estimular os investimentos de capital em atrações e instalações turísticas.

A dimensão material dos problemas ligados ao setor turístico tem conduzido a elementos específicos de interesse, os programas de turismo concretos, por sua vez são elaborados por agentes planejadores, deve ser considerado o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que refletem elementos específicos das instituições. O principal papel de uma política, talvez seja de permitir e garantir que os atores envolvidos com a atividade tenha uma maior clareza de qual direção deve ser tomada em ações principalmente de longo prazo. Do ponto de vista de McIntosh (2002, p. 295) a política pública de turismo deve preencher as seguintes lacunas de planejamento:

1. Definir as regras do jogo – os termos nos quais as operações turísticas devem funcionar;
2. Estabelecer atividades e comportamentos aceitáveis;
3. Fornecer uma direção comum e a orientação para todos os interessados no turismo em uma destinação;
4. Facilitar o consenso em torno das estratégias e objetivos específicos para uma destinação;
5. Fornecer uma estrutura para discussões públicas e privadas sobre o papel e as contribuições do setor turístico para a economia e para a sociedade em geral;
6. Permite que o turismo estabeleça interfaces com outros setores da economia de forma mais eficaz.

Embora a tarefa do gerenciamento de destinações turísticas seja um desafio complexo, multidimensional, multifacetado, há dois parâmetros básicos que devem ser contemplados na nova lógica de mercado vivenciado pelo processo da globalização e, acentuado nas últimas décadas sobre todos os produtos em âmbito mundial: o elemento da competitividade e o

elemento da sustentabilidade. Diante desta competitividade, o papel das instâncias de governança turísticas regionais vem se destacando, principalmente a partir da criação do MTUR em 2003, e conseqüentemente da concepção e execução do PRT, programa carro-chefe do governo federal também no ano de 2003. Muitas instâncias foram criadas para intermediarem a promoção do desenvolvimento regional. A Região do Oeste do Pará também acompanhou o mesmo movimento ocorrido em todas as unidades federativas do Brasil, num total de três instâncias responsáveis pela definição, condução e avaliação das regras do processo decisório, a região passa por incertezas administrativas da política de turismo, fatos estes que detalharemos mais adiante.

A discussão até o presente momento concentrou-se na estrutura e no conteúdo da política de turismo. Agora, direcionaremos a atenção para o entendimento do processo através do qual a estrutura e o conteúdo da política, da forma apresentada podem ser desenvolvidos. Esse processo é concentrado em onze etapas distintas, agrupadas em quatro fases principais. Elas são identificadas como a fase de definições, a analítica, a operacional e a de implementação.

Quadro 9 - Processo de política, formulação e estratégias e implementação em turismo

FASE DE DEFINIÇÕES	FASE ANALÍTICA	FASE OPERACIONAL	FASE DE IMPLEMENTAÇÃO
Definição do sistema turístico da destinação	<i>Análise interna</i> ↓	Identificação de conclusões estratégicas	Implementação de conclusões estratégicas
Análise de uma filosofia turística	*Revisão das políticas e dos programas existentes;	Integração das conclusões para o desenvolvimento de oferta e demanda	Alocação de responsabilidades para a implementação de recomendações
Construção de uma visão da destinação	*Auditoria de recursos; *Análise estratégica de impacto.	Recomendações de políticas / programas	Identificação de fontes de financiamento para sustentar iniciativas competitivas e programas de administração
Especificação da destinação			Especificação do calendário para a

Objetivos e limites	<i>Análise externa</i> ↓ *Análise em nível macro, da demanda atual e futura; *Análise em nível micro, da demanda e dos comportamentos atuais e dos futuros; *Revisão do desenvolvimento turístico competitivo e harmônico e das políticas de promoção		implementação de recomendações
---------------------	---	--	--------------------------------

Fonte: Mcintosh (2002, p. 309).

De acordo com Solha (2006) a seleção dos instrumentos não é um processo exclusivamente técnico; na definição do melhor e mais adequado conjunto de instrumentos para alcançar os objetivos determinados existem muitas decisões políticas a serem tomadas, e que devem estar de acordo com a política de turismo já estabelecida. Além disso, é necessário considerar que a utilização de cada um dos instrumentos depende dos objetivos de desenvolvimento e das características de cada localidade.

Ao longo do tempo observou-se a transferência na maioria dos países, de um Estado regulador para um Estado distribuidor, a isto, sem sombra de dúvida, impulsionada por uma transformação política, e principalmente econômica diante das crises atravessadas pela sociedade. De acordo com Brito (2001), enquanto a economia transformou-se, através da aceleração da industrialização, as instituições políticas sofreram apenas um rearranjo em suas estruturas. Os meios de dominação política, com os quais o Estado moderno exerce seus papéis, estão incorporados a órgãos ou organizações com funções pré-determinadas. Porém, os procedimentos e as ações desempenhadas pelas organizações estatais precisam ser instituídos socialmente, ou seja, a sociedade os incorpora legitimamente como uma instância mediadora de relações sociais.

No setor turístico, por exemplo, a partir de estudos anteriores desenvolvidos pelo autor deste trabalho observou-se que não houve um acompanhamento, ou melhor, uma modernização das instituições e organizações políticas conforme apontado por Brito (2001), no sentido de garantir uma mudança significativa na condução e formulação de políticas. No campo social, apenas para ilustrar, talvez esta modernização das instituições e organizações

seja um dos principais fatores limitantes para que seja proporcionada uma melhoria de qualidade de vida das populações desprovidas de recursos financeiros.

Sobre a distinção dos termos organizações e instituições, Douglas North citado por Brito (2001) afirma que as instituições são regras de um jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são inventadas como uma força que serve para moldar as interações humanas. Assim, a sociedade institucionaliza as regras que regulam as relações sociais e as organizações legitimam suas ações como mediadoras destas relações. Na perspectiva do autor, uma organização é o resultado de uma associação que une no mesmo espaço interesses sociais mais ou menos convergentes. Uma instituição, todavia, é algo que precisa ter sua existência estabelecida no campo da crença social em uma determinada função.

Levando em consideração o aumento progressivo do fluxo turístico nos municípios de Belterra e Santarém, em função da inclusão do destino dentre operadoras brasileiras, há a necessidade de planejar e gerir a atividade turística do ponto de vista institucional e organizacional, pois, estes destinos também entram na rota da internacionalização da economia através de diferentes setores econômicos como: soja, pecuária, piscicultura e, finalmente o turismo. A experiência no que concerne ao setor turístico de Santarém, ou seja, na recepção crescente de turistas que utilizam vários serviços prestados por pequenos, médios e grandes empresários; imprime um processo de conformação de um destino turístico interessados em experimentar aspectos culturais e naturais da Região Amazônica.

As discussões associadas a um destino turístico ultrapassam as retóricas que contemplem apenas aos diversos recursos turísticos, infraestruturas, pois incutem também premissas que abordam as relações/conflitos entre diferentes atores que dinamizam a cadeia produtiva, a fim de entender o turismo a partir de uma perspectiva mais ampla, como aspectos ligados a competitividade, o papel das instituições no processo de desenvolvimento e o uso de tecnologias. É possível apresentar condições específicas sobre um determinado lugar, das diferentes tarefas administrativas operacionais e técnicas que o município deve realizar em seu próprio âmbito, e, em seguida, quais destas tarefas têm de ser assumidas pelos estados ou municípios, com a federação, para que, mediante uma distribuição inteligente de responsabilidades, se permita que os municípios turísticos funcionem como verdadeiros centros produtores de serviços.

Sobre o planejamento governamental na escala das federações Boullón (2005) faz um apanhado da situação do planejamento turístico na América latina a partir dos anos de 1970. Nesse período houve alguns gargalos acompanhados por diferentes atores que compõem a cadeia produtiva do turismo, tais como a ausência de um número suficiente de técnicos

nacionais, a maior parte dos estudos foi encomendada para consultorias estrangeiras ou foi elaborada pelas repartições especializadas de organismos internacionais como a OEA, BID, OMT ou o Banco Mundial, dentro dos seus respectivos programas de assistência técnica. Uma vez recebidos os relatórios finais, surgiu um novo problema: pôr em prática, problema este que em geral não foi resolvido satisfatoriamente porque as estruturas administrativas dos organismos oficiais não estavam preparadas para isto. Assim, com muitos planos e pouco planejamento, o turismo cresceu na América Latina com os resultados conhecidos por todos. Acerca das características dos organismos oficiais do turismo, Boullón (2005, p.14) apresenta dois aspectos que dificultam a ação dos organismos oficiais no nível nacional:

Por um lado existe o fato de que grande parte do espaço turístico é organizada por organismos independentes, como acontece com os parques nacionais; e, por outro lado, os três níveis administrativos – nacional, estadual e municipal – funcionam sem coordenação e isolados da atividade privada, quando não em franca oposição ou disputa do tipo política, entre si ou em relação a ela.

Para Boullón (2005) a crise no planejamento e gestão do turismo na América Latina surgiu principalmente pela distância na comunicação marcada pelas elites políticas e culturais em relação com as bases dos operários, camponeses e empregados em geral, porque, apesar do interesse demonstrado por ambas às partes em alguns momentos, as barreiras, os compromissos e os interesses internos não permitiram que tal comunicação avançasse.

Em suma, as políticas públicas de turismo são uma realidade como forma de planejamento e gestão de diferentes organizações brasileiras. A esperança de diferentes atores sociais atuantes no setor turístico de beneficiarem-se a partir da implementação de políticas de turismo tornou-se recorrente, pois a prática da criação de políticas gestionadas pelas organizações competentes não tem atendido o anseio de grande parte da população, principalmente quando se trata de ações concretas efetivadas em curto prazo. A seguir será abordado o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil.

3.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

No Brasil, o desenvolvimento do turismo tem como marco histórico a constituição da Política Nacional de Turismo, no ano de 1966, através do Decreto-Lei n.º 55 de 18/11, do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), cuja função era formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo, e da Embratur. A esta foi designada a função de estudar e propor ao CNTUR os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, aqueles que digam respeito ao seu funcionamento. O artigo 1º do referido

Decreto-Lei, aponta que a política nacional de turismo é a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou combinadas entre si, desde que reconhecida seu interesse para o desenvolvimento econômico do País.

É importante ressaltar que a história das políticas nacionais de turismo não iniciaram a partir da criação da EMBRATUR. Ao longo das três décadas que antecederam sua criação, foi promulgada uma série de Decretos-Lei, relacionados à atividade. Mas foi a partir da criação da Embratur que se instituiu o PNT, criando-se ainda os organismos oficiais para levar a cabo sua efetivação (CRUZ, 2001). Já na década de 1970, inicia-se uma nova etapa no desenvolvimento do turismo. É então que diversos países inclusive o Brasil, estimulados pelos evidentes benefícios que o turismo proporcionava às comunidades receptoras, fundamentalmente no aspecto econômico, começam a fomentá-lo mediante a criação de centros turísticos planejados, contando para isso, com o decidido apoio de organismos internacionais de desenvolvimento.

As linhas de financiamento para o desenvolvimento da atividade turística durante a década de 1970 e 1980 tiveram um papel fundamental para o investimento do setor, sobretudo no campo da hotelaria. Apesar da crise econômica que passava o Brasil, havendo uma redução de 50% para investimentos turísticos, foi na década de 1990 que foram implantados os “megaprojetos” turísticos na região do Nordeste brasileiro, já dando os primeiros caminhos para o que viria a ser o PRODETUR - Nordeste (NÓBREGA, 2007).

A reestruturação econômica vivida em âmbito mundial nas décadas de 1970, 1980 e 1990 foi primordial para a avaliação do planejamento em caráter público e privado. O poder público, responsável pela concepção das políticas tem a função de materializar e/ou concretizar as demandas internas e as provenientes do povo na forma de políticas através de Planos (de uma forma mais ampla), Programas (escala intermediária) e Projetos (a menor parcela de um plano). Para Molina; Rodríguez (2001), o sucesso dos programas em todas as áreas de atuação depende, fundamentalmente, dos seguintes fatores: 1º) grau de vinculação das ações propostas em relação às necessidades dos meios que pretendem modificar; 2º) grau de complementaridade dos projetos que o integram; 3º) disponibilidade de recursos financeiros, técnicos e humanos para a realização das etapas.

A experiência do Estado nacional brasileiro, face à implantação de políticas de turismo, não foi bem sucedida no que tange a inserção efetiva da população local, bem como do desenvolvimento local. Muitas foram às tentativas, embora com um nível reduzido de contemplação dos anseios reais das comunidades envolvidas. O PROECOTUR, por exemplo,

procurou minimizar essas falhas visíveis das políticas de turismo, concebidas nas décadas entre 1970 e 1990, porém com resultados ainda questionáveis ou difíceis de serem contabilizados, talvez porque as etapas previstas pelo Programa não foram aplicadas, carecendo de uma avaliação mais detalhada. Muitos, principalmente a população com poucas perspectivas de melhoria de vida, com atividades relacionadas aos setores primário e secundário, esperam da atividade turística uma possibilidade de melhorias socioeconômicas. Sobre a possibilidade de melhorias do bem-estar, Rodrigues (1996, p.149) afirma que:

Durante e após a crise econômica do início dos anos 1980, o turismo sai fortalecido e vai ser entendido pela classe política como uma saída para a crise, uma alternativa econômica capaz de soerguer as economias deprimidas dos Estados nordestinos e de dinamizar a economia da Amazônia, com a onda do turismo ecológico.

A autora salienta ainda que, no período de 1966-1986, a EMBRATUR nada de muito significativo fez em termos de estruturação e sistematização da Política Nacional de Turismo, cuja reformulação só se deu com o PNT 1996-1999. Naquele momento, havia o interesse do presidente Fernando Henrique Cardoso de “substituir” a dívida brasileira por investimentos turísticos no País, a título de fundo perdido. Vale destacar que no início do governo de Fernando Collor de Melo, em 1990, com a adoção de políticas neoliberais, houve modificações significativas na economia nacional de países como México, Chile, Venezuela, Peru e, principalmente, no Brasil. Nesse cenário, o turismo ressurgiu como uma das grandes possibilidades de melhoria de indicadores sociais, econômicos desses países. O poder público visa à diversificação na oferta de produtos turísticos, e insiste na geração de empregos, na captação de divisas e na melhor distribuição de renda regional, objetivos já formulados pela Embratur. “Como novidade, e pautado pela onda ecológica, preocupava-se com a proteção ao meio ambiente e com o patrimônio histórico-cultural, até mesmo por imposição dos parceiros internacionais, o BID e o BIRD” (RODRIGUES, 1996, p.151), ampliando a possibilidade de inserção da Amazônia como principal patrimônio natural brasileiro.

3.4.1 A Amazônia nas Políticas Públicas de Turismo

Um fator importante na projeção das políticas regionais do turismo acontece em 1991, quando da reestruturação da EMBRATUR, que se faz acompanhar da implementação de objetivos e diretrizes para a formulação do que viria a ser a política nacional de turismo no período de 1996/1999. O que se percebe é que, desde a criação da EMBRATUR até início da década de 1990, a política nacional de turismo restringiu-se à política de incentivos fiscais

para ampliação e melhoria de infraestrutura hoteleira de forma pontual. Nesse período, a maior relevância no que se refere à política nacional de turismo sobre o (re) ordenamento de territórios para o uso turístico no país evidencia-se apenas através do Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, de 1968, que estabelece como prioritárias as seguintes áreas: capital Federal e as capitais dos Estados e Territórios; estâncias hidrominerais, estações climáticas e balneárias, e cidades históricas; adjacências dos aeroportos internacionais e eixos viários de interesse turístico; parques nacionais e áreas onde haja ocorrências naturais com caráter de excepcionalidade e interesse turístico.

Após a reformulação da EMBRATUR, em 1991, houve uma modificação das políticas, evoluindo de um aspecto desenvolvimentista para uma conotação voltada para a preservação do patrimônio natural e cultural. Assim pode-se observar no artigo 2º do Decreto 448, de 14 de fevereiro de 1992, que traça as diretrizes dessa política: a) a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País; b) a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.

A valorização nacional do turismo reflete não somente a descoberta da relevância da atividade produtiva, mas também um (re) ordenamento espacial do turismo em escala global, em plena expansão territorial. Para Beni (2003b) as ações governamentais desencadeadas a partir da década de 1990, por meio da implementação da chamada política Nacional de Turismo, que englobou o conjunto de programa e projetos prioritários do governo federal, conhecido como “Brasil em Ação”, passaram, desde 1996, a orientar a busca do desenvolvimento turístico do país, segundo várias diretrizes, estratégias, programas e planos de caráter estatal.

Segundo a versão do governo, essa política para o turismo estava apoiada principalmente na descentralização institucional das ações de fomento para o setor e na mobilização dos agentes econômicos que fazem parte do chamado *trade* turístico – redes hoteleiras, empresas de transporte aéreo e rodoviário, de cartões de crédito, locadoras de veículos, restaurantes, agências e operadoras de viagens e outros segmentos empresariais (BENI, 2006, p. 114-115).

A PNT implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, para vigorar no período de 1996-1999, apresenta os seguintes objetivos: a) a ordenação das ações do Setor Público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social; b) a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos Governos Estaduais e Municipais; c) a orientação referencial para o setor privado.

As ações da nova PNT são orientadas por quatro macroestratégias. A primeira delas diz respeito ao ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre

o Governo e a iniciativa privada. A segunda macroestratégia da PNT é a qualificação do profissional dos recursos humanos envolvidos no setor. É visível a desqualificação do profissional em turismo. Nas agências de viagens, por exemplo, os funcionários são, na maioria, de outras áreas.

Outra macroestratégia da PNT é a descentralização da gestão turística, por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado, compondo mais esta vertente para o conjunto de macroestratégias da PNT. Nesse documento observou-se a priorização de programas e de projetos voltados para a implantação de infraestrutura básica e turística, bem como a qualificação de produtos e serviços turísticos voltados ao bom atendimento dos visitantes. Os principais programas são: Imagem do Brasil; Projeto “*Visit Brazil*”; “*Brazil Expert*”; Participação em Feiras Internacionais; Captação de Eventos Internacionais; *Internet / Sistema de Informações Turísticas*; Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais; Ampliação e Aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas Básicas do Turismo; Defesa do Consumidor; Qualificação Profissional para o Turismo; Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo; Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo; Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo; Programa Nacional de Ecoturismo; Pesca Esportiva; Calendário Nacional dos Dias Azuis - Baixa Estação; Albergues da Juventude; Clube da Maior Idade; Bolsa de Negócios; Programa Nacional de Financiamento do Turismo; Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)¹²; Fortalecimento dos Órgãos Delegados da Embratur e Desenvolvimento da Malha Aérea.

Dos vinte e três programas acima citados, um terço é direcionado à divulgação da imagem do Brasil, refletindo a grande preocupação do Governo Federal na captação do turista internacional. O documento retrata ainda a imagem natural como um grande produto a ser comercializado. Será que o respeito é praticado ao nativo amazônida, caiçara, serrano quando se fala na implantação da atividade turística como um instrumento de melhoria na qualidade de vida desses povos? Nota-se, em linhas gerais, que o turismo é encarado como um produto que se compra no supermercado, sobre uma prateleira.

Apesar de todas essas tentativas de planejamento, estamos convencidos de que esse processo, apesar de completar mais de 70 anos, ocorrendo desde o Governo de Vargas, tem

¹² O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi extinto, ou melhor, reformulado. O PNMT foi instituído legalmente no final do Governo Itamar, por meio da portaria n.º 130 do MICT e passou a buscar o fortalecimento municipal, conformando uma planificação na elaboração e na gestão de projetos locais. No Programa havia a “imposição” de criação de instâncias de governança, semelhantes aos que ocorreram com outros programas de turismo. Hoje, o principal programa turístico em nível Federal é o Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

uma forma ainda incipiente, como nos mostra Barretto (2003, p.94): “A política nacional de turismo no Brasil insere-se tardiamente na história do planejamento no país, e ainda não tem contornos muito delineados”.

De todos esses programas, o PRODETUR - Nordeste é o que está em fase mais adiantada de execução. Foi concebido no começo da década de 1990 para ser implementado na Região Nordeste do país e, mais tarde, seu escopo foi ampliado para as demais macrorregiões do Brasil sob a mesma perspectiva, isto é, promover o incremento do turismo na escala regional (BENI, 2006).

Diversas críticas foram levantadas por diferentes estudiosos brasileiros em relação aos projetos na região do nordeste brasileiro no que concerne à implementação do programa, principalmente no que se refere ao grande distanciamento que está ocorrendo entre a visão oficial e a realidade. A maior delas perpassa sobre a estratégia para desenvolver o turismo na região. Com base em estudos e pesquisas, os pesquisadores como Cruz (2001); Benevides (2002) afirmam que tal estratégia se resume, em grande parte, na oferta da infraestrutura turística que tem servido de suporte à implantação de megaprojetos turísticos representados, sobretudo por grandes empreendimentos hoteleiros, mencionando o grande número de *resorts* em construção na região, caracterizados notadamente por induzir a urbanização turística e a expansão do turismo por conta de determinados empreendimentos como marinas, complexos hoteleiros e parques temáticos, realizados tanto com o aporte de dinheiro público quanto por iniciativa de empresas privadas, que beneficiam muito pouco ou quase nada as populações locais, principalmente aqueles segmentos seus não envolvidos diretamente no setor de turismo (BENI, 2003b).

Já na Amazônia, após a implantação das políticas públicas contempladas a partir dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia no Estado do Pará, sobretudo as que influenciaram diretamente o município de Santarém, área pesquisada neste trabalho, o Estado passou também a ser planejado de acordo com documentos elaborados pela SUDAM. A iniciativa de se concentrarem todos os esforços na exploração dos recursos naturais da Região, na proteção e na segurança do território, como forma de “domar” a floresta, e na promoção do progresso acabou propiciando uma ampla discussão em toda a Amazônia, e em particular no Estado do Pará.

A necessidade do Estado Nacional em fomentar novas oportunidades de negócios na economia brasileira, durante as décadas de 1960 e 1970, faz com que o turismo apareça como uma panaceia, não somente para empregar uma parcela da população nacional urbana, mas também para direcionar uma oportunidade de novos negócios para as comunidades rurais (no

caso, no interior da Amazônia) para que estes atores possam resguardar a biodiversidade da Floresta Amazônica.

Nesse aspecto é que o turismo ecológico surge como uma das atividades que poderá contribuir, de maneira significativa, para o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia. Além da conservação do meio ambiente, o desenvolvimento do turismo ecológico propiciará elevação dos empregos e, conseqüentemente, da renda, através dos efeitos técnicos (serviços e outras atividades de apoio ao setor) que, necessariamente, serão gerados. Deverá se considerar, também, a entrada adicional de divisas que esse novo fluxo turístico gerará e ressaltar, ainda, a contribuição que o turismo ecológico poderá proporcionar à conservação do meio ambiente regional (SUDAM, 1992, p.12).

Nos documentos elaborados pela SUDAM, ora encontramos a denominação turismo ecológico, ora ecoturismo. Definições sobre as políticas de ecoturismo na Amazônia Legal ficaram mais visíveis, ou tiveram maior destaque, nas “Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal”, documento elaborado em 1997, em parceria com a OEA e com o MMA. Tinha como objetivo 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.

No caso do Brasil, a grande concentração econômica em poucos espaços e/ou regiões é que tem gerado os desequilíbrios territoriais, ampliando cada vez mais a distância entre regiões, assim como aumentar a necessidade de investimentos públicos em termos econômicos, sociais e ambientais nas áreas estagnadas. Portanto, a implantação desse modelo deveria contribuir para frear o processo de megaconcentração em poucos polos, e permitir a reorganização (urbana e rural) e a distribuição das atividades econômicas de forma menos desequilibrada, associando a implantação de infraestruturas com o crescimento econômico, com benefícios sociais e com a conservação ambiental, três dos princípios fundamentais da chamada sustentabilidade, tão apregoada nas metas e programa de governo (BENI, 2003b).

O documento da SUDAM procurou desenhar um roteiro ecoturístico para a Amazônia, nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins e Pará. Aqui não cabe um aprofundamento maior acerca dos Estados vizinhos. Deter-nos-emos no Estado do Pará para analisarmos o processo de construção. As linhas de ação eram: a) implementação da infraestrutura turística básica; b) qualificação de mão de obra para o ecoturismo; c) articulação das instituições públicas e privadas envolvidas com o ecoturismo; d) implantação de equipamentos e serviços privados qualificados e adequados ao mercado ecoturístico; e) conhecimento do mercado ecoturístico; f) implantação do sistema de marketing; g) conhecimento, por parte do Governo e da comunidade, das vantagens

econômicas, sociais e ambientais do ecoturismo; h) definição de uma estratégia de comercialização do produto ecoturístico; i) definição de políticas estaduais de ecoturismo.

Segundo a SUDAM, para efetivação dessas linhas de ação, é necessário o envolvimento e a participação do Governo Federal, representado pelos ministérios setoriais das esferas federal, estadual e municipal, e do setor privado, atuantes no setor de turismo da Região, de organismos nacionais e internacionais de financiamento, das organizações governamentais e da comunidade amazônica. Já as fontes de financiamento deveriam contar com o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), com o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). No que diz respeito às linhas de financiamento específicos do turismo, o FNO possui o PRODETUR e o Programa de Apoio ao Turismo Convencional (PROGETUR).

O PROECOTUR, programa voltado para o desenvolvimento da Região Amazônica aparece ainda com uma promessa de mais uma política de implantação na região, com parcerias financeiras de recursos dos organismos internacionais, a exemplo de bancos de desenvolvimento, como o BID. Para implementar as ações delineadas no PROECOTUR, o BID previa a alocação de recursos da OEA, através de acordos de Cooperação Internacional; da ONU, por meio do PNUD; de bancos nacionais de financiamento onde se destaca o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e, por fim, do setor privado.

Mais uma vez percebe-se a singularidade entre os documentos acima expostos, principalmente quanto ao desenvolvimento da atividade turística. O que parece uma novidade acaba sendo uma réplica no que se referem aos objetivos, programas propostos, parceiros, ocasionando frustrações junto aos atores envolvidos, principalmente da comunidade local, visto a quantidade de documentos gerados para esse fim, com resultados ainda duvidosos em quase sua totalidade.

É válido reconhecer que o progresso do setor, nos últimos anos, deve-se muito mais à decorrência de programas e iniciativas isoladas do que a uma atuação coordenada que reflita claramente seus benefícios socioeconômicos, culturais e humanos. Para Beni (2003b) somente trabalhando numa perspectiva global é que poderão se definir políticas coerentes e realistas considerando as condicionantes geoeconômicas e geoestratégicas do país e de suas regiões, bem como investigando e contemplando os múltiplos aspectos que compõem o fenômeno turístico. O autor ainda destaca que grandes investimentos em complexos turísticos construídos pela iniciativa privada, a maioria dos quais estimulados e incentivados por governos estaduais, não obedecem aos preceitos da política estratégica de desenvolvimento regional e do planejamento sustentável do turismo.

A dotação de infraestrutura na Região Amazônica, em grande parte financiado pelo capital internacional como, por exemplo, os projetos – agropecuários, malha viária, mineração, hidrelétricos afetaram diretamente a dinâmica da região e conseqüentemente as mudanças na esfera produtiva. Assim, surge um cenário propício para o desenvolvimento do turismo na Amazônia, mais especificamente em cidades com grande apelo para a prática da atividade e com equipamentos básicos e turísticos como se observa principalmente em Belém e Santarém.

Pode-se, portanto, extrair e sistematizar as ideias dos diferentes teóricos que contribuíram para a conformação dos fatores ligados ao desenvolvimento, ultrapassando a ideia meramente econômica, pois é importante enfatizar outros aspectos como o da inclusão social, por exemplo, que transcendem os parâmetros quantitativos de renda e de acesso à saúde e educação. A complexidade do entendimento da atividade turística merece uma reflexão direcionada aos diferentes atores que interagem com o setor turístico tanto do ponto de vista externo quanto interno. Externamente relaciona-se ao espaço físico e ao tempo. Internamente porque o imaginário do turista é instigado pela intelectualidade e pelos aspectos emocionais com intuito de vivenciar experiências únicas na descoberta do desconhecido e do diferente. Essa nova característica foi emoldurada através do tempo, construída por acesso à informação, melhoria na renda, disponibilidade de tempo, ou seja, situação construída por fatos históricos em âmbito mundial como já apontado anteriormente. A implantação de novos sistemas produtivos, inclusive nos setores turísticos, evidenciados pela economia no âmbito regional proporciona uma nova dinâmica no *modus vivendi* da população amazônica, sobretudo nas regiões as quais foram alvo de intervenção estatal, no entanto, é necessário que as políticas possam alcançar o sentido *stricto sensu* do desenvolvimento.

O alcance do desenvolvimento a todos os atores envolvidos no setor turístico está longe de acontecer. Brandão (2004) esclarece que no Brasil a construção das relações produtivas ocorre a partir de pacto férreo das elites, que trava a perspectiva de avanço material e civilizatório e bloqueia os processos de inclusão social e construção de cidadania. Tais desafios, engendrados entre os diferentes atores, devem estar bem amparados por teorias críticas. A análise deve buscar determinações profundas e realizar o eterno balanço entre ruptura e continuidades históricas, isto é, entre o que é novo e o que é recorrência no momento atual. O certo é que o capitalismo, como sempre o fez, nos últimos anos aperfeiçoou e apurou seus instrumentos de ação, aprendeu ainda mais a mobilizar as heterogeneidades e as diversificadas “forças sociais, históricas, culturais e geográficas” dispersas, dando-lhes a sua coerência. Aprimorou sua capacidade de ser transescalar, isto é, de utilizar as escalas

nacionais, regionais e locais em seu próprio benefício, vale dizer, o do ganho rápido e sem constrangimentos “escalares”. Se o sistema esmerou sua ação, é preciso que aquele que quiser controlá-lo e transformá-lo deve fazer o mesmo, aperfeiçoando sua capacidade de promover ações também transescalares (BRANDÃO, 2004).

3.4.2 Os Planos de Turismo para a Amazônia

Os resultados financeiros decorrentes do turismo, muito embora questionados face às mazelas que o setor pode causar quando implementado de forma equivocada, justificam a inclusão da atividade na programação político econômica de países que o adotaram como uma alternativa de desenvolvimento. Daí a medida do Governo Federal ao instituir alguns planos e programas como serão tratados neste capítulo. A elaboração de políticas públicas de turismo começaram a tomar corpo na Amazônia ainda na década de 1970, com a elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia (PTA), no ano de 1977.

Como já foi dito, a elaboração do I PTA orientou o desenvolvimento das primeiras políticas do turismo na Amazônia, as quais deveriam nortear o desenvolvimento turístico na região para o período de 1980 a 1985. Segundo o superintendente da SUDAM na década de 1970:

A dinamização do turismo na Amazônia, como setor planejado e rentável, objetiva causar um impacto sobre as atividades econômicas, com reflexos nos níveis de emprego, renda e investimentos, justificado plenamente pelo apoio especial das várias esferas governamentais e a mobilização da iniciativa privada (SUDAM, 1977, p.7).

Os objetivos que se pretendiam alcançar através do I PTA eram: contribuir para uma ocupação territorial ordenada da Amazônia; participar no desenvolvimento econômico e social da região, através da geração de renda e emprego, com os menores custos econômicos e sociais e defender ecologicamente e valorizar os recursos naturais da região e do seu patrimônio histórico-cultural. Observa-se neste discurso, já na década de 1970, a preocupação da geração de emprego e renda, hoje a principal bandeira defendida pelos formuladores das políticas de turismo, vislumbrando-se uma saída econômica para tal problema, agravada, talvez, pela crise do petróleo, ou mesmo pelo próprio modelo econômico adotado pelos militares, durante o período em que governaram o país. Aqui não cabe uma discussão mais ampla a respeito desse modelo ou motivos que levaram o Brasil a essa crise. Vamos nos deter apenas a exposição do plano.

O I PTA realizou um inventário criterioso para a região, no qual foram delineadas proporções e alternativas de investimentos indicados ao setor turístico. As áreas definidas pelo plano foram: Belém, Manaus, São Luís e Santarém para o primeiro momento, e, posteriormente, Cuiabá, Macapá, Rio Branco, Boa Vista e Porto Velho. As diretrizes que de suporte vislumbravam: proteção ao patrimônio natural; promoção e divulgação dos valores culturais; incentivo ao turismo interno; estímulo ao turismo do exterior para a região; ação promocional integrada a nível federal, regional, estadual, municipal e privado; Formação de recursos humanos; apoio à hotelaria; apoio às agências de viagens e transportadoras turísticas.

Com base nas premissas mencionadas anteriormente, podem ser definidas, em síntese, as seguintes questões norteadoras para o desenvolvimento do turismo na Amazônia, previstas no I PTA: a) preservação e valorização do patrimônio turístico regional; b) desenvolvimento e diversificação da oferta turística; c) comercialização turística; d) formação de recursos humanos.

O II PTA, elaborado pela SUDAM, em 1992, conjuntamente com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Banco da Amazônia (BASA) deveria vigorar até 1995. Tinha como objetivo constituir um instrumento para coordenar as ações do Governo Federal, e da iniciativa privada, no sentido de superar as barreiras existentes para efetivação da atividade turística na Região. O II PTA visou aprofundar as linhas prioritárias de trabalho e ações definidas no Programa de Turismo do Plano de Desenvolvimento da Amazônia.

O documento apresentou as seguintes diretrizes gerais: promover o desenvolvimento turístico de forma ecologicamente sustentada; revitalizar as ações estruturais das instituições públicas e privadas componentes do *trade* turístico regional; minimizar o aproveitamento dos recursos naturais e culturais na produção do turismo receptivo; integrar os roteiros turísticos regionais; revigorar a imagem da Amazônia com destino das correntes turísticas. Quatro eram os programas prioritários para consolidação da Amazônia como produto turístico a saber: a) Programa de Educação Turística; b) Programa de Estudos, Pesquisas e Planejamento; c) Programa de *Marketing* e Promoção; d) Programa de Infraestrutura e Equipamentos Turísticos.

Uma questão que chama bastante atenção é o fato desse documento enfatizar, claramente, somente o aspecto mercadológico do turismo, não destacando a possibilidade de ocorrerem impactos socioambientais negativos com a implementação da atividade, apesar da seguinte afirmação:

O turismo passa a ter um papel estratégico na implantação do modelo de desenvolvimento que pretende alterar a modalidade regional, representando uma alternativa que possibilite a compatibilização do crescimento

econômico com a conservação ambiental, sob a ótica do desenvolvimento sustentado (SUDAM, 1992, p. 14).

Na Amazônia, dois Planos de Desenvolvimento foram elaborados, os PDA's - 1992/95 e 1994/97, ambos elaborados pela SUDAM, sendo este último uma réplica completa do antecedente na questão da reformulação das instituições. Como há uma similaridade parcial entre os planos, para não dizer total, vamos nos prender à análise do PDA 1994/97.

O Plano está centrado em quatro políticas: ambiental, social-antropológica, espacial e institucional, respaldadas sob o binômio Ciência e Tecnologia. Existem sete linhas prioritárias no Plano, em que o turismo, e principalmente o ecoturismo ou turismo ecológico, encontra-se em lugar de destaque.

Sobre o ecoturismo, os objetivos que se pretendiam atingir eram: expandir e desenvolver a atividade turística na região, explorando sua vocação para a geração de emprego e renda; aumentar a corrente de fluxos turísticos, para a Amazônia; e elevar a oferta na qualidade dos produtos, roteiros, equipamentos e serviços turísticos.

O PDA apresenta as seguintes diretrizes gerais: promover o crescimento econômico regional; assegurar a conservação do meio-ambiente; estimular o desenvolvimento científico e tecnológico; induzir o desenvolvimento social; garantir a diversidade sociocultural; consolidar e fortalecer a democracia; estimular a reorganização do espaço regional; reorientar a integração nacional e Panamazônica; e implantar, reestruturar e modernizar as instituições de atuação regional.

Esse apelo de se direcionar grande parte das ações do Plano ao caráter ecológico deve-se à influência mundial, sensibilizada principalmente a partir da segunda metade do século XX, quando o mundo passou a testemunhar uma grande e rápida deteriorização ambiental. O cuidado com o meio natural tomou maior proporção a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, ampliando sua discussão depois da Rio 92. Um dos grandes entraves encontrados nessa discussão foi justamente como encontrar o ponto de equilíbrio entre conservar o meio natural e permitir a geração de fluxos econômicos com a utilização desse recurso. Outro ponto que merece destaque é como garantir o convívio das populações tradicionais nessas áreas, visto que grande parte de Projetos, concebidos na escala regional amazônica, tinha o caráter de exclusão social na efetivação prática de suas ações. Em junho de 2012, a cidade do Rio de Janeiro sediou a Rio + 20, um encontro cujo objetivo foi assegurar o comprometimento político em relação à busca do desenvolvimento sustentável, além disso, os Chefes de Estado procuraram avaliar os resultados alcançados até o presente momento, bem como as lacunas que ainda existem na implementação dos resultados dos principais encontros sobre

desenvolvimento sustentável. Apesar de envolver oficialmente 94 Chefes de Estado de todo o planeta, os resultados frustraram principalmente a sociedade civil, em especial aos ambientalistas, pois esta parcela esperava resultados mais expressivos, isto é, mais clareza na execução dos processos, e não um mero documento burocrático.

Os quadros a seguir traçam uma síntese dos principais documentos elaborados por instituições públicas ou agências internacionais com propósitos de gerar um desenvolvimento turístico à Região Amazônica. Houve a preocupação de destacar o título dos documentos, os órgãos responsáveis pela elaboração, a data de publicação, além de destacar as principais ações e objetivos.

Quadro 10 - Sistematização das principais políticas públicas de turismo Nacional / Pará

Documento	Órgão	Ano	Principais objetivos e ações
Plano de turismo da Amazônia	SUDAM	1977	Criar alternativas de investimentos e indicar possibilidades ao setor
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO	BANCO DA AMAZÔNIA	1990 e 1997	Financiar empreendimentos ecoturísticos de pequeno, médio e grande porte
Plano de turismo da Amazônia	SUDAM	1992	Cria 04 programas prioritários: 1) Educação turística; 2) Estudos, pesquisa e planejamento; 3) Marketing e promoção; 4) Infraestrutura e equipamentos turísticos
Linhas básicas para um programa de desenvolvimento do turismo na região amazônica – Estado do Pará	SUDAM OEA	Ago. 1995	Analisar os atrativos, fomento de infraestrutura e diagnóstico estratégico; estratégia de ordenamento territorial para a Amazônia Legal – implantação de projetos prioritários
Linhas básicas para um programa de desenvolvimento do turismo na região amazônica – versão regional	SUDAM OEA	Set. 1995	Analisar os atrativos, fomento de infraestrutura e diagnóstico estratégico; estratégia de ordenamento territorial para a Amazônia Legal – implantação de projetos prioritários
Relatório do Workshop de pólos turísticos – Estado do Pará	OEA SUDAM MMA	Fev. 1997	Analisar a situação, definir problemas, objetivos e alternativas do desenvolvimento institucional e propor uma nova matriz para o ecoturismo com as responsabilidades dos envolvidos
Recursos Naturais e Turismo na Amazônia	SUDAM	1997	Hierarquizar os atrativos naturais e culturais da Amazônia
Estratégia para o desenvolvimento integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal	SUDAM OEA MMA	1997	Infraestrutura; mão de obra; articulação de instituições; implantação de serviços e equipamentos privados; marketing; comercialização, sensibilização e definição de políticas
Plano Nacional de Municipalização do Turismo	MICT EMBRATUR	Mar. 1994	Descentralizar a gestão no intuito de: fortalecer secretarias e órgãos estaduais / municipais para a gestão do turismo; transferir responsabilidades para a gestão das atividades turísticas; delegar atividades a entidades privadas; terceirizar serviços
Programa de desenvolvimento ecoturístico da Amazônia Legal - PROECOTUR	MMA	1999	Promover o desenvolvimento sustentável da região amazônica por meio do ecoturismo, estabelecendo diretrizes e meios de implementação de infraestrutura turística básica em uma área de abrangência nos nove estados da Amazônia Legal
Plano de desenvolvimento turístico do estado do Pará	PARATUR	Out. 2001	Define estratégias para que a atividade se desenvolva de forma que traga melhoria de qualidade de vida à população paraense
Plano de Desenvolvimento ecoturístico do pólo Tapajós	MMA PARATUR	2004	Viabilizar o ecoturismo na região do Pólo Tapajós por meio da execução do plano
Plano Nacional do Turismo – PNT	MTUR	Abril 2003	Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidade regionais, culturais e naturais;

			Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.
Plano Nacional do Turismo – PNT	MTUR	Junho 2007	Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais. Promover o turismo com um 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.
Programa Viva-o-Pará	PARATUR	Set. 2008	Busca estimular o fluxo turístico dentro do Pará por intermédio da formação de uma grande rede de descontos nos estabelecimentos ligados à cadeia produtiva do turismo

Fonte: Elaboração própria a partir de Figueiredo (1999).

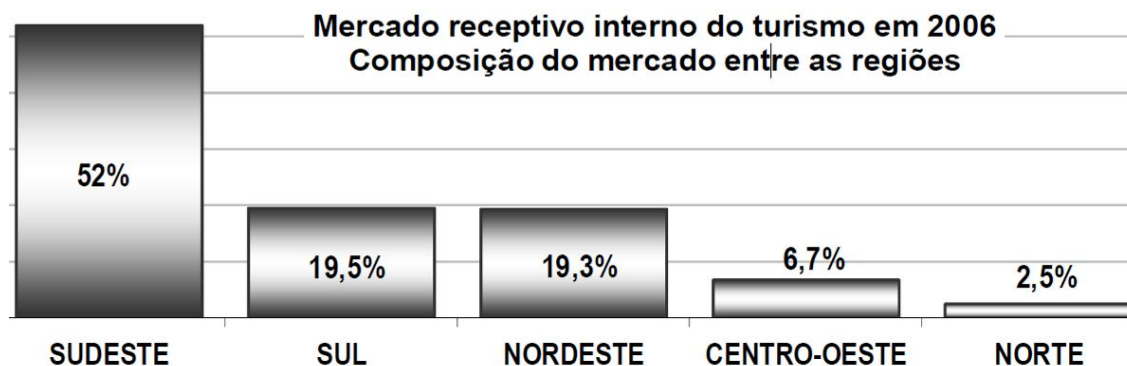
Quadro 11 - Sistematização do PRT no Brasil / Pará

Documento	Órgão	Ano	Principais objetivos e ações
Programa de Regionalização do Turismo - PRT	MTUR	Abril 2004	Aumentar o número de produtos turísticos de qualidade colocados para comercialização; Diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional; Diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal; Aumentar o fluxo de turistas nacional e internacional; Aumentar o tempo de permanência do turista internacional com um leque maior de serviços ofertados.
Programa de Regionalização do Turismo - PRT	MTUR	Junho 2007	Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística. Apoiar o planejamento, a estruturação e o desenvolvimento das regiões turísticas. Aumentar e diversificar produtos turísticos de qualidade, contemplando a pluralidade cultural e a diferença regional do País. Possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros turísticos para comercialização. Fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos. Potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais. Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo. Aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e roteiros turísticos. Dinamizar as economias regionais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2003).

Retomando as discussões acerca da elaboração e execução dos planos de desenvolvimento, é crucial pensar que a questão propositiva de reafirmar a condução destes processos, tem o interesse meramente econômico, ou seja, garantir que os detentores do capital possam ampliar os ganhos referentes aos investimentos na Região Amazônica. O gráfico à seguir expõe a situação do mercado turístico receptivo entre as regiões em todo o território brasileiro. De antemão, percebe-se uma grande discrepância do fluxo de turistas concentrando 90,8 % deste mercado nas regiões sudeste, sul e nordeste, restando apenas os pífios 2,5 % à região norte, a qual concentra a Região Amazônica.

Gráfico 3 - Distribuição do mercado turístico emissor entre as regiões brasileiras



Fonte: SEBRAE (2006).

Muitas foram as ações do governo brasileiro e dos estados da federação brasileira no sentido de equalizar as diferenças regionais no território brasileiro, uma delas em andamento, é a execução do PRT, no entanto, ainda é precoce qualquer afirmação acerca dos resultados alcançados no que concerne à diminuição ou equalização dos fluxos turísticos, sobretudo relacionados aos volumes de mercado na Região Amazônica. Logicamente, esta meta não cabe somente a uma estratégia federal, e sim a um conjunto de ações como a vontade política das diferentes esferas administrativas, recursos humanos qualificados para a execução de ações, dotação orçamentária compatível com o objeto proposto.

3.4.3 O Programa de desenvolvimento ecoturístico da Amazônia Legal (PROECOTUR)

No contexto de várias mudanças estruturais nacionais, foi esboçado, inicialmente, em 1995, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, denominado simplesmente de PROECOTUR. Vale ressaltar que sua concepção surgiu da “onda” ecológica vivenciada nos anos 1990 em âmbito mundial. Nesta década, o Brasil foi palco de grandes discussões referentes ao movimento ecológico acalorado pelo Rio-92, possibilitando desta forma, motivações prementes a concepção de medidas que minimizassem os impactos sobre o meio. No final dos anos 1980, a EMBRATUR pretendia instituir o Turismo Ecológico promovendo a utilização do patrimônio natural brasileiro, cuidando para que esta reaproximação do homem com meio ambiente não acontecesse de forma predatória ao maior atrativo turístico nacional que é a própria natureza.

Em 1994 foram elaboradas as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo usada como referência para todos os encaminhamentos adotados pelo Grupo Técnico de

Coordenação na Amazônia, responsável pelo desenho do Proecotur, no entanto, a discussão sobre o assunto em nível nacional já havia começado em meados da década de 1980. O primeiro mosaico foi formado em 1987 impulsionado pela criação da Comissão Técnica Nacional, representada, naquela ocasião, por técnicos do Instituto Brasileiro de Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e EMBRATUR. As ações previstas nas Diretrizes de Ecoturismo contemplaram o que mais tarde os formuladores de políticas públicas utilizariam como base na organização do setor ecoturístico nacional. Algumas como: Regulamentação do ecoturismo; Fortalecimento e interação interinstitucional; Formação e capacitação de recursos humanos; Controle de qualidade do produto ecoturístico; Gerenciamento de informações; Incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo; Implantação e adequação de infraestrutura; Conscientização e informação do turista; Participação comunitária.

As ações acima expostas retratam o encaminhamento que o Proecotur seguiu no momento de sua concepção e implantação, enfatizando que as mesmas deveriam ser organizadas e articuladas entre si, porém, efetivadas de forma gradativa, cabendo um momento de “maturação política-administrativa” para sua execução.

Segundo o ex-diretor da Secretaria de Coordenação da Amazônia/MMA, Sr. Aldenir Paraguassú, a coordenação do Grupo Técnico de Coordenação (GTC), no âmbito do qual foi criado o Proecotur, começou suas atividades em 1995, com um primeiro esboço da carta consulta a ser encaminhada a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento. A versão final do Proecotur foi finalizada em 1996, apresentando procedimentos, métodos e propostas bastante inovadoras na época, tais como:

1. Desenvolver a estratégia metodológica de trabalhar por polos de ecoturismo. Ao todo foi nove (9), um para cada estado da região. Vários critérios foram definidos como, por exemplo: a existência de atrativos turísticos e de produtos turísticos operando, acessibilidades aos mesmos, interesses político e estratégico do estado e dos municípios que passariam a fazer parte do polo;

2. Características ambientais e paisagísticas diferenciadas entre cada um dos polos, de tal maneira que não existisse concorrências entre eles e sim, que tivessem caráter complementar;

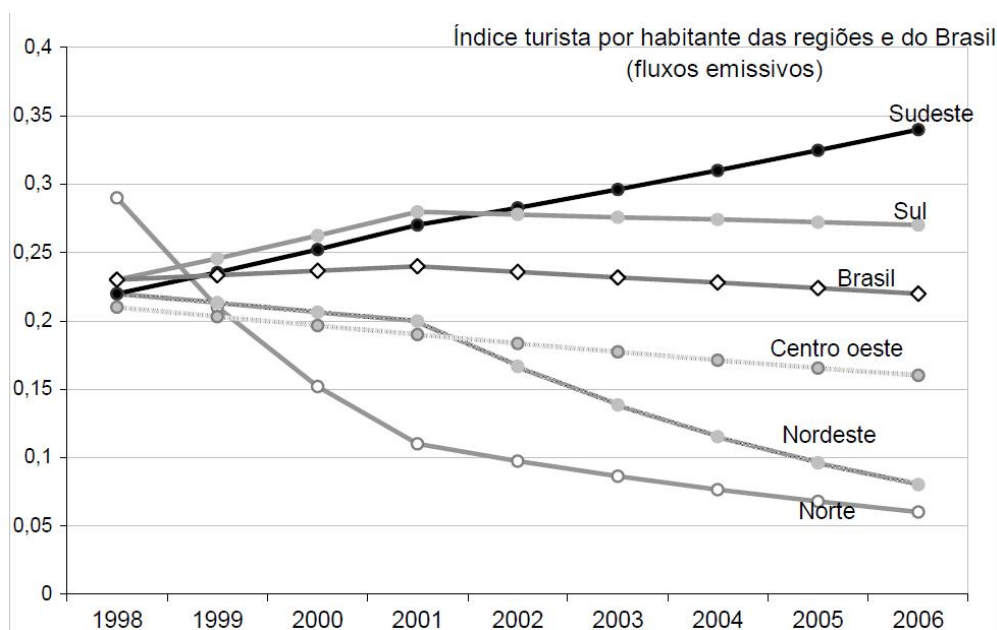
3. As questões econômica e financeira também compõem o leque de estratégias do GTC. Na segunda metade dos anos 1990, foi negociado com o BID um acordo que o banco reservaria um montante de 200 milhões de dólares em favor do programa. Os empréstimos

seriam de acordo com a capacidade de execução dos Estados da Amazônia Legal em períodos de um, dois ou três anos de duração.

Passaram-se dez anos e até o ano de 2006, o PROECOTUR só realizou parte da primeira e única fase, originalmente no valor 13,8 milhões de dólares, dos quais 8 milhões já foram devolvidos ao BID e o prazo de execução prorrogado duas vezes.

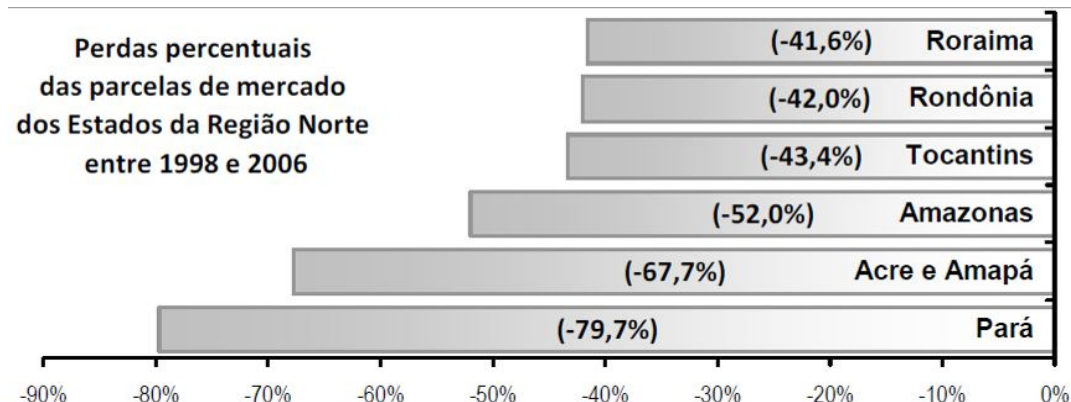
O cenário nada motivador referente à perda de mercado do Estado do Pará, aparentemente não foi capaz de proporcionar maior celeridade nos processos de gestão, pois os dados levantados pelo SEBRAE a partir dos dados estatísticos publicados anualmente pela EMBRATUR / MTUR apontaram um decréscimo significativo do volume de turistas, pelo menos aos que desembarcaram no aeroporto internacional de Belém, conforme apontado nos gráficos 4 e 5.

Gráfico 4 - Índice turista por habitante das regiões e do Brasil



Fonte: SEBRAE (2006).

Gráfico 5 - Percentuais de perdas de mercado na região norte



Fonte: SEBRAE (2006).

A ausência de destinos da região norte entre os mais vendidos talvez revele alguns dos fatores críticos que afetam o turismo na Região Amazônica. Embora a predominância das ofertas de sol e praia no território brasileiro, é interessante observar que a concorrência no turismo, como acontece nos demais setores como no automobilístico, industrial agrícola, está centrada no preço. Dentre as regiões brasileiras, a Região Norte foi a que mais perdeu mercado entre o final da década de 1990 e a metade da primeira década do século XXI e, dentre os Estados da região norte, o Estado do Pará foi o que teve os piores índices totalizando uma perda de quase 80 %.

Como forma de melhor gerenciar e equacionar essas dificuldades apontadas anteriormente, o PROECOTUR criou estruturas formais de governabilidade. O GTC, por exemplo, era formado por representantes do setor público federal (MMA e IBAMA, MTUR/EMBRATUR, Ministério da Justiça / Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério da Integração Nacional/SUDAM, e eventualmente a SUFRAMA, Ministério da Fazenda / BASA), pelos Estados da Amazônia Legal e, conseqüentemente os representantes dos governos municipais, geralmente através do município que sediava o polo, onde as reuniões eram realizadas. A garantia de participação do setor privado era concedida a, no mínimo, dois representantes do *trade* estadual, podendo ser ampliado esse número, dependendo do interesse da classe. A sociedade organizada participava representada por ONG'S, tantas quantas estivessem interessadas. Paralelamente às discussões de estruturação do Proecotur a SCA/MMA:

Executava uma programação forte em capacitação, que ao longo dos primeiros quatro anos, foram capacitados mais de duas mil pessoas, e grande parte delas se organizaram em Ong's, aproximadamente 15 delas foram criadas por egressos da

nossa capacitação, e assim, as que requeriam passavam a ter assento no GTC. Dessa maneira, por quatro anos esse grupo (GTC) se reuniu com frequência quase mensal, foram realizadas quase cinquenta reuniões, raras delas fora da região, apenas duas ou três foram realizadas em Brasília (NÓBREGA, 2007, p. 103).

As reuniões contavam com a participação das mais diversas lideranças locais, que compareciam algumas por curiosidade, outras para apresentar pleitos e sugestões e outras para registrar reclamações, enfim, era um fórum eclético e participativo. O Programa contou com a participação de especialistas na área que estabeleceram as diretrizes brasileiras e o próprio conceito oficial de ecoturismo no Brasil. Apesar da existência de uma equipe renomada na área de ecoturismo em âmbitos nacional e mundial, perguntamos, por que o Proecotur não deslanchou? Para o ex-diretor da SCA, Aldenir Paraguassú:

Um dos maiores entraves, ou melhor, um entrave amazônico que se evidenciou por meio do Proecotur, foi à inexistência de empresariado amazônico guardado as devidas exceções. Historicamente os ditos empresários da região, desenvolveram seus negócios e suas fortunas, com base exclusiva nas políticas públicas de incentivos fiscais e creditícios estabelecidas para a região por muitas décadas. O “empresariado” regional nunca participou com os seus próprios recursos, quando os tem, não inova e não arrisca. O turismo e o ecoturismo são, para eles, coisas novas e sobre as quais, eles não têm nenhum domínio, até porque o Brasil e o mundo começam e acabam no estado onde eles vivem. As poucas inovações e produtos de maior e melhor qualidade desenvolvidos na região, são na sua quase totalidade criados, implantados e gerenciados por empresários de fora da região ou do país, com as costumeiras e honrosas exceções (NÓBREGA, 2007, p. 104).

Hoje, o programa passou por algumas reformulações, inclusive no nome, agora denominado de PRODETUR – Amazônia. Houve a transferência da gerência para o MTUR, com a alegação de que o MMA pretendia estadualizar a dívida do programa. Diante deste exposto, Paraguassú afirma que “o programa não fez dívida, então por que estadualizá-la?”.

O Programa passou por uma “recessão” no que tange sua execução, alguns entraves foram acompanhados por aqueles que de forma direta estavam envolvidos e outros que criaram grandes expectativas referentes à melhoria de qualidade de vida através do Proecotur. Mas, afinal, o que realmente propunha o Programa? Quais os atores envolvidos? Quais foram os benefícios que o Programa realizou?

O Proecotur é um programa cofinanciado pelo governo brasileiro e pelo BID e, como já apontado anteriormente era executado pelo MMA, sendo sua gerência exercida pelos órgãos responsáveis pela atividade turística em nível de Estado. Tem como objetivo geral, promover o desenvolvimento sustentável da Região Amazônica por meio do ecoturismo, estabelecendo diretrizes e meios para implementação de infraestrutura turística básica em uma área de abrangência de nove Estados que compõem a Amazônia Legal, são eles: Acre,

Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (BRASIL, 2002). Seus objetivos específicos são:

1. Proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região, por meio de medidas como a criação de parques e reservas com manejo específico em ecoturismo;
2. Criar um ambiente de estabilidade para investimentos em empreendimentos de ecoturismo mediante definição de políticas e normas e do fortalecimento dos órgãos de gestão ambiental e desenvolvimento turístico estaduais, regionais e nacional;
3. Viabilizar operacionalmente empreendimentos de ecoturismo por meio da realização de estudos de mercado, da identificação, desenvolvimento e adaptação à região de tecnologias para a geração de energia, tratamento de efluentes, etc., e da sua disponibilização dos resultados para investidores privados;
4. Viabilizar financeiramente empreendimentos de ecoturismo mediante a ampliação de linhas de crédito, específicas para o segmento; e
5. Melhorar/implantar ou ampliar infraestrutura básica necessária para viabilizar o aumento do fluxo turístico para a Amazônia Legal.

Apesar dos objetivos específicos apresentarem uma expectativa positiva, acerca da implantação do Proecotur na Amazônia brasileira, poucas ações foram efetivadas, algumas unidades de conservação foram criadas, porém sem investimentos de infraestrutura e fiscalização. O crédito financeiro foi acessado por poucos empresários, já o pequeno e microempresário não consegue financiar os projetos voltados ao ecoturismo, em virtude da complexidade técnica na exigência da elaboração dos projetos, além da dificuldade na contratação de mão de obra para elaborar projetos com a qualidade técnica exigida pelos órgãos financiadores, como o BASA. Diante desse cenário, em Santarém os objetivos não ultrapassaram alguns cursos de capacitação profissional, e algumas obras como o Terminal Fluvial Turístico, e outras que sequer ainda foram utilizadas como o Centro de Atendimento ao Turista da Vila de Alter do Chão, porque obra está localizada fora do eixo de circulação da maioria dos visitantes da vila.

Para o MMA, o Proecotur estava dividido em três componentes: 1º Planejamento e Estudos MMA/SCA - Estratégia amazônica de turismo sustentável; estratégias estaduais planejamento dos pólos; planejamento das unidades de conservação. 2º Infraestrutura nos Pólos - obras essenciais; projetos para a 2ª fase. E finalmente, o 3º, implica no Fortalecimento institucional; Assistência técnica; Capacitação; Gerenciamento.

O Proecotur, assim como vários programas federais e estaduais tiveram muitas

dificuldades para deslançarem. Muitas lacunas foram deixadas pela maioria dos programas, o Proecotur não foge a regra. As características, os objetivos, a essência, os entraves são componentes importantíssimos para a compreensão de diversas políticas já implantadas e em processo de gerenciamento. Talvez o principal entrave encontrado pelos gestores de políticas públicas nas instâncias de governança seja o processo de avaliação das políticas públicas.

3.5 O MINISTÉRIO DO TURISMO COMO GERADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O interesse em criar uma instituição que congregasse os anseios específicos de um setor produtivo, no caso o setor turístico, fez com que diversos outros setores, como, o político, o acadêmico, entre outros, se unissem e reivindicassem junto ao governo federal a criação de um Ministério unicamente responsável pelo planejamento e a gestão do turismo, fato este que ocorreu em 2003.

Anteriormente, isto é, entre as décadas de 1960 e 1990 o turismo dividiu as atenções de ações, recursos e de interesses políticos compartilhando esforços com outros ministérios. Em 1992, por exemplo, durante o governo do presidente Itamar Franco, o turismo compunha a pasta do MICT tendo como representante naquela época o Ministro José Eduardo de Andrade Vieira. Esta vinculação se estendeu até o ano de 1998 quando o turismo passou a ser trabalhado em conjunto com o esporte. Em 1999 foi criado o Ministério do Esporte e Turismo (MET) tendo como o primeiro chefe da pasta, o ministro Rafael Greca. Esta composição foi conduzida até o final de 2002. Na ocasião das eleições presidenciais, o candidato pela quarta vez consecutiva, sindicalista e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva inseriu na agenda de governo a proposta de criação de um ministério específico voltado para as causas turísticas.

Dessa forma, o Mtur foi criado em 01 de janeiro de 2003 por meio da Medida Provisória nº 103, e posteriormente convertida na Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003. O ministério surgiu com o objetivo de promover o desenvolvimento turístico por meio da elaboração e execução de políticas voltadas aos interesses da cadeia produtiva de turismo. A missão coube ao primeiro ministro de estado de turismo que se firmou até o ano de 2007, Sr. Walfrido dos Mares Guia.

A estrutura organizacional do MTUR foi construída inicialmente por 04 componentes: Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPT); Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; EMBRATUR; e, finalmente, o CNTUR.

A história e as funções do MTUR se entrelaçam com a formulação do PNT (2003/2007). Entendendo a importância do turismo como atividade estratégica de auto-sustentabilidade, com efeitos sociais evidentes os ministérios do Turismo, Trabalho e Emprego e da Integração Nacional em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal colaboraram com recursos no montante de R\$ 1,4 bilhão para serem investidos no setor turístico nos primeiros doze meses da criação do MTUR. Estas novas linhas de financiamento objetivaram uma maior democratização do crédito no Brasil, induzindo e incentivando investimentos de pequeno e micro empreendedores e ajudando a desonerar o lazer do trabalhador (BRASIL, 2003).

Como já apontado anteriormente, é inevitável não associar a criação do MTUR com o lançamento do PNT (2003/2007). Dessa forma, serão apresentados os principais objetivos traçados pelo MTUR conforme exposto no documento. Para Brasil (2003) o turismo em nível nacional:

- a) Deverá se transformar em fonte geradora de novos empregos e ocupações, proporcionando uma melhor distribuição de renda e melhorando a qualidade de vida das comunidades;
- b) Contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, poderá interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população;
- c) Deverá transformar-se em um agente da valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade;
- d) Tornar-se-á um instrumento de organização e valorização da sociedade, articulando seus interesses econômicos, técnicos, científicos e sociais, com o lazer, a realização de eventos, feiras e outras atividades afins;
- e) Poderá, por meio de programas de qualificação profissional, elevar a qualidade da oferta turística nacional, fator essencial para inserir o país competitivamente no mercado internacional;
- f) Atuará como mecanismo instigador de processos criativos, resultando na geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro, fortalecendo a autoestima nacional e a de nossas comunidades;
- g) A partir das novas políticas sociais, poderá configurar-se como uma das mais eficazes expressões do uso do tempo liberado do trabalhador, contribuindo para a sua saúde física e mental;

- h) Ao ser fortalecido internamente pelo exercício contínuo e sistêmico de consumo pela sociedade brasileira, deverá criar as condições desejáveis para a estruturação de uma oferta turística qualificada capaz de atender melhor o mercado internacional;
- i) Para alcançar as metas desejáveis no balanço de pagamentos, exigirá normatização e legislação adequadas com vistas à facilitação e o aumento da entrada de turistas estrangeiros;
- j) Necessita de uma constante troca de informações entre os destinos turísticos, a oferta, e os mercados consumidores, o que requer investimentos constantes em *marketing*.

Os objetivos demasiadamente otimistas apresentados pelo MTUR trazem à tona alguns pontos que merecem uma atenção. Primeiramente, quais os mecanismos utilizados pelo MTUR para gerenciar o processo de efetivação da política nacional? Apesar do PNT 2007-2010 apresentar um diagnóstico das ações realizadas no primeiro governo do ex-presidente Lula, ainda são frágeis os processos avaliativos utilizados, visto que não foram explicitados os indicadores de mensuração das melhorias sociais apresentadas nos objetivos. Além disso, observou-se que poucos agentes das comunidades locais se beneficiam das pontuais ações ligadas diretamente e indiretamente da PNT, fato este que vem estimulando o êxodo rural de comunidades próximas às sedes municipais de Santarém e Belterra. Em segundo lugar, é possível observar que ainda prevalecem os interesses econômicos de uma pequena parcela da sociedade como dos grandes empresários, em detrimento de uma organização e valorização da sociedade como um todo.

Finalmente, é importante salientar que as metas desafiadoras para o período 2003-2007 requerem entusiasmo e determinação, cuja meta a ser atingida somente será possível por meio de um esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das parcerias e na gestão descentralizada BRASIL (2003).

Como já foi apontada anteriormente, a criação do MTUR atende diretamente a uma antiga reivindicação do setor turístico. Diante do fato, como órgão da administração direta, provavelmente teria as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado. A estrutura do Ministério é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, além dos seguintes órgãos, conforme exposto a seguir:

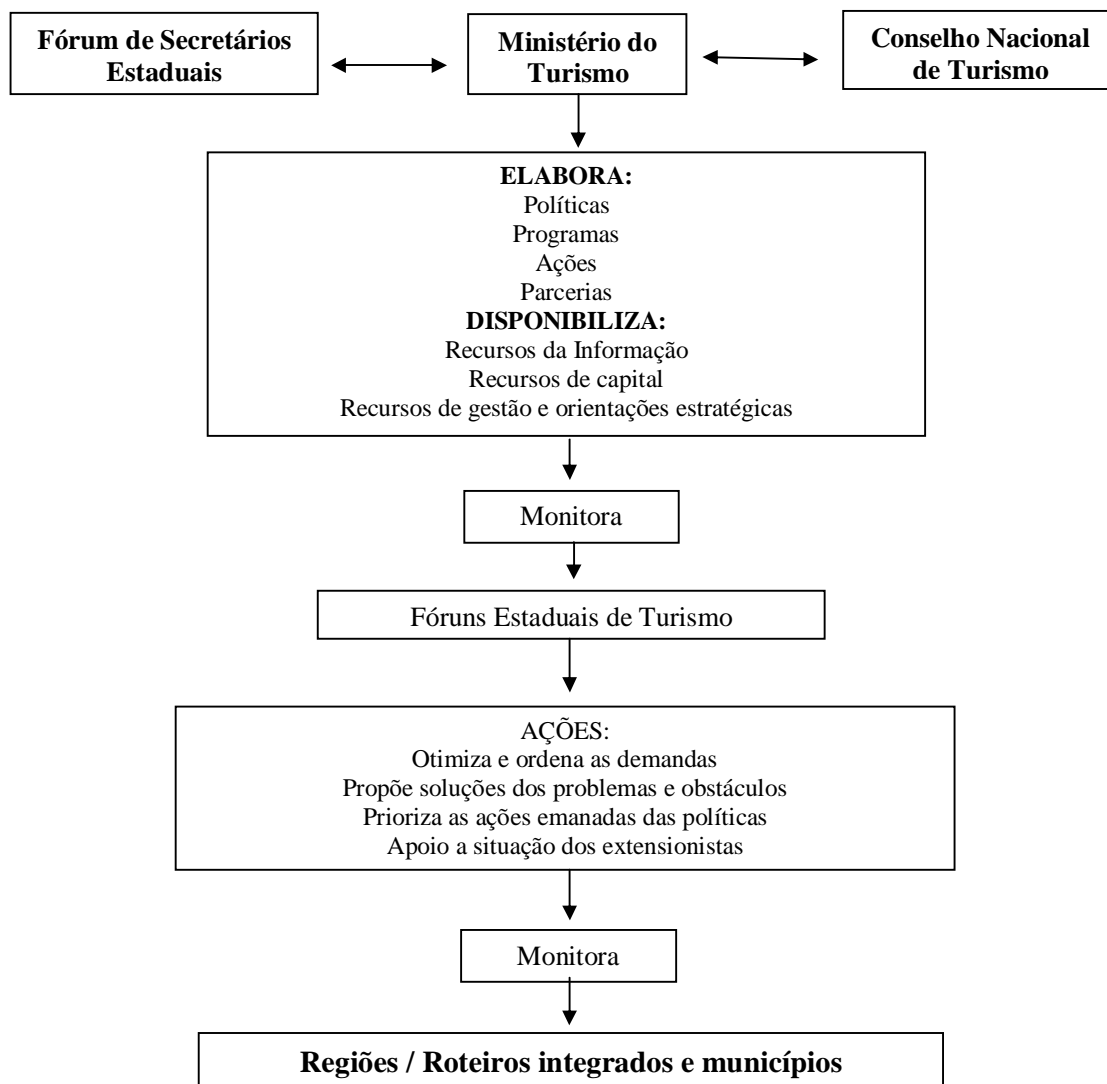
- a) Secretaria de Políticas de Turismo: compete precipuamente “a formulação, elaboração avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo”, bem como articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução desta Política;
- b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços;
- c) EMBRATUR: Autarquia que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior;
- d) CNTUR: órgão colegiado de assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro do Turismo que tem como atribuições “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo”. Esse Conselho é formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com o turismo e das entidades de caráter nacional, representativas dos segmentos turísticos.

De acordo com Brasil (2003) o principal desafio do ministério na ocasião de sua criação foi constituir e conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo em última instância o município, onde efetivamente o turismo acontece. Desta forma, foi proposto um sistema de gestão composto no seu nível estratégico (união), o Ministério, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

O Fórum Nacional de Secretários é um órgão informal, consultivo, constituído pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, que auxiliará no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos Estados e Municípios.

Dessa forma, o núcleo estratégico poderia estabelecer canais de interlocução com os Estados da Federação, que por sua vez estariam conectados às necessidades advindas dos municípios e regiões turísticas. Outro instrumento que contribuiu para o processo de descentralização foi à constituição de 27 fóruns estaduais com a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos Estados e Distrito Federal, facilitando desta forma a implantação do Plano Nacional do Turismo, conforme se pode observar no esquema a seguir:

Esquema 1 - Sistema de governança no âmbito Federal



Fonte: Brasil (2003).

De acordo com Brasil (2003) os Fóruns Estaduais foram constituídos pelos Secretários ou Dirigentes Estaduais, de um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do CNTUR, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos Municípios, pelas Instituições de Ensino Superior/Turismo, e demais entidades de relevância estadual, todas vinculadas ao turismo.

O Fórum estadual tem como atribuição, o cumprimento de um papel fundamental para a operacionalização das políticas formuladas pelo núcleo estratégico, constituindo-se em um canal de ligação entre o Governo Federal e os destinos turísticos.

Ainda como parte da política de descentralização, os municípios foram incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo (CMT) e organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim, o sistema de gestão do turismo brasileiro. Sobre estes aspectos, abordaremos em maior profundidade no capítulo 3 acerca da Região do Oeste do Pará, especialmente os municípios de Belterra e Santarém.

A proposta inicial do PNT (2003/2007) constituiu-se a partir de várias reuniões que ocorreram nas diferentes regiões brasileiras. As reuniões ocorreram em Belém, com representantes da região Norte; em João Pessoa, com representantes dos estados nordestinos; em São Paulo, com representantes do sudeste; em Curitiba, com os estados do sul, e em Brasília com o centro-oeste. A proposta foi referendada pelos dirigentes estaduais de turismo, entidades não governamentais e representantes do setor privado.

O Plano foi apresentado na fase inicial ao conjunto de dirigentes de turismo, reunidos na cidade de Natal, durante o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Turismo. A partir destas reuniões foram apresentados 7 (sete) macro programas estratégicos constituintes de um Plano maior que serão desdobrados em programas com vetores preconizados em: redução das desigualdades regionais; distribuição de renda; geração de emprego e ocupação; equilíbrio da balança de pagamentos (BRASIL, 2003).

Os objetivos gerais propostos pelo Plano foram: a) Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais, b) Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Já os objetivos específicos foram:

- a) Dar qualidade ao produto turístico;
- b) Diversificar a oferta turística;
- c) Estruturar os destinos turísticos;
- d) Ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- e) Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;
- f) Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional;
- g) Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

Já as metas definidas para o turismo no quadriênio 2003 – 2007 foram a Criação de condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; Aumentar para 9 (nove) milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; Geração de 8 bilhões de dólares em

divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos; e, ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

A seguir, serão apresentados os macro programas, programas e seus respectivos objetivos que compuseram o primeiro plano de turismo construído no início da primeira gestão do governo Lula.

Quadro 12 - Macro programas, programas e objetivos do PNT 2003-2007

Macro Programas	Programas	Objetivos
Gestão e relações institucionais	-Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo -Avaliação e monitoramento do Plano -Relações internacionais	Integrar os governos federal, estadual e municipal, descentralizando o processo de decisão no Turismo Brasileiro; Integrar os setores público e privado e demais instituições otimizando recursos e dando eficiência às ações; Monitorar e avaliar os resultados do plano nacional do turismo; Participar dos fóruns internacionais de interesse do turismo.
Fomento	- Atração de investimentos - Financiamento para o turismo	Ampliar e melhorar a infraestrutura turística em todo país; Aquecer o mercado interno através do financiamento ao consumidor final; Gerar divisas promovendo captação de investidores para o Brasil; Incentivar a pequena e média empresa facilitando o acesso ao crédito; Captar investidores para projetos localizados em regiões potenciais remotas, ainda não desenvolvidas; Gerar novos postos de trabalho por meio do aquecimento da atividade e da construção de novos equipamentos turísticos.
Infraestrutura	- Desenvolvimento regional -Acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial	Melhorar a qualidade de vida nas cidades turísticas; Criar condições para implantação de equipamentos turísticos; Facilitar o acesso do fluxo de turistas; Equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras.
Estruturação e diversificação da oferta turística	- Roteiros integrados - Segmentação	Aumentar o número de produtos turísticos de qualidade colocados para comercialização; Diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional; Diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal; Aumentar o fluxo de turistas nacional e internacional; Aumentar o tempo de permanência do turista internacional com um leque maior de serviços ofertados.
Qualidade do produto turístico	- Normatização da atividade turística - Qualificação profissional	Promover a qualidade dos produtos turísticos no Brasil; Apoiar programação de certificação da qualidade para as empresas setor; Estabelecer em cooperação com as entidades representativas dos segmentos turísticos, normas padrões e regulamentos relativos aos serviços prestados para referenciar os programas de qualificação profissional e orientar a melhoria da qualidade e segurança dos serviços prestados ao turista;

		Descentralizar e fortalecer o sistema de fiscalização delegada dos serviços turísticos; Intensificar esforços voltados para o cumprimento das normas e regulamentos para os serviços facilitando a garantia da defesa do consumidor turista; Promover a capacitação, qualificação e a requalificação dos agentes atuantes em toda cadeia produtiva do turismo, nos diversos níveis hierárquicos, tanto do setor público quanto do setor privado visando ocupar os novos postos de trabalho gerados.
Promoção e apoio à comercialização	- Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro - Reposicionamento da imagem Brasil - Apoio à comercialização	Aumentar o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil realizando intensa promoção nos grandes mercados emissores internacionais e no mercado sul-americano; Aquecer o mercado interno, promovendo um número maior de produtos de qualidade; Promover a diversidade cultural e regional brasileira; Promover as diferentes regiões brasileiras diminuindo as suas desigualdades; Fortalecer o segmento de negócios, captando uma quantidade maior de eventos para o Brasil.
Informações turísticas	- Base de dados - Pesquisa de demanda - Avaliação de impacto do turismo - Avaliação de Oportunidade de Investimento	Conhecer a oferta turística do mercado nacional; Avaliar o impacto da atividade turística na economia; Dar suporte as ações de promoção, marketing e apoio à comercialização do produto Brasil; Dar suporte à tomada de decisão de dirigentes públicos e privados do turismo; Conhecer a demanda do mercado internacional; Dar suporte a decisão de potenciais investidores no setor de turismo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2007).

O cenário de estabilidade econômica, associado a uma perspectiva de expansão da economia vivenciado pelo governo brasileiro durante o primeiro governo do presidente Lula possibilitou o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programa este que propôs ações, metas e um conjunto de investimentos em infraestrutura, bem como medidas de incentivo aos investimentos privados, aliados a uma busca de melhoria na qualidade do gasto público (BRASIL, 2006). Nesse contexto, foi lançado o segundo PNT 2007/2010 sob o *slogan* “Turismo: uma viagem de inclusão”. Os principais objetivos deste documento foram:

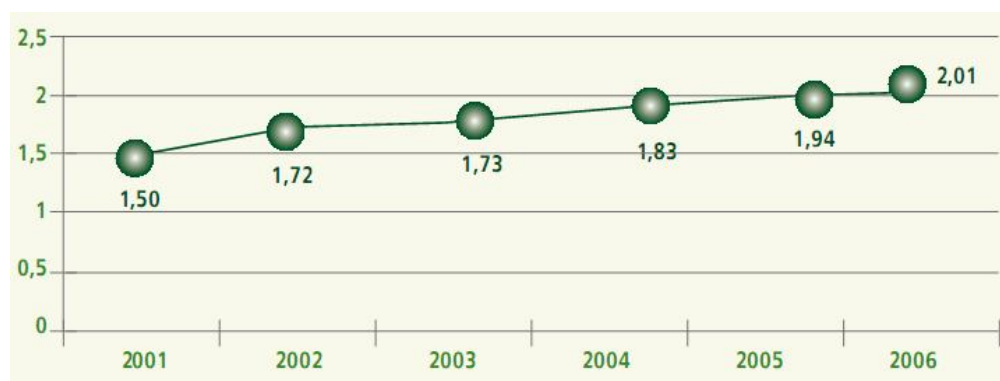
- a) Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;
- b) Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros;
- c) Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País (BRASIL, 2006, p. 18).

A versão 2007-2010 atualizou a versão anterior com novas projeções face ao ambiente favorável exposto pelo próprio MTUR em conjunto com a Fundação Instituto de pesquisas Econômicas (FIPE) e Universidade de São Paulo (USP). O documento traz um panorama sobre o turismo em âmbito mundial, abordando aspectos referentes ao número de chegadas de turistas nacionais, internacionais, evolução do quantitativo de empregos formais e informais, entre outros pontos associados aos elementos econômicos que são comuns serem abordados pelos atores públicos e privados sob o argumento que a atividade pode transformar positivamente as economias nacionais.

As projeções da OMT apontaram que o turismo interno representa dez vezes mais o volume do turismo internacional. De acordo com o MTUR (2006) o índice do mercado doméstico é bem maior para o Brasil, o que aponta para uma perspectiva de consolidação da atividade no país. Paralelo ao crescimento do volume de chegadas de turistas tem-se a expectativa, tanto do poder público quanto dos turistas pela melhoria da qualidade dos serviços prestados, e conseqüentemente para o desenvolvimento da atividade turística no território nacional.

Sobre os dados referentes aos empregos gerados pelo turismo, cerca de doze setores são envolvidos na matriz do mercado turístico formal. No Brasil, os empregados formais no turismo passaram de 1.716 (Um milhão e setecentos e dezesseis mil) pessoas empregadas, em 2002, para 2.013 (Dois milhões e treze mil) pessoas empregadas, em 2006, o que representa um crescimento da ordem de 17,30% em quatro anos.

Gráfico 6 - Evolução no número de empregos formais na atividade turística (em milhões)



Fonte: Brasil (2006, p. 24)

Com o intuito de impulsionar o aumento do fluxo turístico e conseqüentemente melhorar a qualificação dos atrativos turísticos a partir da congregação de serviços na

concepção de polo, como já exposto neste capítulo, o MTUR lançou, em abril de 2004, o PRT - Roteiros do Brasil, apresentando ao país uma nova perspectiva para o turismo brasileiro por meio da gestão descentralizada, estruturada pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização. Um dos objetivos do PRT é a desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo.

Entende-se por regionalização não apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades, mas, sobretudo, construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre o poder público e privado, terceiro setor e comunidade, com a promoção da integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos, direta e indiretamente, na atividade turística de uma determinada localidade. Dessa forma, busca-se a roteirização turística, como uma forma de organizar e integrar a oferta turística do país, gerando produtos rentáveis e comercialmente viáveis, com a elaboração de roteiros turísticos.

O PNT 2007-2010 procurou aperfeiçoar o processo de gestão do turismo no sentido de assessorar tecnicamente o CNTUR na identificação e discussão das questões fundamentais do setor e propor ações para resolução dos problemas e entraves, necessários à consecução da PNT. Para isso, foram instituídas Câmaras Temáticas, integradas por representantes das entidades membros do Conselho Nacional com afinidade com o tema proposto e por outros indicados e referendados pelos conselheiros. Durante a primeira gestão do MTUR, foram instaladas 10 Câmaras Temáticas, conforme exposto a seguir (BRASIL, 2006):

- a) Câmara Temática de Legislação;
- b) Câmara Temática de Regionalização;
- c) Câmara Temática de Qualificação Profissional;
- d) Câmara Temática de Financiamento e Investimento;
- e) Câmara Temática de Segmentação;
- f) Câmara Temática de Infraestrutura;
- g) Câmara Temática de Promoção e Apoio à Comercialização;
- h) Câmara Temática de Qualificação da Superestrutura;
- i) Câmara Temática de Turismo Sustentável e Infância;
- j) Câmara Temática de Tecnologia da Informação.

Conforme comentado há pouco, as câmaras deram suporte para a geração das discussões sobre 10 pontos abrangentes que pudessem subsidiar a gestão pública voltada ao

turismo nos diversos níveis de atuação territorial. A figura a seguir representa um esquema de atuação descentralizada proposta pelo MTUR para condução das ações do turismo em âmbito nacional.

Figura 5 - Gestão descentralizada do turismo.



Fonte: Brasil (2006).

As metas propostas pelo MTUR eram bastante expressivas para uma gestão de 04 anos. A meta (1) tinha como intenção promover cerca de 217 milhões de viagens no mercado interno até o ano de 2010. Já a meta (2) buscava gerar cerca de 1,7 milhões de novos empregos e ocupações. A meta (3) tinha como intenção estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional. Por fim, a meta (4) pretendia gerar cerca de 7,7 bilhões de dólares em divisas no período de 2007 até 2010.

Vale considerar que as metas do MTUR estão no plano das projeções crescentes com falhas metodológicas acerca de como atingir as reais metas propostas no documento. Não há, por enquanto, dados que apontem os resultados alcançados numa análise comparativa. Por exemplo, o documento aponta que as metas de geração de emprego e da promoção do aumento das viagens estariam condicionadas às “ótimas condições de mercado”, ora, com base em quais parâmetros podemos destacar estas condições? Sobre a estruturação dos 65 destinos com padrão de qualidade internacional, o que podemos afirmar é que muitas ações foram desenvolvidas, principalmente na Elaboração de diagnósticos; Elaboração de peças

publicitárias; Alguns cursos de capacitação aos gestores públicos e os funcionários atuantes no operacional de mercado turístico, como garçons, camareiras, Gourmets, entre outros. Infelizmente, essas ações se repetem na trajetória turística ao longo das décadas desde que foi criada a EMBRATUR em 1966, pois as ações ainda carecem de uma transformação capaz de promover o desenvolvimento regional como pode ser observado no oeste do Estado do Pará.

Para o cumprimento das metas apresentadas, havia a necessidade de implementar uma série de ações materializadas por meio de Macro programas expostas no quadro abaixo:

Quadro 13 - Sistematização dos principais macro programas do MTUR

Macro Programas	Programas	Objetivos
Planejamento e Gestão	-Implementação e descentralização da Política Nacional de Turismo -Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo -Relações Internacionais	- Formular e implementar, de forma descentralizada e participativa, a Política Nacional de Turismo, orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional de Turismo. - Integrar as esferas públicas federal, estadual, municipal, regional macrorregional e o setor privado na construção do turismo brasileiro, promovendo a avaliação e o monitoramento do Plano Nacional de Turismo. - Descentralizar a execução das ações definidas no Plano Nacional de Turismo, em alinhamento com os planos macrorregionais, estaduais, regionais e municipais do turismo. - Estruturar os mecanismos e as ferramentas institucionais capazes de promover o planejamento integrado nos ambientes interno e externo ao Ministério do Turismo. - Monitorar e avaliar os resultados do Plano Nacional de Turismo e as políticas públicas relacionadas ao turismo pelos impactos econômicos e socioambientais. - Identificar práticas exitosas implementadas por outros países que possam auxiliar no desenvolvimento do turismo no Brasil. - Defender o interesse do turismo brasileiro em foros internacionais e em suas relações bilaterais. - Estabelecer mecanismos de cooperação técnica bilateral e multilateral que contribuam para o intercâmbio de conhecimentos e o desenvolvimento mútuo.
Informação e Estudos Turísticos	-Sistema de Informações Turísticas -Competitividade do Turismo Brasileiro	- Estruturar o sistema nacional de estatística de turismo. - Reunir, sistematizar e disseminar informações primárias e secundárias sobre a atividade turística em âmbito nacional e internacional. - Conhecer as características e o dimensionamento da oferta e da demanda turística no mercado nacional e internacional. - Avaliar o impacto da atividade turística na economia por meio da implantação da Conta Satélite em nível nacional e regional, conforme recomendação da OMT. - Desenvolver pesquisas qualitativas junto aos empresários de setor de turismo. - Promover a disseminação de informações sobre o turismo junto ao setor público, privado e à sociedade civil em geral, de forma a facilitar o acesso da população a dados, indicadores e análises sobre a atividade turística. - Articular a realização dos estudos e pesquisas sobre a competitividade da atividade turística no Brasil de modo a subsidiar a atuação das diversas áreas do Ministério do Turismo.
Logística de Transportes	-Ampliação da Malha Aérea Internacional -Integração da América do Sul -Integração Modal das Regiões Turísticas	- Ampliar a conectividade aérea internacional do País, com mais voos regulares e charters. - Fortalecer as empresas aéreas nacionais. - Ampliar a oferta de voos domésticos regulares e charters. - Desconcentrar os luxos aéreos no País, possibilitando o atendimento das diversas regiões brasileiras, particularmente os polos e destinos turísticos indicados pelo Macro programa de Regionalização Turismo. - Fortalecer a aviação aérea regional.

		<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a rede e a qualidade da infraestrutura de transportes de passageiros nos diversos modais, atendendo as regiões turísticas. - Integrar os diversos modais de transportes no País. - Induzir a ação interministerial para a implementação de estratégias relativas à logística de transportes.
Regionalização do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> -Planejamento e Gestão da Regionalização -Estruturação dos Segmentos Turísticos -Estruturação da Produção Associada ao Turismo -Apoio ao Desenvolvimento regional do Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística. - Apoiar o planejamento, a estruturação e o desenvolvimento das regiões turísticas. - Aumentar e diversificar produtos turísticos de qualidade, contemplando a pluralidade cultural e a diferença regional do País. - Possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros turísticos para comercialização. - Fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos. - Potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais. - Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo. - Aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e roteiros turísticos. - Dinamizar as economias regionais.
Fomento à Iniciativa privada	<ul style="list-style-type: none"> -Atração de Investimentos -Financiamento para o Turismo 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar e melhorar a oferta de equipamentos e serviços turísticos em todo o País. - Incentivar a micro, pequena e média empresa, facilitando o acesso ao crédito. - Gerar novos postos de trabalho por meio da ampliação e diversificação dos equipamentos turísticos. - Fortalecer o mercado interno por meio do financiamento ao consumidor final. - Gerar divisas, promovendo a captação de investidores para o Brasil. - Captar investidores para projetos localizados em regiões potenciais remotas, ainda não desenvolvidas. - Divulgar as oportunidades de investimentos no turismo, sensibilizando os potenciais investidores para o desenvolvimento da atividade no País.
Infraestrutura Pública	<ul style="list-style-type: none"> -Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo -Apoio à Infraestrutura Turística 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir a qualidade e a sustentabilidade dos destinos turísticos. - Melhorar a qualidade de vida nas regiões e destinos turísticos. - Criar condições para implantação de equipamentos turísticos. - Potencializar os benefícios decorrentes do desenvolvimento turístico. - Facilitar o acesso de turistas, inclusive dos portadores de necessidades especiais. - Garantir as condições adequadas para que o desenvolvimento do turismo se dê de forma sustentável.
Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> -Normatização do Turismo -Certificação do Turismo -Qualificação profissional 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a qualidade dos produtos turísticos no Brasil. - Promover a qualificação e o aperfeiçoamento dos agentes atuantes em toda a cadeia produtiva do turismo, nos diversos níveis hierárquicos, tanto do setor público quanto do setor privado. - Sistematizar o conjunto de normas e regulamentos que dispõe sobre a prestação de serviços e equipamentos turísticos no País. - Incentivar e apoiar a certificação de profissionais e equipamentos turísticos. - Estabelecer, em cooperação com as entidades representativas dos segmentos turísticos, normas, padrões e regulamentos relativos aos serviços prestados para referenciar os programas de qualificação profissional e orientar a melhoria da qualidade e segurança dos serviços prestados ao turista.
Promoção e Apoio à Comercialização	<ul style="list-style-type: none"> -Promoção Nacional do Turismo Brasileiro -Apoio à Comercialização Nacional -Promoção Internacional do Turismo Brasileiro -Apoio à Comercialização Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar o mercado interno, promovendo um número maior de produtos de qual idade. - Possibilitar o aumento das viagens domésticas por meio de mecanismos que viabilizem a oferta de produtos acessíveis e de qualidade, possibilitando a inserção de novos grupos de consumidores nacionais. - Promover as regiões brasileiras por meio da diversidade cultural e natural, no País e no exterior, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais. - Aumentar o luxo de turistas estrangeiros ao Brasil, realizando intensa promoção nos grandes mercados emissores internacionais. - Fortalecer o segmento de negócios, eventos e incentivos.

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2007).

Atualmente o Governo Federal está definindo as diretrizes a ser traçada ao longo da gestão da presidente Dilma Roussef (2011-2014). Dessa forma, acredita-se que grande parte das ações será continuada, pois o plano de governo da atual presidente não difere de forma brusca, aliás, entende-se como uma continuidade das políticas conformadas nas duas primeiras gestões do governo Lula.

3.6 O PAPEL DA PARATUR NA DEFINIÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO ESTADO DO PARÁ

A possibilidade de diversificação econômica também passou a interessar o governo do estado do Pará como um dos setores de desenvolvimento na década de 1970, iniciativa esta que surgiu a partir da introdução da atividade turística no processo de planejamento e gestão do governo do Estado. Houve então, o interesse em criar uma instituição pública que possibilitasse um ordenamento e planejamento do setor, uma vez que ações pontuais já ocorriam no estado, quer seja através da atuação de secretarias do estado, quer seja através de instituições federais como o Banco da Amazônia, porém é válido registrar que ocorreu uma grande incompatibilidade de interesses em relação aos atores envolvidos no turismo, inclusive entre agentes que compuseram a máquina administrativa estatal.

Para que o processo de desenvolvimento ocorra no setor turístico é fato que haja uma harmonia entre diferentes atores, portanto, o poder público desenvolve um papel fundamental que é de fomentar e/ou impulsionar o setor a partir de uma política que almeje tal iniciativa. Dessa forma, o governo do Estado do Pará criou a Companhia Paraense de Turismo do Pará, doravante denominada PARATUR, sociedade de economia mista, órgão da Administração Indireta foi constituída nos termos da Lei Estadual nº 4.368, de 09 de dezembro de 1971 e criada através de Decreto nº 8.026. A Companhia é dotada de autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial, e tem por finalidades a promoção e o desenvolvimento do turismo no Estado do Pará (PARATUR, 2006; ENDRES, 1999). De acordo com o Art. 2º do capítulo II do regimento interno da Paratur, as funções básicas do órgão são: a) estimular o desenvolvimento da cadeia produtiva de turismo; b) desenvolver as ações reguladoras de Estado junto ao setor turístico; c) propor a formulação, no âmbito da Secretaria Especial de Estado de Produção, da Política de Estímulo ao Desenvolvimento do Turismo no Estado do Pará; d) cooperar com a Política Estadual do Meio Ambiente, oferecendo subsídios para utilização atual e futura dos recursos naturais do Estado, na defesa da fauna, flora, água, ar e do solo, como suporte do desenvolvimento socioeconômico da

região. A estrutura organizacional conta com uma Assembléia Geral, um Conselho de Administração e um Conselho Fiscal (PARATUR, 2006).

Em relação à estrutura organizacional, o Regimento Interno do órgão destaca o Art. 3º para com o cumprimento de sua finalidade, dessa forma a PARATUR conta com a seguinte composição organizacional:

I - do Nível de Deliberação e Atuação Colegiada:

- a) Assembléia Geral;
- b) Conselho de Administração;
- c) Conselho Fiscal.

II - do Nível de Direção Superior:

- a) Diretor-Presidente;
- b) Gabinete;
- c) Núcleo de Planejamento;
- d) Núcleo de Registro e Qualidade;
- e) Núcleo Jurídico;
- f) Comissão Permanente de Licitação;
- g) Controle Interno.

III - do Nível de Direção:

- a) Diretoria Administrativo-Financeira;
- b) Diretoria de Fomento.

IV - do Nível de Gerência Geral:

- a) Gerência Geral de *Marketing*.

V - do Nível de Gerência Operacional:

- a) Gerência de Financeira e Contábil;
- b) Gerência de Recursos e Serviços;
- c) Gerência de Negócios;
- d) Gerência de Infraestrutura Turística;
- e) Gerência de Assuntos Nacionais;
- f) Gerência de Assuntos Internacionais;
- g) Gerência de Comunicação Virtual.

VI - do Nível de Atuação Regional:

- a) Escritórios Regionais.

Conforme observado a partir de dados coletados tanto em campo quanto material documental, o governo do Pará acompanhou as tendências de estruturação da governabilidade turística, assim, como ocorrido em 1966 com a criação da EMBRATUR e com a criação da SUDAM na mesma década. Na ocasião houve a elaboração dos Planos de Turismo realizada na década de 1970 quando ocorreu uma maior expectativa de ordenamento e planejamento do turismo na Região Amazônica. Por outro lado, o poder de atuação da Paratur ainda carecia de estrutura e de representação política. Para Endres (1996), o órgão estava confinado a um departamento dentro da estrutura da Secretaria de Estado de Cultura, Desportos e Turismo, hoje já reestruturado.

Com a Lei Estadual n.º 4398 de 09 de dezembro de 1971, o poder legislativo do estado delegou competência ao Poder Executivo para constituir uma Sociedade de Economia Mista, a PARATUR. Em 12 de julho de 1972, através do Decreto n.º 8.8026, o Estado cria a Companhia Paraense de Turismo sem extinguir, no entanto, o Departamento de Turismo, constituindo dentro do Estado a superposição de competências até 1987 (ENDRES, 1996, p. 26).

Como é de praxe, pelo menos nos programas, projetos e planos de turismo, nas diversas esferas do poder público, geralmente ocorre uma superposição no que concerne aos aspectos de governabilidade, isto é, de competências entre os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do setor. No caso da PARATUR, Endres (1996) aponta que esta superposição ocorreu entre os anos de 1972 e 1987, tendo como consequências a evasão de responsabilidades, indefinição da atuação dos órgãos, pulverização de recursos financeiros, entre outros, fragilizaram o setor no âmbito da gestão pública. A reestruturação das funções da PARATUR como órgão Oficial de Turismo do estado ocorre somente a partir do Decreto n.º 5.266, quando a companhia foi integrada a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Turismo (SEICOM).

A partir de 1987 a PARATUR foi dotada de autonomia técnica, administrativa, financeira e patrimonial. Atualmente a empresa é composta por uma Assembléia Geral, um Conselho de Administração e um Fiscal, e uma Presidência. Tem como função desenvolver, em parceria com a iniciativa privada, uma política de estímulo e regulamentação da atividade turística no Estado, atuando no fomento e adequação da infraestrutura de interesse turístico, movimentação da cadeia produtiva local e o incremento do receptivo dos fluxos turísticos provenientes de centros emissores nacionais e internacionais, levando o desenvolvimento para a população, através de uma gestão pública participativa, inclusão social, geração de empregos, distribuição de renda e melhoria da qualidade de vida (PARATUR, 2011).

A gestão descentralizada também estimulou o processo de planejamento e gestão da

Paratur, tanto que este processo de descentralização começou a ser desenhado com maior clareza a partir de 2001, quando foi lançado o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, elaborado pela empresa espanhola denominada¹³ THR. A ideia era que o plano atendesse às demandas locais, dessa forma, a consultoria sugeriu que o estado do Pará fosse dividido em seis Polos Turísticos, com características que conformassem os aspectos de cada região do Estado, a saber: Belém, Marajó, Amazônia Atlântica, Tapajós, Xingu, e Araguaia/Tocantins. A intenção era de construir um ambiente de cooperação e governabilidade, que contemplasse de maneira sinérgica os diversos agentes políticos, bem como da sociedade civil organizada envolvida no turismo, porém, ainda se observa poucos avanços do turismo se comparado à constituição de produtos bem formatados, com infraestrutura básica e turística razoável, nos estados como Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina, apenas para explicitar alguns.

A seguir serão apresentadas as principais ações e seus respectivos objetivos, que compuseram o referido plano comentado anteriormente.

Quadro 14- Sistematização dos principais Programas da PARATUR

Programas	Principais Ações	Objetivos
Pará Atratividade	<ul style="list-style-type: none"> * Criação de Gestores de Experiências Turísticas * Ampliação e Modernização dos Meios de Hospedagem Paraenses * Sinalização Turística * Melhoria das Condições Ambientais dos Municípios Turísticos * Embelezamento Urbano e Melhorias de Infraestrutura * Ordenação Urbanística dos Municípios Turísticos * Sistema de Padrões e Selos de Qualidade * Pará Hospitalidade * Postos de Informações Turísticas * Instituto Internacional de Pesquisas sobre o Ecoturismo 	<ul style="list-style-type: none"> * Capacitação dos empreendedores locais para a montagem de empresas para exploração econômica das atividades turísticas. * Ampliação e melhoria da oferta de meios de hospedagem. * Dotar os municípios turísticos do Estado do Pará de um sistema eficiente de sinalização turística. * Melhoria das condições de saneamento básico e de limpeza pública dos municípios turísticos do Estado do Pará. * Melhoria da qualidade dos destinos turísticos através ampliação da infra-estrutura. * Ordenar a ocupação dos núcleos urbanos nas áreas de uso turístico. * Criar um sistema de identificação de qualidade dos produtos/serviços turísticos para consumidores. * Programa de conscientização da população para a importância de receber bem os turistas. * Ampliar o número de postos de informação turística. * Implantação de um instituto de pesquisas especializado em ecoturismo de abrangência internacional.
Pará Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> * Inventário, Classificação e Avaliação de Recursos Turísticos * Criação de Grupos de Competitividade Locais * Criação de Empresas em “<i>Joint Ventures</i>” * Capacitação Profissional/Empresarial * Formação/Capacitação de Pessoal de 	<ul style="list-style-type: none"> * Cadastramento dos recursos turísticos do Estado do Pará. * Formação de grupos de profissionais (empresários, funcionários públicos, profissionais liberais, membros da Universidade, representantes das entidades representativas da comunidade) voltados para a melhoria da qualidade dos recursos turísticos dos municípios paraenses. * Incentivo à criação de novas empresas para exploração

¹³ THR é uma empresa dedicada especificamente às questões turísticas. Foi fundada em 1985 por Eulogio Bordas na cidade de Barcelona, Espanha.

	<p>Base</p> <ul style="list-style-type: none"> * Simplificação do Processo de Abertura de Novas Empresas * Mecanismos de Financiamentos e Estímulos Fiscais * Desenvolvimento Tecnológico * Sistema de Reconhecimento e Premiação à Profissionalização 	<p>do potencial turístico paraense.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Capacitar os empresários e os profissionais do setor turístico paraense para as ações propostas no plano de desenvolvimento. * Capacitar e aperfeiçoar mão-de-obra de base das empresas de receptivo turístico e dos demais organismos ligados ao atendimento aos turistas. * Facilitar a constituição de novas empresas turísticas. * Aperfeiçoar os sistemas de financiamento para investimentos em infraestrutura turística. * Melhoria das instalações, equipamentos e métodos de produção das empresas turísticas paraenses. * Criar sistemas de premiação de pessoas físicas e jurídicas que investirem em melhoria do grau de profissionalização.
Pará <i>Marketing</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Criação de Grupos de <i>Marketing</i> por produtos * Criação de uma Infraestrutura de <i>Marketing</i> * Articulação de um Sistema de Venda e Comunicação 	<p>Articular e executar uma série de ações para vender, ajudar a vender e se comunicar eficazmente com os <i>Tour Operadores</i>, as Agências pequenas, outros tipos de intermediários especializados e diretamente com o consumidor.</p> <p>Participar das principais feiras de promoção e comercialização turística nacionais e internacionais.</p> <p>Aperfeiçoar o Site sobre o Turismo do Pará na Internet.</p>
Pará <i>Gestão</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Comissão Estadual de Turismo * Conselho Estadual de Turismo * Sistema de Indicadores de Sustentabilidade 	<p>Criar uma comissão constituída por todos os órgãos públicos estaduais que possuem interface com o turismo.</p> <p>Criar um Conselho Estadual de Turismo, agregando representantes dos órgãos públicos e da iniciativa privada, relacionados com a atividade turística.</p> <p>Mensurar os impactos do turismo.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de PARATUR (2001).

Vale ressaltar que ao longo de dez anos foi visível a tentativa da PARATUR em implementar o Plano por parte dos gestores da casa, no entanto, a falta de uma diretriz clara e objetiva das ações do Plano ainda são muito criticadas por diversas pesquisas, notadamente de pesquisadores de instituições de ensino superior do Estado. Informações coletadas em caráter informal, pesquisadores especialistas do setor turístico tanto de instituições de ensino superior quanto de técnicos e associações de municípios, bem como do próprio governo do estado apontaram em grande maioria que houve um maior envolvimento do governo do Estado em fomentar o setor turístico no período compreendido entre o período de 1997 e 2005. Com o término do governo da gestão do governador Simão Jatene (2002-2005), especialistas em turismo, além de servidores públicos que atuam no setor turístico observaram uma redução no envolvimento e investimento de ações que contemplavam o Plano de Desenvolvimento Turístico do Pará. Para a PARATUR (2011, p.105-106):

Entre 2006 e 2010 o turismo deixou de ser uma prioridade para o desenvolvimento econômico do Estado, em função do status jurídico da Paratur, a empresa sofreu um esvaziamento político e de capacidade de deliberação. Foram mantidas algumas ações de mercado e de parceria com o Governo Federal, o que possibilitou a presença em eventos setoriais, o fortalecimento da gestão em âmbito municipal e regional, dos processos de planejamento e projetos de desenvolvimento, com

destaque para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional), convênio que prevê investimentos diretos nos polos Belém, Marajó e Tapajós.

É importante destacar que a reestruturação do 1º plano turístico do estado foi realizada em 2011, também por uma empresa espanhola denominada *Chias Marketing*, sediada nas cidades de Barcelona, São Paulo e Buenos Aires. O plano lançado em novembro de 2011 no Teatro Maria Silvia Nunes, na cidade de Belém, fez uma avaliação dos avanços do turismo no estado ao longo da primeira década do século XXI, e também apresentou novas estratégias para o desenvolvimento do turismo no Estado. Como o trabalho ficou a cargo de uma empresa contratada pelo governo do governador Simão Jatene, não é espantosa à crítica realizada ao governo antecedente, que foi o da ex-governadora Ana Júlia Carepa, no período de 2006 a 2010.

Apesar do esforço do governo do Estado em impulsionar o desenvolvimento do turismo no estado é fato que vários outros destinos brasileiros como Manaus, Natal, Salvador, Rio de Janeiro estão parcialmente mais estruturados no que concerne às ações de desenvolvimento do setor. O que se percebe é um desinteresse de associações, sindicatos de classes que compõem o *trade* turístico, ou melhor, as classes não trabalham de forma articulada e/ou integrada, são os interesses individuais que se sobrepõem aos interesses mais gerais. Para Endres (1996), mesmo existindo há muitos anos, a maioria das associações é caracterizada pela pouca força política e de pressão, frente a possíveis reivindicações de seus associados. Na pesquisa realizada com a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR) e com a ABIH, a falta de estímulo das associações é reflexo desta situação (desorganização das entidades de classe). Para a ABIH, por exemplo, a justificativa para a pouca atuação destas empresas é que, durante vários anos, os representantes do setor privado atribuíram exclusivamente ao governo, a responsabilidade pela falta de competitividade da atividade turística no Estado e município. A atribuição “culpa do governo” pelos empresários, fez com que esses se eximissem das preocupações em projetar alternativas para manter ou levantar o setor.

Além dos pontos levantados por Endres (1996), outro ponto merece destaque para o não comprometimento do *trade* turístico com o órgão oficial de turismo é que por se tratar de um órgão da administração indireta, carece de recursos mais significativos capazes de envolver, isto é, motivar substancialmente os atores envolvidos, uma vez que o órgão não tem o poder de realizar grandes investimentos de forma independente, a não ser envolvendo diversas parcerias, fato este que desacelera o poder de atuação do órgão. Diante do exposto, o anseio de diferentes atores do *trade* turístico era a consolidação da criação de uma secretaria

direta, isto é, com maior poder de investimentos, com recursos mais expressivos e com maior autonomia.

A capacidade administrativa do turismo no Estado ainda é muito precária. No âmbito do governo estadual o turismo é regido por uma empresa de economia mista subordinada à Secretaria Especial de Estado de Produção. Recentemente, o Estado do Pará criou a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), vinculada à administração direta do governo. Na escala municipal as atividades turísticas se encontram, na maior parte das vezes, em departamentos ou secretarias que agregam os setores de esportes, cultura, meio ambiente e turismo. Isso sem falar da precariedade que algumas secretarias encontram do ponto de vista de recursos financeiros, de qualidade e escassez de mão-de-obra que ocupam as funções administrativas, pois a maioria das gestões municipais não dedica uma prioridade econômica do ponto de vista de investimentos. Percebe-se então, que na visão de gestores municipais o turismo é sinônimo de eventos, ou seja, festas que aquecem momentaneamente as economias locais, fato este que pode ser um possível gargalo no ponto de vista do planejamento do desenvolvimento em âmbito mais amplo, isto é, regional. Também vale destacar que alguns municípios, contam com conselhos municipais estruturados, muito embora, a maioria deles não se reúna de forma regular. O caráter consultivo da grande maioria dos conselhos também pode ser um agravante para o desestímulo dos conselheiros na atuação mais efetiva nos conselhos municipais.

No dia 29 de dezembro, o Governo do Estado publicou no Diário Oficial do Estado, a Lei Nº 7.593, de 28 de dezembro de 2011, que cria o Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR) e a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). O SEGETUR que tem por missão institucional promover o desenvolvimento turístico no Estado do Pará, de forma integrada e articulada, com os órgãos que o compõem: Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR); PARATUR e SETUR. O decreto traz como funções básicas do Segetur, através dos órgãos que o compõem, propor a política estadual de desenvolvimento do turismo; promover e divulgar o turismo do Estado do Pará no país e no exterior; estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao turismo.

A SETUR, órgão da administração direta, será vinculada à Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção (SEDIP), é também o órgão central do Sistema Estadual de Gestão de Turismo, cuja atuação está voltada para a observância e o cumprimento de sua finalidade institucional e das funções desenvolvidas pelos órgãos integrantes do sistema. O objetivo da futura secretaria de estado será de planejar, coordenar e gerenciar a política de desenvolvimento turístico no Estado do Pará.

3.6.1 O Programa de Regionalização do turismo (PRT) no Estado do Pará

Dentre os sete macro programas lançados pelo MTUR logo no início da sua criação, um vem merecendo destaque nas políticas de turismo no âmbito federal. O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) segue os princípios norteadores do PNT 2003-2007, isto é, fundamentado na descentralização das decisões e das ações, nos âmbitos estadual, regional e municipal.

Após o lançamento do PNT (2007-2010) houve uma maior estreitamento das relações entre estados, regiões e municípios. Este estreitamento tem como prerrogativa a construção de um modelo de desenvolvimento integrado e sustentável, que possibilita, pouco a pouco, a superação da pobreza e da exclusão social provocada pelo aprofundamento das desigualdades regionais (BRASIL, 2007).

O Programa é fruto do Plano Nacional do Turismo 2003-2007: Macro programa de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, que teve como ponto de partida o debate nacional com os segmentos representativos da sociedade, de modo a promover o desenvolvimento turístico sustentável de forma regionalizada no Brasil. O MTUR acredita que a melhor forma para desenvolver a atividade turística seja através da regionalização com foco no planejamento coordenado e participativo. Nesse sentido, o PRT promoveu a delimitação geográfica em regiões turísticas, para fins de planejamento, definição de estratégias e gestão, gerando a integração, articulação intersetorial e cooperação entre os vários participantes da cadeia produtiva regional. Acerca do processo de operacionalização, o Programa prevê:

- A. Envolver representantes de todas as instâncias – poder público, empresários, sociedade civil, instituições de ensino e terceiro setor – e abrir espaço para que todos contribuam com as ações do Programa na região;
- B. Respeitar a diversidade de opiniões na construção do consenso, promovendo discussões conjuntas e negociações entre os participantes;
- C. Levantar as diferentes visões de um mesmo problema em função de interesses, necessidades, expectativas e temores dos grupos envolvidos;
- D. Levar em consideração o conhecimento local, as habilidades, as vocações, a cultura local e as experiências, para o seu aproveitamento e inclusão no processo de regionalização;

- E. Considerar e respeitar as desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, econômicas e ambientais, entre outras, minimizando a interferência negativa ou preconceituosa no processo.

Figura 6 - Estrutura de gestão do PRT



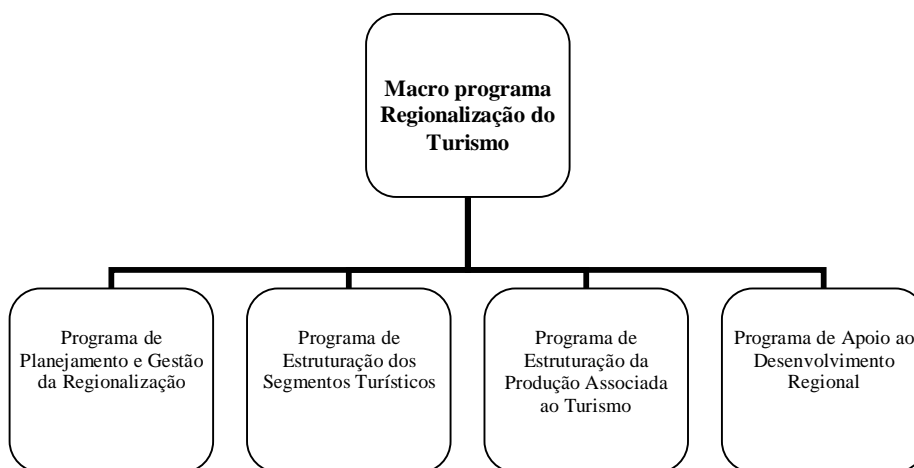
Fonte: Brasil (2004).

As competências de cada instância de governança do Programa requerem um esforço conjunto para atingir os propósitos do Programa. No âmbito nacional, representado pelo MTUR e Conselho Nacional de Turismo tem como responsabilidade: a) definir diretrizes estratégicas; b) planejar e coordenar as ações, em âmbito nacional; c) articular, negociar e estabelecer parcerias com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e organizações não governamentais nacionais e internacionais; d) monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional; e) produzir e disseminar dados e informações. Na escala estadual, representado pelo órgão oficial de turismo e pelo Fórum Estadual de Turismo com a responsabilidade de: a) elaborar diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais; b) planejar e coordenar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; c) articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito nacional e regional; d) monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional; e) produzir e disseminar dados e informações. No âmbito regional, o representante legal é a Instância de Governança Regional que tem como responsabilidade: a) planejar e coordenar as ações, em âmbito regional e local; b) articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito regional e local; c) monitorar e avaliar as ações

do Programa, em âmbito local; d) produzir e disseminar dados e informações. Finalmente, no âmbito local, o planejamento e gestão do turismo devem acontecer através do Órgão Municipal de Turismo, a função deste órgão é: a) mobilizar os segmentos organizados para o debate e a indicação de propostas locais para a região; b) integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização; c) participar de debates e da formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região; d) planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

Diante da importância atribuída pelo MTUR à regionalização do turismo, mais 04 programas garantem o apoio para a concretização dos princípios delineados pelo Macroprograma conforme se pode observar no fluxograma a seguir.

Fluxograma 1 - Estruturação do Macro programa de Regionalização do Turismo



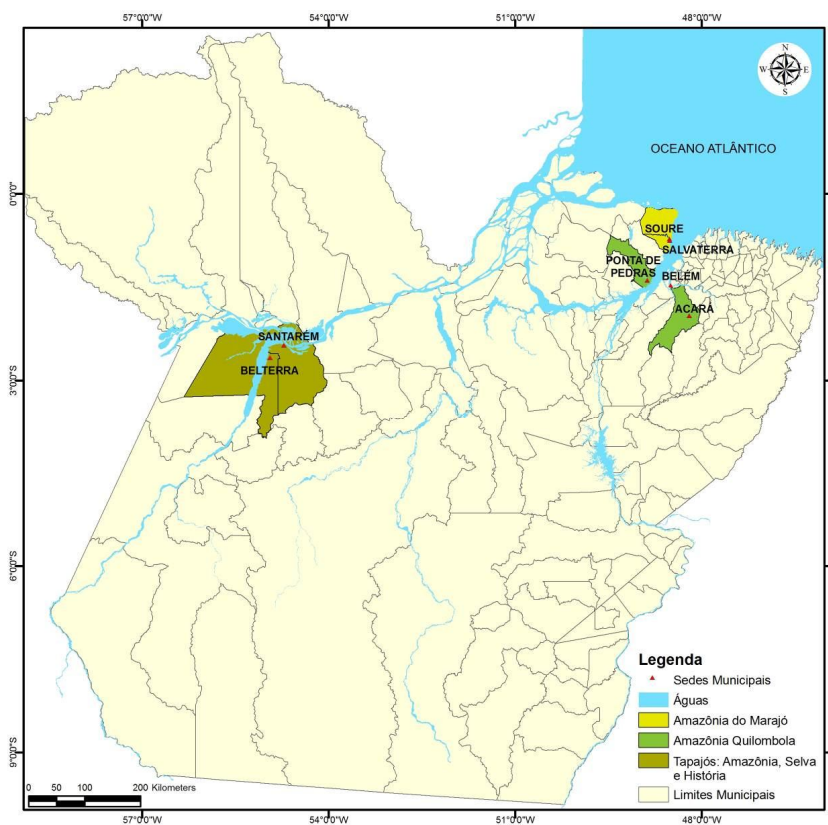
Fonte: Brasil (2007).

A intenção do MTUR é que o processo de condução do Macro programa, do ponto de vista da operacionalização, seja garantido através da participação, da sustentabilidade, da integração, da formação de redes e da descentralização. Para isso, a instalação da Instância de Governança Regional¹⁴, principal foco desta tese, deverá conduzir o processo de gestão como principal meta o desenvolvimento turístico de uma região. O desafio de criar estruturas de

¹⁴ Entende-se como uma organização representativa do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada nos municípios que compõem as regiões turísticas. Pode ser um Conselho, Fórum, Comitê, Associação etc. Essa organização é responsável pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo em âmbito regional, bem como pela tomada de decisões políticas, econômicas e sociais (BRASIL, 2007).

governança significa definir um diálogo e interações entre os membros da organização, de maneira a desenvolver a participação e o engajamento deles no processo de decisão. Dessa forma, pretende-se valorizar as estruturas descentralizadas. De acordo com o Brasil (2007) o Programa respeita a autonomia e o estágio de desenvolvimento turístico de cada Estado. Sendo assim, para as regiões turísticas que ainda não possuem Instância de Governança Regional, propõe-se a sua institucionalização. Onde ela já existir, sugere-se seu fortalecimento ou ampliação, de forma a assumir mais um papel: o de coordenar o Programa na respectiva região turística. Na Região do Oeste do Estado do Pará, é comum as instâncias locais serem pouco dotadas de recursos humanos e financeiros. Na grande maioria dos casos estas instâncias são totalmente desprovidas de tais recursos. Das três instâncias que serão analisadas no presente estudo, 02 (GG – Santarém/Belterra e FORETUR – Tapajós) foram criadas em função do lançamento do PRT, a outra instância, denominada de COMTUR – Santarém foi reativada em maio de 2011 motivada pela nova política de turismo no âmbito federal, pautada na regionalização do turismo, conforme será apresentada no capítulo 4.

Mapa 1 - Localização dos roteiros do Mtur no Estado do Pará



Fonte: Elaboração própria (2012).

Na Região do Oeste do Estado do Pará, os esforços voltaram-se para a consolidação de um roteiro denominado “Amazônia Selva e História”. A intenção é que as agências de turismo receptivo contemplassem pontos turísticos e incorporassem serviços que reproduzem a naturalidade da identidade do povo do Oeste do Pará. Nessa lógica, os produtos deveriam seguir os preceitos da regionalização turística através de pacotes turísticos que objetivassem o desenvolvimento de atividades nos municípios de Belém, Santarém e Belterra, sempre ressaltando os valores culturais e ambientais, representativos da realidade da região e considerando a viabilidade operacional.

Atualmente, os passeios e atividades mais comercializados pelas agências de receptivo pesquisadas de Santarém são:

- 1) City Tour em Santarém;
- 2) Encontro das Águas dos rios Amazonas e Tapajós;
- 3) Alter do Chão (Lago Verde, Serra Piroca, Comunidade Ponta de Pedra e, em setembro, o Sairé);
- 4) Belterra (Fordlândia e centro da sede municipal);
- 5) Flona Tapajós (comunidades de Maguari e Jamaraquá – município de Belterra).

O SEBRAE/Santarém, parceiro do Roteiro Amazônia Selva e História, desenvolve o Projeto “Turismo na Região de Santarém” que contempla, além dos municípios do Roteiro (Santarém e Belterra), Oriximiná e Monte Alegre, com previsão de ampliação do roteiro aos municípios de Óbidos e Alenquer. Este projeto objetiva aumentar o fluxo de turismo com a comercialização dos produtos e serviços ofertados tanto no roteiro em análise como nesses dois outros municípios.

4 SANTARÉM E BELTERRA: INTERVENÇÕES FEDERAIS NA REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Estudar o fenômeno turístico é uma tarefa que requer um esforço que ultrapassa a reflexão sob a lógica econômica, na realidade, os estudos turísticos deveriam ter como epicentro o caráter humano, pois são os homens que se deslocam e não as mercadorias, daí a necessidade de compreender as diferentes relações pautadas nas intervenções federais da regionalização do turismo, pois estes arranjos e mecanismos econômicos engendram (mas também são engendrados) pela relação com as políticas de planejamento regional e local. Quando discutidas estas questões na Região Amazônica, é necessário cuidar delas com maior vigor, pois a Região vem sendo tratada, nas duas últimas décadas, pelas instituições governamentais, não governamentais, entre outras, como um *locus* de reprodução/solução dos problemas do País; como espaço de diferenciação ascendente/descendente dos atingidos pelos processos de modernização desigual nas áreas de colonização antiga do País; e finalmente, como núcleo do conflito secular entre propriedade latifundiária e formas camponesas de ser e produzir (COSTA, 2006).

A Amazônia abriga a maior diversidade de plantas e animais dentre todos os biomas do Planeta Terra, ocupando cerca de 49% do território brasileiro e aproximadamente 40% das florestas tropicais do mundo. Nas últimas quatro décadas, isto é, no período compreendido entre 1960 e 2000, com as políticas de incentivo para a ocupação humana que permitiram o avanço da fronteira agrícola, e os grandes projetos de infraestrutura e mineração, 17% da cobertura florestal foi perdida (KANASHIRO et al., 2011; IBGE, 2011). Amazônia Legal¹⁵ abrange 58,9% do território brasileiro contra 41,1% no montante das demais regiões do território nacional.

A Região Norte, faz parte do “Domínio Morfoclimático Amazônico” (ALVES; CARVALHO; LASMAR, 1990). É uma região com uma grande hidrografia, sendo o Amazonas o maior e mais importante dos rios, com inúmeros afluentes. O domínio constituído por terras baixas, ou seja, planícies que formam várzeas ao longo dos rios - conforme a topografia e a localização são permanente ou periodicamente inundadas pelas

¹⁵ De acordo com o IBGE (2011) a Amazônia Legal compreende o recorte territorial estabelecido no Art. 2o da Lei no 5.173, de 27 de outubro de 1966, modificado pelo Art. 45 da Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977. Este recorte foi criado com o objetivo de incentivar o desenvolvimento da Amazônia brasileira, onde vivem cerca de 20 milhões de pessoas, de acordo com o Censo Demográfico 2000, distribuídas por 775 municípios. Os estados abrangidos pela Amazônia Legal são: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Goiás, sendo que, nos três últimos, a abrangência é parcial, compreendendo 98% da área do Tocantins, 79% do Maranhão e apenas 0,8% de Goiás. Por esse motivo, as informações sobre estes três estados são parciais e nem sempre são apresentadas.

cheias dos cursos d'água - e baixos planaltos, denominados terra firme (ocupam as terras não atingidas pelas cheias). A Região Amazônica é atravessada pela linha do Equador, com clima equatorial, apresentando altas temperaturas (média acima de 25° C) e elevados índices de precipitação (2.600 a 3.300 mm ao ano), ocasionando uma sensação úmida no corpo humano (ALVES; CARVALHO; LASMAR, 1990).

A Amazônia ainda abriga a maior floresta tropical do mundo, correspondendo a 1/3 das florestas tropicais úmidas do planeta, com um número ainda longe de serem precisadas de espécies vegetais e animal, muitas delas endêmicas. Embora o patrimônio natural seja ainda em grande parte desconhecido, estima-se que a Floresta Amazônica detenha a mais elevada biodiversidade, o maior banco genético e 1/5 da disponibilidade mundial de água potável. Cerca de quatro milhões de quilômetros quadrados da Amazônia brasileira eram originalmente recobertos por florestas. A área desmatada na Amazônia é da ordem de 15% da área total. O processo de desmatamento acentuou-se nas últimas quatro décadas, concentrado nas bordas sul e leste da Amazônia Legal, área denominada por arco do desmatamento (IBGE, 2011). A vegetação local é bastante diversificada, representada principalmente pela Floresta Equatorial, possuindo uma enorme quantidade de espécies de madeira de alto valor econômico. Há inúmeras atividades de extração vegetal como a de Castanha-do-Pará e a do látex (*hevea brasilienses*) que origina a borracha.

Por outro lado, a região também passa por intenso processo de antropização. Os índices vêm ocorrendo, predominantemente, pela substituição da cobertura natural por pastos para pecuária extensiva, com a extração prévia das madeiras de lei. Os impactos ambientais da derrubada da vegetação e posterior queima da área para a implantação de pastos permeiam os meios biótico, abiótico e antrópico. Apesar de todos os esforços no intuito de controlar estes impactos e o avanço do desmatamento, em tentativas de implementar o uso racional sustentável do solo e dos recursos, o que se vê é a fragmentação da floresta com todas as suas consequências sociais e ambientais.

De acordo com o IBGE (2011), a vegetação da região enquadra-se em dois grandes grupos, a primária e a remanescente. No bioma, também ocorrem Savanas, Savanas-Estépicas, Campinaranas, Florestas Estacionais, dentre outros tipos de vegetação primária. Além da grande extensão e da variedade de tipos de vegetação, a região também é notável pela diversidade de espécies animal e vegetal. Até 2009, cerca de 14% da vegetação primária da Amazônia Legal havia sido desmatada. Esse desmatamento ameaça de extinção várias formações vegetais e muitas espécies características da região, sendo ainda pouco conhecidas a flora e a fauna associadas a estas formações. As alterações no bioma também influenciam

uma gama de processos naturais, tendo implicações na qualidade de vida das populações locais.

O desmatamento tem produzido, em algumas áreas (Mato Grosso e Nordeste do Pará), um cenário de intensa fragmentação da floresta. O processo de fragmentação pode alterar a diversidade e a composição da vegetação e mudar processos ecológicos como a polinização, a ciclagem de nutrientes e o estoque de carbono, dentre outros. “O desmatamento no Pará ocorreu em quase sua totalidade na Floresta Ombrófila, sendo 83,3% na Densa e 12,2% na Aberta. O antropismo corresponde principalmente à pecuária (47,4%), à vegetação secundária (38,9%) e à agricultura (12,4%)” (IBGE, 2011, p. 47).

Outro ponto muito comentado, acerca da potencialidade do bioma amazônico, está relacionado ao estoque de biomassa e de carbono. Para o IBGE (2011) São quatro indicadores relacionados ao estoque de biomassa e carbono existente na vegetação florestal da Amazônia Legal. As variáveis utilizadas nestes indicadores são: o estoque médio de biomassa e carbono totais por hectare em cada formação florestal e as áreas ocupadas pela cobertura florestal, tanto primária quanto remanescente até 2002. Estudos realizados a partir da década de 1970 revelaram uma possível relação entre o aumento da temperatura média do planeta e a concentração dos chamados gases de efeito estufa, em função da correlação entre essas variáveis. A partir de meados do Século XIX, com a expansão das Revoluções Industriais e do uso intensivo de combustíveis fósseis, observou-se uma crescente concentração desses gases na atmosfera. Ao mesmo tempo, houve no período um aumento contínuo da temperatura média da superfície terrestre. No Brasil, a parcela das emissões oriundas das mudanças no uso da terra é ainda mais significativa em função da elevada participação da energia renovável na matriz energética brasileira. Estima-se que cerca de 75% das emissões de CO² sejam oriundas de mudanças no uso da terra.

No que concerne ao relevo, à região apresenta uma complexidade estrutural e morfológica inerente à dimensão territorial da região. Formado sobre terrenos de idades geológicas diversas, desde as mais antigas até as mais recentes, é submetido a uma dinâmica atual fortemente marcada pelos mecanismos morfogenéticos característicos das zonas climáticas tropicais úmidas, responsáveis por uma atuação intensa dos processos erosivos e de esculturação do relevo. Os processos erosivos fazem parte de um mecanismo complexo que desencadeia as mudanças a que estão submetidos os sistemas naturais. Destaque-se, contudo, que, nos ambientes antropizados, diferentes formas de interferência, em função dos interesses econômicos ou de assentamentos populacionais, tanto no espaço rural como no urbano, transformaram o homem num importante agente geomórfico capaz de ocasionar o

desaparecimento, a construção ou a alteração das feições de relevo e da rede de drenagem. Constata-se, assim, que as intervenções antrópicas podem acarretar sérios quadros de desequilíbrio ambiental, como é o caso da erosão acelerada provocada pelo manejo inadequado do solo ou o assoreamento das calhas fluviais. As unidades de relevo, devido ao caráter abrangente de sua natureza, indicam as características gerais do relevo de uma região. As 162 unidades identificadas na Amazônia Legal foram agrupadas, para efeito da análise espacial regional, em compartimentos do relevo, e identificadas como planícies, depressões, tabuleiros, chapadas, patamares, planaltos e serras (IBGE, 2011).

Sobre os tipos de solos na Amazônia Legal, a textura apresenta estreita relação com o grau de coesão, a estabilidade dos agregados e a permeabilidade do solo, sendo um dos principais parâmetros na determinação da suscetibilidade dos solos à erosão e do seu manejo sustentável. Outro elemento extremamente importante a ser considerado acerca dos solos está relacionado acerca da distribuição e a frequência com que minerais e rochas ocorrem no território nacional, pois este tem grande importância econômica, social e ambiental. A partir dos minerais e rochas é que se produz a maioria dos recursos materiais necessários ao bem-estar da humanidade. As suas propriedades químicas e físicas são determinantes no desenvolvimento dos solos e do relevo componentes da paisagem. Deles se obtém o suporte para o desenvolvimento e a evolução da biodiversidade, compõem-se os ecossistemas e prestam-se os serviços ambientais indispensáveis à sobrevivência humana e dos demais organismos componentes do sistema do Planeta Terra.

Apresentam tendência à formação de jazimentos minerais de metais nobres, como o ouro, e de minerais industriais como a cassiterita (mineral de estanho), a columbita (mineral de nióbio) e a tantalita (mineral de tântalo). No Pará encontram-se as maiores extensões dessas jazidas, justificando o grande potencial para minerais metálicos nesse estado, cuja vocação mineira é comprovada pelas jazidas e minas atualmente em atividade (IBGE, 2011, p. 169).

O Pará, estado com vocação mineira como já apontado anteriormente, também apresenta altas frequências nas rochas ígneas e metamórficas, as quais, em ambos os casos, alcançam quase o dobro daquelas da Amazônia Legal.

No que concerne ao potencial hídrico na Amazônia, cerca de 97% da água doce disponível para a humanidade encontra-se no subsolo, na forma de água subterrânea. Embora mais baratas que as águas superficiais, por não necessitarem de grande infraestrutura de exploração, as águas subterrâneas têm sido frequentemente negligenciadas nos planos de

gerenciamento de recursos hídricos. Algumas vantagens das águas subterrâneas em relação às águas superficiais se destacam (IBGE, 2011):

- a) São mais protegidas da poluição;
- b) Seu custo de captação e distribuição é menor; a captação pode ser próxima da área consumidora, o que torna mais barato o processo de distribuição;
- c) Em geral não precisa de nenhum tratamento, o que, além de ser grande de vantagem econômica, é melhor para a saúde humana; e
- d) Permitem o planejamento modular na oferta de água à população, isto é, mais poços podem ser perfurados à medida que aumenta a necessidade, dispensando grandes investimentos de capital de uma só vez.

Diante da grande oferta hídrica na região se faz necessário também implementar um sistema eficaz de controle e monitoramento das águas subterrâneas e superficiais. Atividades econômicas como a mineração e a pecuária vêm colocando em risco a qualidade ambiental destes recursos o que implica o aumento do custo de captação e distribuição à população como um todo.

Sobre o processo de formação social e econômica da Região Amazônica, é importante destacar que a história econômica é recheada de especulações e de várias experiências frustradas. Inicialmente, através do domínio do ecossistema florestal, depois por meio da conversão deste ecossistema em grandes áreas agricultáveis (principalmente monocultura) e extensas áreas voltadas à produção da pecuária, paralelamente, à exploração mineral de gás e de petróleo e, finalmente, com a domesticação de determinadas espécies vegetais com alto valor comercial. Porém, as complicações sociais foram e ainda são marcantes em vários pontos da região, inclusive no Oeste do Estado do Pará.

A governança executada, no sentido *stricto sensu* da palavra, baseou-se no empirismo das ações, concentrando-se apenas no planejamento e gestão, ainda que equivocadamente, com o ápice da produção da borracha entre 1870-1912. Nesse viés, Brito (2001) aponta que a falta de um sistema de sustentação de preços para a borracha, como existia para o café no sudeste brasileiro, dificultava o investimento em outras atividades, isso sem falar na baixa oferta de mão-de-obra para trabalhar nos seringais. Além desses pontos, a precária infraestrutura na região motivou o Estado a incentivar a economia da borracha através da construção de ferrovias, processo este desastroso, pois esses empreendimentos não foram capazes de

dinamizar o setor e evitar a derrocada da atividade extrativa da borracha, o que ocasionou um grande endividamento estatal para o financiamento do capital estrangeiro.

Os elevados índices de extração da borracha possibilitaram grandes transformações infraestruturais para a população amazônida. Nesse contexto, algumas cidades da região, como Belém, Manaus, Santarém e Porto Velho assumiram uma posição de destaque dentro do país com o advento do beneficiamento da borracha, favorecido por meio da descoberta do processo de vulcanização pelo americano Charles Goodyear, na década de 1840. Sobre esse período, Sarges (2000, p.15-16) afirma que:

[...]Essa vitalidade urbana manifestada através do vestuário, da construção de prédios luxuosos, cafés, luz elétrica, bondes, ferrovias, na criação de uma nova estética, representou, na verdade, uma reelaboração da expressão do poder de uma nova classe – a burguesa – além da necessidade imposta pela internacionalização da economia capitalista, na medida em que era preciso criar condições concretas para ampliação e reprodução do capital [...]Em decorrência dessa nova ordem econômica, Belém assumiu o papel de principal porto de escoamento da produção gomífera, canalizando parte do excedente que se originou dessa economia para os cofres públicos os quais direcionaram o investimento para a área do urbano, com o calçamento de ruas com os paralelepípedos de granito importados da Europa, construção de prédios públicos, casarões em azulejos, monumentos, praças etc.

Reforçando o processo de inserção da Amazônia no sistema capitalista mundial, a atividade econômica da região passou a girar principalmente em torno da borracha, havendo a valorização do espaço regional, que combina seus recursos naturais com a localização geográfica favorável do porto de Belém para o escoamento de produtos para a Europa.

Até as primeiras décadas do século XIX, com considerável intensificação do fluxo de imigrantes nordestinos ao Estado do Pará, a economia regional pautou-se na exploração das “Drogas do Sertão”, como já foi mencionado anteriormente, experimentando um ligeiro crescimento com a cultura de exportação do cacau, seguida das culturas do açúcar, algodão, tabaco, arroz e café, tendo como principais portos consumidores na Europa: Gênova, Hamburgo, Veneza, além de países como França e Holanda. Ao mesmo tempo, desenvolveu-se uma manufatura artesanal com os curtumes, os engenhos de produção de farinha, sabão, entre outros (SARGES, 2000).

As cidades amazônidas mencionadas foram subordinadas às necessidades econômicas do grande capital, que incentivou a exportação da borracha. Por outro lado, o atendimento das necessidades básicas da população local pouco foi beneficiado através da indústria gomífera. Em meados dos anos 1930, o acirramento da concorrência internacional no mercado da

borracha, provocado pelo plantio de grande número de seringueiras no continente asiático, possibilitou o declínio do maior ciclo econômico já vivenciado em território amazônico.

É importante dizer que aconteceram inúmeras modificações espaciais na Amazônia, em decorrência do Ciclo da Borracha, notadamente nos municípios já apontados anteriormente. Parte do desenvolvimento social e econômico da região se deu nas primeiras décadas do século XX, quando houve uma maior preocupação estética e um reordenamento do espaço público central, sob traços do modelo urbano europeu de cidade. Para Sarges (2000), a preocupação com a estética da cidade tornou-se transparente, principalmente com sistematização de normas que transformavam os logradouros públicos em espaços atraentes, criando-se também mecanismos que dificultavam a ação predatória do homem em relação às áreas verdes e aos rios, esboçando-se, ao mesmo tempo, uma política sanitaria.

De maneira geral, houve a construção e a conservação de equipamentos¹⁶ destinados à elite emergente, decorrente dos bons resultados financeiros da borracha no mercado internacional. As características arquitetônicas, com influência europeia instaladas nas cidades de Belém e Santarém, em parte, são utilizadas como atrativos no setor turístico na modernidade tardia, principalmente a partir da década de 1980, até os dias atuais. Segundo SARGES (2000, p.92), a transformação da cidade de Belém estava:

Associada à economia, à demografia, mas também aos valores estéticos de uma classe social em ascensão (seringalistas, comerciantes e fazendeiros) e às necessidades de se dar a determinados segmentos da população da cidade segurança e acomodação, além da colocação em prática da ideia positivista de progresso enfatizada pelo novo regime republicano.

As experiências referentes ao processo econômico e de desenvolvimento realizadas na região tiveram um fato bastante peculiar, isto é, não foram capazes de melhorar a qualidade de vida da grande maioria da população amazônica. A quase totalidade das ações foi baseada no mais profundo empirismo. O que transpareceu foi à aferição de lucros urgentes no curto prazo de tempo, ocorrido em todas as atividades econômicas implantadas na região.

O povoamento da região foi marcado pela busca de metais preciosos (ouro e prata) e o aproveitamento das “Drogas do Sertão”, tais como: pimenta, cravo, canela, raízes, frutas que tinham grande valor. Inicialmente, os portugueses pouco se dedicaram à lavoura, mas, gradativamente, foi se desenvolvendo o cultivo de cacau, baunilha, cravo, cana de açúcar,

¹⁶ A construção de *boulevards*, quiosques, o assentamento de monumentos, bem como a arborização da cidade, instalação de iluminação elétrica e bondes, bosques, calçamento de ruas, concentrar a venda de alimentos em mercados e recolher mendigos da cidade em asilo foram algumas das atividades desenvolvidas pelo intendente Antônio Lemos durante sua gestão.

algodão e tabaco, com a finalidade de suprir a demanda portuguesa na Europa. De toda forma, desde o ciclo das drogas do sertão - no início da ocupação -, passando pelo Ciclo da Borracha, pelo ciclo da pecuária, pelo da agricultura, da garimpagem, da extração madeireira, além da exploração mineral que não chegou a configurar propriamente um ciclo e, por fim, pelo ciclo da industrialização, o mais recente. As opções pelas alternativas econômicas e as formas de incentivos apresentam uma sucessão de decisões equivocadas, tanto do ponto de vista econômico, quanto do social ou do ambiental. Quer seja pela ausência real de informações acerca da realidade físico-biológica do meio natural local, quer seja pelo negligenciamento das eventuais informações disponíveis, ou ainda pela indiferença quanto aos processos sociais ali presentes, o fato é que ainda não se chegou a um modelo ideal de desenvolvimento para a região. Então, qual seria o melhor modelo a ser aplicado na região, diante de tantas situações adversas, numa perspectiva da dimensão geográfica associada à conservação do meio biótico e, conseqüentemente, respeitando os interesses das populações tradicionais?

Assim, como ocorreu uma transformação nas relações sociais e rurais a partir da implantação de medidas de industrialização nas diferentes regiões do Brasil, na Região Amazônica não foi diferente. Velho (1976 apud GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1985), afirma que a colonização espontânea caracteriza a expansão da fronteira como uma reprodução de um modo de produção “camponês” subordinado. Para o autor, há uma incidência elevada no que concerne à reprodução da acumulação primitiva. No entanto, a expansão da fronteira também determinou a acumulação agroindustrial e não mais pelos capitais comerciais, o que implicou em novas características para esse processo. A introdução dos incentivos fiscais em meados dos anos 1960 reforçados pelos programas de integração do Governo Federal favoreceu de sobremaneira a nova dinâmica agroindustrial na Amazônia.

De acordo com Almeida (2008), historicamente os pesquisadores construíram esquemas interpretativos para explicar a Amazônia pautada na hegemonia das ciências biológicas, tornando assim, senso comum no mundo erudito. Nessa discussão, é válido considerar as diferenças e os distanciamentos da eficácia do biologismo enquanto ferramenta para justificar as imagens hiperbolizadas dos recursos referentes à Amazônia. Para isso, Almeida (2008) sugere a libertação das noções determinantes ligadas aos “ismos” (biologismos, geografismos, dualismos, entre outros).

Para o autor, o diálogo torna-se difícil, inclusive quando há tantos lugares comuns e automatismos de linguagem já bem cristalizados, como no caso da reflexão acerca da Amazônia. Sobre o termo “Degradação Ambiental”, há uma preocupação acerca de um termo propriamente dito como palavras, mas, sobretudo, como um verbete institucionalizado, para o

autor o conceito não tem definição, mas significação, “conceito implica numa relação e em mudanças de significado” (ALMEIDA, 2008, p. 17). A forma que é adotada pelas ciências ambientais tem um caráter recheado de aspetos operacionais, de aplicação genérica e direta. Para isso, faz necessário refletir sob outro prisma, os sujeitos da ação ambiental.

Mais recentemente, percebe-se que houve uma mudança na lógica das agências multilaterais, focadas então no desenvolvimento sustentável. Estas mudanças estão presentes nas “novas estratégias” de intervenção oficial, que não mais separam de maneira rígida a esfera pública da ação privada. Com a aprovação da constituição de 1988 surgem categorias a partir de mobilizações políticas que impulsionam a criação de novos termos que ultrapassaram aspectos meramente econômicos ou biológicos, assim surge a denominação “povos da floresta”. Em paralelo a esta lógica de mudança, o Estado brasileiro conduz o “desenvolvimento” materializado através de políticas de financiamento auxiliado pela implantação dos Fundos Constitucionais. Estes se encontram fundamentado na Constituição Federal de 1988, onde foram determinados que 3% das receitas da União deveriam compor um fundo financeiro para aplicação em programas de financiamento de setores produtivos das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. A proposta do Fundo Constitucional do Norte - FNO entendido como instrumento de desenvolvimento, de caráter regional, busca, desde o momento de sua criação, o crescimento da produção com vistas, sobretudo, ao fortalecimento da empresa rural e industrial, o que na prática, mostra-se mais uma tentativa por parte do poder central de imprimir racionalidade econômica ao setor produtivo da região Norte (COSTA, 2006). Para Moraes (2000, p. 16) “o FNO vem corresponder, por parte do poder Público Central, a uma nova tentativa de se tentar emplacar na Amazônia um modelo de desenvolvimento que contemple o aspecto do desejo sustentável da sociedade regional”.

Desse modo, a ação ambiental torna-se uma política de estado que, em certa medida, incorpora reivindicações dos movimentos sociais. Os antagonismos são de várias ordens, dividindo grupos e interesses quanto às formas de manutenção dos recursos florestais, hídricos e do solo, renunciando que tampouco há consenso em torno dos significados de “conservação”, “degradação” e uso continuado.

Almeida (2008) afirma que está sendo alterada a estratégia de cooperação financeira internacional com respeito à região. Atualmente, os interesses empresariais do setor privado estariam se apropriando do repertório de práticas do “terceiro setor”, comumente chamado de “ONG’s”. Tal fato acumula o crescimento da prática conhecida como responsabilidade ambiental, prática esta bastante difundida entre empresas principalmente as de grande porte. Almeida (2008) desperta para as discussões que vem ocorrendo acerca das novas formas de

gestão de empresários na Amazônia. Entretanto, as contradições aparentam estar resolvidas e os paradoxos são colocados à margem. Tudo aparenta estar bastante pausterizado sob rótulos envoltos numa “racionalidade” extrema, tais como: madeiras com “selo verde”, “boi verde”, minerais extraídos com respeito à natureza. Por outro lado, as organizações que estão perdendo o seu poder foram transformadas aos poucos em “entidades de projetos” e não estão conseguindo manter sua característica básica de “entidade de mobilização”, capaz de inibir a devastação, capaz de enfrentar a degradação. Almeida (2008) levanta a seguinte indagação: quem está devastando? Como é que vamos discutir “degradação ambiental” sem discutir os sujeitos da ação?

Correlacionando as indagações apontadas por Almeida (2008), com as políticas de modernização do Estado a partir da expansão agroindustrial na Amazônia, é possível entender parte dessa transformação, quer seja no discurso oficial, quer seja na efetivação de práticas que caracterizaram como principais motores na redefinição do campo na acumulação capitalista, dessa forma, houve uma acentuação da diversidade das relações sociais rurais, conforme apontado por Gilberto Velho, na obra “Capitalismo autoritário e campesinato” de 1976. Para Goodman; Sirj; Wilkinson (1985) a mobilização e a representação assumirão cada vez mais um caráter corporativista, com o contexto de lutas passando a ser definido a partir do ponto de vista da integração à lógica da acumulação do capital financeiro. Assim, o trabalhador rural estará mais dependente do jogo travado entre empresários e representações políticas que em geral não contemplam os anseios da população mais pobre.

O conhecimento científico sobre a natureza não passa apenas pelos conflitos, mas pela maneira como os sujeitos sociais veem a natureza, relacionam-se com ela e interagem entre si e com os outros para estabelecer ações de proteção. Almeida (2008) entende que a “degradação” foi produto das estratégias governamentais em articulação com interesses empresariais de circunstância, que avaliaram o potencial dos recursos naturais como inesgotável e cometeram erros de cálculo em sua coleta e reprodução face às flutuações de preços de produtos agroextrativistas em diferentes circuitos de mercado. Finalmente, o autor conclui que em meio às discussões complexas acerca da ideia de “degradação” faz necessário que os diferentes atores sociais trabalhem para uma ruptura dos velhos esquemas interpretativos da Amazônia, pois somente assim sairemos do senso comum e das interpretações de vulgarização científica.

Recentemente, ou seja, na última década do milênio, as áreas urbanas brasileiras, margeadas por áreas fluviais e marítimas vêm sendo alvo de intervenções. Na Região Amazônica, inclusive os municípios de Belém e Santarém se expandiram, obedecendo ao

recorte hidrográfico local. A realização de obras de pavimentação asfáltica e de drenagens de bacias na cidade forçou parte da população a ocupar áreas de várzeas, conhecidas em Belém como “Baixadas”.

As áreas comumente conhecidas por baixadas são, a rigor, várzeas das bacias hidrográficas. Segundo classificação do antigo DNS são em número de cinco as bacias de Belém: do Una, do Reduto, do Comércio; da Tamandaré; da Estrada Nova e do Tucunduba. As baixadas são ocupadas em geral, pelas camadas de baixa renda. O processo de ocupação, iniciado há pelo menos 06 décadas, está centrado, por um lado, na busca da realização do direito à moradia e, por outro, na tentativa de realizar um espaço de viver próximo ao local de trabalho, haja vista que essas áreas estão localizadas às proximidades do centro principal de negócios da região metropolitana (RODRIGUES, 2000 p. 125).

Nos últimos 15 anos, o poder público concentrou esforços na urbanização das baixadas. Um dos fatores para a revitalização é a tendência espacial da ocupação horizontal para locais com baixa densidade populacional, tentativa de melhoria de condições de vida da população que vive nessas áreas, que sofre com as inundações, aumento de incidência de inúmeros tipos de doenças infectocontagiosas e parasitárias de veiculação hídrica (RODRIGUES, 2000).

A afirmativa do autor vai ao encontro do que o Estado tem desenvolvido nas cidades com potencial turístico, pois se entende que esta é uma estratégia utilizada inclusive para atrair mais turistas e conseqüentemente fomentar a economia local. De acordo com Amaral; Vilar (2005) a intenção de tornar cidades como Belém e Santarém lugares adequados para a visitação de turistas é muito comum na gestão pública, e se repete em várias cidades no mundo inteiro, utilizando o chamando *marketing* urbano, ou seja, o uso de técnicas publicitárias, que servem como mecanismos utilizados para projetar a cidade no intento de promovê-la como atração de consumidores, especialmente os turistas. Nesse prisma de transformação e seletividade de lugares, Santos (2005) e Souza (2002) afirmam que o planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. Para o autor o *marketing* urbano de construções gera expectativas que influem nos preços. Dessa forma, a modernização vivenciada nas cidades amazônicas nos últimos anos interferiu diretamente nas ações relacionadas à atividade turística, tendo o setor como uma válvula de aquecimento da economia local/regional.

A Região do Oeste do Estado do Pará esteve no foco das atenções em âmbito nacional no último trimestre do ano de 2011, quando houve um plebiscito em todo o território paraense para fins de criação de um Estado independente e autônomo dos demais Estados da Federação brasileira, o Estado do Tapajós.

O plebiscito ocorrido em 11 de dezembro de 2011 decidiu pela não criação do Estado, que caso ocorresse, teria 27 municípios¹⁷ na sua concepção inicial, com uma área total de cerca de 722.358 Km². Isso implica dizer que o Estado seria o 4º em extensão territorial no Brasil com uma população de aproximadamente 1.400.090 habitantes (DUTRA, 1999).

A Região Oeste do Pará tem despertado grande interesse de investidores madeireiros, sojeiros, fruticultores, turísticos, este último principalmente nos setores de gastronomia e de meios de hospedagem. A diversidade cultural e natural da região tem mobilizado um fluxo de investimentos privados e estatais na região, sobretudo no município de Santarém. O município em questão enquadra-se no bojo dos principais destinos turísticos que mais receberam investimentos no Estado do Pará, a saber: a) Levantamento da oferta turística (SUDAM, 1977); b) Construção da Orla de Santarém e da Vila de Alter-do-Chão; c) Construção da Rodovia Santarém-Cuiabá; d) Construção do Centro de Interpretação de Ecoturismo (CECOTUR), implantado na sede municipal em 2005; e) Centro de Atendimento ao Turista (CAT), também em Santarém, porém no distrito de Alter-do-Chão, concluído e cedido para a Prefeitura Municipal local, desde junho de 2005; f) Previsão de ampliação e modernização do aeroporto g) Inclusão do município entre os 65 destinos indutores mais importantes do território brasileiro, ação desenvolvida pelo Ministério do Turismo desde 2007, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Observa-se então, que Santarém é um município com possibilidade de aumento real do fluxo turístico nacional e internacional, que pode ser gerado inclusive pela movimentação de cruzeiros provenientes de outros continentes.

De acordo com a Prefeitura Municipal de Santarém (2011) a região tem um Produto Interno Bruto (PIB) estimado em R\$ 7,6 bilhões, maior que três Estados brasileiros já constituídos. O Oeste do Pará ainda detém 15 aeroportos e 1 grande porto de exportação em posição privilegiada, o porto da Cargil, com capacidade de exportação de 2,5 milhões toneladas/ano, o que reduz o custo do transporte de US\$ 108,00/tonelada para US\$ 63,00/tonelada comparando-se com os portos de Paranaguá/PR e Santos/SP. A região está localizada estrategicamente para o escoamento de grãos do Centro-Oeste para a Europa, e América do Norte. As reservas minerais, como o ouro e bauxita correspondem a US\$ 257 milhões por ano, isto é, 13% da produção total do Pará, com capacidade de produção de 55 milhões de toneladas por ano. Finalmente, a região detém um grande potencial turístico em

¹⁷ O municípios seriam: Almerim, Alenquer, Aveiro, Altamira, Brasil Novo, Belterra, Curuá, Faro, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Mojuí dos Campos, Monte Alegre, Medicilândia, Novo Progresso, Óbidos, Oriximiná, Placas, Porto de Moz, Prainha, Rurópolis, Santarém, Senador José Porfírio, Terra Santa, Trairão, Uruará e Vitória do Xingu.

municípios como: Santarém, Óbidos, Alenquer, Monte Alegre, Itaituba, Juruti, apenas para explicitar alguns.

Santarém, principal foco desta pesquisa, é um dos municípios mais importantes do Estado do Pará, com uma superfície de 34.091 km² e uma população de quase 300.000 habitantes, com zonas fisiográficas distintas e até mesmo áreas culturais diversificadas. Em virtude do papel que o município exerce de centro comercial, através da infraestrutura local, Santarém acaba polarizando as atividades comerciais da região.

Quanto ao lazer, além da frequência às praias, aos igarapés e sítios, durante o verão, desenvolve-se no município uma intensa programação festiva nos clubes sociais e esportivos. Além das tradicionais festas populares como o carnaval, acontecem com frequência, nas festas religiosas, os "arraiais", conduzidos normalmente pelas paróquias da Igreja Católica na zona rural, e mesmo na cidade, como é o caso das Festividades de N. S. da Conceição, padroeira da cidade, nos meses de novembro e dezembro, São Sebastião, São Raimundo, entre outras paróquias. No calendário de eventos culturais de Santarém incluem-se as festas juninas: bois, cordões de pássaros, danças diversas, os festivais folclóricos e diversas outras manifestações populares, que atraem grande parte da população. Também o lazer proporcionado por empreendimentos locais realizado principalmente nos finais de semana concentrados em clubes, bares, casas noturnas e restaurantes, com apresentação de música ao vivo, por músicos e artistas locais. Por outro lado, o poder público oferece espaços públicos onde eventualmente há programações musicais, principalmente nos finais de semana e com uma maior periodicidade no período das férias escolares.

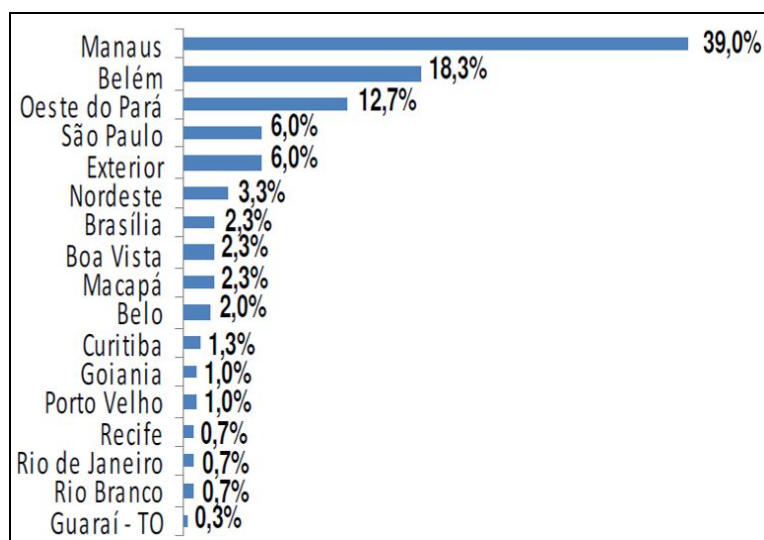
Além da preocupação de dotar a região de serviços básicos como saneamento, transportes públicos, saúde, educação, entretenimento e lazer, as políticas consideram importantes que sejam disponibilizados serviços turísticos aos visitantes da região face ao expressivo aumento de turistas provenientes de várias regiões brasileiras e até internacionais.

Para se compreender um pouco o cenário turístico em Santarém, é preciso recorrer às mais recentes pesquisas realizadas entre 2011 e 2012 pelo Observatório de Turismo, uma parceria entre o IESPES, UFOPA e a SETUR Santarém, trazem informações importantes sobre o perfil do turista que visita Santarém. O perfil do turista é normalmente pesquisado quando se pretende realizar investimentos nos mais diferentes setores que compõem a cadeia produtiva do turismo, para isso, a pesquisa absorve dentre as informações relacionadas aos aspectos sociais e econômicos dos entrevistados, pode ainda levantar os pareceres sobre a infraestrutura local. O gráfico abaixo, por exemplo, destaca os municípios de Manaus e Belém, e ainda os municípios próximos à Santarém como os principais emissores de turistas

na região. Totalizando 70%, estes são sem sombra de dúvida os principais parceiros comerciais de Santarém. Também é possível observar um número expressivo de turistas de todo o território nacional e internacional, destacando-se os paulistas e os norte-americanos respectivamente. Isso demonstra a importância que as cidades próximas, fomentando o chamado turismo regional.

Os dados da pesquisa acerca do perfil do turista foram baseados no universo de 323 questionários, aplicados nas salas de embarque do aeroporto, docas, e portos de atracação de pequeno e médio porte com destino para outros municípios vizinhos à Santarém. O processo de coleta dos dados ocorreu no período entre 24 de abril a 13 de maio de 2011.

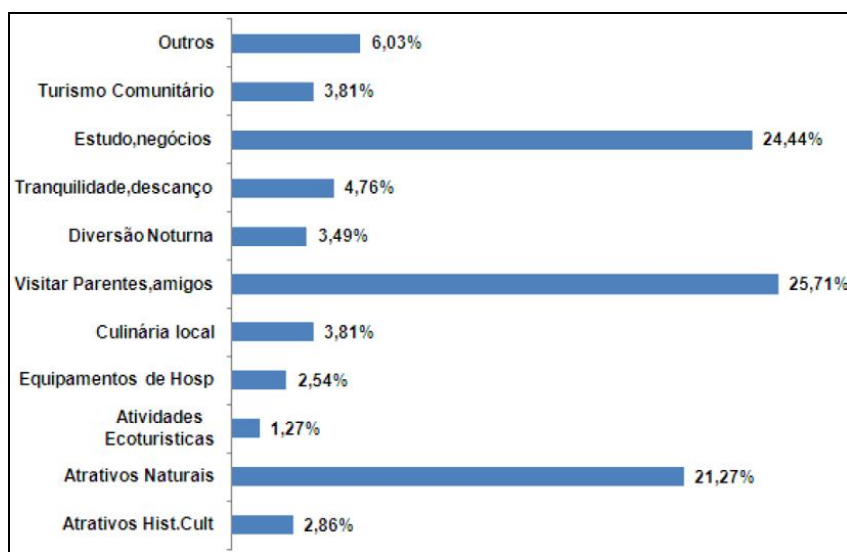
Gráfico 7 - Procedência dos turistas que visitam Santarém/PA



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

No que diz respeito as principais motivações que estes turistas tem antes e durante a experiência turística na Região Oeste do Pará, o Boletim Turístico da Prefeitura de Santarém (2011), aponta que cerca de 50% são motivados por estudos, negócios e visitas à parentes e amigos. Vale destacar que somente 1,27% dos turistas são motivados pelo consumo de atividades voltadas ao segmento ecoturístico, principal foco das ações do governo federal proposto no PRT.

Gráfico 8 - Principais motivações que influenciaram na escolha do destino Santarém



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Cerca de 62,52% dos turistas que visitam Santarém, se interessam principalmente pelas visitas na orla da cidade, os museus como do João Fona e da Dica Frazão, e finalmente, na Vila de Alter do Chão, este último com cerca de 1/5 de todos os interessados que visitam Santarém. Acerca das áreas mais propícias para a prática do ecoturismo, o destaque se dá pelo baixo volume de turistas que frequentam, isto é, cerca de 1,46% divididos entre a Flona Tapajós e a Reserva Tapajós Arapiuns. Vale destacar que as localidades mais frequentadas pelos “ecoturistas” se encontram no município de Belterra (comunidades de Maguari, Jamaraquá e São Domingos). Quanto à Reserva Tapajós Arapiuns, o volume ainda é muito baixo se comparado com a Flona Tapajós. Isso se deve de acordo com o Programa Saúde Alegria, pelo fato da comunidade não querer receber grandes grupos. Também atrelado a isso, tem-se o alto custo financeiro para operar estes produtos turísticos face a distância das localidades da Resex em relação ao centro de Santarém. Todas essas atrações serão destacadas na apresentação das potencialidades ambientais e culturais dos municípios pesquisados.

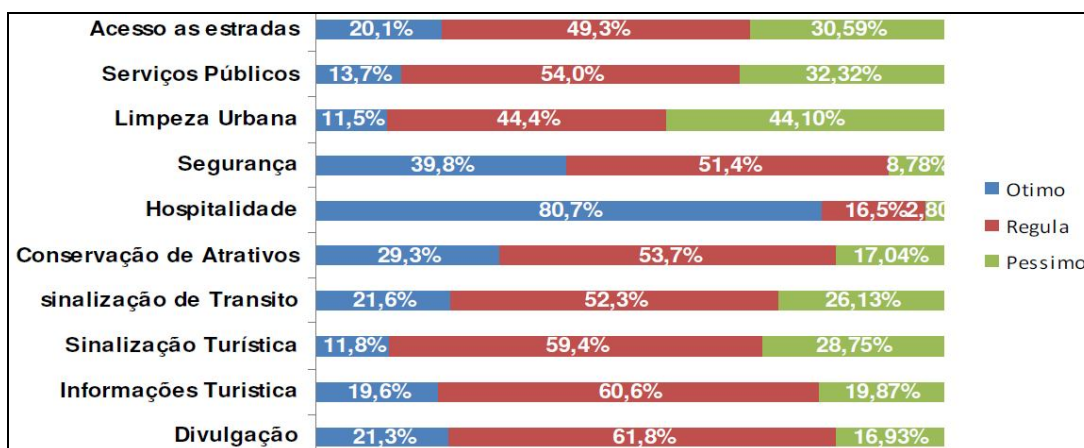
Quadro 15 - Locais visitados pelos turistas em Santarém.

LOCAL VISITADO	%	LOCAL VISITADO	%
Orla da cidade	25,43	Centro Histórico	2,65%
Alter do Chão	20,40	Outros	2,52
Museus	16,69	Parque da Cidade	2,38
Praças	10,99	Flona Tapajós / RESEX Tapajós Arapiuns **	1,46
Igrejas	7,02	Zoológico de Santarém	0,26
Mirante	5,83	---	---
Loja de Artesanato	4,37	---	---

Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Como já foi destacado no capítulo 2 desta tese, o destino turístico é uma área que apresenta características reconhecidas pelos visitantes potenciais, com independência das atrações que existam em outras zonas. Portanto, é importante que exista um conjunto de elementos que dará suporte para que a experiência vivenciada pelo turistas seja suprida na sua totalidade. A pesquisa realizada pela Prefeitura Municipal de Santarém, publicada em formato de boletim, retrata a impressão de cerca de 400 turistas que visitaram Santarém no ano de 2011. No entanto, alguns dados acerca dos principais serviços prestados em âmbito municipal foram no mínimo surpreendentes, pois o destino Santarém é conhecido como a “Referência Nacional no Segmento Ecoturístico”.

Gráfico 9 - Classificação dos turistas acerca do destino Santarém.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Percebe-se que o principal ponto positivo do destino Santarém está relacionado à hospitalidade do povo santareno, totalizando em 80,7% como ótimo, no entanto, sobre os aspectos infraestruturais tais como: estradas, limpeza urbana, sinalização turística e divulgação, estes chegam cerca de 80% entre regular e péssimo. Os dados apontam que ainda é preciso melhorar muito estes indicadores caso os representantes das instâncias de governança queiram efetivamente tornar o destino Santarém e áreas adjacentes em uma referência competitiva tanto nacionalmente quanto internacionalmente.

No que diz respeito à infraestrutura hoteleira do município de Santarém, a oferta é expressiva, pois possuem uma rede com 29 hotéis, 1361 leitos divididos entre estabelecimento de pequeno e médio porte. O perfil da administração é pautado na administração familiar. A maioria dos hotéis está localizada na área central e/ou comercial da cidade. A média é de 2,5 hóspedes por unidade habitacional. No distrito de Alter do Chão, o pátio é composto por 03

hotéis além de 32 pousadas, com um contingente de 596 leitos, perfazendo um total de 1957 leitos (SANTARÉM, 2011).

Fotografia 1- Fachada do Hotel Barrudada Tropical (antigo Hotel Tropical) em Santarém.

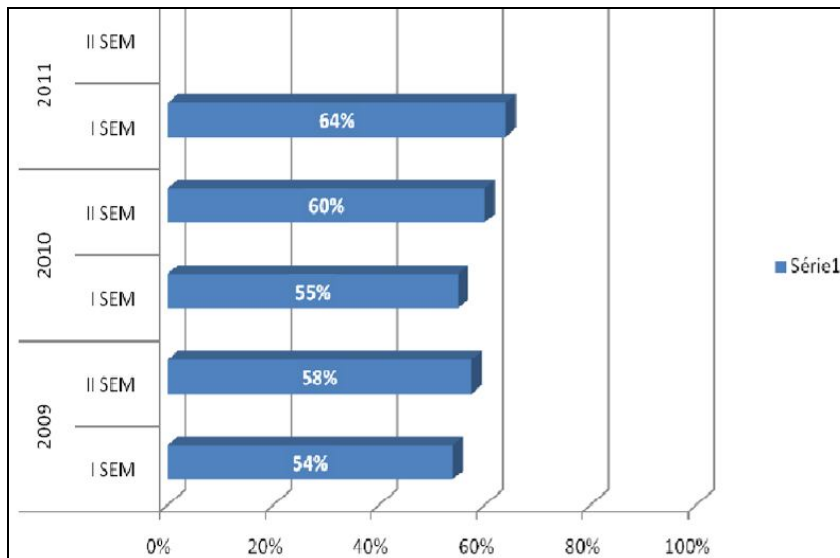


Fonte: Nóbrega (2011).

A taxa de ocupação nos meios de hospedagem de Santarém tem um acréscimo em cerca de 10 % no segundo semestre de cada ano em virtude da cessão das chuvas na Região Amazônica. A perspectiva dos hoteleiros do município é que haja investimentos no setor de negócios haja vista que, de acordo com o *Convention Visitors Bureau*¹⁸, o perfil do visitante de Santarém em primeiro lugar busca fechar negócios em diferentes setores, posteriormente o lazer é praticado por estes visitantes.

¹⁸ Trata-se de uma associação sem fins lucrativos que congrega empresas e entidades ligadas aos setores de turismo, transportes, comércio, indústria e serviços.

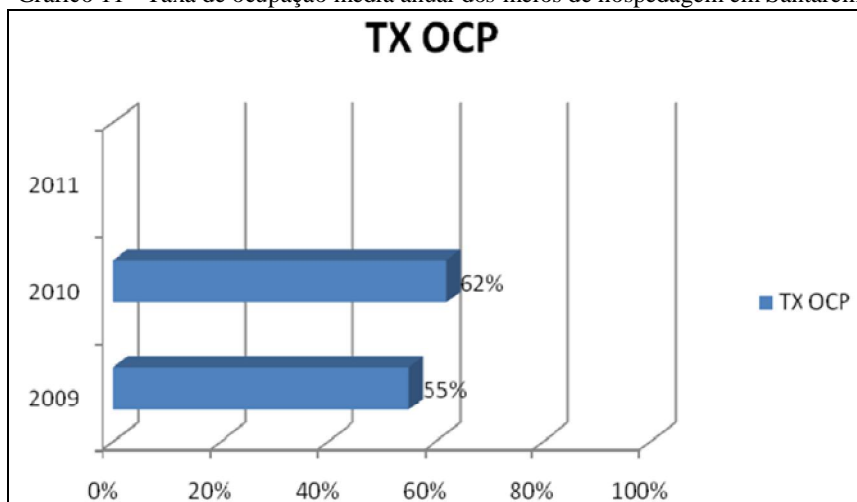
Gráfico 10 - Taxa de ocupação média nos meios de hospedagem de Santarém



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Os dados de ocupação nos hotéis foram trabalhados a partir da coleta de relatórios mensais emitidos pelos hotéis do centro de Santarém com até 50 UH's (Unidades Habitacionais).

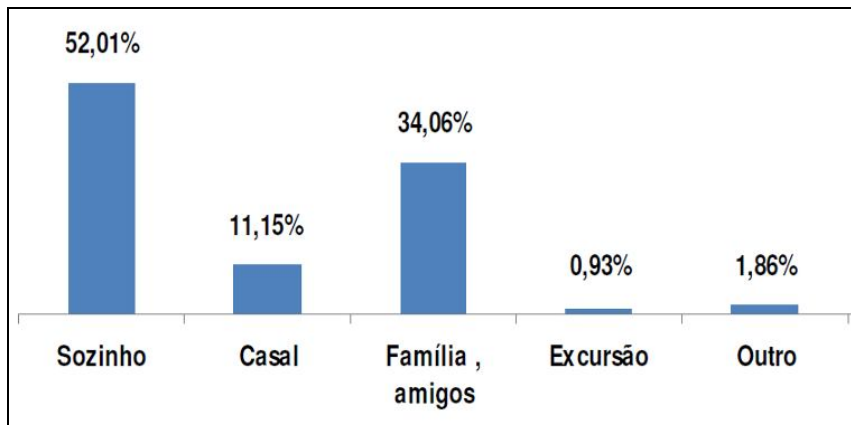
Gráfico 11 - Taxa de ocupação média anual dos meios de hospedagem em Santarém



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

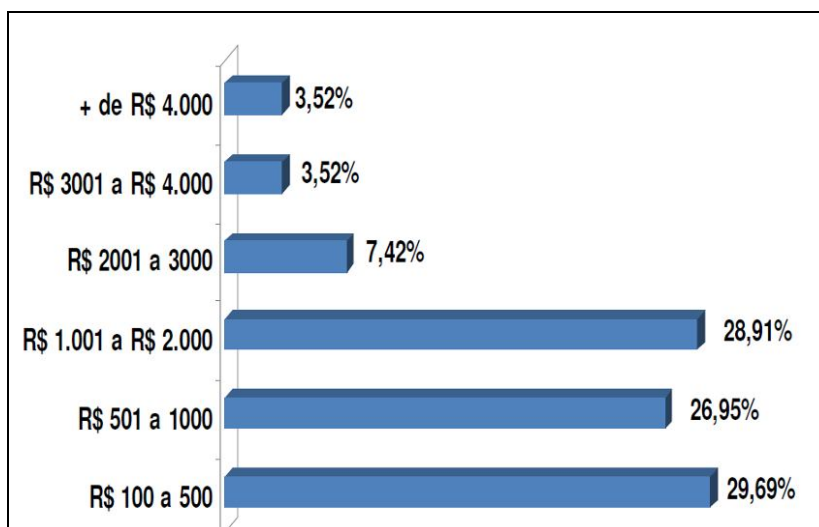
A média da renda familiar entre aqueles que viajam à Santarém está em torno de 03 a 05 salários mínimos, com um percentual bem próximo daqueles que ganham entre 05 a 10 salários mínimos. Apesar de 55 % dos entrevistados, se declararem casados, um percentual muito próximo de turistas viaja sozinho. De acordo com a pesquisa, 85,55% dos entrevistados gastam em média entre 500 e 2.000 reais.

Gráfico 12 - Condição em que o turista viaja à Santarém.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Gráfico 13 - Gasto médio dos turistas que visitam Santarém.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Diante da importância do destino Santarém na Região Amazônica apontada pelos documentos da SUDAM, desde meados da década de 1970, e posteriormente com a criação do MTUR em 2003, Santarém concentrou esforços na construção de um ambiente que pudesse proporcionar o desenvolvimento de produtos e serviços turísticos sob uma lógica regional a partir da concepção e implementação de políticas públicas, isto é, todo o esforço das Instâncias de Governabilidade está focado em estratégias no formato de aglomerados turísticos regionais.

Acerca da regionalização do turismo no Brasil, o movimento ganhou expressão a partir de janeiro de 2003, quando foi criado o MTUR. Na ocasião, foi lançado o PNT, baseado

nas seguintes premissas: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social (BRASIL, 2003).

Em 2004, o Governo Federal através do MTUR lança o PRT – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no PNT e com a participação de parceiros públicos, privados e do terceiro setor. A ideia de operacionalização se dava a partir da organização de redes humanas locais. A proposição do Programa é que a interação que se dá no sistema econômico resultaria em benefícios para a localidade e para a região, pela oferta de produtos e serviços particulares e diferenciados que se complementam.

O Programa enfoca os aspectos que são determinantes no processo de globalização, como: o aumento da competição econômica; a tendência de uniformização dos produtos quanto aos padrões de qualidade, de preço e de acesso; e o atual perfil do consumidor, mais consciente e exigente, que busca, além dos atributos intrínsecos ao produto, outros valores e conceitos tangíveis e intangíveis que definem a decisão de consumo.

O Governo Federal, através do Plano Plurianual-PPA 2004-2007, expôs alguns elementos fundamentais a serem trabalhados no período estipulado, como a diminuição das desigualdades regionais e sociais; o equilíbrio da balança de pagamentos; a geração de empregos e ocupação; e a geração e distribuição de renda (BRASIL, 2004). Em janeiro de 2007 o MTUR, lançou uma nova versão do PNT 2007-2010, denominado de “Turismo – uma viagem de inclusão”, com metas mais otimistas fundamentadas nos pontos há pouco explicitados, e adotando como premissas a ética e a sustentabilidade. No documento foram expostos diretrizes, metas e programas e foram definidos sete macro programas estruturais capazes de gerar impactos positivos no processo de desenvolvimento do Brasil, tais como: a) gestão e relações institucionais; b) fomento; c) infraestrutura; d) estruturação e diversificação da oferta turística; e) qualidade do produto turístico; f) promoção e apoio a comercialização, e g) informações turísticas. O PRT deriva do Macro Programa denominado de Estruturação e diversificação da oferta turística.

A estratégia do programa consiste na gestão coordenada no planejamento integrado e participativo, e na promoção e apoio a comercialização. A estrutura da coordenação descentraliza a gestão das políticas públicas. Em nível nacional quem coordena as atividades é o Mtur, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). No nível estadual, o órgão

oficial é responsável pela gestão, além do Fórum Estadual de Turismo e; em nível local, a unidade de turismo municipal é apoiada pela instância local representativa dos segmentos sociais, econômicas e políticos (BRASIL, 2004, 2007).

No Estado do Pará, foram definidos 03 roteiros turísticos pelo Mtur, em conjunto com a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), a saber: 1) Tapajós: Amazônia, Selva e história (Belterra e Santarém); 2) Amazônia do Marajó (Salvaterra e Soure); 3) Amazônia Quilombola (Acará e Ponta de Pedras). Observa-se que Belém desenvolve uma função de destaque nos 03 roteiros. A infraestrutura existente na capital paraense¹⁹ possibilitaria uma maior integração dos roteiros, facilitando desta forma, no aumento da captação de turistas de fora do estado e até mesmo de outros países.

Segundo o plano, a regionalização do turismo procura em vários sentidos a descentralização das ações, a revalorização dos lugares e territórios, à emergência do local com participação dos residentes. As parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades surgem a partir da concepção e gerenciamento de roteiros turísticos, no entanto a prática que deveria envolver os atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, geralmente não são considerados para a efetiva implementação, pois ainda vivenciamos, na sociedade brasileira, decisões públicas enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras.

Do ponto de vista conceitual, a região pode ser vista como um resultado do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação das relações de produção distintas. Para Corrêa (1986), esse processo é resultado da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos.

Na Região do Oeste do Pará se encontra a maior cobertura vegetal ainda preservada em todo o estado. Esta característica tem permitido um destaque da região para inúmeras atividades produtivas, entre elas o turismo, sobretudo o ecoturismo tem despertado o interesse de vários atores da cadeia produtiva do turismo, principal foco de intervenção do estado, através de ações pautadas na regionalização do turismo, estas possivelmente materializadas através da intenção de incluir as características regionais no formato de roteiros.

¹⁹ O município de Belém recebe grande fluxo de desembarques pelas vias aérea, rodoviária e fluvial. Fluxo este proveniente de todas as regiões do país. A facilidade de acesso atrelada a dotação de infraestrutura básica e turística coloca o município de Belém como um portão de entrada natural na Amazônia.

A roteirização turística pode ser entendida como um processo que propõe aos diversos atores envolvidos com a atividade, orientações para a formatação de roteiros turísticos. Essas orientações auxiliam na integração e organização dos atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura de apoio ao turismo, o que resulta em uma maior consolidação dos produtos de determinada localidade ou região, e ainda, acaba conferindo maior uso turístico aos atrativos que estão dispersos, e que possivelmente, dada a dispersão dos atrativos e a não integração entre serviços e infraestrutura podem receber um menor fluxo turístico²⁰. Outra discussão que merece destaque está relacionada ao conceito de roteiro turístico, para o Mtur (2007) é um itinerário caracterizado por elementos que formam sua identidade, ele é definido e estruturado para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização do produto turístico²¹. Já para Bahl (2004):

Um roteiro turístico resume todo um processo de ordenação de elementos intervenientes na efetivação de uma viagem. Um roteiro pode estabelecer as diretrizes para desencadear a posterior circulação turística, seguindo determinados trajetos, criando fluxos e possibilitando um aproveitamento racional dos atrativos a visitar (BAHL, 2004, p. 31).

Assim, a concepção de roteiros pode proporcionar um melhor ordenamento e disseminação da demanda turística em todas as localidades da região. As características desse tipo de roteiro são peculiares, pois incluem passeios e atividades que podem durar horas ou até mesmo dias e são compostos por tarefas que contemplam a natureza e vivenciam a cultura local.

A fundamentação do PRT consiste na assimilação das noções de território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, originando diversos modelos organizacionais na relação entre os atores, natureza, recursos e a cultura. Percebe-se uma clara intenção de rompimento com a discussão tradicional do conceito de região que atinge uma negociação com os representantes do território, principalmente quando se observa a busca dos atores sociais no processo de planejamento e gestão focadas no processo de organização produtiva que devem superar a visão estritamente setorial do desenvolvimento e aceitar os vínculos de parceria, integração e cooperação entre os diferentes setores. Para Souza (1995) o território é um espaço definido e delimitado pelas relações de poder, caracterizando-se pela interação do homem com o solo, formando uma unidade demarcada (território nação), que consiste num

²⁰ Todo e qualquer deslocamento de um conjunto de turistas que se movimenta de uma direção a outra, unidirecionalmente, num contexto espaço-temporal delimitado, com um ponto comum de emissão e um ou vários pontos de recepção (BRASIL, 2007, p. 50).

²¹ É o conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais municípios, ofertado de forma organizada por um determinado preço (BRASIL, 2005, p. 51).

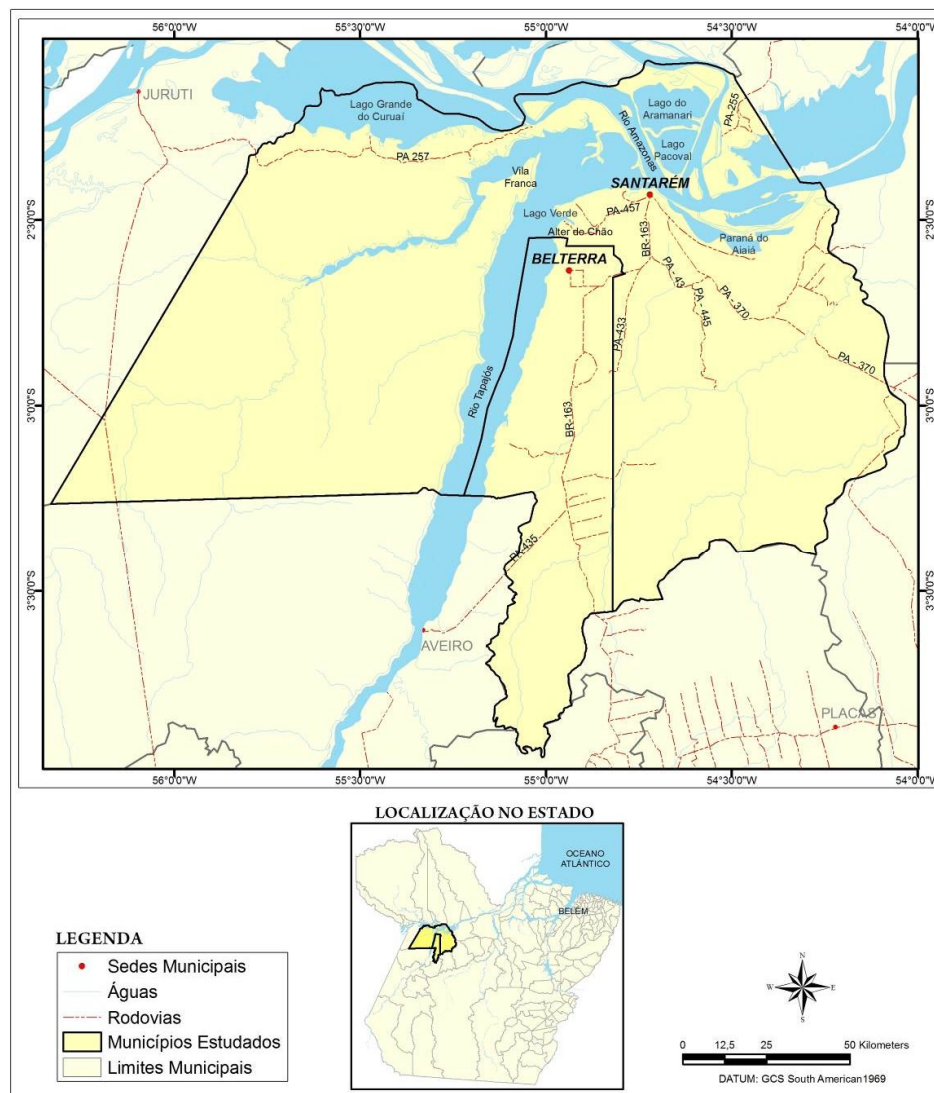
certo nível de flexibilização, num campo de forças ou numa teia de redes de relações sociais que, paralelamente, com uma complexidade interna, define ao mesmo tempo um limite, uma alteridade, ou seja, uma diferença entre os membros internos e externos de uma comunidade.

Diante do exposto, é válido considerar que o processo de regionalização compreende nos aspectos referentes, a cultura (língua, vocabulário, hábitos, história, ritos, mitos, etc.), as características naturais (clima, relevo, vegetação, hidrografia, etc.), a divisão social do trabalho, do processo de ocupação da região, além disso, ao processo de construção política da região.

Desde que o MTUR foi criado, várias ações foram planejadas e executadas no Oeste do Pará. Uma delas, talvez a mais importante no setor turístico foi a elaboração do PRT. O programa prevê uma série de ações voltadas à execução de roteiros turísticos materializados. No caso do Oeste do Pará foi desenhado o Roteiro Tapajós – Amazônia Selva e História, sendo contemplados diretamente os municípios de Santarém e Belterra. Apesar de Santarém e Belterra serem o foco da regionalização do Mtur no âmbito federal, mesmo sob a denominação de Região do Oeste do Pará, fica claro para esta pesquisa que esta ação se volta a um processo de intervenção muito pontual, pois envolve apenas estes dois municípios integrantes da microrregião de Santarém. Os dois municípios estão localizados no Oeste do Estado do Pará, na mesorregião do Baixo Amazonas e na microrregião de Santarém. A microrregião ainda contempla os municípios de Alenquer, Curuá, Monte Alegre, Placas e Prainha totalizando uma área de 92.474,267 Km² (IBGE, 2010), portanto, as ações do MTUR sequer contemplam a microrregião de Santarém.

A sede municipal de Santarém se encontra na confluência dos Rios Amazonas e Tapajós como pode ser observado no mapa 2.

Mapa 2 - Localização dos municípios de Santarém e Belterra



Fonte: Elaboração própria (2012).

A fonte de dados utilizados para a caracterização histórica, física, geográfica, e econômica de Santarém foram extraídos do IBGE (2010) e documentos oficiais da Prefeitura Municipal nos anos de 2008, 2009 e 2011. O Município de Santarém tem como limites atuais: a Leste e Norte com os municípios de Prainha, Monte Alegre, Alenquer e Óbidos; a Oeste com Juruti e ao Sul com os municípios de Aveiro, Belterra, Placas e Uruará. Santarém está localizada sob as coordenadas geográficas 2° 24' 52" de latitude sul e 54° 42' 36" de longitude oeste, na Região do Oeste Paraense e localiza-se na margem direita do Rio Tapajós, na sua confluência com o Rio Amazonas. A distância do município em relação à capital paraense é de cerca de 807 Km, em linha reta. A área territorial do município atinge 22.887,08 km²,

distribuídos por quatro sub-regiões denominadas: a) Sub-Região do Planalto: área de terras firmes, entre as bacias dos rios Curuá-Una e Tapajós; b) Sub-Região dos rios Tapajós e Arapiuns: terras envolvidas pelas áreas ribeirinhas desses rios e respectivas zonas de influência; c) Sub-Região das Várzeas: regiões ribeirinhas e de várzeas ao longo do Rio Amazonas, no território do Município; d) Sub-Região do Lago Grande - regiões de várzeas e terras firmes, que compõem a área entre a margem direita do Rio Amazonas e a margem esquerda do Rio Arapiuns. Atualmente, o município está dividido da seguinte forma: 1) Distrito de Santarém; 2) Distrito de Curuai; 3) Distrito Alter-do-Chão; 4) Distrito de Boim. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) a população de Santarém no ano de 2010 foi de 294.774 habitantes distribuídos em 215.947 residentes na zona urbana, e 78.827 residentes na zona rural (SANTARÉM, 2009, 2011; PRIMAZ, 1997; IBGE, 2010).

Fotografia 2 - Encontro das águas dos Rios Amazonas e Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo.

No que se refere aos aspectos climáticos, o município caracteriza-se como quente úmido com temperaturas médias de 25° Celsius. A precipitação pluviométrica gira em torno de 1.920 mm. O maior volume da precipitação ocorre entre os meses de dezembro e maio, com uma média mensal variando de 170 mm a 300 mm. Já a precipitação pluviométrica é inferior a 60 mm entre os meses de agosto a outubro. A umidade relativa do ar média anual é de 86%, sendo a menor entre os meses de setembro e a maior em março. Em relação à

vegetação, o município tem diversos tipos de grupos que variam bastante em função dos tipos de solos e da drenagem hídrica. As áreas relacionadas à vegetação nativa constituem o elemento de maior representatividade na região em estudo, ocupando uma superfície com cerca de 18.334 km², o que representa 69% de todo o espaço municipal de Santarém. Este tipo ocorre preferencialmente na porção meridional, ao longo das principais bacias hidrográficas que cortam a região. Em função das características, foram subdivididas em Floresta; Cerrado e Várzea, esta última com ampla ocorrência no extremo norte do município.

Acerca do processo dinâmico da economia local, vários ciclos econômicos foram gerados no município, passando pelo período das “Drogas do Sertão” onde a mão de obra indígena foi primordial para o desenvolvimento da cultura de produtos como a extração vegetal da madeira, borracha, castanha e o cacau; até o cultivo da soja mais recentemente, incrementado pela migração de povos do sul e centro sul do território brasileiro. A economia local teve grandes oscilações em relação a diversos produtos como a juta (décadas de 1930 e 1940), pimenta do reino (década de 1970), a pesca (presente até os dias atuais), a extração do ouro (década de 1980). Na década de 1980 ocorreram mudanças significativas no município, ocasionando um crescimento acelerado da população na zona urbana, das atividades agropecuárias, comerciais, industriais e de serviços. Os ciclos mencionados anteriormente possibilitaram um incremento infraestrutural que, apesar de não ser o ideal para o desenvolvimento de diversos setores econômicos, proporcionou um aumento dos investimentos do Governo Federal, como a construção das rodovias federais (BR-163/Santarém Cuiabá e BR-230/Transamazônica), do cais de arrimo, do aeroporto, a pavimentação de vias urbanas, a construção da rede de esgoto sanitário e das galerias pluviais, bem como implantou os projetos de assentamentos humanos, que promoveram o crescimento das atividades econômicas, das comunicações e do transporte.

Atualmente, Santarém tem a economia pautada na pecuária de corte, avicultura, extrativismo, exploração da madeira e na pesca. Na agricultura, se destacam a cultura de subsistência (arroz, milho, feijão, mandioca, coco, banana, cacau, café, laranja, limão, maracujá, melancia, juta, pimenta do reino, tomate, tangerina, urucu, polpa de frutas, produção de açaí e castanha). Destacam-se ainda produtos medicinais voltados para cosméticos como: cumarú, óleo de copaíba, andiroba, mel de abelha, leite de Amapá, sucuba e jenipapo, entre outros. Recentemente, o cultivo da soja tem sido responsável por grande parte das exportações, impulsionado principalmente por conta da construção de um porto graneleiro nas dependências da Companhia Docas do Pará (CDP).

A indústria na região é incipiente, de pequeno porte e baixo teor de transformação: setor de produção de alimentos (panificadoras, torrefações, fábricas de refrigerantes), fábricas de gelo e sabão, agroindústrias, construção civil, artefatos de madeira, ou, na maior parte, apenas o beneficiamento de madeira, como matéria-prima para exportação, beneficiamento de látex e ao beneficiamento de pescado. Algumas unidades pequenas artesanais que trabalham com madeira, barro, couro e fibra, indústrias de cerâmica, material impresso, vestuário e confecções. As atividades comerciais de Santarém realizam-se em dois sentidos: através da importação de insumos e produtos industrializados do Centro-Sul do país e do mercado regional (Belém, Manaus e Macapá) e através da circulação e comercialização da produção local, que atende o mercado interno e o regional. As micros e pequenas empresas comerciais, conforme dados da Receita Federal, de 2006, somam 3.605 unidades de um total de 6.444 empresas e instituições cadastradas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) em Santarém (indústrias, comércio, serviços, órgãos públicos, cooperativas, organizações sociais etc.), sendo que 3.291 estão na ativa. O setor de comércio e serviços corresponde a 50% do PIB de Santarém. Finalmente, o turismo desponta como uma das grandes possibilidades de diversificação da economia local (SANTARÉM, 2008, 2009, 2011).

A história do município se inicia ainda no século XVI a partir das expedições dos portugueses na Região Oeste do Pará protagonizada pelos navegadores Francisco Orellana no ano de 1542 e posteriormente com Pedro Teixeira no ano de 1626. Pouco mais de 30 anos depois, Padre Antônio Vieira foi o primeiro jesuíta que chegou ao Rio Tapajós sob o argumento de catequizar os índios na Região do Tapajós, mas foi somente em 1661 que o padre João Felipe Bettendorf instala uma missão na aldeia dos Tapajós, dando origem à cidade de Santarém. Em meados do século XVIII, em 1758 a Aldeia dos Tapajós é elevada à categoria de Vila pelo Capitão-General Francisco Xavier de Mendonça Furtado (governador da Província do Grão-Pará), recebendo o nome de Santarém. Em 24 de outubro de 1848 a Vila de Santarém, é elevada à categoria de cidade através da Lei nº 145.

No século XX, o município de Santarém acompanhou a chegada de navios norte-americanos, portando homens e máquinas no ano de 1928, com intuito de cultivar a borracha em grande escala. Os navios trouxeram homens e máquinas enviados por Henry Ford para a implantação da Companhia Ford Industrial do Brasil. A região, sobretudo em Santarém, hoje município de Belterra foi o local escolhido pelos técnicos da empresa americana *Ford* para o cultivo em grande escala da seringueira. Em 1974 foi inaugurado o Cais do Porto de Santarém pelo presidente da República General Emílio Garrastazu Médici. Já no início do século XXI,

mas especificamente em 22 de junho de 2001 foi inaugurada a primeira etapa da Orla de Santarém.

Fotografia 3 - Orla fluvial do município de Santarém.



Fonte: Pesquisa de campo.

Fotografia 4 - Terminal Fluvial Turístico de Santarém.



Fonte: Pesquisa de campo.

Conforme já foi apontado neste capítulo, cerca de 25,43% dos turistas que visitaram o destino Santarém no primeiro semestre de 2011, destacaram que o principal atrativo a ser visitado é a Orla do Rio Tapajós. O bom estado de conservação e a proximidade do centro comercial com diversos serviços de restauração possivelmente são os principais argumentos dos turistas que visitam o destino, isso sem falar na possibilidade de visualizar o encontro das águas entre os rios Tapajós e Amazonas.

Recentemente, o município foi contemplado pelo MTUR como o destino referência em ecoturismo no território nacional. O título direcionado à Santarém, na verdade é um estímulo do MTUR para desenvolver diferentes segmentos no Brasil e, como a Região Amazônica traz em seu bojo um apelo voltado ao segmento ecoturístico, sendo assim, Santarém transporia de “destino indutor” para uma “referência em ecoturismo” no território brasileiro. A intenção aqui não é julgar o valor das potencialidades turísticas, muito menos a capacidade gerencial do poder público e conseqüentemente das instâncias de governança regional, porém é visível o grande distanciamento desta intersecção no intuito de promover o desenvolvimento deste segmento dado os anseios dos diferentes atores locais, e ações já realizadas para a promoção do ecoturismo na região. O quadro abaixo apresenta os 10 destinos definidos pelo MTUR para se tornar uma referência internacional no território nacional brasileiro.

Quadro 16 - Destinos de referência internacional no Brasil

SEGMENTO TURÍSTICO	DESTINOS
Turismo Rural	Anitápolis, Rancho Queimado, Santa Rosa de Lima e Urubici/SC
Turismo de Pesca	Barcelos/AM
Turismo Cinematográfico	Brasília/DF
Turismo de Sol e Praia	Jericoacoara/CE
Turismo de Aventura	Lençóis/BA
Turismo Cultural	Paraty/RJ
Turismo de Negócios e Eventos	Ribeirão Preto/SP
Ecoturismo	Santarém/PA
Turismo de Estudos e Intercâmbio	São João Del Rey/MG
Turismo de Aventura Especial	Socorro/SP

Fonte: Brasil (2007).

De acordo com o Grupo Gestor de Turismo de Santarém e Belterra, o projeto de destinos referência faz parte do Macro programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, desenvolvido pelo MTUR, integrando o PNT 2007-2010. A proposta foi inicializada no ano de 2006, como resultado do PRT, na ocasião do primeiro Salão de Turismo realizado em São Paulo, denominado Roteiros do Brasil quando foram apresentados, 396 roteiros turísticos, com 149 regiões turísticas, distribuídos entre 1.207 municípios de todas as unidades

da federação brasileira. Dos 396 roteiros, 87 foram priorizados para obtenção de padrão de qualidade internacional e, conseqüentemente, promoção do alcance das metas do PNT. Esses 87 roteiros contemplavam 474 municípios de 116 regiões turísticas brasileiras.

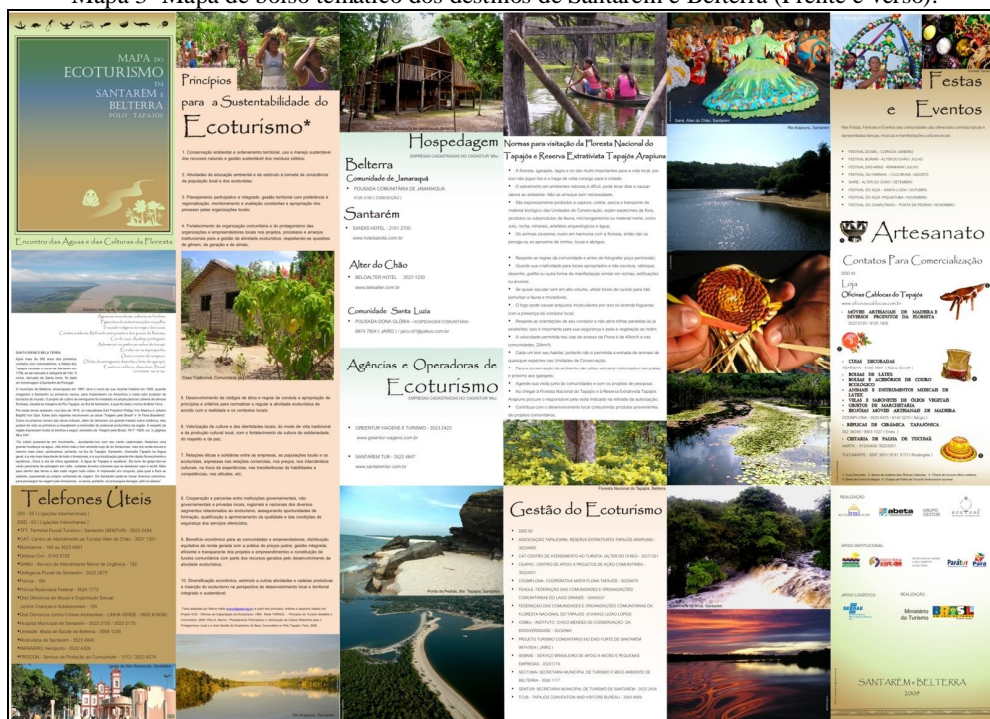
Na etapa posterior foram identificados os destinos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional, para que fossem priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros pelo MTUR, bem como proporcionar uma maior articulação e busca de parcerias com outros ministérios e instituições públicas, privadas e do terceiro setor. O quadro 18 apontou os 10 destinos turísticos escolhidos pelo MTUR, definidos a partir de critérios que consideraram primeiramente que a) todas as Unidades da Federação e suas capitais deveriam ser contempladas e b) cada Unidade da Federação deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores de desenvolvimento turístico regional. Depois de definidos os 65 destinos indutores em todo o território federal, foram selecionados 10 dez destinos com condições de desenvolver ações com padrão de qualidade internacional. Esses dez deveriam se tornar referência internacional no turismo e, por esta razão, foram incluídos no Projeto Destino Referência do Ministério do Turismo. O Destino Santarém abrange áreas dos municípios de Santarém e Belterra, em virtude da localização dos diversos atrativos existentes. Ainda sim, a partir da exposição do GG Santarém Belterra, acredita-se que a decisão por Santarém tenha sido uma decisão política associada ao quantitativo de empresas atuantes no destino Santarém. Ainda na ocasião da definição dos 65 destinos indutores, o MTUR e a FGV e o SEBRAE elaboraram o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional. O principal objetivo desta ação foi realizar um diagnóstico detalhado da realidade dos destinos indutores avaliados, a fim de estabelecer os níveis de competitividade turística de cada um, e permitir que, gradualmente cada um pudesse, com base nos princípios de sustentabilidade, oferecer produtos e serviços de melhor qualidade a turistas nacionais e estrangeiros.

Em virtude do projeto “destino referência” trabalhar com a lógica do ecoturismo na Amazônia, é válido destacar que a região foi foco de algumas ações nesse segmento no Estado do Pará desde o final dos anos 1990. Nesse sentido, há uma interface direta com outros projetos do destino, como o Estudo de Competitividade do Destino Indutor do Desenvolvimento Turístico Regional (realizado pelo MTUR/FGV) – Propostas de Santarém; Estratégia para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia Legal Brasileira - MMA/SEDR/DRS/PROECOTUR; PROECOTUR; Programa de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Pará – PRODETUR (Macro programa Ecoturismo); Diagnóstico do Ecoturismo no destino elaborado; Planejamento Estratégico para o Ecoturismo no destino

estruturado; Arranjo institucional e associativo do turismo aprimorado - Grupo Gestor fortalecido; Mapa do Ecoturismo no Destino desenvolvido, produzido e impresso.

O mapa temático apresentado a seguir foi elaborado no ano de 2009 com 18 dobras e impresso em duas línguas (inglês e português). A tiragem de 2000 exemplares foi voltada aos turistas que visitam o destino e para as empresas parceiras do projeto como a prefeitura municipal de Santarém e Belterra, além da PARATUR, SEBRAE e as empresas associadas à Associação Brasileira e Empresas de Turismo de Aventura e Ecoturismo (ABETA) e atuantes na região.

Mapa 3- Mapa de bolso temático dos destinos de Santarém e Belterra (Frente e verso).





Fonte: Brasil (2009).

Os objetivos do projeto de fortalecimento do destino referência em ecoturismo – Santarém/PA são: a) fortalecer o destino referência em ecoturismo; b) aprimorar o arranjo institucional e associativo do turismo local; c) Elaborar modelo de desenvolvimento de ecoturismo compatibilizando base comunitária e iniciativa privada; d) Qualificar lideranças locais para a gestão do ecoturismo; e) Auxiliar na implementação de ações do planejamento estratégico para o desenvolvimento do ecoturismo; f) Definir estratégias de comunicação, promoção e divulgação do destino; g) Qualificar empresas e profissionais que atuam no destino, com foco na gestão empresarial e competências mínimas do condutor.

Para cumprir esses objetivos acima propostos, foi realizada uma missão comercial (ação de *benchmarking*²²) no período de 21 a 26 de novembro de 2010 ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, município de Barreirinhas-MA, com o objetivo de permitir que as lideranças participantes do GG Santarém Belterra conhecessem e obtivessem informações relevantes a respeito de melhores práticas na atividade de ecoturismo para o aprimoramento

²² Esta prática consiste na identificação e conseqüentemente no desenvolvimento de boas práticas que podem ser desenvolvidas para melhor organizar processos em situações similares. Para isso, o grupo gestor de Santarém fez a seleção do grupo; definiu os instrumentos da coleta de dados em campo; definiu o roteiro de viagem; definiu o papel dos integrantes do grupo; realizou um *check list*, e finalmente realizou uma reunião que antecedeu a viagem. A intenção do grupo deu-se no levantamento das principais dificuldades que o município de Barreirinhas-MA encontrou na organização e articulação dos vários elos da cadeia do turismo, bem como das lideranças que são e foram importantes no processo de desenvolvimento local.

da gestão da atividade em Santarém. A visita contou com a participação de uma equipe multidisciplinar que envolveu artesãos, bacharéis em turismo, jornalista, biólogo, e empresários do setor turístico, num total de 10 profissionais.

Durante a ação do *Benchmarking* o grupo visitou empresas que compõem a cadeia produtiva do turismo; visitou atrativos; foram realizadas reuniões com diferentes grupos como poder público e o *trade*, com comunitários. As informações coletadas foram registradas diariamente pelo grupo. As informações registradas concentraram-se em grandes eixos temáticos, a saber: Gestão, Infraestrutura, Negócio, Segurança, Formação e qualificação, Parcerias, Envolvimento das comunidades, Cadeia produtiva. Um dos principais focos desta ação consiste na disseminação do conhecimento levantado durante a visita para que o grupo pondere a necessidade e viabilidade de adaptação de práticas a serem implementadas no destino que representa, no caso Santarém. Do ponto de vista prático o grupo buscou referências para o amadurecimento do destino Santarém / Belterra, fornecendo subsídios para solucionar localmente os problemas da atividade, avaliando a adaptabilidade de soluções encontradas em outros lugares à realidade de Santarém e Belterra, além de conhecer dificuldades e as razões para evitar passar por dificuldades semelhantes.

O órgão oficial de turismo do município de Santarém iniciou as atividades ainda quando se chamava Coordenadoria Municipal de Turismo de Santarém (COMTUR). A coordenadoria foi criada através da lei municipal nº 15.888/96, em 30 de dezembro de 1996. Em 19 de dezembro de 2000 através da lei Municipal nº 16.854/2000, o órgão oficial passou a denominar-se de Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santarém (SANTUR). Em 2005 a SANTUR passou a ser uma secretaria, que recebeu a denominação de Secretaria Municipal de Turismo e Integração Regional (SEMTUR). As áreas de competência da SEMTUR são:

- a) Coordenação e gerenciamento das atividades do turismo no município;
- b) Planejamento e execução da política municipal de desenvolvimento turístico;
- c) Incentivo ao turismo como vetor de desenvolvimento social e econômico;
- d) Informações e estatísticas turísticas;
- e) Promoção institucional;
- f) Divulgação do potencial turístico do município;
- g) Formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para o turismo;
- h) Outras ações inerentes ao setor.

De acordo com o ex-secretário municipal de turismo, Sr. Arildo Nogueira, a intenção da secretaria é trabalhar de forma conjunta com as demais secretarias, a fim de dotar o município de todos os serviços necessários para tornar o destino referência, principalmente no segmento ecoturístico. Para isso, algumas ações, tais como: divulgação, pavimentação asfáltica e sinalização básica e turística são tratadas de forma conjunta com a secretaria de obras, por exemplo.

A malha viária do município de Santarém totalizou em 2008 aproximadamente 2.433 km de estradas, sendo que 2.268 km formam as malhas rodoviárias, Estadual e Municipal. A BR-163 (Santarém-Cuiabá) é a rodovia federal que liga Santarém ao Estado do Mato Grosso. Com 1.780 km, a extensão da BR-163 no Município é de 165 km (inclusive Belterra), e desse total 98 km é asfaltada. Em Junho de 2008, a Secretaria Executiva de Transportes do Estado do Pará (SETRAN), 3º Núcleo Regional, informou que seis estradas estaduais perfazem um total de 253 km, dos quais 144 km são de revestimento primário (emiçarramento); 109 km são de revestimento asfáltico. São elas: PA – 257 (Translago/Santarém - Juruti, com 150 km, sendo 68 km em solo santareno. Começa no lago central, na foz do Rio Arapiuns e segue em direção ao Município de Juruti); PA - 370 (Santarém-Curuá-Una, com 66 km de extensão); PA – 433 (BR 163/Tabocal-Jabuti, com 36 km); PA - 457 (Rodovia Everaldo Martins, com 29 km); PA - 431 (liga a PA-370, comunidade de Santa Rosa a BR 163, em São José, numa extensão de 24 km); e a PA 445 (Mojuí - Água Branca com 30 km). São vias de grande importância econômica, complementadas pelo sistema rodoviário municipal, formado pela rodovia Fernando Guilhon (15 km de extensão) e por estradas vicinais (aproximadamente 2.000km), totalizando os 2.268 km. No município são 569,98 km de vias urbanas, das quais 159,26 km pavimentados, o que corresponde a 27,94%, e 51,78 km emiçarradas. Em Alter do Chão existem 40,74 km de vias, das quais 7,76 km estão asfaltados (SANTARÉM, 2011).

Fazem parte do Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP) do Município de Santarém: o transporte coletivo urbano, o transporte coletivo rodoviário Suburbano/ Intra municipal, o transporte coletivo hidroviário intra e intermunicipal, o transporte individual de passageiros em automóveis, ou seja, os táxis, o transporte individual de passageiros em motocicletas (mototáxis), o transporte coletivo inter distrital e escolar.

O município ainda dispõe de um Terminal Rodoviário, denominado de “Jonathas de Almeida e Silva”. O terminal foi inaugurado em setembro de 1980, está localizado na BR 163, e é administrado pela empresa SINART. No edifício, encontram-se a Administração do Terminal, Lanchonete, Box de Vendas de Passagens, Sala de Embarque e Desembarque, Sanitários: Masculino e Feminino, Agência Estadual de Regularização e Controle de Serviços

Públicos (ARCON), e Serviços de informações. O estado de conservação da infraestrutura do prédio é razoável.

Em relação ao transporte aéreo, o município detém um aeroporto “Maestro Wilson Fonseca” administrado pela Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária (INFRAERO). O Aeroporto, com funcionamento 24 horas, é classificado como Internacional, conta com uma área total de 10.948.600 m², e com uma média de 174 pousos e decolagens semanais de voos regulares. Atualmente, a maior aeronave que pousa no aeroporto é do tipo B 737-300. A pista é toda pavimentada, com uma extensão de 2.400m x 45m, possuindo sinalização. Também no aeroporto é possível dispor dos serviços de: Restaurante, Lanchonete, *Bomboniere*, Loja de Artesanato e *Souvenirs*, Banca de Revistas e Jornais, Sorveteria, Reserva de Hotéis, Estacionamento para Veículos e Ônibus Urbano para o centro da cidade, Terminal de Passageiros Climatizado, Terraço Panorâmico Climatizado, Locação de Veículos, Guarda – Volumes, Telefone Público. O Aeroporto possui também Área de Terminais de Carga Doméstica, Hangaragem, Oficina de Manutenção e Comissárias.

A Amazônia tem como umas das principais características o uso do transporte fluvial. O modal fluvial é o mais importante meio de locomoção de passageiros e transporte de cargas na região devido à existência dos vários rios que formam a rede hidrográfica (Amazonas, Tapajós, Arapiuns, Curuá-Una, Moju e Mojuí) e desempenha importante papel na economia local. Embarcações de médio porte (barco/motor e navio/motor) fazem o trajeto fluvial para as cidades de Belém, Manaus e Macapá, com tempo de viagem de aproximadamente 60 horas de duração. As embarcações de grande porte (navios cargueiros e transatlânticos) fazem a navegação de longo curso. Com os municípios vizinhos, a mobilidade acontece através de voos em aviões de médio e pequeno porte, de barcos com menor capacidade de cargas e passageiros e por meio das rodovias Federais, Estaduais e Municipais. De Santarém para a capital do Estado, via fluvial, são 880 quilômetros de distância e para Manaus são 756 quilômetros. No ano de 2008 foram cadastradas no Sistema de Cadastro de Embarcações (SISMAT), 4.802 embarcações, sendo que, desse total, 2.421 são embarcações de passageiros e 2.381 são barcos pesqueiros.

O porto de Santarém foi inaugurado em 11 de fevereiro de 1974, e é destinado a operar com navios de grande, médio e pequeno calado. A infraestrutura portuária é constituída pelos portos de maior movimento como o da CDP, de jurisdição federal, que juntamente com o Porto de Belém é o mais próximo dos Estados Unidos da América. O porto tem capacidade para operar navios de até 18.000 toneladas e está situada a margem direita do Rio Tapajós na localidade conhecida como Ponta da Caieira. Dispõe de boas instalações numa extensão

acostável de 520 metros, da qual 380 metros estão no *pier*. Concluído em fevereiro de 2000, o novo *pier* composto de *Dolphins* isolados, para atracação de navios graneleiros de até 55.000 toneladas, sendo a extensão acostável de 230m. O município também dispõe de outro importante porto do ponto de vista econômico, o porto da Cargil S/A. A estrutura privada tem concessão e arrendamento da CDP, o porto escoia principalmente soja para o exterior. O terminal graneleiro tem capacidade para armazenar cerca de 60.000t, correspondente a um navio, que carrega em média 55 mil toneladas de soja. A construção foi iniciada em março de 2002, incluindo *pier* próprio e instalações de estocagem de grãos.

Além dos portos apontados anteriormente, há ainda outros em menor dimensão, embora mais precários no que concerne à infraestrutura como os da: 1) Praça Tiradentes onde atracam as embarcações de médio e pequeno porte que transportam cargas e passageiros de Macapá e Municípios vizinhos; 2) Porto da Vila Arigó, onde atracam barcos de pesca, balsas de cargas; 3) Porto da Buchada (Mercado de Santana); 4) Porto de Santana do Tapará; 5) Porto do Patacho que interliga os municípios de Santarém e Juruti.

4.1 POTENCIALIDADE TURÍSTICA AMBIENTAL DE SANTARÉM

Santarém é um destino turístico com grande poder de atratividade no Estado do Pará. A diversidade dos recursos naturais, ainda preservados significativamente, incluiu o município nas principais campanhas publicitárias, participação em feiras nacionais e internacionais. A diversidade de recursos também possibilitou a inclusão da venda de pacotes turísticos que incluem os principais atrativos de Santarém entre agências regionais, nacionais e até mesmo internacionais.

Há uma diversidade de ilhas que são exploradas na região, pois as características são muito peculiares da Região Amazônica, algumas delas com características próprias, por estarem em constante formação, devido aos períodos sucessivos de cheias e vazantes, surgindo praias, lagos e igarapés. Dentre as principais ilhas destacam-se as de São Miguel, de Água Preta das Marrecas, do Patacho, do Tapará e do Ituqui, localizadas na bacia hidrográfica do Amazonas, além das ilhas dos Patos e da Ponta Grande, localizadas na bacia hidrográfica do Tapajós. Os rios também são de grande destaque neste universo natural, pode-se destacar o Amazonas, Tapajós, Arapiuns e Curuá-Una. Diante dos recursos hídricos destacam-se alguns lagos como o Lago Verde ou dos Muiraquitãs, Lago Maicá, Lago Mapiri e Papucu, Lago Grande do Curuai, Lago do Tapari. A cachoeira do Aruã, Igarapé-Açu, Canal do Jari e o Encontro das Águas também são procurados por muitos turistas que visitam a região.

Os recursos hídricos tem gerado ao longo da história dos estudos turísticos uma gama de pesquisas acerca do fator atratividade que a água exerce sobre o turista. Seja ela doce, salgada ou salobra, seja límpida, escura ou barrenta, a água é um componente indispensável na composição da maioria dos atrativos, sobretudo nos países tropicais como o Brasil. Nesse sentido, o município de Santarém detém os atrativos que despertam grande interesse de turistas, ou seja, as praias fluviais. A maioria delas não detém infraestrutura turística como bares, restaurantes, banheiros, estacionamentos como as praias da: Salvação, Pajuçara, Carapanari, Jutuba; outras não têm acesso por via terrestre, apenas fluvial, como a praia da Maria José, Arariá e Ponta do Cururú. As praias de Maracanã, Ponta de Pedras²³ e Alter-do-Chão foram beneficiadas com infraestrutura que permite um maior consumo destes recursos pela população local e de turistas.

Fotografia 5 - Banhistas na praia de Maracanã



Fonte: Pesquisa de campo.

²³ A distância do centro da cidade de Santarém até a entrada da praia, por via terrestre, é de aproximadamente 23 km, sendo que o acesso se dá pelas rodovias PA-205 Fernando Guilhon e Everaldo Martins, ambas pavimentadas. Em seguida, continua por uma estrada não pavimentada, com extensão de 12 km. O acesso também pode ser efetuado por via fluvial, através do Rio Tapajós.

Fotografia 6 - Banhistas na praia de Ponta de Pedras



Fonte: Pesquisa de campo.

A vila de Alter-do-Chão, onde está localizada a praia homônima, é a mais conhecida e frequentada por turistas que visitam a região. Fundada no dia 06 de março de 1626, pelo português Pedro Teixeira, foi elevada a categoria de Vila por Francisco Xavier de Mendonça Furtado no dia 06 de março de 1758. Localizada à margem direita do Rio Tapajós, distante cerca de 30 km da sede municipal de Santarém, por estrada pavimentada (PA-457). O acesso por via fluvial leva cerca de 3 horas, através do Rio Tapajós.

Fotografia 7 - Ponto de travessia à praia de Alter-do-Chão no período chuvoso



Fonte: Pesquisa de campo.

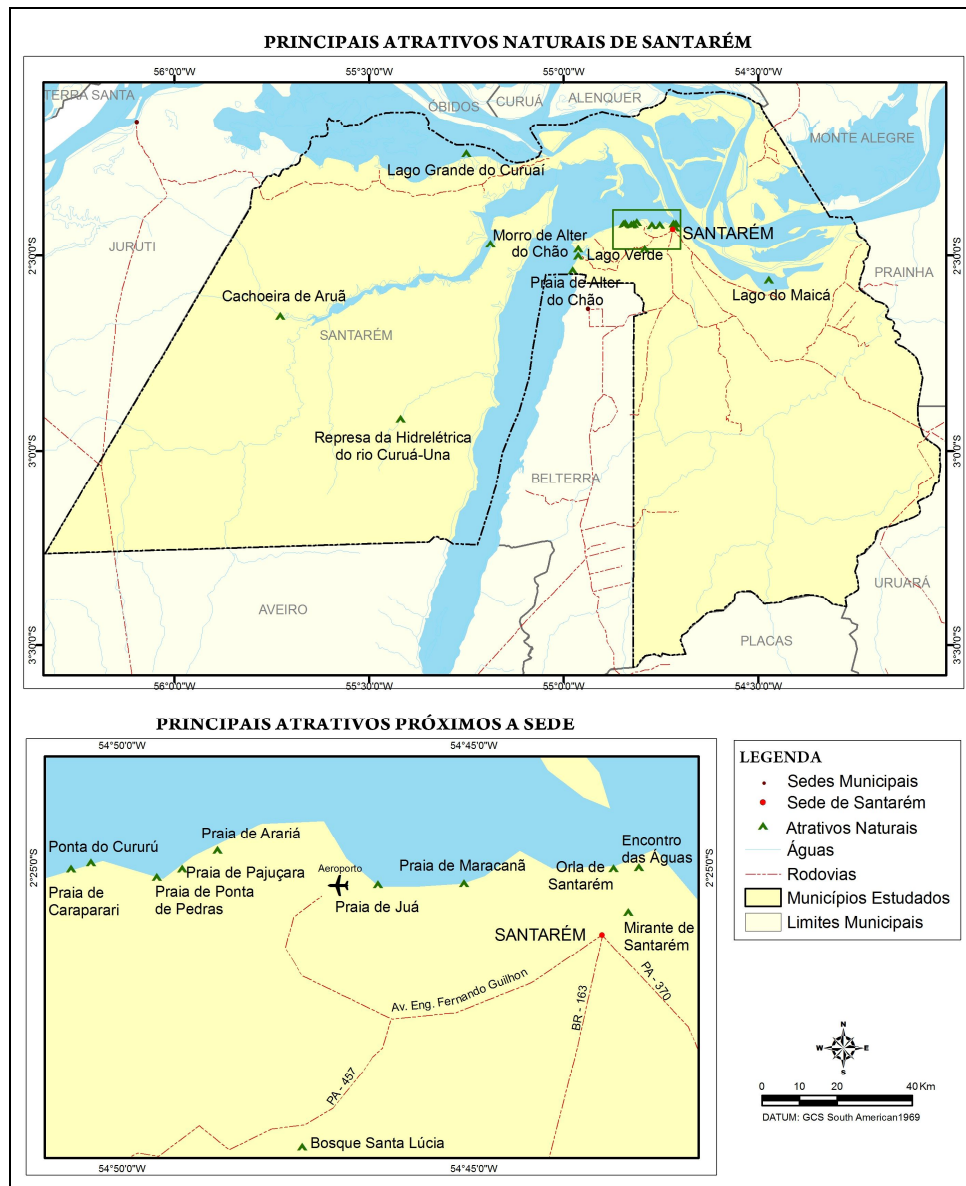
Em Alter-do-Chão existem praias com areias brancas, banhadas pelas águas transparentes do Rio Tapajós. A vila de Alter-do-Chão oferece outro atrativo como a tradicional Festa do Sairé, conhecida por apresentar uma mistura de elementos religiosos e profanos, com grande participação popular, e também o Festival dos índios Borarís.

Na Vila, existem ainda, áreas para caminhadas ecológicas e áreas com a presença de botos, bem como uma rica e tradicional produção artesanal. Para atender os visitantes, a Vila dispõe de infraestrutura turística e de apoio como: postos telefônicos e de saúde, hotéis, pousadas, restaurantes e lojas de artesanato. A Serra da Piroca também se destaca como um atrativo imponente na Vila de Alter-do-Chão. Por suas características peculiares e seus atrativos naturais e culturais, Alter-do-Chão recebe atualmente um elevado número de turistas e navios de cruzeiros que atracam na região.

As áreas naturais, locais de expressiva beleza cênica, com diversidade faunística e florística são objetos de composição de roteiros turísticos institucionais ou comerciais. Dentre elas pode-se citar Reserva Florestal do Palhão, Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns²⁴, Área de Proteção Ambiental (APA) Alter-Do-Chão, o Bosque Santa Lúcia e o Parque da Cidade.

²⁴ A Reserva Tapajós-Arapiuns foi criada pelo Decreto Federal de 6 de novembro de 1998, e está localizada a oeste do município de Santarém e a noroeste do município de Aveiro, entre as coordenadas 55° e 56°20' W e 2° 11's e 3° 39'S. Possui área de 647.610,74 ha. O acesso à Reserva é através do Rio Tapajós, podendo-se acessar o

Mapa 4- Principais atrativos naturais de Santarém



Fonte: Elaboração própria (2012).

O mapa acima apresenta uma distribuição geográfica dos principais atrativos naturais do município de Santarém. É importante destacar que a maioria dos atrativos visitados são as praias localizadas próximas ao aeroporto, além da praia de Alter-do-Chão, a principal delas.

Um dado interessante que merece destaque é que a associação ao segmento ecoturístico se dá pelas visitas tanto na praia de Alter-do-Chão, atrativos como o Lago Verde e a Ponta do Cururú, mas sem sombra de dúvida a maior referência na composição dos

Rio Arapiuns e, em seguida, os rios Maró, Aruã e também o igarapé Mentai, os três últimos são restritos à pequenas embarcações.

roteiros nesse quesito ocorre nas visitas à FLONA Tapajós, mesmo que a Flona não pertença ao município de Santarém. A FLONA Tapajós está localizada na região central da Amazônia brasileira, a oeste do Estado do Pará, englobando áreas dos municípios de Rurópolis, Aveiro, Belterra, Placas. A sede administrativa da FLONA em questão está localizada na sede municipal de Santarém. A área estimada em 600.000 ha, tem os seguintes limites geográficos: Norte - a reta que passa pelo marco 50 da rodovia Santarém-Cuiabá e pelo ponto de latitude 2° 45' S, à margem direita do rio Tapajós Sul - Rio Cupari e seu afluente Santa Cruz; Leste - a rodovia Santarém-Cuiabá; Oeste - rio Tapajós. O acesso à FLONA pode ser por via terrestre, pela BR 163, e por via fluvial pelo rio Tapajós. Pode ainda ser realizado por via aérea, em pequenas aeronaves, partindo-se de Santarém até os municípios de Rurópolis e Aveiro.

4.2 POTENCIALIDADE TURÍSTICA CULTURAL DE SANTARÉM

Assim como os atrativos naturais, os atrativos culturais, seja material ou imaterial, despertam grande interesse para a visitação de turistas provenientes de várias cidades do território nacional e também internacional. Santarém detém vários prédios históricos construídos principalmente com recursos provenientes do auge do ciclo da borracha na Região Amazônica, durante a segunda metade do século XIX. O Solar do Barão de Santarém, por exemplo, localizado no centro da cidade, à Rua Senador Lameira Bittencourt, antiga Rua dos Mercadores, pertenceu ao Barão de Santarém, título agraciado pelo Imperador D. Pedro II, em 1871, ao Sr. Miguel Antônio Pinto Guimarães pelos relevantes serviços prestados à Província do Pará. Trata-se de um prédio da época colonial com 3 (três) pavimentos distintos. Outro prédio importante que retrata esta imponência do ciclo da borracha é o Solar do Barão de São Nicolau e o antigo Teatro Vitória (SANTARÉM, 2011).

É importante destacar que a maioria dos atrativos, isto é, de melhor acesso, se encontram no centro da sede municipal. Dentre eles pode-se destacar o solar do Barão de Santarém e o Centro Cultural João Fona.

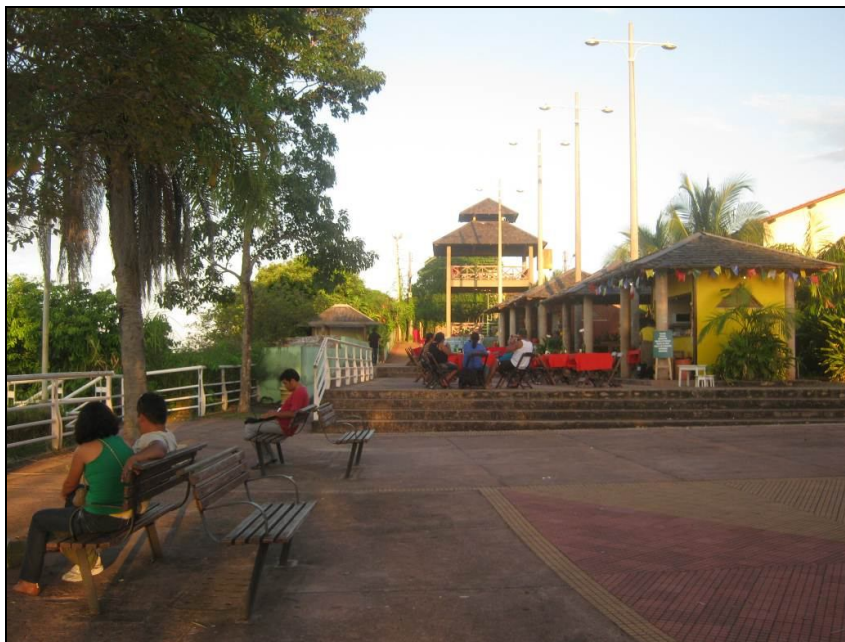
Fotografia 8 - Fachada do Solar do Barão de Santarém



Fonte: Pesquisa de campo.

Outro importante atrativo no município é a Praça Mirante do Tapajós, uma antiga Fortaleza do Tapajós localizada em uma colina no centro da cidade. A arquitetura religiosa também tem destaque como as Igrejas de Nossa Senhora da Conceição e de São Raimundo Nonato.

Fotografia 9 - Praça do Mirante em Santarém



Fonte: Pesquisa de campo.

A Fazenda Taperinha recentemente tem sido objeto de estudos arqueológicos dado ao grande acervo de materiais líticos da região. A fazenda está situada 80 km a leste de Santarém, é acessível por via fluvial. De Santarém navega-se pelo Rio Tapajós até à entrada do Lago Maicá, percorrendo toda a extensão até chegar ao Paraná Ayayá, onde a fazenda está situada.

O Centro Cultural João Fona, um dos principais atrativos histórico culturais do município, localiza-se na Praça Barão de Santarém, no centro da cidade. A construção deste prédio seguiu as plantas arquitetônicas do Major Engenheiro Pereira Sales. As obras de construção iniciaram em 1853, sendo concluído em 1867 e inaugurado em 1868. No local, inaugurado como função de centro cultural desde 1991, é possível acessar um acervo formado por cerâmicas indígenas e urnas funerárias com restos mortais dos índios Tupaiu, além do esqueleto de uma baleia *minke* antártica que encalhou no Rio Tapajós.

Fotografia 10 - Fachada do Centro Cultural João Fona



Fonte: Pesquisa de campo.

Complementando o conjunto de atrativos culturais, há de se destacar o Museu Dica Frazão e o Museu de História e Arte Sacra. O município de Santarém ainda dispõe de um grande número de festas tradicionais como a já apontada festa do Sairé, dentre elas pode-se destacar as festas religiosas. A festa de São Sebastião é realizada tanto na sede municipal

como na zona rural, com especial destaque a festa realizada no mês de janeiro na Praça Barão de Santarém (São Sebastião), onde está situada a Igreja de mesmo nome. A festa de São Pedro e da Nossa Senhora da Conceição também merecem destaque nesse contexto turístico.

Outro atrativo cultural que movimenta culturalmente e economicamente o município de Santarém está relacionado às festas populares e folclóricas, como o CARNALTER (Carnaval em Alter-do-Chão). O carnaval acontece no período carnavalesco na Vila balneária de Alter-do-Chão. De Santarém, de outras partes do estado e até de outras regiões brasileiras os foliões desembarcam na Vila atraídos pela praia e pela diversão. Na mesma vila também ocorre à festa dos Borarís, realizada no mês de julho, e do Sairé²⁵ realizada no mês de setembro.

O território brasileiro é conhecido pela diversidade gastronômica, seja por pratos a base de carne vermelha, branca, frutos do mar. A Região Amazônica tem a peculiaridade da associação de pratos com grande apelo às tradições indígenas que culminaram de alguma forma na associação do uso de peixes, ervas e frutos típicos da região. A culinária santarena é repleta de pratos peculiares no que concerne à condimentação, caracterizando-a como uma das mais típicas da região.

Dentre as mais variadas espécies de peixes encontradas na Amazônia, em especial na região de Santarém, destacam-se algumas espécies comerciais que são encontradas com frequência e que fazem parte no dia a dia da alimentação dos santarenos, são eles: Pirarucu²⁶ (*Arapaima gigas*); Curimatá (*Prochilodus nigricans*); Tambaqui (*Colossoma macropomum*), Acari (*Loricariidae* - família); Dourada (*Brachyplatystoma flavicans*); Filhote (*Brachyplatystoma filamentosum*); Pescada (*Sciaenidae* - família); Jaraqui (*Prochilodontidae* - família); Tucunaré (*Cichlidae* - família). Além destas, várias outras espécies são encontradas na região como: Apapá (*Clupeidae* - família); Traíra (*Erythrinidae* - família); Branquinha (*Curimatidae* - família); Charuto (*Hemiodontidae* - família); Aracu (*Anastomidae* - família); Pirapitinga (*Serrasalmididae* - família); Piranha (*Serrasalmididae* - família); Pacu (*Serrasalmididae*

²⁵ O Sairé é a mais antiga manifestação da cultura popular da Amazônia. A tradicional festa acontece a mais de 300 anos, mantendo intacto o seu simbolismo e essência. Sua origem remonta às missões evangelizadoras dos padres Jesuítas com os índios da Amazônia. Conta à história que em suas evangelizações os jesuítas envolviam música e dança. Até meados do século passado, o folclore tinha significado puramente religioso. Hoje, a comemoração une o sagrado e o profano. É festejado no mês de setembro com um ritual religioso durante o dia, culminando com a cerimônia da noite quando são realizadas ladainhas e rezas. Depois, vem a parte profana da festa com shows artísticos e apresentações de danças típicas e pelo confronto dos botos Tucuxi e Cor de Rosa, ponto alto da comemoração. Para maiores detalhes ver: SANTIAGO, M. S. F. Çairé: a Festa da Amazônia. Santarém - PA: Prefeitura de Santarém, 1999.

²⁶ É o maior peixe de escamas da Amazônia, chegando a atingir mais de 2 metros de comprimento e 100 quilos de peso.

- família); Mapará (*Hypophthalmidae* - família); Surubim (*Pimelodidae* - família); dentre outras.

4.3 BELTERRA: ASPECTOS ECONÔMICOS HISTÓRICOS, CULTURAIS E GEOGRÁFICOS

O município de Belterra é extremamente novo quando comparado aos municípios do Oeste do Pará como Óbidos e Santarém, que detêm mais de 300 anos cada um. Belterra foi criado através da Lei nº 5.928 de 28 de dezembro de 1995, sancionada pelo então governador Almir José de Oliveira Gabriel, tendo sido desmembrado do município de Santarém. Sua instalação ocorreu somente em 1º de janeiro de 1997 após o pleito municipal de 03 de outubro de 1996 (BELTERRA, 2008).

O atual núcleo urbano de Belterra data na década de 1930, ainda quando pertencia ao município de Santarém. O núcleo foi criado por uma iniciativa da companhia *Ford* de automobilismo com sede nos Estados Unidos da América. Na época de sua construção, a proposta da companhia *Ford* era implantar um sistema de cultivo de látex baseado no plantio extensivo de seringueiras para o abastecimento da indústria automobilística da própria companhia. A primeira fase do projeto foi desenvolvida na vila de Fordlândia, mas o relevo acidentado da cidade dificultava a realização total do projeto. Técnicos holandeses e americanos localizaram uma planície ainda na margem direita do Rio Tapajós que levou o nome de Bela Terra, posteriormente, essa região foi chamado de Belterra (BELTERRA, 2004). O terreno plano da cidade permitiu a mecanização do plantio e colheita da seringa. Os solos, com uma subcamada bastante fértil da terra preta, decorrente do uso por populações indígenas pré-colombianas, também contribuiu para a implementação do projeto. A produção de látex obteve seu rendimento máximo entre 1938 e 1940. Nesse período, Belterra foi o maior exportador individual de borracha do mundo, propiciando a cidade o melhor período de desenvolvimento de sua história (CASTRO, 2008).

De acordo com Castro (2008), o clima da região é do tipo AM, segundo a classificação Köppen. Caracteriza-se por ser quente e úmido, característica de regiões tropicais. O clima não está sujeito a mudanças significativas de temperatura devido a sua proximidade da linha do Equador, porém apresenta sazonalidade marcada por períodos chuvosos e secos com duração média de seis meses cada. A temperatura média varia de 25 a 28°C, com umidade relativa média do ar de 86 % durante quase todos os meses do ano e amplitude térmica de 5°C.

De acordo com o IBGE (2010) a população do município no ano de 2010 se encontrava no montante de 16.324 habitantes, sendo 6.853 habitantes na zona urbana e 9.471 residentes na zona rural, distribuídos pelos distritos de Aramanaí, Piquiatuba, Prainha, Corpus Christi, São Jorge, São Francisco, Centro (PARÁ, 2011; IBGE, 2010; BELTERRA, 2007).

As principais atividades econômicas do município estão pautadas na cultura extensiva (soja, arroz, milho). Além destes três produtos, destaca-se na produção agrícola o feijão, tomate, mandioca, café, urucum, pimenta do reino (produção familiar) e frutas como coco, tangerina, banana, abacate, laranja, limão se destacam na fruticultura local. A pecuária também tem um papel importante no município, com rebanhos de bovinos, bubalinos, equinos, galos, frangas, pintos, assininos, muares, ovinos, caprinos e vacas ordenhadas (PARÁ, 2011).

O quadro a seguir apresenta um panorama geral da população ocupada pelas principais atividades econômicas do município. Nesse contexto, destaca-se principalmente as atividades agrícolas, de pecuária, silvicultura, extração madeireira e a pesca.

Quadro 17 - Pessoas ocupadas em Belterra por atividade principal

SEÇÃO	POPULAÇÃO OCUPADA	%
Agricultura, pecuária, Silvicultura, exploração florestas e pesca	2.129	61,93
Indústria extrativa, indústria de transformação e distribuição de eletricidade, gás e água	258	7,50
Construção	89	2,59
Comércio reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	139	4,04
Alojamento e alimentação	63	1,83
Transporte, armazenagem e comunicação	99	2,88
Intermediação financeira e atividade imobiliária, aluguéis e serviços prestados às empresas	32	0,93
Administração pública, defesa e seguridade social	169	4,92
Educação	198	5,76
Saúde e serviços sociais	48	1,40
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	43	1,25
Serviços domésticos	132	3,84
Atividades mal definidas	39	1,13
TOTAL	3438	100

Fonte: PARÁ (2011).

Recentemente a atividade turística vem crescendo, sobretudo com o fluxo turístico nas praias de Pindobal e na FLONA Tapajós, em especial nas comunidades de Maguary e Jamaraquá. Portanto, a falta de uma melhor estrutura e carência de profissionais na prefeitura impossibilita um melhor planejamento do turismo no âmbito municipal. O órgão oficial de turismo municipal é a Secretaria Municipal de Turismo e Meio Ambiente (SECTUMA), na

ocasião da pesquisa, conduzida pelo secretário João Rocha. Os aspectos turísticos serão discutidos em outra seção com maior nível de profundidade.

Do ponto de vista histórico, o município de Belterra tem dois momentos bem distintos. O primeiro foi o período em que os norte-americanos construíram a Vila de Fordlândia durante as décadas de 1930 e 1940 ainda na primeira metade do século XX. A experiência da empresa *Ford Motor Company* em plantar borracha na Região do Tapajós marcou o município expressamente pela arquitetura da sede de Belterra e as histórias de vida de diversos habitantes da região (BELTERRA, 2008).

A outra experiência vivenciada pelo município, ainda atrelada à Santarém, foi a criação da FLONA (Floresta Nacional do Tapajós) em 1973. A área da FLONA envolve 83% do total do município. Os debates sobre a criação da FLONA marcaram uma parte importante da história recente do município, um debate ainda em aberto nos dias de hoje. O processo de surgimento, desenvolvimento, “boom” e queda da borracha é bastante complexo, e descrevê-lo iria ultrapassar o foco deste trabalho. O importante a ser entendido é que a economia da borracha, que foi o produto principal de exportação da Amazônia, principalmente no final do século XIX, entrou em decadência na primeira década do século XX com a entrada da borracha plantada no Continente Asiático. A borracha existente na Amazônia não era plantada, era extraída da floresta. No início do século XX, começou a ser pensada a necessidade de plantar borracha na Amazônia, no entanto, iniciar uma plantação de borracha era um negócio arriscado, que necessitava de muitos recursos e um tempo longo para ser efetivado. A partir de 1920, a *Ford Motor Company* iniciou negociações com o governo brasileiro para começar plantações de Seringueiras na Amazônia; nas duas décadas seguintes, ela iria realizar seu projeto que daria origem ao município de Belterra (IBAMA, 2004; BELTERRA, 2008; CASTRO, 2008).

De acordo com Castro (2008) após diversas negociações com o governo brasileiro, a *Ford Motor Company* se instalou onde hoje se encontra o município de Aveiro, em Fordlândia, no entanto, devido a problemas técnicos e a um reconhecimento melhor da região, os norte-americanos decidiram trocar suas terras em Fordlândia mudando para Belterra. Na perspectiva dos norte americanos, Belterra tinha diversas vantagens em relação à Fordlândia. O local ficava em um “plateau” distante do Rio Tapajós, o suficiente para não ser afetada pelas cheias do rio, e o porto que eles construíram se localizava em um dos pontos mais profundos do rio, o que permitia que navios atracassem durante todos os meses do ano, mesmo no período da seca. Em 1936, a Ford iniciou sua plantação na região. O projeto da plantação era enorme e extremamente ambicioso, mas os problemas continuavam se

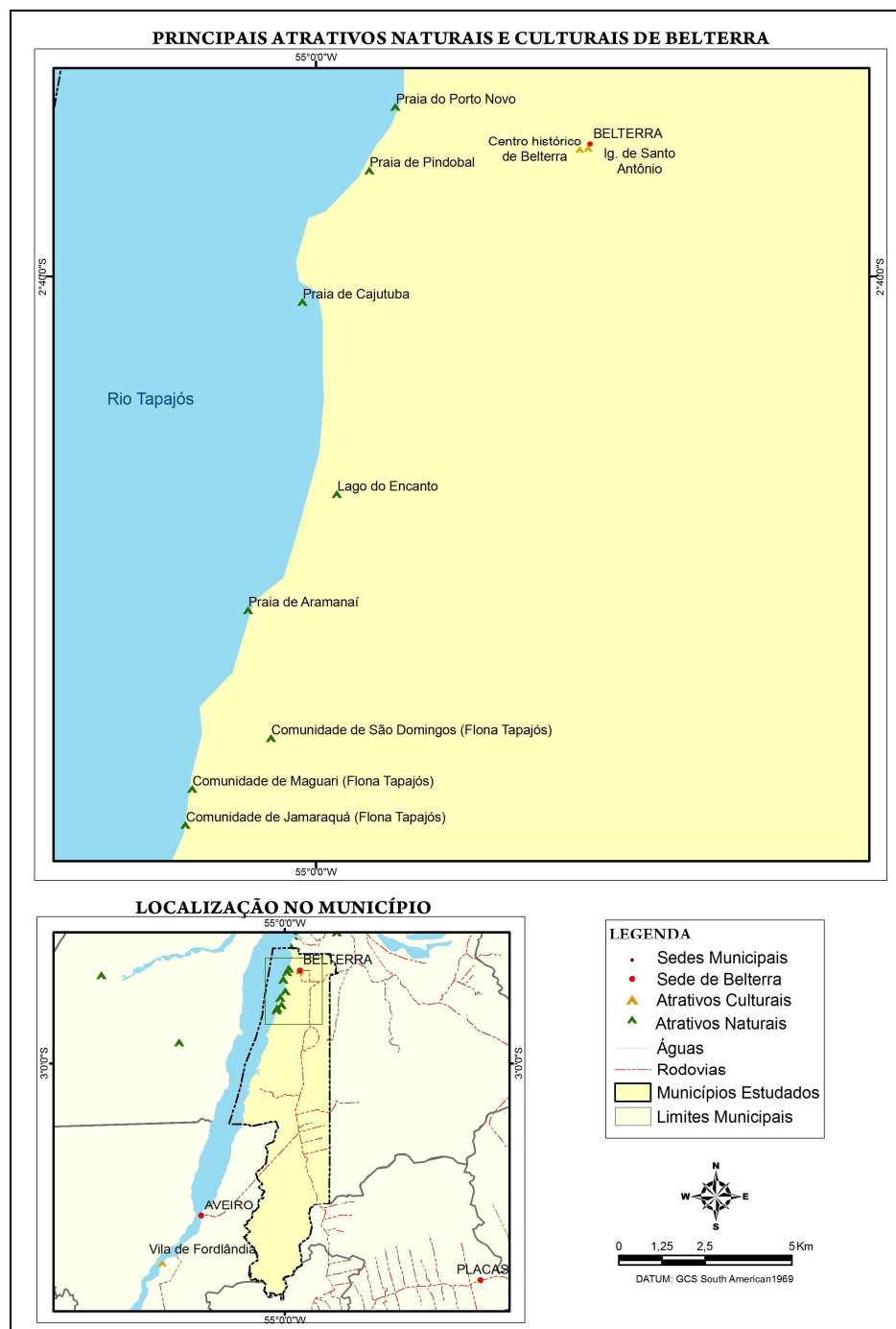
acumulando, pois a produtividade de Belterra ainda não era a que os norte-americanos almejavam.

Assim como o município de Santarém, Belterra também detém inúmeros atrativos turísticos que podem compor produtos e adequá-los para a comercialização da cadeia produtiva. Apesar do número significativo de atrativos, são os naturais que tem a maior procura e interesses pelos turistas que visitam o município. O centro histórico da cidade e a FLONA Tapajós contemplam a programação de roteiros institucionais e comerciais das principais agências de viagens da região.

4.4 POTENCIALIDADE TURÍSTICA AMBIENTAL E CULTURAL DE BELTERRA

Assim como o município de Santarém, o município de Belterra detem inúmeros atrativos naturais que despertam grande interesse de turistas, como as praias de Porto Novo, do Pindobal, Praia do Cajutuba, Praia de Aramanaí, Lagoa do Encanto. O mapa a seguir apresenta uma distribuição geográfica dos principais atrativos naturais do município. Vale destacar que os atrativos mais visitados são as praias de Pindobal, do Porto Novo, Aramanaí, além das comunidades existentes no interior da FLONA Tapajós.

Mapa 5- Principais atrativos naturais e culturais de Belterra



Fonte: Elaboração própria (2012).

Fotografia 11 - Crianças na praia de Pindobal em Belterra



Fonte: Pesquisa de campo.

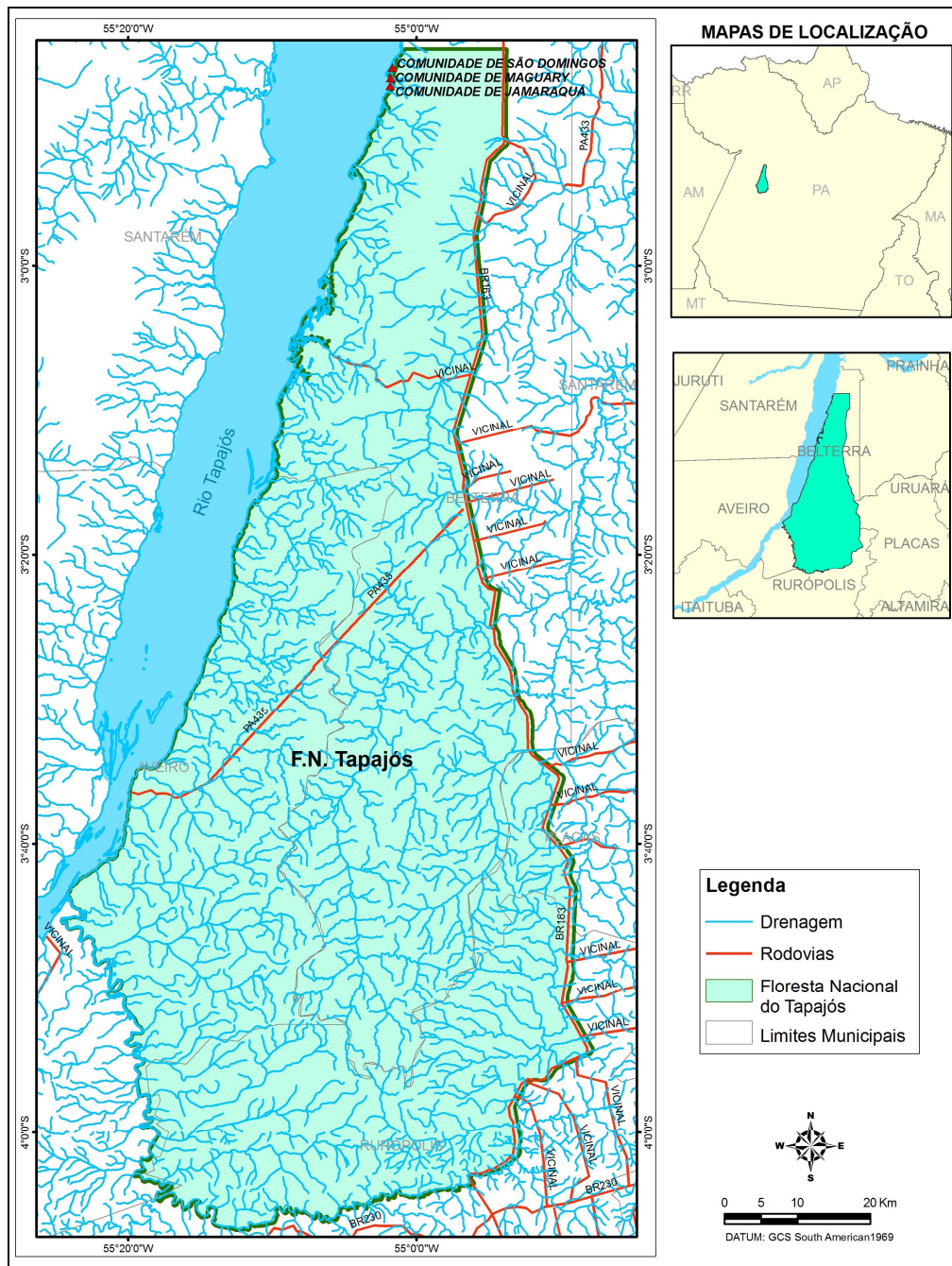
Apesar de ser notório o interesse da população local e regional pelas praias abundantes ao longo do Rio Tapajós, sem sombra de dúvida é a FLONA Tapajós que exerce um maior poder de atração, principalmente no que concerne aos turistas de outras regiões do estado, do Brasil e do exterior.

Os dados referentes à FLONA Tapajós foram trabalhados a partir da leitura do plano de manejo elaborado pelo MMA (BRASIL, 2004). Criada em 1973, a FLONA Tapajós tinha como principal propósito de ser uma reserva de recursos naturais (principalmente madeira) em uma área de intensa ação humana. De imediato, surgiram conflitos com as populações já estabelecidas na região, conflitos esses que duram desde os anos 1970. A intenção inicial do Governo era de retirar os moradores da área, mas a organização destes e sua resistência acabaram por impedir isso.

Com o fim da ditadura militar e uma mudança de orientação em direção a uma consciência mais ecológica, a FLONA mudou tanto seu objetivo como sua relação com as comunidades tradicionais existentes na região. A FLONA Tapajós (hoje sob responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO) tem crescido e se apresenta como um dos maiores potenciais turísticos da região.

A FLONA Tapajós é uma unidade de conservação criada pelo Decreto n° 73.684 de fevereiro de 1974, tem uma área de 544.927 hectares (600 mil hectares no decreto de criação) e abrange os municípios de Aveiro, Belterra, Placas e Rurópolis. As coordenadas Geográficas da FLONA são 2°45" a 4°10" S e 54°45" a 55°30" W. Dentre os principais atrativos localizados no interior da FLONA estão o Rio Tapajós, a Floresta e o *modus vivendi* da população que reside naquela localidade. Dezenas de quilômetros de praias com águas límpidas atraem milhares de turistas todos os anos, principalmente no período compreendido entre os meses de julho a dezembro.

Mapa 6- FLONA Tapajós



Fonte: Elaboração própria (2012).

Como já comentado anteriormente, é grande a dimensão territorial da FLONA, destacando as centenas de córregos que entrecortam a área, além de ser uma densa floresta tropical. No entanto, apesar da grande potencialidade para o ecoturismo, apenas o norte da área é visitado com maior frequência por ecoturistas brasileiros e estrangeiros.

Não diferente do município de Santarém, Belterra também tem um patrimônio histórico edificado ímpar na Região Amazônica, Além das construções o município também dispõe de manifestações culturais significativas a ponto de comporem roteiros turísticos. O centro histórico, por exemplo, bem distinto na região, representa a ocupação dos norte-americanos no período em que Henry Ford explorou as terras do município para produção do látex na primeira metade do século XX. O período de maior visitação ocorre entre os meses de julho e dezembro, momento de redução das chuvas na região. De acordo com a Prefeitura Municipal de Belterra (2004), o centro histórico desse município é formado pelos prédios construídos na época da presença americana nesse local, e envolvem a vila Americana (que alojava o primeiro escalão da companhia). Depois da saída da Companhia de Belterra, na metade dos anos 1940 do século XX, esse patrimônio passou para o Ministério da Agricultura que foi utilizando os prédios para alojar funcionários do Ministério e parte de suas atividades administrativas na região. Atualmente, os prédios são ocupados pela administração pública e por moradores da região e também abriga os prédios da administração da prefeitura.

Fotografia 12 - Arquitetura americana do norte no centro histórico de Belterra



Fonte: Pesquisa de campo.

Belterra realiza inúmeros eventos que evidenciam a cultura local. O Festival da Iara – FESTIARA ocorre na praia de Aramanaí sempre no mês de julho. O Festival do Licor é outra programação que movimenta a comunidade de Cajutuba. O festival apresenta a produção dos

principais licores da região como o cupuaçu, café e cacau. Na sede municipal, o desde 2005 ocorre o festival da mandioca, com exposição e comercialização dos principais produtos oriundos da mandioca. Finalmente, na comunidade de Pini, ocorre a Festa do Tucunaré. A programação é uma das mais antigas do município, realizada desde a constituição legal de Belterra em 1997, ocorrendo sempre na 3ª semana de setembro. São quatro horas e meia da sede municipal até a comunidade via terrestre e oito horas via barco. Todo o esforço é para observar as canoas enfeitadas e para degustar a “Piracaia”²⁷ de Tucunaré na praia. É concedido um prêmio ao pescador que trazer o maior Tucunaré.

No que concerne à infraestrutura de alimentos e bebidas e dos meios de hospedagem, Belterra não dispõe de um grande número de oferta e de conforto para turistas mais exigentes. O município possui quatro pousadas entre a sede municipal e as praias de Pindobal e Aramanaí, e mais duas pousadas no interior da FLONA Tapajós (comunidade de Jamaraquá e Maguary). Vale destacar também que alguns moradores recebem turistas nas próprias casas, em sua maioria estrangeiros. O número de estabelecimentos gastronômicos também tem baixa oferta, no total de quatro restaurantes. Todos vendem comida caseira e regional.

4.5 HISTÓRICO E ANTECEDENTES LEGAIS DA CRIAÇÃO DA FLONA TAPAJÓS

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2004), a FLONA Tapajós foi criada pelo Decreto no. 73.684 de 19 de fevereiro de 1974. A história construída ao longo de quase 04 décadas é um reflexo dos diversos momentos pelo qual passou a política nacional de meio ambiente e o lugar ocupado pelas unidades de conservação nas ações governamentais. Inicialmente, as Florestas Nacionais foram concebidas como reserva de madeira. Desta forma, a exploração florestal foi, durante muito tempo, o foco das ações de planejamento na FLONA Tapajós. Em 1992, contratou-se uma consultoria sobre manejo de fauna, a qual gerou uma proposta para o desenvolvimento de um plano de manejo de fauna para o conjunto da FLONA. A proposta criticou a superficialidade dos planos de manejo anteriores – centrados na exploração madeireira, e sugeriu que o manejo de fauna na FLONA do Tapajós buscasse atender três objetivos, a saber: a) fornecer subsídios e alternativas para exploração da fauna pelas comunidades ribeirinhas e reduzir ao máximo o impacto da caça de

²⁷ Piracaia em tupi guarani significa “peixe na brasa”. Até a década de 1970 eram comuns as piracaia em frente à cidade de Santarém, com os pescadores ocasionais que aproveitavam as noites enluaradas para preparar a piracaia. O tempo passou e a prática deste hábito indígena mudou, ou simplesmente saíram da rotina destes pescadores. Por outro lado, hoje as agências de viagens estão resgatando esta prática indígena nos roteiros turísticos. Para maiores detalhes ler: LEITE (2004) “Amazônia no Tapajós: uma abordagem turística”.

subsistência sobre o recurso; (ii) preservar o recurso faunístico; (iii) diminuir ao máximo os impactos da exploração madeireira sobre a fauna (LEEUWENBERG, 1992 apud BRASIL, 2004).

Desde a década de 1950, a Região Oeste do Pará compreendida entre as bacias dos Rios Tapajós e Xingu tem sido objeto de uma série de estudos e levantamentos promovidos pelo Governo Federal para mapear os recursos naturais da região (HEINSDIJK, 1958; RADAMBRASIL, 1976). Estes estudos coletaram dados sobre solos, potencial mineral, potencial madeireiro, visando subsidiar a formulação de políticas de ocupação da Região Amazônica. Em 1970, o governo militar do presidente Médici editou o Decreto-Lei 1.106 de 16/06/1970 lançando o Projeto de Integração Nacional- PIN. O Decreto destinou recursos para o financiamento de obras de infraestrutura na região, aprovando a construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém e a instalação de projetos de colonização na faixa de até 10 km à esquerda e à direita destas rodovias. Segundo Dubois (1976), a decisão da criação da FLONA do Tapajós foi definida dois anos depois, após um inventário de reconhecimento conduzido pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) ao longo da Rodovia Cuiabá-Santarém no final de 1972, em trechos da localidade que posteriormente deu lugar a FLONA. O autor argumenta que a decisão foi tomada em função da posição estratégica que áreas de grande potencial florestal ocupavam em relação aos projetos de desenvolvimento pensados para a região na época, oferecendo facilidade de acesso fluvial pelo Rio Tapajós e acesso via terrestre pela Rodovia BR 163. Todavia, a região já estava demarcada para a implantação do Projeto Integrado de Colonização (PIC) de Itaituba, executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), abrangendo os Municípios de Santarém, Aveiro e Itaituba (IBAMA, 2004).

Dentre as possíveis práticas desenvolvidas em unidades de conservação, uma delas vem despertando um significativo interesse através do poder público, o desenvolvimento da prática do ecoturismo. O plano de manejo elaborado pelo Brasil (2004) aponta que as ações voltadas ao ecoturismo surgiram ainda em caráter de planejamento no ano de 1994 a partir de uma avaliação sobre o potencial turístico da UC solicitada pelo IBAMA ao Forest Service/USDA (LENNON et al., 1994).

Segundo Brasil (2004), as atividades de recreação sempre estiveram presentes na FLONA. No entanto, o turismo só passou a ser realizado de forma mais organizada no local a partir de 1993, quando o IBAMA definiu normas para as atividades de recreação, passou a requerer permissão de visitantes, definiu taxas de entrada e regulamentou a visita com guias turísticos.

Os estudos desenvolvidos com o apoio do *United States Department of Agriculture* (USDA) identificaram os atrativos na FLONA e também as debilidades para o ecoturismo. A pesquisa desenvolvida por Tanner; Holmes (1997) buscou identificar o perfil do potencial turista da FLONA e assim obter subsídios para a elaboração de um plano de ecoturismo para a UC. A partir da descrição dos atrativos elaborada pelo IBAMA, foi aplicado um questionário junto a 249 turistas em Manaus, Belém e Santarém, com questões investigando a probabilidade de que os entrevistados viessem visitar a UC, além do tempo de estada, atrativos de interesse, gasto médio na estada e outros dados sobre os respondentes (idade, sexo, procedência, entre outros). Como resultado deste estudo foi apontado a beleza cênica, a possibilidade de apreciar a fauna silvestre de forma visual e auditiva, e guias de qualidade como os elementos mais representativos na simulação de um interesse dos turistas em visitarem a FLONA.

Para a implementação do ecoturismo são necessárias várias ações de forma integrativa, uma delas está relacionada à capacitação. Nesse quesito, Brasil (2004) declarou que tais ações foram concebidas com o propósito de preparar os moradores para a atividade, possibilitando que os benefícios econômicos gerados pela visita sejam apropriados pela população local. Em dezembro de 2001, realizou-se a primeira atividade de capacitação com a organização do “curso de noções básicas de turismo”, do qual participaram 15 moradores das comunidades ribeirinhas com maior demanda de visita - Maguari, Itapuama, Jaguarari, Prainha I e Prainha II. O conteúdo do curso enfatizou temas relacionados à condução de visitantes, resultando na formação de grupos de condutores no ano seguinte por iniciativa dos próprios moradores. A capacitação apoiou-se em material pedagógico específico, produzido no formato de apostila e cartilha.

Em 2002, a capacitação teve por foco aspectos gerenciais da atividade turística. Organizou-se um segundo curso intitulado “gerenciamento e organização comunitária voltada ao ecoturismo na FLONA Tapajós”, conduzido com assessoria de um consultor oferecido pelo SEBRAE, e de um morador da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá, dirigente da Associação de Guias local. O Curso contou com 21 participantes, residentes nas comunidades de Prainha II, Maguari, Jamaraguá e Itapuama. Esta capacitação foi seguida de uma viagem de intercâmbio à RDS Mamirauá, no Estado do Amazonas, com a participação de dois moradores da FLONA, responsáveis pela condução de visitantes nas comunidades de Jamaraguá e Maguari. Aparentemente a visita foi bastante produtiva, permitindo conhecer uma experiência prática que integra as várias dimensões do ecoturismo. No retorno, com o aprendizado da viagem foi compartilhado com o grupo de condutores da FLONA e, como

resultado, os moradores de Jamaraquá se motivaram a elaborar um projeto de pousada para a comunidade (BRASIL, 2004).

As ações posteriores se deram no sentido de planejar, implantar e manter as trilhas no interior da FLONA. Para isso, o curso foi oferecido e contratado pelo Promanejo para que a Fundação o Boticário ministrasse o curso em Guaraqueçaba, Estado do Paraná. No término do curso, 25 condutores foram treinados. Por outro lado, acerca do fortalecimento institucional, foi realizado um curso para os moradores sobre “organização comunitária para a atividade ecoturística”.

Uma das ações desenvolvidas do ponto de vista prático para o uso de turistas em unidades de conservação é a implantação de trilhas interpretativas. As trilhas tem a função do percurso de um ponto A ao ponto B com um tema específico que será evidenciado ao longo do percurso que pode ser abordado tanto por um guia local ou por placas fixadas ao longo do trajeto. Nesse sentido, é possível observar um exemplo de placas implantadas no interior da UC conforme exposto na figura 40. Algumas se encontram em alto grau de degradação, talvez esse fato tenha ocorrido em virtude do material utilizado, uma lona plastificada, semelhantes a um *banner*. Esse tipo de material é vulnerável a uma ação intensa e sistemática de chuva, sol e vento, características peculiares da Região Amazônica.

Fotografia 13 - Modelo de placas instaladas no interior da FLONA Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo.

A implantação de trilhas interpretativas ocorreu em várias etapas, envolvendo colaboradores locais e algumas consultorias contratadas pelo ProManejo. A comunidade do Maguari, uma das mais visitadas na Flona, foi a primeira a ter uma trilha implantada e interpretada. A implantação da trilha do Maguari serviu de experiência piloto e foi, posteriormente replicada em outras trilhas.

O levantamento de dados para implementação da trilha foi executado de setembro de 2001 a outubro de 2002, por uma equipe interinstitucional composta por técnicos da SEMTUR/Santarém, professores da Universidade Federal do Pará (UFPA), condutores da comunidade de Maguari e técnicos da equipe Flona/IBAMA/ProManejo. Esta etapa compreendeu na identificação de percursos potenciais para diferentes tipos de público; identificação das principais espécies arbóreas ao longo da trilha; e georreferenciamento do percurso. Estes dados foram sistematizados e, em seguida, conduzidos a um inventário

florístico para caracterização da fitofisionomia, ou seja, da vegetação do local, e identificados os pontos para implantação de sinalização e para instalação de infraestrutura.

De acordo com Brasil (2004), a instalação de infraestrutura e implementação da trilha foi conduzida por consultoria especializada, envolvendo a construção de uma base de apoio, mirante, placa com mapa da trilha, 15 bancos e 20 placas de madeira artesanais. A trilha foi inaugurada em dezembro de 2002 e, resultando em aumento expressivo do número de visitantes. Em 2003, novos pontos de turismo foram consolidados, abrangendo, além do Maguari, as comunidades: de Jamaraquá, Tauari, Pini, Prainha, Paraíso e Itapuama. Esta ampliação permitiu aumentar a oferta de atrativos e estender os benefícios gerados pela atividade de visitação a um número maior de moradores. Os atrativos das trilhas foram divulgados em novo material promocional lançado em 2004. Com os investimentos em infraestrutura e divulgação aumentou o fluxo de visitantes, exigindo uma coordenação entre operadoras de turismo, condutores, lideranças comunitárias e órgão gestor. Desta forma, realizaram-se reuniões com os setores envolvidos para definir acordos acerca da taxa de visitação, normas de credenciamento de operadoras, procedimentos para emissão de autorização de visitação, entre outros.

O avanço nas parcerias ampliou consideravelmente o grupo de instituições participantes na execução e planejamento das atividades de ecoturismo. Em 2003, a expedição que levantou propostas para a formulação do Plano de Ação anual, reuniu lideranças da Associação Intercomunitária do Tapajós (AITA) e da Associação Intercomunitária de Mini e Pequenos Produtores Rurais (ASMIPRUT), condutores, membros do conselho Consultivo; representantes da Secretaria de Turismo dos Municípios de Aveiro, Belterra e Santarém, técnicos da Flona/IBAMA e ProManejo, assessores do Instituto Mamirauá de Ecoturismo; representante da Resex Arapiuns-Tapajós, e docentes da UFPA e IESPES.

Fotografia 14 - Trilhas utilizadas por moradores e turistas na Flona Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo.

Fotografia 15 - Guia local conduzindo grupo de turistas na comunidade de Jamaraquá



Fonte: Pesquisa de campo.

A organização não governamental PSA promoveu atividades de turismo comunitário em parceria com o Projeto Bagagem²⁸, iniciativa de duas ex-alunas da Fundação Getúlio Vargas que buscou conjugar turismo e desenvolvimento comunitário. Na FLONA, as visitas iniciaram em julho de 2002 e, desde então, trouxeram 52 visitantes em 5 viagens, tendo como principal destino as comunidades de Maguari e Jamaraguá. O PSA oferece ajuda na organização do roteiro e suporte logístico. O Projeto Bagagem divulga a proposta e organizam os visitantes, a maioria da região sudeste do país. A operadora Biosfera Brasil comercializa pacotes do Projeto Bagagem especialmente para visitantes estrangeiros, com valor estimado de entre US\$ 415 e US\$ 465 para os pacotes de 2005. Apesar de bastante interessante, as atividades do Projeto Bagagem vêm sendo desenvolvidas de forma não articulada com as demais, carecendo de ordenamento por parte do órgão gestor.

Durante coleta de dados em campo, foi possível constatar que o principal anseio dos comunitários de Jamaraguá e Maguari perpassam pela construção de “pousadas comunitárias”, iniciativa esta já realizada na RESEX Tapajós-Arapiuns em parceria com o PSA. O interesse surgiu, pois os comunitários levantaram que somente alguns moradores se beneficiam diretamente com o fluxo de turistas no interior da FLONA. Então, os comunitários acreditam que com um empreendimento no campo dos meios de hospedagem, os recursos provenientes poderiam beneficiar um maior número de moradores das comunidades. Apesar desta reivindicação apontada pelos entrevistados, vale destacar que todo visitante paga uma taxa específica à comunidade no qual pernoita ou realiza a caminhada em uma trilha. O valor de R\$ 7,00 (sete reais) é gerenciado pela associação de moradores e direcionado para questões tanto emergenciais, como um transporte de algum comunitário chegar a um determinado local, quanto para assuntos básicos, como manutenção de barracões para realização de festas, e até mesmo para efetivar pagamento de professores de ensino fundamental, como já ocorreu na comunidade de Jamaraguá.

²⁸ O Projeto Bagagem é uma ONG que visa à criação de uma Rede de Economia Solidária de turismo comunitário no Brasil. Sua principal estratégia é apoiar a criação de roteiros turísticos que beneficiam prioritariamente as comunidades visitadas através da geração de renda e participação direta da população local. Para maiores detalhes ver: www.projctobagem.org

Fotografia 16 - Pousada da dona Conceição na comunidade de Jamaraquá (FLONA – Tapajós).



Fonte: Pesquisa de campo.

A fotografia de número 16 destaca a fachada da pousada da Dona Conceição, localizada na comunidade de Jamaraquá. São três quartos bem simples, mas que oferecem tranquilidade aos turistas que visitam a comunidade. O maior fluxo de turistas se dá entre os meses de julho e dezembro, período conhecido como verão amazônico.

Recentemente, o ICMBIO tem buscado controlar o acesso à FLONA. Trata-se de uma UC de uso sustentável, isto é, que permite atividades produtivas desde que sejam respeitadas as normas estabelecidas pelo ICMBIO materializadas no plano de manejo, pois esta categoria de UC requer um rigor acerca das atividades produtivas realizadas no interior da área. A ação envolve também atividades recreativas, como o turismo.

4.6 POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES NO OESTE DO PARÁ: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL (PDTIS)

Dentre as ações que culminaram no andamento da PRT, a elaboração do PDTIS teve uma significativa expressão no que concerne aos investimentos do governo do Estado do Pará. Cerca de R\$ 550.000,00 (quinhentos e cinquenta mil reais), para elaboração de um plano que contemplava as regiões de Belém, Ilha do Marajó e do Tapajós. O edital foi lançado no ano de 2008 e quatro empresas concorreram, sendo duas de Belém, uma de Fortaleza, e

uma de São Paulo. A empresa cearense foi vencedora por apresentar o menor preço, cerca de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais).

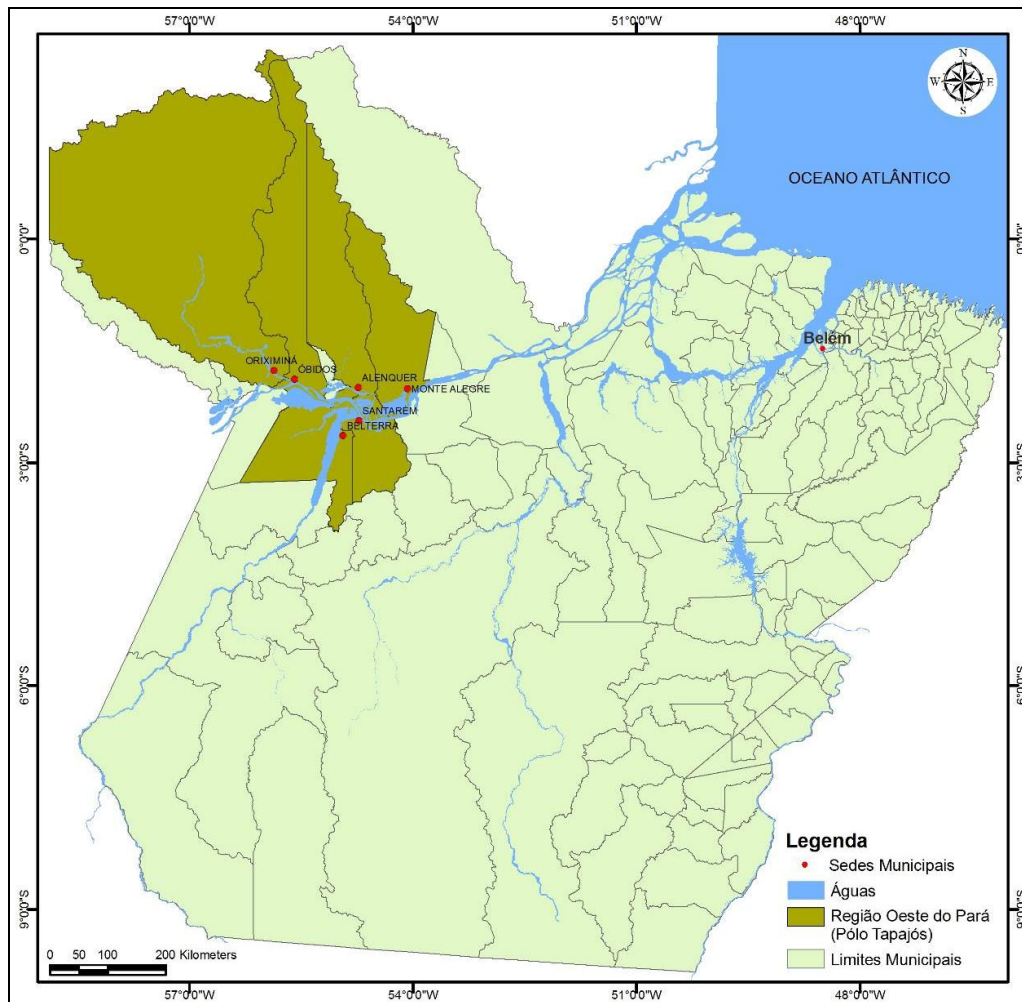
Na Região do Oeste do Estado do Pará, os esforços foram voltados à consolidação de um roteiro denominado “Amazônia Selva e História”. A intenção é que as agências de turismo receptivo contemplassem pontos turísticos e incorporassem serviços que reproduzem a naturalidade da identidade do povo do Oeste do Pará. Nessa lógica, os produtos deveriam seguir os preceitos da regionalização turística, ou seja, através de pacotes turísticos que contemplassem o desenvolvimento de atividades nos municípios de Belém, Santarém e Belterra, sempre ressaltando os valores culturais e ambientais, representativos da realidade da região e considerando a viabilidade operacional.

De acordo com a PARATUR (2009) atualmente, os passeios e atividades mais comercializados pelas agências de receptivo pesquisadas de Santarém são:

- 1) City Tour em Santarém;
- 2) Encontro das Águas dos rios Amazonas e Tapajós;
- 3) Alter do Chão (Lago Verde, Serra da Piroca, Comunidade Ponta de Pedras e, em setembro, o Sairé);
- 4) Belterra (Fordlândia e centro da sede municipal);
- 5) Flona Tapajós (comunidades de Maguari e Jamaraquá – município de Belterra).

Paralelamente ao que vem sendo proposto pelo PDTIS, mas não sobrepondo as ações sugeridas no Plano, o SEBRAE/Santarém, parceiro do Roteiro Amazônia Selva e História, desenvolve o Projeto “Turismo na Região de Santarém” que contempla, além dos municípios do Roteiro (Santarém e Belterra), Oriximiná e Monte Alegre, com previsão de ampliação do roteiro aos municípios de Óbidos e Alenquer. O projeto objetiva aumentar o fluxo de turismo com a comercialização dos produtos e serviços ofertados tanto no roteiro em análise como nesses dois outros municípios.

Mapa7 - Localização do Pólo Tapajós no Estado do Pará.



Fonte: Elaboração própria (2012).

O mapa 7 identifica o campo de atuação do PDTIS, além da expansão no raio de intervenção tanto do Estado quanto de empresas privadas e o Terceiro Setor. Para o SEBRAE a intenção de espraiamento das ações deve ocorrer até o ano de 2016.

No âmbito do Roteiro Selva e História, o papel do SEBRAE/Santarém restringe-se a ação de capacitação empresarial, de forma a dotar os empresários e as comunidades envolvidas no roteiro de ferramentas e conhecimentos específicos para a gestão de suas respectivas atividades.

De acordo com a empresa de consultoria cearense Expansão, vencedora da licitação em 2009, os agentes de receptivo de Santarém entrevistados afirmaram que o processo de criação:

Foi adequado, pois possibilitou a participação de todos os atores envolvidos. Porém, como eles mesmos destacaram, a participação poderia ter sido mais efetiva tanto em

termos de assiduidade nas reuniões quanto na qualidade das contribuições por eles apresentadas durante o processo de criação do Roteiro (PARATUR, 2009, p. 22).

Nesse contexto, de acordo com os representantes entrevistados das agências de receptivo de Santarém, já há uma procura significativa pelo roteiro “Amazônia Selva e História”. A satisfação dos turistas pelo produto é maior quando eles passam pouco tempo na zona urbana dos municípios e mais tempo em contato com as comunidades tradicionais e com a floresta. Para otimizar a experiência dos turistas que visitam a Região do Tapajós, foram definidas várias estratégias divididas em 5 grandes grupos para garantir um nível elevado de competitividade do destino Santarém e Belterra, com intuito de atrair e gerar uma satisfação em nível internacional. Para isso, o PDTIS sugere estratégias para serem implementadas até o ano de 2013 conforme exposto a seguir:

Quadro 18 - Sistematização das principais propostas do PDTIS para o período de 2010 a 2013.

PRODUTO TÚRISTICO	COMERCIALIZAÇÃO	FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL	INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS BÁSICOS	GESTÃO AMBIENTAL
Criar Selos de Qualidades para os Serviços e Produtos Turísticos	Construir e implantar um plano de marketing com a intenção de manter o destino turístico nos principais mercados emissores do Brasil e do mundo	Melhorar a estrutura organizacional e operacional da gestão pública do turismo	Melhorar o nível de atendimento do sistema de cobertura do saneamento básico	Desenvolver planos ambientais sustentáveis
Atualizar o Inventário Turístico	Estimular a promoção com a intenção de manter o destino turístico na mídia dos principais mercados emissores do Brasil e do mundo	Estimular as parcerias entre os órgãos oficiais do turismo e construir estruturas de governança local	Melhorar o sistema de limpeza urbana nas áreas não atendidas ou com cobertura insuficiente	Criar instrumentos de monitoramento, controle e avaliação das ações mitigadoras
Realizar Pesquisa de Demanda para a Qualificação Profissional e Empresarial na Atividade Turística	Elaborar material promocional para o Pólo Tapajós	Executar programa de qualificação em gestão pública	Ampliar e implantar o sistema de iluminação pública nas áreas potencialmente turísticas	Conscientizar a população em relação à preservação ambiental
Ampliar e Diversificar os Produtos e Serviços Turísticos;	Estimular a promoção e a comercialização dos destinos do Pólo Tapajós.	Construir estruturas de governança local e a participação dos mais diversos segmentos da atividade.	Implantar o sistema de Segurança e vigilância permanente nos pontos turísticos	Desenvolver o Pólo Tapajós em bases econômica e ambientalmente sustentáveis, com foco no ecoturismo
Qualificar os Profissionais e os Empresários			Melhorias no embarque, desembarque, passarelas e vias de acesso	
Reconhecer e Mapear a Cultura Indígena e Quilombola			Realizar pavimentação mantendo as vias em condições favoráveis de acessibilidade e trafegabilidade	
Desenvolver instrumentos de pesquisa, controle e				

avaliação da atividade turística				
Ampliar e diversificar os produtos e serviços turísticos				
Reformular e implantar o sistema de sinalização turística				
Promover o atrativo turístico				
Desenvolver o turismo, o artesanato e a cultura local				
Desenvolver o Ecoturismo no Pólo Tapajós				
Desenvolver o turismo de Base Comunitária promovendo o artesanato e a cultura local				

Fonte: Elaboração própria a partir de PARATUR (2009).

Durante a visita de campo foi possível observar que algumas ações foram executadas ou estão em processo de implantação. Vale destacar principalmente que ações, como elaboração de planos, são comuns a serem atingidas, pois dependem basicamente da contratação de uma empresa ou um consultor para fazê-lo. Já as ações para efetivação do cumprimento do plano propriamente dito, estas esbarram em uma série de dificuldades. Primeiro na participação efetiva dos integrantes das instâncias de governança, e em segundo lugar a questão financeira é outro fator impeditivo que permeia dentre as dificuldades na execução das ações. O plano de *marketing*, por exemplo, a primeira ação do PDTIS no quesito comercialização, foi elaborada pela ABETA e tem como as principais metas:

1. Aumentar em 20% a geração de empregos diretos e em 50% de empregos indiretos e/ou sazonais;
2. Elevar entre 10 e 15% as divisas geradas pela atividade turística no Estado;
3. Aumentar o fluxo turístico nacional e internacional em 30% tendo como destino o Estado do Pará;
4. Ampliar em 60% a oferta de produtos turísticos de padrão nacional e internacional, aumentando em 20% o número de municípios participantes dos roteiros turísticos do Estado;

5. Implementar, até 2011, um modelo de gestão participativa para o turismo, com efetiva inserção comunitária nas diretrizes políticas para o setor.

A quantificação das metas ora apresentadas acima são na prática quase que impossível precisá-las, face à complexidade da atividade turística e na fragilidade de uma metodologia que exponha com maior propriedade os recursos provenientes da atividade turística. Talvez o que deve ser mais acertado seja um estudo acerca dos meios de hospedagem e no quantitativo de produtos e serviços comercializados pelas agências de viagens para entender o real papel da atividade para a economia local e regional. No que diz respeito à implantação de um modelo de gestão participativa, a meta 5 encontra dificuldades na participação efetiva do grupo diante da participação regular de apenas parte da composição do grupo. Ainda acerca desta meta, é visível uma participação desigual nas entidades que compõem tanto o grupo gestor, fórum regional de turismo, quanto o conselho municipal de turismo. Sobre estas três instâncias de governança serão tratadas no próximo tópico desta tese. A seguir, serão expostas algumas ações do PDTIS com seus respectivos prazos e valores que serão destinadas com vistas ao aumento do fluxo turístico no Oeste do Estado do Pará.

Quadro 19 - Investimentos para o Fortalecimento do Produto Turístico do Pólo Tapajós (Prioridade A).

AÇÕES	VALORES US\$ / R\$	ANO DE EXECUÇÃO			
		2010	2011	2012	2013
Criação de um selo de qualidade para o segmento de meios de hospedagem para o pólo Tapajós, precedido de capacitação	US\$ 53.191,00 / R\$ 100.000,14			X	
Criação de um selo de qualidade para o segmento de alimentos e bebidas para o pólo Tapajós, precedido de capacitação	US\$ 53.191,00 / R\$ 100.000,14			X	
Criação de um selo de identificação e qualificação para o artesanato do pólo Tapajós, precedido de capacitação (design e acabamento)	US\$ 53.191,00 / R\$ 100.000,14			X	
Criação de um selo de qualificação para as embarcações do pólo Tapajós	US\$ 26.595,00 / R\$ 50.000,07			X	
Atualização do inventário turístico do pólo Tapajós	US\$ 26.595,00 / R\$ 50.000,07		X		
Elaboração de pesquisa diagnóstica para identificar a demanda de qualificação profissional e empresarial nos ramos de atividades turísticas para o pólo Tapajós	US\$ 106.383,00 / R\$ 200.000,28	X			
Execução do programa de qualificação profissional e empresarial para o pólo Tapajós	US\$ 452.127,00 / R\$ 849.999,40		X		
Formatação de novos produtos e roteiros para o pólo Tapajós	US\$ 26.595,00 / R\$ 50.000,07				X
Mapeamento cultural das populações tradicionais (indígena, cabocla e quilombola) em relação a etnia, línguas, mitos, costumes, lendas, folclore, músicas, artesanatos, danças,, eventos, gastronomia, religiosidade e práticas de pajelança para ações de divulgação,	US\$ 425.531,00 / R\$ 799.999,33		X		

implementação do centro de interpretação da cultura tradicional e elaboração do circuito cultural, precedido de capacitação para a comunidade local e os condutores de trilhas					
Desenvolver pesquisas de mercado turístico para o pólo Tapajós	US\$ 53.191,00 / R\$ 100.000,14		X		
Posto de informações turísticas no aeroporto do município de Santarém com auto-atendimento	US\$ 26.595,00 / R\$ 50.000,07				X
Sinalização turística na rodovia Fernando Guilhon, acesso ao aeroporto Maestro Wilson Fonseca e em toda área urbana de Santarém até o eixo forte de Alter do Chão (não foi definido prazo)	US\$ 107.658,00 / R\$ 202.397,09				
Urbanização, ampliação e contenção da Orla de Alter do Chão até o centro de apoio ao turista (CAT) no município de Santarém (não foi definido prazo)	US\$ 250.637,00 / R\$ 471.197,81				
Padronização das Barracas dos Vendedores Ambulantes de Alter do Chão no Município de Santarém	US\$ 42.553,00/ R\$ 80.000,47				X
Construção de um Centro de Recepção de Visitantes na Comunidade de Ponta de Pedras no Município de Santarém	US\$ 79.787,00/ R\$ 150.000,21		X		
Revitalização da Casa do Bosque das Seringueiras no Município de Belterra para Expor o Acervo Histórico Henry Ford.	US\$ 173.404,00/ R\$ 326.000,17			X	
Revitalização da Praça Brasil no Município de Belterra.	US\$ 121.434,00/ R\$ 228.296,60			X	
Revitalização do Vagão do Porto na Comunidade de Pindobal no Município de Belterra.	US\$ 121.434,00/ R\$ 228.296,60			X	
Construção de um Centro de Apoio ao Turista (CAT) integrado as UCs – para Informações Turísticas e Ambientais, Exposição e Comercialização de Artesanato, Especiarias Regionais no Município de Belterra.	US\$ 132.978,00/ R\$ 250.000,35		X		
Implantação de sinalização turística na FLONA no município de Belterra Integrada às Unidades de Conservação.	US\$ 42.553,00/ R\$ 80.000,47		X		
Implantação da Sinalização Turística no Município de Belterra Integrada às Unidades de Conservação.	US\$ 42.553,00/ R\$ 80.000,47		X		
Potencialização dos Roteiros de Ecoturismo nas Unidades de Conservação (FLONA e RESEX) instituídos pelo PROECOTUR.	US\$ 79.787,00/ R\$ 150.000,21				X
Construção de um Centro de Referência Integrado em Tradições Turísticas e Culturais do Pólo Tapajós no Município de Santarém, Composto por Biblioteca, Museu do Índio e do Sairé, Arqueologia, Artesanato, Inclusão Digital, Auditório Multiuso (para pequenos eventos), Salas de Multiuso (para oficinas) e Praça.	US\$ 6.781.914,00/ R\$ 12.749.999,95		X		

Fonte: PARATUR (2009).

No quadro apresentado acima, é possível observar uma série de ações delineadas pela empresa cearense, contratada pelo Governo do Estado do Pará, ações para a construção de infraestrutura turística; revitalização do patrimônio histórico; realização de pesquisas e qualificação profissional foram objeto de inclusão no PDTIS para que fosse cumprido no período entre 2010 e 2013.

Com a pesquisa de campo foi possível observar um grande atraso nas ações previstas no plano, pois apenas o mapeamento cultural da região, que apesar do atraso já foi iniciado em meados de 2012. Destaca-se que até o presente momento, não foram iniciadas as obras, inclusive os tópicos referentes à sinalização turística e reforma e ampliação do cais em Alter do Chão sequer foi definida o prazo para conclusão.

Outra ação iniciada embora muito pontual, contemplando apenas o município de Santarém, foi à realização da pesquisa de demanda turística. Vale destacar que esta pesquisa foi realizada pela prefeitura municipal de Santarém, em parceria com as instituições de ensino do município, portanto, sem recursos do governo do Estado do Pará. Dentre as ações elencadas no plano, uma chamou atenção, a criação de selos de qualidade nos mais diversos setores turísticos, com fins de melhorar a qualidade do produto turístico. Destaca-se a importância e a consonância desta ação para tornar o destino competitivo do ponto de vista internacional, como proposto pelo MTUR, porém, além dessa preocupação, o mais importante é não descaracterizar a identidade do povo amazônida, pois são estes elementos tradicionais que diferenciarão os produtos de Santarém e Belterra dos demais oferecidos no território nacional e internacional.

Acerca dos pontos apresentados pela consultoria Expansão referentes ao desenvolvimento do turismo na Região, foi questionado parcialmente por todos os integrantes da instância de governança. Muitos integrantes criticaram a forma de como foi conduzida a pesquisa da empresa em questão, pois alguns consultores foram flagrados em momento de descontração nas horas de trabalho. Além disso, questionaram algumas obras como não prioritárias tanto para a população local como para turistas que visitam o destino Santarém e Belterra.

5 CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DE SANTARÉM E BELTERRA

As mudanças no cenário político ocorridas na década de 1980 forçaram o Estado a redesenhar as políticas públicas sob um ponto de vista mais democrático, elaborando estudos e metodologias para análise de políticas em diversas dimensões, tais como: identificação e análise do referencial ético-político que fundamentou a política; dos determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política; dos princípios de justiça, explícitos e implícitos, identificando possível privilegiamento da acomodação social (caráter mantenedor ou meramente distributivo) ou promoção da equidade social (caráter redistributivo).

O interesse de analisar políticas públicas não se restringe meramente a planos, programa e projetos, a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político, conteúdos. De acordo com a literatura sobre *policy analysis* há três grandes dimensões da política. Assim, o emprego dos termos em inglês de *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy*, para os conteúdos da política. Para Frey (2003) a dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que se refere à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. Por fim, a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

As dificuldades na implementação de programas governamentais tem sido entendidas como uma das dimensões cruciais, ou talvez a mais importante para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Silva et. al. (2000) defende a ideia que as avaliações de políticas públicas, programa e projetos, devem focar de forma privilegiada o processo de implementação. Para a autora, a implementação, etapa que corresponde apenas a um estágio do processo permitem que as ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.

Os problemas relativos à implementação de políticas, em primeiro lugar, resultam de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores. Em segundo lugar, são gerados por problemas de natureza política na efetivação dos programas ou

políticas. Em terceiro lugar, derivam da resistência e boicotes realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política – em muitos casos setores da máquina administrativa estatal (SILVA et. al., 2000).

A observação empírica de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis, primeiramente porque tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em segundo lugar, porque os formuladores de políticas não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o ambiente da política no futuro. Já em terceiro lugar porque os planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Finalmente, em quarto lugar, não menos importante, os formuladores expressam suas preferências individuais ou coletivas através dos programas e políticas, cujo conteúdo substantivo pode ser divergente do interesse da coletividade (SILVA, et al., 2000).

Dessa forma, é possível afirmar que a implementação das políticas passa a estar fortemente atrelada a estruturas de governança (*governance*). Governança entendida aqui enquanto regras do jogo político e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação (SCHNEIDER, 2005).

Uma corrente teórica importante para o entendimento da avaliação de políticas públicas denominado de institucionalismo histórico (HALL et al., 2003) desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política, em termos de grupos e contra a estrutura-funcionalista, que dominavam a ciência política nos anos 1960 e 1970. Os teóricos desta corrente prestaram atenção, sobretudo ao modo de como as instituições repartiam o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses em acesso desproporcional ao processo de decisão. Enfim, embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, procuraram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos sócio-econômicos e a difusão de ideias.

Na outra via, surge como paralelo a esta corrente o termo “neo-institucionalismo”, também conhecido como escola da escolha racional, os teóricos desta escola importaram de

maneira fecunda no domínio da ciência política recursos emprestados à “nova economia da organização” que insiste na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. A Escola da escolha racional abriga certo número de debates internos e existem certas variantes entre uma análise e outra. No entanto, a busca de pontos comuns revela quatro propriedades ligadas a esse enfoque que estão presentes na maioria das análises. Em primeiro lugar, os teóricos empregam uma série de características de pressupostos comportamentais. Em segundo lugar, os teóricos da escola de escolha tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva. Em geral esses dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo. Em terceiro lugar, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual. Por fim, em quarto lugar, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições. Em geral eles começam utilizando a dedução para chegar a uma classificação estilizada das funções desempenhadas por uma instituição (HALL et al., 2003).

Para Arretche (2007) a análise dos efeitos das instituições políticas sobre o comportamento dos atores políticos ou sobre o conteúdo das decisões políticas ganhou grande proeminência nos estudos em ciência política realizados no Brasil, então, a pergunta que fica no ar, quais são as instituições mais adequadas para que tenhamos um sistema democrático, representativo e estável?

A análise sob o ponto de vista da *policy cycle* é um importante recurso, pois ocorre em um ambiente organizacional em que agentes de mercado, atores estatais, e instituições não governamentais interagem fortemente entre si, assim as noções de hierarquia e controle fazem sentido. Elas dão lugar à negociação, barganha e troca enquanto princípios organizadores da implementação.

Para que o processo de avaliação das políticas públicas seja constituído é necessário um esforço articulado não necessariamente linear, mas que conjugue as etapas da constituição do problema ou da agenda governamental, ou seja, é preciso ter o reconhecimento da sociedade, apresentar a possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a mídia e grupos de pressão. Outra etapa importante nesse processo é o de formulação de alternativas de política, seguidas pela adoção da política e implementação ou execução dos programas.

Na ótica de Silva (2001) as políticas são transformadas em programas quando as condições iniciais são criadas, mas sua materialização só ocorre com a implementação, se constituída a fase mais abrangente e talvez mais complexa do processo das políticas públicas. É necessário entender, portanto, que uma política pública, desde sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão do trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação de sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades.

Os principais sujeitos do processo são: a) grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade; b) partidos políticos ou políticos individuais; c) administradores e burocratas; d) técnicos, planejadores e avaliadores responsáveis. Já as lógicas e perspectivas assumidas pelos sujeitos perpassam pela racionalidade administrativa, racionalidade política, racionalidade legal e racionalidade de resultados.

A diversidade de sujeitos sociais e de racionalidades, acima expostos, conduz, necessariamente, a desencontros, embates e conflitos na medida em que se têm diferentes interesses, diferentes competências e papéis, produzindo diferenciação da perspectiva de tempo, que orienta cada racionalidade, sendo difícil o estabelecimento de limites e de consenso (SILVA, 2001, p. 43).

Nessa perspectiva, de estudar as relações entre diferentes atores sociais Vidal (2006) afirma que as teorias sociológicas sempre tentaram descobrir as causas, as tendências e a complexidade dos processos de novas propriedades sociais. Diante disso, é necessário que os desdobramentos do Estado efetivem mudanças sociais para instituições, atores e agentes sociais em caráter profundo, pois muitas ações não alcançam o sentido *stricto sensu*.

Há um certo consenso, entre estudiosos da ciência política acerca da perda da capacidade de intervenção efetiva, principalmente nos países antes chamados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, o que instalou uma crise de governança sem precedentes a partir dos anos 1980. Esse processo resultou uma discussão que tem despertado vários estudos que envolvem elementos de governança e governabilidade gerando uma reengenharia institucional que permite transformar a democracia em um jogo interativo, praticado em diferentes e múltiplas arenas. Para Azevedo; Anastasia (2002), governança e governabilidade estão intrinsicamente relacionados, porém há algumas diferenças, para os autores o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, já a governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. Para a compreensão desses processos

Azevedo; Anastasia (2002) sugerem como procedimento metodológico o estudo dos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e os arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através de fronteiras dos sistemas político e econômico. Resumindo, a capacidade de governança deve gerar um canal de institucionalização legítimo e eficiente; de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas.

A estes canais de articulação e cooperação entre diferentes atores são denominados por Avritzer (2000, p. 18 apud AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 82) de instituições “híbridas ou mistas” são “formadas em parte por representantes do Estado, em parte da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta”. Dessa forma, a expectativa é que esses grupos participem na elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Assim, paralelamente aos instrumentos formais da democracia representativa, surgem novos mecanismos de responsabilização que enfatizam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão das políticas públicas, isto é, a construção de arenas públicas onde as chamadas instituições híbridas podem viabilizar uma aproximação e participação dos cidadãos acerca do controle social e dos serviços públicos em geral.

Sobre o processo decisório, Vidal (2012) apresenta uma importante discussão acerca da teoria da decisão a partir de uma análise de dois importantes teóricos da sociologia no campo das decisões nas organizações. Lucien Sfez com uma teoria crítica da multirracionalidade linear (baseada em funcionalidades múltiplas, a teoria considera a decisão como um processo diluído na totalidade da sociedade, onde a liberdade do sujeito adquire o papel central) e Niklas Luhmann com a teoria dos sistemas autorreferenciais (baseado em um conceito puramente epistemológico, onde o sistema constituído por decisões mutuamente entrelaçadas formam um sistema organizacional) podem contribuir para uma reflexão e compreensão dos processos decisórios de instâncias de governança com as estudadas nesta pesquisa. Para Vidal (2012), a tomada de decisão se trata de um ato de eleger ou selecionar algo, isto é, se trata de um processo mental em que é possível identificar as ações que serão tomadas para conseguir solucionar um problema, ou então uma abdicação de algo para atingir um determinado objetivo.

As reflexões das duas correntes teóricas ajudam a compreender a configuração das organizações que, na medida em que aumentam em número, conseqüentemente aumentam no nível de complexidade de análise no processo decisório, pois as organizações se sustentam mediante decisões por meio das quais se formulam as regras de inclusão ou exclusão que

determinam seus limites. Para Vidal (2012) entre as decisões existe uma interdependência entre as mais relevantes e as menos relevantes que permite o reconhecimento de alternativas, além de calcular as consequências das tomadas de decisões. Diante dessas reflexões, é válido destacar o papel da teoria da decisão no processo de planejamento e gestão das políticas de turismo, como a de regionalização que vem se destacando como a mais importante desde a criação do MTUR no ano de 2003, pois se observa que a natureza do PRT se baliza num modelo sistêmica aberto, onde as instâncias de governança exercem um papel de destaque de alimentação do processo, uma relação entre “tomador de decisões” (instâncias de governança) *versus* “decididos” (população local).

A leitura da Região Amazônica, sobretudo nos municípios de Belterra e Santarém, *locus* da pesquisa, demonstra os meandros de uma política específica de um setor, o turístico, contribuindo para a reconfiguração da dimensão das cidades. Nesse caso, especificamente o último PNT 2007/2010, ainda a ser discutido neste trabalho, cujo principal programa é o PRT, vai ao encontro das ideias de desenvolvimento, formulação e implementação de políticas públicas e de desenvolvimento do turismo e fomento às atividades do setor a partir do investimento público e privado, convênios e editais para melhoria de infraestrutura e elaboração de produtos que possam ser comercializados e concorrer no mercado internacional.

As redes de relações pautadas nas dinâmicas das cadeias produtivas, dos arranjos e mecanismos econômicos, além dos processos relacionados à gestão turística, isto é, de governabilidade, engendram (mas também são engendrados) pela relação com as políticas de planejamento regional e local. Nessa ótica, acredita-se que o PRT produz um território híbrido, porque ele não produz isso só, mas também porque ele, como aspecto da política de desenvolvimento, regional e do turismo, permite a reconfiguração sócio-econômica-espacial.

Os estudos sobre as instâncias de governança turística tem acentuado o interesse de muitos pesquisadores no início deste século XXI, porém há pouquíssimos trabalhos sobre a temática no Oeste do Estado do Pará, com exceção para estudos no nível de graduação e de mestrado. A análise da combinação das formas de gestão entre os diferentes atores sociais, além de nos oferecer um entendimento mais ampliado da dimensão turística no âmbito da gestão destes atores sociais, pode esclarecer as razões de muitos percalços gerados ao longo das quatro décadas de intervenção estatal, voltadas ao desenvolvimento turístico na Região Amazônica.

É vasto o arcabouço teórico construído para a elaboração desta tese, discussão que perpassa pelos campos do planejamento, desenvolvimento endógeno, políticas públicas de

turismo e governança foram fundamentais para uma reflexão crítica e holística do processo de desenvolvimento turístico na Região Amazônica. Nesse sentido, é importante destacar os principais elementos norteadores que serão trabalhados com os dados coletados em campo que foram considerados como balizadores na análise e construção desta tese.

No campo da política pública de turismo consideraremos as reflexões de Robert McIntosh (2002), para o autor esta política é entendida como um conjunto de regulamentações, regras e diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico. Outra categoria chave de análise nesta tese está relacionada ao processo de desenvolvimento, analisado sob uma perspectiva endógena defendida por Barquero (2001) como um processo que atende às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Esta ideia deve ultrapassar a simples obtenção de ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, pois o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Acerca das reflexões ligadas à governança, consideraremos as contribuições de Schneider (2005), que para o autor são as regras do jogo político e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação. Finalmente, uma categoria chave para análise deste trabalho será o conceito de autonomia defendido por Souza (2000) entendido como um processo quando os próprios indivíduos e grupos sociais específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com liberdade.

Vale destacar que, apesar de alguns estudos sobre políticas públicas de turismo utilizam a categoria de território como base analítica teórica, não a utilizaremos para fins de análise nesse trabalho. No primeiro capítulo desta tese foi apresentada uma discussão acerca da categoria, como forma de expor as diferentes possibilidades de análise para a execução de pesquisas no campo turístico. Outra categoria que poderia ser utilizada como um processo analítico desta tese seria a de região, porém, em virtude do viés tratado pelo PRT contemplar unicamente o aspecto econômico, e não a totalidade conceitual que implicaria nos aspectos sociais, ambientais e culturais como elementos voltados ao desenvolvimento regional e não apenas em um viés mercadológico, não trabalharemos esta categoria como referência analítica conceitual.

É bem verdade que atualmente, o processo de construção das instâncias de governança segue uma lógica mais democrática, participativa e cooperativa, muito embora, esse processo ainda careça de resultados reais e concretos, a fim de proporcionar uma mudança significativa

do ponto de vista social, ambiental e econômico. Para melhor compreender este processo, foi desenvolvido um fluxograma que representasse as etapas fundamentais para o que entendemos como etapas necessárias na formação e construção dos processos, a fim de atingirem êxito na condução e conformação de políticas de desenvolvimento, pudessem ser levantadas e analisadas, neste caso destacam-se as de cunho turístico.

Por meio da institucionalização das Instâncias de Governança, o poder público busca alcançar diferentes objetivos: 1) dividir responsabilidades com os diferentes atores interesses no processo da aplicação de verbas; 2) Ampliar os recursos disponíveis, por meio da mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; 3) Aumentar a eficácia na alocação de recursos; 4) Elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas (AZEVEDO; PRATES, 1991).

Dentre as três (03) instâncias de governança trabalhadas na pesquisa, criadas com o propósito de discutir e deliberar ações voltadas ao desenvolvimento turístico local/regional do Oeste do Estado do Pará, foram pesquisadas 14 representantes do Grupo Gestor²⁹; 13 representantes do COMTUR - Santarém³⁰ e, finalmente, 06 representantes do FORETUR – Tapajós³¹, totalizando 33 representantes de diversos setores da sociedade, principalmente aos ligados ao poder público e à iniciativa privada. Vale destacar que ainda foram entrevistadas duas associações que não compõem nenhuma das três instâncias de governança assinaladas acima, pois entendemos que a representação dos Catraieiros de Alter do Chão e Associação dos Artesãos do Oeste do Pará (AAOPA) em Santarém são fundamentais para a colaboração de ações que possam proporcionar o desenvolvimento do turismo nos municípios de Santarém e Belterra, além disso, teríamos uma visão de fora das Instâncias e das razões da não participação nas mesmas.

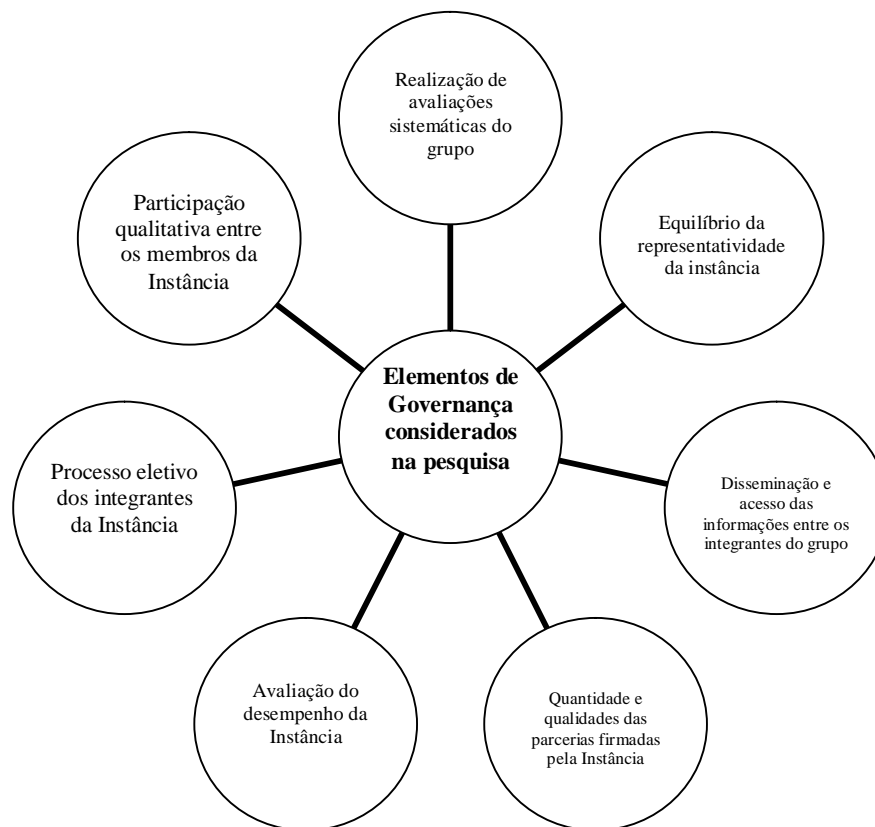
O elemento principal do fluxograma, construído com o objetivo de balizar a análise dos dados, e localizado na parte central da figura será denominado de “Elementos de Governança”, que com o complemento das categorias de análise darão suporte a construção de uma “Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas”. O desenho deste instrumento de análise foi emoldurado a partir do levantamento e reflexão de vários pesquisadores que trabalham com a temática desta tese.

²⁹IFPA, SINECHOPA, Projeto Saúde Alegria – PSA; ABRASEL; Iniciativa privada Meios de Hospedagem; Iniciativa Privada Meios de Comunicação; UFOPA; SEBRAE; Conselho Comunitário de Alter do Chão; Iniciativa privada – Alimentos e Bebidas; SETUR – Santarém; SEMAT – Belterra; ABETA; Associação Comunitária do Eixo Santa Luzia.

³⁰ SENAC, SEMMA, TAPAJOARA, *Convention & Visitors Bureau*; ACES; IFPA; ABRASEL; UFOPA; SEBRAE; Conselho Comunitário de Alter do Chão; SINECHOPA; ABETA; SETUR Santarém.

³¹ SETUR Prainha; SETUR Santarém; SEMAT Belterra; SEBRAE; ACES; IESPES.

Fluxograma 2 - Elementos de governança adotados na pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2012)

1) Processo eletivo dos integrantes da Instância: Neste quesito, a intenção foi elucidar as colaborações de SOUZA (2002) BARQUERO (2001), BOURDENAVE (1994), pois para estes autores é necessário atender as necessidades das demandas da população local quando são tratados assuntos associados ao desenvolvimento local, estes processos segundo os autores devem ocorrer numa perspectiva da transparência. Para isso, é necessário investigar como houve o processo de escolha dos representantes da sociedade, ou seja, se houve uma reunião anterior à composição do grupo, ou até mesmo uma plenária maior para a formalização dos representantes da Instância. Caso tenha ocorrido este processo eletivo, entende-se que EXISTE, caso contrário, esta variável será destacada como NÃO EXISTENTE.

2) Equilíbrio da representatividade da Instância: Conforme apontado por Schneider (2005), Bourdenave (1994) e Souza (2002) as regras e os arranjos institucionais devem sustentar a cooperação igualitária, ou seja, a representação de todos os setores da sociedade uniformemente para atingir os interesses dos diferentes grupos envolvidos num determinado setor. Sendo assim, foi definido quando EXISTE este equilíbrio na ocasião de

uma divisão igualitária, ou seja, 33,3% (Poder Público); 33,3% Terceiro setor – Iniciativa privada, 33,3 % Terceiro setor. Caso contrário, isto é, quando NÃO EXISTE, será entendido quando há uma maior concentração de representatividade de um determinado grupo em detrimento de outro.

3) Avaliação do Desempenho da Instância: Neste tópico foram considerados basicamente os pontos de vista dos autores Boullón (2005), Azevedo & Anastasia (2002) e Schneider (2005) quando ambos falam das regras do jogo e as expectativas geradas pelo público que trabalha diretamente com o turismo. Boullón (2005) aponta que as instâncias em sua grande maioria são passíveis de desconfiança da sociedade, pois as ações ficam basicamente no plano do discurso e não são efetivadas. Para isso, entende-se que é possível considerar três níveis distintos de análise: BAIXA, MÉDIA, E ALTA. A 1ª está relacionada à regularidade das reuniões não segue o planejamento definido pelo grupo, e conseqüentemente as ações planejadas são concretizadas em menos de 50 %, e grande parte das pautas não discutem o desenvolvimento turístico. A 2ª, denominada de MÉDIA é quando a regularidade das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo, cerca de 50% das ações planejadas são concretizadas e, finalmente as pautas discutem parcialmente o desenvolvimento turístico local. A 3ª corresponde à regularidade das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo atingindo entre 75% a 100 % da execução das ações planejadas, além disso, os temas das pautas estão associados diretamente ao desenvolvimento turístico local.

4) Participação qualitativa entre os membros da instância: Assim como as demais variáveis, esta é de suma importância para a análise de formação de governança trabalhada por Souza (2000), quando destaca a necessidade da sociedade desenvolver o elemento autônomo na ação humana em contraposição da heteronomia, elemento este muito comum nos governos não democráticos. Além disso, é importante pensar no que Barquero (2002) destaca como participação ativa da sociedade como um todo. Para isso foi definido como BAIXA, caso o representante frequente esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo. A participação MÉDIA foi definida caso o representante da Instância optou em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma ação coletiva. Finalmente, a 3ª definida como ALTA, caso o representante participe ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências, além de acreditar na importância do papel da Instância, o integrante do grupo se forma e informa os demais integrantes do grupo.

5) Realização de avaliações sistemáticas do grupo: Pesquisadores do setor turístico como McInstosh (2002), Boullón (2005), Ruschmann (1997), Figueiredo (1995, 1999),

Nóbrega (2007, 2008) apontam que não basta planejar e executar ações. Uma das tarefas mais árduas, talvez seja a avaliação das ações planejadas e executadas, pois com essa ação é possível rever possíveis erros e otimizar acertos alcançados. Nesse sentido, entende-se como BAIXA se os representantes apenas retomem as questões deliberadas na última reunião realizada pela Instância. A 2ª, denominada de MÉDIA está associada quando são retomadas as discussões anteriores e são determinados prazos executáveis para o cumprimento das ações. Finalmente, a 3ª, denominada de ALTA é definida quando são realizadas reuniões específicas para avaliação das ações do grupo no período compreendido em cerca de seis meses. Acredita-se que o fechamento de um semestre requer uma avaliação geral do grupo, principalmente quando se trata de uma região pautada em diversas singularidades, como por exemplo, a climática, onde no período chuvoso entre os meses de dezembro e junho, e não chuvoso entre julho e novembro. Esta variação climática, apenas para elucidar é responsável no aumento de cerca de 20% da taxa de ocupação dos meios de hospedagem de Santarém, dado este que pode ser importante no papel das avaliações, inclusive das instâncias de governança.

6) Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância: Como muito bem apontado por Schneider (2005) a governança se dá através de regras e arranjos institucionais que sustentam a cooperação, sendo assim, não basta apenas firmar parcerias, mas, sobretudo, é importante considerar a qualidade destas parcerias para que as mesmas possam alterar o contexto social de uma determinada região. Para isso foi definida este tópico em três diferentes níveis. A 1ª definida como BAIXA está relacionada se o representante não identifique nenhuma parceria efetuada entre a instituição que representa e a instância, ou seja, benefícios para ambos os lados. A 2ª, denominada de MÉDIA, associa-se caso o representante identifique pelo menos uma ação efetuada entre a instituição que representa e a instância, ou seja, benefícios para ambos os lados na área de capacitação, instalação física e mudança social. Finalmente a 3ª, definida como ALTA se o representante identifica mais de uma ação efetuada entre a instituição que representa e a instância em um período de 12 meses, ou seja, se houve benefícios para ambos os lados, na área de capacitação, instalação física, mudança. Pensou-se em 12 meses, pois numa perspectiva do planejamento são necessários que sejam efetivados ações em curto, médio, e longo prazo, no entanto, a literatura aponta que caso não ocorram ações efetivas, o grupo se dispersa ao ponto de enfraquecer a qualidade da gestão da Instância.

7) Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância: Os pesquisadores Caccia Bava (2001), Canclini (1997), Díaz Bordenave (1994) destacam o papel

da democratização da informação para o fortalecimento e busca da confiança entre grupos. Nesse sentido, foram definidos três níveis. O 1º, denominado de BAIXO será definido caso o representante não tenha recebido informações deliberadas pelo grupo quer seja oralmente, quer seja por escrito. O 2º, denominado como MÉDIO será atribuído caso o representante receba as informações, quer seja por escrito ou oralmente apenas na ocasião das reuniões e/ou nas convocações das reuniões. Finalmente, o 3º, ou seja, o nível ALTO, será definido caso o representante receba sistematicamente as informações, quer seja formalmente ou oralmente em tempo hábil, antes das reuniões.

Apesar de algumas instituições não participarem ativamente das discussões geradas pelas instâncias, isto é, o baixo grau de frequência, de interesse, proposições, e ações concretas efetivadas, o que dificulta de certa forma uma análise mais apurada das características das instâncias, a seguir será apresentada uma sistematização das sete categorias expostas há pouco para facilitar a compressão e distribuição das variáveis a partir de um quadro esquemático.

Quadro 20 – Elementos de governança considerados na pesquisa

CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância	Existe (Caso tenha sido realizada alguma reunião anterior à composição da instância ou mesmo uma plenária maior no momento da composição da instância)	Não existe (Caso não tenha ocorrido nenhuma das situações da variável 1)	
Equilíbrio da Representatividade da Instância	Existe Quando há uma divisão igualitária, ou seja, 33,3% (Poder Público); 33,3% (3º Setor), e 33,3% (Iniciativa Privada)	Não existe Quando há uma maior concentração de representatividade de um grupo em detrimento de outro.	
Avaliação do desempenho da instância	Baixa: Quando a regularidade das reuniões não segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas não são concretizadas, bem como os temas das pautas não discutem o desenvolvimento turístico local. Finalmente, quando menos de 50% das ações programadas são efetivadas.	Média: Quando a regularidade das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas são efetivadas em 50%. Aqui os temas e assuntos inseridos na pauta discutem parcialmente o desenvolvimento turístico local.	Alta: Quando a regularidade das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas são efetivadas entre 75% e 100%. Aqui os temas e assuntos discutidos na pauta das reuniões preocupam-se diretamente com o desenvolvimento turístico local
Participação qualitativa entre os membros da instância	Baixa (caso o representante frequente esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo).	Média (caso o representante optou em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma instância)	Alta (Caso o representante participe ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências. Além de acreditar na importância do papel da Instância, ele se forma e informa os demais integrantes do grupo)
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	Baixa (Caso os representantes apenas retomem as questões deliberadas na última reunião)	Média (Quando são retomadas as discussões anteriores e são determinados prazos executáveis para o cumprimento das ações)	Alta Quando são realizadas reuniões específicas para avaliação das ações do grupo no período compreendido em cerca de 6 meses.
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	Baixa (Caso o representante não identifique nenhuma parceria efetuada entre a instituição que	Média (Caso o representante identifique pelo menos uma ação efetuada entre a instituição que representa	Alta (Caso o representante identifique mais de uma ação efetuada entre a instituição que representa e a

	representa e a instância), ou seja, benefícios para ambos os lados.	e a instância), ou seja, benefícios para ambos os lados quer seja na área de capacitação, instalação física, mudança social.	instância em um período de 12 meses), ou seja, benefícios para ambos os lados quer seja na área de capacitação, instalação física, mudança social.
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância	Baixa (Caso o representante não tenha recebido informações deliberadas pelo grupo quer seja oralmente, quer seja por escrito)	Média (Caso o representante receba as informações quer seja por escrito ou oralmente apenas na ocasião das reuniões e/ou nas convocações das reuniões)	Alta Caso o representante receba sistematicamente as informações, quer seja formalmente ou oralmente em tempo hábil, antes das reuniões.

Fonte: Elaboração própria (2012).

O detalhamento das variáveis foi fundamental para a identificação e análise da dinâmica das instâncias de governança que compõem o processo de planejamento e gestão do PRT voltado ao desenvolvimento turístico. A seguir serão apresentadas separadamente as três instâncias atuantes na região com ações atreladas diretamente ao PRT.

5.1 O GRUPO GESTOR SANTARÉM BELTERRA E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELACIONADAS AO PRT

Com o intuito de proporcionar uma maior celeridade no processo de implementação do PRT, o Mtur previu a integração de diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada por meio da criação e organização dos arranjos institucionais. Assim, surgiu o projeto “Destinos Referência em Segmentos Turísticos”, desenvolvido pelo MTur em parceria com o Instituto Casa Brasil de Cultura. O objetivo do projeto era criar uma estratégia de governança local, a partir do fortalecimento e aperfeiçoamento de segmentos de mercado, procurando envolver de forma participativa toda a cadeia produtiva e instituições relacionadas com o segmento escolhido, através de prioridades e estratégias definidas e com foco na competitividade.

A premissa do projeto era que houvesse a participação efetiva dos representantes locais, fortalecendo as entidades públicas e privadas, o *trade* e as organizações não governamentais, levando à formação de um Grupo Gestor que assumisse o papel de líder do processo, buscando assim garantir a continuidade das ações na área do turismo, resultados mercadológicos e a sustentabilidade do destino.

A criação do GG/Santarém Belterra ocorreu em maio de 2008, portanto, 01 (um) ano depois da criação do projeto. O propósito da Instância era discutir, propor e avaliar ações ligadas à prática ecoturística nos municípios de Santarém e Belterra, para finalmente consolidar uma estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, e de ampliação e diversificação da oferta turística nacional.

Ao iniciar o projeto em Santarém, o Mtur realizou visitas técnicas ao destino com a finalidade de estabelecer contato com as lideranças locais, apresentar o projeto e levantar informações relevantes para a execução do programa. Foram visitados os diversos equipamentos e atrativos do destino e realizadas reuniões com as principais lideranças e instituições locais, públicas e privadas, relacionadas direta ou indiretamente ao turismo.

Durante o processo de formação do GG/Santarém Belterra foram escolhidas pelo Mtur, entidades consideradas importantes e atuantes no setor turístico, como o SEBRAE, as Secretarias Municipais, dentre outras. Na inexistência de entidades setoriais institucionalizadas, que pudessem indicar seu representante legal, utilizou-se como critério a identificação, entre os agentes do mercado, de empresários que se mostraram interessados em desenvolver um ambiente de governança local. Outras entidades e grupos representativos foram escolhidos segundo a relevância e capacidade de cooperação.

Observou-se que a comunidade de Alter do Chão já estava mais bem organizada, em vista do grande fluxo de visitantes durante a alta temporada, de setembro a fevereiro, e o Sairé, a maior festa cultural da região. Por isso ações como saneamento, coleta e destinação dos resíduos sólidos, organização em associações dos catraieiros (barqueiros) e barraqueiros de praia foram discutidas em ambientes de governança, buscando desenvolver parcerias para o desenvolvimento da atividade turística.

De acordo com a presidente do GG/ Santarém Belterra, Sra. Sandra Silva, a ABETA desenvolveu o planejamento estratégico, com as ações validadas pela Instância indicando as responsabilidades de cada setor, entidade ou grupo, com definições de responsáveis por execução, coordenação, liderança de processos interinstitucionais e parcerias; apoio técnico, gerencial, assessoria; investimentos, apoio financeiro, doações e financiamento. A seguir a presidente do grupo apresenta uma síntese dos principais resultados alcançados:

- a) Amadurecimento das lideranças locais, sobretudo quanto ao entendimento da importância do arranjo institucional e do estabelecimento da cadeia produtiva com critérios e atribuição de responsabilidades;
- b) Organização parcial das comunidades da FLONA Tapajós;
- c) Realização de Oficina Jurídica sobre Legislação voltada ao Ecoturismo
- d) Apresentação de *case* da Costa Rica;
- e) Oficina sobre Ecoturismo;
- f) Criação de uma governança local representativa, que trabalha para planejar o desenvolvimento do destino de maneira participativa, organizada e continuada, refletindo-se nas instâncias de governança regionais.

- g) Realização de seminário de multiplicação, oficina de projeto e visita técnica com a participação do grupo gestor do projeto, empresários e comunidade do destino, além de representantes de outros destinos com vocação para o desenvolvimento do Ecoturismo.

No mês de abril de 2012, o GG/Santarém Belterra encerrou as atividades atreladas ao projeto referência em ecoturismo. Há uma intenção de continuar as atividades de forma mais ampla, agora em um formato de um Fórum de discussões onde outras instituições que não participaram anteriormente do processo possam discutir e opinar acerca do processo de desenvolvimento turístico na região. O Mtur sugere que, por meio de consenso, deve-se escolher qual a forma de instância de governança regional mais adequada para a região turística em questão, tais como: Conselho, Fórum, Comitê, Associação, dentre outras.

Quadro 21- Integrantes do Grupo Gestor Santarém Belterra

ENTIDADE	TITULAR	SUPLENTE
SEMTUR	Arildo Nogueira Carvalho	Auréo Sérgio Bonifácio Roffé
SEMAT - BELTERRA	Diana Célia de Jesus Colares	João do Nascimento Rocha
SEMC	Jarle Aguiar	Ednaldo Rodrigues
SANTA LUZIA – EIXO FORTE	Jairo Queiroz	Sillyanne Maria de Sousa Queiroz
ABETA	Sidney Quemel	Renata Paulo de Oliveira
UFOPA	Sandra Maria Sousa da Silva	Andréa Gomes Rente
Iniciativa privada da Comunicação	Emanuel Júlio	xxxxxxxxxxxxx
Iniciativa privada / Meios de hospedagem	Irene Belo Gonçalves Zampietro	xxxxxxxxxxxxx
SINECHOPA	Aluizio Francisco da Silva Barroso	Ana da Silva Sousa
CONSELHO COMUNITÁRIO ALTER	Jacenera Ferreira Batista	Mário Maranhão
ABRASEL	Sandro Jorge Mota da Silva	Arnoudo Andrade
Iniciativa privada / Eventos	Roberto Borovik	xxxxxxxxxxxxx
PSA	Davide Porpermaier	xxxxxxxxxxxxx
SEBRAE	Silvia Maria Rosalino	Raimundo Nonato Oliveira
IFPA	Erbena Silva Costa	Simone Cruz

Fonte: Pesquisa de campo.

Um ponto interessante que vale destacar é referente à distribuição e representatividade da iniciativa privada no GG Santarém Belterra. Os integrantes do grupo entenderam que a engenharia institucional seria mais bem articulada se fossem contempladas as áreas da comunicação, meios de hospedagem, e eventos. Na verdade o que se pode concluir é que há uma representação dos empresários que já atuaram, ou que estão atuando no setor por alguns anos, e conseqüentemente tem interesses diretos no desenvolvimento dos setores supracitados.

Para compreender a dinâmica das instâncias de governança foi necessário caracterizar, identificar e analisar uma série de relações existentes entre os atores que compõem as instituições responsáveis pelo desenvolvimento do turismo no Oeste do Estado do Pará. Para isso, foi relevante conhecer os métodos e instrumentos utilizados pelo poder público em meio ao processo de planejamento e gestão do turismo nos municípios de Santarém e Belterra, tarefa esta possível através da aplicação de questionários composto por perguntas abertas e fechadas junto aos servidores públicos municipais, as associações, os conselhos comunitários, e empresários do setor turístico, no intuito de obter informações para compor e fundamentar a pesquisa.

O quadro que se segue sistematizou as sete categorias definidas para esta pesquisa a partir das contribuições de diferentes teóricos já elencados neste trabalho que considero fundamentais para a compreensão da dinâmica da instância denominada “Grupo Gestor – Santarém e Belterra”.

Quadro 22 – Elementos de governança considerados na pesquisa Grupo Gestor/ Santarém e Belterra

CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância			ALTA
Participação qualitativa entre os membros da instância		MÉDIA	
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	

Fonte: Pesquisa de campo.

Acerca dos aspectos do processo eletivo dos integrantes da Instância, é importante destacar que o GG / Santarém Belterra tem uma função técnica, de caráter consultivo. Apesar da denominação Grupo Gestor, a instância não tem gerência nenhuma no processo decisivo político voltado ao desenvolvimento regional do turismo.

O GG/Santarém Belterra foi criado em função da necessidade de existir um grupo para discutir e planejar as questões técnicas dos programas incentivados pelo Mtur, abarcando não só o município de Santarém, mas também o de Belterra que se destaca pelo segmento do ecoturismo, onde ambos mantêm a relação de destino indutor e induzido, onde Santarém exerce uma maior influência nas iniciativas deste grupo.

A imposição do Mtur para a criação desta instância gerou uma discussão entre os atores que atuam de forma mais próxima às discussões ligadas ao turismo, tendo como um

papel de destaque a SETUR Santarém na sugestão e composição do grupo de trabalho. Porém, embora seja uma condição *sine qua non* para o PRT trabalhar com os preceitos democráticos, não houve um processo eletivo dos integrantes desta Instância. A princípio é válido considerar que na constituição do Grupo Gestor, sugestão arbitrária do Mtur para a gestão parcial e complementar do PRT no Oeste do Pará ocorreu com um levantamento preliminar da SEMTUR Santarém acerca dos atores que vem atuando e/ou participando sistematicamente das discussões relacionadas ao desenvolvimento do turismo. Apesar da Associação de Catraieiros³² de Alter do Chão e a AAOPA não serem convidadas para participar do processo de composição do grupo, os associados informaram que seria importante participar. Para um artesão da AAOPA, seria importante *“porque precisamos saber como ocorre o turismo na cidade, quais são os planos e quais são colocados em prática, além de colaborar com as nossas ideias também”*. Para um catraieiro de Alter do Chão, seria importante participar *“Porque nunca recebemos nem um convite, pois os catraieiros também estão envolvidos com o turismo, mas nunca convidaram”*. Percebe-se uma angústia dos informantes tanto da Associação dos Catraieiros quanto da AAOPA, pois, na visão dos entrevistados, a participação deles na Instância seria fundamental uma vez que atuam diretamente com os turistas no principal atrativo turístico de Santarém. É importante destacar que havia uma representação do Conselho Comunitário de Alter do Chão no GG Santarém Belterra, assim, as associações não se sentiam representadas por não visualizarem ações que os beneficiassem diretamente no processo de desenvolvimento turístico.

A partir dos relatos dos integrantes do GG Santarém e Belterra foi possível observar que não houve um processo eletivo dos integrantes, portanto, acredita-se que isso pode ser um fator que tenha retraído a participação e/ou ampliação de outros atores que por ventura não tiveram a oportunidade da participação neste processo, pois não houve o princípio da transparência eletiva dos integrantes, sendo assim, pode-se afirmar que NÃO EXISTE um processo eletivo na instância.

Outra categoria pesquisada foi o equilíbrio da representatividade da Instância. Nessa categoria de análise foi possível observar que NÃO EXISTE um equilíbrio de representatividade na composição do GG Santarém e Belterra, pois entre os entrevistados e participantes do processo, apenas um órgão público não respondeu aos questionamentos levantados na pesquisa. Sendo assim, três (03) instituições que correspondem a 20% estão ligados ao poder público; sete (07) são instituições ligadas à iniciativa privada, que totaliza

³² Catraieiros são tripulantes de embarcações geralmente expostas à irradiação solar.

46,6%; e 05 instituições vinculadas ao 3º Setor que representam 33,3%. Considerando a literatura que discute estes elementos, seria necessária uma distribuição igualitária, ou seja, 33,3% (Poder Público); 33,3% (Iniciativa Privada), 33,3 % do (3º Setor). Um ponto que chamou atenção na pesquisa foi que o GG Santarém / Belterra atribuiu a representatividade do 3º setor ao PSA, porém o representante do PSA deixou claro que não foi escolhido pelo 3º setor para representá-los na Instância, o representante do PSA apenas defende os interesses das áreas de atuação do PSA. De acordo com a representante do SEBRAE, em 2005 foram registrados no município de Santarém 119 ONG's, das quais se destaca a atuação da PSA, talvez por esse fator a Instância convidou a organização para representar o setor.

No que concerne à avaliação do desempenho da Instância, os informantes retratam um descrédito atribuído ao processo de planejamento e gestão desempenhado pelas instâncias de governança, principalmente quando se trata da “coisa pública”. Considerando a regularidade dos encontros, o percentual de ações efetivadas, os temas e assuntos discutidos pelo GG Santarém / Belterra, vale destacar alguns pontos que merecem destaque na análise desta categoria, diante disso, entende-se que é possível considerar três níveis distintos de análise: BAIXA, MÉDIA, E ALTA. Em geral, os informantes apontaram que o GG Santarém Belterra se reuniam cerca 15 em 15 dias, quando necessário, mas comumente se reuniam uma vez por mês sempre na primeira 3ª feira. Os encontros ocorriam na SETUR Santarém de acordo com a disponibilidade dos representantes do município de Santarém, e também pela SEMAT Belterra. As reuniões eram definidas por *e-mails* e telefonemas. Para um dos representantes da Iniciativa Privada, a Instância teve um papel fundamental na reativação das associações que estavam com uma baixa atuação na Região do Tapajós como a ABRASEL e o *Convention & Visitors Bureau*. Outro ponto destacado pelos informantes foi a pressão da instância para a instalação do COMTUR / Santarém, que ocorreu no mês de maio de 2011. Assim, como as demais políticas públicas de turismo na Região Amazônica, a maioria das ações, na sua quase totalidade, se concentra em ações de capacitação. Nesta Instância, foram realizadas ações de capacitação na área do cooperativismo, manipulação de alimentos, condutores ambientais, planejamento estratégico, elaboração de roteiros turísticos, oficina de direito ao consumidor, gestão empresarial, projeto caminhos do sabor. Para um dos representantes do 3º Setor, estas ações são “*Apenas algumas oficinas pontuais que não conseguem passar da primeira etapa de capacitação*”. Também foi estimulada a participação da população local em feiras de empreendedores e em duas edições de uma importante Feira em São Paulo de produtos e serviços voltados ao turismo de aventura e ecoturismo, a *Adventure Fair*.

Quando perguntados sobre os elementos mais relevantes da atuação do GG Santarém Belterra, foi unânime que a ABETA desenvolveu um importante trabalho como o desenvolvimento do Portal Tapajós; Mapa ecoturístico; Plano de *Marketing* (este considerado por muitos o maior avanço – por ter considerado a realidade do local, diferentemente de outros documentos já elaborados por outras empresas). Para um dos informantes da Iniciativa Privada, o papel da ABETA foi importante “*porque os cursos voltados a empresários e funcionários de empresas ligadas ao turismo poderão qualificar os profissionais com vistas à recepção de turistas que visitarão o município de Manaus na ocasião da Copa do Mundo de 2014*”. Finalmente, é importante destacar a ação de *benchmarking* realizada nos Lençóis Maranhenses com o propósito de conhecer a experiência do planejamento e gestão daquele destino turístico cuja finalidade seria implementar ações em Santarém e Belterra que tiveram êxito no destino Maranhense.

Para o PSA, o informante defende a ideia de se fazer investimentos no potencial turístico já existente em Santarém e Belterra, e não apenas na realização de eventos que, aliás, necessitam de infraestrutura de suporte, destacando que é fundamental um melhor acesso a localidade e seus atrativos, bem como a criação e construção de espaços multifuncionais onde possam ser realizadas exposições, oficinas e seções de cinema para a população no intuito de valorizar a inclusão e impulsionar o desenvolvimento do município de Santarém, mesmo que considere o segmento mais praticado na região o turismo de negócios, e que afirme que os residentes não estão se organizando para tornar o destino como referência em ecoturismo e o governo não possui quase nenhum orçamento voltado ao crescimento desta atividade. McIntosh (2002) destaca que a condução do processo político deve considerar a definição das regras do jogo – nas quais as operações turísticas devem funcionar no intuito de estabelecer as atividades e comportamentos aceitáveis, ou seja, uma direção comum a todos os interessados, e facilitar o consenso em torno das estratégias são alguns dos elementos que deveriam ser considerados pelos atores das Instâncias de governança, para garantir um melhor desempenho no que diz respeito ao planejamento e gestão das ações propostas a fim de superar os parâmetros básicos da lógica de mercado, capazes de atingir a competitividade e o elemento da sustentabilidade fundamental para uma boa avaliação de desempenho do GG Santarém Belterra.

Diante de tudo que foi exposto, pode-se observar que a avaliação do desempenho da Instância se encontra num percentual ALTO, pois houve uma regularidade nas reuniões salvo nos momentos de férias de alguns servidores públicos, também foi possível observar que cerca de 75% das ações propostas foram efetivadas, apesar do caráter consultivo o GG

Santarém e Belterra encaminhou as deliberações às outras instâncias responsáveis pela efetivação das ações, finalmente, os temas e assuntos propostos e discutidos nas reuniões preocupavam-se diretamente com o desenvolvimento regional da atividade turística, sobretudo aos municípios componentes da Instância.

Sobre os aspectos da participação qualitativa entre os membros da instância, a maioria dos entrevistados afirmaram que apenas cerca de 6 a 7 integrantes participam com frequência das reuniões, número que representa cerca de 46 % do total. Para uma representante da Iniciativa Privada, *“no começo as reuniões eram bem mais produtivas e participativas”* e, apesar das discussões do grupo ser bastantes acadêmicas, a representante considera como boa o processo de participação. Para um representante do poder público *“a maior dificuldade está relacionada ao não cumprimento do papel do trade turístico, pois cada um olha para o seu umbigo”*. Já para a representante do Conselho Comunitário de Alter do Chão, *“no geral todo mundo participa, mas falta alguns vestirem a camisa para promoverem o desenvolvimento, principalmente por parte dos empresários”*. Na visão do PSA:

Cada um da instância participa pensando no local de atuação. Alguns participam pensando em ocupar cargos políticos futuros, outros fazem comentários muito dispersos (foras) do propósito do grupo. A academia por que é o objeto de estudo. Outros apenas para compor, pois o poder público não vê o turismo como uma ferramenta capaz de proporcionar o desenvolvimento local.

A participação dos integrantes é voluntária. Há intenção da instância em cobrar uma maior participação da instância para a deliberação de ações no destino Santarém. Dentre os resultados qualitativos desses encontros, recentemente foi acordado, através de uma reunião no dia 27 de junho de 2011 entre a PARATUR e SETUR Santarém, a realização de cursos de capacitação³³ para artesãos, taxistas, profissionais da gastronomia, guias ambientais e, finalmente para os conselheiros das instâncias. Os cursos iniciaram no segundo semestre de 2011. Para o PSA, é importante participar porque eles acreditam que só participando e debatendo é possível mudar alguma coisa. Para ele, *“o problema da gestão das políticas de turismo está na prática política, pois o grande montante dos recursos é disponibilizado através de emendas parlamentares, ou seja, para o informante a questão é política e não técnica”*.

³³ Os cursos foram oferecidos tanto aos representantes da instância (Formação de liderança; Gestão empresarial; Empreendedorismo), como empresários e funcionários do setor turístico, Guias e estudantes de turismo, além de comunitários que trabalham diretamente e indiretamente com a atividade turística. Os cursos oferecidos foram na área de: liderança; Competências mínimas de condutores; Gestão empresarial (somente em Santarém); Condutores em ecoturismo; Manipulação de alimentos; Segurança em alimentos.

Quadro 23 - Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do Grupo Gestor

<p>“Apesar de pouco quantitativo, a produção é relevante”. Representante do 3º Setor.</p> <p>“O trade está desacreditado com as ações do poder público”. Representante do 3º Setor.</p> <p>“Há uma baixa participação, cerca de 50 % participam. Falta diálogo entre os diferentes atores do estado (municipal/estadual/federal). Morosidade no sistema político”. Representante do Setor Privado.</p> <p>“A relação é boa. Há uma grande participação” Representante do Setor Privado.</p> <p>“No começo era bastante participativo, mas depois houve uma redução. Há várias discussões, prevalecendo uma tendência da academia, mas não é ruim”. Representante do Setor Privado.</p> <p>“6 ou 7 pessoas participam. Há embates constantes. A instância não tem visibilidade política. Há uma preocupação maior em investir nos eventos culturais. Há também uma baixa participação do setor privado”. Representante do 3º Setor.</p> <p>“Há muitos momentos de discussões saudáveis, mas alguns conselheiros não admitem algumas propostas colocadas pelo grupo, fazendo-se valer o autoritarismo político dentro da instância” Representante do Setor Privado.</p> <p>“Dispersão grande. Apenas cerca de 50% a 60% participam. Os resultados são encaminhados por e-mail para geração de uma ata”. Representante do Setor Privado.</p>

Fonte: Pesquisa de campo.

Apesar de haver intenção de aumentar a cobrança da participação dos atores integrantes das Instâncias, é importante lembrar o contexto apontado por Azevedo; Prates (1991) acerca da constituição destas instituições híbridas que o poder público busca dividir responsabilidades com os diferentes atores e interessados no processo da aplicação de verbas; além de ampliar os recursos disponíveis, por meio da mão de obra gratuita ou sub-remunerada; e finalmente, elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas. Diante disso, é difícil encontrar um instrumento que penalize a participação destes atores mediante o propósito do poder público na constituição destas arenas públicas, principalmente por que não há uma remuneração destes atores para tal, por outro lado há uma cobrança dos titulares das instituições que os integrantes representam com fins de garantir o atingimento de metas a serem cumpridas, principalmente no que concerne aos ligados ao setor privado e aos gestores públicos com cargos de confiança.

Diante dos elementos discutidos e apresentados neste tópico pode-se concluir que o nível da participação qualitativa da Instância encontra-se como MÉDIA, pois os representantes optaram em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma instância. Contudo, apesar da frequência girar em torno de 50%, é possível observar uma sintonia dos integrantes em prol da realização de

ações. Por outro lado, a Instância carece de representantes que se formam e informam os demais integrantes do grupo conforme observado nas entrevistas.

No que diz respeito à realização das avaliações sistemáticas do grupo, cerca de 72,42% dos informantes entrevistados apontaram que nunca houve uma avaliação do grupo a fim analisar as ações desenvolvidas, e definir estratégias para otimizar o esforço gerado pelos participantes da Instância. Um representante da classe trabalhadora que atua no Setor Privado, isto é, um percentual de 7,14 % do total dos componentes da Instância afirmou que essas avaliações ocorrem a cada dois meses. Vale destacar que as ponderações retratadas pelo informante não caracteriza uma avaliação sistemática do grupo e sim, apenas uma ação de retomada das discussões nas reuniões anteriores. Finalmente, cerca de 21,42 % afirmou que as avaliações ocorrem a cada ano. Assim como o representante da classe trabalhadora que atua no setor privado, o percentual de 21,42% também caracterizou as ações como uma sistematização de discussões ao longo do ano, além disso, os parâmetros adotados para esta pesquisa aponta como limite para as avaliações um período de 06 meses, fato este que não ocorreu. Para o PSA, foi realizada apenas uma avaliação para identificar o acompanhamento das ações. Já para o SEBRAE, a única avaliação foi realizada pela ABETA. Dessa forma, pode-se afirmar que a avaliação sistemática do grupo é BAIXA, visto que os representantes apenas retomam as questões deliberadas nas reuniões anteriores.

Acerca da quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância, 50% dos representantes (de todos os setores) do GG Santarém Belterra afirmaram não conhecer nenhuma parceria firmada com o propósito de desenvolver a atividade turística nos municípios de Santarém e Belterra. Apesar de um número expressivo desconhecer possíveis parcerias firmadas no ambiente desta Instância, algumas ações foram pontuadas. Contudo, existem ações que não caracterizam uma parceria, pois se entende como parceria, um processo de cooperação mútua entre duas partes, acordado e comprometido com a satisfação de interesses comuns e/ou complementares. Ações pontuais como campanhas (Cidade Limpa – Turista Feliz) onde a iniciativa privada doa camisas, paga premiações de gincanas, podem ser mais bem caracterizadas como uma colaboração e não como uma parceria. As parcerias são importantes por diversos fatores, pois o reduzido capital humano e financeiro das instituições é um dos maiores entraves para desenvolver diversas atividades sociais, econômicas, e ambientais que diretamente afetam o setor turístico. Por outro lado, foi possível identificar a elaboração de um roteiro turístico institucional que até o presente momento não é comercializado pelas empresas da região. Acerca da elaboração de documentos oficiais, como o projeto Caminhos do Sabor; Destino referência em Ecoturismo; Portal Tapajós e Pesquisa

de Demanda Turística na Festa do sairé, a parceria se deu no levantamento de informações para a composição dos referidos documentos. Outras parcerias ocorreram a partir da realização de cursos (cessão de espaço físico e capital humano) para a capacitação profissional, e também através de campanhas de sensibilização (oficinas de artesanato, limpeza, e oficinas de reciclagem).

De acordo com Boullón (2005) as características dos organismos oficiais do turismo apresentam dois aspectos que dificultam a ação dos organismos oficiais no nível nacional. Por um lado existe o fato de que grande parte do espaço turístico é organizada por organismos independentes, como acontece com os parques nacionais; e, por outro lado, os três níveis administrativos – nacional, estadual e municipal – funcionam sem coordenação e isolados da atividade privada, quando não em franca oposição ou disputa do tipo política, entre si ou em relação a ela. Dessa forma, a crise no planejamento e gestão do turismo na América Latina surgiu principalmente pela distância na comunicação marcada pelas elites políticas em relação com as bases dos operários, camponeses e empregados em geral, porque, apesar do interesse demonstrado por ambas as partes em alguns momentos, as barreiras, os compromissos e os interesses internos não permitiram que tal comunicação avançasse.

Outro ponto que merece destaque, no contexto da dificuldade de firmar parcerias de acordo com Boullón (2005), é que alguns gargalos acompanham diferentes atores que compõem a cadeia produtiva do turismo, tais como a ausência de um número suficiente de técnicos nacionais, sendo encomendada a maior parte dos estudos por consultorias estrangeiras, ou então elaborada pelas repartições especializadas de organismos internacionais como a OEA, BID, OMT ou o Banco Mundial, dentro dos seus respectivos programas de assistência técnica. Uma vez recebidos os relatórios finais, surgiu um novo problema: pôr em prática, problema este que em geral não foi resolvido satisfatoriamente porque as estruturas administrativas dos organismos oficiais não estão preparadas para isso. Nesse sentido, as parcerias entre os integrantes das instâncias se tornam um elemento secundário de decisão, visto que o maior poder de sugestão gira em torno das proposições engendradas nos documentos elaborados pelas consultorias contratadas pelo poder público.

Finalmente, acerca da participação da instância de governança na construção de documentos atrelados ao Mtur através do PRT, 100 % dos integrantes afirmaram que foi regular, em virtude da entidade não ter participado de forma decisiva. Para os integrantes, os resultados dos diagnósticos e estratégias das consultorias vencedoras do processo licitatório ligados ao PRT foram parcialmente satisfatórios em função de algumas ações pensadas nestes documentos não refletirem a realidade local. Para um representante do poder público, os

responsáveis pela coleta de dados em campo não tiveram uma postura profissional, pois alguns deles confundiram o exercício da coleta de dados com diversão.

Diante dos dados apresentados e considerando os parâmetros adotados para esta pesquisa pode-se afirmar que a quantidade e qualidade das parcerias é BAIXA, pois 50% dos integrantes não identificaram sequer uma parceria dentro do GG Santarém / Belterra. Além disso, algumas ações pontuais não podem ser caracterizadas como importantes no processo de desenvolvimento regional.

Sobre os aspectos referentes à disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância, os informantes desta Instância de governança apontaram relatos interessantes para uma melhor compreensão dessa categoria como forma de impulsionar o desenvolvimento turístico regional. Para um representante do poder público:

As decisões ficam apenas no âmbito das instâncias, principalmente as do grupo gestor. Como as instâncias não desenvolvem atividades de forma sistemática, em virtude de não haver uma regularidade de ações desenvolvidas Tudo está atrelada às orientações do MTUR e das empresas de consultorias contratadas pelo MTUR.

Vale destacar que 100 % dos entrevistados concordam parcialmente com os estudos realizados pelas empresas ganhadoras dos processos licitatórios para os estudos de desenvolvimento turístico na região. Sendo assim, é possível questionar o papel do GG, afinal, o que a instância gerencia? Pois sequer foram ouvidos a ponto de alterar a conformação final destes planos. A comunicação, quando ocorre, se dá através de *e-mails*, telefonemas e atas internas, no entanto, as deliberações ficam apenas no plano interno do grupo, sendo que, cerca de 20% dos informantes afirmaram não receberem informações deliberadas pelo grupo, caso falem às reuniões. Diante do exposto, e pela função que o GG Santarém / Belterra desenvolve, entendemos que a disseminação e o acesso à informação é caracterizada como MÉDIA, pois os representantes recebem as informações quer seja por escrito ou oralmente apenas na ocasião das reuniões e/ou nas convocações das reuniões.

Finalmente, dentre os elementos apontados acerca do funcionamento do Grupo Gestor Santarém Belterra, ficou evidenciado pelo grupo que há outros entraves de ordem geral que ultrapassam a gestão direta do turismo. Nesse sentido, foram sugeridas algumas ações que podem melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e também a experiência dos turistas na região, conforme pode ser observado a seguir:

Quadro 24 - Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo no Oeste do Pará na visão do Grupo Gestor Santarém Belterra

<p>“Para a SETUR a maior dificuldade está relacionada ao não cumprimento do papel do trade turístico. Cada um olha para o seu “umbigo”. Parece que o trade não sabe o papel que ele deve desenvolver”. Poder Público</p> <p>“O <i>Convention</i> não atua de forma satisfatória”. Poder Público</p> <p>“Não há um intermediário para a formatação de produtos (poucos), pois a qualidade dos produtos segundo pesquisa realizada pela SETUR é Baixa”. Poder Público</p> <p>“Há um grande discurso sobre os benefícios do Programa, mas tudo fica no papel. É necessário trabalhar de forma séria. É necessário um grande investimento na infraestrutura da cidade como saneamento básico, sinalização básica e turística, esgotamento sanitário”. Setor privado</p> <p>“Não há união entre os atores sociais”. Setor Privado</p> <p>“Há uma grande divisão política entre os atores que compõe a instância”. Setor privado</p> <p>“O processo de organização da atividade está muito devagar”. Setor privado</p> <p>“O turismo é desorganizado tecnicamente na FLONA Tapajós, pois os moradores não têm capacidade técnica, e as empresas locais tem esta capacidade?”. 3º Setor</p> <p>“Há um grande discurso sobre os benefícios do Programa, mas tudo fica no papel. É necessário trabalhar de forma séria”. 3º Setor</p> <p>“Falta diálogo entre os diferentes atores do estado (municipal/estadual/federal). Morosidade no sistema político”. Setor privado</p> <p>“Ampliar a malha aérea. Trabalhar principalmente com as baixas temporadas. Realizar uma melhor fiscalização nos produtos que são oferecidos no mercado”. Setor privado</p> <p>“Realizar mais cursos voltados à língua inglesa / Melhorar o atendimento. Seria interessante consultar os melhores horários da população, pois grande parte não consegue participar dos cursos em virtude dos dias e horários inapropriados”. Setor privado</p> <p>“Falta diálogo entre os diferentes atores do estado (municipal/estadual/federal). Morosidade no sistema político”. Poder Público</p> <p>“Realizar mais cursos voltados à língua inglesa e atendimento. Seria interessante consultar os melhores horários da população, pois grande parte não consegue participar dos cursos em virtude dos dias e horários inapropriados”. Poder Público</p> <p>“Não há união entre os atores sociais. Também é necessário que haja investimento em cursos de capacitação. Projetos de infraestrutura, de saneamento básico. Há uma grande divisão política entre os atores que compõe a instância”. 3º Setor</p> <p>“Falta de seriedade do projeto de desenvolvimento turístico para a região. Há 3 ou 4 anos se discute a sinalização turística e nada se faz”. Setor privado</p> <p>“Baixa participação das comunidades locais no processo de construção das políticas de turismo”. 3º Setor</p> <p>“As políticas ainda vem de cima para baixo”. 3º Setor</p> <p>“Há um grande crivo das ações pelo majoritário da prefeitura que acaba não contemplando os elementos essenciais no turismo”. Setor Privado</p>

Fonte: Pesquisa de campo.

Os relatos dos informantes reforçam os baixos resultados apresentados na matriz de análise da instância de governança GG Santarém Belterra. Apesar da instância trabalhar a

partir de regras estabelecidas pela política nacional de turismo percebe-se que as decisões deliberadas pelo grupo não tem um impacto real, isto é, não conseguem efetivar uma transformação no *locus* de atuação da política. Os relatos apontam que nas decisões prevalecem um desejo individual que não tem uma força, pois não conseguem sair do papel em sua grande maioria, ou, quando ocorrem, beneficiam um seleto grupo que tem acesso às informações disponibilizadas pelo MTUR. Considerando que o PRT tem a premissa da diminuição das desigualdades sociais, a partir de um debate participativo, com um processo descentralizado pautado na regionalização do turismo, ou seja, um programa capaz de proporcionar o desenvolvimento endógeno, observa-se que o processo decisório ainda apresenta algumas lacunas que devem ser reavaliadas para que se atinja os preceitos de governança que motivem e/ou definem as capacidades de ação de forma a conduzir as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento do turismo, porém isso ocorrerá se os integrantes da instância tiverem autonomia defendida por Souza (2000), ou seja, quando os integrantes definirem os próprios conteúdos que ultrapassem a lógica do PRT, além disso os integrantes deverão ter liberdade no estabelecimento das prioridades deliberadas pela instância.

5.2 O FORETUR/TAPAJÓS E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELACIONADO AO PRT

Através de consultas, entrevistas e observação direta foram possíveis detectar que o FORETUR/ Tapajós está composto por representantes da iniciativa privada e do poder público na esfera municipal. Cabe salientar que, há pelo menos três anos, nenhuma organização não governamental participa das discussões do Fórum, por não receberem qualquer convite oficial da secretaria executiva.

O Art. 1º do Regimento da Instância trata do processo de criação, o Fórum foi instituído no dia 22 de novembro de 2006, durante uma oficina de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, e realizada pela PARATUR no município de Santarém. Dessa forma, a Instância é um órgão colegiado consultivo, propositivo e mobilizador, vinculado diretamente ao Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR/PA), destinado a participar interativamente da implementação das Políticas Regional, Estadual e Nacional de Turismo. A finalidade do FORETUR/Tapajós é de auxiliar os municípios da Região do Oeste do Pará na formulação da Política Regional de Turismo e do Plano de Desenvolvimento Turístico, assim como encaminhar as demandas necessárias para a melhoria da atividade

turística regional no que concerne a infraestrutura e qualificação da mão-de-obra às instâncias superiores como PARATUR e/ou MTUR.

O art. 3º da seção III do regimento trata dos objetivos da Instância, são eles: a) Contribuir para o desenvolvimento da política regional do turismo em consonância com as políticas Estadual e Nacional; b) Colaborar na implementação e atualização permanentes do Plano de Desenvolvimento Turístico Regional e Estadual; c) Apresentar as demandas específicas que necessitem ser encaminhadas no âmbito dos governos Municipal, Estadual e Federal; d) Encaminhar propostas para a formulação da Política Estadual de Turismo; e) Analisar e sugerir soluções aos problemas de turismo receptivo na Região, visando o desenvolvimento da atividade sob a égide da sustentabilidade ecológico-econômica, cultural e social; f) Promover o intercâmbio de informações técnicas para aprimoramento e desenvolvimento do turismo e a defesa dos interesses comuns dos municípios da região; g) Integrar associações e instituições que tenham como objetivo o desenvolvimento e o aperfeiçoamento da atividade turística; h) A atuação de grupos de trabalho – Câmaras Temáticas – para tratamento de questões específicas do turismo.

Em relação à estrutura organizacional, o Regimento Interno do órgão destaca no *caput* do Art. 6º a sua finalidade, dessa forma, a Instância conta a com a seguinte composição organizacional:

I – Um representante de cada município pertencente ao Pólo Tapajós de Turismo, iniciando-se pelos municípios de Santarém e Belterra devido ao roteiro turístico Tapajós: Amazônia Selva e História que envolve os dois municípios. Posteriormente, gradativamente serão envolvidos os demais, levando-se em consideração a oferta turística já existente nos mesmos.

II – Um representante de cada órgão federal, convidado: (ICMBIO; Banco da Amazônia; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; INCRA) III – Um representante de entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais, convidadas: (ABAV; ABIH; TC&VB; ACES; Sindicato dos Guias; SINECHOPA; Associações de Artesanato, entre outros).

Já na disposição da engenharia institucional do FORETUR Tapajós, apresentada no Art. 6º, é possível observar um destaque para instituições do poder público e do setor privado, em detrimento de uma maior participação do 3º setor. Vale também destacar que há três anos nenhuma organização do 3º setor recebe convite para participar das reuniões desta Instância.

A direção executiva do FÓRUM é composta por presidente, vice-presidente e secretário executivo e terá um mandato de dois anos. Os membros titulares e seus respectivos suplentes serão indicados pelos órgãos e entidades que representam para mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por mais um período.

§ 1º - O membro titular deverá ter poder de decisão na entidade representada no FORETUR Tapajós.

§ 2º - Cabe a cada conselheiro titular comunicar, tempestivamente, ao seu suplente a impossibilidade de comparecimento à reunião agendada do fórum.

§ 3º - O titular de qualquer das instituições integrantes do FORETUR Tapajós que faltar a três reuniões consecutivas ou cinco intercaladas e não enviar o suplente, será desligado do referido fórum e substituído por outro da entidade em questão.

§ 4º - Os representantes titulares e seus suplentes poderão ser substituídos a qualquer tempo, pelos seus órgãos de representação, mediante justificativa comunicada por escrito ao presidente do fórum.

§ 5º - O membro titular corresponderá um membro suplente, também indicado pela instituição e municípios, que o substituirá em suas faltas e impedimentos legais.

§ 6º - Cada município e instituição terão apenas um membro com direito a voz e voto, cabendo, eventualmente a um segundo apenas o direito a voz.

Acerca das atribuições dos membros integrantes vale destacar que todos deveriam: I - Participar, efetivamente, das reuniões discussões e trabalhos, apresentar propostas e pareceres em relação às matérias em pauta; II – Solicitar esclarecimentos a apreciação dos assuntos em pauta e propor inclusive convocação e especialistas ou peritos; III – Fornecer ao fórum todos os dados e informações da sua área de competência sempre que julgarem adequados, ou quando solicitado; IV – Apreciar e relatar as matérias que lhe forem atribuídas; V – Coordenar e participar de comissões quando designados; VI – Requerer preferência ou urgência para discussão de assuntos em pauta ou apresentados extra pauta; VII – Apresentar, por escrito propostas sobre assuntos a serem examinados pelo fórum; VIII – Fazer representar por seus suplentes nos casos de impossibilidade de comparecimento ou impedimento; IX – Desempenhar outras atividades ou funções que lhe forem atribuídas pelo presidente do Foretur/Pólo Tapajós; X – Elaborar, aprovar e modificar, por maioria absoluta de votos, o regimento interno do fórum; XI – Decidir sobre casos omissos neste regimento, com anuência do presidente do fórum; XII – Eleger dentre seus membros cargos ou estruturas aprovadas pela maioria absoluta de votos do fórum.

São atribuições do Secretário Executivo: I – Secretariar e lavrar as atas das reuniões; II – Apoiar técnica e administrativamente as atividades do fórum; III – Receber e expedir correspondências do colegiado; IV – Organizar e manter os arquivos do FORETUR/ Tapajós; V – Assessorar o presidente do fórum na fixação de diretrizes de gestão e nos demais assuntos da sua competência; VI – Praticar atos administrativos necessários à execução das atividades

operacionais e técnicas do fórum; VII – Manter em ordem os processos e resoluções do fórum; VIII – Examinar, emitir pareceres, solicitar revisão e arquivar processos; IX – Selecionar e organizar a legislação e a jurisprudência relativas ao turismo; X – Preservar o acervo documental do colegiado; XI – Preparar os atos a serem baixados pelo presidente; XII- Receber, conferir, registrar e enviar os processos e documentos distribuídos pela presidência aos membros; XIII – Informar sobre a tramitação dos processos;

O capítulo V do Regimento Interno trata do funcionamento do FORETUR/Tapajós. As reuniões poderão ser ordinárias e extraordinárias convocadas pelo presidente. As reuniões ordinárias serão realizadas bimestralmente, conforme convocação do presidente. Já as reuniões extraordinárias poderão ser convocadas a critério do presidente, ou com requerimento assinado por menos 2/3 do colegiado. Todas as reuniões do fórum serão públicas, com exceção de exigência de sigilo por alto interesse público e a critério do plenário do colegiado. Toda convocação de reunião ordinária deverá indicar pauta dos trabalhos e a de caráter extraordinário ser acrescentada do motivo da sua convocação. As reuniões do fórum serão deliberadas em primeira convocação com a presença da maioria de seus membros; e em segunda convocação, trinta minutos após, com a participação dos presentes.

De acordo com o regimento interno, o membro que deixar de cumprir obrigações impostas pela lei ou pelo regimento interno ficará sujeito a: ter seus direitos suspensos; ou, ser excluído do FORETUR/PÓLO TAPAJÓS, determinações que serão votadas em assembleia geral em votação secreta.

São várias as atribuições do presidente e vice-presidente, dentre elas:

- I – Convocar e presidir reuniões ordinárias e extraordinárias;
- II – Zelar pelo cumprimento das decisões do fórum;
- III – Definir a pauta dos assuntos em reunião;
- IV – Dirigir os trabalhos, buscar consensos e encaminhar votações das matérias submetidas à apreciação do FORETUR Tapajós;
- VII – Designar comissões temáticas e relatores para as mesmas;
- XII – Suspender discussão e outras situações para dirimir representante para atos específicos;
- XVII – O presidente, mediante proposta de 2/3 dos membros dos FORETUR Tapajós, poderá convidar representantes de entidades públicas ou privadas ou especialistas em assuntos de relevante interesse para resolução do colegiado;
- XVIII – Representar o FORETUR Tapajós no FOMENTUR/PA – Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará.

Assim como na instância anterior, foi necessário caracterizar, identificar e analisar uma série de relações existentes entre os atores que compõem o FORETUR/ Tapajós. Também foi necessário conhecer os métodos e instrumentos utilizados pelo poder público em meio ao processo de planejamento e gestão do turismo nos municípios de Santarém e Belterra, em virtude das principais ações do MTUR serem destinadas a estes dois municípios mencionados. A coleta de dados se deu através da aplicação de questionários composto por perguntas abertas e fechadas junto aos servidores públicos municipais, as associações, os conselhos comunitários, e empresários do setor turístico, no intuito de obter informações para compor e fundamentar a pesquisa.

O quadro a seguir sistematizará as sete categorias definidas na pesquisa acerca das Instituições que compõem o FORETUR / Tapajós.

Quadro 25 – Elementos de governança considerados na pesquisa FORETUR/ Tapajós

CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância	BAIXA		
Participação qualitativa entre os membros da instância	BAIXA		
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	

Fonte: Pesquisa de campo.

Sobre o processo eletivo dos integrantes da Instância, a princípio, é válido considerar que a constituição do FORETUR Tapajós foi uma condição arbitrária definida pelo Mtur, com o propósito de dar maior celeridade ao processo da descentralização da regionalização do turismo, ou seja, uma política de “cima para baixo”. Como já apontado, o FORETUR Tapajós foi constituído em Santarém em 23 de novembro de 2006, com a presença de 21 entidades, portanto, hoje a frequência na participação das reuniões não ultrapassam quatro entidades. O FORETUR Tapajós continua com suas atividades até a presente data. Na ocasião da constituição do grupo foram convidados os atores que atuavam sistematicamente das discussões relacionadas ao desenvolvimento do turismo.

A partir dos relatos dos integrantes da Instância e da leitura das atas das reuniões foi possível observar que NÃO HOUVE um processo eletivo dos integrantes, e sim, uma indicação dos próprios integrantes para representá-los como presidente, vice-presidente e Secretário executivo, portanto, acredita-se que isso pode ser um fator que retraiu a participação e/ou ampliação de outros atores que por ventura não tiveram a oportunidade da

participação neste processo, pois não houve o princípio da transparência eletiva dos integrantes.

Acerca dos aspectos referentes ao equilíbrio da representatividade da Instância, o regimento interno do Fórum prioriza as instituições públicas, com destaque às financeiras como pode ser observado no capítulo anterior, em detrimento de uma melhor engenharia institucional voltado ao desenvolvimento regional, incorporando o 3º Setor e municípios vizinhos à Santarém, por exemplo. Diante disso, foi possível observar que NÃO EXISTE um equilíbrio de representatividade na composição do FORETUR/Tapajós, pois entre os entrevistados e participantes do processo, além das pautas e atas das reuniões há uma grande confusão de quem participa ou não participa. Isto não está claro nem aos gestores dessa Instância, pois houve um desencontro de informações referentes a este ponto da pesquisa.

No que concerne à avaliação do desempenho da Instância, o presidente do FORETUR/Tapajós, representante oficial da pasta do turismo no município de Santarém informou que a composição se dá pela representação do *trade* turístico e pelos secretários municipais do Oeste do Pará. Vale destacar que nenhum representante não governamental participa das discussões desta Instância.

Em geral, os informantes apontaram que FORETUR/Tapajós se reuniam cerca de 30 em 30 dias, quando necessário, mas eventualmente se reuniam bimestralmente. Os encontros ocorriam na SETUR Santarém de acordo com a disponibilidade dos representantes do município de Santarém. Por duas vezes ocorreu nos municípios vizinhos de Santarém, a exemplo, os municípios de Aveiro e Belterra. Para a representante do município de Prainha “*Santarém é o principal centro do polo Tapajós, dessa forma grande parte das reuniões ocorre em Santarém, na secretaria de turismo*”. Ainda para a representante de Prainha “*O calendário é apresentado e aprovado no início do ano, com reuniões que ocorrem de forma alternada (mês sim, mês não)*”, porém cerca de 83,3% dos entrevistados afirmou que o calendário não é cumprido.

As reuniões, quando ocorrem, são realizadas sempre no horário de 09:00 às 10:00 h, no entanto, nos últimos três anos a participação dos representantes tem sido dificultada principalmente pela distância entre os municípios. Para o representante do município de Belterra “*no começo era bastante participativo, mas depois houve uma redução*”.

Quadro 26 - Sistematização das pautas das reuniões do FORETUR Tapajós entre 2006 e 2012

- Implantação do FORETUR Tapajós;
- Apresentação técnica sobre a implantação e gestão do FORETUR;
- Discussão sobre a composição do grupo;
- Linhas de crédito para o turismo;
- Inclusão das demandas do FORETUR no PPA do Estado;
- Eleições para a nova diretoria do FORETUR;
- Programa de qualificação da PARATUR;
- Capacitação profissional;
- FITA;
- Programa Estadual de Qualificação do Turismo (PEQTUR);
- Calendário de reuniões.

Fonte: Pesquisa de campo.

Os municípios pesquisados têm desenvolvido suas atividades independentemente, ainda não foi desenvolvida nenhuma ação conjunta sobre o roteiro. Para um dos representantes do setor privado, as principais ações da Instância estão relacionadas às ações promocionais (FAMTOUR, Criação do Portal Tapajós, Mapa ecoturístico) e Capacitação/Qualificação.

Considerando os aspectos sugeridos pelo MTUR (2007), Boullón (2005) e Bahl (2004), seria necessário mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicar as melhores propostas locais para a região; integrar os diversos setores locais em torno de uma proposta para a regionalização; e planejar e executar ações locais integradas às regionais. Contudo, se observa que as principais dificuldades encontradas no processo de execução e consenso entre as arenas públicas de turismo na região estão relacionadas ao trabalho individual exercido pelos atores e não o trabalho numa perspectiva coletiva como os pesquisadores sugerem.

As ações do FORETUR foram muito pontuais e inexpressivas no âmbito do desenvolvimento regional, uma ação, por exemplo, realizada em 2011 foi a disponibilidade de um ônibus e um *Stand* para que os representantes da região expusessem os materiais promocionais no Salão de Turismo em São Paulo. Outro evento que gerou um esforço do FORETUR Tapajós para a participação dos representantes da Região foi a Feira Internacional de Turismo na Amazônia (FITA), no ano de 2008 e de eventos nacionais como da Associação Brasileira de Operadoras de Turismo (BRAZTOA).

Quadro 27 - Sistematização das principais deliberações das reuniões do FORETUR/ Tapajós entre 2006 e 2012

AÇÃO	ATORES ENVOLVIDOS	NÃO REALIZADA	EM ANDAMENTO	REALIZADA
Solicitação da disponibilidade de um projetista para auxiliar os micro empresários	FORETUR / Caixa Econômica Federal / Banco do Brasil / Banco da Amazônia	X		
Solicitação de implantação de um caixa eletrônico em Alter do Chão	FORETUR / Caixa Econômica Federal / Banco do Brasil / Banco da Amazônia			X
Apresentação da pesquisa realizada pelo IESPES acerca do ecoturismo em Santarém e regiões circunvizinhas	IESPES / FORETUR			X
Pedido de maior empenho na liberação de verbas do Proecotur	Foretur / Ministério do Meio Ambiente / MTUR			X
Solicitação de realização de cursos de guia turístico	IESPES / CEBS			X
Solicitação para a construção de um centro de convenções	Governo do estado do Pará / Prefeitura Municipal de Santarém	X		
Construção do terminal dos catraeiros de Alter do Chão	Governo do estado do Pará / Prefeitura Municipal de Santarém	X		
Inclusão dos principais eventos no Plano Plurianual do Estado.	Governo do estado do Pará / Prefeitura Municipal de Santarém	X		
Solicitação de curso para agentes de viagens e estudantes de turismo "qualidade no turismo receptivo" em novembro de 2007; Surgiram várias demandas dos municípios do polo Tapajós, são elas: a) Guias de turismo; b) Informações turísticas; c) Formação de agentes multiplicadores para enfileiramento da exploração sexual; d) Sensibilização da comunidade local para o turismo cultural; e) Interpretação do patrimônio natural para a comunidade local; f) Sensibilização da comunidade local para o turismo de pesca esportiva; g) Qualificação de gerentes e funcionários na prestação de serviços; h) Capacitação de agentes culturais e mestres do saber; i) Capacitação da comunidade local para o fortalecimento da produção artesanal; j) Palestra sobre linhas de financiamento; l) Palestra sobre microcrédito; m) Curso de gestão hoteleira; n) Planejamento e gestão empresarial; o) Gestão de bares e restaurantes; p) Inglês e francês básico para taxistas.	FORETUR Tapajós / SENAC / PARATUR / IESPES/ IFPA		X	
Solicitação de cursos de idiomas para motoristas de táxis	Fomentur / Foretur / PARATUR			X
Discussão sobre a ausência dos municípios nas reuniões	Integrantes do Foretur Tapajós			X
Curso de guias para a melhor idade	UEPA / FORETUR Tapajós	X		
Sugestão de criação de um selo de qualidade para os serviços turísticos na Região	FORETUR Tapajós	X		
Solicitação de reformas no aeroporto como construção de uma estação provisória e início de uma estação definitiva para o terminal de passageiros	INFRAERO	X		
Divulgação de matéria sobre o roteiro Tapajós	Gol Linhas Aéreas / Prefeitura Municipal de Santarém	X		
Conclusão do projeto de sinalização turística	Prefeituras Municipais / FORETUR			
Pedindo de apoio para a confecção de revistas e de um vídeo institucional da Região	Governo do Estado do Pará / FORETUR	X		

Fonte: Pesquisa de campo.

Diante da baixa capacidade financeira e de recursos humanos ligados à atividade turística da Região, somente o município de Santarém participou do evento. O FORETUR Tapajós também reivindicou junto aos órgãos responsáveis à instalação e ampliação da rede de *internet* na região Oeste para que a comunicação fosse ampliada, inclusive com melhor velocidade entre os municípios representantes da Instância.

Observou-se um esforço do FORETUR/Tapajós voltado principalmente à promoção da região através dos eventos ligados ao turismo. Vale destacar que a promoção é importante, mas com o grau deficitário infraestrutural da região é no mínimo estranho pensar em promover o município que não consegue ao menos participar das reuniões do FORETUR Tapajós, pois a participação é BAIXA, não houve regularidade das reuniões definidas pelo grupo, além disso, as ações propostas não são concretizadas, bem como os temas das pautas não discutem o desenvolvimento turístico local. Nas reuniões recentes, as pautas discutem basicamente a participação dos eventos, e finalmente, percebeu-se que menos de 50% das ações programadas são efetivadas. Apesar do importante papel que a Instância deveria desempenhar na região, esta se encontrou com uma maior fragilidade comparada às outras duas estudadas para esta pesquisa.

Sobre a participação qualitativa entre os membros da instância, apesar da baixíssima participação na frequência dos membros da Instância, cerca de dois ou três representantes, regularidade esta frequente desde 2009, a SETUR Santarém afirma que a contribuição coletiva como um ponto forte. Para o representante de Belterra “*no começo era bastante participativo, mas depois houve uma redução*”. Para uma representante da Iniciativa Privada, a participação é voluntária “*principalmente dos municípios de Santarém e Belterra, e em alguns momentos do município de Oriximiná. Os demais municípios tinham participação esporádica*”.

As parcerias ocorreram assim como as demais instâncias, principalmente voltada ao processo de qualificação. Os contemplados foram grupos de jovens, desempregados, bem como portadores de alguma deficiência. Não houve nenhuma qualificação aos integrantes da Instância. De acordo com a representante do município de Prainha “*o município ainda não foi beneficiado com nenhuma capacitação. Isso se deve ao fato de o município ter iniciado há pouco tempo os trabalhos na atividade turística*”.

Há um esforço para se buscar entre os parceiros do Fórum, melhores voos com destino à região e para Brasília. Para isso pretende-se contactar com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e as empresas aéreas GOL e TAM, e finalmente, há uma intenção em firmar

uma parceria com o MTUR para implantar um “Passaporte” ou “Cartão Amazônia”, que teria tarifas diferenciadas para a região, no intuito de atrair mais visitantes.

Uma discussão fundamental que envolve a qualidade na participação dos atores nas Instâncias pode ser pautada no papel do entorno inovador defendida por Barquero (2001). Para ele, essa leitura é indispensável para a realidade do local, pois o entorno inovador é formado por uma rede de atores locais e pelas relações que configuram o sistema produtivo, sendo que os agentes econômicos, sociais e políticos e institucionais têm modos específicos de organização e regulação, possuem uma cultura própria e geram uma dinâmica de aprendizagem coletiva. O elemento inovador associado às transformações econômicas organizacionais, políticas tecnológicas foram fatores que condicionaram ao surgimento do termo ligado ao desenvolvimento endógeno, pois os usos dessas condicionantes encararam o desenvolvimento econômico como sendo resultante da aplicação do conhecimento aos processos produtivos. Nesse sentido, é de suma importância gerar um esforço das parcerias que ultrapasse a barreira da simples oferta de cursos entre os integrantes, além de criar um mecanismo que estimule uma maior frequência na participação dos integrantes da Instância.

Para o ex-secretário de turismo de Santarém, Sr. Arildo Nogueira, foram encaminhadas propostas de desenvolvimento para o Governo do Estado do Pará no mês de abril de 2011, sendo uma delas a ampliação do Navega Pará³⁴ e a criação da Associação das Casas Históricas do Fórum Tapajós, em Aveiro. Em 2011 foi lançado o primeiro DVD do Polo, onde Belterra contribuiu com 25% das despesas, Prainha também com 25% e a cidade de Santarém com 50% dos custos, no entanto, não foram todas as cidades que participaram.

Nesse contexto, o secretário reconhece que o turismo ainda não é visto como prioridade no Estado do Pará, mas afirma que está trabalhando para mudar esse quadro, do qual os municípios estão participando e envolvendo mais seus gestores. Destacando também que o corpo de funcionários da secretaria é formado por concursados sendo eles duas turismólogas, um guia de turismo, um formado em gestão turística e um auxiliar administrativo.

Nesse sentido, o entrevistado afirma que as ações concretas realizadas pelo FORETUR são o DVD; os recursos já solicitados para a ampliação do Navega Pará; Lançamento do Boletim Informativo do Turismo, em fevereiro de 2012; e a articulação para a realização do inventário de Aveiro, Prainha e Santarém.

De acordo com todos os integrantes entrevistados do FORETUR/Tapajós, o fato de não haver resultados alcançados em curto e médio prazo favoreceu ao distanciamento dos

³⁴ É um projeto de inclusão digital do Brasil, que busca otimizar a gestão pública a partir da interligação das principais instituições governamentais. Para maiores detalhes acessar *site* Navega Pará.

atores na participação e discussão dos assuntos relacionados ao desenvolvimento da Região. Para uma representante do setor privado *“as reuniões realizadas pelo FORETUR / Tapajós não tinha objetivos claros e com visualização de resultados concretos”*. O SEBRAE, por exemplo, era um parceiro do FORETUR Tapajós desde a criação da Instância no final de 2006, no entanto, desde 2009, não vem sendo convidado para as reuniões. Acerca da dificuldade para participar das reuniões, uma representante da Instância ligado ao setor hoteleiro afirmou que *“nem sempre podemos contar com a presença de todos os atores, pois a maioria das empresas é micro ou de pequeno porte”*. Para a mesma representante *“falta aos ocupantes dos cargos públicos, e à sociedade, o entendimento da importância da atividade turística para o desenvolvimento socioeconômico da Região do Tapajós”*.

Diante dos elementos discutidos e apresentados neste tópico pode-se concluir que o nível da participação qualitativa da Instância é BAIXA, pois os representantes frequentam esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo. Vale destacar também que este desinteresse se dá pelo não cumprimento das deliberações realizadas nas reuniões anteriores conforme constatado nas entrevistas.

De acordo com Beni (2006) estimular a participação é uma tarefa fundamental no processo de mobilização social da população local. O termo *“empowerment”* ou *“empoderamento”* é uma perspectiva que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento. O processo de participação muda radicalmente a perspectiva e a estrutura na qual o desenvolvimento costuma ser pensado. Para Díaz Bordenave (1994), além da necessidade *“econômica”* da participação, há também um reconhecimento da necessidade *“política”* da mesma, no sentido de que as estratégias decididas por poucos representantes, isto é, centralizadas, têm fracassado na mobilização dos recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local.

A respeito da realização de avaliações sistemáticas do grupo, 66,66% dos informantes entrevistados apontaram que nunca houve uma avaliação do grupo a fim analisar as ações desenvolvidas, bem como de definir estratégias para otimizar o esforço gerado pelos participantes da Instância. Um representante do 3º Setor, ou seja, um percentual de 16,66% do total dos componentes da Instância afirmou que essas avaliações ocorrem anualmente. Vale destacar que as ponderações retratadas pelo informante não caracteriza uma avaliação sistemática do grupo e sim, apenas uma ação de retomada das discussões nas reuniões anteriores. Finalmente, cerca de 16,66 % dos entrevistados afirmaram que as avaliações ocorrem mensalmente. Assim como apontado pelo 3º Setor, o representante da iniciativa privada, totalizando um percentual de 16,66% também caracterizou as ações como uma

sistematização de discussões ao longo do ano, além disso, os parâmetros adotados para esta pesquisa aponta como limite para as avaliações um período de seis meses, fato este que não ocorreu. Dessa forma, pode-se afirmar que a avaliação sistemática do grupo é BAIXA, visto que os representantes apenas retomam as questões deliberadas nas reuniões anteriores.

Sobre os aspectos referentes à quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância, assim como no GG Santarém Belterra, as parcerias que deram suporte ao processo de desenvolvimento regional, apontadas pelos representantes da Instância, se deu através da realização de cursos de qualificação profissional. Para o município de Belterra, o poder público municipal apoia eventos (logística / campanha educativa / disponibilização de projetores multimídia / lixeiras), porém o maior entrave para realizar parcerias está relacionado à dificuldade financeira, pois a SEMAT não tem orçamento próprio, há apenas uma previsão orçamentária gerenciada pela Secretaria Municipal de Administração. Apesar da dificuldade apontada a SEMAT Belterra conseguiu através de uma parceria entre o PSA, PARATUR e UFOPA, a elaboração de um documento denominado “Política Municipal de Turismo”, além do Plano Municipal de Turismo, este elaborado pela UFOPA, e finalmente, a elaboração do inventário municipal de turismo elaborado pela PARATUR. Houve também uma ação entre a SEMAT Belterra e o PSA voltado ao fortalecimento da rede de turismo de base comunitária. As parcerias relatadas, envolvendo o município de Belterra, foram realizadas diretamente entre os atores envolvidos não sendo mediado pelo FORETUR / Tapajós.

Quando se trata da qualidade e quantidade das parcerias firmadas entre os atores sociais, um aspecto importante que deve ser considerado está relacionado aos estudos ligados ao capital social defendido por Putnan. Para o autor, o capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade” (PUTNAN, 2007, p. 177). Face ao exposto, são perceptíveis que estas características não são processos naturais que integram a constituição das Instâncias pesquisadas. Entende-se que as regras de reciprocidade se caracterizam como importantes instrumentos de congregação dos interesses entre o poder público, setor privado e terceiro setor. Diante disso, é possível afirmar que o capital social quando utilizado como um indicador de planejamento e gestão é capaz de acelerar o processo de desenvolvimento mais equitativo entre os diferentes atores de uma cadeia produtiva? Os resultados da pesquisa apontam que as ações e deliberações do grupo poderiam ter um melhor rendimento caso houvesse uma maior confiança e reciprocidade entre os integrantes da Instância, pois se pôde observar a partir dos relatos coletados que há um descrédito das ações decididas pelo grupo.

Cerca de 50% dos integrantes não souberam responder acerca das parcerias realizadas no ambiente do Foretur/Tapajós voltadas ao desenvolvimento regional. Já entre o SEBRAE e SEMTUR Santarém foram desenvolvidos projetos educacionais como o “turismo na escola” e a capacitação da melhor idade como o “turismo cidadão”. Para o Setor Privado “*o discurso é divergente da realidade, pois não há comprometimento com a atividade, haja vista a inexistência de orçamento para a SEMTUR Santarém*”.

Diante dos dados apresentados e considerando os parâmetros adotados para esta pesquisa pode-se afirmar que a quantidade e qualidade das parcerias é BAIXA, pois 50% dos integrantes não identificaram sequer uma parceria dentro do FORETUR / Tapajós. Além disso, algumas ações pontuais não podem ser caracterizadas como importantes no processo de desenvolvimento regional.

Acerca da disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância, os informantes apontaram relatos interessantes para uma melhor compreensão dessa categoria como forma de impulsionar o desenvolvimento turístico regional. Para um representante do poder público quando questionado acerca da disseminação do acesso a informação ele afirmou que “*possuímos um Blog para divulgar as ações, o site da prefeitura*”. Acredita-se que esta não é a melhor maneira de socializar as informações entre os integrantes, pois algumas destas informações são de interesse somente dos conselheiros, no entanto, é saudável pensar que algumas das ações realizadas pela prefeitura de Santarém sejam disponibilizadas ao público em geral. Após uma visita nos meios de comunicação mencionados observou-se uma série de ações promocionais da prefeitura de Santarém e não exatamente um canal de comunicação do FORETUR Tapajós. As decisões ficam apenas no âmbito das instâncias, principalmente as do grupo gestor. Como as instâncias não desenvolvem atividades de forma sistemática, em virtude de não haver uma regularidade de ações desenvolvidas, tudo está atrelada às orientações do MTUR e das empresas de consultorias contratadas pelo MTUR.

Em geral, a comunicação interna ocorre através de *e-mail* e por meio telefônico. De acordo com uma representante da área educacional, “*as poucas decisões que foram tomadas eram compartilhadas em reuniões*”. Já para um representante do poder público da região “*quando se faz necessário fazer algum tipo de publicação ela é feita através do jornal de circulação na Região Oeste do Pará*”.

De acordo com Fleury (2002); Azevedo; Anastasia (2002) o processo de compreensão da gestão das políticas públicas, no formato de instituições híbridas é complexo, pois há elementos vantajosos e ao mesmo tempo limitadores. Acerca da racionalidade instrumental e comunicativa, que é uma ação coordenada e interdependente, que requer a construção do

consenso comunicativo, esta tem como vantagem a possibilidade de consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade. Por outro lado, as desvantagens implicariam, segundo Fleury (2002) numa marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, podendo deixar a política apenas nas mãos de uma elite caso não houvesse um critério explícito concernente à participação entre os atores. A partir destas reflexões e do cenário apresentado pelos informantes, e pelo papel fundamental que o FORETUR/Tapajós deveria desempenhar na Região, entende-se que a disseminação e o acesso à informação são caracterizados como MÉDIA, pois as informações chegavam via *e-mail* nas ocasiões das convocações das reuniões, ou apenas de forma oral durante as reuniões, portanto, ainda concentrado num grupo seletivo que representa as instâncias de governança.

Finalmente, dentre os elementos apontados acerca do funcionamento do Foretur/Tapajós, ficou evidenciado que há vários entraves de ordem geral que dificultam o processo de desenvolvimento regional do Oeste do Pará. A seguir serão apresentados alguns relatos dos integrantes desta Instância de governança.

Quadro 28 - Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do FORETUR/Tapajós

<p>“Para a SETUR Santarém a maior dificuldade é para encaminhar projetos, já que dependemos da autorização de outra Secretaria” Poder Público</p> <p>“Não há união entre os atores sociais”. Setor Privado</p> <p>“Há uma grande divisão política entre os atores que compõe a instância”. Setor Privado</p> <p>“O maior entrave para o desenvolvimento turístico regional é a falta de harmonia entre as instancias governamentais, que destoam a pratica do discurso e acaba cada um fazendo o que bem entende” Setor Privado</p> <p>“o turismo é desorganizado tecnicamente na FLONA Tapajós, pois os moradores não têm capacidade técnica, e as empresas locais tem esta capacidade?” 3º Setor</p> <p>“Há um grande discurso sobre os benefícios do Programa, mas tudo fica no papel. É necessário trabalhar de forma séria” 3º Setor</p> <p>“A falta de orçamento municipal para o turismo, a descontinuidade das ações por parte da SEMTUR, a falta de compromisso com o setor, as campanhas eleitorais que paralisam quase tudo” Setor Privado</p> <p>“O programa de desenvolvimento turístico desenvolvido pelo Sebrae nos anos de 2005 a 2007, foi bastante efetivo, pois levantou as necessidades das empresas participantes, treinou empresários e funcionários (da manutenção à gerencia), passando pela infraestrutura dos hotéis. Só faltou o acesso a mercado, pois com a mudança da diretoria do Sebrae Pará, o projeto foi abortado. Descontinuidade é o maior pecado desses programas” Setor Privado</p> <p>“O destino (Santarém – Tapajós) não tem material promocional de qualidade” Setor Privado</p> <p>“Falta diálogo entre os diferentes atores do estado (municipal/estadual/federal). Morosidade no sistema político”. Poder Público</p> <p>“Houve pouca execução de ações do FORETUR. Na verdade houve reuniões, discussões, porém pouca ação efetiva para contribuir com o processo de desenvolvimento dos municípios envolvidos. Mais debates e discussões do que efetivamente ações”. 3º Setor</p> <p>“O FORETUR poderia ter sido mais efetivo com maior participação dos municípios, porém devido as dificuldades encontradas pelos seus membros na liberação de recursos financeiros para participarem das reuniões em Santarém,</p>
--

fez com que muitas ações não fossem concretizadas e, portanto, não trouxe resultados para o turismo nesses municípios, ocasionando assim o desestímulo de seus membros. Poucas reuniões foram feitas fora de Santarém e considero isso um dos entraves para pouca participação nas reuniões do FORETUR” 3º Setor

“A principal dificuldade está na aquisição de recursos. no caso particular do município de prainha, a prefeitura possui débitos com o governo federal o que impede a aprovação de projetos pelo ministério do turismo”. Poder público

“A PARATUR deveria ser a principal entidade a apoiar o PRT. o polo tapajós foi abandonado pela PARATUR há muito tempo e infelizmente eles dizem que representam o Pará, mas na verdade eles só apoiam Belém e a região metropolitana” Poder público

“Falta prioridade de recursos em Belterra. Falta a efetivação de uma política de turismo municipal / Deve haver uma diferenciação das políticas na região” Poder público

“O problema de grande parte do município de Belterra se encontra em uma UC. Farinha, Hortifrutigranjeiro, pecuária, extrativismo madeireiro”. Poder público

Fonte: Pesquisa de campo.

Da mesma forma, como os relatos dos informantes do GG Santarém Belterra, o Foretur Tapajós seguem o mesma linha de dificuldades no processo de gestão das ações a partir das ações deliberadas pelo grupo. As regras estabelecidas pela política nacional de turismo de alguma forma bloqueiam a celeridade do processo de efetivação das ações deliberadas pelo grupo, pois a instância não tem autonomia financeira que dificulta o cumprimento e os anseios levantados pelos integrantes do grupo. Atrelado a isto, percebe-se uma sobreposição de políticas públicas de turismo no âmbito federal e estadual, pois observou que há uma repetição de ações já realizadas nos últimos cinco anos, como a elaboração de planos setoriais, diante disso há um desperdício de recursos e de tempo para a concretização de ações importantes para o desenvolvimento do setor turístico na região. Sendo assim, as decisões deliberadas pelo grupo não conseguem efetivar uma transformação no *locus* de atuação da política. Os relatos apontam que nas decisões prevalecem um desejo individual, e quando ocorrem beneficiam um seletivo grupo que tem acesso às informações disponibilizadas pelo MTUR.

Defende-se aqui uma maior autonomia do Foretur Tapajós para estabelecer prioridades e garantir recursos para a manutenção do próprio grupo, bem como para investimentos necessários pautados no desenvolvimento endógeno sob um debate participativo. Entende-se que a instância deve motivar e definir as capacidades de ação de forma a conduzir as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos no processo de desenvolvimento do turismo, porém isso ocorrerá somente a partir de um equilíbrio entre as políticas públicas de turismo, processo autônomo, busca pelo desenvolvimento endógeno, e a aplicação dos preceitos de governança e governabilidade.

5.3 O COMTUR SANTARÉM E A PARTICIPAÇÃO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS RELACIONADAS AO PRT

Para que o processo de desenvolvimento ocorra no setor turístico é fato que haja uma harmonia entre diferentes atores, portanto, o COMTUR Santarém tem um papel fundamental para fomentar e/ou impulsionar o setor turístico a partir de uma política que almeje tal iniciativa. Dessa forma, o COMTUR Santarém foi criado através da lei nº 18.515 de 14 de dezembro de 2010, um órgão consultivo, normativo, fiscalizador e deliberativo e de assessoramento ao poder executivo municipal.

Os principais objetivos previstos pela Instância são: a) Conscientizar as lideranças públicas e privadas para a importância do turismo no município, para promovê-lo de forma sustentável e mediante parcerias; b) Captar, sediar e promover eventos; c) Estimular e proceder estudos sobre problemas que interessam ao desenvolvimento do turismo como o produtor de serviços; d) Assessorar e acompanhar a elaboração de projetos e campanhas entre iniciativa pública e privada, além de conservar e melhorar os patrimônios turísticos naturais e culturais; e) Articular-se com Órgãos Federais, Estaduais e Municipais para a obtenção de recursos que serão necessários para o desenvolvimento do turismo, entre outros.

De acordo com o Art. 2º da Seção II do Regimento Interno da Instância, a presidência será exercida por um de seus conselheiros, mediante votação. As atribuições do presidente são: a) Estabelecer resoluções, portarias e normas decorrentes das deliberações do Conselho; b) Solicitar elaboração de estudos, informações e pareceres sobre temas de relevante interesse público; c) Zelar pela produção de relatório anual a ser entregue ao (a) Prefeito (a) Municipal com cópia à SETUR Santarém.

Acerca dos direitos e deveres dos conselheiros, vale destacar: I – Estudar e relatar, no prazo previsto, matérias, na forma de voto, observadas as disposições do regimento; II - Encaminhar matérias, de pauta ou de extra-pauta para a apreciação e deliberação do COMTUR, dentre outros.

Em relação à estrutura organizacional, o Regimento Interno do órgão destaca no capítulo II as disposições preliminares. De acordo com o Art. 9º, o COMTUR Santarém é integrado por 16 (dezesseis) membros sendo 08 (oito) representantes governamentais e 08 (oito) representantes da sociedade civil organizada, com direito a voz e voto nas deliberações do colegiado.

§ 1º - Podem ser convidados para participarem das reuniões em caráter permanente, com direito a voz, mas sem direito a voto, as instituições e órgãos ligados ao fomento, pesquisa, extensão ao turismo e assessorias técnicas.

§ 2º - Poderão ser convidados a participar das reuniões, a juízo de seus membros e ou de seu (sua) presidente (a), personalidades e representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, dos poderes legislativo e judiciário, bem como técnicos sempre que da pauta constar temas de suas áreas afins.

§ 3º - Fica a critério dos órgãos e entidades, a qualquer tempo, a substituição dos conselheiros que o representam, mediante manifestação formal junto a secretaria do COMTUR Santarém;

§ 4º - Será substituído o (a) conselheiro (a) que deixar de comparecer ou enviar suplente, a 03 (três) reuniões consecutivas, sem justificativa;

§ 5º - As justificativas de ausência deverão ser apresentadas a Secretaria do Conselho até 03 (três) dias úteis após a reunião;

§ 6º - A substituição será comunicada ao plenário do COMTUR Santarém pelo seu presidente;

§ 7º - A atividade dos membros será exercida sem qualquer tipo de remuneração e sua função é considerada de serviço público relevante;

§ 8º - O período do mandato da diretoria será de 02 (dois) anos;

§ 9º - A presidência do COMTUR Santarém será exercida pelo (a) representante legal do órgão do poder público ou da entidade da sociedade civil eleita entre os seus pares por maioria simples, de votos favoráveis.

Quadro 29 - Integrantes do COMTUR Santarém

ENTIDADE	TITULAR	SUPLENTE
SEMTUR	Arildo Nogueira Carvalho	Auréo Sérgio Bonifácio Roffé
SEFIN	Raimundo Edmilson Santos Filho	Marcelo Alves de Souza
SEMC	Mara Regiane Botelho Taveira	Dinevaldo Lira Rego
SEMPPLAN	Everaldo de Souza Martins Filho	Maria Iolanda Chene Cardoso
SEMMA	Marcelo Brandão Corrêa	Elenice Cardoso de Azevedo
INFRAERO	Maria do Perpétuo Socorro de Souza Ferreira	Ilciney Maria do Nascimento Lopes
TC & VB	Mary Anne Malcher Muniz	Renata Paulo de Oliveira
ACES	Irene Belo Gonçalves Zampietro	Arnoudo Cunha de Andrade
SINECHOPA	Aluizio Francisco da Silva Barroso	Ana da Silva Sousa
CONSELHO COMUNITÁRIO ALTER	Jacenira Ferreira Batista	Vandria Garcia Correa
IESPES	Iracy Lenae Batista	Maria do Socorro Bentes Viana
RESEX Tapajós / Arapiuns	Leônidas Bentes Faria	Célio Aldo Costa Sousa
ABRASEL	Sandro Jorge Mota da Silva	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

IFPA	Erbena Silva Costa	Simone Cruz
UFOPA	Núbia David Macedo	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
SEBRAE	Silvia Maria Rosalino	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
SENAC	Maísa Monteiro Noleto	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
ABETA	Sidney Morconi Figueira Quemel	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
ABAV	Ozineide Noronha	Manoel Santos

Fonte: Pesquisa de campo.

O plenário das deliberações do COMTUR prevê 12 reuniões anuais de acordo com calendário indicativo e aprovado entre os conselheiros. O Art. 12 prevê que as pautas das reuniões, instruídas com os respectivos documentos, serão enviadas aos conselheiros (as), com antecedência mínima de 08 (oito) dias.

Finalmente, o Art. 30º, que trata dos encaminhamentos aponta que as matérias apresentadas para apreciação dos Comitês e Grupos Temáticos serão discutidas procurando o consenso, deverá ser adotada a proposição que obtiver a maioria simples dos votos dos membros presentes.

Assim como a Instância anterior, foi necessário caracterizar, identificar e analisar uma série de relações existentes entre os atores que compõem o COMTUR / Santarém. Também foi necessário conhecer os métodos e instrumentos utilizados pelo poder público municipal de Santarém, em virtude do destacado papel que o município exerce na Região do Oeste do Pará. A coleta de dados se deu através da aplicação de questionários composto por perguntas abertas e fechadas junto aos servidores públicos municipais, as associações, os conselhos comunitários, e empresários do setor turístico, no intuito de obter informações para compor e fundamentar a pesquisa.

O quadro a seguir sistematizará as sete categorias definidas na pesquisa acerca das Instituições que compõem o COMTUR/Santarém.

Quadro 30 – Elementos de governança considerados na pesquisa COMTUR/ Santarém

CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância	BAIXA		
Participação qualitativa entre os membros da instância	BAIXA		
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	

Fonte: Pesquisa de campo.

Sobre o processo eletivo dos integrantes da Instância, é válido considerar que a criação do COMTUR, efetivada em maio de 2011 ocorreu a partir de discussões geradas na Instância FORETUR Tapajós. Anteriormente à criação de um Conselho específico para as discussões

de assuntos ligados ao setor turístico o Conselho constituído em Santarém agregava instituições ligadas ao turismo e meio ambiente, denominada de COMTUMA. Diante dos dados levantados acerca desta nova etapa do Conselho, agora denominado de COMTUR Santarém foi possível observar que NÃO EXISTE um processo eletivo dos integrantes, uma vez que pode ser um fator que desestimule a participação e /ou ampliação de outros atores que por ventura não tiveram a oportunidade da participação neste processo, pois não houve o princípio da transparência eletiva dos integrantes.

A respeito do equilíbrio da representatividade da Instância, é possível afirmar que NÃO EXISTE um equilíbrio de representatividade na composição da Instância. Sendo assim, três (03) instituições que correspondem a 20% estão ligados ao poder público; sete (07) são instituições ligadas à iniciativa privada, que totaliza 46,6%; e 05 instituições vinculadas à conselhos comunitários, instituições de ensino e ONG's que representam o 3º Setor, totalizaram um número de 05 (cinco) que representa 33,3%. Considerando a literatura que discute estes elementos, seria necessária uma distribuição igualitária, ou seja, 33,3% (Poder Público); 33,3% (Setor Privado), 33,3 % (3º Setor). Diante disso, foi possível observar que NÃO EXISTE um equilíbrio de representatividade na composição do COMTUR Santarém, pois entre os entrevistados e participantes do processo, apenas um órgão público não respondeu aos questionamentos levantados na pesquisa. Sendo assim, três instituições que correspondem a 20% estão ligados ao poder público; sete (07) são instituições ligadas à iniciativa privada, que totaliza 46,6%; e 05 instituições.

Sobre os aspectos referentes à avaliação do desempenho da Instância, Diferentemente do FORETUR / Tapajós, a presidência do COMTUR Santarém não está sob a responsabilidade da SETUR Santarém, e sim, representada pela Sra. Irene Belo da ACES, empresária do setor hoteleiro de Santarém. Pela distribuição dos representantes do COMTUR observa-se um peso maior da iniciativa privada no processo de decisão.

Em geral, os informantes apontaram que o COMTUR/Santarém se reúne mensalmente, quando necessário, mas eventualmente se reúne bimestralmente. Os encontros ocorrem geralmente na SETUR/Santarém de acordo com a disponibilidade dos representantes do município de Santarém. A presidência da Instância define e repassam as datas para os demais integrantes. Não houve um consenso acerca da definição das datas, para 50% dos integrantes as reuniões são combinadas a cada encontro conforme conveniência dos presentes. Já para os demais 50% as reuniões são definidas no início do ano, com a construção de um calendário onde a cada 1ª terça feira do mês são realizadas as reuniões. De acordo com o relato de um representante do Setor Privado, o calendário das reuniões é apresentado e

aprovado no início do ano, porém cerca de 84,61% dos entrevistados afirmaram que o calendário não é cumprido. De acordo com uma representante do Setor Privado, “o horário definido permite que todos comparecerem, pois todos são liberados do trabalho”. Contudo, para um representante do 3º Setor, as reuniões ocorrem na SETUR Santarém, composto por alguns conselheiros, porém a frequência não é muito regular. De acordo com os dados levantados observou-se que cerca de 84,61% afirmou que as datas não são cumpridas. Para os representantes do *trade turístico*, a maioria das participações são de empresários e da própria comunidade. Para o SEBRAE, o grupo é composto por entidades públicas e privadas de forma paritária.

Acerca das principais ações deliberadas pelo COMTUR Santarém, cerca de 50% dos entrevistados não souberam responder. Muitos confundiram ações desenvolvidas por outras instâncias, tais como: a criação do Portal Tapajós, Elaboração do Plano de *Marketing Turístico*, realização de *Benchmarking* nos Lençóis Maranhenses.

Quadro 31 - Sistematização das pautas das reuniões do COMTUR/Santarém entre 2011 e 2012.

<ul style="list-style-type: none"> • Fundo Municipal de Turismo; • Segurança no destino Santarém; <ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do Sairé; • Calendário de reuniões do 1º semestre de 2012; • Elaboração do Plano Municipal de Turismo, • Conferência de Resgate da Identidade Cultural.

Fonte: Pesquisa de campo.

Quadro 32 - Sistematização das principais ações deliberadas pelo COMTUR Santarém entre 2011 e 2012.

SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES DISCUTIDAS PELO COMTUR/SANTARÉM				
AÇÃO	ATORES ENVOLVIDOS	NÃO REALIZADA	EM ANDAMENTO	REALIZADA
Solicitação para a implantação de 02 postos de informação turística – 01 no aeroporto e outro na sede da SEMTUR	INFRAERO/SETUR		X (apenas na sede da SEMTUR)	
Solicitação de campanhas de educação ambiental, educação patrimonial	SEMMA / SEMED / SETUR		X Apenas campanhas de educação ambiental	
Solicitação da inclusão das festas municipais nos roteiros turísticos locais	Empresários do setor de agências de viagens / SETUR	X		
Solicitação de qualificação profissional dos Conselheiros do COMTUR para elaboração do Plano Municipal de Turismo	ABETA / PARATUR	X		
Realização da II Conferência Municipal de Resgate da Identidade Cultural de Santarém	SEMC / SEMTUR	X		
Parceria com a empresa <i>Trip Advisor</i> para a promoção do destino Santarém	Trip Advisor / Prefeitura Municipal de Santarém			X

Efetivação de cursos de gestão de negócios, cozinha regional e manipulação de alimentos, auxiliar de agenciamento, condutor de visitantes, e recepcionista de eventos	SENAC / IFPA / SEMTUR / PRONATEC			X
Solicitação do aumento do reforço policial na Vila de Alter do Chão	Polícia Militar / COMTUR		X	
Solicitação da proibição e fiscalização do trânsito de carros e motos nas praias de Santarém	SEMMA / Câmara municipal e COMTUR		X	
Solicitação da inclusão da disciplina de turismo nas escolas municipais	SEMED / SETUR e COMTUR	X		
Lançamento do II Boletim de Turismo	UFOPA / IFPA / SEMTUR			X
Cadastro do projeto de sinalização no SINCOV (apenas para o pagamento da elaboração e não para a implementação)	SEMTUR			X
Articulação do projeto de sinalização das principais vias, esta e, parceria do empresariado local com a SETUR	SEMTUR / Prefeitura Municipal de Santarém / COMTUR Santarém		X	
Compilação de dados para a elaboração do PLANTUR	COMTUR / SEMTUR Santarém			X
Apresentação de uma prévia do PLANTUR	COMTUR / SEMTUR Santarém			X

Fonte: Pesquisa de campo.

Observou-se que o pouco tempo de trabalho do COMTUR Santarém influenciou no baixo nível de decisões. Vale destacar que o COMTUR por representar as entidades ligadas ao turismo no principal destino turístico do Oeste do Pará deveria ter uma atuação diferenciada e mais “agressiva”, pois o fluxo de turistas que visitam a região tem Santarém como referência turística na região. Contudo, considerando os relatos dos conselheiros da Instância municipal é possível afirmar que a avaliação de desempenho do COMTUR Santarém é BAIXA, pois não houve uma regularidade das reuniões definido pelo grupo e as ações propostas não são concretizadas.

No que diz respeito à participação qualitativa entre os membros da instância, é importante destacar que muitos conselheiros não se sentiram a vontade para responder esta questão em função de não participarem regularmente das reuniões. A participação é voluntária, os integrantes acreditam que essa é a única forma de atingir os resultados para o desenvolvimento turístico local, no entanto, para uma representante do setor educacional “*nem sempre a participação acrescenta ou contribui de forma efetiva*”. Na mesma linha de raciocínio uma representante do Setor Privado afirmou que “*a participação é medíocre. Atores que realmente deveriam participar não participam e com isso acabam desmotivando o restante do grupo*”.

Para o representante do 3º Setor, *“Houve uma grande mobilização no início, no entanto, o movimento perdeu a força nos últimos meses, no começo era bastante participativo, mas depois houve uma redução”*. Para uma representante da Iniciativa Privada a participação é voluntária *“a participação é voluntária e com grande contribuição para o grupo, porém falta um gestor que sistematize as várias informações em um banco de dados que possa ser disponibilizado a consulta”*.

As parcerias ocorreram assim como nas demais instâncias, principalmente voltada ao processo de qualificação. Os contemplados foram grupos de jovens, desempregados, bem como portadores de alguma deficiência. Não houve nenhuma qualificação aos integrantes da Instância. Na visão de Schneider (2005) é necessário ultrapassar as barreiras de simplesmente garantir a realização de cursos e/ou qualificações pontuais, os arranjos institucionais devem sustentar uma cooperação e negociação em diferentes frentes de atuação, inclusive prevendo o cumprimento de ações em curto, médio e longo prazo, com fins de elevar a autoestima dos integrantes das Instâncias de governança, e consequentemente gerando um maior processo de participação dos atores envolvidos.

De acordo com todos os integrantes do COMTUR Santarém, o fato de não haver resultados alcançados em curto e médio prazo, favoreceu o distanciamento dos atores na participação e discussão dos assuntos relacionados ao desenvolvimento da Região. Para uma representante do Setor Privado *“a dispersão é grande. Apenas cerca de 50% participam”*. Acerca da dificuldade para participar das reuniões, uma representante da Instância do setor hoteleiro afirmou que *“nem sempre podemos contar com a presença de todos os atores, pois a maioria das empresas é micro ou de pequeno porte”*. Para a mesma representante, *“falta aos ocupantes dos cargos públicos, e a sociedade, o entendimento da importância da atividade turística para o desenvolvimento socioeconômico da Região do Tapajós”*.

Diante dos elementos discutidos e apresentados neste tópico pode-se concluir que o nível da participação qualitativa da Instância é BAIXO, pois os representantes frequentam esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo. Vale destacar também que este desinteresse se dá pelo não cumprimento das deliberações realizadas nas reuniões anteriores conforme constatado nas entrevistas.

Acerca da realização de avaliações sistemáticas do grupo, esta categoria de análise também segue a mesma lógica das demais Instâncias pesquisadas nesta tese. Um relato chamou atenção, uma representante da iniciativa privada afirmou que *“As avaliações são realizadas quando os integrantes decidem, não tem um tempo certo, e na maioria das vezes cada empresa faz sua avaliação na própria empresa”*. Então, o que se pode observar é que a

ideia de representatividade coletiva perde o sentido quando relatos dessa natureza são apresentados e no qual cada um faz uma auto avaliação dentro da própria empresa que trabalha. Outro dado que chamou atenção é que 11 integrantes, totalizando cerca de 84,61% afirmou que nunca houve uma avaliação do COMTUR, porém um representante do Setor Privado, representando 7,69 %, afirmou que as avaliações ocorrem a cada seis meses, e finalmente o representante do SINECHOPA, correspondente 7,69 % do total dos integrantes que responderam os questionários afirmou que as avaliações ocorrem mensalmente.

Diante do que foi relatado pelos representantes da Instância, e dos parâmetros adotados para esta pesquisa, observou-se que além de um percentual muito elevado ter afirmado que nunca foi realizado uma avaliação com o propósito de ponderar os entraves e avanços encontrados pela instância num período mínimo de seis meses, fato este que não ocorreu. É perceptível que não há esta preocupação do grupo, já que não está previsto este tipo de avaliação entre os representantes da Instância. Dessa forma, pode-se afirmar que a avaliação sistemática do grupo é BAIXA, visto que os representantes apenas retomam as questões deliberadas nas reuniões anteriores.

Em relação à quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância, foram levantadas as informações referentes às parcerias efetivadas pelo COMTUR Santarém. Acredita-se que pelo pouco tempo de atividade, cerca de catorze meses (período entre agosto de 2011 e outubro de 2012) ainda não foi possível observar e elencar parcerias significativas. Quando questionado acerca de quais parcerias a Instância já havia firmado, 69,23% responderam que desconhecem qualquer ação voltada a cooperação e acordos firmados para o desenvolvimento local.

Para uma representante do Setor Privado, há uma grande dificuldade para firmar estas parcerias porque *“o discurso é divergente da realidade, pois não há comprometimento com a atividade, haja vista a inexistência de orçamento para a SEMTUR”*. Já para o SINECHOPA, houve uma parceria com a ABRASEL, PARATUR para realização de cursos ligados a área de *marketing*, e atendimento ao cliente. Já para o SENAC as parcerias foram: o Projeto Cidade Limpa – Turista Feliz (Cessão de espaço / distribuição de sacolas / palestras). Cursos de língua inglesa para deficientes visuais (SETUR/SENAC/ADEVIBAM).

Face aos relatos expostos, Azevedo e Anastasia (2002) destacam que a natureza da relação entre Estado e sociedade afeta, concomitante, os graus e as formas de governança do estado e de governabilidade da sociedade. Para isso, é necessário explorar os padrões de articulação e cooperação entre os atores sociais e políticos através dos arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro das fronteiras dos sistemas político e

econômico, daí a importância do papel a ser desempenhado pelas instâncias que atuam nos municípios de Santarém e Belterra.

Diante dos dados apresentados e considerando os parâmetros adotados para esta pesquisa, pode-se afirmar que a quantidade e qualidade das parcerias é BAIXA, pois 69,23% dos integrantes não identificaram sequer uma parceria dentro do COMTUR/Santarém. Além disso, algumas ações pontuais não podem ser caracterizadas como importantes no processo de desenvolvimento regional.

Sobre os aspectos referentes à disseminação das informações e o acesso a elas entre os integrantes da instância, os informantes apontaram relatos interessantes para uma melhor compreensão dessa categoria como forma de impulsionar o desenvolvimento turístico local. As pautas e as decisões geralmente são difundidas através do correio eletrônico dos conselheiros. Porém para um representante do 3º Setor, *“a comunicação é um pouco falha, pois têm reuniões que eu não sou avisada. E quando acontecem as comunicações é por e-mail”*. Já para outro representante do COMTUR Santarém, associado ao Setor Privado, *“poucas vezes são encaminhadas as atas das reuniões através do e-mail, e se caso algum integrante faltar não é repassado o que ocorreu na reunião”*.

Para um representante do poder público, quando questionado acerca da disseminação do acesso a informação ela afirmou que *“toda forma de comunicação é feita por meio de documentos, através de ofícios e endereços eletrônicos. Todas as decisões tomadas são primeiramente analisadas e discutidas, e por fim deliberadas por todos os membros do grupo”*. Para uma representante do Setor Privado, *“as comunicações normalmente são realizadas por e-mail e telefone e as decisões são compartilhadas por meio de leitura de atas das reuniões”*.

Apesar de alguns conselheiros afirmarem que há uma transparência no processo de disseminação da informação entre os integrantes da Instância foi possível observar um aspecto negativo nesta categoria de análise, pois cerca de 61,53% dos integrantes relatou que não há uma regularidade da socialização das informações, inclusive das pautas das reuniões, diante deste fato muitos afirmaram que este é um dos fatores que desmotivam significativamente a participação na reuniões da Instância.

Em geral, a comunicação interna, quando ocorre, é realizada através de *e-mail* e por meio telefônico. De acordo com um representante do 3º Setor *“As poucas decisões que foram tomadas eram compartilhadas em reuniões”*.

Diante do cenário apresentado pelos informantes, e pelo papel fundamental que o COMTUR Santarém deveria desempenhar na Região entendemos que a disseminação e o

acesso à informação são caracterizados como MÉDIA, pois as informações chegavam via *e-mail* nas ocasiões das convocações das reuniões, ou apenas de forma oral durante as reuniões.

Finalmente, dentre os elementos apontados acerca do funcionamento do COMTUR/Santarém, ficou evidenciado que há vários entraves de ordem geral que dificultam o processo de desenvolvimento local. A seguir serão apresentados alguns relatos dos integrantes desta Instância de governança.

Quadro 33 - Relatos sobre os principais entraves para o desenvolvimento do turismo na visão do COMTUR/Santarém

“Falta de participação e comprometimento das instituições. Mais envolvimento dos integrantes, sem essa integração as ações não são concretizadas”. Poder Público

“A participação dos atores é medíocre”. Setor Privado

“Acredito que os atores envolvidos não tenham habilidades de executores e liderança. Faltam consenso e visão de mercado”. 3º Setor

“A falta de incentivo de todos integrantes e os recursos para o investimento são limitados”. Setor Privado

“O maior entrave para o desenvolvimento turístico regional é a falta de harmonia entre as instancias governamentais, que destoam a pratica do discurso e acaba cada um fazendo o que bem entende”. Setor Privado

“Há pouca influência política local para captar recursos significativos para o desenvolvimento local falta de orçamento municipal para o turismo, a descontinuidade das ações por parte da SEMTUR Santarém, a falta de compromisso com o setor, as campanhas eleitorais que paralisam quase tudo. Peço que as ações cheguem a área rural, pois grande parte do pouco que é efetivado pelas políticas ficam na área urbana das cidades”. 3º Setor

“Há um grande discurso sobre os benefícios do Programa, mas tudo fica no papel. É necessário trabalhar de forma séria”. 3º Setor

“A falta de orçamento municipal para o turismo, a descontinuidade das ações por parte da SEMTUR, a falta de compromisso com o setor, as campanhas eleitorais que paralisam quase tudo”. Setor Privado

“o maior entrave é político partidário, pois estamos com o processo de elaboração do projeto lei do turismo como forma de ordenar o desenvolvimento da atividade, que não sai dos gabinetes das secretárias de turismo e planejamento”. Setor Privado

“A falta de orçamento municipal para o turismo, a descontinuidade das ações por parte da SEMTUR, a falta de compromisso com o setor, as campanhas eleitorais que paralisam quase tudo”. Setor Privado

“Falta de apoio do governo”. Poder Público

“Depois que o Grupo Gestor acabou considero que houve uma queda na participação das pessoas no processo de desenvolvimento do turismo em Santarém, restringindo-se somente ao COMTUR que está deixando a desejar”. 3º Setor

“Não há união entre os atores sociais. Também é necessário que haja investimento em cursos de capacitação. Projetos de infraestrutura, de saneamento básico. Há uma grande divisão política entre os atores que compõe a instância”. 3º Setor

“A principal dificuldade está na aquisição de recursos. no caso particular do município de prainha, a prefeitura possui débitos com o governo federal o que impede a aprovação de projetos pelo ministério do turismo”. Poder público

“Não há nada de concreto. Há uma baixa divulgação do destino Santarém. A qualificação profissional é muito baixa. O acesso e o transporte são muito precários”. 3º Setor

“Há uma grande interferência na política local, há pouca influência política local para captar recursos significativos para o desenvolvimento local falta de orçamento municipal para o turismo, a descontinuidade das ações por parte da SEMTUR, a falta de compromisso com o setor, as campanhas eleitorais que paralisam quase tudo”. 3º Setor

Os relatos dos informantes do COMTUR Santarém, assim como no GG Santarém Belterra e no Foretur Tapajós reforçam os baixos resultados apresentados na matriz de análise da instância construída nesta tese. Observou-se que o *locus* de atuação da política de regionalização do turismo preconizada pelo Mtur com preceitos de discussões e decisões participativas reforçaram a cristalização de interesses individuais no processo histórico das políticas brasileiras, inclusive as turísticas. Os relatos apontam que nas decisões prevalecem um desejo individual, em detrimento de uma decisão que contemple os interesses coletivos, que busquem uma mudança estrutural da sociedade, capazes de diminuir as desigualdades regionais. Diante do exposto, é necessário reavaliar as relações existentes entre os atores que compõem as instâncias de governança, sob os preceitos defendidos por Souza (2000), McIntosh (2002), Schneider (2005) e Barquero (2001), para que o real propósito da criação das instâncias possam ajudar no processo de descentralização das decisões e ações do governo federal.

A fluidez da relação entre instituições híbridas ainda será um grande desafio para os atores que a compõem, sobretudo, às instituições ligadas ao setor turístico, que se prevalecem de diferentes interesses, desde a busca pela melhoria da qualidade de vida aos munícipes, até a busca por benefícios unicamente econômicos, os econômicos, aliás, o principal propósito da maioria dos atores que integram as instâncias. Foi possível observar que os processos de governança gerados pelas políticas de turismo foram e são muito pontuais, ou seja, são conduzidos com uma visão fragmentada dos diversos setores produtivos, favorecendo decisões individualistas em detrimento das decisões coletivas. Além disso, pode-se observar que as instâncias de governança são demasiadamente desestimuladas ao exercício da participação no processo de planejamento e gestão devido à sobreposição de ações desencadeadas pelas inúmeras tentativas fracassadas de políticas voltadas ao turismo na região desde a década de 1970, quando a SUDAM iniciou uma série de ações focadas ao desenvolvimento turístico na Região Amazônica. Por outro lado, acredita-se que a constituição de instâncias de governança, quer seja no processo de “cima para baixo”, quer seja de “baixo para cima”, pode produzir uma equalização no padrão das ações públicas, como aponta Azevedo; Anastasia (2002, p.95):

A inovação propiciada pelas denominadas instituições híbridas constitui, ao menos potencialmente, interessante solução institucional, que pode produzir impactos equalizadores sobre o padrão de distribuição de recursos políticos, inserindo na agenda pública novos atores, novos procedimentos de responsividade, e afetando, conseqüentemente, tanto a natureza das decisões quanto as políticas públicas e os resultados.

Como apontado pelos autores, a governança e governabilidade gera uma reengenharia institucional que permite transformar a democracia em um jogo interativo, praticado em diferentes e múltiplas arenas. O exercício do poder gerado pelas condições sistêmicas do Estado deve estar atrelada ao processo qualitativo do uso do poder pela autoridade política. Diante disso, procurou-se sistematizar a dinâmica das instâncias de governança que compõem o processo de planejamento e gestão do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) voltado aos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará, apresentada através de uma “Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas”, conforme observado no quadro abaixo:

Quadro 34 - Sistematização do processo de planejamento e gestão das Instâncias pesquisadas.

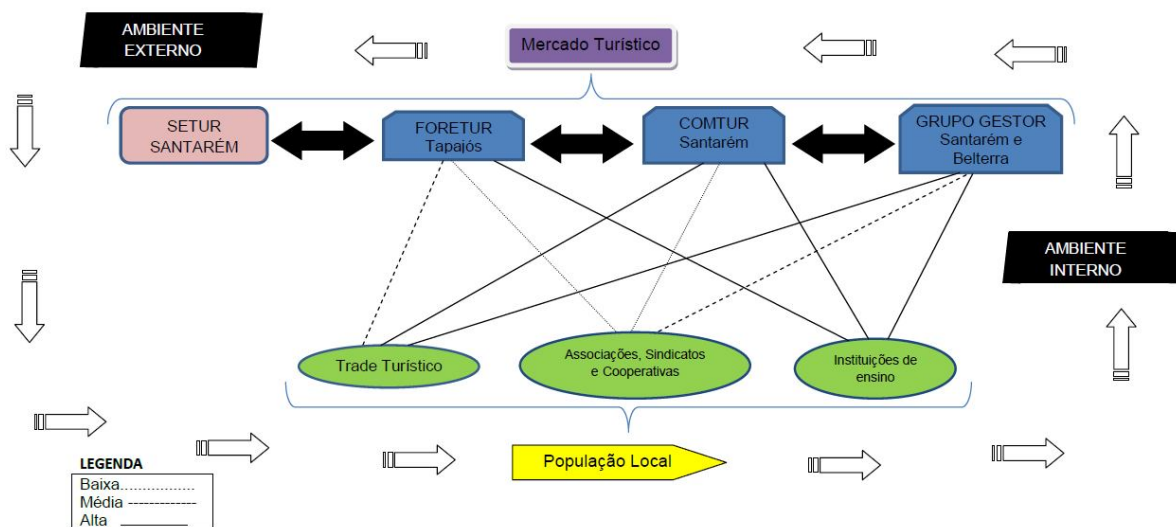
GG/SANTARÉM BELTERRA			
CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância			ALTA
Participação qualitativa entre os membros da instância		MÉDIA	
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	
FORETUR/TAPAJÓS			
CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância	BAIXA		
Participação qualitativa entre os membros da instância	BAIXA		
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	
COMTUR/SANTARÉM			
CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância	BAIXA		
Participação qualitativa entre os membros da instância	BAIXA		
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância		MÉDIA	

Fonte: Elaboração própria.

Ao fazer um balanço analítico sobre as relações existentes entre os atores que compõem as instâncias de governança, atuantes no Oeste do Pará e balizadas a partir da implementação do PRT, foram importantes para observar, no geral, que houve um aprendizado de competição e cooperação entre os atores individuais ou coletivos enquanto arena de alianças, negociação, conflitos e barganhas. Por outro lado, as regras do jogo político, os arranjos institucionais que poderiam sustentar a cooperação e a coordenação das políticas, que atuam em prol do desenvolvimento turístico tem um nível qualitativo baixo, ou seja, insuficiente para estimular a realização efetiva de ações em curto, médio e longo prazo. Dentre as três Instâncias pesquisadas, destaca-se o GG Santarém Belterra, que, embora seja a com menor representatividade, por se tratar de um grupo consultivo, com funções basicamente técnicas, e não políticas, destacou-se pela organização e pelo cumprimento expressivo de ações negociadas pela Instância.

É importante destacar que as Instâncias, FORETUR Tapajós e o COMTUR Santarém, por se tratar de arenas públicas que negociam interesses gerais da população, nesse caso, o desenvolvimento turístico, deveriam ultrapassar a dimensão de apenas um processo de agregação de preferências incutidas pelos representantes legais, e sim, incorporar uma dimensão deliberativa *stricto sensu*, que envolve também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação do dissenso e da diferença como afirma Azevedo e Anastasia (2002). Apesar do destaque que as instâncias desenvolvem no processo de planejamento e gestão de políticas próprias, e também conduzidas pelos governos federal e estadual é importante considerar que as decisões das instâncias regionais interferirão e são interferidas por um ambiente interno e externo como pode ser observado no esquema 2.

Esquema 2 - Relações dos atores das instâncias e ambiente externo



Fonte: Elaboração própria (2012).

Aqui se faz mister definir o que se entende como ambiente interno e externo. O primeiro está relacionado às instâncias Foretur Tapajós, COMTUR Santarém e GG Santarém Belterra, com destaque à SETUR Santarém que desenvolve um papel central no processo de mobilização, constituição do grupo, e em alguns casos como presidente das instâncias. Ainda no ambiente interno, foi destacada a relação que as instâncias detêm com os setores da sociedade com assento nas instâncias, conforme observado na legenda. Já no ambiente externo, tem-se o próprio mercado nacional e internacional que interfere nas decisões das instâncias, nos gostos dos turistas, nos anseios da população local, pois em um sistema aberto, as relações entre diferentes fatores acabam retroalimentando o ambiente interno, e conseqüentemente novas tomadas de decisões são deliberadas, fazendo com que as relações dos atores envolvidos na cadeia produtiva do turismo conformam um novo desenho na engenharia institucional do campo turístico no Oeste do Estado do Pará.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, as discussões que circundam os temas acerca do desenvolvimento regional do turismo estão diretamente e/ou indiretamente relacionados aos temas de governança e governabilidade das instituições híbridas. A Constituição Federal Brasileira de 1988 abriu um novo leque de conquistas e reivindicações provenientes de vários setores da sociedade, em especial as estruturas não governamentais, movimentos sociais e ambientais que proporcionou uma nova reengenharia institucional no campo da gestão das políticas públicas, promovendo transformações territoriais nas diferentes regiões brasileiras.

Na Amazônia, o esforço da criação de uma reengenharia institucional acompanhou o mesmo movimento, talvez não na mesma velocidade das demais regiões brasileiras, porém com um ingrediente a mais, pois a discussão acerca da internacionalização da Amazônia ocupou um grande destaque nas mídias internacionais, gerada pela cobiça dos recursos naturais existentes na região. No campo da gestão pública do turismo, o setor vem se mostrando mais estruturado se comparado as últimas 3 décadas; com a contratação de profissionais com formação específica em turismo; com a criação de secretarias municipais e instâncias de governança regionais e estaduais, porém, ainda com uma baixa autonomia e um grande déficit orçamentário para garantir o planejamento e gestão capazes de impulsionar o desenvolvimento regional do turismo.

Neste milênio, desde a criação do MTUR em janeiro 2003, as ações públicas que impulsionaram a atividade turística no âmbito federal foram emolduradas sob a lógica da regionalização, através do PRT. Este programa está baseado na descentralização das ações, na revalorização das regiões e territórios, a emergência da dimensão local com participação dos residentes, através da representação de diferentes atores da sociedade em instâncias de governança, no intuito de aproximar mais os interesses de diferentes grupos sociais e dar maior celeridade às tomadas de decisões, além de garantir o provimento de recursos direcionados ao desenvolvimento do turismo regional. As parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades surgem a partir da concepção e gerenciamento de roteiros turísticos, no entanto, a prática que deveria envolver os atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, geralmente não é considerada para a efetiva implementação, pois ainda vivenciamos na sociedade brasileira decisões públicas enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras. No Oeste do Pará, o PRT encontra-se em andamento desde 2004, com ações relacionadas à execução do roteiro: “Tapajós – Amazônia, Selva e História”.

A nova conotação dada ao processo de gestão compartilhada e/ou integrada conduziu a uma nova formação que Fleury (2002) denomina de estruturas policêntricas, isto é, estruturas mais amplas que requerem uma mescla de influências do mercado, do estado centralizador, bem como de ações mais descentralizadoras. Estas estruturas são provenientes de um contexto de ruptura com a concepção tradicional do estado, como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública. Sendo assim, a incorporação do uso de redes de políticas representaria uma nova modalidade de coordenação e gestão de políticas voltadas ao desenvolvimento. De acordo com Moura (1997), a abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos organizacionais que emergem na atualidade, indica o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento centralizado. Na visão de Azevedo; Anastasia (2002), a este formato apontado por Fleury (2002) são denominadas de instituições híbridas que representam a negociação de vários interesses, envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e indivíduos que fortalecem a cidadania, e rompem com os paradigmas clássicos da administração pública.

A lógica de constituição de arenas públicas contemplaram muitos setores da sociedade, inclusive o turístico, portanto, em função do uso da racionalidade política instalada em arenas que discutem democraticamente as melhores decisões no campo do planejamento e gestão do turismo, se constatou que as arenas públicas que negociam o desenvolvimento turístico no Oeste do Pará estão atreladas a um processo de agregação de preferências individuais incutidas pelos representantes legais, e não, incorporaram uma dimensão deliberativa *stricto sensu*, que envolve também a formação e a transformação das preferências na construção do consenso e na discussão do dissenso. Além disso, acredita-se que as instâncias de governança são demasiadamente desestimuladas ao exercício da participação no processo de planejamento e gestão devido à sobreposição de ações desencadeadas pelo resultado de inúmeras tentativas fracassadas de políticas voltadas ao turismo na região desde a década de 1970. Finalmente, observou-se que as instâncias de governança turística tomaram uma forma organizacional que atende às preferências individuais pautadas no aspecto unicamente econômico, em virtude do PRT está pautado na construção de produtos materializados a partir da construção de roteiros turísticos, ou seja, um viés comercial, portanto, não havendo a intenção de promover o desenvolvimento em uma perspectiva local/regional defendido pelo programa, pois as ações não contemplam os preceitos do desenvolvimento endógeno, baseado na busca do bem-estar econômico, social e cultural da

comunidade local em seu conjunto através de uma participação ativa da sociedade, mas sim, atende aos interesses da reprodução do capital financeiro internacional.

Apesar dos pontos positivos levantados por Azevedo; Anastasia (2002); Fleury (2002) a partir da constituição de arenas públicas, foi possível observar que as Instâncias pesquisadas foram “contaminadas” pelo autoritarismo tecnocrático do poder público, associado a isso, o setor privado se mostrou apenas interessado na reprodução do capital financeiro, em detrimento dos ganhos coletivos que deveriam atender todos os setores da sociedade como aponta Barquero (2003) quando diz que mais do que obter ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo das intervenções é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto.

A análise da dinâmica das instâncias de governança que compõem o processo de planejamento e gestão do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) voltado ao desenvolvimento turístico na Região Oeste do Estado do Pará, sobretudo aos municípios de Santarém e Belterra se mostrou que é extremamente complexo o processo de construção dos consensos, principalmente quando se trata do setor turístico, setor este que envolve diversos setores produtivos nos mais diversos níveis de interesse e desenvolvimento. Aliado a isto, a atividade turística ainda ocupa a agenda de propostas de desenvolvimento conduzido pelo poder público, além de ser um dos setores mais defendidos por instituições não governamentais, e privadas, como importantes para a melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral.

Atualmente, é comum observar a criação de Instâncias com o propósito de promover o desenvolvimento local, como ocorreu nos municípios de Santarém e Belterra. Contudo, a arena pública construída para esse objetivo tem se caracterizado como uma “encenação” de um palco onde os atores fazem de conta que definem o futuro turístico da região, e o poder público e a sociedade em geral aprovam as ações deliberadas pelos integrantes, embora não muito expressivas quantitativas e qualitativas do ponto de vista do desenvolvimento local.

Se por um lado as instâncias deveriam garantir: a) Uma maior mobilização de recursos e garante-se a diversidade de opiniões sobre o problema; b) Definição de prioridades de forma mais democrática, envolvendo organizações de pequeno porte e mais próximas dos da origem dos problemas; c) Envolver, conjuntamente, governo e organizações não-governamentais, criando uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática; d) Maior flexibilidade para desenvolver uma gestão adaptativa que está conectada a uma realidade social volátil, tendo que articular as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho, adotando o

monitoramento como instrumento de gestão, e não de controle; e) Possibilitar consensos obtidos através de processos de negociação entre seus participantes, o que geraria maior compromisso e responsabilidade destes com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade como aponta Fleury (2002), por outro lado é extremamente contraditório observar que o Estado ao mesmo tempo tem razões explícitas em dividir responsabilidades, recursos financeiros, capital humano, e ao mesmo tempo adota medidas autoritárias sobre os pontos e medidas que a instância devem tomar para o processo de gestão desse tipo de Instância extremamente complexa.

Defende-se aqui, uma maior autonomia das Instâncias instaladas, uma autonomia que considera o princípio e parâmetro central para a avaliação de processos e estratégias de mudança sócio-espacial, o que inclui a promoção do desenvolvimento urbano por meio do planejamento e da gestão. Para Souza (2000), a autonomia possui tanto um valor instrumental quanto um valor intrínseco. O valor instrumental da autonomia refere-se à liberdade para fazer coisas; já o valor intrínseco diz respeito ao prazer do exercício da liberdade como um valor em si mesmo.

O papel preeminente atribuído à autonomia explica-se à luz do pressuposto de que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos sociais específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso. Por isso é que a defesa da autonomia pode e deve ser, ademais, tida como um princípio básico. Para Souza (2000) a defesa da autonomia, para ser eticamente válida como princípio libertário, deve ser assumida por cada um não apenas para si, mas para todos os indivíduos; a maximização da autonomia de alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros não passa de egoísmo e corporativismo, o que só reforça a heteronomia ao nível da sociedade. Diante disso é importante priorizar o aspecto autônomo no processo de planejamento e gestão das ações sob a responsabilidade das instâncias de governança nos municípios de Santarém e Belterra, pois observou-se que em todo o movimento gerado e/ou não gerado é determinado pelas políticas públicas federais de turismo que conseqüentemente são abarcadas pelo governo do Estado do Pará, e numa escala menor, pelas Instâncias pesquisadas neste trabalho.

Um número significativo de ações foi desenvolvido nos últimos anos, algumas com sucesso, outras em menor proporção. Dentre as realizadas destacam-se: estudos de mercado; realização de diagnósticos de desenvolvimento turísticos nas diferentes regiões do Estado do Pará, e; Implantação de obras infraestruturais para a mobilidade e comodidade de fluxos turísticos. Programas como o PNMT, PROECOTUR, PRODETUR Amazônia e PRT

mobilizaram empresários, população local e sociedade civil organizada, no intuito de conciliar interesses e estratégias para o desenvolvimento de localidades a partir do planejamento turístico. No entanto, o setor ainda precisa de ações efetivas de grande expressão regional, capazes de gerar alterações positivas nas localidades atingidas pelos programas, além disso, é extremamente importante a realização de estudos mais aprofundados no sentido de compreender os impactos gerados por estas ações na dinâmica na Região Amazônica em especial, para compreensão da nova configuração dos sistemas produtivos onde os agentes sociais são protagonistas de ação desenvolvida tanto pelo Estado, por Ong's, como também pela iniciativa privada.

O Estado tem como um dos principais elementos, senão o principal, o papel de organizar a sociedade. Para isso, ele tem diversas formas de conduzir este processo, estas formas se apresentam como características mais explícitas, como por exemplo, na elaboração de leis, já outras são incutidas de formas menos incisivas, como a condução de ações através de projetos que interessam ao próprio Estado e sociedade como um todo. O processo de intervenção do Estado foi estruturado com intuito de regulamentar a vida dos cidadãos em âmbito mundial, seja no mundo oriental seja o mundo ocidental. Para Weber (1999) o processo de desenvolvimento das instituições ocorreria a partir de uma racionalidade burocrática, para ele, o termo burocracia, parte de uma postura compreensiva da realidade, sendo necessária ao funcionamento do Estado Moderno. Por outro lado, Sousa (1995) destaca os principais problemas encontrados que inibem o exercício eficiente do trabalho institucional: a) corporativismo, cuja lógica é a autoproteção dos funcionários, em detrimento dos objetivos finalísticos das instituições; b) a morosidade nas decisões; c) ausência de uma política de qualificação, inibindo a formação de quadros competentes e provocando cortes nos fluxos de informações; d) tomada de decisões orientada por critérios clientelísticos ou afetivos; e) reduzida flexibilidade das ações, não permitindo a incorporação de elementos que favoreçam os processos avaliativos.

Diante do exposto, foi construída uma “Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas”, aplicada a municípios do Oeste do Pará, a partir da leitura de vários autores como Souza (2002); Barquero (2001); Bourdenave (1994); Schneider (2005); Azevedo e Anastasia (2002); Souza (2000); McInstosh (2002); Boullón (2005); Ruschmann (1997); Figueiredo (1995, 1999), dentre outros. O objetivo da aplicação da matriz de análise se deu no intuito de balizar a análise dos dados a partir de sete (07) categorias: 1) Processo eletivo dos integrantes das instâncias; 2) Equilíbrio da representatividade da Instância; 3) Desempenho das Instâncias, 4) Participação qualitativa entre os membros da instância, 5) Realização de

avaliações sistemáticas do grupo, 6) Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância, e 7) Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância.

Após a análise dos dados acerca das relações existentes entre os atores que compõem as instâncias de governança, atuantes no Oeste do Pará e balizadas a partir da implementação do PRT, foi possível observar, no geral, que houve um aprendizado de competição e cooperação entre os atores individuais ou coletivos enquanto arena de alianças, negociação, conflitos e barganhas. Por outro lado, as regras do jogo político, os arranjos institucionais que poderiam sustentar a cooperação e a coordenação das políticas, que atuam em prol do desenvolvimento turístico tem um nível qualitativo baixo, ou seja, insuficiente para estimular a realização efetiva de ações em curto, médio e longo prazo.

Dentre as três Instâncias pesquisadas, destacou-se o GG Santarém Belterra, que embora seja a com menor representatividade, por se tratar de um grupo consultivo, com funções basicamente técnicas, e não políticas, o grupo apresentou um maior compromisso na organização e cumprimento de ações negociadas pela Instância. No que concerne às Instâncias, FORETUR Tapajós e o COMTUR Santarém, estas não apresentaram resultados satisfatórios, principalmente quando se trata das ações do FORETUR Tapajós, pois com seis anos de existência e com uma a área de atuação regional não logrou resultados expressivos, ou seja, resultados capazes de proporcionar o desenvolvimento turístico regional, pois na visão de Barquero (2001) este desenvolvimento deve atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos de posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto.

De acordo com os integrantes do setor privado, do poder público, e do 3º setor das instâncias pesquisadas, são diversos os entraves que emperram o processo de desenvolvimento regional, relatos como: *“Há muitos momentos de discussões saudáveis, mas alguns conselheiros não admitem algumas propostas colocadas pelo grupo, fazendo-se valer o autoritarismo político dentro da instância”*; *“É grande a dispersão nas reuniões. Apenas cerca de 50% a 60% participam”*; *“Não há união entre os atores sociais. Também é necessário que haja investimento em cursos de capacitação. Projetos de infraestrutura, de saneamento básico. Há uma grande divisão política entre os atores que compõe a instância”*; *“O maior entrave para o desenvolvimento turístico regional é a falta de harmonia entre as instancias governamentais, que destoam da prática do discurso e acaba cada um fazendo o que bem entende”*; *“A participação dos atores é medíocre”*, são alguns dos relatos dos

participantes que de alguma forma traça um cenário desfavorável ao processo de desenvolvimento turístico regional.

Nesse contexto, de acordo com Azevedo e Anastasia (2002), as arenas públicas que negociam interesses gerais da população, nesse caso, o desenvolvimento turístico, deveriam ultrapassar a dimensão de apenas um processo de agregação de preferências inculcidas pelos representantes legais, e sim, incorporar uma dimensão deliberativa *stricto sensu*, que envolve também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação do dissenso e da diferença.

Compreender o turismo pelo viés dos critérios de sustentabilidade é dar-lhe uma dimensão adequada, direcionando-o através de um planejamento que envolva não só o presente, mas também o futuro. A atividade turística assim encarada (como todas as outras atividades humanas) pode desenvolver-se como um fenômeno endógeno, gestado no âmago da própria natureza. O desenvolvimento regional do turismo, assim encaminhado pode representar uma saída para a situação atual do Oeste do Pará, minimizando o choque de interesses entre os diversos atores que atuam ali, diminuindo a distância entre aqueles que implementam o PRT e a população local. Assim, poderá desencadear uma organização regional que considerará as necessidades humanas, incorporando as populações locais aos benefícios gerados pelo turismo, transformando-as em sujeitos do desenvolvimento.

Para isso, sugerem-se algumas diretrizes específicas para o melhor andamento das relações entre os integrantes das instâncias de governança no Oeste do Pará:

Quadro 35 – Sugestões para a melhoria de atuação das instâncias de governança na região do Oeste do Pará.

CATEGORIA	AÇÕES
Processo eletivo dos integrantes da Instância	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilizar representantes de instituições locais acerca da construção conjunta de uma política de desenvolvimento turística regional; 2. Mobilizar a população local através dos meios de comunicação para a participação de reuniões preliminares para apresentação do papel e responsabilidades das instâncias de governança turística anterior à composição oficial; 3. Permitir a inscrição de instituições ligadas diretamente e /ou indiretamente ao setor turístico que queiram participar do processo de construção de uma política de desenvolvimento regional do turismo.
Equilíbrio da Representatividade da Instância	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir uma composição tripartite paritária, ou seja, 33,3% (Poder Público); 33,3% (3º Setor), e 33,3 % (Iniciativa Privada).
Avaliação do desempenho da instância	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a regularidade das reuniões conforme previsto nos regimentos internos; 2. Garantir objetividade na condução das reuniões, evitando o desvirtuamento de integrantes nas discussões das pautas; 3. Proporcionar uma autonomia instrumental e intrínseca entre os integrantes das instâncias; 4. Ultrapassar as discussões acerca da realização de eventos, e pensar na estruturação física e organizacional dos destinos turísticos do Oeste do Pará; 5. Otimizar os investimentos em capacitação profissional, concentrando esforços na formação continuada dos atores capacitados em outras ocasiões, evitando assim uma grande pulverização de esforços em atores que não tem interesse em atuar no setor turístico; 6. Efetivar ações concretas em curto, médio e longo prazo como forma de motivar a participação entre os integrantes da Instância;

Participação qualitativa entre os membros da instância	<ol style="list-style-type: none"> 7. Criar um banco de dados para acompanhamento das ações deliberadas, efetivadas e em execução. 1. Participar ativamente das reuniões quer seja na regularidade da frequência das reuniões, quer seja na busca de formação e informação de dados que interessem os integrantes da instância; 2. Priorizar a realização das reuniões fora do horário comercial como forma de estimular uma maior participação dos integrantes; 3. Sensibilizar os gestores municipais majoritários acerca da importância da disponibilização dos técnicos e secretários municipais para participação das reuniões que tratem do desenvolvimento turístico regional; 4. Fortalecer a cooperação interinstitucional (principalmente entre os diferentes organismos municipais, evitando assim a sobreposição de políticas públicas, ou seja, uniformizar as diretrizes de forma integral).
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar reuniões específicas para avaliação das ações do grupo no período compreendido a cada 6 meses; 2. Encaminhar os resultados das reuniões aos órgãos competentes num prazo máximo de 30 dias.
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as parcerias realizadas entre as instituições em um período de 12 meses; 2. Avaliar a relação custo benefício obtidos entre as empresas parceiras, ou seja, benefícios e prejuízos para ambos os lados quer seja na área de capacitação, instalação física, mudança social; 3. Garantir um fundo de captação de recursos financeiros para a manutenção das instâncias de governança; 4. Promover, incentivar e estimular a criação e melhoria de infraestrutura para melhorias sociais que, de alguma forma, estejam vinculadas à atividade ecoturística.
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a melhoria dos meios de comunicação na Região do Oeste do Pará tais como telefonia e <i>internet</i>; 2. Publicar regularmente as pautas e atas das reuniões realizadas pelas instâncias de governança.

Fonte: Elaboração própria (2012).

Diante do que foi sugerido, é necessário reinventar a engenharia institucional das Instâncias de Governança Turística nos municípios de Santarém e Belterra, considerando as particularidades da Região Amazônica, incluindo diferentes atores sociais, capazes de responder não só as necessidades econômicas, mas também os efeitos danosos das atividades produtivas, mas sem sombra de dúvida é necessário que as ações deliberadas nas arenas públicas possam gerar melhoria de qualidade de vida aos atores menos providos de recursos, no caso os moradores das áreas rurais, corriqueiramente esquecidos pelas ações públicas. Para isso é importante garantir a autonomia das instâncias de governança, que ao mesmo tempo devem desencadear as ações turísticas federais no âmbito local, porém capazes de serem autossuficientes do ponto de vista financeiro, humano e infraestrutural.

Observa-se que muitas ações foram desenvolvidas tanto pelo poder público privado, quanto do terceiro setor a fim de tornar principalmente o município de Santarém competitivo em âmbito nacional e internacional, no entanto a exploração da prática do turismo se restringiu em algumas ações muito pontuais, traduzidos em eventos culturais e turísticos associados ao verão amazônico – julho à novembro, com destaque para a Festa do Sairé realizada geralmente no mês de setembro. Em paralelo, Santarém vem se destacando um destino voltado para a prática do segmento ecoturístico, pois este segmento pode ser combinado com diversas outras atividades sem muitos investimentos infraestruturais, associadas ao uso do patrimônio natural peculiar naquela região.

O objeto de pesquisa desta tese requereu uma análise ampla, holística, pois a compreensão das vicissitudes ocorridas na concepção e gerenciamento das políticas de

turismo na Amazônia não pode ser entendida como um processo linear e sistemático. A análise técnica da formação das instâncias de governança revela que os integrantes operam em um ambiente carregado de incertezas que se manifestam em vários níveis, primeiramente porque tais limitações derivam, em último grau, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade. Em segundo lugar, porque os integrantes das instâncias de governança não controlam nem muito menos tem condições de prever as contingências que podem afetar o ambiente da política no futuro. Já em terceiro lugar, porque os planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Por fim, em quarto lugar, os formuladores e/ou integrantes expressam suas preferências individuais ou coletivas através dos programas e políticas, cujo conteúdo substantivo por ser divergente daquele da coletividade. Para Silva et. al. (2000) os projetos e programas não podem ser vistos como um projeto ideal e coletivo, mas como experimentação social.

Caso as mesmas práticas ocorridas nas relações entre os atores das Instâncias de governança permaneçam, provocando o marasmo que desestimula a participação e o desinteresse na luta não apenas pelo desenvolvimento regional do turismo, mas também de outros setores da gestão municipal, não há necessidade de reconhecer todo o esforço gerado para a constituição das arenas públicas, pois não basta criar as instâncias, é preciso criar instrumentos que viabilizem a operacionalização efetiva do ponto de vista técnico e político.

REFERÊNCIAS

- ACERENZA, M. **Administração do turismo**: conceituação e organização. Bauru: EDUSC, 2002. v.1.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - ADA. **Plano de Desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal**: Estudos diagnósticos setoriais – PDSA 2005-2008. Belém: ADA, 2006.
- ALLOUFA, J. M. L.; PEREIRA, J. O. Descentralização das políticas públicas de turismo: uma análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Rio Grande do Norte. In: TINOCO, D. S. et al. **Ação pública, organizações e políticas públicas**. Natal: EDUFRN, 2007, p.157-166.
- ALMEIDA, A. W. B. **Antropologia dos arquivos da Amazônia**. Rio de Janeiro: Casa 8 / Fundação Universidade do Amazonas, 2008.
- ALMEIDA, M. B. **Identificação e avaliação de aglomerações produtivas**: uma proposta metodológica para o nordeste. Recife: IPSA; PIMES, 2003.
- ALVES, L. I. O.; CARVALHO, R. M.; LASMAR, I. E. **Espaço em construção**. Belo Horizonte: Lê, 1990. v. 2.
- AMARAL, M. D. B.; VILAR, B. S. A cidade estratégica nas políticas de renovação urbana em Belém. In: TRINDADE JUNIOR., S. C.; SILVA, M. A. P. (Org.). **Belém: a cidade e o rio na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2005. p. 91-110.
- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, 85, 2002.
- ANSARAH, M. G. R. Teoria geral do turismo. In: ANSARAH, M, G. R. (Org.). **Turismo**: como aprender, como ensinar. São Paulo: SENAC, 2001. v. 2. p.11-36.
- ARAÚJO, L. M. **Planejamento turístico regional**: participação, parcerias e sustentabilidade. Maceió: EDUFAL, 2009.
- ARRETCHE, M. Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State*: Teorias Explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 39, 1995, p. 3-40.
- ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v. 22, 2007, p. 1-9.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Números e dados das fundações e associações privadas sem fins lucrativos no Brasil**. Disponível em: <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, 85, 2002.

AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, v. 1, p. 122-152, 1991.

BACAL, S. S.; COSTA, S. **Metodologia de pesquisa (apostila)**. São Paulo: ECA-USP, 1994.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de economia e estatística, 2001.

BARRETTO, M. **Turismo e legado cultural**. Campinas: Papirus, 2003.

BARRETTO, M.; BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.

BARRETTO, M.; REJOWSKI, M. Considerações epistemológicas sobre segmentação: das tipologias turísticas à segmentação de mercado. In: NETTO PANOSSO, A.; ANSARAH, M. G. (Org.). **Segmentação do mercado turístico: estudos, produtos e perspectivas**. Barueri: Manole, 2009, p. 3-18.

BAHL, M. **Viagens e roteiros turísticos**. Curitiba: Prottexto, 2004.

BELTERRA. Prefeitura Municipal de Belterra. **Inventário turístico municipal**. Belterra, 2008.

BENCHIMOL, S. Eco-92: Borealismo ecológico e tropical ambiental. In: COSTA, J. M. (Coord.). **Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso**. Belém: CEJUP, p. 17-39, 1992.

BENEVIDES, I. P. Planejamento governamental, produtos e territorialidades turísticos no Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 6., 2002, Campo Grande. **Anais...**, Campo Grande, 2002.

BENI, M. C. **Cluster de turismo**. Palestra. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE TURISMO DA REDE DAS MERCOCIDADES, 4., Porto Alegre, 2002. **Anais...**, Porto Alegre, 2002.

_____. **Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira**. São Paulo: Aleph, 2003b.

_____. **Análise estrutural do turismo**. 8. ed. São Paulo: SENAC, 2003.

_____. Turismo: da economia de serviços à economia da experiência. **Revista Turismo - Visão e Ação**, v. 6, n.3, 2004, p.295-305.

_____. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: ALEPH, 2006.

BIGNÉ, E. FONT, X. ANDREU, L. **Marketing de destinos turísticos: análisis y estrategias de desarrollo**. Madrid: ESIC, 2000.

- DIAZ BORDENAVE, J. E. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção primeiros passos, 95)
- BOULLÓN, R. C. **Os municípios turísticos**. Bauru: EDUSC, 2005.
- BRANDÃO, C. A. O Processo de Subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo das escalas”. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. (Org.). **Desigualdades Regionais**. Salvador: SEI, 2004, p. 9-37.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio – MICT. Ministério do Meio Ambiente - MMA. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Brasília, DF, 1994.
- _____. Ministério do Meio Ambiente – MMA **Ecoturismo: visitar para conservar e desenvolver a Amazônia**. Brasília, DF, 2002.
- _____. _____. **Floresta Nacional do Tapajós: plano de manejo**. Brasília, DF, 2004.
- _____. Ministério do Turismo - MTUR **Plano nacional do turismo: diretrizes, metas e programas – 2003-2007**. Brasília, DF, 2003.
- _____. _____. **Cadernos e manuais de segmentação: marcos conceituais**. Brasília, DF, 2005.
- _____. _____. **Plano nacional do turismo – 2007-2010: uma viagem de inclusão**. Brasília, DF, 2007.
- _____. _____. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: módulo operacional 7 – Roteirização Turística**. Brasília, DF, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. ; GRAU, N. C. . Entre o Estado e o Mercado: o Público Não Estatal. In: Luiz Carlos Bresser Pereira; Nurial Cunill Grau. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 15-48.
- BRITO, D. C. **A modernização da superfície: estado e desenvolvimento na Amazônia**. Belém: UFPA; NAEA, 2001.
- CANCLINI, N. G. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930-1995**. São Paulo: UNESP, 2007.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 21-34.
- CASTELLI, G. **Turismo: atividade marcante**. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

CASTRO, E. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em face da Globalização e da Integração de Mercados. In: COELHO, M.C. et al. (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: UFPA; NAEA, 2001, p.7-32.

CASTRO, W. C. **Análise espacial das mudanças na cobertura e uso da terra em Santarém e Belterra, Pará, Brasil**. 2008. 116 f. Dissertação (Mestrado em ciências ambientais), Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO – PARATUR. **Plano de desenvolvimento turístico do Estado do Pará**. Belém, 2001.

_____. **Estratégia de desenvolvimento turístico e plano de ação do Pólo Tapajós – PA**. Belém: Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2009.

_____. **Plano Ver o Pará: plano estratégico de turismo do estado do Pará**. Belém, 2011.

CORIOLOANO, L. N. M. T. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

COSTA NOVO, C. B. M. O território do turismo de base comunitária na Amazônia: a experiência da pousada Aldeia dos Lagos em Silves - AM. In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 11., 2010, Niterói, RJ. **Anais...**, Niterói, RJ, 2010, p. 1154-1172.

_____. Turismo de Base Comunitária na Região Metropolitana de Manaus: considerações preliminares. In: NUNES, F.; CRUZ, R. A.; TODESCO, C. (Org.). **Pesquisa geográfica em Portugal e no Brasil**. Pesquisa Geográfica em Portugal e no Brasil. Minho: Editora da Universidade do Minho, 2011, v. 1, p. 103-115.

COSTA, F. A. O Planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia: pressupostos conceituais para uma nova institucionalidade. **Revista Amazônia**, Belém, v. 1, n. 1, p. 181-196, 2005.

_____. **Teorias do desenvolvimento e estratégias do desenvolvimento sustentável**. Texto Didático, 2006.

CRUZ, R. C. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.

DALLARI, D. A. **O que é participação política**. São Paulo: Abril cultural - Brasiliense, 1984.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

DIAZ BORDENAVE, J. E. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DIÉGUES JÚNIOR, M. **Regiões culturais do Brasil**. Rio de Janeiro: INEP, 1960.

DIEGUES, A C. ARRUDA, R. S. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. São Paulo: USP, 2001.

DUBEY, V. Definição de Economia Regional. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. p. 21-27.

DUBOIS, J. **Preliminary forest management guidelines for the National Forest of Tapajós**. Belém: FAO; PRODEPEF Northern Region, 1976.

DUTRA, M. S. **O Pará dividido: discurso e construção do Estado do Tapajós**. Belém: UFPA; NAEA, 1999.

EDGEELL, D. L. et al. **Tourism policy and planning: yesterday, today and tomorrow**. Elsevier: USA, 2008.

ENDRES, A. V. **As mudanças da condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: uma análise do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. 1999. 133 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1999.

FARIA, I. F. Ecoturismo, Cultura e participação: gestão do território indígena no Alto Rio Negro. In: BARTHOLLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber; BURSTYN, Ivan. (Org.). **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009, v. 1, p. 261-276.

FENZL, N.; MACHADO, J. A. C. **A sustentabilidade de sistemas complexos: conceitos básicos para uma ciência do desenvolvimento sustentável – aspectos teóricos e práticos**. Belém: NUMA; UFPA, 2009.

FERNANDES, M. Desenvolvimento sustentável: antinomias de um conceito. In: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Org.). **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. Belém: UFPA; NAEA, 2006. p. 129-166.

FERREIRA, C. M. C. Espaços, regiões e economia regional. In: HADDAD et al. (Org.) **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1989. p. 45-61.

FIGUEIREDO, S. J. L. Planejamento do turismo na Amazônia: notas sobre a participação popular. **Revista do Centro Sócio Econômico**. Belém, v.2, n.2. 1995.

FIGUEIREDO, S. J. L. Espaços de cultura nas Cidades: notas sobre o ordenamento, acessibilidade e turistificação. In: Silvio Lima Figueiredo. (Org.). **Turismo, lazer e planejamento urbano e regional**. Belém: NAEA; UFPA, 2008, v. 1, p. 105-121.

_____. **Viagens e viajantes**. São Paulo: AnnaBlume, 2010.

_____. Viajar, consumir, desenvolver. O 'Manuel d antitourisme' de Rodolphe Christin. **Novos Cadernos NAEA**, v. 15, p. 353-361, 2012.

FIGUEIREDO, S. J. L.; NOBREGA, W. R. M. Políticas públicas y gestión del turismo en la Amazonía. **Estudios Turísticos**, v. 180, p.129-140, 2009.

FIGUEIREDO, S. J. L. et al. Planificación y Gestión de las Visitas al Patrimonio Natural y Cultural y a los Atractivos Turísticos. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 21, p. 355-371, 2012.

FIGUEIREDO, S. J. L.; RUSCHMANN, D. V. M. Estudo genealógico das viagens, dos viajantes e dos turistas. **Novos Cadernos NAEA**, v. 7, p. 171-203, 2004.

FIGUEIREDO, S. L. **Ecoturismo, festas e rituais na Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA, 1999.

FIGUEIREDO, S. L. Floresta Nacional do Tapajós: turismo de base comunitária e sustentabilidade. In: BRASIL. Ministério do Turismo. **Formação de gestores das políticas públicas do turismo**. Florianópolis: SEAD; FAPEU; UFSC, 2009. p.169-170.

FLEURY, S. M. F. O desafio da gestão das redes de políticas. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, I. **Anais...**, Lisboa, p. 8-11, oct. 2002 CLAD, 2002.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, DF, 2000. v. 21, p. 211-259,

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1965.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GARRIDO, I. M. D. **Modelos multiorganizacionais no turismo**: cadeias, clusters e redes. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 2006.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Rio de Janeiro: UNESP, 1991.

GÓMEZ, J. M. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. **Revista Praia Vermelha Curso de Pós Graduação Em Serviço Social Ess UFRJ**, Rio de Janeiro, RJ, v. n.1, p. 7-47, 1997.

GOODMAN, D. E.; SORJ, B. WILKINSON, J. Agroindústria, políticas públicas e estruturas sociais rurais: análises recentes sobre a agricultura Brasileira. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 5 n. 4. p. 31-56.1985.

GUIMARÃES NETO, L.; BRANDÃO, C. A. A Formação Econômica do Brasil e a questão regional. In: COELHO, F. S.; GRANZIERA, R. G. (Org.). **Celso Furtado e a Formação Econômica do Brasil**: edição comemorativa dos 50 anos de publicação (1959-2009). São Paulo: Atlas; Ordem dos Economistas do Brasil, 2009, p. 202-225.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2006.

HALL, C. M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. p. 193-223.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 8. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2010.

HEINSDIJK, D. **Report to the government of Brazil on a forest inventory in the Amazon Valley**: region between Rio Tapajós and Rio Madeira. Rome: FAO, 1958.

HILLEL, E. O. As boas possibilidades do turismo ambiental. In: **Estudos de turismo e hotelaria**, edição especial. São Paulo: SENAC; CEATEL, 1994.

HIRSCHMAN, A. Transmissão inter-regional e Internacional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional**: textos selecionados. CEDEPLAR; MINTER, 1977, p. 35-52.

IANNI, O. **A sociedade global**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IBGE. **Censo demográfico do ano 2010**. Brasília, DF, 2010.

_____. **Geoestatísticas de recursos naturais da Amazônia Legal**. Rio de Janeiro, 2011.

KANASHIRO, M. et al. Polinizadores de espécies arbóreas em uma área da floresta nacional do tapajós (PA) sob exploração de impacto reduzido. In: SEMINÁRIO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS DA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS, 1., 2011, Santarém. **Anais....**, Santarém, 2011. p. 44-51.

KANASHIRO, M. et al. Polinizadores de espécies arbóreas em uma área da floresta nacional do tapajós (PA) sob exploração de impacto reduzido. In: SEMINÁRIO DE PESQUISAS CIENTÍFICAS DA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS, 1., 2011, Santarém. **Anais....**, Santarém, 2011. p. 44-51.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. 3. ed. São Paulo: Aleph, 2001.

LAGE, B.; MILONE, P. C. **Economia do turismo**. Campinas: Papyrus, 2000.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.) **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 403-421.

LEBORGNE, D. Nova ordem produtiva e polarização dos territórios. In: FORTES, J. A. A. S.; SOARES. R. M. S. M (Org.). **Padrões tecnológicos, trabalho e dinâmica espacial**. Brasília, 1996. p.125-167.

- LEITE, E. J. **Amazônia no Tapajós: uma abordagem turística**. São Paulo: Ícone, 2004.
- LENÁ, P.; BECKER, B. Pequenos empreendimentos alternativos na Amazônia. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Org.) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 403-421.
- LENNON, T.; WETTERBERG, G. et. al. **Tourism assessment tapajós national forest Region**. Washington: USDA Forest Service, 1994.
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril, 1973.
- MAHAR, D. J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1978.
- MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das letras, 2010.
- MARSHALL, A. **Principles of economics**. Amherst: New York, 1997.
- MCINTOSH, R. W.; GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 29-52.
- MELO, M. A. As sete vidas na agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1999, p.11-28.
- MENY, I; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel Ciência Política, 1992.
- MOLINA, S. **O pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.
- MOLINA, S; RODRIGUÉZ, S. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. São Paulo: Bauru, 2001.
- MONTE-MÓR, R. L. M. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M. et al. (Org.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec; ANPUR, 1994.
- MORAES, C. C. A. Turismo: segmentação de mercado: um estudo introdutório, in: ANSARAH, M. G. R. (Org.). **Turismo: segmentação de mercado**. São Paulo: Futura, 1999. p. 52-71.
- MORAES, R. R. Um enfoque das teorias de desenvolvimento aplicado às políticas de financiamento na Amazônia: O caso do FNO. **Papers**, Belém: NAEA; UFPA, 2000, p. 1-17.
- MOTA, C. R. As principais teorias e práticas de desenvolvimento. In: BURSZTYN, M. (Org.). **A difícil sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 27-40.
- MOURA, S.A. Construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes. **Revista de Administração contemporânea**, ANPAD, v.1, n. 1, jan./abr. 1997.

NÓBREGA, W. R. M. As novas territorialidades decorrentes da atividade turística: o caso do distrito de Mosqueiro, Belém do Pará. In: ÁVILA, M. A. (Org.). **Cultura e turismo: planejamento e políticas públicas**. Ilhéus-Ba: EDITTUS, 2009, p. 127-154.

NÓBREGA, W. R. M. Perspectivas e entraves para o desenvolvimento de políticas setoriais de turismo na Amazônia: discussões acerca do Proecotur no estado do Pará. In: FIGUEIREDO, S. J. L. (Org.) **Turismo, lazer e planejamento urbano e regional**. Belém: UFPA/NAEA, 2008, p. 147-173.

NÓBREGA, W. R. M. **Turismo: planejamento e políticas públicas de turismo na Amazônia**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

OLIVEIRA, J. M. G. C. **Expansão urbana e periferização de Santarém-PA, Brasil: questões para o planejamento urbano**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/268.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO - OMT. **Introducción al turismo**. Madrid: Egraf, 1998.

PANOSSO NETTO, A.; ANSARAH, M. G. Segmentação em turismo: panorama atual. In: _____. (Org.) **Segmentação do mercado turístico: estudos, produtos e perspectivas**. Barueri: Manole, 2009. p. 19-44.

PARÁ. Governo do Estado do. **Estatísticas municipais do município de Belterra**. Belém: IDESP, 2011.

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

PIRES, P. S. **Dimensões do ecoturismo**. São Paulo: SENAC, 2002.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PRADO JUNIOR, C. **História e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 33-49.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL – PROECOTUR. **Relatório do diagnóstico da operação turística no pólo Tapajós: Calha Norte**. Belém, 2006.

PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO MINERAL EM MUNICÍPIOS DA AMAZÔNIA - PRIMAZ. **O potencial turístico do município de Santarém**. Belém: CPRM; PRIMAZ, 1997.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. New Jersey: Princeton University, 1993.

_____. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RABAHY, W. A. **Turismo e desenvolvimento**: estudos econômicos e estatísticos no planejamento. Barueri: Manole, 2003.

RADAMBRASIL. **FOLHA SA. 21- Santarém**: geologia, geomorfologia, pedologia, vegetação, uso potencial da terra. Rio de Janeiro: Ministério das Minas e Energia, 1976.

RODRIGUES, A. B. Percalços do planejamento turístico: o Prodetur/NE. In: RODRIGUES, A. B. (Org.) **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 147-162.

RODRIGUES, E. B. **Os desafios da metrópole**: reflexões sobre o desenvolvimento para Belém. Belém: NAEA; UFPA, 2000.

ROVERE, M. **Redes En Salud**: un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidade Rosario. Rosario: Secretaría de Salud Pública; AMR, Instituto Lazarte, 1999.

RUSCHMANN, D. V. M. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. 8. ed. São Paulo: Papirus, 2001.

SCHARPF, F. W. **Games Real Actors Play**: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, Colorado/ Oxford: Westview Press, 1997.

SANTARÉM. Prefeitura Municipal de Santarém. **Inventário turístico municipal de 2009**. Santarém, 2009.

_____. _____. **Inventário turístico municipal de 2011**. Santarém, 2011.

_____. _____. **Inventário turístico municipal**. Santarém, 2008.

_____. _____. Santarém, cidade de encontros: um mosaico de experiências. **Observatório de turismo de Santarém**, 2011b, 13p.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANTIAGO, M. S. F. **Çairé**: a Festa da Amazônia. Santarém - PA: Prefeitura de Santarém, 1999.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SARGES, M. N. **Belém**: riquezas produzindo a Belle-Époque. Belém: Paka-Tatu, 2000.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005, p. 29-58.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A PEQUENAS E MICRO EMPRESAS – SEBRAE. **Projeto integrado de desenvolvimento do turismo na Amazônia**. Brasília, DF, 2006.

SETÚBAL, A. A. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunicações. In: MARTINELLI, M. L. (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. p. 59-86.

SILVA, M. O. S. Teorias Explicativas sobre a Emergência e Desenvolvimento do Welfare State. **Revista Política & Trabalho**, n. 15, p. 29-42, 1999.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. NEPP-UNICAMP. 2000, p. 2-16. Caderno n. 48.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas públicas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____. (Org.). **Avaliação de políticas públicas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras, 2001, p. 37-97.

SOLHA, K. T. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, D.; SOLHA, K. T. **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006. p. 89-100.

SOUSA, S. P. S. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques predominantes. **Revista de Políticas Públicas**, UFMA-São Luís, v. 1, n. 1, p. 173-195, 1995.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, jul./dez, 2006, p. 20-45.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORREA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e termos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 140-164.

SOUZA, M. L. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 67-100, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Plano de turismo da Amazônia**. Belém, 1977.

_____. **Plano de turismo da Amazônia**. Belém, 1992.

_____. **Plano de desenvolvimento da Amazônia: 1992/95**. Belém, 1992.

_____. **Plano de desenvolvimento da Amazônia: 1994/97**. Belém, 1993.

TANNER, J. B.; HOLMES, T. P. **The potential demand for ecotourism in the Tapajos Valley**: region between Rio Tapajós and Rio Madeira. Rome: FAO, 1958.

TAVARES, M. G. C. Turismo e desenvolvimento na Amazônia brasileira: algumas considerações sobre o arquipélago do Marajó (PA). In: BARTHOLO, R; SANSOLO, D. G; BURSZTYN. (Org.). **Turismo de base comunitária**. São Paulo: Letra e Imagem, 2009, v. 1, p. 249-260.

TEIXEIRA, S. M. F. **O desafio da gestão das redes de políticas**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...**, Lisboa, p. 8-11, Oct. 2002.

VIDAL, J. P. Institucionalismo y desarrollo sostenible en la Amazonia. La Central Hidroeléctrica en el Río Xingu. **Revista Internacional de Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo**, v. 4, p. 1-25, 2010.

_____. Os atores coletivos como agentes de mudança social na Amazônia. **Papers do NAEA**, Belém: NAEA, 2006.

_____. Teoría de la decisión: proceso de interacciones u organizaciones como sistemas de decisiones. **Revista Cinta de Moebio**, v. 1, p. 136-152, 2012.

VIOLA, A. La crisis do desenvolvimento y el surgimiento de la antropología del desarrollo., In: _____. (Org.). **Antropología del desarrollo**. Barcelona: Paidós, 2000, p. 9-64.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Representantes do GG Santarém Belterra

Data: _____

1. Nome e sobrenome: _____
2. Instituição que representa no GG Santarém Belterra: _____
3. Grau de escolaridade: () Ensino fundamental – 1 () Ensino fundamental incompleto – 2 () Ensino Médio - 3 () Ensino Médio incompleto - 4 () Superior completo - 5 () Superior incompleto - 6 () Pós-graduando - 7 () Pós-graduado – 8 Formação acadêmica: _____
4. Você é ou já foi filiado a algum partido político? () Sim () Não Qual?

5. Na sua visão, do ponto de vista técnico e prático qual a sua percepção de compartilhar / discutir as ações de planejamento e gestão turística numa perspectiva de rede? () Ruim () Regular () Bom () Excelente
Por quê? _____
6. Como ocorre a participação entre os atores na Instância, ela é voluntária, frequente e com grande contribuição para o grupo?
7. Aonde ocorrem as reuniões da instância de governança? Qual a composição do grupo?
8. Como são definidas as datas e horários das reuniões da instância de governança turística regional / local?
9. Quais foram as principais ações realizadas ou em andamento no Oeste do Pará, para o desenvolvimento do Roteiro: “Tapajós – Amazônia, Selva e História”?
10. Grande parte das ações do Mtur está ligada a capacitação. Quais ações beneficiaram sua instituição a partir dos recursos do PRT (Instância de governança)? Quais atores foram contemplados nas ações de capacitação?
11. Como é realizada a comunicação da instância? As decisões são publicadas fora da estrutura de governança? De que forma ?
12. Como é realizada a avaliação interna das ações desenvolvidas pela instância de governança.
() Quinzenalmente () Mensalmente () Bimestralmente () Trimestralmente
() Semestralmente () Anualmente () Nunca
13. Quais são os programas/projetos apoiados pelo poder público municipal que dão suporte à implementação do PRT?
14. Quais parcerias foram efetivadas entre instituições públicas, privadas e não-governamentais na perspectiva da regionalização do turismo?
15. Qual a sua avaliação numa perspectiva da execução dos programas e projetos, há entraves que emperram o processo de execução? Quais?
16. Como você considera a participação do GG Santarém Belterra na elaboração e execução dos documentos: Destino Referência em Ecoturismo; PDTIS; e Plano de Marketing contratados pelo Mtur através do PRT nos últimos 04 anos? () Ruim () Regular () Bom () Excelente Por quê ?
17. Para você, os diagnósticos e estratégias apresentadas pelas consultorias vencedoras do processo licitatório (LIGADOS AO PRT), foram satisfatórios na sua totalidade? () Sim () Parcialmente () Não Por quê ?
18. Algumas sugestões e/ ou observações que você julgue necessária e que não foi contemplado no roteiro de entrevistas.

APÊNDICE B – Representantes do FORETUR/ Polo Tapajós

Data: _____

1. Nome e sobrenome: _____
2. Instituição que representa no FORETUR: _____
3. Grau de escolaridade: () Ensino fundamental – 1 () Ensino fundamental incompleto – 2 () Ensino Médio - 3 () Ensino Médio incompleto - 4 () Superior completo - 5 () Superior incompleto - 6 () Pós-graduando - 7 () Pós-graduado – 8 Formação acadêmica: _____
4. Você é ou já foi filiado a algum partido político? () Sim () Não Qual?

5. Na sua visão, do ponto de vista técnico e prático qual a sua percepção de compartilhar / discutir as ações de planejamento e gestão turística numa perspectiva de rede? () Ruim () Regular () Bom () Excelente
Por quê? _____
6. Como ocorre a participação entre os atores na Instância, ela é voluntária, frequente e com grande contribuição para o grupo?
7. Aonde ocorrem as reuniões da instância de governança? Qual a composição do grupo?
8. Como são definidas as datas e horários das reuniões da instância de governança turística regional / local?
9. Quais foram as principais ações realizadas ou em andamento no Oeste do Pará, para o desenvolvimento do Roteiro: “Tapajós – Amazônia, Selva e História”?
10. Grande parte das ações do Mtur está ligada a capacitação. Quais ações beneficiaram sua instituição a partir dos recursos do PRT (Instância de governança)? Quais atores foram contemplados nas ações de capacitação?
11. Como é realizada a comunicação da instância? As decisões são publicadas fora da estrutura de governança? De que forma?
12. Como é realizada a avaliação interna das ações desenvolvidas pela instância de governança.
() Quinzenalmente () Mensalmente () Bimestralmente () Trimestralmente
() Semestralmente () Anualmente () Nunca
13. Quais são os programas/projetos apoiados pelo poder público municipal que dão suporte à implementação do PRT?
14. Quais parcerias foram efetivadas entre instituições públicas, privadas e não-governamentais na perspectiva da regionalização do turismo?
15. Qual a sua avaliação numa perspectiva da execução dos programas e projetos, há entraves que emperram o processo de execução? Quais?
16. Como você considera a participação do FORETUR na elaboração e execução dos documentos: Destino Referência em Ecoturismo; PDTIS; e Plano de Marketing contratados pelo Mtur através do PRT nos últimos 04 anos? () Ruim () Regular () Bom () Excelente Por quê ?
17. Para você, os diagnósticos e estratégias apresentadas pelas consultorias vencedoras do processo licitatório (LIGADOS AO PRT), foram satisfatórios na sua totalidade? () Sim () Parcialmente () Não Por quê?
18. Algumas sugestões e/ou observações que você julgue necessária e que não foi contemplado no roteiro de entrevistas.

APÊNDICE C – Representantes do COMTUR Santarém

Data: _____

1. Nome e sobrenome: _____
2. Instituição que representa no COMTUR: _____
3. Grau de escolaridade: () Ensino fundamental – 1 () Ensino fundamental incompleto – 2 () Ensino Médio - 3 () Ensino Médio incompleto - 4 () Superior completo - 5 () Superior incompleto - 6 () Pós-graduando - 7 () Pós-graduado – 8 Formação acadêmica: _____
4. Você é ou já foi filiado a algum partido político? () Sim () Não Qual? _____
5. Na sua visão, do ponto de vista técnico e prático qual a sua percepção de compartilhar/discutir as ações de planejamento e gestão turística numa perspectiva de rede? () Ruim () Regular () Bom () Excelente Por quê?
6. Como ocorre a participação entre os atores na Instância, ela é voluntária, frequente e com grande contribuição para o grupo?
7. Aonde ocorrem as reuniões da instância de governança? Qual a composição do grupo?
8. Como são definidas as datas e horários das reuniões da instância de governança turística regional/local?
9. Quais foram às principais ações realizadas no município de Santarém ligadas diretamente ao desenvolvimento do Roteiro: “Tapajós – Amazônia, Selva e História”?
10. Grande parte das ações do Mtur está ligada a capacitação. Quais ações beneficiaram sua instituição a partir dos recursos do PRT? Quais atores foram contemplados nas ações de capacitação?
11. Quais ações são /foram realizadas pela instância de governança com finalidade de capacitar os integrantes da estrutura?
12. Como é realizada a comunicação da instância? As decisões são compartilhadas entre os integrantes do grupo? De que forma?
13. Como é realizada a avaliação interna das ações desenvolvidas pela instância de governança.
() Quinzenalmente () Mensalmente () Bimestralmente () Trimestralmente
() Semestralmente () Anualmente () Nunca
14. Quais são os programas/projetos apoiados pelo poder público municipal que dão suporte à implementação do PRT?
15. Quais parcerias foram efetivadas entre instituições públicas, privadas e não-governamentais na perspectiva da regionalização do turismo?
16. Qual a sua avaliação numa perspectiva da execução das ações definidas em pauta do COMTUR, há entraves que emperram o processo de execução? Quais?
17. Como você considera a participação do COMTUR na elaboração e execução dos documentos: Destino Referência em Ecoturismo; PDTIS; e Plano de Marketing contratados pelo Mtur através do PRT nos últimos 04 anos? () Ruim () Regular () Bom () Excelente Por quê ?
18. Para você, os diagnósticos e estratégias apresentadas pelas consultorias vencedoras do processo licitatório (LIGADOS AO PRT), foram satisfatórios na sua totalidade? () Sim () Parcialmente () Não Por quê?
19. Algumas sugestões e/ ou observações que você julgue necessária e que não foi contemplado no roteiro de entrevista.

APÊNDICE D – Não representantes das instâncias do Polo Tapajós

Data: _____

1. Nome e sobrenome: _____
2. Instituição ou associação que trabalha: _____
3. Grau de escolaridade: () Ensino fundamental – 1 () Ensino fundamental incompleto – 2 () Ensino Médio - 3 () Ensino Médio incompleto - 4 () Superior completo - 5 () Superior incompleto - 6 () Pós-graduando - 7 () Pós-graduado – 8 Formação acadêmica: _____
4. Você é ou já foi filiado a algum partido político? () Sim () Não Qual? _____
5. Na sua visão, do ponto de vista técnico e prático qual a sua percepção de compartilhar / discutir as ações de planejamento e gestão turística numa perspectiva de rede? () Ruim () Regular () Bom () Excelente Por quê ?
6. Sua associação é / ou já foi convidada para discutir questões referentes ao desenvolvimento turístico do Polo Tapajós? () Sim () Não Por quê ? _____
7. Quais os mecanismos que vocês utilizam para chegar e/ou solicitar ajuda para a Associação, no sentido de melhorar as condições de trabalho, emprego e renda?
8. Quais foram as principais reivindicações da Associação ao poder público? Vocês foram atendidos?
9. Caso sua associação fosse convidada para participar do Fórum Regional de Turismo (FORETUR – Tapajós) ou do COMTUR, vocês participariam? () Sim () Não Por quê?
10. Vocês recebem alguma ajuda de alguma instituição pública, privada ou não-governamental para a formação, produção e comercialização dos produtos e serviços em Santarém ? () Sim () Não Quais ? _____
11. Qual a sua avaliação acerca do estágio atual de desenvolvimento turístico em Santarém ?
12. Na sua opinião, quais são os maiores entraves para o desenvolvimento do turismo em Santarém ?