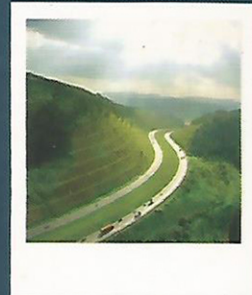
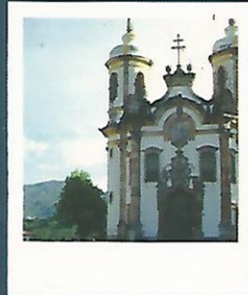
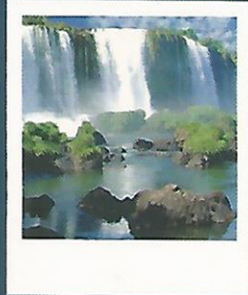
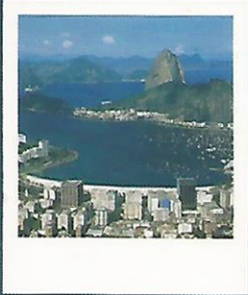


ISSN 1519-4744



TURISMO & desenvolvimento

r e v i s t a

2011 | Volume 10 | Número 1 e 2

TURISMO & desenvolvimento

r e v i s t a

Volume 10 | Número 1 e 2 | Jan./Dez. 2011

Editores

Profa. Dra. Odaléia Telles Marcondes Machado Queiroz
(Esalq-USP / UNESP)

Prof. Dr. Reinaldo Dias (UPM)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Euclides de Freitas Couto (UFSJ)

Prof. Dr. Giuliano Gomes de Assis Pimentel (UEM)

Prof. Dr. Marcelino de Souza (UFRGS)

Profa. Dra. Mariselma Ferreira Zaine (UNIMEP)

Prof. Dr. Rodrigo Prando (UPM)

Profa. Dra. Solange T. L. Guimarães (UNESP)

Prof. Dr. Sérgio Schneider (UFRGS)

Prof. Dr. Sérgio Dominique (IPCA / Portugal)

Profa. Dra. Rosângela Custódio Thomaz (UNESP)

Prof. Dr. Victor Manuel do Sacramento Figueira
(IPBeja / Portugal)

Conselho Consultivo

Profa. MSc. Mariana Aldrigue Carvalho (USP)

Prof. Antonio César Ortega (UFU)

Prof. Dr. Alexandre Panosso (USP)

Prof. Dr. Auro Ap. Mendes (UNESP)

Prof. Dr. Hélio Estrela Barroco (UESC)

Prof. Dr. José Henrique de Souza (PUC-Campinas)

Profa. Dra. Marília dos Reis Ansarah (UNIP)

Profa. MSc. Telma Darn (UFSCar)

Profa. Dra. Adriana Pessatti Azzollino (UNESP)

Profa. Dra. Sandra Giraldeoli Ulrich

Prof. Luiz Fernando Oriani Paulillo (UFSCar)

Prof. Flávio Botelho (UNB)

Prof. Pery Francisco Assis Shikida (UNIOESTE)

Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho (USP)

Profa. Dra. Ana Lúcia Valente (UNB)

Revisão de textos

Helena Moysés

Editoração eletrônica

Ariane Stupelli

Capa

Ivan Grilo

A **Revista Turismo & Desenvolvimento** é um periódico da Editora Átomo dedicado à publicação de relatos de pesquisa, artigos teóricos, comunicações breves, resenhas e cartas ao editor. A Revista se constitui em mais um espaço para a divulgação da produção científica na área de Turismo.

Apreciação dos manuscritos

Os manuscritos submetidos à **Revista Turismo & Desenvolvimento** deverão estar dentro das Normas de Publicação que aparecem no final da revista. Os trabalhos serão aceitos ou recusados com base nos pareceres do Conselho Editorial, ou de consultores **ad-hoc**.

Responsabilidades

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo necessariamente o pensamento dos Editores ou do Conselho Editorial.

Endereço para envio dos manuscritos

Os manuscritos, assim como todas as correspondências, inclusive solicitações de assinatura, deverão ser enviados para a redação e-mail: rtd@atomoelinea.com.br

Ficha Catalográfica elaborada pela Faculdade de Biblioteconomia PUC-Campinas

790 Revista Turismo & Desenvolvimento/publicação da
R349 Editora Átomo LTDA - ano 1, n. 1, jan./jun., 2001.
Campinas-SP: Editora Átomo, 2001.

1. Turismo

CDD 790
CDU 79

Índice para Catálogo Sistemático

1. Turismo 790

Pede-se permuta. - Pide-se change.

We ask for exchange. - On demande l'échange.

Si sollecita intercambio.

Wir bitten un aurstausch un publikationen.



Editora
Átomo

Rua Tiradentes, 1053 - Guanabara - Campinas-SP
CEP 13023-191 - PABX: (19) 3232.9340 e 3232.0047

www.atomoelinea.com.br

SUMÁRIO

- 5** Editorial
- 7** Agronegócio e Agroturismo na Região da Quarta Colônia-RS
Miguelangelo Gianezini, Tania Nunes da Silva, Rodrigo Saldias, Rodrigo Carvalho Leite, Quelen Gianezini, Analía Perrone, César Augustus Winck e Clandio Favarini Ruviano
- 19** Análise da Influência do Turismo na Geração de Resíduos Sólidos Urbanos na Ilha de Cotijuba, Belém-PA
João Gabriel Pinheiro Huffner e Leonardo Augusto Lobato Bello
- 33** Canela de Ema Adventure Park: motivações para a prática do arvorismo
Diego Frederico Cruz de Paula, Renata Pereira Neves Teixeira e Gabriela Baranowski Pinto
- 49** Estudo Sobre as Publicações em Contabilidade Gerencial no Setor Hoteleiro
Rogério João Lunkes e Fabricia Silva da Rosa
- 63** O Papel da Sensibilização das Comunidades Receptoras para o Desenvolvimento do Turismo Regional Sustentável
Jaciel Gustavo Kunz e Mônica Schneider
- 75** O Uso do Tempo Livre Pela Indústria Turística e Hoteleira
Jéssica Cristina da Silva e Anderson Alves dos Santos
- 85** Impactos Econômicos da Revitalização da Linha Do Oeste – Barbacena-MG
Bruna de Faria, Helcio Ribeiro Campos e Valdir José da Silva
- 97** Políticas de Turismo e Desenvolvimento na Amazônia: possibilidades e entraves no Estado do Pará
Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega e Silvio Lima Figueiredo
- 117** A Prática do Voo Livre na Serra da Moeda Como Atrativo Turístico: problemas e tendências no município de Brumadinho-MG
Emerson Neiva Rodrigues
- 125** Normas para Publicação

Políticas de Turismo e Desenvolvimento na Amazônia: possibilidades e entraves no Estado do Pará¹

Tourism and Developing Politics in Amazonia: possibilities and obstacles in the state of Pará

Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega² e Sílvia Lima Figueiredo³

Resumo

O trabalho apresenta as principais discussões sobre as relações entre desenvolvimento, políticas públicas e atividade turística a partir das observações sobre os planos, programas e projetos do setor turístico, e suas influências nas configurações das cidades amazônicas, principalmente no oeste do Estado do Pará. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritivo-explicativa e exploratória. Para a descrição foi realizada uma análise de conteúdo associada à observação empírica acerca do objeto deste estudo. A pesquisa apontou que ainda é muito incipiente o processo de desenvolvimento promovido pela atividade turística no Estado, porque não há uma articulação integrada dos diferentes atores sociais envolvidos no setor, além da precariedade físico-financeira e de recursos humanos do poder público, sobretudo na esfera municipal.

Palavras-chave: Políticas de turismo. Desenvolvimento. Amazônia. Pará.

Abstract

In this paper we review leading discussions surrounding the relationship between development, public policies and tourism, by examining the tourism sector's plans, programs, and projects and their influence in shaping Amazonian cities, particularly in the western part of Pará state. To that end, descriptive-explicatory and exploratory research was conducted. Content analysis was conducted on descriptive data collected through empirical observations made related to this study. Results from our study show that the process of development being promoted by the state is still very incipient, because there's no lack of articulation between the various social stakeholders involved in the sector, in addition to the precarious financial and human resources in the public sector, especially at a municipal level.

Key-words: *Tourism policy. Development. Amazonia. Pará.*

1. A pesquisa em andamento foi realizada por meio do grupo de pesquisa em Turismo, Cultura, e Meio Ambiente (UFPA) e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
2. Mestre em cultura e turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC e Universidade Federal da Bahia – UFBA, Doutorando pela Universidade Federal do Pará – UFPA/NAEA no programa de desenvolvimento sustentável do trópico úmido. Professor e pesquisador do curso de turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: wilkernobrega@yahoo.com.br
3. Doutor em comunicação pela Universidade de São Paulo – USP. Pós-Doutor pela Université Rene Descartes, Paris V, Sorbonne. Professor e pesquisador do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia da Universidade Federal do Pará – UFPA/NAEA. E-mail: slima@ufpa.br

1. Introdução

A lógica do desenvolvimento urbano e regional, aliada ao estímulo da atividade turística, tem dado à Amazônia e a suas cidades novos arranjos e configurações sócio-econômico-espaciais. A atividade turística 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 com fins de proporcionar o desenvolvimento de diferentes regiões, dadas as particularidades paisagísticas, climáticas, da demanda de visitantes, dentre outras, no intuito de garantir melhoria na qualidade de vida, tanto para residentes quanto aos visitantes, e a tessitura urbana, também influenciada por ela, vem ganhado conformações diferentes, e inversão de valores econômicos e espaciais muito diferentes dos anteriores, sobretudo com a entrada da dimensão estética e infraestrutural no planejamento, além da dimensão local.

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. 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. A ideologia da globalização se baliza por um fenômeno que se desprende das distorções das intervenções do Estado e dos constrangimentos da política, associa-se ao livre comércio, às corporações transnacionais e aos mercados mundiais de capitais

com o argumento de gerar conseqüências benéficas de prosperidade e bem-estar a todas as nações do planeta, através de investimentos, financiamento, comércio, inovação tecnológica e consumo de produtos baratos e de qualidade. Para Gómez (1997), os processos de globalização mudam radicalmente o contexto da política contemporânea, transformam suas condições, conseqüências e atores, expandem o horizonte da ação (sentidos, valores, constituição de sujeitos e de identidades, alianças, antagonismos etc.) e interpelam as categorias com que habitualmente são pensados seus principais problemas, dilemas e desafios.

O movimento da globalização se espalhou nas mais longínquas regiões do mundo. Na Amazônia, vários esforços foram realizados para sanar os problemas de planejamento e, principalmente gestão no contexto da globalização, entretanto, os resultados satisfatórios em experiências ligadas ao turismo ainda são mínimos. Os setores público e privado e o terceiro setor estão engajados em políticas para o desenvolvimento da atividade. Apesar de várias ações realizadas durante as décadas de 1970-1990, o turismo pouco avançou na região, mas observa-se um grande interesse por parte de uma parcela de atores públicos, empresários e população local, principalmente no que diz respeito a destinos específicos dotados de atrações naturais e de patrimônio material e imaterial. Diante disso, o objetivo principal deste trabalho foi apresentar as principais discussões sobre as relações entre desenvolvimento, políticas públicas e atividade turística a partir das observações sobre os planos, programas e projetos

do setor turístico, e suas influências nas configurações das cidades amazônicas, principalmente no oeste do Estado do Pará.

A Amazônia tem sido foco da atenção mundial como natureza e como sociedade. Na primeira condição, coloca-se 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).

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 no Estado do Pará, contempladas a partir dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia na década de 1970, o Estado passou a ser planejado de acordo com documentos elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam, 1977). A iniciativa de concentração de 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 do espaço geográfico para implantação de diferentes projetos, inclusive turísticos.

A intervenção do Estado quer seja por meio de projetos, programas e 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.

Um número significativo de ações foi desenvolvido nos últimos anos, algumas com relativo sucesso, outras em menor proporção. Dentre as realizadas destacam-se: estudos de mercado; elaboração de diagnósticos de desenvolvimento turístico nas diferentes áreas do Estado do Pará; e Implantação de obras infraestruturais para a mobilidade e comodidade de fluxos turísticos. Programas como o de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) e de Regionalização do Turismo (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 se entender sua dinâmica na região amazônica em especial, para compreensão da nova configuração dos sistemas produtivos que evidenciam os agentes sociais como protagonistas de ação desenvolvida tanto pelo Estado, por Organizações Não Governamentais, como também pela iniciativa privada.

2. Turismo e desenvolvimento no cenário da produção capitalista

Muitos pesquisadores discutem o início da atividade turística como uma relação que antecede a efervescência capitalista, ou seja, a partir do advento da Primeira Revolução Industrial. No entanto, foi a partir das contribuições de Thomas Cook, um pastor inglês que, em meados do século XIX, introduziu técnicas para organização das viagens, hoje difundidas pelo mercado mundial (Acerenza, 2002).

Sem dúvida alguma, a maior contribuição de Cook para o turismo está na introdução do conceito de excursão organizada nessa atividade, co-

nhecida 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):

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 (p. 68).

É válido destacar que o processo de propagação da atividade turística descrito anteriormente conseguiu consolidar-se com o fortalecimento de um capitalismo globalizado, ou seja, neste período nos deparamos com a globalização da economia, período 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 (Acerenza, 2002).

Harvey (2010) aponta que as transformações da economia política nas últimas décadas permitiram muitas modificações radicais no que concerne às práticas de poder e às práticas do Estado. Para o autor, todos os grandes eventos ocorridos desde a primeira

grande recessão econômica do pós segunda guerra mundial, caracterizado no período de 1945 a 1973, influenciaram substancialmente o desenvolvimento histórico-geográfico em âmbito mundial. As dificuldades atravessadas pelo sistema capitalista no período pós-guerra 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 umbicada na capacidade de homens e mulheres realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas.

Harvey (2010) levanta a hipótese de que os contrastes entre as práticas político-econômicas da atualidade e as do período de expansão do pós-guerra são significativos para tornar verdadeira a tese de uma passagem do fordismo para um novo período, denominado acumulação flexível. De acordo com Harvey (2010):

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 pode ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez (p. 135).

Para Harvey (2010), o único instrumento que saía da estrutura rígida era a política monetária, ou seja, a capacidade de imprimir a moeda, no entanto, isso não foi suficiente para os reajustes 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 chamado “acumulação flexível”. Segundo Harvey (2010):

Ela se apoia na flexibilidade dos processos do trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-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 (p. 140).

Vale destacar que a flexibilidade apontada por Harvey (2010) criou um novo cenário de produção que, de alguma forma, contribuiu para novas estruturas de planejamento e gestão pautadas 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 reestruturação econômica, conduzida por uma combinação do interesse político associado às conjunturas do mercado, possibilitou uma nova regulamentação no âmbito mundial e o turismo, por se tratar de um setor intrinsecamente ligado às políticas econômicas, também seguiu a lógica de produção do mercado, combinando, na sua grande maioria, interesses do poder público com a iniciativa privada.

De acordo com Acerenza (2002), até 1950 o setor distributivo do turismo empreendeu uma considerável transformação devida 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 “estandarização”, 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.

O turismo é entendido como uma atividade que gera empregos, divisas, rendas e receitas por meio de impostos. Os geradores do impacto econômico para uma cidade, um estado, uma província, um país ou um destino são proporcionados pelos gastos dos visitantes, e também pelo seu efeito multiplicador. Este 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. Assim, é relevante dizer que é possível que haja um setor turístico em crescimento significativo, isto é, em ascensão, ocorrendo em lugares com muita pobreza. Para McIntosch (2002):

A capacidade de uma área de reter a renda turística depende e quando auto-suficiente 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 (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 a existência de alguns elementos essenciais como as características naturais, culturais e econômicas, ou seja, a existência de atrativos, infraestrutura básica e turística, 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 se desenvolver de forma adequada. Ora, diante de um setor produtivo complexo e recente, capaz de transformar realidades locais, é interessante entender, 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 seu 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) 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 (p. 23).

As discussões sobre a inserção do turismo no âmbito governamental engendram-se nos aspectos voltados, principalmente, ao 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 efetuados pelos visitantes nas diversas localidades, os quais geram salários e rendas para os diversos setores envolvidos, como hotéis, restaurantes, agências de viagens, empresas de transportes, localidades de recreação, comércio, dentre outros.

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. Diante do exposto, cabe um maior

cuidado quando houver a incorporação do turismo na construção de políticas públicas, principalmente de cunho econômico, pois o efeito multiplicador do setor pode proporcionar gastos expressivos (Rabahy, 2003). Dada a diversidade da economia dos países desenvolvidos, é evidente que o turismo se torna um setor complementar dos diferentes campos.

Assim, é de extrema importância ultrapassar as barreiras do planejamento meramente econômico, pois uma das tendências globais no campo do planejamento governamental é discutir aspectos relacionados à crise do desenvolvimento e o surgimento de um novo modelo para a aplicação do bem-estar da sociedade. De acordo com Viola (2000), 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 (p. 10).

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 *per capita* tem sido aceita como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia. Para Costa, (2006), 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 uma 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.

Observa-se que há uma transitoriedade de parâmetros de análise, isto é, vários teóricos vêm desenvolvendo pesquisas que demonstram a percepção de um mundo contemporâneo globalizado. Segundo Viola, (2000), a crise do conceito de desenvolvimento surgiu a partir dos anos 70, 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. Na concepção de Viola (2000):

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 (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. Há cerca de 20 anos, os gestores e planejadores da atividade turística têm atribuído uma atenção especial dos aspectos culturais para a conformação de roteiros turísticos em todo o território nacional. Novas posturas mercadológicas como o turismo de base comunitária, por exemplo, estão no bojo dos interesses governamentais e de Organizações Não Governamentais (ONGs), pois é visível o esforço que estes atores vêm desempenhando para fomentar esse novo segmento, ou melhor, uma nova forma de pensar no desenvolvimento turístico, pautado nos aspectos identitários de um povo atrelado ao argumento associativista e independente das grandes corporações do mercado global.

O planejamento e o gerenciamento da atividade turística em uma determinada localidade tem efeito sobre uma possível melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, caso ele seja reavaliado constantemente. Por outro lado, são muitos os entraves e obstáculos a serem vencidos para que o setor turístico desenvolva o papel que ultrapasse as barreiras econômicas. A seguir serão discutidas algumas teorias que permearam a corrente de desenvolvimento turístico, principalmente as que associavam os aglomerados de empresas com o nível satisfatório da qualidade de mão de obra local e, finalmente, aos aspectos integrativos entre os diferentes atores da cadeia produtiva do turismo.

3. Turismo e suas implicações no desenvolvimento da Amazônia

Muitos teóricos da economia apontam que os aglomerados de empresas, a inovação e avanço tecnológico, o perfil inovador dos empresários a política industrial são fatores preponderantes para o desenvolvimento das nações, pois são a partir dessas características que as mudanças estruturais são observáveis no mundo globalizado. Apesar de

o turismo não se constituir em uma indústria de transformação de bens, a interação de diferentes setores à produção de bens o torna fundamental para a dinamização dos diversos setores produtivos. Através do tempo, os produtos de uma indústria ou de um grupo de indústrias profundamente transformados, quando comparados com seus esquemas iniciais, permitem inovações que dão origem a novas indústrias.

A teoria dos polos de desenvolvimento criada 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. O desenvolvimento é um fenômeno complexo e distinto sob o ponto de vista cíclico, ou seja, natural, que caminha para o equilíbrio. As recentes atuações do poder público, no campo turístico, nas diferentes regiões brasileiras, têm relações diretas com a teoria de polos e/ou aglomerados proposta por Perroux (1967) e por outros pesquisadores como Schumpeter (1982) e Hirschmann (1977) entre outros, os quais defendiam a ideia da força e competitividade que os setores podem ter quando trabalhado de forma concisa e integrada, fatores estes tão marcantes e atuais na atual política brasileira voltada para o desenvolvimento do setor. Dessa forma, apesar da teoria ocupar as discussões no setor industrial e agrícola, entre as décadas de 1920 e 1980, o tema parece ser bem adequado quando da implementação de políticas no setor turístico.

Na academia, são corriqueiras 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):

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 (p. 76).

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 político-econômica 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, na Amazônia, ainda na década de 1970, com a elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia (PTA) no ano de 1977.

De acordo com Costa (2006), no final dos anos 1980 e início dos 90, inclusive no Brasil, estabeleceram-se, 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 intergeracional.

Para que os benefícios totais ocorram nas localidades é necessário que haja os “vazamentos” 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 relacionadas aos aspectos sinérgicos apontados no parágrafo anterior, sobretudo referentes aos de assistência técnica e de créditos financeiros, principais obstáculos apontados pelas comunidades locais visitadas nos municípios de Belterra e Santarém, oeste do estado do Pará. Contudo, cabe à sociedade civil organizada, em conjunto com o poder público e a iniciativa privada, definirem estratégias de planejamento e operacionalização, a fim de buscar melhorias socioeconômicas. 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 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 destes 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, dentre outras. 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.

Considerando os aspectos levantados, é válido pontuar alguns elementos acerca da atividade turística na região oeste do estado do Pará, sobretudo no município de Santarém. O significativo aumento do fluxo turístico no município, em função da inclusão do destino dentre as principais operadoras brasileiras, como *Free Way*, *Ambiental Expedições* e *CVC* inseriram o município na rota da internacionalização da economia turística. 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 experienciar aspectos culturais e naturais da região amazônica. Pesquisas do observatório de turismo do município de Santarém (2011) apontam um crescimento na taxa de ocupação, talvez como

consequência das articulações realizadas entre o poder público e o *trade* turístico.

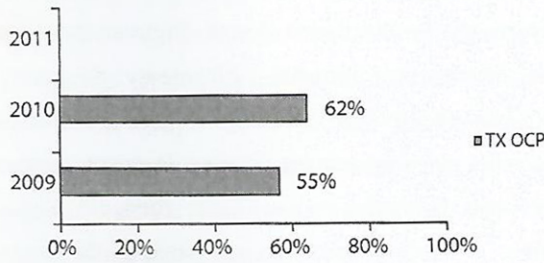


Figura 1. Taxa média de ocupação anual em Santarém-PA.

Fonte: Prefeitura Municipal de Santarém (2011).

Apesar do crescimento da taxa de ocupação da rede hoteleira de Santarém ter crescido nos últimos dois anos e de haver uma expectativa de crescimento de mais 5% no ano de 2011, conforme dados publi-

cados pela Prefeitura Municipal de Santarém, através do Observatório de Turismo de Santarém (2011), as instâncias de governança instaladas naquela região se ressentem muito da baixa participação do setor empresarial, sobretudo dos hoteleiros e agentes de viagens. Grandes e pequenos empresários dos setores listados acima estão desacreditados do papel do poder público desempenhado nos últimos 20 anos na região, diante disso preferem atuar de forma individualizada para a captação de clientes. Um ponto que não pode ser desconsiderado são os investimentos infraestruturais adotados em Santarém, embora em pequeno volume, foram capazes de incrementar o aumento de fluxo turístico, como, por exemplo, a construção do Terminal Turístico Fluvial de Santarém (TFT), obra realizada com recursos do Proecotur.



Figura 2. Vista do Terminal Turístico Fluvial de Santarém – TFT.

As discussões associadas a um destino turístico ultrapassam a retórica que contemple apenas os diversos recursos turísticos, infraestruturas, mas que incutam também premissas que abordem as relações/conflitos entre diferentes atores que dinamizam a cadeia produtiva. Assim é possível 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, dentre outros. Vale ressaltar o uso significativo de tecnologias utilizadas para o desenvolvimento dos setores produtivos em Santarém, que, há pouco tempo, não se evidenciava pelo desenvolvimento de redes de empresas o qual já era bastante peculiar em países industrializados como Alemanha, Estados Unidos e Japão (Leborgne, 1996). No entanto, atualmente, países emergentes também direcionam suas atividades para o mesmo caminho, no caso, o Brasil.

Um fator preponderante para a mudança estrutural da sociedade moderna, que pode garantir o processo de consolidação do desenvolvimento, está umbicado no uso de novas tecnologias, para Leborgne (1996), estas tecnologias:

Permitem um novo aprofundamento da divisão do trabalho entre as empresas, dentro de um contexto que se tem que levar em consideração e que é marcado pela crise, principalmente com a fuga de capital financeiro (para certos países) fora da esfera produtiva, pela obsolescência rápida dos equipamentos e seu custo elevado, a extrema concorrência cada vez mais acirrada sobre a inovação e a diversificação de produtos (p. 128).

Para Leborgne (1996), desde 1970 verifica-se uma mudança na organização industrial, com a criação dos distritos industriais da chamada terceira Itália ou os sistemas produtivos locais da França. Nessas regiões, Pequenas e Médias Empresas (PMEs) começaram a incorporar tecnologias de ponta nos processos produtivos, a modificar suas estruturas organizacionais internas e a buscar novos vínculos

com o entorno socioeconômico, de modo a competir em alguns setores com as grandes empresas.

A competitividade e a produtividade entre empresas foram acirradas frente a uma nova demanda de indústrias interessadas em entrar e permanecer no mercado e a estarem aptas a ajustar suas estruturas organizacionais e tecnológicas a fim de responder às características esperadas e específicas de cada fração de consumidores. Dessa forma, torna-se indispensável o reajuste do setor produtivo, não apenas em torno de inovações com expressivos investimentos em novos equipamentos e instalações, mas através das técnicas de gestão e de sua interdependência com um conjunto de funções técnico-organizacionais (Leborgne, 1996).

Sob o ângulo político-econômico, grande parcela de nações usa modelos de desenvolvimento pautados em agrupamentos. Segundo Porter, (1990), todos os agrupamentos existentes e emergentes de um país merecem atenção. O governo não deve se envolver no processo competitivo, sua função é melhorar a produtividade, por exemplo, aprimorando a qualidade e a eficácia dos fatores de produção e da infraestrutura e criando um contexto regulador que estimule a atualização e inovação.

Para Beni (2004), é preciso desenvolver estratégias administrativas e de comercialização que utilizem tecnologia avançada, gestão logística para definir um cenário competitivo, novas tendências de mercado além dos principais concorrentes, bem como o intercâmbio de informações sobre experiências vividas e refletir sobre o cotidiano das empresas e das organizações do setor. Assim, é necessário identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do turismo percebendo as unidades de produção e de negócios para associar uma interpretação a uma rede de empresas para atuar de forma integrada.

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, dentre outras; no entanto, deve-se considerar o papel de promoção do bem-estar social da nação, visto que esta é uma 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 adequados para competir em mercados internacionais.

Acredita-se que a nova divisão do trabalho criada no mundo moderno, baseada na intensificação das especializações de produção que contempla a lógica de produção em escala mundial, também intensifica o consumo de produtos na mesma escala, o que tem gerado transformações socioespaciais significativas em todo o mundo, inclusive no espaço amazônico. Nesse sentido, acredita-se que a atividade turística, um setor que tomou proporções mundiais nas últimas três décadas, é indubitavelmente responsável mesmo que parcialmente, por uma nova configuração territorial e da paisagem, pois, apesar do discurso da padronização de produtos turísticos nos quesitos qualidade e quantidade dos serviços, são os elementos locais, “únicos” que estimulam o aumento do fluxo turístico, acirrando ainda mais a relação global *versus* local. Diante desse cenário, as políticas públicas de turismo na região, sobretudo a partir da execução do PROECOTUR, adotaram a lógica dos agrupamentos regionais como estratégia de promoção do desenvolvimento da atividade turística na região.

4. Os planos de turismo e os obstáculos da Paratur no Estado do Pará

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 nº 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 Empresa Brasileira de Turismo (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 aos que digam respeito ao seu funcionamento. De acordo com o artigo 1º do referido Decreto-Lei, 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 (Cruz, 2001).

A partir de 1970, iniciou-se uma nova etapa no desenvolvimento do turismo. Foi então que diversos países inclusive o Brasil, estimulados pelos evidentes benefícios que o turismo proporciona às comunidades receptoras, fundamentalmente no aspecto econômico, começaram 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 as décadas de 1970 e 1980, tiveram um papel fundamental para o investimento do setor, sobretudo no campo da hotelaria. Apesar da crise econômica por que passava o Brasil, havendo uma redução de 50% para investimentos turísticos, foi na década de 1990 que foram implantados os “mega-projetos” turísticos na região do Nordeste brasileiro, já dando os primeiros caminhos para o que viria a

ser o Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR) (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 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 e 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.

Esses elementos que compõem o planejamento se converteram em políticas públicas que, em meio a crises, não só nacionais como mundiais, atravessadas 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 80, experimentou-se, de forma mais visível, uma profunda ruptura no nível dos paradigmas da ação do Estado, não somente como regulador, mas como agente de intervenção na cena econômica e social.

Na segunda metade do século XX, houve um aumento no interesse por parte da academia e do poder público pelo campo das políticas públicas. Diante disso, as instituições foram estimuladas a se reestruturarem para acompanhar não apenas os movimentos da economia mundial, mas, agora, as regras e os modelos pelos quais eram regidas, que também ocupavam os cenários sociais, culturais

e ambientais. De acordo com Souza (2006), isso ocorreu 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. Contudo, algumas ações do atual governo brasileiro têm elevado o poder aquisitivo das classes C e D, além de diminuir a classe miserável a partir de políticas sociais, como, por exemplo, a política de habitação e da bolsa família.

Na Europa, os estudos sobre políticas públicas surgiram a partir de desdobramentos de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado. Já 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 da área de pesquisa: 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 o teórico, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Para melhor compreensão do processo de construção de políticas públicas no território nacional, vamos nos remeter, primeiramente, ao seu conceito. De acordo com Souza (2006):

Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou

analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (p. 26).

Em suma, a política pública tem o objetivo maior por meio das ações do governo, de promover o melhor nível de bem-estar social e econômico de toda a sociedade e seus indivíduos. De acordo com a pesquisadora Cruz (2001), 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 (p. 40).

Na política oficial, alguns pontos merecem considerações por fragilizarem o turismo: a falta de infraestrutura em todo território; pouca especialização da mão de obra, com muitas pessoas atuando no setor ainda de forma amadora; sua realidade ainda é associada à pobreza e à exclusão, comprometida pela imagem do nordeste e mesmo do Brasil; e pelo fato de os problemas sociais não estarem mudando a contento (Coriolano, 2006).

A política pública 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 a curto prazo, é uma política de longo prazo.

A experiência do Estado nacional brasileiro, face à implantação de políticas de turismo, não foi bem-sucedida no que tange à inserção efetiva da população local, bem como do desenvolvimento local. Muitas foram as 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 entre as décadas de 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.

A dotação de infraestrutura na Amazônia, em grande parte financiada pelo capital estrangeiro como, por exemplo, os projetos agropecuários, de malha viária, de mineração, hidrelétricos, afetou diretamente a dinâmica da região e, conseqüentemente, acarretou 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.

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, o poder de atuação da Paratur ainda carecia de estrutura e de representação política. Para Endres (1999), o órgão estava confinado a um departamento dentro da estrutura da Secretaria de Estado de Cultura, Desportos e Turismo, hoje já reestruturada. De acordo com o autor:

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 (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 (1999) 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, que, fragilizaram o setor no âmbito da gestão pública. A reestruturação das funções da Paratur como órgão Oficial de Turismo do estado ocorreu somente a partir do Decreto n.º 5.266, quando a companhia foi integrada à 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 Assembleia 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 onda da 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 denominada THR⁴. 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 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. Apesar da iniciativa da Paratur, no intuito de fomentar o desenvolvimento turístico no Estado do Pará, é válido lembrar que estados do Nordeste brasileiro e da região Sudeste, sobretudo os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais, destacaram-se entre 2000 e 2010, em relação ao número de desembarques e no quantitativo de serviços que compõem a cadeia produtiva do turismo⁵. Diferentemente, o estado do Pará vêm declinando vertiginosamente se comparado a várias capitais brasileiras.

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, na cidade de Belém, fez uma

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

5. Para maiores detalhes acessar os anuários estatísticos do Ministério do Turismo dos anos de 2011, 2010, e 2009. Também sugere-se a leitura do Projeto Integrado de Desenvolvimento do Turismo na Amazônia, elaborado pelo Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE) no ano de 2006.

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 (Paratur, 2001, 2011).

Apesar do esforço do governo estadual em impulsionar o desenvolvimento do turismo é fato que vários outros destinos brasileiros, como já explicitado anteriormente, estão muito 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 (1999), mesmo existindo há muitos anos, a maioria das associações é caracterizada pela pouca força política e limitada possibilidade de pressão frente a possíveis reivindicações de seus associados. Na pesquisa realizada com a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo (ABBTUR) e a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (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 pela pesquisadora Endres (1999), 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 seu o poder de atuação. 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. Em nível de governo estadual, o turismo é regido por uma empresa de economia mista subordinada à Secretaria Especial de Estado de Produção. No âmbito 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 gargalho 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 de turismo estruturados formalmente, mas a maioria deles não se reúne de forma regular, tendo apenas caráter consultivo, o que também pode ser um desestímulo para uma atuação dos seus membros.

No dia 29 de dezembro de 2011, 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 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 (Governo do Estado do Pará, 2012).

A SETUR, órgão da administração direta, é 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. A expectativa gerada é grande por parte dos atores da cadeia produtiva do turismo, no entanto, ainda é cedo para saber se esta reformulação institucional será a saída ou o melhor caminho para, de fato, promover o desenvolvimento regional no setor turístico.

5. Considerações finais

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 atividade turística é complexa e 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 alvo de intervenção estatal, no entanto, é necessário que as políticas possam alcançar o sentido *stricto sensu* do desenvolvimento.

A observação do contexto das cidades de Santarém e Belém, *loci* da pesquisa (em andamento, com a primeira etapa concluída), demonstra os meandros de uma política específica de um setor, o turístico, contribuindo para a reconfiguração da dimensão das duas áreas urbanas. Nesse caso, especificamente o último Plano Nacional de Turismo – 2007/2010, cujo principal programa é o PRT, vai ao encontro das ideias de desenvolvimento regional e de 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.

A dimensão urbana de capitais/metrópoles e de cidades médias vai, aos poucos, se reconfigurando nessa direção: o encontro da globalização do mercado com a redefinição estética do simbólico. As redes de relações pautadas nas dinâmicas das cadeias produtivas, dos arranjos e mecanismos econômicos engendram (mas também são engendrados)

pela relação com as políticas de planejamento regional e local. Nessa ótica, o PRT produz um território híbrido, porque ele não produz isso só, mas também porque, como aspecto da política de desenvolvimento, regional e do turismo, permite a reconfiguração sócio-econômica-espacial (apesar dos debates sobre a categoria espaço, a manutenção do social e do econômico aponta a complexidade).

O rearranjo da dimensão urbana se dá por meio da reconfiguração das dimensões natural, rural ou qualquer outra que a Amazônia produza, surgindo um território híbrido, turistificado, que ultrapassa a ideia de urbanização extensiva (Monte Mor, 1994), ou de metropolização ou ainda de disseminação de cultura urbana, mas a criação de uma dimensão com características poli, nas quais se observam espaços novos e antigos, modernos e arcaicos, onde os incentivos às infraestruturas convivem com o zoneamento da cidade em espaços/momentos produtores de mercadoria simbólica, e sustentam a espetacularização positiva ou negativa de alguns ícones da cidade.

REFERÊNCIAS

- ACERENZA, M. A. *Administração do turismo: conceituação e organização*. Vol. 1. Bauru: Edusc, 2002.
- BENI, M. C. Turismo: da economia de serviços à economia da experiência. *Revista Turismo - Visão e Ação*, v. 6, n. 3, p. 295-305, 2004.
- 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, p. 7-32, 2001.
- COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO (PARATUR). *Plano de Desenvolvimento Turístico do Pará*. Belém, 2001.
- COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO (PARATUR). *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.
- COSTA, F. A. *O Planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia: pressupostos conceituais para uma nova institucionalidade*. Amazônia: Belém, v. 1, n. 1, p. 181-196, 2005.
- COSTA, F. A. *Teorias do Desenvolvimento e Estratégias do Desenvolvimento Sustentável*. Texto Didático, 2006.
- CRUZ, R. C. *Política de turismo e território*. 2 ed, São Paulo: Contexto, 2001.
- 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*. 178 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Belém: UFPA/NAEA. 1999.
- 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. 07-47, 1997.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. *Governo do Pará Publica Decreto de Criação da Secretaria de Turismo*. Belém, dez 2011. Disponível em: <<http://www.pa.gov.br>> Acesso em 02 de janeiro de 2012.
- HIRSCHMAN, A. Transmissão inter-regional e Internacional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org), *Economia Regional – textos selecionados*. CEDEPLAR/MINTER, p. 35-52, 1977.
- LEBORGNE, D. Nova ordem produtiva e polarização dos territórios. In: FORTES, J. A. A. S.; SOARES, R. M. S. M. *Padrões tecnológicos, trabalho e dinâmica espacial*. Brasília, p.125-167, 1996.
- LENÁ, P.; BECKER, B. Pequenos empreendimentos alternativos na Amazônia. In LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (Orgs.) *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 403-421, 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.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR, p. 169-181, 1994.
- NÓBREGA, W. R. M. *Turismo: planejamento e políticas públicas de turismo na Amazônia*. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Morais, 1967.

- PORTER, M. E. *A vantagem competitiva das nações*. 11 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM. *Observatório de turismo*. n. 1. Santarém: 2011.
- PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL (PROECOTUR). *Relatório do diagnóstico da operação turística no pólo Tapajós – Calha Norte*. Belém, 2006.
- RABAHY, W. A. *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento*. Barueri: Manole, 2003.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital e crédito, juro e ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Projeto Integrado de Desenvolvimento do Turismo na Amazônia*. Belém, 2006.
- SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, Ano 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez 2006.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. *Plano de turismo da Amazônia*. Belém, 1977.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Plano de turismo da Amazônia*. Belém, 1992.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM). *Plano de desenvolvimento da Amazônia: 1994/97*. Belém, 1993.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (SUDAM) *Plano de desenvolvimento da Amazônia: 1992/95*. Belém, 1992.
- VIOLA, A. La crisis do desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. In: _____. (Org.) *Antropología del desarrollo*. Barcelona: Paidós, p. 09-64, 2000.