



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia –
PPGCASA
Mestrado Acadêmico

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO
AMAZONAS:**

PERSPECTIVAS E DESAFIOS, 2013-2016

SILVANA PEREIRA LIMA DE QUEIROZ

**MANAUS-AMAZONAS
2016**



UNIVERSIDADE FEDERAL DOAMAZONAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia –
PPGCASA
Mestrado Acadêmico

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO AMAZONAS:
PERSPECTIVAS E DESAFIOS, 2013-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia - PPGCASA, da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia.

Orientador: Elimar Pinheiro do Nascimento, Prof. Dr.

SILVANA PEREIRA LIMA DE QUEIROZ

**MANAUS-AMAZONAS
2016**

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo (a) autor (a)

Q3p Queiroz, Silvana Pereira Lima de
Políticas Públicas para o Turismo Sustentável no Estado do Amazonas: : Perspectivas e Desafios 2003-2016 / Silvana Pereira Lima de Queiroz. 2016
151 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Elimar Pinheiro do Nascimento
Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Políticas Públicas. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Turismo.
4. Estado do Amazonas. I. Nascimento, Elimar Pinheiro do II.
Universidade Federal do Amazonas III. Título

Silvana Pereira Lima de Queiroz

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO
AMAZONAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS, 2013-2016**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento
Profa. Dra. Therezinha de Jesus Pinto Fraxe
Prof. Dr. Neliton Marques da Silva
Profa. Dra. Albejamere Pereira de Castro

MANAUS – AMAZONAS
2016

DEDICATÓRIA

À minha família,
Meu porto seguro,
Com muito amor e carinho
Dedico

AGRADECIMENTOS

Ao Deus eterno e amado da minha alma.

À minha mãe, pela dedicação de toda vida, pelo amor incondicional, enfim, por tudo.

Ao meu marido Nixon, pelo amor e companheirismo.

A Luiza, minha filha querida, pessoa pequena que extrai o meu melhor sorriso e me faz voltar a ser criança todo dia. Meu presente de Deus.

Aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos e demais familiares, pelas orações, pelos exemplos e incentivos.

Ao meu orientador, Elimar Pinheiro Nascimento, por ter aceitado me orientar e por fazê-lo com excelência. Agradeço imensamente a atenção, a dedicação, parceria e a prontidão.

Aos professores da banca de qualificação e de defesa pela generosidade em contribuir com o meu trabalho.

Ao Prof. Henrique Pereira dos Santos coordenador do PPGCASA pela competência em resolver os problemas e por compreender com humanidade nossas limitações.

Aos professores do PPGCASA pela preciosa doação durante as aulas, em especial Prof. Neliton, Prof. Dirceu, Profa. Kátia Helena, Profa. Sandra Noda, Profa. Maria Inês Higuchi.

A Profa. Therezinha Fraxe por contribuir com o meu retorno ao mundo da simplicidade, generosidade e sustentabilidade com seu exemplo de vida e com o seu afeto.

Fernanda Mendes, amiga querida, obrigada por tudo.

Aos amigos mais que amigos da turma PPGCASA/Mestrado 2014, Ádria, Felipe Malcher, Felipe Cruz, Kamille, May, Vanessa, Delana, Jefferson, Misael, pelos momentos maravilhosos em sala de aula e no *Whatsapp*.

Marília obrigada por sua amizade sincera e pelo companheirismo.

Aos entrevistados e a todos que contribuíram diretamente para a realização desta pesquisa.

Enfim, a todos que de alguma maneira contribuíram para a conclusão de mais uma etapa em minha vida.

Louvarei o nome de Deus com cânticos e proclamarei sua grandeza com ações de graças

Salmos 69:30

QUEIROZ, Silvana Pereira Lima de. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO AMAZONAS: Perspectivas e Desafios. (dissertação) 2016. 156 p. Programa de Pós-Graduação em Ciência do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPGCASA/UFAM.

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma pesquisa sobre a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas. As políticas públicas compreendem o conjunto de intervenções e ações do Estado orientadas para a geração de impactos nas relações sociais. O turismo é objeto de política pública por ser uma atividade de múltiplas dimensões, apontado como uma alternativa econômica que gera emprego e renda e a satisfação de necessidades básicas e secundárias dos homens e mulheres, tais como repouso, lazer, conhecimento e renovação cultural. Por vezes as políticas públicas incorporam a dimensão da sustentabilidade, preocupando-se em proporcionar acesso às riquezas produzidas e conservação do meio ambiente. A abordagem da pesquisa foi expressamente qualitativa e descritiva, realizada por meio de entrevistas aos atores sociais que compõem a cadeia produtiva do turismo do Amazonas. A pesquisa documental consistiu em identificar as políticas públicas (PP) para o turismo no Amazonas, a partir do levantamento dos Planos de Turismo do Estado: Plano de Turismo do Estado (2003-2007); Plano Vitória Régia (2006-2010) e os Arranjos Produtivos Locais de Turismo Ecológico e Rural (2009-2012) e da verificação dos seus componentes de sustentabilidade. Durante a análise dos documentos foram selecionadas somente as Políticas públicas de turismo voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável. Em seguida tentou-se demonstrar os efeitos das Políticas públicas para os atores do sistema de turismo. Para tal foram entrevistados atores do Estado (Empresa Estadual de Turismo do Estado, órgão oficial de Turismo) e da Sociedade Civil (Trade, Associações, Fórum, Conselhos, IES, Pesquisadores, Técnicos). Outro procedimento foi o de descrever a percepção dos empreendedores turísticos da comunidade Boa Esperança, localizada no município de Presidente Figueiredo e dos seus turistas. Durante a visita à comunidade foram entrevistados empreendedores turísticos moradores da comunidade e aplicados questionários aos turistas. Os documentos apresentem traços de sustentabilidade de acordo com os indicadores de sustentabilidades usados como referência, contudo, a prática se contrapõe aos documentos oficiais. Apesar de incorporado aos discursos políticos, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido utilizado de forma imprudente, os programas e ações presentes nas políticas que apontam a valorização do meio ambiente tendem a demorar em se concretizar, quando saem do papel. O discurso da sustentabilidade tem sido usado para legitimar a implantação de políticas públicas muitas vezes indiferentes às reais necessidades das comunidades receptoras e à preservação ambiental, políticas estas guiadas sobremaneira pelas necessidades do mercado. A pesquisa concluiu com a constatação de que o “desprezo” pela sustentabilidade se deve em grande parte ao processo de tomada de decisões no âmbito do turismo no Amazonas, comumente feita “de cima para baixo”, sem levar em consideração as vontades e anseios das comunidades.

Palavras - chave: Políticas Públicas, Desenvolvimento Sustentável, Turismo, Estado do Amazonas.

ABSTRACT

This dissertation presents a research on the contribution of the public politics for the development of the sustainable tourism in the state of the Amazonas. The public politics get together a set of interventions and guided actions of the State for the generation of impacts in the social relations. The tourism is object of public politics to be an activity of multiple dimensions pointed as a economic alternative that generates employment and income and the satisfaction of basic and secondary necessities of the men and women such as rest, leisure, knowledge and cultural renewal. Sometimes, the public politics incorporate the dimension of the sustainability, being worried to provide to access to the produced wealth and conservation of the environment. The boarding of the research was expressly qualitative and descriptive, accomplished by means of interviews the social actors who compose the productive chain of the tourism of Amazon. The documental research consisted to identify the public politics (PP) for the tourism in Amazon, from the survey of the Plans of Tourism of the State: Plan of Tourism of the State (2003-2007); Plan Regal Victory (2006-2010) and the Local Productive Arrangements of Ecological and Agricultural Tourism (2009-2012) and of the verification of its components of sustainability. During the analysis of documents, the public Politics of tourism directed to the development from the sustainable tourism were only selected. After that it was tried to demonstrate the effects of the public politics for the actors of the tourism system. For such actors of the State were interviewed (State Company of Tourism of the State, official agency of Tourism) and of Civil Society were interviewed (Trade, Associations, Forum, Council, IES, Researchers, Technician). Another procedure was to describe the perception of the touristic enterprisers of the Good Hope community, located in the city of President Figueiredo and the tourists. During the visit the community was interviewed enterprising touristic inhabitants of the community and applied questionnaires to the tourists. Although the documents present components of sustainability in accordance with the used indicators of supports as reference, the practice is opposed to official documents. Although incorporated to the speeches politicians, the concept of sustainable development has been used of imprudent form. The present programs and actions in the politics that point the valuation of the environment tend to delay more to be materialize when they leave the paper. The speech of the support has been used to legitimize the implantation of public politics that many times are indifferent the real necessities of the receiving communities. These politics have been guided excessively for the necessities of the market. Our studies conclude that the “disdain” for the support must to a large extent to the process of taking of decisions in the scope of the tourism in Amazon, generally made “from top to bottom”, without taking in consideration the wills and yearnings of the communities.

Key Words: Public Polic; Sustainable Development; Tourism; State of Amazonas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

QUADRO 01: Processo de formulação de políticas públicas e seus sujeitos p. 26

QUADRO 02: Necessidades materiais versus necessidades ideais p. 27

QUADRO 03: Cronologia e fatos de 70 anos de Legislação Turística no Brasil p.38

QUADRO 04: Os indicadores (princípios) de sustentabilidade p.49

QUADRO 05: Indicadores de Desenvolvimento Sustentáveis p.50

QUADRO 06: Síntese dos programas governamentais de sustentabilidade p.52

QUADRO 07: Projetos e Programas de turismo no Amazonas p.62

FIGURAS

FIGURA 01: Ciclo de política pública p. 24

FIGURA 02: Modelo de referencial – SISTUR p.35

FIGURA 03: Núcleo estratégico do turismo p.41

FIGURA 04: Produto comercializado pela AMAZONASTUR p.59

FIGURA 05: Hotel Anavilhana Lodge: saída p.60

FIGURA 06: Hotel Tiwa – vista panorâmica p.61

FIGURA 07: Transatlântico Hanseatic p.71

FIGURA 08: Marca Amazonas nas feiras internacionais p.72

FIGURA 09: Fachada do Centro de Convenções Vasco Vasques p.73

FIGURA 10: Vista panorâmica da Arena Amazônia p.73

FIGURA 11: Vista do Centro de Convenções e da Arena p.74

FIGURA 12: Cachoeira de Iracema p.77

FIGURA 13: Pesca amadora no Lago de Balbina p.78

FIGURA 14: Casa de farinha no município de Rio Preto da Eva p.79

FIGURA 15: Roteiro Tucorin – turismo de base comunitária p. 80

FIGURA 16: Comunidade Nova Esperança – roteiro Tucorin p.81

FIGURA 17: Roteiro RDS Rio Negro – turismo de base comunitária p.81

FIGURA 18: Comunidade São Tomé – roteiro RDS Rio Negro p.82

FIGURA 19: Parque Sumaúma mistura natureza e mitologia p. 83

FIGURA 20: Entrada do parque Sumaúma p.84

FIGURA 21: Balsa de observação turística – centro flutuante p.84

FIGURA 22: Vista panorâmica da Balsa informativa p.85

FIGURA 23: Designe da Pesquisa p. 90

FIGURA 24: Navio Princes p.105

FIGURA 25: Feira de Artigos Natalinos p. 107

FIGURA 26: A Comunidade Boa Esperança p. 121

FIGURA 27: A Lagoa Azul p. 123

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABAV**- Associação Brasileira das Agências de Viagens
- ABBTUR** - Associação Brasileira dos Bacharéis de Turismo
- ABIH** - Associação Brasileira das Indústrias de Hotéis
- ABRASEL** - Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
- AMAZONASTUR** – Empresa Estadual de Turismo
- BASA** - Banco da Amazônia
- CNTUR** - Conselho Nacional de Turismo
- COMTUR** – Conselho Municipal de Turismo
- EMBRATUR** - Instituto Brasileiro de Turismo
- FAS** – Fundação Amazonas Sustentável
- IES** – Instituição de Ensino Superior.
- IPE** – Instituto de Pesquisas Ecológicas
- IBAMA** - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- MTUR** - Ministério do Turismo
- OMT** - Organização Mundial do Turismo
- ONGs** - Organizações Não-Governamentais
- PNT** - Plano Nacional de Turismo
- PP** - Políticas Públicas
- PROECOTUR** - Programa de Nacional de Ecoturismo/AM
- PTE** – Plano de Turismo do Estado
- SEBRAE/AM** - Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do Amazonas
- SEMA** - Secretaria Municipal do Meio Ambiente
- SDS** – Secretaria de Desenvolvimento Sustentável
- SEPLAN** - Secretaria Municipal de Planejamento
- SINDEGETUR** - Sindicato dos Guias de Turismo
- UEA** – Universidade Estadual do Amazonas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

	14
1. PODER, ESTADO E POLITICAS PÚBLICAS	16
1.1. RELAÇÕES DE PODER	16
1.2. ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
1.4. ARTICULAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO	29
1.5. CONCEITOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO	35
2.1. CONSIDERAÇÕES E CONCEITOS DE PLANJ. TURÍSTICO	35
2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO	38
2.3. POLÍT. NACIONAL DE TURISMO: PLANOS E PROGRAMAS	42
2.4. O TURISMO, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS	44
2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE	49
3. O TERRENO DA PESQUISA	58
3.1. ORGANIZAÇÃO ADM. DO TURISMO NO AMAZONAS	58
3.2. PROGRAMAS TURISTICOS NO ESTADO DO AMAZONAS	63
3.3. AÇÕES ESTRATÉGICAS DA AMAZONASTUR	72
3.4. O POTENCIAL PARA ATIV. TURÍSTICAS SUSTENTÁVEIS	76
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	87
4.1. FASES DA PESQUISA E ABORDAGENS METODOLÓGICAS	87
5. ANÁLISE E RESULTADOS	91
5.1. DOS DOCUMENTOS	91
5.2. DAS ENTREVISTAS	102
CONCLUSÃO	133
REFERÊNCIAS	137

APÊNDICE (A): Roteiro de entrevista com Amazonastur

APÊNDICE (B): Roteiro da entrevista com os membros do Fórum

APÊNDICE (C): Roteiro da entrevista com emp. da comunidade

APÊNDICE (D): Formulários dos Pesquisadores e Técnico

APÊNDICE (E): Questionários dos Turistas

INTRODUÇÃO

A Ciência Política estuda o funcionamento e a estrutura do Estado e das Instituições políticas, assim como as relações de Poder entre Governo e Sociedade. Para Bonavides (2012), a ciência política, em sentido lato, tem por objeto o estudo das instituições e das ideias políticas, tanto em sentido teórico como em sentido prático.

Por sua vez, as políticas públicas (PP) caracterizam a relação do Estado com a sociedade civil no que se refere à distribuição de bens públicos na sociedade. Tomando em consideração que a política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998. p.232).

No Brasil, as PP começaram a se disseminar na medida em que as intervenções do Estado e a participação da sociedade passaram a ser mais frequentes, particularmente, a partir de 1985, com a redemocratização, e de 1988, com a Constituição (DI GIOVANNI, 2000).

A Constituição Federal de 1988 atribui aos atores políticos e sociais uma participação significativa em toda elaboração e monitoramento das políticas públicas (PP). São chamados de atores políticos ou sociais os membros dos grupos que integram o sistema político (TEXEIRA, 2007). Teixeira complementa que, em todo o procedimento das políticas públicas, desde o questionamento até a execução, há basicamente dois tipos de atores: os estatais ou públicos, provenientes do Governo ou do Estado, aqueles que exercem funções públicas no âmbito do poder legislativo, executivo e judiciário; e os privados, provenientes da Sociedade Civil, compostos por indivíduos isolados, sindicatos dos trabalhadores e dos empresários, grupos de pressão e centros de pesquisa, mídia e associações, entre outros.

Os atores se distribuem em cinco espaços para a concepção e implantação das políticas públicas (PP): o Estado, como o espaço de maior ordenamento político, governo e entidades públicas; na Sociedade Política, partidos políticos e a mídia; na Sociedade Civil, sindicatos, movimentos sociais, organizações não governamentais e associações em geral; e, finalmente, no mercado, ou segundo setor, que são as empresas e consumidores (NASCIMENTO, 2009).

E o turismo com isso? Ele é um objeto de políticas públicas? Por quê? O turismo constitui uma atividade de múltiplas dimensões: social, ambiental, cultural, econômica, territorial e política, é uma atividade econômica, que gera a produção de serviços para a sociedade, visando à satisfação de necessidades básicas e secundárias dos homens e mulheres.

Nas últimas décadas o turismo se consolidou como uma alternativa estratégica prioritária nos planos de Governo para o desenvolvimento sustentável. O objeto da pesquisa é o de compreender a contribuição da política estadual do turismo e sua respectiva gestão no desenvolvimento sustentável.

O problema central da pesquisa pode ser sintetizado, portanto, na pergunta: Qual tem sido a contribuição da gestão pública estadual para o desenvolvimento sustentável do turismo? Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa é analisar a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas.

Para alcançar o objetivo geral dessa pesquisa elencamos os seguintes objetivos específicos: identificar as políticas públicas (PP) para o turismo no Amazonas, a partir do levantamento das principais PP do Estado, os Planos de Turismo do Estado (PTE, 2003-2007); Plano Vitória Régia (2006-2010 e os Arranjos Produtivos Locais de Turismo Ecológico e Rural (2009-2012); Verificar os componentes da sustentabilidade nessas PP, por meio da análise dos documentos relativos às PPT voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável.

Demonstrar os efeitos dessas PP para os atores do sistema de turismo, para tal, após a seleção dos componentes da sustentabilidade, foi realizado entrevistas nos espaços do Estado (Empresa Estadual de Turismo do Estado, órgão oficial de Turismo) e da Sociedade Civil (Trade, Associações, Fórum, Conselhos, IES, Pesquisadores, Técnicos) para verificar os efeitos dos componentes sobre eles.

Descrever a percepção dos empreendedores turísticos das comunidades e dos turistas, a comunidade visitada foi Boa Esperança localizada a 120 km do município de Presidente Figueiredo. A entrevista foi realizada com os moradores que exercem atividades turísticas dentro da comunidade. Conforme o proposto no planejamento da pesquisa, aplicamos os questionários para os turistas que visitavam a comunidade.

A dissertação teve caráter analítico-descritivo, com abordagem essencialmente qualitativa. A pesquisa foi organizada em quatro etapas metodológicas principais: i) pesquisa bibliográfica; ii) Pesquisa de campo, envolvendo observação direta, pesquisa documental, aplicação de questionários e preenchimento de formulários; iii) Sistematização e análise das informações; iv) Confronto entre a revisão de literatura e os resultados obtidos em campo.

No primeiro capítulo (Poder, Estado e Políticas Públicas) apresentamos os aspectos conceituais das políticas públicas, o seu ciclo e relação com o poder. Analisamos ainda a importância da sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas.

O segundo capítulo relaciona planejamento com políticas públicas de turismo, e descreve os conceitos e definições de políticas públicas de turismo com enfoque no desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas de turismo do Estado do Amazonas estão descritas na íntegra no terceiro capítulo. Este não tem a pretensão de analisar, mas de descrever as políticas do Estado, sem interferir nas informações. Conclui com uma análise das potencialidades de turismo sustentável no Amazonas.

O quarto capítulo descreve e explica as quatro fases dos procedimentos metodológicos, analisando os documentos (políticas públicas). O quinto capítulo demonstra e analisa os resultados das entrevistas com os participantes da pesquisa.

1. PODER, ESTADO E POLITICAS PÚBLICAS

Este capítulo divide-se em cinco itens. No primeiro examina-se o conceito de poder e suas relações, pois afinal políticas públicas (PP) é uma manifestação, simultaneamente, de um ente de poder (Estado) e um instrumento de poder do governo para a sua legitimação. No segundo adentra-se o conceito de políticas públicas nas suas principais vertentes, concluindo por uma concepção mais afeita a natureza deste trabalho. No terceiro descreve-se o famoso ciclo das PP, que abarca desde a identificação do problema até o processo de monitoramento e avaliação das PP, instrumento de calibragem e redefinição das políticas. No item quatro analisa o terreno onde ocorrem as PP, ou seja, a articulação entre Estado (governo) e sociedade civil (segundo e terceiro setores). Finalmente o capítulo conclui justamente com a análise dos instrumentos de validação das PP, ou seja, de exame de sua eficiência, eficácia e efetividade.

1.1. RELAÇÕES DE PODER

O poder é um tema clássico em ciências políticas desde os antigos filósofos gregos até os clássicos modernos, como: Maquiavel, Hobbes, Rosseau, Henguel e Marx. E chega aos contemporâneos, como Michel Foucault. Nogueira (2009) descreve algumas reflexões sobre os limites e a sedução do poder.

(...) O poder está em toda parte. Tem muitas faces, múltiplas dimensões e inúmeras falas. Exibe-se e se oculta com igual dedicação. Ama a exposição e não vive sem o segredo. Podemos odiá-lo, cobiçá-lo, combatê-lo ou apenas temê-lo. Justamente por isso, não temos o direito de ignorá-lo e de não tentarmos compreendê-lo. Se assim procedermos, acabaremos por não saber bem o que fazer com o poder que temos e com todos os pequenos e grandes poderes com que interagimos. (NOGUEIRA, M. A, 2009. p.12)

O estudo das ideias políticas começa naturalmente com os gregos antigos, pois foram eles, em sentido real, os primeiros a desenvolverem ideias políticas. Entre as contribuições do legado grego para as Ciências Sociais destacam-se Platão, falando da vida social e política na obra *Republica e leis* e Aristóteles, abordando uma filosofia de cunho social na obra *A política* (MATTOS, 2001).

Segundo Aristóteles, o homem é um ser eminentemente político e social quando afirma a sociabilidade natural do homem no mundo antigo, mas foi por meio de Maquiavel, que se inaugura a ciência política. O pensador italiano define política como sendo toda ação humana relacionada ao poder.

(...) política é a habilidade de executar estratégias que tenham por fim a conquista e a manutenção do poder. Não é apenas teórica, mas requer prática. O conhecimento e a execução de ações que visem ao poder fazem do homem um ser dominador e glorioso, o que significa dizer que a dominação é essencial na concepção de Maquiavel. (VITAL, 2010)

A política também pode ser vista como um conjunto de interações que visam atingir determinados objetivos e, neste sentido, está em todas as dimensões, seja na arte, nas relações de trabalho, na religião. Podemos compreender a arte da política como destreza, habilidade, perícia com que um assunto delicado é manejado. Nesse sentido uma questão se torna política quando se transforma em uma questão polêmica (DIAS e MATOS, 2012).

A política, independente de seus diferentes significados, está de algum modo relacionado com posse, manutenção ou distribuição do poder. A maioria dos cientistas sociais compartilha o pensamento de que poder é a capacidade para afetar o comportamento dos outros. O poder é um meio que os grupos ou indivíduos se organizam para que outros indivíduos ou grupos lhes representem. Nesse sentido, o poder é um elemento básico na efetivação das políticas (GELINSKI e SEIBEL, 2008).

A Política é indissociável de nossa condição social. Por sua vez, políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões governamentais, nascem a partir da constatação, por parte da sociedade e do governo, de problemas considerados relevantes e, sob pressão, o governo inicia as consultas a formulação de políticas. A parte fundamental das atividades do governo se refere à gestão e avaliação das políticas públicas (SOUZA, 2006).

A ampliação da participação da população nos processos de decisão ocorreu ao longo do século XX por causa do aumento da complexidade das sociedades e do avanço de novas tecnologias requerendo, assim, que a política seja compreendida pelos homens comuns como ponto importante do entendimento que perpassa a compreensão do que é o Estado e o seu papel nas sociedades humanas (DIAS e MATOS, 2012).

O Estado-nação, Estado moderno, surge, primeiramente, em sua forma absolutista, após a Revolução Francesa (1789), emergindo como Estado democrático, onde o povo é soberano. É comum haver confusão entre os termos Estado-nação e Estado moderno, embora sejam termos semelhantes, “esses conceitos referem-se às categorias diferentes: O Estado-nação ou país é uma unidade política territorial soberana, enquanto o Estado moderno é a principal instituição em cada país” (DIAS e MATOS, 2012, p.5).

A concepção do Estado envolve diversas literaturas e profundas divergências entre as correntes teóricas que se têm ocupado da questão, dentre elas podem-se citar, recentemente, Burdeau, 1970; Bobbio, 1980 e Leclercg, 1981. Algumas características do Estado moderno podem e devem ser retidas porque são consensuais: trata-se de uma emanção particular à sociedade capitalista; o poder estatal assume a forma da impessoalidade; sua base jurídica é a lei unívoca e universal; os poderes constituintes do Estado são concebidos como distintos; o poder estatal é exercido por instituições administrativas; a legitimidade do poder estatal reside no reconhecimento de seus cidadãos (NASCIMENTO, 2010).

Nascimento (2009) ressalta que não podemos esquecer o caráter vago dessas afirmações e suas características pouco realizáveis. Ademais, sua materialização sofre distorções nos Países com pouco desenvolvimento, como é o caso dos países latino-americanos. O autor afirma que no Brasil, em específico, somente parte desses postulados teóricos são aplicáveis.

É comum nas análises sobre políticas públicas o descuido dos autores em relação à precisão dos conceitos de Estado e de Governo. Em suas considerações e análises, se referem ao Estado e ao Governo como se fossem conceitos equivalentes ou similares. A palavra “governo” se refere à organização específica de poder a serviço do Estado, ou seja, àquele que gerencia os negócios do Estado por um determinado tempo. O Governo é responsável pela efetivação de políticas públicas. (CREMONESE, 2008)

O Governo é um conjunto de órgãos que tem o atributo, reconhecido, de impor as regras e tomar as decisões necessárias. Assim, governar significa "controlar, comandar, dirigir, conduzir" e, normalmente, o termo é utilizado para o grupo de pessoas que ocupa os postos centrais nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (NASCIMENTO, 2009).

Já o conceito de “Sociedade Civil” nos dias atuais é, exatamente, o oposto do sentido original. Nos inícios da Modernidade (séculos 16-17), especificamente, para os teóricos jusnaturalistas¹ como Hobbes e Locke, a sociedade civil contrapõe-se à “sociedade natural”, sendo sinônimo de sociedade política, ou seja, o próprio Estado. Assim, a sociedade civil nasce com o jusnaturalismo de Hobbes, e, varia, sensivelmente, entre os pensadores posteriores, sem perder o seu sentido original, estendendo-se até a posição de Kant (BOBBIO, 1982)

¹Uma característica fundamental que explicita o que é a teoria do direito natural é o seu projeto, que não se propõe a uma descrição de assuntos humanos por meio de uma teoria; tampouco procura alcançar o patamar de ciência social descritiva. (Dicionário de Filosofia)

Hoje, se entende a Sociedade Civil como a esfera das relações entre indivíduos, grupos ou classes sociais, que se desenvolvem a margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. A Sociedade Civil Organizada (SCO) garante a possibilidade do surgimento e organização de inúmeras instituições e movimentos sociais capazes de atuarem, em suas respectivas atividades, na transformação das realidades sociais em que se encontram. De fato, a sociedade civil é, por definição, o espaço das lutas sociais (BOBBIO, 1982).

O Estado tem transferido parte de seus poderes e de seus deveres às Fundações, Associações e Organizações Não Governamentais, configurando um novo espaço público. Neste o Estado não tem exclusividade de ação, onde essas organizações desempenham uma função pública sem fazer parte do aparato estatal, contribuindo para o desenvolvimento das políticas públicas.

O perigo de uma sociedade civil sem Estado é a possibilidade da proliferação de um associativismo conservador com o esvaziamento do político estatal e também com a sua rejeição, com o retorno ao passado, à centralização da família, ao pequeno grupo, ao fechamento dos pequenos grupos à ação do Estado, aos direitos institucionais estatais. (SERRA, 2007)

Portanto, fazer política pode estar associado às ações de governo e de administração do Estado. Por outro lado, também diz respeito à forma como a Sociedade Civil se relaciona com o próprio Estado.

Mas para Norberto Bobbio, falar em política enquanto prática humana nos conduz conseqüentemente, a se pensar no conceito de poder. O poder estaria ligado à ideia de posse dos meios para se obter vantagem (ou para fazer valer a vontade) de um homem sobre outros. Assim, o poder político diria respeito ao poder que um homem pode exercer sobre outros, a exemplo da relação entre governantes e governados (povo, sociedade).

Foucault (2004), ao tratar especificamente sobre o tema do poder, comenta sob sua visão que o Estado não se constitui como um elemento tão importante como normalmente se acredita. Segundo o filósofo francês é compreensível o olhar dicotômico de amor e ódio que se têm pelo Estado, por causa da forma com nasceu, sua história e seus avanços, seu poder e seus abusos.

Esta supervalorização leva a Sociedade a duas conclusões imediatas, onde o Estado passa a ser um “monstro frio” frente aos indivíduos, e a outra, consiste em reduzir o Estado a um determinado número de funções, como por exemplo, ao desenvolvimento das forças produtivas, à reprodução das relações de produção. Concepção do Estado que o torna absolutamente essencial como alvo de ataque e como posição privilegiada a ser ocupada (FOUCAULT, 2004).

Na realidade, Foucault comenta que existem formas diferenciadas de exercício do poder que não se encontram exclusivamente no Estado. São os “poderes periféricos” que por vezes se encontram articulados/ relacionados ao Estado (FOUCAULT, 2004, p. 12).

Os poderes periféricos e moleculares não são absorvidos pelo Estado. Não são necessariamente criados pelo Estado, nem nascem fora dele, são inevitavelmente reduzidos a uma forma ou manifestação do aparelho central. Os poderes periféricos e moleculares são poderes exercidos por indivíduos, grupos, empresas, cientistas, comunicadores, ONGs, Conselhos, etc.

Para Foucault (2004) o poder deve ser analisado como algo que circula e que funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como riqueza ou bem. O poder funciona e se exerce em rede. Os indivíduos, em suas malhas, exercem o poder e sofrem sua ação. Cada um de nós é, no fundo, titular de certo poder e, por isso, veicula o poder.

1.2. ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Souza não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Podemos resumir como, “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações” (SOUZA, 2006). No entanto, “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública” (RUA 2009, p.20). Portanto, 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.

Conforme Rua (2009), a política pública é definida subjetivamente pelo observador, compreende normalmente um conjunto de decisões relacionadas a uma série de circunstâncias, pessoas, grupos e organizações. O processo de formulação e colocação em prática dessa política se desenvolve em certo período de tempo e pode comportar a existência de diversos outros processos.

Segundo Jacob (2012), política pública é um programa de ação próprio, vinculado a uma ou várias autoridades governamentais. Dessa forma, trata-se de um processo de mediação social, amenizando as distorções que podem intervir entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global.

O conceito de políticas públicas pressupõe uma propriedade pública, que não pertence a ninguém em particular e é administrada pelo governo para propósitos públicos. A Administração Pública, assim, é o instrumento do Estado que gerencia os interesses públicos, sendo o meio mais racional de promovê-lo. Entende-se, por outro lado, que Administração Pública significa "o conjunto de atividades, diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal" (BOBBIO, 1986).

Nascimento (2007) observa os dois atributos que qualificam a Administração Pública. O primeiro é o fato de serem atividades administrativas dependentes, ou seja, subordinadas a outras, as quais especificam os fins e objetivos a atingir. O segundo atributo é o fato de serem executivas, no duplo sentido, porque acatam uma decisão anterior, e dão continuidade à decisão, intervindo para a consecução de objetivos já fixados.

O governo é o principal gestor dos recursos e quem garante a ordem e a segurança providas pelo Estado, por isso, o governo é obrigado a atender e resolver os problemas de planejamento, elaboração, execução e avaliação das políticas públicas. Entendida a função primordial do governo, podemos formular uma definição de políticas públicas, como sendo o conjunto de princípios, critérios e linha de ação que garantem e permitem a gestão do Estado. Pode-se, então, resumir políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar" o governo em ação e /ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações. (SOUZA, 2006, p. 26)

Sendo assim, na sua evolução a Administração Pública veio a ser identificada não apenas com um conjunto de funções próprias àquelas atividades, mas como um "complexo de estruturas" que traça a característica maior dos Estados modernos e contemporâneos e que comporta um pessoal escolhido por sua competência técnica, contratado profissionalmente e em caráter permanente, "às vezes, não sob o ponto de vista legal, mas factual". (NASCIMENTO, 2007).

1.3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (HEIDEMANN; SALM, 2009). Um dos exemplos de políticas públicas mais conhecidas é da

educação e da saúde no Brasil, por serem direitos universais de todos os brasileiros. Assim, para assegurá-los e promovê-los estão instituídas pela própria Constituição Federal as políticas públicas de educação e saúde.

Outro exemplo é do meio ambiente também reconhecido como um direito de todos e a ele corresponde a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal n.º 6.938. A água é concebida na Carta da República como bem de uso comum. Para proteger este bem e regulamentar seu uso múltiplo foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídrico mediante a Lei Federal n.º 9.433.

E o turismo com isso? Ele é um objeto de políticas públicas? Por quê?

O turismo constitui uma atividade de múltiplas dimensões. Atividade econômica, que gera emprego e renda, e que gera a produção de bens e serviços para a sociedade, visando à satisfação de necessidades básicas e secundárias dos homens e mulheres. Atividade de lazer, que permite aos homens e mulheres usufruírem seu tempo livre. Atividade cultural, que possibilita aos homens e mulheres experimentar novas situações sensitivas, desde a admiração de paisagens até a degustação de novos sabores. Como atividade multifacetada dialoga com diversas dimensões do humano e é objeto de PP.

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo e legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos.

A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Assim, no caso da educação e da saúde, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vêm se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social.

A Lei Complementar n.º 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, quanto à participação da sociedade, assim determina:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

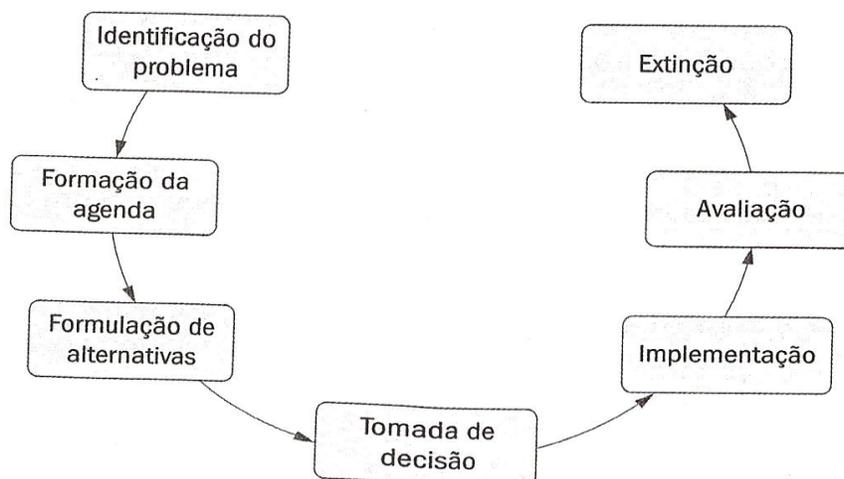
II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público

Assim, de acordo com essa Lei, todos os poderes públicos em todas as esferas e níveis da administração pública, estão obrigados a assegurar a participação popular. Esta, portanto, não é mais uma preferência política do gestor, mas uma obrigação do Estado e um direito da população (REIS, 2000).

As políticas públicas normalmente estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica, da seguinte forma: planos, programas, ações e atividades. Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Por exemplo, os planos decenais de educação têm o sentido de estabelecer objetivos e metas estratégicas a serem alcançados pelos governos e pela sociedade ao longo de dez anos. Os programas estabelecem, por sua vez, objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) é um exemplo temático e de público. Suas ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo Programa, e a atividade, por sua vez, visa dar concretude à ação.

O processo de elaboração das políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. O ciclo de políticas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de existir várias versões para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema 2) formulação da agenda 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) retroalimentação ou extinção. Embora a sua aplicação seja uma pesquisa, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a dinâmica de uma política pública, em geral as fases se apresentam misturadas e as consequências se alternam (BOBBIO, 2002).

Figura 01 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Faria (2005)

Para Faria (2005) em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao final do ciclo do que ao início, portanto, para o autor não há uma fase certa de início e término de uma política pública. Embora, ele afirme que apesar disso, o ciclo auxilia políticos, administradores e pesquisadores a organizar as ideias e tornar a complexidade existente nas políticas públicas em algo mais simples. Veremos a seguir alguns dados de cada fase de acordo com Farias (2005):

Identificação do Problema: um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns atores que se preocupam constantemente em identificar problemas políticos.

Formação da Agenda: é um conjunto de problemas ou temas considerados relevantes, ela pode tomar forma de um programa de governo, planejamento, documentário, um estatuto partidário ou uma simples lista de assuntos que um comitê editorial de um jornal julga importante. A agenda pode ser: política (a comunidade política considera merecedora de intervenção pública), formal, também conhecida como agenda institucional (elencas os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar), existe ainda a agenda da mídia (lista de problemas que recebe atenção especial dos meios de comunicação). De acordo com o autor o

poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tão relevante que por várias vezes a agenda da mídia condiciona as agendas política e institucional.

Existem três condições para um problema ser inserido em uma agenda: atenção (diferentes atores devem considerar a situação merecedora de intervenção; resolubilidade (as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e praticáveis) e competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas).

Formulação de Alternativas: é considerado pelo autor o instrumento supremo do poder, porque a definição das alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos define o poder. A etapa da construção das alternativas é o momento em que são elaborados os métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo poderá ser alcançado por diversas formas e caminhos. Utilizando vários métodos ao mesmo tempo.

Tomada de Decisão: momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Implementação: essa fase sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos, nesse arco temporal são produzidos os resultados concretos da política pública. Essa fase é onde regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Através do estudo dessa fase é possível visualizar, por meio de instrumentos analíticos, os obstáculos e as falhas que ocorrem. Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa, argumenta Farias (2005), visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de sinalizar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados.

Avaliação: é o processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. Por essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos.

Extinção: as causas de uma política pública ser extinta são basicamente três: o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; o problema, embora não resolvido,

perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas formais. Para o autor, esta última tem sido a causa mais comum.

Silva (2008) considera toda política pública como uma forma de intervenção do Estado ou regulação na sociedade, um processo que articula diferentes sujeitos (que sustentam interesses diversificados), que se estruturam e se mobilizam a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Quadro 1 - Processo de Formulação das Políticas Públicas e seus Sujeitos

			Sujeitos
1º	Constituição do problema e da agenda Governamental.	Problemas que afetam indivíduos ou grupos e passam a ter reconhecimento da sociedade e legitimidade	Partidos políticos, mídia e grupos de pressão. (esse grupo se classificam como, público não estatal, como as Ongs, sindicatos, movimentos sociais, universidades, entidade profissionais / religiosas.
2º	Formulação de alternativas de política	Movimento de pré-decisão, constituindo-se de diagnósticos sobre a situação-problema; alternativas para seu enfrentamento, incluindo o conteúdo geral do programa, os recursos, o aparato institucional e responsabilidades.	Corpo técnico (Intelectuais, técnicos, especialistas, etc.).
3º	Adoção da política	Movimento decisório de escolha de uma alternativa de política para enfrentamento da situação problema. A política é transformada num programa.	Legislativo
4º	Implementação ou execução de programas	Engloba todas as atividades que permitirão a política acontecer, incluindo os esforços para administrá-la e seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos.	Diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos e muito poder. Órgãos públicos e privados, como ONGs, Associações, Sindicatos.
5º	Avaliação e monitoramento	Conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores.	Estado e a Sociedade.

Fonte: Rua (2009) e Silva (2008)

Silva (2008) cita duas estratégias para ilustrar o desenvolvimento da formulação de políticas: a *Bottom-up* e a *top-down*. O modelo de cima para baixo (*Top-down*) é descendente, ou seja, do governo para a população/sociedade. E o de baixo para cima (*Bottom-up*), tem aplicação ascendente, isto é, da população/sociedade para o governo. O modelo de cima para baixo

representa um modelo centralizado, onde apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das Políticas Públicas.

No modelo Top-down autor reflete sobre uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual a decisão tomada pela administração pública é acatada e cumprida pelos demais envolvidos, sem questionamentos. Já o modelo de baixo para cima (Bottom-up) é caracterizado pela descentralização. Onde se supõe a participação dos beneficiários ou do usuário final das políticas em questão. Ele representa uma perspectiva participativa das Políticas Públicas, o que é possível pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública neste modelo a sociedade é chamada a participar (SILVA, 2008).

Rua (20, p.14) define sociedade como um “conjunto de indivíduos, dotada de interesses e recursos de poder diferenciado, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades”, destaca a diferença social como sua principal característica. Essa diferenciação se traduz na complexidade da vida em sociedade, envolvendo possibilidades de cooperação, competição e conflito, simultaneamente. A autora destaca também dois tipos de interesses, conforme ilustrado abaixo:

Quadro 2 - Necessidades materiais x Necessidades ideais

Interesse	
Qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente. Podem resultar de:	
Necessidades materiais	Necessidades ideais
Referem-se à sobrevivência física: alimentação, moradia, lazer, etc. E aos desejos de posse e ostentação material: propriedade de terras, bens móveis ou imóveis, dinheiro, etc.	Referem-se ao desenvolvimento intelectual, cultural, filosófico ou político

Fonte: RUA (2009)

1.4. ARTICULAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CÍVIL E ESTADO

Como citado, as políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo, ou legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui, onde a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também

instrumentos que vem se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social.

Silva (2013) ressalta que a participação social, na última década, foi pródiga na criação de novos arranjos participativos, como os conselhos, conferências, mesas de diálogo, ouvidorias, audiências públicas, criação de novas secretarias em atendimento às demandas de movimentos sociais, entre outras. Embora a criação dos arranjos tenham sido significantes, é importante refletir sobre a ausência de participação no processo de construção de agenda das políticas públicas e nos limites dos arranjos participativos existentes na esfera pública federal. Na administração pública, por exemplo, a construção da agenda de políticas públicas ainda é conduzida com base nos princípios da democracia representativa, onde se amplifica o papel dos atores institucionais enquanto os atores não institucionais, como os movimentos sociais, as organizações não governamentais e as associações civis, exercem pouca influência (SILVA, 2013).

A integração participativa do cidadão na vida política e social confere sustentação às políticas, assegura sua efetividade e a continuidade das decisões, além de ser essencial para garantir a qualidade de vida da população (BUARQUE, 2002).

Com o processo de democratização que iniciou na década de 80 e se expandiu com a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira passou a exercer outro papel perante o Estado. Com o fim da ditadura militar e o conseqüente início do processo de redemocratização do País, os movimentos sociais perderam seu principal adversário: o Estado (TENÓRIO, 2008).

Com a mudança na forma de perceber o Estado os movimentos sociais foram se transformando. Se, até meados da década de 80, a relação com o Estado era de enfrentamento, a partir dos anos 90 esta relação passa a ser intermediada pelo trabalho das organizações não-governamentais. A nova relação que as ONGs estabelecem com o Estado e com as empresas de capital privado é de orientação menos de embate e mais de articulação e parceria (BOBBIO, 1998).

Teixeira (2002) salienta que o estabelecimento de parcerias tornou-se, nos anos 1990, uma alternativa à subsistência dessas organizações. A parceria se dá quando as organizações da Sociedade Civil se tornam executoras de serviços que o Estado não realiza e delega a elas sob seu direcionamento e controle político.

Para que este processo de interlocução entre Estado e Sociedade Civil, via ONGs, fosse consolidadas, as organizações da sociedade civil passaram a buscar qualificação de seus quadros. Para haver transferência de responsabilidades, o governo impõe que os setores sejam qualificados e eficientes (TEIXEIRA, 2002).

Para Loureiro (2003), a escolha destes parceiros por parte do Estado não se dá de forma aleatória, uma vez que essa escolha reflete o posicionamento político do poder público estatal. Essa seleção não ocorre, sobretudo, em função do grau de profissionalização (contradizendo a assertiva de Teixeira (2002)) ou de capacidade técnica das organizações não-governamentais, mas em função do jogo de poder político e ideológico existente. Logo, de acordo com a visão crítica desse autor, as ONGs passam a estar integradas à política governamental, deixando de ser “não-governamental” ou “autogovernada”.

Essa parceria entre movimentos sociais e Estado via ONGs diminui a autonomia tanto dos movimentos sociais quanto das organizações não governamentais. Além disto, as parcerias não se dão com igualdade de poder entre os entes envolvidos, o que prejudica não só a noção de autonomia de um dos sujeitos – neste caso das ONGs – como também implica a perda de seu papel crítico (MONTAÑO, 2003, p. 275).

Em seu artigo *O papel das organizações não governamentais no século 21*, Virgílio Viana (2015), superintendente geral da Fundação Amazônia Sustentável (FAS), elenca em sete pontos papel das ONGs no século 21:

- 1º. Centros de inovação e criatividade no desenvolvimento de soluções para problemas complexos;
- 2º. Articular parcerias tri setorial, envolvendo governos, empresas privadas e organizações não governamentais;
- 3º. Aproximar as instituições de ensino, pesquisa e inovação tecnológica da realidade;
- 4º. Denunciar os problemas e incomodar os tomadores de decisão, tanto nos governos quanto nas empresas;
- 5º. Contribuir para o aumento da eficiência das políticas públicas; os governos estão sendo cada vez mais cobrados pela baixa qualidade dos serviços prestados.
- 6º. Contribuir para a cooperação em redes de conhecimento, inovação e ação, com especial atenção para a cooperação sul-sul entre países;

7º. Alimentar a utopia. As crises globais, especialmente aquelas associadas às mudanças climáticas e conflitos armados, colocam uma nuvem de desesperança no ar, alimentando angústia, apatia e alienação, especialmente entre os jovens.

Embora as ONGs sejam criticadas por alguns autores, é inegável o papel estratégico que essas instituições vêm realizando nas dimensões, social, ambiental e cultural.

No contexto das políticas públicas de turismo, é inevitável o peso das relações de poder, particularmente entre os grupos de interesse que normalmente direcionam o desenvolvimento da atividade. Por isso, os arranjos participativos são um dos elementos fundamentais para uma política pública de turismo ser bem-sucedida, por causa do seu poder de afetar tanto as decisões da implementação das estratégias quanto ao pessoal envolvido no processo (CRUZ, 2002)

Os Conselhos municipais são exemplos de arranjos participativos e são entendidos, neste contexto, como canais que apresentam potencial de se tornarem arenas de interação entre o governo e a sociedade, por meio da expressão dos interesses coletivos, da mediação de conflitos e da construção de consensos. No entanto, para exercer esse potencial é necessário romper com a dicotomia entre a política econômica e a política social. O modelo participativo requer o investimento na cultura associativa, tendo em vista que, concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo com associações civis. Isso impõe limites à possibilidade dos conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade. (D'ANGELIS, 2013)

São instâncias compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, que pode estar agrupada em diferentes segmentos, tendo como finalidade incidir de alguma forma nas políticas públicas de determinado tema. Há conselhos que são apenas consultivos (suas decisões não precisam, necessariamente, ser levadas em conta) e há outros que são deliberativos (por lei suas decisões, necessariamente, precisam ser levadas em conta). Em geral, os conselhos não são reuniões esporádicas, de tempos em tempos. Eles têm uma dinâmica regular, com algum encadeamento entre as reuniões, ou seja, cada reunião não é um evento isolado, estando inserida em um contexto mais amplo de construção de políticas públicas (MTUR, 2012).

É interessante ressaltar que uma das causas do aumento do número de conselhos municipais no Brasil foi o fato de se tornar obrigatório a existência dos conselhos para que haja o repasse de recursos do nível federal para os municípios. Como é o caso do conselho municipal de turismo – COMTUR. Embora esse motivo, por si só, justifique o surgimento dos conselhos, entendemos que mais significativa é a participação dos cidadãos em todas as políticas delineadas em um município, inclusive nos municípios de interesse turístico. Visto que, o turismo para ser uma

atividade efetivamente transformadora dos padrões de desenvolvimento, deve ser planejado em conjunto com a comunidade, que participando cria condições para o surgimento da autoestima, do orgulho e da cidadania conjunto indispensável à nação (BENI, 2012).

1.5. CONCEITOS PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade são comumente usados quando se fala em resultados de políticas públicas, pois procuram traduzir a avaliação do desenvolvimento e execução da política pública como um todo.

Eficiência

A eficiência de uma política pública refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis. Cotta (1998, p.114) traduz o conceito de eficiência da seguinte forma: O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais. Entretanto, a autora enfatiza a dificuldade de adequar a técnica (ACB) à maioria dos programas governamentais, uma vez que tratam de questões sociais, onde os impactos geralmente não podem ser expressos financeiramente.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62), “A eficiência diz respeito ao grau de aproximação e à relação entre o previsto e realizado, no sentido de combinar os insumos e os implementos necessários à consecução dos resultados visados”. Desta forma, esse conceito de eficiência tem relação direta com a avaliação do tipo formativa ou de processo, pois trata de realizar o acompanhamento de ações e tarefas, no que fiz respeito ao conteúdo, método e instrumentos inerentes à execução de um programa ou projeto. Este é conceito de extrema relevância no processo de avaliação de políticas públicas, pois possibilita compreender em que medida a otimização dos recursos públicos acontecem- aqui entendidos como os recursos financeiros, materiais e humanos - através da comparação entre metas alcançadas, recursos empreendidos e tempo de execução. Basicamente, responde-se aos seguintes questionamentos: Quanto o programa fez? O quanto de recursos utilizou? E em quanto tempo? Os resultados

obtidos revelam a eficiência (fazer mais com menos e em tempo hábil) do programa, especialmente se o mesmo for implementado mais de uma vez, pelo menos?

Eficácia

A eficácia refere-se ao "[...] grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto da população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados" (COHEN; FRANCO, 1993, p.102). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos). O conceito de eficácia de que Cohen e Franco (1993) tratam, tem relação direta com a avaliação de resultados, pois trata de avaliar se o programa ou projeto produziu algum efeito sobre os seus beneficiários e, ainda, uma vez produzido, procura classificar tais efeitos.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 62) acrescentam: “A eficácia corresponde ao resultado de um processo, entretanto contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, programa ou projeto originalmente exposto.” A análise e constatação da eficácia estão associadas à verificação dos indicadores de eficiência. Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia. Portanto, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, em que é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva a avaliação de planejamento, dos recursos (humanos, materiais e financeiros) e do sistema de gestão.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 66) sintetizam a importância de tais conceitos estarem combinados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas, no que diz respeito aos seus resultados: “Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicadas no desenvolvimento da ação ou política.”

Efetividade

A efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos (BELLONI, MAGALHÃES E SOUSA, 2001). Como essa correspondência é averiguada em um contexto mais amplo, em que se

procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão, trata-se de uma avaliação de impactos, pois, ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior.

Para avaliações dessa natureza, Cotta (1998, p.115) aponta alguns pré-requisitos considerados muito relevantes para seu êxito: "a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto".

Muitos autores tratam o conceito de eficácia e efetividade de forma igual, mas é prudente, quando se trata de avaliação de políticas públicas, fazer certa distinção. Sendo assim, a eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento e implementação do programa. Neste caso, o modelo de avaliação indicado é o de resultados, uma vez que visa aferir os resultados "intermediários" (até o final do programa).

A efetividade aponta outra dimensão do resultado - os finais, ex-post-, tem a ver com os resultados mais abrangentes da política junto aos setores visados. Neste caso, o tipo de avaliação adequada é a avaliação de impactos, já que procura traduzir os impactos do programa no contexto mais amplo, (econômico, político e social), objetivando a melhoria da qualidade de vida.

2. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO

Este capítulo está dividido em cinco itens. O primeiro explica a relação entre o planejamento e as políticas públicas de turismo, demonstrando por meio de conceitos a importância do planejamento turístico. No segundo item conceituamos políticas públicas de turismo e apresentamos a linha do tempo das políticas públicas em turismo no Brasil. O terceiro item descreve o período de criação do Ministério do Turismo, a implementação da política de descentralização do turismo por meio das do Plano Nacional de Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo. Nos itens quatro e cinco, analisamos a relação de turismo, sustentabilidade e políticas públicas com enfoque para as políticas públicas de sustentabilidade do turismo no Brasil.

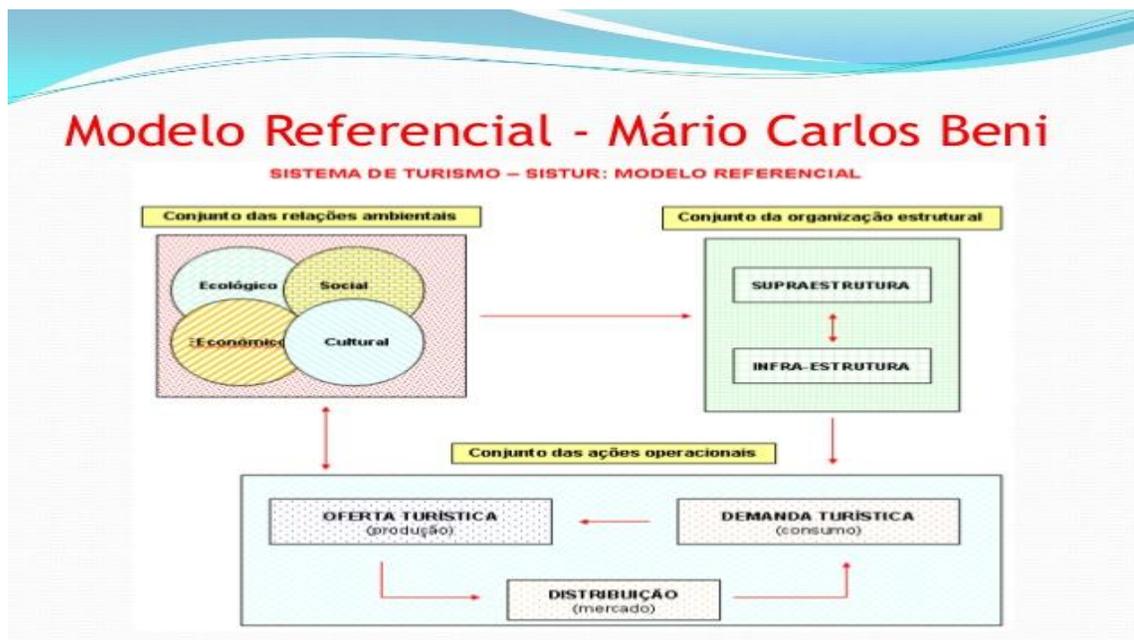
2.1. CONSIDERAÇÕES E CONCEITOS DE PLANEJAMENTO TURISTICO

O planejamento está diretamente incutido nos setores da sociedade, vivemos sob a influência de planos, programas e projetos estabelecidos pelos âmbitos nacional, estadual e federal. O planejamento sendo visto como instrumento de desenvolvimento interfere na vida da sociedade, à medida que orienta o futuro (DIAS, 2003).

Ruschmann (2001) considera que o planejamento é uma atividade que relaciona a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos. Beni (2012) caracteriza o planejamento como um sistema, no qual se organiza diversos fatores, onde um conjunto de partes que interagem de modo a atingir um determinado fim, de acordo com um plano ou princípio.

O modelo de referencial desenvolvido por Carlos Beni, denominado Sistema Turístico – SISTUR apresenta três conjuntos: relações ambientais, organização estrutural e ações operacionais. Para que o SISTUR possa funcionar corretamente é necessário que as partes dos conjuntos interajam em busca de um determinado objetivo. Sendo assim, os investimentos em infraestrutura turística, não podem privilegiar a dimensão econômica em detrimento das dimensões ecológica, cultural, territorial e política.

Figura 2- Modelo de Referencial - SISTUR



Fonte: Beni, 2012

O Planejamento dos sistemas turísticos é primordial para definir as diretrizes básicas que articulam as políticas públicas em turismo de uma localidade. O planejamento em turismo visa definir as diretrizes que deverão orientar as decisões do desenvolvimento, tanto econômica como socioambiental.

Segundo Petrocchi (2010) O planejamento tem que incluir a comunidade, pois, o turismo depende da população em todos os aspectos, “(...) é imprescindível a participação da comunidade no planejamento turístico, para que a população participe de forma significativa da elaboração, execução e monitoramento dos planos e programas,” (p.61)

Sob outro aspecto, o poder público não pode ficar à margem da atividade turística, pois, ela interfere nos processos socioeconômicos desenvolvidos pelas comunidades, Castelli (2010) afirma que é papel do setor público: realizar as atividades de promoção, regulamentação normativa do funcionamento das empresas, estímulos e facilidades e desenvolvimento da oferta turística mediante determinado plano. Também correspondem ao setor público normas correspondentes para regular a exploração dos valores e atrativos. Assim como o tratamento adequado da ordenação urbanística e a defesa da paisagem.

Para Castelli, a incorporação do turismo nas estratégias de desenvolvimento por parte do poder público deve considerar a importância que o turismo tenha dentro da política definida para o local, somente a partir dessas definições é que a atividade poderá ganhar organização e estrutura. O desenvolvimento das atividades turísticas depende em grande parte das ações dos governantes, as quais são demonstradas por meio de políticas definidas para a sua atuação. Dessa forma a política de desenvolvimento do turismo pode se constituir numa forma efetiva ou não de intervenção do poder público na regulamentação, ordenação e fiscalização das ações sobre o ambiente.

Os planos de desenvolvimento definidos pelos governos para o turismo são estratégias de intervenção por meio dos planos são criados os programas e os projetos, desenvolvidos, em grande parte, por financiamento do próprio governo, incentivos fiscais ou parcerias público-privadas (BENI, 2012). Por isso, a ausência ou debilidade da gestão local das parcerias público-privadas causam dificuldades na execução do planejamento turístico.

A inexistência de planejamento turístico pode ser apontada como o causador do crescimento desordenado da atividade, fazendo com que os benefícios, sejam inferiores aos efeitos nocivos. Deste modo, para que haja um ordenamento racional do turismo, as políticas públicas devem ser resultado de um planejamento minucioso que origine planos, programas ou projetos turísticos. Por meio do planejamento é possível prevê os impactos provocados pela atividade turística e desenvolver estratégias para minimizá-los.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO

Políticas são ações do Estado orientadas pelo interesse geral da sociedade, dessa forma, de modo geral, correspondem ao conjunto de ações executadas pelo Estado, responsáveis por considerar as necessidades de sobrevivência de toda a sociedade. Convém destacar que a política pública é exclusiva do Estado, relacionada diretamente ao bem de uso comum (BARRETO, 2009).

Sendo assim as políticas públicas em turismo devem orientar os interesses da comunidade, do mercado (Trade) e das associações que representam a Sociedade organizada. As ações do Estado têm que levar em consideração as necessidades da localidade e dos seus moradores. A premissa fundamental das políticas públicas é que o planejamento das ações seja voltado à comunidade, portanto, não devem ser levados em consideração interesses particulares de atores, sejam eles públicos e/ou privados. (RUSCHMANN, 2010)

No turismo, o aspecto centralizador do governo federal marcou, profundamente, a trajetória evolutiva do setor turístico e, por um tempo significativo, “conspirou” contra a representatividade dos governos estaduais e municipais no que tange à concepção e à coordenação de políticas públicas de turismo. (BENI, 2012)

Nos últimos 70 anos, o turismo foi regulado por um conjunto de instrumentos normativos transitórios e eventuais, como decretos e leis específicas que não formavam uma unidade. Ao analisarmos o curso do desenvolvimento da atividade turística e de seu entrelaçamento com o poder público no Brasil, percebemos que ela reflete, em certa medida, a história política do País.

Com o fim do período de intervencionismo estatal e com o término da ditadura militar, o Brasil entra em uma nova era, trata-se da fase de maior transferência de autonomia ao setor turístico, onde a legislação passou a conferir maior liberdade ao mercado, principalmente, à atuação das empresas turísticas. Assim, as leis e decretos criados de 1986 até os dias atuais (Quadro - 3) surgem para favorecer o livre exercício da atividade do turismo. O papel do Estado em relação à atividade turística muda: “passa de controlador a condutor, de dominador a dinamizador, de autoritário a fomentador e de impositor a promotor”.

É importante destacar que isso acontece em um cenário internacional de fortalecimento das políticas neoliberais em que se privilegia a capacidade do mercado em detrimento da intervenção do Estado, ou seja, sob a doutrina neoliberal. “O neoliberalismo econômico defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo”. (MORAES, 2002, p.5)

Fatos relacionados ao período de implantação dessa política demonstram que a “não intervenção” é um discurso, porque os instrumentos utilizados pelos governos Collor, Itamar, Cardoso, afastaram qualquer dúvida quanto à necessidade de medidas intervencionistas (confisco de poupança, alterações na legislação, pacotes econômicos) no conjunto de políticas voltadas à “abertura” econômica. Combinando “liberdades democráticas” com medidas autoritárias, que, em síntese são o verdadeiro sentido do discurso neoliberal, agradáveis discursos e pronunciamentos revestiram, ideologicamente, sua essência repressora e recessiva de uma aparência “libertadora” e contrária ao “antigo autoritarismo” (MOTTA, 2002)

Embora o discurso neoliberal não seja de fato verdadeiro, é importante ressaltar que o desenvolvimento da atividade turística depende, em grande parte, das ações dos governantes, as quais são demonstradas por meio das políticas definidas para a sua atuação.

Conforme Swarbrooke (2000), o Estado é um [...] órgão destinado a representar a comunidade e o interesse público como um todo, e que supostamente age em nome do bem comum. Desta forma, no processo de implantação e efetivação do turismo em uma dada região, a atuação do Estado é indispensável. Caberá a ele, enquanto gestor do turismo, elaborar, regulamentar e desempenhar políticas no sentido de desenvolver a atividade turística de uma forma sustentável, de modo que este venha a ser um vetor do desenvolvimento.

Não podemos atribuir que todos os impactos negativos causados pela atividade turística é consequência da falta de políticas públicas, sendo importante ressaltar que, as políticas públicas são concebidas pela discussão entre os diversos atores: governo, segundo setor e sociedade civil, porém, ao longo da história da atividade turística nacional, observamos que é tímida a presença da iniciativa privada participando como um dos atores no âmbito da elaboração e planejamento das políticas públicas do setor, bem como é patente a inexistência de participação cidadã (BENI, 2012).

Para compreender o grau de importância das políticas públicas de turismo é relevante termos conhecimento do seu processo de criação, por meio de sua história e dos fatos marcantes da política de um modo geral.

Quadro 3. Cronologia e Fatos Marcantes dos 70 anos de Legislação Turística no Brasil

PERÍODO	ANO	DESCRIÇÃO
Período de Intervencionismo estatal na atividade turística Total= 53 anos	1938	Decreto - lei (DL) nº 406 dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.
	1939	Getúlio Vargas, então presidente, criou com o DL nº1. 915, e o DIP (Departamento de Imprensa e Propaganda), diretamente subordinado ao Presidente da República, O DIP era constituído de cinco divisões e mais serviços auxiliares. Uma dessas divisões estava a de <i>Turismo</i> , que pode ser considerado o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal.
	1940	Com o DL nº 2440, o governo estabelece como obrigatório para as agências de viagens e turismo, o registro para funcionamento e a autorização para a realização de viagens coletivas e excursões.
	1958	É criada a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) através do DL nº 44.863, atribuindo-lhe a função de planejamento do turismo em nível nacional.
	1959	Subordinação direta da COMBRATUR à presidência da República.
	1962	Extinção da COMBRATUR através do Decreto nº 572.
	1966	Retomando o estímulo à atividade turística, é definido um Sistema Nacional de Turismo que aponta as diretrizes para a política nacional de turismo, sendo criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), regulamentados através do DL nº 55.

	1968	É estipulado o imposto sobre serviço de qualquer natureza, sancionado o DL nº 406 , que incide sobre quase todos os setores turísticos, como planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos e congêneres; organização de festas e recepções; agenciamento, organização, promoção e execução de programas de turismo, passeios, excursões, guias de turismo e congêneres; transportes; hospedagem em hotéis, motéis, pensões e congêneres. Anos depois, esse decreto, veio sofrer alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 834/69, pela Lei Complementar nº 56/87 e pela Lei Complementar nº 116/2003.
	1971	A fim de fomentar a atividade, o governo central regulamenta pelo DL nº 1.191 , o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), gerido pela EMBRATUR e destinado a prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional.
	1974	Através do DL nº 1.376 é criado mais um fundo de financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, o Fundo de Investimento Setorial (FISSET), tendo suas contas operadas pelo Banco do Brasil, e utilizado sob a supervisão da EMBRATUR para ações em áreas específicas do setor turístico.
	1977	Duas leis sancionadas neste ano marcam o avanço do turismo brasileiro. A lei nº 6505 tratou da regulamentação das atividades e serviços turísticos e estabeleceu as condições para seu funcionamento e fiscalização. Já a Lei nº 6513 , foi aprovada como resposta aos compromissos gerados na Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO (1972), estabelecendo critérios para a conservação do patrimônio natural e cultural como valor histórico.
	1980	Com os DL nº 84.910 e 84.934, o governo pretendeu concretizar o processo de regulamentação da atividade do turismo no Brasil. O DL nº 84.910 , regulamentou os meios de hospedagem, restaurantes e acampamentos turísticos. Já o DL nº 84.934 versou sobre o registro, as atividades, os serviços e o funcionamento das agências de viagens.
	1982	Com o DL nº 87.348 , o governo disciplinou a prestação de serviços de transporte turístico de superfície.
	1984	Sancionado o DL nº 89, 707 , que regulamentava a operação das empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, seminários, convenções e eventos congêneres.
Período da liberdade de mercado no exercício da atividade turística Total = 17 anos	1986	Baseado nos princípios da livre-iniciativa e da livre-concorrência, o DL nº 2.294 encerrou o intervencionismo estatal extinguindo o registro obrigatório das empresas turísticas e tornando livre o exercício da atividade turística no Brasil.
	1988	Sancionada a Constituição Federal , onde, em seus art. 6º, 24 e 180, explicitam, respectivamente, sobre os princípios do direito ao lazer, da proteção ao patrimônio turístico e da responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico e do compromisso que a União, os Estados e municípios tinham em promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.
	1991	Sancionada a Lei nº 8.181 , dando nova denominação à EMBRATUR, agora Instituto Brasileiro de Turismo, transformado em autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República.
	1992	O DL nº 448 regulamenta dispositivos da lei 8.181/91 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, sob coordenação e execução da EMBRATUR.
	1993	Reconhecimento da profissão de Guia de Turismo com a Lei 8.623 e a regulamentação da mesma com o DL nº 946 .

	<p>2003 A Lei nº 10.683 cria o Ministério do Turismo-Mtur, que incorporou a EMBRATUR, e criou uma nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). Também com essa lei foi criado o Conselho Nacional de Turismo e o até então não criado Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo.</p>
	<p>2004 Publicado o DL nº 4.898 que transfere competências da EMBRATUR para o Ministério do Turismo, enquanto o DL nº 5.203 dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério.</p>
	<p>2008 É aprovada e sancionada a Lei nº 11.771, mais conhecida como Lei Geral de Turismo, que define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor do turismo. Revogadas as Leis nº 6.505/77 e o DL nº 2.294/86 e dispositivos da Lei nº 8.181/91.</p>

Fonte: Cerqueira; Furtado; Mazaro (2012)

A criação do Ministério do Turismo - MTur no ano de 2003 significou um marco na história da atividade turística porque, até aquele ano, o turismo nunca tinha tido um ministério próprio. A partir daquele momento o poder público federal apresentava uma estrutura governamental com metas e propostas estabelecidas para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil.

2.3. POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: PLANOS E PROGRAMAS

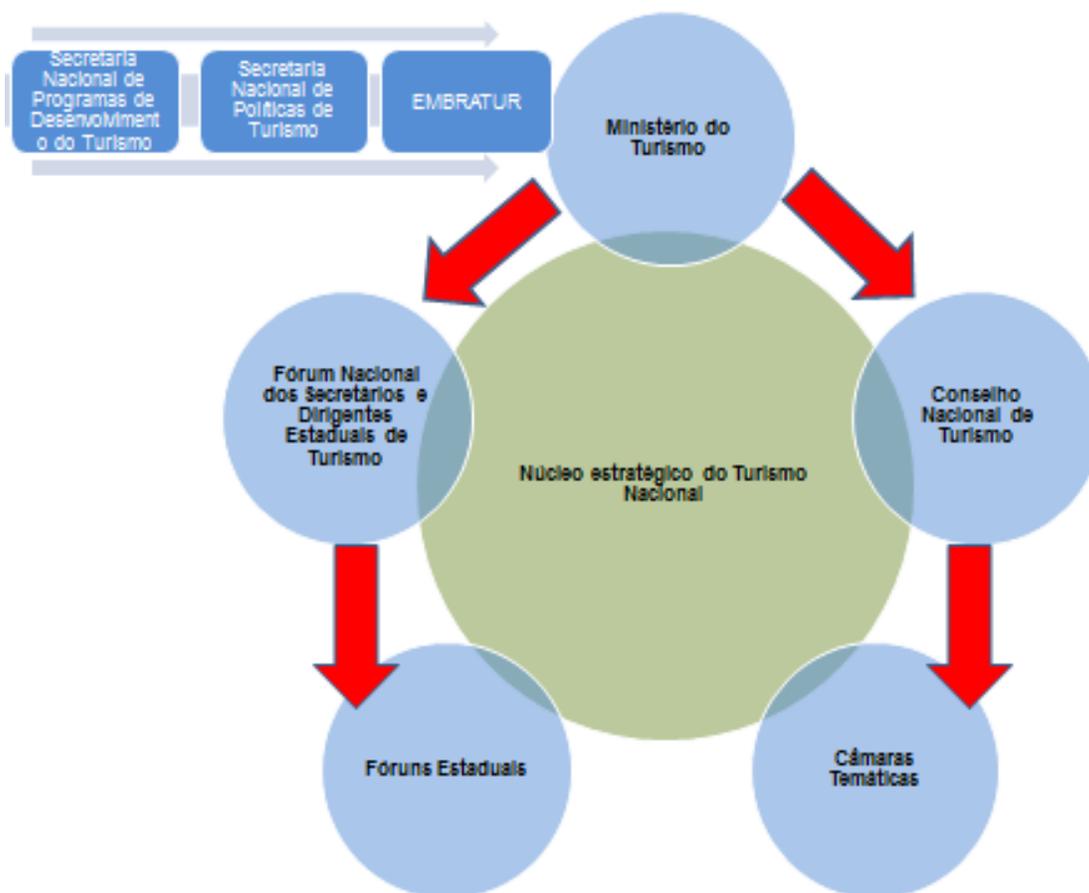
Um ano após a criação do Ministério do Turismo, foi criado o Programa de Regionalização (2004), com o objetivo de estimular o crescimento do setor turístico no País, este programa ficou conhecido como o principal programa da política do Plano Nacional de Turismo (PNT). O Ministério do Turismo (2004) definiu a regionalização como “um modelo de gestão de políticas públicas descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação itersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” No ano de 2010 o Ministério do Turismo publicou o relatório dos avanços e retrocessos da implantação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT.

Apesar da Política Nacional de Turismo está embasada no modelo de desenvolvimento descentralizado, integrado e participativo, embora esse texto não conste no corpo do PNT, não há uma conceituação dessas categorias e a participação ocorre de maneira restrita. “É pressupõe-se que a comunidade e os turistas não participaram do processo avaliativo, posto que não constem

no relatório indícios que expressem a visão de tais atores quanto ao PNT e seus resultados”. (NASCIMENTO, 2012)

O PNT e as demais ações nacionais de turismo surgem a partir do Núcleo Estratégico do Turismo – NET.

Figura 3 - Núcleo Estratégico do Turismo



Fonte: MTUR, 2016

As Secretarias do Ministério do Turismo têm a função de:

- a) Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: encarregada de executar a Política Nacional de Turismo – PNT; integrar as diversas esferas do governo e do setor privado; estruturar e diversificar a oferta turística; normatizar a qualidade na prestação dos serviços;
- b) Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo: tem a finalidade de desenvolver a infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços turísticos, através de

ações de fomento, financiamento, qualificação profissional, implantação de infraestrutura e implantação de programas regionais;

A EMBRATUR: foi criada em 1966 para administrar o turismo, com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional do Turismo. Até o ano de 2002 a EMBRATUR possuía autonomia administrativa e financeira, atuando praticamente sozinha e independentemente, já que os Ministérios anteriores dos quais fez parte deixavam a seu cargo a administração do turismo. Com a criação do novo Ministério (2003), se tornou mais uma estrutura de apoio ao órgão central e é evidente e efetiva a mudança nas suas funções que, em linhas gerais, são: promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos brasileiros no exterior; e elaboração de estudos e pesquisas que orientem os processos de tomada de decisões e avaliem o impacto do turismo na economia nacional (WWF, 2004, p. 27).

No âmbito dos poderes em nível estadual, o órgão oficial de turismo é a maior entidade no contexto das políticas públicas e da incumbência em definir metas, objetivos e cenários. No Estado do Amazonas, a Empresa Amazonense de Turismo (Amazonastur) é a gestora é a gestora dessas políticas e responsável por dar continuidade, no âmbito local, à gestão descentralizada da atividade turística nos moldes do MTur.

Na esfera municipal, os órgãos oficiais municipais constituem o principal o elo entre as ações que se pretende implantar em todo o país, com a coordenação do MTur e, por conseguinte, das secretarias estaduais. A política da regionalização (PRT) surge com o diferencial de criar regiões ou polo de turismo em que, juntos, os municípios possuem maior capacidade de desenvolver e tornar turisticamente um determinado espaço em atrativo comercializável e capaz de competir com destinos já consolidados.

2.4. O TURISMO, SUSTENTABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como descrito no **Quadro 3**, as políticas públicas de turismo são um fato recente no Brasil e de acordo com o MTur (2013) “os eixos norteadores devem ser baseados em três aspectos principais: o ambiental, o social e o econômico (...) e para alcançar um desempenho bem sucedido precisa adotar práticas sustentáveis.” Por isso surge à necessidade de relacionar as políticas públicas de turismo ao contexto da sustentabilidade baseada nos três pilares: ambiental,

sociocultural e econômico e, sobretudo preocupando-se com seus efeitos nas destinações turísticas.

Quando o governo negligencia o planejamento das atividades turísticas e não orienta as ações dentro dos princípios ambiental, sociocultural e econômico, os impactos tendem a ser irreversíveis nas localidades. Segundo Ruschmann (2010) “os destinos que tiveram aumento significativo do fluxo de turistas se tornaram destinos de turismo de massa, prejudicando o ambiente e os residentes. Em um curto prazo o impacto atingiu também o setor econômico, devido à redução do número de turistas (RUSCHMANN, 2010).

Com os problemas gerados pelo turismo de massa, a busca pela sustentabilidade no turismo tem se tornado uma realidade, mesmo que o processo seja lento, já é possível perceber novas tendências de turismo pautados em ações sustentáveis, como é o exemplo do turismo de base comunitária – TBC. De acordo com Buarque (2002) a preocupação de vários grupos da sociedade com os problemas ambientais deu visibilidade à degradação ambiental em todas as regiões do Brasil. O comentário do autor fortalece a premissa de atrelar as políticas públicas às práticas sustentáveis, principalmente no aspecto ambiental.

A adoção de políticas ambientais nos destinos é capaz de definir diretrizes e estabelecer metas para a preservação do meio ambiente, como bem é citado no artigo 225 da Constituição Federal (CF) dedicado exclusivamente ao meio ambiente e estabelece pela primeira vez na história do País que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O tema sustentabilidade tem sido discutido, e para que o desenvolvimento seja sustentável devemos considerar aspectos referentes às dimensões sociais, ecológicas, culturais, geográficas, políticas, bem como fatores econômicos, portanto, independente do tipo de atividade realizada, seja econômica, social, natural a prática sustentável deve estar presente. Ao analisarmos a atividade turística, constatamos que os componentes da sustentabilidade devem permear todo o processo da gestão tanto pública como privada.

Nas políticas públicas de turismo o que se pretende alcançar é justamente um equilíbrio entre as dimensões econômicas, sócias, ambientais, culturais, geográficas e políticas com o objetivo de garantir que as gerações futuras possam usufruir dos atrativos turísticos disponíveis hoje nos mais variados destinos brasileiros. “Para que a sustentabilidade seja garantida no turismo as políticas devem preocupar-se em: criar planos e programas de conservação e preservação de áreas naturais; proporcionar uma economia de pequena escala e distribuição

equitativa nas localidades receptoras; aumentar a interação cultural entre os povos (RUSCHMANN, 2010).

Somente por meio do fortalecimento da ação conjunta dos diversos atores da atividade turística será possível satisfazer as necessidades do turista atual e também das gerações futuras. O envolvimento da comunidade receptora é primordial para a conservação do ambiente e o uso racional dos recursos existentes. Pois, a partir dessa atuação conjunta dos atores do *Trade* será possível desenvolver um produto turístico de qualidade.

Dessa forma, a sustentabilidade é um conceito fundamental no que concerne à reavaliação do papel do turismo na sociedade contemporânea. No conceito elaborado pela Organização Mundial do Turismo (OMT):

O turismo sustentável é entendido como aquele que satisfaz as necessidades presentes dos turistas, ao mesmo tempo em que preserva as regiões de destinos e incrementa novas oportunidades para o futuro. Ele deve ser concebido de modo a conduzir à gestão de todos os recursos existentes, tanto do ponto de vista da satisfação das necessidades econômicas, sociais e estéticas, quanto da manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas de suporte à vida (OMT, 1998, p.21)

A segmentação do turismo sustentável busca o equilíbrio entre a satisfação de necessidade e os desejos dos turistas *versus* necessidade e desejos dos moradores no destino. O turismo sustentável visa promover o crescimento da atividade de maneira que não cause problemas ambientais ou socioculturais às localidades turísticas. “Definição de turismo sustentável: desenvolver e programar meios de planejamento territorial que maximizem o potencial ambiental e os benefícios econômicos do turismo, enquanto minimizam o potencial de agressão ambiental e cultural” (TURISMO SUSTENTÁVEL. AGENDA 21 PARA O TURISMO).

O turismo sustentável não é uma forma especial de turismo, mas uma diretriz para todas as formas de turismo e para os turistas ecológicos e culturalmente sensíveis. Por meio das boas práticas poderemos nos esforçar para sermos mais sustentáveis. É importante distinguir os conceitos de ecoturismo e turismo sustentável sendo: “o termo ecoturismo refere-se a um segmento dentro do setor de turismo com foco na sustentabilidade ambiental, ao passo que os princípios de sustentabilidade deveriam ser aplicados a todos os tipos de atividades de turismo, operações, estabelecimentos e projetos, incluindo as formas convencionais e alternativas” (PNUMA e OMT 2005).

As políticas, as práticas e os programas descritos pelo turismo sustentável levam em consideração, não só as expectativas dos turistas em relação à gestão responsável dos recursos naturais (demanda), mas, também, as necessidades de comunidades que apóiam ou são afetadas por projetos turísticos e pelo meio ambiente (oferta). Dessa forma, o turismo sustentável aspira ser mais eficiente em termos de energia e mais correto para o clima (p. ex.: usando energias renováveis), consumir menos água; minimizar os resíduos; conservar a biodiversidade, o patrimônio cultural e os valores tradicionais, apoiar a compreensão e a tolerância intercultural; gerar renda local e integrar as comunidades locais visando melhorar os meios de subsistência e reduzir a pobreza. Tornar as empresas de turismo mais sustentáveis traz benefícios às comunidades locais e aumenta a consciência e o apoio ao uso sustentável dos recursos naturais (PNUMA e OMT 2005).

Embora os planos de turismo, tanto nacional como estadual prometam geração de empregos e a diminuição da desigualdade social, por meio do desenvolvimento da atividade turística nas localidades, essa realidade, ainda está muito distante de se tornar concreta. “O crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades” (SACHS, 2008, p.12).

Se desejarmos, de fato, um desenvolvimento sustentável para o turismo é importante distinguir desenvolvimento de crescimento econômico tomando como referência o equilíbrio entre as oito diferentes dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política nacional e internacional. (SACHS, 2012). Sachs (2012, p. 85), recomenda a utilização de oito critérios distintos de sustentabilidade para validação dos objetivos do eco desenvolvimento ou do desenvolvimento sustentável: sustentabilidade social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política, tanto, nacional, como internacional. Sachs articula quatro postulados, reunindo ideias essenciais do enfoque do desenvolvimento sustentável.

O primeiro deles é a prioridade ao alcance de finalidades sociais, redirecionando o processo de crescimento econômico, visando ao alcance de objetivos sociais prioritários, traduzidos pelas suas necessidades materiais e psicossociais, como autodeterminação, participação política e auto-realização; o segundo é a valorização da autonomia, buscando um maior grau de controle dos aspectos cruciais do processo de desenvolvimento, mediante a ação da sociedade civil organizada, no âmbito local, microrregional ou regional, canalizando e maximizando os seus recursos disponíveis, num horizonte de respeito às suas tradições culturais e sem incorrer com

isso em auto-suficiência ou isolamento; o terceiro é a busca de uma relação de simbiose com a natureza, abandonando o padrão arrogante de relacionamento com o meio ambiente biofísico instaurado pela modernidade à luz do processo modernizador; e o quarto é a eficácia econômica, situando a eficiência econômica como uma alternativa à racionalidade microeconômica dominante, no sentido de uma internacionalização efetiva da problemática dos custos socioambientais do processo de desenvolvimento (BENI, 2015).

Pode-se, também, reagrupar estes postulados do turismo sustentável, de maneira a conceituar mais adequadamente em termos de estratégias de um desenvolvimento socialmente mais justo, ecologicamente prudente e economicamente eficaz.

Para Nascimento (2015) as novas medidas de êxito do turismo são marcadas pelo imperativo de sustentabilidade e competitividade, reunidos com a concepção de sustentabilidade estratégica, que converge os determinantes competitivos com os condicionantes de sustentabilidade. O plano de desenvolvimento turístico deve prevê o desenvolvimento local em longo prazo, e ter como objetivo manter harmônico o equilíbrio dinâmico entre homem e território.

Portanto, a sustentabilidade estratégica, conforme destacado pela autora é a fusão entre os objetivos da competitividade e da sustentabilidade tornando um destino competitivo no longo prazo e proporcionando uma experiência diferenciada para o turista ao mesmo tempo em que se valoriza a cultura local. Porém, o que temos presenciado no presente é uma competitividade que negligencia o futuro, degradando os atrativos e distorcendo as vantagens competitivas (recursos naturais, cultura,) que existem nos produtos turísticos. A ideia do mercado é o retorno do investimento em curto prazo (CRUZ, 2002).

Neste sentido o dialogo e a parceria entre Estado, Mercado e Sociedade Civil se apresenta como um possível caminho, capaz de conciliar os interesses sociais, ambientais e econômicos.

2.5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUSTENTABILIDADE DO TURISMO NO BRASIL

Visão Histórica

Ao longo de sua história no Brasil, o setor do turismo tem recebido pouca atenção governamental e foi tido como uma atividade de menor monta e preocupação em relação à indústria e à agricultura. Embora o processo político tenha iniciado 1990, não houve uma

evolução concreta da gestão pública do setor no país, poucos avanços e grande parte desta estagnação em termos de políticas públicas para o setor pode ser atribuída à instabilidade política e econômica do país.

Contudo, em meio a essa instabilidade, na metade da década de 1990 surgiram mudanças favoráveis na condução do turismo no país, com a elaboração de uma nova política nacional e a criação de programas que se constituíram em marcos de um novo olhar governamental para o setor dentro uma política nacional de turismo, tais como: Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur - NE), Programa Nacional de Ecoturismo (Proecotur) e Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) (DIAS, 2003).

O PNMT foi lançado em 1994 fundamentado em cinco princípios norteadores, descentralização, sustentabilidade, parcerias, capacitação e mobilização, com uma abordagem que buscava o desenvolvimento do turismo a partir da transferência de sua responsabilidade para o nível municipal/local. Houve estímulos à criação de conselhos e de fundos municipais que fossem capazes de captar as necessidades e as especificidades de cada destino turístico em particular e de modo descentralizado (DIAS, 2009). O programa ajudou a impulsionar o turismo mediante a conscientização, a preparação e a capacitação das comunidades e das localidades no país (BARBOSA, 2015).

Os efeitos do PNMT somente foram potencializados na década seguinte, quando serviu como base para a criação de medidas relacionadas às políticas e aos planos de turismo de caráter nacional e trouxe benefícios expressivos aos municípios que adotaram sua prática. O setor passou a ser considerado como um dos mais importantes geradores de desenvolvimento socioeconômico (SOUZA, 2011).

Normas de Certificação em Sustentabilidade para o Turismo Nacional

Um dos possíveis caminhos para conciliar os diferentes interesses envolvidos no setor do turismo e que possa atrelar questões econômicas, sociais e ambientais no seu desenvolvimento pode encontrar-se nos programas que objetivam certificar as organizações que adotam práticas sustentáveis em seus processos, produtos ou serviços. Swarbrooke (2000) comenta que este é um dos principais instrumentos para uma atuação mais efetiva dos organismos públicos para estabelecer padrões oficiais de sustentabilidade ambiental do turismo. Padrões que possam auxiliar a demanda em seus processos de decisões de consumo de serviços turísticos mais

sustentáveis e com isso acelerar os movimentos nesta direção por parte daquelas empresas do setor que procuram conscientizar os turistas sobre suas escolhas.

As primeiras iniciativas de normatização e certificação socioambiental surgiram nos países desenvolvidos entre fins da década de 1970 e os anos de 1990. Nos países em desenvolvimento começaram a despontar nos anos de 1990, mediante adaptações nos programas existentes nos países industrializados. O desenvolvimento e a implantação de uma certificação de turismo sustentável nos países pobres é um processo que pode resultar em um importante diálogo para o processo de decisão política sobre o tipo de desenvolvimento turístico que um país pretenda exercer, com uma consciência maior da comunidade de negócios e das necessidades das gerações futuras (OLIVEIRA E ROSSETO, 2013).

O início da elaboração de normas de sustentabilidade para o turismo no Brasil ocorreu em fins dos anos de 1990, fruto de uma parceria do governo federal com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que gerou o Comitê Brasileiro de Normalização em Turismo – CB-54. O comitê ficou responsável pelo planejamento, coordenação e controle das normas relacionadas à terminologia, às ocupações e às competências de pessoal, produtos e serviços específicos ao setor de turismo, nos segmentos de: hotelaria, restaurantes e refeições coletivas, agenciamento e operação e demais funções do setor (ABNT, 2012).

O CB-54 elaborou 84 normas disponibilizadas integralmente por meio de acesso eletrônico gratuito, as normas são referentes ao: Turismo de Aventura, Transporte, Competências Profissionais, Acessibilidade, Turismo Equestre, Serviços de Mergulho Recreativo, Ciclo turismo e Meios de Hospedagem.

Das 84 normas, duas são voltadas para meios de hospedagem: Norma Brasileira de Referência (NBR) 15401:2006 (Meios de hospedagem — Sistema de gestão da sustentabilidade - Requisitos); e a NB R 15333:2007 (Meios de hospedagem - Sistema de gestão da sustentabilidade - Requisitos de competências para auditores). A primeira traz requisitos e indicadores que possibilitam a todos os tipos e portes de organizações, planejar e operar suas atividades de acordo com os princípios do turismo sustentável e propiciam informações quanto aos impactos ambientais, socioculturais e econômicos significativos para todas as partes interessadas. A segunda estabelece os requisitos aplicáveis de competência de auditores em sistemas de gestão da sustentabilidade (ABNT, 2012).

Indicadores de Sustentabilidade

De acordo com Salvati (2012), os princípios do Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável - CBTS servem para orientar, através de diversos critérios, o desenvolvimento de padrões e normas correspondentes a seus respectivos indicadores de desempenho e parâmetros de verificação.

Quadro 4 - Os indicadores (princípios) de sustentabilidade do Instituto de Hospitalidade

Indicador	Princípio	Objetivo
1º	Respeitar a legislação vigente.	O turismo deve respeitar a legislação vigente, em todos os níveis, no país e as convenções internacionais de que o país é signatário
2º	Garantir os direitos das populações locais.	O turismo deve buscar e promover mecanismos e ações de responsabilidade social, ambiental e de equidade econômica, inclusive a defesa dos direitos humanos e de uso da terra, mantendo ou ampliando, médio e longo prazo, a dignidade dos trabalhadores e comunidades envolvidas
3º	Conservar o ambiente natural e sua biodiversidade.	Em todas as fases de implantação e operação, o turismo deve adotar práticas de mínimo impacto sobre o ambiente natural, monitorando e mitigando efetivamente os impactos, de forma a contribuir para a manutenção das dinâmicas e processos naturais em seus aspectos paisagísticos, físicos e biológicos, considerando o contexto social e econômico existente
4º	Considerar o patrimônio cultural e valores locais.	O turismo deve reconhecer e respeitar o patrimônio histórico-cultural das regiões/localidades receptoras e ser planejado, implementado e gerenciado em harmonia às tradições e valores culturais, colaborando para seu desenvolvimento
5º	Estimular o desenvolvimento social e econômico dos destinos turísticos.	O turismo deve contribuir para o fortalecimento das economias locais, a qualificação das pessoas, a geração crescente de trabalho, emprego e renda e o fomento da capacidade local de desenvolver empreendimentos turísticos.
6º	Garantir a qualidade dos produtos, processos e atitudes.	O turismo deve avaliar a satisfação do turista e verificar a adoção de padrões de higiene, segurança, informação, educação ambiental e atendimento estabelecidos, documentados, divulgados e reconhecidos
7º	Estabelecer o planejamento e a gestão responsáveis.	O turismo deve estabelecer procedimentos éticos de negócio visando engajar a responsabilidade social, econômica e ambiental de todos os integrantes da atividade, incrementando o comprometimento do seu pessoal, fornecedores e turistas, em assuntos de sustentabilidade desde

		a elaboração de sua missão, objetivos, estratégias, metas, planos e processos de gestão.
--	--	--

Fonte: Instituto de Hospitalidade (INSTITUTODE HOSPITALIDADE, 2005, pp. 25-26)

Quadro 5 - Indicadores do Desenvolvimento Sustentável para Destinações Turísticas - OMT

Assunto relevante	Indicador sugerido para o assunto relevante
Satisfação local com o turismo	Nível de satisfação dos habitantes locais com o turismo (baseado em questionário).
Efeitos do turismo nas comunidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Razão de turistas para locais (média e período de pico/dias). ▪ Porcentagem de habitantes que acreditam que o turismo tem ajudado a trazer novos serviços de infraestrutura (baseado em questionário). ▪ Número e capacidade dos serviços sociais disponíveis para a comunidade (porcentagem atribuível ao turismo).
Satisfação sustentável do turista	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível de satisfação dos visitantes (baseado em questionário). ▪ Percepção do valor pelo dinheiro (baseado em questionário). ▪ Porcentagem de visitantes que retornam ao destino em outra oportunidade.
Sazonalidade do turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chegadas de turistas por meses ou trimestres (distribuição ao longo do ano). ▪ Taxas de ocupação para acomodação licenciada (oficial) por mês (períodos de pico comparados à baixa estação) e porcentagem de todas as ocupações por mês ou trimestre. ▪ Porcentagem de estabelecimentos comerciais relacionados com o turismo abertos o ano inteiro. ▪ Número e porcentagem de empregos relacionados com o turismo que é permanente – válido o ano inteiro (comparado com os empregos temporários).
Benefícios econômicos do turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de nativos (e razão entre homens e mulheres) empregados no turismo (também uma razão entre empregos relacionados com o turismo e a população total empregada). ▪ Receita gerada pelo turismo (porcentagem do total de receita gerada pela comunidade).
Gerenciamento da energia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumo per capita de energia de todas as fontes (o total, e pelo setor de turismo, por pessoa, por dia). ▪ Porcentagem de empresas que participam de programas de conservação de energia ou que aplicam políticas e técnicas de economia de energia. ▪ Porcentagem de consumo de energia de fontes renováveis (nos destinos e nos estabelecimentos).
Disponibilidade e consumo de água	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uso da água (volume total consumido e litros por turista, por dia). ▪ Economia de água (porcentagem de consumo reduzido, de água recapturada ou reciclada).
Qualidade da água de beber	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentagem de estabelecimentos turísticos com água tratada em padrões internacionais de potabilidade. ▪ Frequência de doenças oriundas da água: número/porcentagem de visitantes que relatam doenças oriundas da água durante a

	estada na localidade.
Tratamento de esgoto	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Porcentagem de esgoto tratado (níveis primário, secundário ou terciário). ▪ Porcentagem de estabelecimentos turísticos (ou acomodações) com sistemas de tratamento.
Gerenciamento de resíduos sólidos (lixo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volume de lixo produzido pelo destino (toneladas por mês). ▪ Volume de lixo reciclado (m3) / Volume total de lixo (m3) (especificar por tipos diferentes). ▪ Quantidade de lixo jogado pelas áreas públicas.
Controle de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência ou uso de processo de planejamento/desenvolvimento do uso da terra, incluindo o turismo. ▪ Porcentagem de área sujeita a controle (densidade, design, etc.).
Controle da intensidade do uso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número total de chegada de turistas (média, mensal, na alta estação). ▪ Número de turistas por metro quadrado no local (p. ex. nas praias, atrações), por quilômetro quadrado da destinação.

Fonte: OMT, 2005, pp.178-179

Oliveira e Rosseto (2013) afirmam que apesar das normas de certificação em sustentabilidade para meios de hospedagem existir há mais desde 2006, verifica-se que ainda não surtiram os efeitos desejados. O grau de adesão é ínfimo, pois de mais de 24 mil empresas que prestam serviços de alojamento no país (IBGE, 2012), apenas algumas centenas implantaram práticas sustentáveis e somente seis obtiveram a certificação NBR1540. De acordo com os autores, até setembro de 2012 “*Ville La Plage* Pousada e Resort em Búzios no Rio de Janeiro; Hotel Canto das Águas e Hotel de Lençóis na Chapada Diamantina em Lençóis na Bahia; e Hotel Blumenberg, Hotel Dom Ramon e Pousada Encantos da Terra em Canela no Rio Grande do Sul”.

Programas Governamentais para Desenvolvimento e Sustentabilidade do Turismo

Para tornar a sustentabilidade um fator relevante no setor do turismo no Brasil não basta à elaboração ou a existência de normas e certificações. Devem existir programas e ações públicas contínuas que sirvam como chave para a conscientização quanto à sustentabilidade no turismo que incentivem e propiciem condições de esclarecimento e compreensão sobre os objetivos e os benefícios derivados da implantação de práticas sustentáveis e da obtenção de uma certificação por parte dos empreendimentos do setor (SWARBROOKE, 2000).

O **Quadro 6** apresenta uma síntese dos objetivos, da vigência e dos principais aspectos ou efeitos gerados por cada programa, que permite melhor compreendê-los.

Quadro 6 - Síntese dos Programas Governamentais de Sustentabilidade do Turismo

Programa	Vigência	Objetivos	Principais aspectos/efeitos
Certificação em Turismo Sustentável (PCTS)	2002-2007	Melhorar a qualidade e a competitividade do turismo nacional, com foco nas pequenas e médias empresas.	Positivos: elaboração de normas de sustentabilidade; ações de capacitação de gestores e trabalhadores; formação de auditores em sustentabilidade; subsídios quanto às consultorias e processos de certificação em sustentabilidade.
			Negativos: ausência de ações de <i>marketing</i> e comunicação para consolidar e estimular o interesse, a adesão e a continuidade do programa; falta de acompanhamento e monitoramento do programa.
Bem Receber	2002-2007	Contribuir para melhoria da qualidade dos serviços e competitividade do setor turístico, com base na gestão sustentável e qualificação profissional.	Positivos: beneficiou meios de hospedagens de 30 destinos selecionados com capacitações e consultorias para implantação de práticas de conservação ambiental, inclusão social e valorização da cultura local; ocorrência das primeiras certificações pela NBR 15401.
			Negativos: curta duração do programa; perda de credibilidade.
Turismo 100%	2009-2014	Melhoria dos serviços por meio de certificação em gestão (foco na Copa do Mundo, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos).	Positivos: a creditação de organismos certificadores e capacitação de auditores de sistemas de gestão em sustentabilidade.
Bem Receber Copa	2010-2011 (suspensão)	Atingir padrões de qualidade nos serviços turísticos (foco na Copa do Mundo).	Positivo: cursos de qualificação profissional para integrantes do setor nas cidades que sediaram os jogos da Copa.
			Negativos: suspeitas de desvios de recursos e irregularidades nos repasses aos conveniados.

Fonte: Oliveira; Rosseto, 2013.

Os programas públicos para o setor, apresentados no **Quadro 6**, foram desenvolvidos para incentivar as empresas a terem consciência e atuação em prol da sustentabilidade socioambiental, são eles: Programa de Certificação em Turismo Sustentável (PCTS); Programa Bem Receber; Programa Turismo 100%; e Programa Bem Receber Copa.

O PCT S surgiu em 2002 de uma parceria do MTur com o Instituto de Hospitalidade (IH) e o Conselho Brasileiro para o Turismo Sustentável (CBT S) com o objetivo de moldar um turismo sustentável e melhorar a qualidade e a competitividade do turismo nacional, com particular atenção às pequenas e às médias empresas. A lógica foi difundir e consolidar práticas positivas de sustentabilidade, adoção de normas e implantação de um sistema de certificação para melhorar o

desempenho nas dimensões da sustentabilidade: social, ambiental, cultural e econômica nas empresas do setor (BARDDAL; ALBERTON; CAMPOS, 2010). Para Prochnow e Vasconcelos (2008), o programa objetivou o planejamento e a implementação de uma estratégia de certificação para os envolvidos na cadeia de turismo sustentável no Brasil, incluindo roteiros de ecoturismo, esportes de aventura e turismo convencional.

Cerca de 30 destinos turísticos prioritários para o turismo no país foram incluídos no programa e receberam ações para capacitação e formação de auditores em sustentabilidade e ações de treinamentos e capacitação dos gestores e dos trabalhadores. O governo federal forneceu subsídio às consultorias e ao processo de certificação em sustentabilidade. A lógica era incentivar e propagar a adoção de práticas sustentáveis e a certificação para que as empresas, principalmente meios de hospedagem, sejam mais sustentáveis em termos ambientais, sociais e econômicos.

As ações do PCTS foram interrompidas em meados de 2007 e como possíveis fatores de seu término estão: a falta de recursos financeiros e a complexidade, por ter diferentes organizações envolvidas nos destinos selecionados e que por sua vez possuíam características e condições de realização do turismo variadas. Outro fator foi a ausência de ações de *marketing* e de comunicação que consolidassem a marca do programa junto aos diversos *stakeholders* do setor, para que houvesse um maior interesse, adesão e continuidade nos empreendimentos, bem como o acompanhamento e monitoramento do processo.

Apesar da sua curta duração, as atividades do PCTS resultaram na formação de dezenas de auditores e centenas de consultores em gestão da sustentabilidade para atuarem como multiplicadores. O programa estimulou a elaboração de normas de certificação em sustentabilidade que recomendavam o atendimento de requisitos referentes às dimensões econômica, ambiental e sociocultural para o turismo sustentável (BARDDAL; ALBERTON; CAMPOS, 2010).

No mesmo ano foi lançado o Programa Bem Receber, parceria do MTur com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o IH. O objetivo foi contribuir para melhoria da qualidade dos serviços prestados e aumentar a competitividade do setor turístico, com base: na gestão sustentável, mediante consultoria para adoção de boas práticas de hospitalidade e sustentabilidade e apoio no alcance da certificação pela norma 15401:2006; e na qualificação profissional dos trabalhadores. O programa foi voltado para beneficiar meios de hospedagem de pequeno e médio porte, localizados em 30 destinos selecionados com base em

fatores, como: fluxo de turistas, quantidade de empresas do setor, potencial de crescimento com base na perspectiva de investimentos e interesse local (MTUR, 2007).

As atividades do Programa Bem Receber duraram até 2009, abrangeram capacitações e consultorias para a implantação de práticas de conservação ambiental, inclusão social e valorização da cultura local em empresas hoteleiras com base nas normas de sustentabilidade e sua atuação por meio de educação contínua, com treinamentos e uso de ferramentas didáticas (IH; MTUR, 2007).

A ideia foi estimular a adesão às práticas sustentáveis, como: coleta seletiva de resíduos com destinação adequada e redução do lixo; racionalização do uso da água e de energia; utilização de produtos biodegradáveis e de baixo impacto poluidor; preservação ambiental; apoio à cultura e ao artesanato locais com valorização da mão de obra regional (SALVATI, 2009)

Salvati (2009), concluíram em seus estudos que dentre as práticas estimuladas houve maior entendimento e assimilação do conceito de sustentabilidade e do desenvolvimento de habilidades para identificar os impactos do turismo, além de comprometimento com a comunidade local e fortalecimento na cooperação entre os participantes.

O Programa Turismo 100% foi lançado em 2009, mediante parceria do MTur com o Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP), com vistas à melhoria dos serviços turísticos por meio do incentivo e do apoio financeiro para certificação pelas normas brasileiras de gestão da sustentabilidade, gestão da segurança no turismo de aventura e de pessoas e de produtos turísticos. (OLIVEIRA; ROSSETO, 2013)

De acordo com os autores o programa propôs ações e eventos para sensibilização e divulgação junto aos integrantes do setor de turismo, bem como capacitação de auditores de sistemas de gestão nas áreas especificadas, dentro das estratégias de preparação para a Copa do Mundo de 2014 e para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (MTUR, 2012).

O programa consiste em gerar produtos turísticos sustentáveis, segurança nas atividades e segmentos do turismo, preservação dos recursos naturais e culturais, maior competitividade e qualidade na prestação de serviços com empresas e profissionais capacitados e certificados, além de turistas sensibilizados. Para isto, foram definidos os objetivos de: incentivar a credibilidade de novos organismos de certificação na área do Turismo; capacitação de 300 auditores; avaliar a conformidade de 500 empresas e 32.500 profissionais do turismo para a certificação; realizar pesquisa de demanda por certificação de pessoas do turismo; identificar a necessidade de

capacitação ou qualificação de pessoas nas ocupações do turismo; e avaliar os resultados alcançados (IBQP, 2012).

Em 2010 foi lançado o Programa Bem Receber Copa com vistas a atingir padrões internacionais de qualidade nos serviços turísticos no país. As ações do programa focaram na qualificação de 306 mil profissionais que atuam nos segmentos de: alimentação fora do lar; locadoras de automóveis; transporte aéreo regional; turismo de aventura; meios de hospedagem; agentes e operadoras de turismo; negócios e eventos (FGV, 2012). Em setembro de 2011 houve a suspensão temporária de execução de todos os convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, bem como os repasses de recursos, em função de um relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca dos riscos ao Erário Público e denúncias de esquemas de desvio de recursos do programa no Amapá.

Percebe-se que os programas apresentados partiram da mesma lógica de elaboração com fins de estimular e tornar o setor mais sustentável, em consonância com as metas dos Planos Nacionais do Turismo (PNT), por meio de qualificação e certificação em sustentabilidade. Gerando iniciativas para implantação de práticas socioambientais sustentáveis, desenvolvimento de normas e busca por certificação nas empresas do setor. Beni (2014) ressalta que embora a proposta tenha sido louvável, contudo, observa-se que cada programa teve a definição de objetivos diferentes que deveriam estar encadeados ou constituir no mínimo uma espinha dorsal para a política de turismo nacional. Porém, foram desenvolvidos de modo isolado e sem integração com outras iniciativas existentes. Também houve pouca atenção à participação dos integrantes do setor na formulação destes programas ou anteriores. Outro aspecto relevante é que os programas tiveram vigência curta, pois foram descontinuados quando começaram a maturar e gerar algum resultado positivo (BENI, 2014).

De acordo com Oliveira e Rosseto (2013) (...) como agravante, tem-se o fato das suspeitas de desvios e irregularidades nos repasses de recursos que recaem sobre o Programa Bem Receber Copa. Fatos que, somados, geraram problemas de credibilidade junto aos integrantes do setor turístico, especialmente naqueles que participaram e acreditaram nos objetivos de tais programas.

Diante dessa análise sobre os programas implantados com objetivo de estimular e tornar o setor turístico mais sustentável. Podemos perceber que um dos principais fatores dessa iniciativa foi a pouca atenção dada à gestão do setor. Na verdade, o processo de planejamento e gestão do setor no Brasil passou por um crescimento quantitativo visando resultados imediatos e com forte

grau de centralização, quando deveria estar voltado para um desenvolvimento integrado e coerente com as necessidades e preocupações socioambientais, com descentralização na formulação e implantação. Ou seja, um desenvolvimento de todos os setores de forma sustentável e com vistas à sua perenidade.

3. TERRENO DA PESQUISA

Este capítulo divide-se em quatro itens. No primeiro apresentamos a organização administrativa do turismo no Amazonas, os gestores que são responsáveis pela formulação, implantação e avaliação das políticas públicas de turismo. No segundo descrevemos os programas turísticos no Estado, analisando os Planos de Turismo de (2003-2007), o Vitória Régia (2006-2010) e os Arranjos Produtivos Locais para o Turismo Rural e Ecológico (2009-2012) estratégias do Plano de Desenvolvimento econômico do Estado. No terceiro item descrevemos as ações estratégicas do órgão oficial do turismo no Estado, a Empresa Estadual de Turismo – Amazonastur. E por fim no quarto item apresentamos o potencial que o Amazonas possui para o desenvolvimento de atividades turísticas sustentáveis.

3.1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TURISMO NO AMAZONAS

Breve histórico: de 1970 a 2016

O turismo no Estado Amazonas inicia na década de 70 sem nenhuma preocupação com a sustentabilidade. A ideia era atrair um número significativo de turistas nacionais, principalmente da região Sudeste, com alto poder aquisitivo para comprar os produtos produzidos na Zona Franca de Manaus (ZFM), por preços mais vantajosos.

A criação da Zona Franca de Manaus em 1967 fez igualmente parte dos projetos de integração Amazônica. Algumas vantagens fiscais nas diferentes esferas, federal, estadual e municipal criou uma nova dinâmica na região Norte. O centro da cidade logo foi ocupado por lojas, algumas delas representando até mesmo produtos de marcas internacionais. Manaus se tornou nos primeiros anos da Zona Franca, a única cidade brasileira onde o comércio de mercadorias estrangeiras podia ser praticado livremente. (ANDRADE; TAVARES, 2012)

Além de brasileiros, a presença de latino-americanos, de asiáticos e de europeus na ZFM passou a ser comum tornando-se, assim, um pólo expressivo de turismo. Com o crescimento do fluxo de pessoas, mercadorias e companhias aéreas no aeroporto da capital, surgiram novas companhias aéreas, inclusive internacionais. Os atrativos naturais mais visitados eram o fenômeno do encontro das águas do rio Negro com as do rio Solimões e o Lago Januari, onde existia um espetacular complexo turístico de selva, pertencente à empresa Selva Turismo Ltda. - SELVATUR, conhecido como “Januarilândia” - o significado da palavra Januari, de origem indígena, foi composta a partir das palavras *Jauari* (árvore da região) e *Jauaná* (tribo indígena).

O local era composto de uma área de nove mil hectares de matas de terra firme, várzeas e igapós (floresta inundada), no rio Negro (ANDRADE; TAVARES, 2012). Segundo testemunhos da época, o fluxo de turismo era intenso, mas não há registro sobre a receita que o turismo receptivo gerava para o desenvolvimento da cidade de Manaus. Com o fim do pólo comercial da ZFM², no final da década de 80, o turismo também entrou em crise. Os hotéis e as agências de viagens receptivas fecharam suas portas.

Um pouco antes, na segunda metade dos 1980 surge uma tendência de turismo voltado à contemplação e usufruto da natureza. Essa tendência se deu com a saturação da paisagem urbana e a procura por “paisagens autênticas”. Assim, o governo do Estado dá início às ações para incentivar uma modalidade de turismo voltado à exploração das riquezas naturais (florestas, rios, animais e as culturas nativas), e que mais tarde passou a ser conhecido pelos termos “turismo ecológico”, “turismo de selva” e “turismo de natureza” (SILVA, 2013).

Podemos citar entre essas ações os investimentos em infraestrutura de acesso aos lugares mais distantes e a divulgação das “potencialidades” turísticas do Amazonas. Houve também investimentos financeiros da iniciativa privada em hotelaria e capacitação de pessoal direcionado ao turismo ecológico.

A política de turismo do governo estadual produziu um conjunto de materiais de divulgação visando à promoção das áreas consideradas como potencialidades naturais e culturais do Estado, direcionado especialmente ao exterior. Folhetos, cartazes e vídeos foram confeccionados em diferentes idiomas e propagavam a Amazônia como uma região exótica. A ideia de exotismo formulada no material publicitário focalizava o ambiente de floresta, com destaque para a biodiversidade e as populações tradicionais – índios e ribeirinhos, também denominados de “povos da floresta” – existentes no Estado do Amazonas. Essa ideologia do exotismo foi elaborada nos anos 1980 do século passado e se configurou como uma representação dominante nos discursos elaborados nas décadas seguintes (SILVA, 2013, p.04)

Na verdade, o que se “vende” e o que se “compra” nessa negociação entre o Estado e as operadoras de turismo no exterior é o ambiente amazônico, ou seja, o mito da natureza intocada e do paraíso, imagem que se elaborou sobre a Amazônia, desde o período colonial, e que se fortalece cada vez mais nas preocupações ambientais em voga no mundo (DIEGUES, 2004).

As empresas, por sua vez, apostaram na construção de uma nova modalidade de hotéis e pousadas – os chamados hotéis de selva. Estes foram construídos em áreas de floresta ou

²A Zona Franca de Manaus - ZFM compreende três Polo, comercial, industrial e agropecuário. O primeiro teve maior ascensão até o final da década de 80, quando o Brasil adota o regime de economia fechada. O industrial é considerado a base de sustentação da ZFM. O pólo agropecuário abriga projetos voltados à atividades de produção de alimentos, agroindústria, piscicultura, turismo, beneficiamento de madeira.

flutuantes nos rios, em geral feitos de madeira, que vão dos modelos mais rústicos aos mais luxuosos. A propósito, os manuais de turismo, particularmente os manuais destinados ao ecoturismo, orientam a construção de hotéis e pousadas para o ecoturismo seguindo as “características naturais” do lugar (ANDERSEN, 2001, p. 209).

Os hotéis e pousadas, denominadas de alojamento de selva, são estruturados para produzir uma representação que seja “característica da região”, porém essa caracterização não é suficiente, não basta ser localizada na floresta ou nos rios, é necessário se inspirar nas formas de construção adotadas por populações regionais. Assim, a hotelaria de selva utiliza madeiras, cipós, palhas e outros produtos locais inspirados nas habitações nativas indígenas e ribeirinhas. Muitas das vezes as inspirações de formas nativas servem apenas como recurso para simular um ambiente sustentável, quando na verdade não há nenhuma prática sustentável dos empreendedores em relação ao ambiente, à cultura e aos residentes, como às populações indígenas e ribeirinhas. O que podemos perceber é que esse “produto” até hoje é comercializado nas feiras internacionais. Desta forma, a política do governo do Estado continua comercializando um imaginário histórico elaborado sobre a Amazônia, com a ideia de um lugar selvagem, cercado por índios.

Figura 4 – Produto Comercializado pela Amazonastur nas Feiras Internacionais



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

Figura 5- Hotel Anavilhana Lodge: saída para passeio de barco



Fonte: www.anavilhanalodge.com.br

Figura 6 - Hotel Tiwa – vista panorâmica



Fonte: www.tiwa.com.br

Organização Administrativa do Turismo no Estado do Amazonas

O turismo no Estado é representado pela Empresa Estadual de Turismo – Amazonastur, empresa pública subordinada a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas – SEPLAN. A partir do ano de 2001 a Amazonastur passou a ser o órgão oficial de turismo do Estado. Oreni Braga é a Diretora do órgão, desde 2003 até a data de hoje (abril de 2016), são 16 anos a frente da Amazonastur.

O Estado é representado no Conselho Nacional de Turismo, pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA e no Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Turismo, pela Diretora da Amazonastur.

A missão pública número um da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR), que é o órgão oficial do setor no Estado e da administração direta do Poder Executivo, conforme o seu *website* é promover a "Marca Amazonas" nos mercados turísticos nacional e internacional. Com status de secretaria de Estado, a AMAZONASTUR tem como responsabilidade dar apoio ao desenvolvimento sustentável de novos produtos turísticos e oferecer condições de aperfeiçoamento aos já existentes, além de promover o planejamento e execução da política estadual de turismo.

A Amazonastur é uma empresa pública, ou seja, pessoa jurídica de direito privado administrada exclusivamente pelo poder público, instituída por um ente estatal, com a finalidade prevista em Lei, sendo de propriedade única do Estado. É um instrumento de ação do Estado, seu capital é formado unicamente por recursos públicos de pessoas de administração direta ou indireta. Pode ser federal, municipal ou estadual. (www.gespublica.gov.br)

3.2. PROGRAMAS TURISTICOS NO ESTADO DO AMAZONAS

Os planos, programas e projetos são instrumentos do planejamento, onde o plano delinea as decisões de caráter geral, as suas grandes linhas políticas, suas estratégias e suas diretrizes. O programa é basicamente um aprofundamento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa. É o documento que detalha por setor, a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. E o projeto sistematiza o traçado prévio da operação de uma unidade em ação.

É importante ressaltar o que trata a Portaria do Ministério do Turismo nº 112, de 24 de Maio de 2013, no Art. 1º: Ficam estabelecidas na forma desta Portaria as regras e os critérios para

a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas do Ministério do Turismo que visem ao desenvolvimento, à promoção, à comercialização e à divulgação do turismo em âmbito nacional, de acordo com os objetivos da Política Nacional de Turismo – PNT, prevista na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.

No Amazonas, o órgão oficial de Turismo é Amazonastur, empresa pública, o conselho estadual de turismo, composto por representantes do Trade e da sociedade civil é presidido pela presidente desta empresa

Durante o período de 2003 a 2016, foram desenvolvidos dois Planos Estaduais de Turismo, correspondente ao período da gestão de Oreni Campelo Braga: *O Arranjo Produtivo Local – APL de Turismo Ecológico e Rural e o Plano de Turismo do Estado - PET (2003 a 2007); (2006 a 2010) e (2011-2014)*, este último desenvolvido com diretrizes específicas para a COPA 2014.

De acordo com o site oficial da Amazonastur (não atualizado), os projetos e programas estão classificados nas seguintes situações e vinculados aos âmbitos federal, estadual, municipal e outros.

Quadro 7 – Projetos e Programas de Turismo no Estado do Amazonas (2006-2012)

PROJETOS E PROGRAMAS	SITUAÇÃO	VINCULAÇÃO
Programa de Interiorização do Turismo	Programado	Federal
Programa dos Clubes da Melhor Idade	Implantado	Federal
Proecotur	Implantado	Federal
PNDPA – Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora	Implantado	Federal
Apoio aos Municípios e à Iniciativa Privada para Formação e Capacitação de Mão-de-obra	Programado	Estadual/Federal
Estudos e Pesquisas Estatísticas	Implantado	Federal
Captação de Investimentos	Implantado	Federal
Promoção e Divulgação do Turismo	Implantado	Estadual/Federal/Outros
Participação em Eventos	Implantado	Estadual/Federal/Outros
Documentação e Informação Turística	Implantado/Programado	Estadual
Sinalização Turística	Implantado/Programado	Estadual

Cadastro, Classificação, Controle de Qualidade e Fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos.	Implantado/Programado	Estadual
Capacitação de Mão-de-obra	Programado	Estadual/Federal
Projeto de Capacitação dos Municípios	Programado	Federal
Desenvolvimento e Formatação de Novos Produtos Turísticos	Programado	Estadual
Implantação do Selo de Qualidade para o Artesanato	Programado	Estadual
Microrédito para o Turismo	Programado	Estadual/Federal/Outros
Marca Amazonas	Programado	Estadual/Federal/Outros
Rotas Turísticas	Programado	Estadual
Inventário da Oferta Turística	Programado	Programado

Fonte: *site* www.visitamazonas.am.gov.br/site/amazonastur Amazonastur, 2016

O inventário da Oferta Turística é o levantamento acompanhado do diagnóstico da oferta turística das localidades com potencial turístico, de acordo com a Amazonastur o Inventário da Oferta Turística do Estado até o momento não foi vinculado a nenhum âmbito (federal, estadual, municipal ou mesmo a iniciativas provadas), o que significa que o projeto não tem apoio financeiro para ser executado.

É importante destacar que o curso de turismo da Universidade Estadual do Amazonas – UEA realiza, por meio, de suas atividades em campo o inventário da oferta turística dos municípios a cada semestre, a atividade é obrigatória e faz parte do currículo do curso.

Arranjo Produtivo Local – APL de Turismo Ecológico e Rural.

Os Arranjos Produtivos Local de Turismo são estratégias do Plano de Desenvolvimento da Secretaria de Planejamento do Estado do Amazonas – SEPLAN foram desenvolvidos pelo Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais – NEAPL. O período para a implementação dos Arranjos Produtivo Local³ para o Turismo Ecológico e Rural – APL do Turismo compreendia os anos de 2009 a 2012.

³Arranjos produtivos locais são aglomerações de empresa localizadas em um mesmo território, que apresentam especializações produtiva e matem vinculos de interacao cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Portalapl.ibict.br

O APL do Turismo potencializou produtos e serviços relacionados ao ecoturismo, a floresta amazônica, ao teatro Amazonas, ao encontro das águas, ao turismo de aventura, ao turismo cultural, ao patrimônio histórico, ao turismo rural na agricultura familiar. O APL foi desenvolvido para Pólo Amazônico, beneficiando a cidade de Manaus e os municípios da área metropolitana.

Os principais objetivos do APL de Turismo elencados foram: orientar a integração e a convergência de ações dos agentes atuantes no APL de Turismo; formalizar novas parcerias objetivando a otimização de recursos; minimizar a multiplicidade de esforços; compartilhar objetivos comuns; consolidar o processo de cooperação e interação dos atores.

Como forma de justificar a liberação dos recursos o APL do turismo contextualizava suas ações a partir dos seguintes argumentos, o turismo: é considerado uma atividade geradora de divisas; desperta para a necessidade da implantação/implementação de infraestrutura turística e básica; exige a capacitação das pessoas envolvidas; Melhora a auto-estima da comunidade; Valoriza e resgata a cultura local.

O Núcleo de Desenvolvimento do APL citou os programas federais já trabalhados no âmbito do turismo no Estado do Amazonas, Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora – PNDPA; Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT; Programa Nacional de Turismo na Agricultura Familiar – PNTRAF. Assim como os programas estaduais trabalhados no âmbito do turismo no Estado do Amazonas via Amazonatur e Fórum Estadual de Turismo: Programa de capacitação de mão-de-obra turística; Programa de infraestrutura turística; Programa de ampliação da oferta turística; Programa de artesanato sustentável; Programa de fiscalização e normatização dos prestadores de serviços turísticos; Programa de promoção e divulgação do Amazonas com o destino Verde do Brasil.

As principais estratégias de atuação do APL do Turismo Rural eram: desenvolver e implantar a cadeia produtiva; gerar negócios, renda e emprego no segmento; implementar a infraestrutura turística; desenvolver produtos turísticos sustentáveis; regionalizar o turismo por meio do segmento Rural; estabelecer a gestão do segmento com base participativa, envolvendo a comunidade; capacitar e qualificar a mão-de-obra local. As ações estavam divididas em três programas: planejamento e gestão, infraestrutura e promoção e marketing.

Durante a pesquisa documental, percebemos, que a Amazonastur não desenvolve a cultura de avaliar os programas das políticas públicas após sua implantação, por esse motivo, não há como analisar se as políticas públicas de turismo implantadas na gestão que compreende o período de 2003 a 2016 foi eficaz, eficiente ou efetiva.

Plano de Turismo do Estado

As informações a seguir foram retiradas na íntegra dos documentos oficiais da Amazonastur. Ressaltando que este capítulo trata diretamente dos objetivos da pesquisa: a) Identificar as políticas públicas (PP) para o turismo no Amazonas; b) Verificar os componentes da sustentabilidade nessas PP. Portanto, todas as informações que constam nesse capítulo são oriundas dos documentos oficiais do órgão de turismo do Estado do Amazonas.

Plano de Turismo do Estado do Amazonas: Diretrizes, Estratégias e Programas 2003 – 2007.

O Plano de Turismo do Estado – PTE (2003-2007) faz parte da primeira gestão da Presidente Oreni Braga, e está inserido na política nacional de gestão descentralizada do turismo, implantada após a criação do Ministério do Turismo – Mtur. Seu principal objetivo é transformar o Amazonas em destino turístico diferenciado, competitivo, ecologicamente correto, sustentavelmente viável, economicamente distribuidor de renda, promovendo emprego, cidadania e responsabilidade da gestão social, econômica e cultural.

As principais metas do PTE (2003-2007) estão inseridas nos princípios gerais; objetivo principal; objetivos específicos, planos setoriais e as estratégias de atuação. Dos princípios gerais destacamos: sustentabilidade social, ambiental, cultural e econômica; desenvolvimento de pessoas (gestores, executores e prestadores de serviços); desenvolvimento turístico regional, com a valorização das especificações locais; respeito à legislação em vigor, da ética e da gestão da responsabilidade sustentável; fomento ao associativismo, cooperativismo e pequenos empreendimentos e o embasamento científico, técnico e social do desenvolvimento do turismo, com base na gestão da responsabilidade sustentável.

Destacamos os principais objetivos específicos: desenvolver a gestão estratégica das atividades de turismo no Amazonas; normatizar legalmente as atividades do turismo no Estado; trabalhar o diagnóstico, a pesquisa, a implantação de ações, projetos e programas de integração

entre os agentes da cadeia produtiva do turismo; fomentar o balanço social do turismo no Estado do Amazonas, a partir do trabalho das empresas, instituições e pessoas.

As políticas setoriais estão divididas em Estrutura da Gestão do Turismo, Cadeia Produtiva e Promoção e Divulgação, que têm como meta a gestão compartilhada através do Fórum Estadual de Turismo, Grupos de Trabalho, Sociedade Organizada, Instituições Empresariais e do Terceiro Setor, a realização de diagnósticos, pesquisas, desenvolvimento de projetos com recursos públicos e privados para a capacitação de recursos humanos, a promoção do turismo no mercado regional, nacional e internacional, com material promocional impresso e eletrônico, em apoio a eventos e negócios turísticos.

As principais estratégias de atuação são: desenvolvimento de produtos turísticos; municipalização do turismo, com a descentralização do planejamento com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política; desenvolvimento da cadeia produtiva, dos arranjos produtivos locais – APLs, incubadoras e empresas de base comunitária; estabelecer a gestão estratégica do turismo com base participativa, envolvendo a comunidade; desenvolvimento do turismo em áreas naturais; gestão e implementação do Proecotur; incentivar o estabelecimento de uma Rede de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, com base comunitária, utilizando a metodologia de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – DLIS. Esta metodologia tem como objetivo a constituição dos atores locais como protagonistas de mudanças.

Ao comparamos o Plano Nacional de Turismo (2003-2007) com o PTE (2003-2007) percebemos que há uma significativa conexão entre os planos, por um lado, o alinhamento entre as políticas Federais e Estaduais são necessárias, por outro, não identificamos políticas específicas para o Estado, e não podemos esquecer que as regiões do Brasil possuem características singulares nos aspectos, físicos, territoriais, culturais, ambientais, econômicos e sociais.

Destacamos as principais conexões entre as políticas do Plano Nacional de Turismo - PNT e do Plano de Turismo do Estado - PTE, são elas: democratizar o acesso ao turismo; reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional pelo crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda; promover a descentralização do turismo, estimulando Municípios a planejarem em seus territórios as atividades turísticas de forma sustentável, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade

econômica; estimular a participação social no processo de elaboração de planos e projetos destinados ao desenvolvimento turístico; estimular a prática do turismo sustentável nas áreas naturais, protegidas ou não, promovendo a atividade como veículo de educação ambiental, e elaborando, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e órgãos afins, normas de uso e visitação compatíveis com a conservação do meio ambiente natural; contribuir para a preservação da identidade cultural das comunidades tradicionais e populações indígenas eventualmente afetadas pela atividade turística.

As prioridades enfocadas no PTE (2003-2007) estão relacionadas à infraestrutura básica turística, de acordo com a gestão turística do Estado, “a infraestrutura básica turística é uma questão fundamental no processo de gerenciamento da cadeia de valor do turismo”. A infraestrutura básica foi a quinta prioridade destacada pela pesquisa para a formatação do PTE (2003-2007), e ações se concentravam no desenvolvimento do programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia - Proecotur, na construção dos terminais fluviais turísticos - TFT e na construção de centro de atendimento ao turista – CAT, em municípios priorizados para o turismo, entre eles, Manacapuru, Barcelos, Iranduba, Novo Airão.

Embora, o PTE estabelecesse as ações com objetivos de longo prazo, após o término da vigência do plano, isto é, o ano de 2007, não há documentos que relatem a efetivação do Proecotur, o que nos impede de avaliar as fases do Programa no Estado, podemos perceber que o Programa conclui sua fase inicial no Estado, com a inauguração de cinco Centros de Atendimento ao Turista – CATs, nos municípios de Iranduba, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Barcelos e Manacapuru. Em 2004 o Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua assessoria de imprensa divulgou a seguinte nota,

O Proecotur investiu um total de R\$ 832,54 mil para construção dos Centros de Atendimento ao Turista. Os CATs fazem parte da estratégia de ecoturismo do Estado e vão facilitar a recepção dos visitantes que aportam nesses municípios. Serão gerenciados pelas prefeituras das localidades em estreita colaboração com o Trade turístico e as comunidades. (MMA, 2004)

Portanto, podemos prever o custo do investimento, mas não podemos avaliar sua eficiência.

Por meio do Plano de Turismo do Estado a Amazonastur atraiu investimentos e foi beneficiada por diversas fontes de financiamento, os recursos eram parte dos programas governamentais de apoio à cadeia produtiva. As principais fontes de financiamento utilizadas

pela Amazonastur foram: Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR; Programa de Financiamento ao Turismo Sustentável – FNO Turismo; Programa Nacional de Infraestrutura Turística – PROINTER, o atual PRODETUR; Programa Ações de Municipalização do Turismo – PMT; Programa de Preservação do Patrimônio Cultural – BID; Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH.

Plano de Turismo do Estado do Amazonas – Plano Vitória Régia 2006 / 2010

Diferente do Plano de 2003-2007, o Plano Vitória Régia foi elaborado por uma consultoria, Indústrias Criativas – Estratégias e Projetos. O Turismo Sustentável é a apresentação do plano. Segue o texto:

O desenvolvimento do turismo sustentável está intrinsecamente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável, definido em 1987 pela Comissão *Brundtland* como aquele que “satisfaz as necessidades da atualidade sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer às suas”. Neste contexto, o turismo sustentável é a forma de turismo que facilita o desenvolvimento sustentável ou que se realiza de maneira a preservar os recursos naturais, respeitar as Comunidades locais, garantindo o desenvolvimento econômico. No que diz respeito ao meio ambiente, o turismo sustentável é aquele que propicia a preservação da biodiversidade das áreas em questão e conserva os recursos naturais (hídricos, de fauna e flora), estabelecendo um sistema de manejo dos recursos. Já em relação aos aspectos sociais e culturais, o turismo sustentável aumenta a participação dos membros das Comunidades e o controle sobre suas vidas, fortalecendo seus valores e sua identidade.

Por sua vez, no que tange ao aspecto econômico, o turismo sustentável é aquele que gera emprego, distribuição de renda e multiplicadores econômicos, melhorando a qualidade de vida das gerações atuais e possibilitando condições de continuidade para as gerações futuras. Somente a interação de todos os envolvidos com a atividade turística pode garantir a sustentabilidade. O papel dos gestores em turismo é otimizar os impactos positivos e minimizar os negativos. Somente dessa forma o turismo será efetivamente um meio para promover o bem estar social e entrar na pauta econômica dos Municípios, Estados e países.

Nesse contexto apresentado surge a importância do planejamento turístico norteado por princípios de sustentabilidade. Os preceitos para o desenvolvimento do turismo no Amazonas, de acordo com o Plano Vitória Régia (2006-2010) são: a natureza é conservada no Amazonas; o turismo traz benefícios sociais e econômicos para a população amazonense; a cultura local é

valorizada e preservada; há infraestrutura adequada para atendimento de visitantes no destino; os recursos humanos empregados no turismo são qualificados e bem remunerados; os setores públicos, privado e terceiro setor interagem para um gestão de turismo de excelência; há política estratégica percebida pelo empresariado e população que norteia e monitora o desenvolvimento sustentável do turismo no Amazonas.

De acordo com o Plano Vitória Régia (2006-2010) para atingir os alvos traçados e a missão do destino turístico Amazonas era necessários o desenvolvimento de ações em quatro nichos inter-relacionados: “Gestão do turismo”, “Produto turístico”, “Marketing do turismo” e “Infraestrutura básica”.

A partir destes quatro temas foram gerados os objetivos estratégicos para o turismo no Amazonas e ilustrados por meio de um dos mais fortes símbolos da Amazônia: a Vitória Régia. Cada uma das pétalas da flor amazônica representava um nicho de trabalho: produto, gestão, marketing e infraestrutura.

Sendo assim, os objetivos estratégicos traçados neste plano para o turismo no Amazonas são: Gestão: atrair investimentos para maximizar benefícios sociais e econômicos do turismo; Aumentar a interação entre setores público, privado e terceiro setor para atingir a sustentabilidade do turismo; Gerir estrategicamente o turismo no Amazonas; Infraestrutura: desenvolver parcerias e ser ator participante na adequação da infraestrutura básica do destino; Produto: capacitar à mão-de-obra do turismo; Sensibilizar a população amazonense para o turismo; Estruturar produtos turísticos temáticos, inusitados, competitivos e qualificados; Marketing: criar a imagem de um destino turístico singular; Promover os diversos produtos turísticos do destino em seus principais mercados emissores e em diferentes nichos de mercado.

Durante a fase de implantação do Plano Vitória Régia, a Amazonastur sinalizou que algumas ações já haviam sido implantadas e/ou programadas pela empresa estadual, em destaque: o Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora - PNDPA; o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal - PROECOTUR; Estruturação de centros de atendimento aos turistas; Programa dos clubes da melhor idade; Cadastro, classificação, controle de qualidade e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos; Sinalização turística; Desenvolvimento e formatação de novos produtos turísticos; Implantação do selo de qualidade para o artesanato; Rotas turísticas; Inventário da oferta turística; Campanhas de combate à exploração sexual infanto-juvenil no turismo; Campanhas de educação ambiental; Planos de

manejo; Qualificação profissional nos Municípios com potencial turístico; Polo de Ecoturismo; Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT.

Plano Estratégico – 2011-2014 Copa do Mundo 2014

Para a realização da Copa 2014, a Amazonastur desenvolveu um Plano Estratégico, onde seus principais Programas foram: Programa de capacitação da mão de obra turística proposta atual copa 2014-aprimorar o atendimento ao público residente e ao visitante, Programa de infraestrutura turística, Programa de gestão e apoio (normatização da atividade, Programa de Marketing.

3.3. AÇÕES ESTRATÉGICAS DA AMAZONASTUR

A Amazonastur demonstra, por meio de suas ações, que a maior parte dos investimentos da Empresa são destinados a captação de turistas estrangeiros, a participação e promoção de eventos nacionais e internacionais.

Temporada dos Transatlânticos

A Amazonastur, juntamente com a Secretaria Municipal de Turismo atua em parceria uma estratégia para o turismo receptivo, denominada como temporada dos transatlânticos, que acontece a mais de 10 anos, no período de Outubro a Maio. Segundo os dados divulgados pela Amazonastur, a temporada de Cruzeiros é uma estratégia para gerar uma receita de aproximadamente US\$ 3,3 milhões na economia do Estado. Além disso, o gasto médio dos turistas que passam por Manaus pode chegar a US\$ 400 dólares. Embora a temporada de Transatlânticos não seja citado nos dois, Planos Estaduais de Turismo, a mesma é citada como um dos projetos da Amazonastur para captação de turistas.

Figura 7 - Transatlântico Hanseatic



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

Venda da Marca Amazonas no Mercado Internacional

Como forma de tornar conhecida a Marca Amazonas, a Amazonastur investe na participação do Estado nos eventos internacionais, divulgando a Marca e seus produtos.

Figura 8 - Marca Amazonas nas Feiras Internacionais



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

Incentivo a realização de eventos Nacionais e Internacionais

Seguindo a política de incentivo a realização de eventos nacionais e internacionais, a Amazonastur, entregou a cidade de Manaus, no mês de dezembro, o Centro de Convenções

Vasco Vasques, a obra fazia parte do pacote de obras da Copa 2014, juntamente com a Arena da Amazônia, o Monotrilho Norte/Centro e o BRT no Eixo Leste/Centro integrados um ao outro. O Centro de Convenções somente foi entregue em Dezembro do ano de 2015 e o Monotrilho não saiu do planejamento. Ressaltamos que às obras Arena da Amazônia, Monotrilho e do BRT estavam vinculadas a Secretária de Estado de Infraestrutura do Amazonas – SEINFRA, enquanto o Centro de Convenções estava vinculado a recursos dos programas de infraestrutura turística.

Figura 9 – Fachada do Centro de Convenções Vasco Vasques



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

Figura 10 – Vista Panorâmica da Arena da Amazônia



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

Figura 11 – Vista do Centro de Convenções Vasco Vasques e da Arena da Amazônia



Fonte: www.visitamazonas.am.gov.br

3.4. O POTENCIAL PARA AS ATIVIDADES TURÍSTICAS SUSTENTÁVEIS

É incontestável que o Estado do Amazonas possui um grande potencial para ofertar atividades turísticas sustentáveis. Porém, a ausência de uma Política voltada ao Turismo acarreta uma exploração distorcida e desordenada, impulsionada, quase exclusivamente, pelas "oportunidades" mercadológicas.

No primeiro Plano de Turismo (2003-2007), a Amazonastur articulou as ações estaduais ao Plano Nacional de Turismo. Em 2005, após a criação do Programa de Regionalização do Turismo (2004) a Amazonastur lançou um Programa específico para o Estado, regionalizando o turismo, através de Polo, assim concebidos:

Polo Amazônico: (Manaus, Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo, Careiro da Várzea, Careiro, Itacoatiara, Autazes e Manaquiri)

Segmentos: Turismo de Natureza; Ecoturismo; Turismo Náutico; Turismo Arqueológico; Turismo de Aventura; Observação de Pássaros; Turismo Rural na Agricultura Familiar; Pesca Esportiva; Turismo Religioso; Turismo de Eventos; Turismo Cultural; Gastronômico; Turismo de Festas Populares.

Polo alto Solimões: (Fonte Boa, Tonantins, Jutai, Santo Antônio do Iça, Amaturá, São Paulo de Olivença, Tabatinga, Benjamin Constant e Atalaia).

Segmentos: Turismo Cultural e Étnico; Gastronômico; Turismo de Festas Populares; Ecoturismo, Turismo Arqueológico; TRAF; (Observação de Pássaros, botos, aves, e jacarés, praias de areias brancas do rio javari)

Polo Madeira: (Nova Olinda do Norte, Borba, Novo Aripuanã, Apuí, Manicoré e Humaitá).

Segmentos: Turismo Religioso; Étnico; Turismo Náutico, Turismo de Festas; Populares; Turismo Rural na Agricultura Familiar - TRAF

Polo Sateré: (Nhamundá, Parintins, Barreirinha, Boa Vista do Ramos e Maués).

Segmentos: Turismo Cultural, Turismo de Eventos; Histórico, Turismo Rural na Agricultura Familiar - TRAF.

Polo Uatumã: (Urucará, São Sebastião do Uatumã, Itapiranga, Urucurituba e Silves)

Segmentos: Pesca Esportiva, Turismo Náutico, Ecoturismo, Turismo de Aventura, Turismo de Natureza.

No período de 2004 a 2005 alguns projetos e ações foram desenvolvidos dentro da política nacional de turismo do Governo Federal e executado no Amazonas pelo órgão oficial de turismo

do Estado, a Empresa Estadual de Turismo, AMAZONASTUR, que operacionalizou os Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal PROECOTUR, o Programa de Regionalização do Turismo - PRT e Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora PNDPA. Os dois Programas foram desenvolvidos com a parceria do Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Ministério do Turismo – Mtur. Em 2008 outro Programa de Turismo Rural na Agricultura Familiar – TRAF em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Rural. Essas ações visavam o desenvolvimento do turismo sustentável em base local.

O Turismo de Base Comunitária está inserido no Plano Nacional de Turismo – PNT como uma política de desenvolvimento para as ações de turismo sustentável. No Estado do Amazonas essa modalidade de turismo vem sendo desenvolvida dentro das Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS, as ações estão sendo coordenadas pelas Organizações não Governamentais – ONGS, como é o exemplo da Fundação Amazonas Sustentável – FAS e Instituto de Pesquisa Ecológica – IPÊ as margens do Rio Negro.

O Ecoturismo no município de Presidente Figueiredo

O município de Presidente Figueiredo está localizado a apenas 107 km de Manaus, a cidade vem se consolidando com um dos principais roteiros de ecoturismo para quem visita a capital do Estado. Essa vocação para o turismo ecológico está no fato de que Presidente Figueiredo consegue agrupar, em uma mesma região, dezenas de cachoeiras, grutas, igapós e cavernas. Os principais roteiros do local estão concentrados em áreas particulares, e muitas delas já se transformaram em Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), uma categoria de unidade de conservação que estimula os proprietários a conservar, e ao mesmo tempo desenvolver atividades sustentáveis no local, como o ecoturismo. Um bom exemplo é a Reserva do Santuário, que oferece excelente infraestrutura ao visitante. Outras cachoeiras localizadas em áreas particulares também merecem ser visitada, como a Iracema, Araras, da Porteira e da Pedra Furada.

A Área de Proteção Ambiental (APA) do Urubuí, por exemplo, fica dentro de Presidente Figueiredo. O local tem infraestrutura funcional, incluindo área para show, campo de futebol, parque para as crianças, banheiros, centro de visitante e vários restaurantes ao redor. As corredeiras do rio Urubuí ficam à margem de uma praia de areias claras. Essa APA guarda muitas espécies ameaçadas de extinção, como o gavião real e o gato maracajá. Já na APA Caverna do

Muruaga as principais atrações são a fauna local – marrecas-de-asas-azuis e beija-flor brilho-de-fogo.

Figura 12 – Cachoeira de Iracema



Fonte: www.ademir.org

Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora PNDPA e o Turismo de Pesca Esportiva (Barcelos e Balbina)

A Pesca Amadora é uma atividade capaz de gerar desenvolvimento em áreas remotas, substituindo outros tipos de atividades econômicas que degradam o meio ambiente, podendo gerar emprego e renda para as comunidades tradicionais e ribeirinhas e pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida destas populações, por meio da pesca amadora ainda é possível fortalecer outras atividades de apoio à promoção do Turismo de Pesca, e garantir a sustentabilidade dos recursos naturais e culturais.

Figura 13 – Pesca Amadora no Estado do Amazonas



Fonte: www.portalurubui.com.br

O Lago de Balbina está localizado no município de Presidente Figueiredo, o lago é conhecido por sua abundância de peixes, principalmente o tambaqui, peixe utilizado na gastronomia amazônica. A pesca no Lago segue regras pré-estabelecidas pelos participantes, o peixe é devolvido ao lago.

Turismo Rural na Agricultura Familiar – TRAF no município de Rio Preto da Eva

Localizado ao norte do Estado, o município de Rio Preto da Eva integra a região Metropolitana de Manaus. Sua economia é voltada basicamente para o cultivo e a produção de cítricos, e seu território conta com um grande número de sítios e fazendas absolutamente fantásticas para o desenvolvimento do Turismo Rural.

O turismo rural é uma atividade que oferece serviços de hospedagem e passeios, colocando o visitante em contato direto com a natureza e a produção agropecuária. A localização de Rio Preto da Eva, a poucos quilômetros de distância do maior mercado consumidor do Estado,

Manaus, configura-se como um dos maiores mercados promissores nessa modalidade de turismo sustentável.

Figura 14- Casa de Farinha em Rio Preto da Eva



Fonte: www.riopretodaeva.am.gov.br

Turismo de Base Comunitária nas margens esquerda e direita do Rio Negro

A modalidade turismo de base comunitária surge a partir de diferentes modalidades de turismo, além de combinar características de outros conceitos evidenciados como o de ecoturismo, turismo sustentável, turismo cultural, etnoturismo, turismo comunitário sustentável, turismo de base local, turismo rural comunitário dentre outros. Mas há um consenso entre os pesquisadores, o termo turismo de base comunitária valoriza as dimensões, social e territorial dessa prática (COSTA NOVO, 2011)

A modalidade já é uma realidade em algumas localidades do Estado do Amazonas, de acordo com a pesquisadora Costa Novo (2011) em sua pesquisa, foram identificadas comunidades exercendo o turismo de base comunitária e outras com potencial para oferecer a

modalidade. Os municípios citados na pesquisa foram: Careiro da Várzea, Iranduba (concentra o maior número de comunidades exercendo a prática do TBC e com potencial), Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo.

Para exemplificar algumas comunidades que já praticam o turismo de base comunitária elencamos o exemplo das comunidades localizadas nas margens esquerda e direita do rio negro, umas localizadas no município de Iranduba e outras no município de Manaus. As comunidades ora apresentadas fazem parte de dois roteiros de turismo de base comunitária coordenados pelas Organizações não Governamentais – ONGS, Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ (Roteiro Tucorin) e a Fundação Amazonas Sustentável – FAS (Roteiro RDS Rio Negro).

Figura 15 – Roteiro Tucorin - Turismo de Base Comunitária



Fonte: www.ipe.org.br

Figura 16 – Comunidade Nova Esperança do roteiro Tucorin



Fonte: www.ipe.org.br

Figura 17 – Roteiro RDS Rio Negro – Turismo de Base Comunitária

ROTEIRO RDS
RIO NEGRO
MARGEM DIREITA



ROTEIRO
RDS
RIO
NEGRO



TUMBIRA
(92) 99146-4667
Sr. Roberto



Sta. HELENA DO INGLÊS
(92) 99279-6548
Sr. Nelson



SARACÁ
(92) 99335-3541
Sra. Raimunda



SÃO TOMÉ
(92) 99209-0626
Sr. Jacaré



**Nsa. DO PERPÉTUO
SOCORRO DO ACAJATUBA**
(92) 99239-5239
Sra. Marlene



SANTO ANTÔNIO
(92) 99217-2250
Sr. Ambrósio

Fonte: www.fas.org.br

Figura 18 – Comunidade São Tomé do roteiro RDS Rio Negro



Fonte: www.fas.org.br

Durante o levantamento de dados, notamos que no final do ano de 2015 e início do ano de 2016, a gestora da Empresa Estadual de Turismo - Amazonastur e então Secretária de Desenvolvimento Sustentável – SDS firmaram uma parceria com objetivo de beneficiar as atividades ligadas ao turismo sustentável. A parceria foi firmada em 09.02.2016, o acordo de Cooperação Técnica, segundo Oreni Braga, gestora da Amazonastur, visa priorizar as ações voltadas para o turismo em áreas protegidas, nos municípios com apelo turístico e em parques na cidade de Manaus. De acordo com a titular da Amazonastur, o termo de cooperação técnica envolve ainda a parceria na operação do flutuante voltado para o conhecimento e a valorização do turismo em reservas estaduais criadas pela SDS, e a parceria em ações no Parque Sumaúma, o qual tem forte apelo turístico, inclusive para o turismo científico, o turismo de observação de espécies, o turismo de contemplação, o turismo de lazer, entre outros.

O termo de cooperação não foi colocado em prática, porque, após a reforma administrativa efetuada pelo Governador do Estado do Amazonas, José Melo, no mês de março de 2016. A

Secretaria de Desenvolvimento Sustentável – SDS, passou a ser incorporada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Amazonas – SEMA. Houve também a mudança de Secretário da SEMA, com a saída de gestora anterior, a cooperação técnica não saiu do papel.

Figura 19 – O Parque Sumaúma Mistura Natureza e Mitologia



Fonte: www.semas.am.gov.br

Figura 20 – Entrada do Parque Sumaúma



Fonte: www.sema.am.gov.br

Figura 21 – Balsa de Observação Turística – Centro Flutuante



Fonte: www.sds.am.gov.br

Figura 22- Vista Panorâmica da Balsa Informativa



Fonte: www.sds.am.gov.br

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O capítulo quatro foi dividido em dois itens. O primeiro descreve as fases da pesquisa e abordagem metodológica, a pesquisa tem caráter analítico-descritivo com abordagem qualitativa e está organizada em quatro fases. O segundo item explica o procedimento ético da pesquisa, a submissão do projeto ao comitê de ética e a elaboração dos documentos.

4.1. FASES DA PESQUISA E ABORDAGENS METODOLÓGICAS

A dissertação teve caráter analítico-descritivo, com abordagem essencialmente qualitativa. A pesquisa foi organizada em quatro etapas metodológicas principais:

- i)** Pesquisa bibliográfica e documental;
- ii)** Pesquisa de campo, envolvendo observação direta, pesquisa documental, aplicação de questionários e de formulários;
- iii)** Sistematização e análise das informações.
- iv)** Confronto entre a revisão de literatura e os resultados obtidos em campo.

Na primeira fase o ponto inicial no desenvolvimento do trabalho foi uma revisão bibliográfica para a consolidação de um referencial teórico acerca de políticas públicas (PP) e políticas públicas de turismo (PPT). Seguiu-se de uma consulta sobre a como a gestão pública tem contribuído para o desenvolvimento de políticas públicas de turismo sustentável.

A pesquisa documental assemelha-se a pesquisa bibliográfica. A diferença entre elas reside na natureza das fontes. As fontes documentais podem ser de primeira mão, referente àquelas que não recebem qualquer tratamento analítico, como documentos oficiais, gravações, reportagens de jornal, etc. ou de segunda mão, documentos que de alguma forma já foram analisados, por exemplo, relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, etc. (GIL, 2005). Os documentos acessados durante a pesquisa são de primeira mão, não houve nenhuma interferência do pesquisador em relação aos Planos Estaduais de Turismo da Amazonastur. O objetivo era identificar nas PP os componentes de sustentabilidade. Os documentos foram identificados e analisados de acordo com os indicadores de sustentabilidade do Instituto de Hospitalidade e da OMT.

Quanto à abordagem a pesquisa foi qualitativa e exploratória, com aplicação de instrumentos de pesquisa em fontes primárias, advindas das aplicações de entrevistas com os

atores que representam a formulação das políticas públicas em turismo no Estado do Amazonas, e de fontes secundárias provenientes das pesquisas documentais e bibliográficas.

Quanto à abordagem a pesquisa foi qualitativa, a respeito dessa abordagem os dados obtidos permitiram ao pesquisador investigar os problemas mais profundidade, diferente dos procedimentos estatísticos, aplicados em universos grandes ou infinitos. A abordagem qualitativa nos permitiu também analisar e interpretar os dados, as teorias e os fatos (RODRIGUES, 2006).

De acordo com Richardson (1999, p.66) o caráter exploratório é aplicado, quando não se tem informações sobre determinado tema e se deseja investigar o fenômeno. Adequado, a esse estudo, onde a visão geral do objeto de estudo foi feita por meio do levantamento bibliográfico e documental.

A segunda fase consistiu no trabalho de campo executado no período de 17 de dezembro a 30 de janeiro de 2016. Os recursos e instrumentos de coleta de dados utilizados foram: observação direta, aplicação de questionários e preenchimento de formulários junto a Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR; aos membros que compõem o Fórum Estadual de Turismo do Amazonas (ABAV, ABIH, UEA, ABBTUR, Conselho Municipal de Turismo, Fórum de TBC, IPÊ, FAS), aos pesquisadores e técnicos em turismo, aos empreendedores de turismo da comunidade e aos turistas.

O trabalho de campo ocorreu na Comunidade Boa Esperança no Município de Presidente Figueiredo. A definição desta comunidade foi feita durante a aula de qualificação por sugestão de um dos membros da banca.

Os Instrumentos de coleta de dados utilizados foram:

Observação direta: a observação constitui um elemento fundamental para a pesquisa. É na fase de coleta de dados que o seu papel se torna mais evidente (GIL, 1999). A observação direta permite que o pesquisador assuma o papel de espectador, buscando a aproximação para que seja aceito pelo grupo (SPRADLEY, 1980). Essa técnica foi utilizada durante a visita na comunidade a partir do contato mais direto com a comunidade, conversamos com a Presidente dos moradores da Comunidade, que nos orientou a conversamos com os dois principais empreendedores de turismo na comunidade. Percorremos a Comunidade observando os moradores, suas moradias e costumes, e conversando informalmente com eles.

Formulário: o formulário é considerado a forma mais utilizada para se coletar dados qualitativos, contém um conjunto de questões relacionadas logicamente com um problema central

(CERVO E BERVIAN, 2005). É denominado por vezes de entrevista semi aberta. Para este estudo, os modelos utilizados foram focados no empreendimento turístico da comunidade, nos seus aspectos ambientais e na satisfação do turista em relação à infraestrutura, serviços, atrativos e preço. Na aplicação dos formulários as perguntas foram feitas oralmente pelo pesquisador aos entrevistados, o que Gil (2005) denomina como “questionários aplicados com entrevista”. Na Comunidade Boa Esperança o formulário foi aplicado aos dois principais empreendedores de turismo da comunidade, o proprietário do sítio a onde está localizada a Lagoa Azul, o atrativo que tem motivado alguns turistas a visitarem a comunidade e a D. Irinéia que possui um sítio com infraestrutura de lazer, com piscina e outros atrativos.

Questionários: O questionário é destinado à coleta de dados resultante de observações e/ou interrogações, seu preenchimento é realizado pelo próprio investigador (CERVO E BERVIAN, 2005). Este estudo contou com o preenchimento de 02 tipos de questionário por participante, ou seja, um para Amazonastur (órgão oficial de turismo no Estado do Amazonas) e outro para a Sociedade Civil (Trade, Ongs, COMTUR, Fórum estadual, Instituição de Ensino Superior em Turismo, Pesquisadores e Técnicos em Turismo, Sindicatos) cujo objetivo foi levantar informações sobre a participação da Sociedade Civil no processo de elaboração das PP de Turismo do Estado. A aplicação desses questionários forneceu os subsídios necessários para uma avaliação do tipo de estratégia utilizada pelo Estado para a formulação das PPT.

Questionários também foram aplicados a turistas. A aplicação dos questionários junto aos turistas foi realizada no próprio município de Presidente Figueiredo, durante a visita de um grupo de turistas. Como eles estavam hospedados em Manaus, as perguntas referentes, a infraestrutura, hospedagem, preço, atrativos foram direcionadas a cidade de Manaus, o que não invalida a pesquisa, porque a mesma faz parte dos Polo de Turismo que estão citados nos Planos Estaduais de Turismo. Foram aplicados 20 questionários, com uma amostra intencional-representativa, porque o objetivo da pesquisa não era quantitativo e sim descrever a percepção dos turistas a cerca da contribuição da gestão pública para o desenvolvimento do turismo sustentável. Por isso, usamos como indicadores as dimensões do Plano de Turismo do Estado Vitoria Régia (2006-2010).

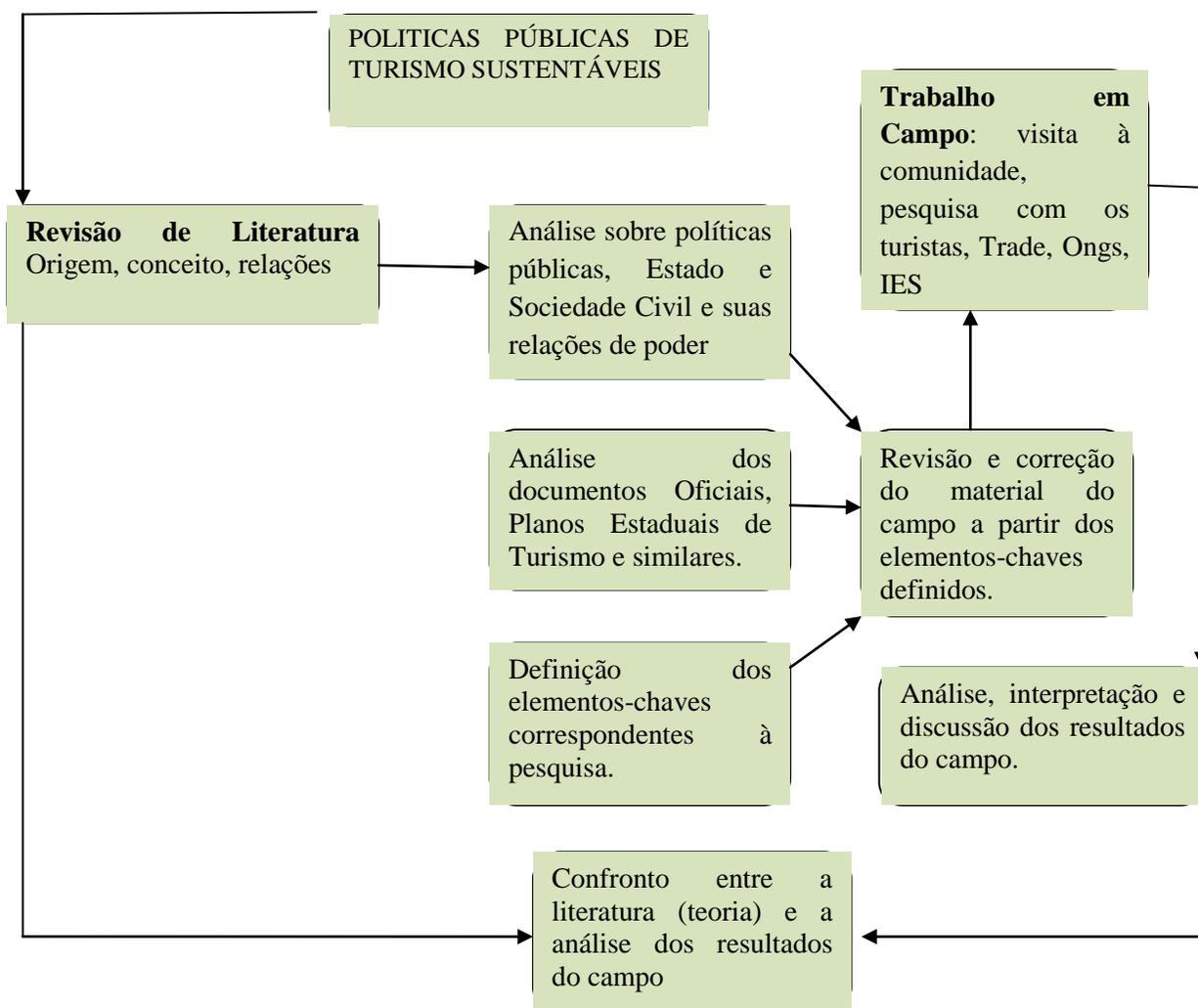
A terceira etapa contemplou a sistematização e análise das informações obtidas em campo. Neste momento, foi analisado e interpretado como a comunidade visitada respondeu a cada

dimensão proposta, assim como os representantes de entidades e órgãos visitados, conforme se encontra descrito na etapa anterior. Seu produto expressa-se nos resultados da pesquisa.

Após o registro das informações, as respostas foram transcritas, preservando de forma fidedigna as informações, garantindo o máximo de clareza e precisão no momento da análise. Durante o processo de análise e interpretação dos dados foi adotada a técnica de análise de conteúdo das informações. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo, enquanto método é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Segundo a autora as diferentes fases da análise de conteúdo estão organizadas em torno de três Polo: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação.

Na última etapa se desenvolveu um paralelo entre o referencial teórico de Políticas Públicas/ Turismo Sustentável e os resultados da pesquisa de campo. A partir de uma releitura da teoria a luz dos resultados de campo, o estudo analisa a contribuição da gestão estadual de turismo no processo de desenvolvimento das Políticas Públicas para o Turismo Sustentável no Amazonas. A **Figura 23** a seguir demonstra o fluxo realizado para o desenvolvimento pesquisa.

Figura 23 – Designe da Pesquisa



4.2. PROCEDIMENTOS ÉTICOS

A pesquisa foi encaminhada para aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFAM para verificação dos critérios éticos da pesquisa. A aprovação está sob o número do CAAE54251216. 3.0000.5020, número do parecer 824.4979.

Com objetivo de verificar a contribuição das políticas públicas de turismo para o Estado do Amazonas, o pesquisador selecionou representante do Estado, Sociedade Civil e do Trade (Mercado). Ao final os participantes da pesquisa foram representantes e técnicos da Empresa Estadual de Turismo – Amazonastur; do Fórum Estadual de Turismo; do Conselho Municipal de

Turismo – COMTUR; do Fórum de Turismo de Base Comunitária composto pela TBC, ABIH, ABAV, ABBTUR; de dois empreendedores de Turismo da Comunidade Boa Esperança no Município de Presidente Figueiredo e 20 Turistas que visitavam a Comunidade.

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Amazonas, em Março/2016, depois de resolver as pendências, identificadas pela CEP, em relação à submissão dos documentos, o projeto foi aprovado em Abril/2016.

5. RESULTADOS DAS ANÁLISES

Este capítulo foi dividido em dois itens, o primeiro descreve e analisa os resultados da pesquisa documental. Os documentos analisados foram às políticas públicas de turismo publicadas pela Amazonastur nos Planos de Turismo de 2003-2007; no Plano Vitória Régia (2006-2010) e no APL (2009-2012). O segundo item descreve e analisa os resultados das pesquisas em campo realizada com a Sociedade Civil (Trade, Associações, Fórum, Conselhos, IES, Pesquisadores, Técnicos), com os Empreendedores de Turismo da comunidade Boa Esperança e com os Turistas. As pesquisas foram realizadas com objetivo de demonstrar o efeito das PP de turismo para os atores do sistema de turismo e descrever a percepção do empreendedor de turismo da comunidade e do turista sobre o turismo no Amazonas.

5.1. DOS DOCUMENTOS

Nesta seção recorreremos a uma análise das informações coletadas através da produção documental de domínio público, em específico os Planos de Turismo da Amazonastur de (2003-2007) e (2006-2010) os Arranjos Produtivos Locais – APL de Turismo Ecológico e Rural (2008-2012) estratégias do Plano de Desenvolvimento Econômico do Amazonas e entrevistas realizadas na pesquisa de campo com os técnicos em turismo, identificados nesse tópico (5.1) como MG e EG com o intuito de articulá-las e interpretá-las para um resultado fiel a realidade atual.

5.1.1. Plano de Turismo do Estado- PTE (2003-2007)

O objetivo da análise dos documentos oficiais foi: verificar os componentes de sustentabilidade das políticas públicas de turismo do Estado do Amazonas. O PTE (2003-2007) compreende o período em que foi criado o Ministério do Turismo e implantada a gestão descentralizada do turismo, portanto, o PTE apresenta conexões com o Plano Nacional de Turismo (PNT) do período de 2003-2007.

Os princípios gerais do Plano de Turismo do Estado do Amazonas (2003-2007) são: sustentabilidade social, ambiental, cultural e econômica; desenvolvimento turístico regional, com valorização das especificações locais; respeito à legislação em vigor, da ética e da gestão da responsabilidade sustentável; a democratização do acesso ao turismo: da informação e ao poder de decisão social na questão turística; fomento ao associativismo, cooperativismo e pequenos empreendimentos; embasamento científico, técnico e social do desenvolvimento do turismo, com base na gestão de responsabilidade sustentável.

De acordo com o Indicador de Sustentabilidade (IS) do Instituto de Hospedagem, o turismo deve contribuir para o fortalecimento das economias locais, a qualificação das pessoas, a geração crescente de trabalho, emprego e renda e o fomento da capacidade local de desenvolver empreendimentos turísticos. Além, de buscar e promover mecanismos e ações de responsabilidade social, ambiental e de equidade econômica, inclusive na defesa dos direitos humanos e do uso da terra, mantendo ou ampliando, em médio e longo prazo, a dignidade dos trabalhadores e comunidades envolvidas;

Dos nove princípios gerais, quatro deles cita diretamente a preocupação com o desenvolvimento sustentável do turismo. Onde o objetivo principal do Plano de Turismo do Estado é: “transformar o Amazonas em um destino turístico diferenciado, competitivo, ecologicamente correto, sustentavelmente viável, economicamente distribuidor de renda, promovendo emprego, cidadania e responsabilidade da gestão social, econômica e cultural”

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo do Estado do Espírito Santo (2015-2025) foi desenvolvido priorizando o desenvolvimento sustentável, ou seja, todos os projetos e ações voltados à atividade turística possuem componentes sustentáveis. Por exemplo, em seu projeto de Qualificação das cidades turísticas, um dos objetivos é prover as cidades de água, energia, comunicação, transporte público, segurança, coleta de lixo e tratamento de esgoto. Diferente do Plano de Turismo do Estado do Amazonas que estabelece para os municípios com potencial turístico, ações voltadas para a infraestrutura turística.

Dos objetivos específicos do Plano de Turismo do Amazonas destacamos os seguintes: desenvolver a gestão estratégica das atividades do turismo no Amazonas, articulando o desenvolvimento institucional, empresarial, social do segmento, integrada a dinâmica econômica regional, nacional e internacional; trabalhar o diagnóstico, a pesquisa, a implementação de ações, projetos e programas de integração entre os agentes da cadeia produtiva do turismo; ampliar e melhorar a infraestrutura turística dos municípios do Amazonas; fomentar o balanço social do turismo no Estado do Amazonas, a partir do trabalho das empresas, instituições e pessoas.

Dos nove objetivos citados, somente três estão diretamente direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável. Os demais tratam do desenvolvimento econômico voltado a promoção e marketing.

O turismo deve estabelecer procedimentos éticos de negócio visando engajar a responsabilidade social, econômica e ambiental de todos os integrantes da atividade,

incrementando o comprometimento do seu pessoal, fornecedores e turistas, em assuntos de sustentabilidade desde a elaboração de sua missão, objetivos, estratégias, metas, planos e processos de gestão (IH, 2005)

Para EG (2016) *o adjetivo sustentável aos poucos vai gerando desconfiança na população que o busca. Portanto, a utilização do termo em campanhas de marketing turístico deve passar por análise criteriosa de quem o faz.*

Das políticas setoriais do PTE (2002-2007) apresenta a gestão compartilhada do turismo através do Fórum Estadual de Turismo, grupos de trabalho, sociedade organizada, instituições empresariais e do terceiro setor, fortalecendo ações comuns do governo do Estado e Prefeituras. As políticas setoriais evidenciam no documento a preocupação com a participação dos atores que constituem o turismo no Estado. Outra evidência do componente social é a preocupação do desenvolvimento das comunidades e das pessoas. Porém, não apresenta ações visando à criação das instâncias de governança por meio de cooperação técnica e financeira. Como ocorre nos Planos de Turismo dos Estados do Pará, do Ceará e do Espírito Santo.

A criação e o fortalecimento de Instâncias de Governança são ações características de gestões que deixaram de adotar a estratégia de fazer políticas públicas de “cima pra baixo” e adotaram um enfoque participativo. A Instância de governança do turismo pode ser conceituada como uma organização social que conta com a participação de representantes do poder público da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado território (país, Estado, município) (MTUR, 2016).

As estratégias de atuação do PTE (2003-2007) são: municipalização do Turismo, como descentralização do planejamento com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política; desenvolvimento da cadeia produtiva, dos Arranjos Produtivos Locais – APLs, incubadoras e empresas de base comunitária; estabelecer a gestão estratégica do turismo com base participativa, envolvendo a comunidade; desenvolvimento do turismo em áreas naturais; gestão e implementação do Proecotur; incentivar o estabelecimento de uma rede de desenvolvimento sustentável do turismo, com base comunitária, utilizando a metodologia Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – DLIS

As estratégias estão em conexão com as do Plano Nacional de Turismo - PNT e fazem parte do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, portanto, não é um item específico do Estado

do Amazonas, o que podemos perceber é que o Plano Nacional de Turismo – PNT possui componentes de sustentabilidade.

É possível perceber que há conexão do Plano de Turismo do Estado e o Plano Nacional de Turismo – PNT (2003-2007) com o Plano de Turismo do Estado – PTE (2003-2007) em relação às diretrizes do PNT, ou seja, são políticas públicas federais e não estaduais que contemplam as dimensões de sustentabilidade: social, ambiental, econômica, cultural, político e territorial. O PTE não apresenta, portanto, diretrizes formuladas a partir das especificidades da região.

Como estratégia de desenvolvimento regional, o Estado do Espírito Santo, propõem em seu Plano de Turismo, ações de apoio, sendo elas: estimular a contratação de técnicos e tecnólogos de turismo, através de concurso público nos órgãos estaduais e municipais; intensificar, nos municípios (prefeituras), a fiscalização do uso e ocupação do solo; estimular os municípios a participarem das políticas regionais do turismo; apoiar iniciativas que visem ao aprimoramento da gestão pública do turismo, através de melhoria da competência técnica dos gestores; incentivar e apoiar a estruturação organizacional para a implantação do COMTUR e Secretaria de Turismo na esfera municipal; incentivar o desenvolvimento de Planos Municipais de Turismo.

As fontes de financiamento que subsidiaram os programas citados no Plano de Turismo Estadual (2003-2007) voltados ao desenvolvimento do turismo sustentável foram: Programa de Financiamento ao Turismo Sustentável – FNO TURISMO (2002 a 2008), Programa Ações de Municipalização do Turismo – PNMT (2000 a 2008).

No período de 2000 a 2005 o PNMT desenvolveu oficinas em municípios do Estado considerados com potencial turístico pelo Ministério do Turismo. O Programa ofereceu oficinas e treinamentos, por meio do SEBRAE e SENAC.

O Programa de Preservação do Patrimônio Cultural – MONUMENTA/BID este fundo foi utilizado para a 1ª etapa de revitalização do centro histórico e cultural da cidade de Manaus, área que compreende a Praça da Matriz, a Igreja Nossa Senhora da Conceição, Relógio. Porém, depois de 2008, a área ficou abandonada cercada por tapumes que demonstravam como os patrimônios ficariam após o restauro. Atualmente a Prefeitura de Manaus aguarda a liberação da 2ª parte do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/BID para continuar o restauro e concluir a infraestrutura na praia da Ponta Negra.

O Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR (2008). De acordo com os levantamentos de dados o Programa foi dividido em três etapas, onde

foram oferecidas oficinas e treinamentos para sensibilizar os moradores a cerca da importância do Ecoturismo, o objetivo era que os moradores recebessem bem os turistas e também desenvolvessem ações empreendedoras no município, por meio das orientações do SEBRAE, abertura de hotéis, pousadas, restaurantes, café da manhã regional. Não existe um documento formal nem da Amazonastur (MTur) e nem da SDS (MMA) descrevendo às ações realizadas e os resultados. Porém, o Ministério do Meio Ambiente em 2009 divulgou uma nota por meio da sua Assessoria de comunicação informando que o PROECOTUR instalou Centrais de Atendimento aos Turistas em cinco municípios do Estado, a saber: Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Manaus, Presidente Figueiredo. Este último identificado como o município referência do Ecoturismo no Estado do Amazonas.

Não podemos avaliar com precisão a eficácia, eficiência e efetividade dos objetivos, metas e ações do Plano de Turismo Estadual (2003-2007) porque, conforme já dito anteriormente, não há documentos oficiais que demonstrem os resultados.

Plano Estadual Vitória Régia (2006-2010)

O Plano Estadual Vitória Régia foi desenvolvido por uma consultoria, a Indústria Criativas – Estratégias e Projetos. O texto de abertura faz alusão à importância do turismo sustentável por meio da citação da Comissão de Brundtland (1987) que define o desenvolvimento sustentável como aquele que “satisfaz as necessidades da atualidade sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer às suas”.

Neste contexto, o turismo sustentável é a forma de turismo que facilita o desenvolvimento sustentável ou que se realiza de maneira a preservar os recursos naturais, respeitar as Comunidades locais, garantindo o desenvolvimento econômico. No que diz respeito ao meio ambiente, o turismo sustentável é aquele que propicia a preservação da biodiversidade das áreas em questão e conserva os recursos naturais (hídricos, de fauna e flora), estabelecendo um sistema de manejo dos recursos. Já em relação aos aspectos sociais e culturais, o turismo sustentável aumenta a participação dos membros das Comunidades e o controle sobre suas vidas, fortalecendo seus valores e sua identidade.

Por sua vez, no que tange ao aspecto econômico, o turismo sustentável é aquele que gera emprego, distribuição de renda e multiplicadores econômicos, melhorando a qualidade de vida das gerações atuais e possibilitando condições de continuidade para as gerações futuras. Somente

a interação de todos os envolvidos com a atividade turística pode garantir a sustentabilidade. O papel dos gestores em turismo é otimizar os impactos positivos e minimizar os negativos. Somente dessa forma o turismo será efetivamente um meio para promover o bem estar social e entrar na pauta econômica dos Municípios, Estados e países. Nesse contexto surge a importância do planejamento em turismo.

Os preceitos para o desenvolvimento do Turismo no Estado do Amazonas que constam no Plano Vitória Régia são: a natureza é conservada no Amazonas; O turismo traz benefícios sociais e econômicos para a população amazonense; a cultura local é valorizada e preservada; os recursos humanos empregados no turismo são qualificados e bem remunerados; a comunidade e empresariado entendem a importância do turismo para o Estado; O morador recebe bem seu visitante; Os setores público, privado e terceiro setor interagem para a melhor gestão do turismo;

De acordo com os indicadores de sustentabilidade do Instituto de Hospitalidade, em todas as fases de implantação e operação, o turismo deve adotar práticas de mínimo impacto sobre o ambiente natural, monitorando e mitigando efetivamente os impactos, de forma a contribuir para a manutenção das dinâmicas e processos naturais em seus aspectos paisagísticos, físicos e biológicos, considerando o contexto social e econômico existente. O turismo deve reconhecer e respeitar o patrimônio histórico-cultural das regiões/localidades receptoras e ser planejado, implementado e gerenciado em harmonia às tradições e valores culturais, colaborando para seu desenvolvimento.

Se compararmos os componentes de sustentabilidade dos preceitos do Plano Vitória Régia com os indicadores de sustentabilidade das Organizações das Nações Unidas – ONU e do Instituto de Hospitalidade – IS, podemos afirmar a preocupação da gestão pública em desenvolver o turismo sustentável no Estado. Porém, se comparamos esses componentes com as entrevistas realizadas junto ao Trade, a sociedade civil, os turistas e os empreendedores de turismo comunitários, verificamos a distancia existente entre a proposta e a implementação. O que percebemos é um discurso teórico a cerca do desenvolvimento do turismo sustentável e a prática do turismo voltado ao mercado e ao lucro imediato regida por uma gestão centralizadora que utiliza a estratégia de políticas públicas “de cima pra baixo”.

Arranjos Produtivos Locais – APL de Turismo (2009-2012)

Os Arranjos Produtivos Locais – APL do Turismo Ecológico e Rural, são estratégias do Plano de Desenvolvimento do Estado, foram desenvolvidos pelo Núcleo Estadual de Arranjos Produtivos Locais – NEAPL sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento do Estado - SEPLAM, suas ações se concentraram no Polo Manaus, que abrange os seguintes municípios, Manaus, Babelos, Parintins, Iranduba, Manacapuru, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga.

Conforme consta no capítulo três dessa dissertação o principal desafio do Plano era transformar o Amazonas em um destino turístico diferenciado, competitivo, ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo, distribuindo renda, promovendo emprego, propiciando a cidadania, o resgate e a valorização da cultura local. A estratégia proposta pelo NEAPL para enfrentar tal desafio e alcançar os objetivos foi assim formulada: desenvolver e implantar a cadeia produtiva; gerar negócios, renda e emprego no segmento; implementar a infraestrutura turística; desenvolver produtos turísticos sustentáveis; regionalizar o turismo por meio do segmento Rural; estabelecer a gestão do segmento com base participativa, envolvendo a comunidade; capacitar e qualificar a mão-de-obra local. O período para execução compreendeu os anos de 2009 e 2012. De acordo com o documento oficial da Amazonastur a viabilização financeira foi feita em parceria com o Ministério do Turismo, tendo como coordenadora e executora a Amazonastur.

Embora o conteúdo na íntegra apresente ações voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável, principalmente no que tange Programa Nacional de Turismo Rural na Agricultura Familiar – PNTRAF, e os PNDPA, PROECOTUR, PRT, programas já citados nos Planos de Turismo Estadual (2003-2007) e Vitoria Regia (2006-2010), não há documentos oficiais relatando os resultados da execução dos APL, portanto, não podemos analisar sua implantação.

O problema das políticas públicas de turismo no Amazonas é a descontinuidade, a falta de foco, a dispersão e a centralização da informação e dos seus resultados. Por isso, alguns programas, como PROECOTUR Turismo Rural na Agricultura Familiar e o Programa de Pesca Amadora não tiveram todas as suas etapas concluídas e as etapas implementadas não foram monitoradas e nem avaliadas. É preciso que o órgão de turismo do Estado perceba a importância do envolvimento de todos os atores. Os planos ou ações precisam ser discutidos em conjunto antes, durante e depois, os planos de turismo precisam ser implantados, monitorados e avaliados continuamente, por meio de relatórios que possam mensurar os resultados de cada meta ou objetivo (MG, 2016).

Síntese da Análise dos Documentos

Em uma análise geral é indiscutível que os Planos de Turismo do Estado (2003-2007 e 2006-2010) e as estratégias do APLs (2009-2012) analisados apresentam componentes de sustentabilidade o que responde ao objetivo da pesquisa: verificar os componentes de sustentabilidade das políticas públicas de turismo do Estado. Porém, não podemos precisar a eficácia, eficiência e nem a efetividade dessas ações sustentáveis, porque não há documentos oficiais relatando os resultados.

A ausência de metodologias para avaliar os resultados para as Políticas Públicas em de Turismo - PPT não é uma limitação somente do Estado do Amazonas, o próprio Plano Nacional de Turismo e o Programa de Roteiro Turístico não possuem relatórios que demonstrem sua eficácia. Infelizmente o País, e não apenas o Estado do Amazonas é farto em planos e muito pobre em monitoramento e avaliação. Assim, os planos se sucedem sem que se saiba o que deu certo e o que não deu e, sobretudo, as razões dos sucessos e fracassos.

As avaliações são importantes para diagnosticar as limitações e evitar a reincidência de erros, é um instrumento eficaz na elaboração do planejamento em qualquer atividade e não apenas no turismo. Na ausência de resultados técnicos, os planos acabam se tornando apenas discursos. Tomazzoni (2006) afirma que o discurso, enquanto forma de representação simbólica das relações de forças entre grupos no campo da política, “é uma das principais estratégias de conquista de poder no mundo atual” (p. 341).

É neste sentido que utilizamos o termo “discurso” nesta análise, no sentido empregado por Foucault (1971) em seus estudos e nas relações de saber e poder. É importante destacar que o discurso não é uma construção individual, mas uma construção social e esta só pode ser analisada dentro do seu contexto histórico e social. Desta maneira, o discurso reflete, necessariamente, uma visão de mundo vinculada a seus autores e à sociedade na qual está inserido.

O estudo da análise do discurso do turismo é recente. Poucas são as produções científicas existentes neste sentido. Neste contexto, quando nos referimos ao discurso oficial do turismo, sabemos que o ator que o produz é o Governo. Governo é sempre um singular que esconde um plural. Por isso é fundamental se perguntar quando o Governo apresenta um plano, quais os interesses que ele está vinculado e qual a sua finalidade. É importante identificar também quem são os receptores deste discurso, porque o discurso do turismo pode ser dirigido, por exemplo, aos turistas, às comunidades hospitaleiras, a estudiosos e interessados na área, conforme

Tomazzoni (2006). Mas, sobretudo, eles são dirigidos, de um lado aos empresários e investidores e, de outro à opinião pública, para ampliar e consolidar a legitimidade do Governo.

De acordo com Coriolano (2005), o discurso em torno do turismo é um repertório polêmico, em que a disputa acontece entre os interessados, numa relação tensa de alterações de sentidos, configurando-se como uma prática de resistência e afrontamento. Há um terreno comum. Todos defendem a ideia da sustentabilidade, mesmo os maiores degradadores ambientais, como madeireiros. Mas, a sustentabilidade é definida de maneira distinta, pois em alguns casos se defende os grandes investimentos, os grandes hotéis, as grandes empresas; em outros estão presentes os interesses de pequenos e médios empreendedores, hotéis e agências. Em outros ainda, os dois estão presentes, com distinção de espaços e públicos. Em Alagoas, por exemplo, o litoral sul foi destinado a grandes resorts, com público, sobretudo, do sul do País e do estrangeiro; no litoral norte impera as pequenas e médias empresas, com público do sul do País e do próprio Nordeste, embora aos poucos a realidade vá se mesclando

O discurso do turismo segue os padrões da sociedade centrada no mercado. Nos dias de hoje, o mercado é cada vez mais a força modeladora da sociedade, e o tipo peculiar de organização que corresponde às suas exigências assumiu o caráter de um paradigma para a organização de toda a existência humana. Nessas circunstâncias, os padrões do mercado, para pensamento e linguagem, tendem a tornar-se equivalentes aos padrões gerais de pensamento e linguagem (RAMOS, 1989, p. 92).

Uma sociedade que segue os padrões de mercado, para pensamento e linguagem, tende a enxergar o turismo como uma atividade puramente econômica, mercadológica, rentável. Com isso considera apenas o atributo econômico do fenômeno turístico. O discurso do Governo com relação à atividade turística é comumente associado a ideias de turismo como: “gerador de emprego e renda”, “indústria sem chaminés”, “fator de aquecimento da economia”, “fator de geração de desenvolvimento sustentável”, “economicamente sustentável”, “ecologicamente correto”, “qualidade de vida para as comunidades”, entre outras.

Como podemos verificar o discurso oficial apresenta inúmeras vantagens para justificar os investimentos cada vez maiores na atividade turística, que tem sido muitas vezes a alternativa estratégica prioritária nos planos de governo, principalmente nos Estados em que a paisagem natural é vista como mercadoria. E nesses locais o turismo vem sendo marcado notavelmente pelo paradigma do desenvolvimento sustentável (FRATUCCI, 2007), mas na sua vertente

dominante nas instâncias multilaterais com forte ênfase na economia, atualmente denominada de verde (NASCIMENTO, 2012).

Coriolano afirma que “o discurso oficial do turismo pode ser apreendido a partir de documentos formais e informais, como planos de governos, planos plurianuais, mensagens as Assembleias legislativas, planos setoriais, diretrizes e programas de políticas de turismo, e discursos orais, dentre outros” (2006, p. 80). A autora ainda destaca que nesses discursos se constata a preferência pelo turismo internacional e pela busca de divisas.

Como prova do que foi afirmado acima, podemos identificar nos Planos de Turismo do Estado do Amazonas algumas “falas” acerca do turismo. Os tópicos seguintes representam partes dos textos que compõem os documentos oficiais da Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas - Amazonatur que nos dão referências para a construção do perfil do discurso oficial do turismo nos âmbitos estadual e federal, tendo em vista que nos Planos há conexão entre as Políticas Públicas de Turismo Federal e Estadual.

Discurso do turismo como fator de geração de emprego e renda

É bastante comum, no discurso oficial, que o turismo seja destacado por seus aspectos econômicos. A importância econômica da atividade é usada para justificar todos os incentivos e investimentos do Governo no setor. De acordo com Cooper et al (2001, p. 158), “são as vantagens econômicas que apresentam as principais forças propulsoras para o desenvolvimento da atividade”.

Para Wahab (2001), o turismo contribui significativamente com a distribuição de renda e é o setor econômico que mais gera empregos, impulsionando o poder aquisitivo dos aglomerados industriais e comerciais. O efeito multiplicador do turismo é classificado como impacto indireto e definido como a propriedade de gerar transações diversas e um montante maior do que a recebida de um turista (TOMAZZONI, 2006, p. 345).

Nos documentos é possível encontrar trechos como, o Ecoturismo é exemplo de desenvolvimento sustentável. Cria empregos, melhora a vida da comunidade local e preserva o meio ambiente. [...] A experiência mostrou que não é possível só preservar a natureza. Nós temos de encontrar alternativas econômicas que gerem empregos e contribuam para a proteção do meio ambiente. O ecoturismo é uma dessas alternativas (CARDOSO, 1995). Notamos, assim, que o

discurso oficial do turismo gerador de emprego e renda é generalizado, independente do de partido político que está no governo.

O discurso oficial do turismo é marcado por vantagens econômicas e de geração de emprego e renda. Coriolano (2005) afirma ainda que “ideias dominantes são divulgadas, propaladas até a formação de um discurso coletivo, daí porque todos afirmam que o turismo é gerador de emprego e renda”. A autora afirma que esta mentalidade dos governos, empresários e às vezes até das comunidades, corre o risco de se tornar uma vigência.

Discurso do turismo como promotor de desenvolvimento sustentável

O turismo é muitas vezes situado como opção para o desenvolvimento sustentável em países, como também no nosso em Estados e municípios, chegando às vezes a ser apresentado como a solução para todos os problemas locais (FRATUCCI, 2007). Para Coriolano (2005, pp. 53-54), esta superestimação do desempenho da atividade criou falsas expectativas, “pois o turismo, por si mesmo não oferece possibilidade de solução dos problemas, não tem condições de desenvolver regiões pobres, nem de distribuir a riqueza do país”. O discurso do governo garante que o Estado está a caminho do desenvolvimento, e que este é o caminho certo, pois não há outro, os obstáculos deverão ser vencidos. Enfim, um discurso economicista e ufanista.

Em geral os discursos oficiais adotam normas e posicionam-se a favor da iniciativa privada com políticas indutivas da economia, engrandecem o mercado e omitem sua missão. No mais das vezes os governos evitam fazer interlocuções com seus críticos, não estão dispostos a ceder seus pontos de vistas e, quando incorporam em seus discursos a ideia de comunidade e inclusão social, o fazem para se legitimar, mais que isso, para cooptar os movimentos e as resistências sociais. Assim, as políticas de turismo são sistemas logísticos globais sob o comando de corporações e bancos internacionais que se sobrepõem à lógica dos governos estaduais e municipais, redirecionando-as para interesses globais, embora guardem relativamente especificidades regionais (CORIOLANO, 2005, p. 54)

Portanto, o discurso do Estado tem defendido a bandeira do efeito multiplicador do turismo e da geração de emprego e renda, muitas vezes citando inclusão social e preservação ambiental como argumentos para validar e legitimar suas ações. E, neste processo de legitimação, o desenvolvimento sustentável surge como um discurso de fácil aceitação e assimilação no meio governamental, como se sua simples evocação já resolvesse todos os problemas ambientais,

sociais e econômicos automática e inequivocamente. Com variabilidade de usos e diversidades, em distintos contextos, a palavra sustentabilidade é empregada como “a palavra mágica” (LIMA, 2003).

No âmbito federal, a sustentabilidade do turismo é um tema que tem merecido destaque: “o turismo é uma atividade estratégica, um instrumento maior para reduzir as desigualdades estruturais e sociais e levar postos de trabalho a todos os lugares. [...] (MTur, 2016). Para o Governo do Estado, este também é um discurso bastante comum. Como consta nos Planos do governo do Estado “é necessário proporcionar um turismo sustentável, que gere renda e empregos”

5.2. DAS ENTREVISTAS

A primeira entrevistada programada foi com a atual gestora da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas – AMAZONASTUR, Oreni Braga Campelo presidente do órgão desde o ano de 2003. Portanto, são 14 anos de atuação à frente da AMAZONASTUR. Formada em Ciências Contábeis, com especialização com pós-graduação Lato Senso em Ecoturismo pela Universidade Federal do Amazonas- UFAM.

Os formulários foram enviados para o gabinete da presidência, em 17.12.2015, seguindo a orientação do Sr. Jordan Fonseca Gouveia, então Diretor de Turismo. O Diretor de Turismo foi desligado, em janeiro, após a reforma administrativa realizada pelo Governador José Melo, pois a diretoria de turismo foi unificada com a diretoria de marketing. Hoje (30/04/2016) quem responde pelas duas diretorias é o Sr. Nickolas Cabral dos Anjos. Ressaltamos que os formulários foram também enviados para o diretor executivo.

Previendo a descontinuidade das ações, reenviamos os formulários novamente solicitamos que o responsável por receber as mensagens do gabinete acusasse o recebimento. As mensagens informavam com clareza o tempo limite para a devolução dos documentos. Porém, até o fechamento desta pesquisa não obtivemos resposta e nem justificativas da AMAZONASTUR. Com intuito de dar seguimento as pesquisas e alcançar os objetivos propostos, foi feito um levantamento de dados no site oficial da Amazonastur www.visitamazonas.am.gov.br e a entrevista com dois técnicos em turismo.

A AMAZONASTUR, de acordo com os dados e registros fotográficos publicados no site da Instituição, investe efetivamente na captação de turistas e no fortalecimento da marca

“AMAZONAS”. Suas principais ações são: participação em feiras nacionais e internacionais vendendo a marca e os produtos do Amazonas, ou seja, a paisagem natural agregada aos alojamentos de selva. A cultura comercializada nas feiras associa o imaginário indígena ao festival folclórico dos bois do município de Parintins.

Questionados sobre as políticas públicas desenvolvidas pela Amazonastur e o meio de comercialização da marca Amazonas os técnicos responderam.

São Incipientes, limitando-se a ações desenvolvidas por algumas entidades do Fórum Estadual de Turismo. Um modelo frouxo e inacabado. Um reflexo da política de turismo no Brasil, a qual passou a ganhar um formato mais sólido a partir de 2003. Até então, o Brasil nunca havia realizado e executado um plano de turismo, institucionalmente formalizado e diante de uma pasta exclusiva (Ministério do Turismo). (...) O Amazonas institucionalizou o seu primeiro plano de turismo em 2007, para o quadriênio 2007-2011. A organização e gestão devem fazer parte de todas as atividades humanas, e com o turismo não é diferente, pois: como administrar visitantes e visitados; cuidar da natureza e dos patrimônios culturais se não há um roteiro para isso? (EG, 2016).

Podemos dizer que as ações da Empresa Estadual de Turismo – Amazonastur enfocam os eventos como estratégia de captação de turistas nacionais e internacionais. Em vista dos poucos resultados divulgados aparentemente esta estratégia é utilizada com frequência. O Festival Folclórico de Parintins é o evento com maior destaque e investimento por parte do Estado e da iniciativa privada. As ações são voltadas ao turismo cultural, porém o discurso é próprio do turismo de massa, com o apelo de gerar emprego para a localidade e divulgar a cultura local.

O Amazonas possui somente algumas catalogações sobre os seus patrimônios, devido a trabalhos investigativos escassos e/ou limitados. A consequência disso é uma “venda” incorreta de seus atrativos e produtos turísticos. Exemplo: inserir em um pacote turístico um passeio a uma “comunidade indígena na selva”. É necessário verificar: se a comunidade se reconhece como indígena ou se tem somente a descendência indígena; se o termo selva é adequado. Se assim não o for, o turismo sustentável se equivoca e regride para turismo de massa (MG, 2016).

O investimento na promoção de eventos é uma excelente estratégia para captar turistas, porém, os eventos não podem ser a única estratégia de um Estado, é necessário formular diretrizes para todos os Polos, investindo em alternativas de estratégias, concomitantemente com os eventos.

Embora a Amazonastur participe dos Editais publicados pelo Ministério do Turismo, as propostas demonstram a ausência de investimento em outros seguimentos da atividade turística, como o turismo de base comunitária, turismo gastronômico, turismo de pesca. Por exemplo, em 2015, o Ministério do Turismo – MTur abriu o edital 001/2015 (24.07.2015/1) para propostas de

valorização da gastronomia regional como fator de diferencial de competitividade do destino turístico, contemplando o Polo Amazônico (Iranduba, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva) O edital tinha como objetivo apoiar as ações que valorizassem a cultura e o destino turístico ressaltando a gastronomia regional. O valor orçado foi de 3.000,000, 00 (três milhões de reais) sendo disponibilizado até 300, 000,00 (trezentos mil reais) para cada projeto aprovado e habilitado.

A proposta não foi aprovada nos seguintes critérios: o projeto não contemplava ações de promoção de produtos pesqueiros no setor turístico brasileiro; não havia documentos que comprovassem experiência na execução de ações relacionadas à gastronomia do destino envolvendo os atores locais; o projeto não contemplava nenhuma ação que disseminasse as boas práticas para serviço de alimentação. Porém, é possível identificar nos Planos Estaduais de Turismo do Amazonas políticas direcionadas ao turismo de base comunitária, ao turismo de pesca e ao turismo rural na agricultura familiar, como forma de valorizar a cultura local.

Embora a Temporada de Transatlânticos não esteja citada nas Políticas Públicas de Turismo – PPT do Estado, ela representa uma estratégia de captação de turistas, a temporada existe há mais de dez anos, é realizada pela prefeitura de Manaus, por meio da Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos-MANAUSCULT em parceria com a Amazonastur, acontece no período de maio a outubro De acordo com os dois órgãos a chegada dos transatlânticos gera um fluxo de aproximadamente 17 mil turistas durante o período, o que segundo eles, aquece o turismo receptivo (MANAUSCULT, 2015)

Figura 24 – Navio Princes



Como forma de consolidar a estratégia de vender a marca “Amazonas” e captar eventos nacionais e internacionais para o Estado do Amazonas, a AMAZONASTUR, concluiu em 12 de dezembro de 2015 a obra do Centro de Convenções Vasco Vasques, que deveria ter sido entregue antes da Copa de 2014. O empreendimento fazia do pacote de obras para a Copa 2014 juntamente com a Arena da Amazônia, porém, as obras não foram concluídas. Após a sua inauguração, os eventos realizados foram de caráter local, como a feira de artesanato natalino, eventos institucionais e eventos culturais com atrações locais. Outros dois eventos, também de âmbito local foram realizados no Centro de Convenções no início do ano (2016), os dois promovidos pela Associação Brasileira de Bares e de Restaurantes - ABRASEL, voltados à gastronomia, um com amostra de sanduíches e o outro com apresentação de Chefes de restaurantes nacionais e locais.

Figura 25 – Feira de Artigos Natalinos



Fonte: Amazonastur – www.visitamazonas.am.org.br

Acredito que a AMAZONASTUR tenha desenvolvido outras estratégias para o fortalecimento do turismo no Estado do Amazonas, porém, não há registro a cerca dessas ações.

Dos entrevistados quatro eram do gênero masculino e dois do feminino. As do gênero feminino são respectivamente uma professora universitária do curso de turismo da UEA e a representante com Conselho Municipal de Turismo. Já os do gênero masculino são empresários dos segmentos de hospedagem, Presidente do Fórum de TBC, Presidente da ABBTUR, Representante do Instituto IPÊ.

Os entrevistados possuem diversas áreas de atuação e formação. Seus representantes entrevistados são: ABHI é representada por administrador de empresas, COMTUR, UEA e ABBTUR por bacharéis em turismo, e o Fórum TBC e o IPÊ por biólogos.

Quanto à idade dos entrevistados, os seis se classificam em uma faixa etária entre 21 a 60 anos, com uma concentração maior na faixa de 31 a 40 anos. Todos os entrevistados são casados, quanto à origem quatro são do Amazonas e dois de São Paulo.

Quanto à permanência no Fórum existe um equilíbrio entre os pesquisados. Apenas um dos pesquisados está a 11 anos participando do fórum. Embora não seja o seu coordenador participou da criação do mesmo no ano 2006. Os demais variam entre três e quatro anos.

A ausência de planejamentos voltados ao desenvolvimento do turismo sustentável e a gestão centralizadora da presidente da Amazonastur foi unânime, esses motivos têm desmotivado os membros a participarem das reuniões. Para Beni (2012) a participação democrática dos três setores – poder público, sociedade civil e mercado integrados, trabalhando em conjunto e em parceria é condição básica para se obter sucesso na construção de uma sociedade sustentável. Os entrevistados responderam individualmente seus formulários e a análise dessas respostas segue abaixo:

- Participação do Trade e da Sociedade Civil no processo de formulação das Políticas Públicas de Turismo.

De acordo com os participantes, não há nenhum tipo de participação do Trade ou da Sociedade Civil durante o processo de formulação das políticas públicas de turismo. Durante as reuniões a participação é de ouvinte, ações são apenas apresentadas e não discutidas ou mesmo formuladas. Quem define as ações e os planos é a Amazonastur. A representante da UEA (2016) acrescenta “o Estado do Amazonas está sem plano de turismo, o último data de 2008, não existe consulta participativa, a última reunião em que a Amazonastur apresentou a proposta da Lei

estadual de turismo foi em 27.05.2015, e até a data de hoje (fevereiro de 2016) não houve retorno da minuta do texto, conforme o combinado na reunião”.

É importante ressaltar que de acordo com a Portaria do Ministério do Turismo nº 112, de 24 de maio de 2013. **Art. 2º** Podem receber apoio do Ministério do Turismo, para os fins previstos nesta Portaria, os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, direta ou indireta, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos, desde que estejam devidamente cadastradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV e que atendam aos requisitos e vedações previstos nesta Portaria, na Portaria Interministerial nº 507/2011/MPOG/MF/CGU e na legislação correlata.

- Participação do Trade e da Sociedade Civil nas comissões consultivas de elaboração do turismo? como são realizadas essas reuniões?

Conforme observamos na questão anterior, os participantes concordam entre si, que as discussões e decisões a cerca do turismo no Estado do Amazonas estão excessivamente centralizadas no órgão oficial que representa o Estado, a Amazonastur. Ou seja, a estratégia de implementação de políticas públicas aplicada pelo governo é de cima pra baixo (*Top-down*). Embora as reuniões sejam bimestrais, não existe uma organização de pautas e atas, o que implica na ausência de um acompanhamento evolutivo dessas reuniões. De acordo com o membro do Fórum e do Comtur, o Conselho Municipal de Turismo, se reúne mensalmente, de forma mais organizada e participativa. Ressaltamos que a competência do Fórum estadual de turismo é Consultiva enquanto a do Conselho Municipal é Deliberativa.

Mesmo que os arranjos participativos (conselhos, fórum, conferências, mesas de diálogo, ouvidorias, audiências públicas) se destaquem como práticas que abrem espaço para a democracia participativa, conforme comenta Costa (2002), a participação somente acontece quando o Estado está disposto a proporcionar essa participação.

Talvez a maior dificuldade dos “poderes periféricos” seja a desconstruir a visão formada do Estado, como detentor dos “super poderes”. O poder deve ser analisado como algo que circula e que funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui ou ali, nunca está nas mãos de alguns (FOUCAULT, 2007). Isso significa que ele não está apenas no Amazonastur, e sua direção, mas

se espalha pela cúpula do governo e os atores mais poderosos do *Trade*. E mesmo os atores menos centrais têm um poder, mas aparentemente não sabem usá-lo.

➤ Principais realizações

Os participantes foram unânimes em declarar que não têm conhecimento sobre as realizações do Fórum. Trata-se de um falso espaço de debate, pois no Fórum de Turismo “só a Amazonastur apresenta suas ações já realizadas”. Assim, a essência das reuniões é a informação de atividades desenvolvidas pela empresa estatal de turismo. De acordo com o Membro do Fórum, representante da UEA, essa apatia nas reuniões vem ocasionando desmotivação nos membros que participam do Fórum. Em relação ao que o Conselho Nacional de Turismo - CNT propõe, as reuniões realizadas pelo Fórum estadual de turismo do Amazonas, não levam em consideração seus objetivos, de acordo com o CNT/MTur (2006). Um dos aspectos motivacionais para os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo é a credibilidade obtida em função dos resultados alcançados, quanto mais o colegiado consegue estruturar produtos concretos através das suas discussões, maior é o nível de motivação dos seus membros. O que não ocorre com a situação em tela.

➤ Processo de elaboração de projetos e a captação de recurso para a implementação dos Programa do Plano de Turismo do Estado.

Conforme as informações resultantes das entrevistas, somadas à análise dos documentos oficiais da Amazonastur, o plano está desatualizado, o último documento apresentado à Sociedade e ao *Trade* foi o Plano Victória Régia (2006-2010). Portanto, desde 2011 as ações do Estado direcionadas à atividade turística são realizadas de forma aleatória, sem planejamento prévio.

No período de 2011 a 2013 a Empresa Estadual de Turismo- Amazonastur apresentou as ações da COPA 2014 em Seminários, por meio de slides. Durante esses eventos o enfoque era o programa de capacitação da mão de obra turística. De acordo com o relatório elaborado pela Amazonastur, percebeu-se que as ações do órgão não seguiram as diretrizes do plano victoria regia. Na última reunião do Fórum, realizada no último dia 25 de fevereiro de 2016, de acordo com os participantes do Fórum mais antigos, inclusive representantes da UEA, não houve essa

política participativa para elaboração dos projetos “*Desde que eu comecei a participar do Fórum não houve nenhuma pauta sobre esse assunto*” (UEA).

Outro dado relevante, ressaltado pelo representante da ABIH, é o fato dos Planos Estaduais, além de não serem discutidos com o membros do Fórum, são elaborados por consultorias, como é o caso do Plano Vitória Régia (2006-2010). Vânia Nascimento (2014) é autora e pesquisadora de políticas públicas de turismo e escreveu um artigo sobre as semelhanças e diferenças das políticas públicas de turismo entre os Estados do Amazonas e Pará. Embora tenha citado o período do Plano Vitória Régia entre 2008-2012, o plano citado pela autora é o mesmo publicado pela Amazonastur no período de 2006-2010.

(...) A formulação do Plano “Vitória Régia” foi de responsabilidade da empresa de consultoria Indústrias Criativas, cuja contratação foi realizada por meio de processo licitatório. A metodologia utilizada não está descrita no corpo do plano, assim como o período de realização, porém este ocorreu, segundo a presidente da AMAZONASTUR, durante o ano de 2007. Quanto aos participantes do processo de formulação, ademais do corpo técnico da consultoria, não fica claro quais atores estiveram envolvidos. E mesmo se houve ou não a atuação do próprio corpo técnico da AMAZONASTUR. (NASCIMENTO, 2014, p.04)

➤ Projetos aprovados e recursos liberados.

Os participantes declararam que desconhecem os projetos que são aprovados e o valor dos recursos liberados para cada projeto, porque a Amazonastur não presta conta ao Fórum, portanto não poderiam responder sobre o questionamento. Na página oficial da Amazonastur e citado no capítulo III, estão elencados os projetos e programas com seus respectivos fomentos financeiros, porém, os recursos não estão claro e nem específicos. De forma geral, a Empresa declara que os projetos estão ligados aos âmbitos federal, estadual e outros. Conforme pesquisa realizada no portal da transparência a Amazonastur recebe convênios do Ministério do Turismo. A origem dos demais recursos não foi informado pela Amazonastur. De acordo com documentação do Tribunal de Contas do Estado – TCE, as contas da Empresa Estadual de Turismo-Amazonastur, referente aos anos de 2011 e 2012 foram consideradas irregulares. (documento em anexo).

➤ A relação entre Amazonastur e o Trade durante a implementação dos Programas de Turismo no Estado.

Ainda de acordo com os participantes da Sociedade e do *Tradea* relação entre a Amazonastur com eles é distante. A amazonastur é centralizadora, portanto não abre espaço para uma relação de parceria. De acordo com a representante da UEA (2016)

(...) não existe uma boa relação, porque a Amazonastur insiste em ficar de forma defensiva, sem admitir erro e pedir apoio do Trade turístico, principalmente ABAV, ABIH e UEA. O Trade não confia no órgão, principalmente nas atitudes da atual presidente que se apropria das ideias do Trade, em uma rede social, e depois vai para a mídia e diz que a ideia é dela. Por esses motivos, entre outros, as reuniões do Fórum Estadual estão vazias, sem quórum, justamente, pela falta de credibilidade da instância de governança estadual junto ao Trade turístico, inclusive as IES. Existem várias sugestões do Trade que não são ouvidas ou ao menos são consultados. Portanto, os programas ocorrem de forma paralela sem o envolvimento das partes envolvidas.

É de competência do gestor público do turismo, preocupar-se com a expansão da urbanização, com o ordenamento do crescimento, com a infraestrutura, com a segurança pública e com os serviços locais, além de outros fatores que influenciem diretamente na qualidade de vida da comunidade local e, conseqüentemente, do turista durante sua estadia. Este gestor público deverá definir a política do turismo, com base em um planejamento macro envolvendo os diversos segmentos da sociedade organizada local, desmembrados em programas e projetos que poderão ser reprogramados estrategicamente visando garantir a sustentabilidade turística e do meio ambiente em que está inserido (PETROCCHI, 2009).

Nesse processo de definição da política do turismo o envolvimento da sociedade organizada é de fundamental importância. A união destes indivíduos se dá por objetivos de interesses comuns, neste caso específico, interesse pelo desenvolvimento sustentável do turismo (PETROCCHI, 2009).

A articulação da comunidade é essencial para o fortalecimento do setor, todos os interessados devem se unir para organizar a atividade, elaborar um planejamento para a área receptora, sendo este um instrumento que direciona as tomadas de decisões com base em dados verídicos e, desta maneira, o apoio em prol do turismo forma um sistema que é descrito como “um conjunto de elementos que se organiza para produzir um resultado específico [...]. Se uma peça falhar, o sistema corre o risco de interromper seu funcionamento” (VIGNATI, 2008, p. 15).

- Participação nas discussões do Fórum Estadual de Turismo: a pauta de implantação de atividades turísticas no meio natural e na elaboração dos projetos e programas voltados as políticas de turismo sustentável?

As respostas dos participantes à questão supra citada se repetem em relação a participação dos membros do Fórum nas discussões referentes aos planos e programas de turismo no Estado do Amazonas. Segundo os entrevistados os membros do Fórum não participam de discussões, elaboração e ou implementação de planejamentos estratégicos para o turismo no Estado. A representante da Universidade do Estado do Amazonas, instituição de ensino superior em turismo, aproveita a oportunidade para explicar a diferença entre Conselho Estadual e Fórum Estadual:

(...) bem, não existe o Conselho Estadual. Apesar do Mtur aceitar os Foruns como conselhos também. O decreto de criação do Fórum só cria, mas não normatiza, ou seja, não temos regimento e sua existência é apenas no âmbito consultivo e não deliberativo. Falta a nomeação dos membros do conselho em diário oficial, por meio de lei. Mas, enquanto Fórum, na última reunião os representantes do IBAMA e SEMMAS (secretaria municipal de meio ambiente) estão MUITO preocupados com a questão da FAUNA SILVESTRE e das atividades de pesca ou outras em áreas naturais, sem a fiscalização da Amazonastur ou de algum ente do Governo, pois, a legislação protetiva existe, o que está ocorrendo é a punição dessas agências de turismo que estimulam esse tipo de contato. Inclusive, foi mencionado que até o site da Amazonastur estimula esse tipo de turismo predatório com a FAUNA (UEA, 2016).

Outra contribuição foi do Presidente do Fórum do Turismo de Base Comunitária

(...) a Amazonastur não tem estratégias para esse tipo de turismo, sua visão é da economia de grande escala e retorno financeiro imediato com a chegada de muitos turistas para o consumo. A política da Amazonastur é voltada exclusivamente para a participação em eventos (feiras e exposição).

Portanto, não há interesse e nem pauta para discussões voltadas a políticas públicas para o turismo sustentável.

A questão da sustentabilidade está relacionada às atitudes racionais, ao uso dos espaços e da matéria-prima, ao não comprometimento das próximas gerações satisfazerem as suas necessidades. “A sustentabilidade pode ser entendida como o princípio estruturador de um processo de desenvolvimento centrado na equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente” (BENI, 2007, p.127).

O turismo é uma atividade dinâmica que deve estar centrada nos princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e política. Estes princípios envolvem o cenário econômico que influencia diretamente na economia de países ou regiões. O turismo é apontado ora como predador ora como protetor do ambiente, proporcionando a descaracterização ou estimulando a preservação da cultura local. É também um instrumento de desenvolvimento político, que orienta para as áreas mais promissoras os investimentos privados, assim como às

mais carentes de serviços públicos a ação do Estado, pela visibilidade que a atividade impõe nas áreas receptoras (DIAS, 2003).

Para que se consiga gerar e distribuir benefícios o turismo precisa ser planejado de forma adequada e dentro dos princípios da sustentabilidade, do contrário, se tornará uma mera promotora de impactos sociais e ambientais. Quando se planeja o turismo, deve-se priorizar a participação do maior número possível de envolvidos, pois este é um elemento-chave tanto na concepção, no planejamento, como na implantação de planos, programas e projetos. Os protagonistas do turismo devem ter participação ativa, se comprometer com a atividade (BENI, 2007).

- Até que ponto o Plano estadual é desenvolvido articulando as políticas do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Turismo?

De acordo com os participantes não existe articulação, porque as estratégias são muito diferentes. No Ministério do Turismo, desde o ano de 2003, a política é descentralizada, enquanto que a política da Amazonastur é excessivamente centralizada. Inclusive, a criação dos Conselhos/Fórum Estaduais é um exemplo da política descentralizada do MTur. Caso o Fórum estadual de turismo do Amazonas atuasse conforme os objetivos proposto pelo MTur, o Fórum seria um espaço para discussões e formulações de propostas, que posteriormente seriam encaminhadas ao Conselho Nacional de Turismo, porém, isso não ocorre. De acordo com a representante da UEA, *o fato dos membros do Fórum não participarem efetivamente das discussões, não terem voz na formulação das propostas e não receberem relatórios das ações que são apresentadas nas reuniões pela Amazonastur, tem desmotivado os membros a participarem das reuniões, o número de participantes tem diminuído a cada reunião.*

A apresentação dos resultados alcançados passa credibilidade ao colegiado, quanto mais o colegiado consegue estruturar produtos concretos por meio das suas discussões, maior é o nível de motivação dos seus membros. São considerados temas relevantes a serem tratados nos colegiados: objetivos do colegiado e suas ações; definição dos Governos Federal e Estadual sobre a política de turismo; estrutura, mandato e funcionamento do órgão oficial de turismo, entre outros. Em geral, a condução democrática da reunião estimula as pessoas a participar, assim como a objetividade nas reuniões (MTUR, 2010).

- Políticas públicas elaboradas pelo Estado para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas. Participação do Trade e da Sociedade Civil.

Os entrevistados afirmam que desconhecem qualquer tipo de Política Pública (PP) para o turismo sustentável discutido pela Amazonastur. O representante do Fórum de Turismo Sustentável - TBC, acrescentou que *pele menos no TBC nossas ações são isoladas da gestão estadual. Algumas reuniões do Fórum TBC acontecem no prédio da Amazonastur, mas a Presidente não participa, mesmo sendo convidada* (IPE/Fórum TBC).

Portanto, de forma paralela as Organizações não Governamentais (ONGS) criam alternativas para o turismo comunitário, onde a participação da Amazonastur, órgão que representa o turismo do Estado do Amazonas é quase nula. Como citamos anteriormente as ONGs desenvolvem projetos ambientais nas Unidades de Conservação (UC), e aperfeiçoam as potencialidades da localidade, incentivando as atividades turísticas sustentáveis nas comunidades.

O Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) desenvolve, desde o ano 2003, o projeto *Turismo de Base Comunitária no baixo Rio Negro*. O foco desse projeto é o ordenamento das atividades turísticas na região, de forma a integrar os interesses da conservação com os do desenvolvimento regional. Para tanto, suas ações envolvem parcerias com o poder público local, o Trade turístico e a comunidade. O Instituto deu origem ao Fórum de Turismo de Base Comunitária. O colegiado é formado por representantes dos diversos segmentos: setor público, segundo setor (mercado, empresas), instituições de ensino e comunidade.

O IPÊ desenvolve projetos no baixo Rio Negro, região que possui uma série de características espaciais que a elevam à categoria de polo turístico do Estado do Amazonas, tais como beleza cênica da região dos rios de água preta, áreas protegidas em excelente Estado de conservação, belas praias naturais que surgem com a vazante dos rios, oferta de serviços de hospedagem nas cidades da região e infraestrutura de hotéis e aeroportos na cidade de Manaus.

As ações do IPÊ têm como objetivo melhorar a gestão do turismo e dos atrativos na região, envolvendo diretamente as instituições que trabalham com a gestão das Unidades de Conservação. Dentre elas, podemos destacar o apoio à elaboração do Plano de Uso Público da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (RDS Tupé), ao ICMBIO para a elaboração do Plano Emergencial de Uso Público do Parque Nacional de Anavilhanas (PARNA Anavilhanas) e o apoio a elaboração de um Plano de Negócios para visitação do Parque Estadual do Rio Negro – setores Norte e Sul (PAREST Rio Negro).

O envolvimento comunitário nas atividades de conservação da biodiversidade se dá de forma transversal nos diferentes projetos do IPÊ na região. Especificamente em relação ao turismo, as ações do projeto visam à identificação e o envolvimento das comunidades onde essas atividades já existem de forma ainda incipiente. As iniciativas do projeto, neste caso, estão direcionadas ao apoio, planejamento e capacitação dos comunitários em atividades econômicas diretamente relacionadas ao recebimento dos turistas e visitantes, tais como capacitações na produção de artesanato e de comidas regionais, intercâmbios de experiências entre as comunidades, cursos rápidos direcionados a formação de condutores locais e o uso da interpretação ambiental em trilhas na floresta.

Como resultado desse envolvimento foi criado o Roteiro Tucorin na margem esquerda do Rio Negro. O Roteiro promove a integração entre comunidades ribeirinhas, rurais e indígenas (Nova Esperança, Colônia Central, Julião, São Sebastião, Bela Vista e São João do Tupé) localizadas na margem esquerda do baixo Rio Negro aos roteiros de visitação da cidade de Manaus. As comunidades que fazem parte do roteiro acolhem os visitantes interessados em conhecer seu modo de vida, suas tradições e suas práticas que garantem a conservação ambiental.

Igualmente a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) desenvolve atividades de conservação da biodiversidade na margem direita da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Rio Negro. As comunidades turísticas da margem direita da Reserva recebem incentivos por meio de projetos destinados ao incentivo ao turismo comunitário desenvolvido pela FAS. O resultado dessa iniciativa deu origem ao Roteiro RDS Rio Negro – Margem Direita. As comunidades que participam são: Tumbira, Santa Helena do Inglês, Saracá, São Tomé, Nossa Senhora do Perpetuo Socorro do Acajatuba e Santo Antônio. O diferencial desse roteiro é que ele envolve o turista na gastronomia amazônica.

O turismo desenvolvido é de pequena escala, com poucos turistas, com o objetivo de oferecer alternativa de renda para as comunidades, além do desenvolvimento da pesca e da agricultura. Segue, portanto, os princípios de sustentabilidade.

Embora as iniciativas sejam excelentes, no que tange a proposta do turismo sustentável, é importante ressaltar que existem, pelo menos, quatro atores que são de fundamental importância para o sucesso do turismo: o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor e a sociedade civil organizada, a falta de um desses componentes no sistema pode causar perdas ao destino turístico, perdas estas que podem levar à baixa produtividade, comprometimento da qualidade de

vida dos moradores e impactar de forma negativa a cultura e o ambiente natural. Para evitar tais danos e perdas o setor público tem a função de sensibilizar e unir a cadeia produtiva do turismo a fim de que esta trabalhe alinhada aos princípios sustentáveis, além de elaborar um planejamento onde cada um terá uma função determinada (ABREU; COSTA, 2014).

- Os principais fomentos financeiros que apoiam as ações de desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas.

Segundo os entrevistados não há transparência no que tange a captação e o recebimento de recursos por parte da Amazonastur. Pela posição da representante da UEA, existe a cobrança por parte do colegiado do Fórum, porém, a Amazonastur não se pronuncia para explicar o uso do dinheiro público nas atividades turísticas: *Não há transparência sobre as questões que envolvem fomentos ou repasse de verbas. A Amazonatur não divulga, embora sejam verbas públicas, pois a Amazonastur como Empresa Pública, presta contas ao Tribunal de Contas do Estado.* De acordo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) as contas da Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas foram consideradas irregulares nos exercícios 2011 e 2012. (www.tce.am.gov.br em 16.11.2015)

O Ministério do Turismo (Mtur), abre editais através do Sistema de Convênio – SINCOV. Desde 1º de setembro de 2008, passou a ser obrigatória a utilização do Portal de Convênios para celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos convênios firmados com recursos repassados voluntariamente pela União. O processo de credenciamento e cadastramento de propostas também deverá ocorrer por meio desse site. A alteração vale para todos os usuários do novo sistema: órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse, bem como órgãos estaduais e municipais, e entidades privadas sem fins lucrativos que firmarem esses convênios e contratos com a União. Antes de encaminhar uma proposta, é necessário que a instituição se cadastre no Portal de Convênios. (MTUR, 2016)

Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão. É essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas. A participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado

(ASSIS; VILLA, 2003)

De acordo com as autoras Figueiredo e Santos (2014) a cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos.

- As principais Instituições Financeiras parceiras no desenvolvimento dos Programas de Turismo no Estado do Amazonas?

De acordo com os participantes esse assunto não é tratado com clareza pela gestora da Amazonastur. A maioria declarou que desconhece as instituições financeiras que são parceiras dos programas de turismo no Estado do Amazonas.

O Ministério do Turismo tem se empenhado em desenvolver parcerias com as instituições financeiras, entidades privadas e órgãos públicos para buscar a ampliação dos recursos, linhas de créditos e outros instrumentos financeiros direcionados aos prestadores de serviços turísticos. Os principais bancos parceiros são BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil (MTUR, 2015)

Segundo o Mtur (2016), entre as principais linhas de crédito e programas oferecidos pelos bancos estão o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO Empresarial); o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Geral do Turismo (Fungetur); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) através do Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger); BNDES Automático e FINEM; além de financiamentos da Caixa Econômica Federal.

O Banco da Amazônia (BASA) possui um Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia para o Turismo (FNO). Este financiamento é direcionado para implantação, ampliação, modernização, reforma ou (re) localização de empreendimentos turísticos na região Norte (MTUR). Embora a maioria dos financiamentos seja direcionada à cadeia produtiva do turismo (hotelaria, agências de viagens, restaurantes e

similares) é papel do governo, por meio do órgão oficial do turismo, divulgar as linhas de financiamentos ao *Trade*.

Cabe ao Estado a tarefa de propiciar estratégias locais e sustentáveis de desenvolvimento que procure realizar os objetivos de aumento da produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria da distribuição de renda e da conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural (...). O Estado deve atuar como um instrumento que procura integrar e melhorar o comportamento de cada um dos segmentos que compõe sua cadeia produtiva para que a eficiência dos mesmos possibilite o desenvolvimento em suas bases locais.

No que tange especificamente ao planejamento do turismo que vise o desenvolvimento, segundo a literatura específica, ao Estado cabe, segundo Dias (2010), a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, incentivos aos empreendimentos, e atuação social. De maneira mais simples define tais ações como instrumentos de política vinculados aos gastos, às regulamentações ao encorajamento e aos incentivos financeiros dos governos, de acordo com as circunstâncias e especificidades locais para promover um turismo sustentado, organizado e responsável. Entretanto, nas salas de discussões sobre as ações estatais no Amazonas paira um sentimento de surrealismo, sustentado pela descrença de que o Estado seja capaz de desempenhar tais papéis com eficiência.

Da percepção dos empreendedores de Turismo da Comunidade.

A motivação que nos levou a escolher a Comunidade de Boa Esperança para a pesquisa foi o fato da mesma não estar ligada a nenhum Projeto de Turismo do terceiro setor, que desenvolveram e criaram roteiros como Tucorin, margem esquerda do Rio Negro sob a coordenação e apoio do Instituto de Pesquisas Ecológica (IPÊ) e o roteiro RDS Rio Negro a margem direita sob a coordenação e apoio da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) envolvendo as comunidades localizadas na RDS Rio Negro.

O objetivo era verificar as contribuições do governo estadual, por meio da gestão da Amazonastur (em parceria ou não com o governo municipal) para o desenvolvimento do turismo sustentável na comunidade. Ressaltamos que não foi intenção da nossa pesquisa, entrevistar todos comunitários, mas, principalmente as famílias empreendedoras de turismo na comunidade. Mesmo porque a comunidade possui aproximadamente 99 famílias.

Os dados sobre a comunidade Boa Esperança são primários e secundários, os dados secundários são da dissertação de mestrado da Ma. Antonia Neidilê Ribeiro Munhoz, intitulada *Ecoturismo, Política e Planejamento Participativo no Município de Presidente Figueiredo, no Estado do Amazonas*, do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (PPGCASA), publicada no ano de 2010, no site www.ppgcasa.ufam.edu.br. Os dados da Comunidade apresentados na dissertação de Munhoz é referente ao ano de 2007, foram comparados com os dados atuais, 2015.

Figura 26 – A Comunidade Boa Esperança



Característica da Comunidade Visitada

A comunidade Boa Esperança foi inaugurada no ano de 1995, localizada no Km 120 da estrada BR 174. Situa-se a 13 km de distância do Município de Presidente Figueiredo, com as seguintes coordenadas geográficas: S 01° 56' 506''–WO 60° 02' 667''. A sede da associação da comunidade fica a uma distância de 8 km da estrada. Interessante ressaltar que Munhoz (2007) chamava atenção para o Estado de abandono da sede, e podemos constatar que as melhorias realizadas não foram tão significativas.

A escola possui uma escola municipal, a Escola Ernandes Silva do Nascimento. Em 2007 Munhoz (2010) publicou em sua dissertação que a escola oferecia somente o ensino fundamental, atualmente (2015) a escola oferece também, a modalidade de ensino para jovens e adultos (EJA). Na comunidade existe um posto de saúde.

Somente em 2014, os moradores receberam o título definitivo de proprietários da terra. A madeireira Mil Madeira era a proprietária da área, e o processo de desapropriação começou por causa do Programa Luz Para Todos, que beneficiou os domicílios com luz elétrica. Para que o programa fosse implantado na área era necessária a regularização fundiária. A desapropriação beneficiou as famílias de agricultores que moravam na comunidade há mais de 20 anos (entrevista com a senhora Irinéia).

A Comunidade Boa Esperança tem sua base econômica na agricultura familiar, com o cultivo de pimentão, pimenta murupi e frutas, como mamão, abacaxi e banana. Devido a maior parte das plantações serem de pimentão, a comunidade realiza no mês de agosto a festa do pimentão, com apresentação da rainha do pimentão e guloseimas originárias desse alimento, bem como das frutas produzidas na comunidade.

Aspectos Turísticos e Ambientais da Comunidade.

Como citamos anteriormente a principal fonte de renda na comunidade é a agricultura, o turismo surge de forma tímida, como uma fonte de renda complementar. O turismo praticado na comunidade é direcionado especificamente aos atrativos naturais, sem planejamento da gestão. Percebeu-se que os comunitários têm interesse e motivação para inserção e aproveitamento do turismo. Entretanto, os mesmos carecem de esclarecimentos quanto à implantação dos empreendimentos, bem com o, do desenvolvimento de programas, incluindo orientações sobre as formas de fomento disponíveis e a oferta de cursos em administração e de empreendedorismo.

A comunidade possui atrativos naturais, entre os que são explorados, podemos citar: rocha exposta montante, cachoeira Maranata (a cachoeira tem aproximadamente 15m de altura encontra-se inexplorada e de difícil acesso está localizada a 10 km de distância do centro da comunidade), Floresta Campinaranas e as nascentes do rio Urubuí, esses atrativos estão dentro da área da Comunidade. Em propriedade particular existem dois atrativos, um natural e o outro artificial. Segundo Beni (2012) os atrativos turísticos podem ser naturais e artificiais. Os atrativos naturais são as manifestações da natureza sem intervenções humanas. Os artificiais são atrativos artificiais são recursos naturais que sofreram alterações para serem formatados em negócios.

O acampamento, Selva Tribo de Judá, pode ser considerado como o atrativo artificial da comunidade a proprietária é a Sra. Irinéia, que também é a presidente da associação dos moradores. Este acampamento oferece três alojamentos em camas tipo beliche, uma cozinha, área

de lazer com piscina, campo de futebol e vôlei e uma corredeira nos fundos da propriedade. A proprietária aluga o sítio e gera uma renda extra para a família.

Como exemplo de atrativo natural existe a Lagoa Azul, ela fica localizada dentro de um terreno particular da Comunidade. A proprietária do sítio nos informou que comprou o sítio há 20 anos. *Largamos tudo na cidade para vir morar aqui neste sítio (...) começamos a investir no cultivo e venda de verduras. E abrimos a lagoa para visitarem* (SRA. JOSI).

Figura 27 – Imagens da Lagoa Azul



Como o turismo na comunidade acontece de forma primária, não há um serviço profissional de guia ou monitores, quando a comunidade recebe visitantes exploradores são os próprios moradores que acompanham os visitantes. O atrativo que cobra uma taxa de visita é o da Lagoa Azul, que fica no sítio da Sra. Josi Silva. O acesso a Lagoa é através de estrada de barro, fica a 6 km de distância da Comunidade. O valor cobrado é de R\$ 7,00 por pessoa. O local não tem nenhuma infraestrutura, se alguém desejar almoçar no local deverá solicitar com antecedência, para que o Sr. Ítalo Silva (filho da Senhora, Josi) prepare uma galinha caipira. *Ainda não dá para viver do turismo da Lagoa, meu sonho é fazer melhorias na lagoa para o pessoal visitar com mais conforto, mas não tenho recursos* (entrevista com a senhora Josi).

A Lagoa Azul é sazonal, só é aberta ao público no período de fevereiro a agosto. Quando estivemos na comunidade nos meses de dezembro e janeiro ela estava fechada, de acordo com a proprietária, *a lagoa não é muito profunda e suas águas têm um belíssimo tom azul.*

A Sra. Josi afirma que *alguns pesquisadores disseram que a água tem essa cor por causa das algas do fundo da lagoa*. O especialista em biologia de água e pesca, Jansen Zuanon reafirma a ideia das algas.

Não conheço o lugar, mas já ouvi falar. A cor da água pode ser azul por duas razões: porque é muito pura, pois, quando é muito transparente a luz do Sol reflete a cor azul, ou porque há a presença de algas cianofíceas, também conhecidas como cianobactérias

A ideia era pegar uma pequena amostra da água e levar ao laboratório, porém, dois motivos nos impediram. O primeiro foi o fato de que nos meses de dezembro e janeiro a lagoa seca. O segundo foi a estiagem que assolou o município desde novembro até o mês de fevereiro, provocando a redução de chuvas e gerando prejuízo no Município de Presidente Figueiredo, tanto na Agricultura e no Turismo.

O turismo na comunidade de Boa Esperança não existe de fato, o que existe são atrativos, com poucas visitas e prontos para serem desenvolvidos. As comunidades rurais no entrono do Município com atrativos, assim como a comunidade visitada, não recebem nenhum tipo de apoio; não há controle do número de visitantes nos atrativos; não há serviços de orientação ao turista; os serviços turísticos prestados são desqualificados. Aparentemente, o turismo não está sendo feito de maneira ecológica e promove a degradação ambiental em alguns atrativos.

A governança no turismo pode ser desenvolvida em vários âmbitos socioeconômicos, ambientais e políticos, em variadas iniciativas e organizações, do público (comunidades, ONGs e governo) ao privado (empresas e instituições), resultando num processo que envolve atores e ações que ultrapassam as atuações individuais em direção aos grupos, ao coletivo. No turismo, como em outros campos socioeconômicos, a governança exerce, em especial, um papel de ordenamento, de gestão e de articulação. (TOMIO; SCHMIDT, 2014)

A implantação do Programa Nacional de Turismo (PNT) por meio do Programa de Regionalização do Turismo previa a criação de Instâncias de Governança de Turismo nas localidades classificadas de Polos Turísticos. No Estado do Amazonas, a Empresa Estadual de Turismo classificou cinco Polos (ver capítulo III) com potencial turístico. O Polo Manaus inclui a capital e as regiões metropolitanas, incluindo o Município de Presidente Figueiredo. Durante o período de 2003 a 2015 nenhum município que estão inseridos nos Polos criou uma Instância de Governança de Turismo.

A Comunidade faz parte do Projeto Corredores Ecológicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) que teve início no ano de 2005. De acordo com MMA (2015) Corredores ecológicos não são unidades políticas ou administrativas; são áreas onde se destacam ações coordenadas, com o objetivo de proteger a diversidade biológica na escala de biomas. Essas ações envolvem o fortalecimento, a expansão e a conexão de áreas protegidas dentro do corredor, incentivando usos de baixo impacto, como o manejo florestal e os sistemas agroflorestais; além do desencorajamento de uso de alto impacto, como o desmatamento em larga escala. Ressaltamos que esse projeto, apenas classificou a área da comunidade como um Corredor Ecológico, mas não há evidências de ações, desde o ano do início do Projeto.

Os resíduos sólidos são utilizados para adubo e outros são queimados, não existe coleta seletiva, também não há iniciativa coletiva para gerir os resíduos sólidos. De acordo com a presidente da associação de moradores, Sra. Irinéia, *algumas famílias possuem poço artesiano, porque depois do programa Luz para Todos foi possível a Comunidade ter acesso aos poços artesianos*, porém, é possível perceber na comunidade que predomina o sistema de esgoto rudimentar. As famílias que não possuem poços artesianos utilizam águas pluviais. A Comunidade tem uma Associação formada por Agricultores Familiares, porém, ela atua diretamente nos direitos da Terra para o plantio, não há, pelo menos, visivelmente uma preocupação com a proteção dos recursos naturais, direcionado para as ações voltadas a atividade turística.

Entrevistas com os Turistas

Os turistas que participaram da pesquisa foram entrevistados na comunidade de Boa Esperança no mês de janeiro, no final de semana. Os turistas estavam hospedados em Manaus, viajam em uma excursão, visitando o Município de Presidente Figueiredo. A comunidade embora não seja considerada um produto turístico de valor, possui um atrativo singular na região, portanto, desperta curiosidade nos visitantes, trata-se da “lagoa azul”

Ressaltamos que o objetivo da pesquisa era conhecer a visão dos turistas a cerca dos pontos identificados no Plano Estadual denominado Vitória Régia (2006-2010), são eles: infraestrutura, serviços e atrativos turísticos. A maioria dos turistas era do gênero masculino, com faixa etária entre 40 e 63 anos, o motivo da viagem era turismo e trabalho, este último agregado ao turismo.

Dos vinte entrevistados, somente seis, estavam pela segunda vez em Manaus e a motivação que os fez retornar foi o turismo.

De acordo com os turistas a cidade de Manaus tem uma infraestrutura turística boa e pode ser considerada funcional. Os meios de hospedagem também foram classificados como bons, embora, não conste no formulário, podemos identificar que os turistas estavam hospedados em hotéis de 3 e 4 estrelas, localizados na zona centro-sul da cidade, próximo ao Polo Industrial de Manaus (PIM), em hotéis de rede nacional. Portanto, com padrão de hospedagem e serviço nacional.

Considera-se como infraestrutura do apoio ao turismo o conjunto dos estabelecimentos e serviços que dão suporte à atividade turística através do atendimento direto ao visitante. Trata-se dos meios de hospedagem e alimentação, agenciamento turístico, lazer, compras e entretenimento, aviação e infraestrutura urbana (BENI, 2012).

Os entrevistados classificaram os restaurantes e bares como bons, em relação ao ambiente, conforto, variedade e qualidade da gastronomia, porém, os itens de atendimento e limpeza foram considerados por um número significativo de turistas (oito) como ruim. Embora tenha sido unânime considerarem os preços praticados como justo e a forma de pagamento boa, pois, todos os locais visitados possuem a opção de pagamento com máquinas de débito e crédito. O atendimento no comércio foi criticado, sendo classificado como ruim por oito entrevistados, embora, os participantes não tenham especificado os tipos de produtos adquiridos, todos consideram o preço justo.

Entre os atrativos turísticos visitados pelo grupo, podemos destacar o city tour, encontro das águas, visita ao Município de Presidente Figueiredo, visita ao Teatro Amazonas. Sendo classificados como bons, em relação ao grau de interesse e as informações existentes no atrativo. Porém, os itens referentes à localização e o acesso, e o Estado de conservação foram considerados ruins.

Aparentemente, os atrativos naturais e culturais, assim como a qualidade do atendimento, não são suficientes para incentivar o turismo brasileiro. Para a OMT, o fortalecimento da infraestrutura nos países emergentes poderia estimular, não somente o turismo internacional, mas, também, promover mais fortemente o turismo regional. (PETROCCHI, 2009)

De acordo com os turistas os guias que prestaram serviços eram bons, prestativos, simpáticos e profissionais. Em relação à sinalização dezessete dos vinte entrevistados consideraram a sinalização turística de Manaus ruim.

A experiência vivida por algumas cidades que sediaram jogos da Copa das Confederações, em junho, deixou claro, por exemplo, que a sinalização nos principais destinos procurados pelos viajantes precisa ser melhorada. A deficiência, e até mesmo ausência de placas e outras formas de indicação de lugares, foi um dos itens mais criticados por turistas estrangeiros que responderam uma pesquisa do Ministério do Turismo (MTUR, 2016)

Conforme o MTur (2016) em outro levantamento contratado pelo governo, mais de 20% dos brasileiros que viajaram pelo País em 2011 classificaram como ruim a sinalização turística nos destinos nacionais. A mesma pesquisa mostrou que, para os estrangeiros que avaliaram, no mesmo ano, 16 serviços turísticos, a sinalização das cidades ocupa a 12ª posição, superando apenas as críticas atribuídas à qualidade dos aeroportos, aos serviços de telefonia, à internet, às condições das rodovias e aos preços.

De acordo como a Amazonastur no Plano de Turismo do Estado Vitória Régia (2006-2010) algumas ações já haviam sido implantadas ou estavam programadas. Entre elas, sinalização turística, desenvolvimento e formatação de novos produtos turísticos, rotas turísticas, implantação do selo de qualidade para o artesanato, qualificação profissional nos Municípios com potencial turístico.

De acordo com o site de transparência, o Ministério do Turismo (Mtur) aprovou um Convênio de número 770352, para o Município de Manaus, tendo como Conveniente a Empresa Estadual de Turismo – AMAZONASTUR, no valor de R\$ 1.800,000, 00 (Hum Milhão, Oitocentos Mil Reais), referente ao objeto denominado *Implantação da Sinalização Turística de Manaus*. Conforme informações do MTur (2016) a data da última liberação foi 16 de outubro de 2015, e valor correspondente a essa liberação foi de R\$ 1.046.200,00 (Hum Milhão, Quarenta e Seis Mil e Duzentos Reais) (MTur, 2016). O recurso é referente ao Programa Federal de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que visa investir em infraestrutura turística, de forma planejada e sistêmica. No momento, o Prodetur conta com sete projetos de Estados e municípios em execução que somam US\$ 889 milhões. Desse montante US\$ 370 milhões representam a contrapartida nacional. Além desses, há mais três projetos em fase final de assinatura de contrato e quatro em preparação que somam US\$ 508 milhões, dos quais US\$ 226

milhões deverão ser a contrapartida nacional. Os Estados com contratos em execução no Prodetur são a Bahia, Sergipe, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará e os municípios de Manaus (AM) e Fortaleza (CE) (MTUR, 2016).

O calor e a rodoviária de Manaus foram considerados os dois aspectos mais desagradáveis da cidade. Como sugestão de melhorias os turistas apontam a necessidade da sinalização turística visível e o funcionamento de um centro de informações turísticas funcionando 24h nos lugares de saída e chegada de turistas, como o aeroporto, porto e a rodoviária.

Durante a audiência pública sobre turismo realizada no mês de março, na Assembleia Legislativa, o Secretário Municipal de Turismo da Manauscult (2016), afirmou

(...) estamos fazendo a nossa parte nesses três anos de gestão do prefeito Artur Virgílio Neto, apresentamos os dados sobre as melhorias significativas que fizemos na parte estrutural do segmento, como a entrega do Mercado Adolpho Lisboa, entrega da segunda etapa da Ponta Negra, realocação dos camelôs e início da revitalização da Eduardo Ribeiro, além de projetos encaminhados, como implantação do Museu da Cidade no Paço da Liberdade, entre outros. A Prefeitura de Manaus também tomou a iniciativa de reduzir a alíquota do ISS de todos os serviços da cadeia produtiva de manutenção do Turismo, como incentivo à permanência de vôos diretos das cias aéreas e atração de novos investimentos na malha viária local (PAULA, 2016).

Entrevistas com Pesquisadores e Técnicos

Nesta seção iremos apresentar o resultado das entrevistas realizadas como os pesquisadores e técnicos. Os participantes estão identificados da seguinte forma: ET, RD, PR, CN, PF, LP.

Analisando o discurso dos atores entrevistados, percebe-se a distância entre Estado e a Sociedade Civil. São visões nitidamente divergentes ao se analisar as contribuições do Estado para o desenvolvimento de um turismo sustentável. O órgão público de turismo que representa o Estado do Amazonas, em seu discurso, apresenta citações do relatório de Brundtland, documento intitulado *Nosso Futuro Comum* publicado em 1987, para comprovar a preocupação com a relação homem-meio ambiente, bem-estar da comunidade, uso racional dos recursos naturais e, por meio disso, apregoa a importância do desenvolvimento do turismo sustentável para gerar emprego aos moradores, promover a qualidade de vida e conservar os recursos naturais através do uso racional dos recursos da natureza, enquanto a sociedade segue clamando por um desenho institucional que esteja baseado na participação de todos os atores da cadeia produtiva, no processo de planejamento, no processo de políticas públicas

É algo complicado para se falar, pois a Política de Turismo no Amazonas é inexistente. Não temos um Plano de Turismo do Estado, o que temos é um site desatualizado com informações pífias sobre a realidade da atividade no Amazonas. Isso demonstra o caráter secundário do turismo no nosso Estado. Temos claro, as políticas federais e o próprio Programa de Regionalização do Turismo, mas quais os planos de marketing dos municípios escolhidos para serem Polo de turismo, aqui? Cadê a infraestrutura básica? Qual a qualidade da oferta nos municípios? Se formos verificar a aplicação das diretrizes destes programas federais, iremos nos decepcionar. (PR, 2016)

A falta de infraestrutura, comunicação e logística de acesso dificultam a operacionalização do turismo nas comunidades.

(...) em relação às atividades desenvolvidas em comunidades ribeirinhas, os meios de comunicação são limitados, considerando que nossa atividade é desenvolvida em comunidades ribeirinhas, os meios de comunicação são limitados, sobretudo telefone e internet ainda são limitantes da plena divulgação e negociação de pacotes. Em dias de chuva, o contato é intermitente ou descontinuado (ET, 2016).

A questão do transporte é bem crítica, considerando os elevados custos e a importância de definição de modais alternativos para manutenção do fluxo constante de embarcações ou rotas turísticas. Essas dificuldades levam os empreendimentos a tomarem a frente e adquirir uma lancha rápida e, mesmo assim, não é suficiente para atender às necessidades postas.

É relevante citar que um dos maiores entraves na formulação de Políticas Públicas de Turismo - PPT no Estado do Amazonas, consiste na falta de diálogo entre os órgãos responsáveis pelo Turismo e pelo Meio Ambiente, segundo ET (2016)

Dentre as ameaças ao pleno funcionamento do Turismo de Base Comunitária - TBC na região, a mais relevante é a indefinição quanto à regulamentação das diretrizes para a visitação em unidades de conservação, as divergências entre o órgão oficial de turismo do Amazonas (Amazonastur) e a Secretária de Meio Ambiente do Estado Amazonas (SEMA), invariavelmente resultando em burocracia.

A burocratização das visitas às áreas dificulta o acesso de agências de turismo, assim como o comprometimento das mesmas com o desenvolvimento das comunidades. Esse cenário reúne condições tais que permitem às empresas agenciadoras e aos guias turísticos atuarem sem comprometimento ou respeito às formalidades mínimas, atuando sem credenciamento ou anuência das autoridades. Como consequência, poderão atuar nas comunidades sem deixar ou circular renda localmente.

Devido às políticas públicas só existirem nos documentos e nos discursos do Estado é compreensível não haver nenhuma metodologia, o que temos são ações isoladas, principalmente para o desenvolvimento do etnoturismo:

O principal problema governamental são gestores incapacitados que atuam onde estas etnias se encontram. As promessas são feitas e não cumpridas, nós pesquisadores somos mal recebidos e hostilizados principalmente no alto Solimões (RD, 2016).

De acordo com RD (2016) é preciso investir na base do conhecimento para desenvolver de práticas etnoturísticas, porque elas são criadas de dentro para fora e a partir da compreensão do entendimento local e isso demanda tempo. Portanto, as políticas públicas devem aprofundar e acompanhar os estudos. O que realmente é importante é desenvolver diretrizes com o envolvimento dos moradores, para garantir a satisfação e o desejo de quem mora no local, sejam os ribeirinhos ou indígenas, pois, são eles que dominam e interpretam os seus territórios. É impossível desenvolver políticas públicas de turismo sem conhecimento local, baseado em interpretações pré-estabelecidas.

Para a pesquisadora CN (2016) as políticas não existem de fato, são retóricas. O Plano de Turismo do Estado foi desenvolvido a partir de indicadores escassos e muitas vezes não confiáveis o que existe não reflete o cenário atual. Essas políticas precisam estar alinhadas à política nacional e ao Plano Amazônia Sustentável.

Portanto, o Estado ao pensar em desenvolver política publicas de turismo precisa investir em pesquisa, levantamentos de dados e deixar de lado a pretensão que é possível criar políticas para o turismo no Estado do Amazonas de forma isolada, onde a Amazonastur cria suas teorias sustentáveis sem levar em consideração o conhecimento da Secretária de Meio Ambiente. Chega a ser contraditório desenvolver um marketing e vender nas Feiras Internacionais uma marca denominada “Amazonas” e não desenvolver um plano de turismo sustentável para o Estado.

Para os atores entrevistados é necessário saber primeiro qual o tipo de turista que nós queremos que venha para o Amazonas, e qual o tipo de turismo que realmente vamos praticar. Dentro da ideia de turismo sustentável é possível abarcar uma infinidade de tipos de turismo. Logo, pensamos que é importante trabalharmos a demanda que queremos como o primeiro fator; é necessário criar a imagem de um destino que de fato pratique a sustentabilidade nas suas várias dimensões, uma imagem que deixe bem claro para o turista, que aqui ele não será apenas mais um consumidor de paisagens e de cultura (PR, 2016).

O responsável pelas atividades do Turismo de Base Comunitária (TBC), uma das modalidades de turismo sustentável desenvolvido pelas ONGs no Estado acrescenta,

É óbvio que o TBC não tem, e não pode ter caráter de substituição de matriz produtiva do Estado, devido principalmente a pequena escala de operação que se configura essa modalidade. No entanto no nosso entendimento é preciso que o mesmo que exista em um nicho de mercado para uma vivência de aprendizado entre visitantes e moradores, mas ainda assim há impactos que precisam ser analisados, tanto na escala de mercado, quanto no nível das comunidades (ET, 2016).

No caso da FAS buscam minimizar esses impactos com uma ampla participação das comunidades em todas as fases de criação dos projetos de Turismo. Todas as decisões de investimento são comunitárias, inclusive a gestão. Nesse contexto, para o TBC se configurar como ação específica para superar a maneira como a marca Amazonas é vendida, é necessário: (i) Em curto prazo é imperativo reunir e consolidar pacotes turísticos e parcerias que operacionalizem e divulguem o roteiro da RDS Rio Negro. Adicionalmente, é imprescindível apoiar a célere regulamentação de diretrizes para a visitação de unidades de conservação. (ii) Em médio prazo é importante direcionar o debate para consolidar, no âmbito da Lei Estadual de Turismo, o compromisso para que o órgão oficial de turismo do Amazonas acompanhe as atividades de TBC do baixo rio negro e a geração de indicadores sobre esse segmento/modalidade de turismo no Amazonas. Além do que, é necessário proporcionar uma capacitação contínua e sustentada junto às comunidades envolvidas com TBC, que operacionalizam e divulgam seus roteiros, tornando-as independentes de agências e protagonistas de suas ações. (iii) Em longo prazo convém buscar a certificação internacional do turismo sustentável e posicionar o TBC na região do baixo Rio Negro como um destino verde reconhecido no mundo inteiro. Seria importante pensar na obtenção de um selo de indicação geográfica, dado o caráter único e intransferível da experiência proporcionada (ET, 2016).

Constatamos após as análises dos documentos e das entrevistas a inexistência de um modelo de gestão voltado ao turismo sustentável, como dissemos anteriormente, o que realmente existe nos Planos de Turismo do Estado do Amazonas são discursos e na prática, ações isoladas, promovendo eventos e produtos apáticos e diminuídos pela lógica mercadológica comum. Diante desse cenário qual seria o melhor desenho institucional a ser implantado e qual seria o papel que o Estado deveria assumir?

É inegável o forte apelo turístico e as belezas naturais que tornam a região vocacionada para as visitas e a prática de turismo, além da possibilidade do convívio com a cultura local e o modo de vida dessas comunidades. Assim, pensar em uma plataforma mais ampla de

divulgação dessa experiência é fundamental para mudar a percepção de um turismo limitado aos símbolos da Amazônia, para um modelo mais sustentável de vivência da Amazônia.

Percebo que há uma vasta possibilidade para projetos de turismo no Estado, em grande ou pequena escala, mas nada funcionará se o desenho dessa cadeia produtiva não esteja conectada a um projeto mais amplo de fortalecimento do setor em larga escala e com envolvimento das comunidades. Mas para isso funcionar é preciso à instituição de uma política de Estado para o setor, mesmo que seja para criticá-la (ET, 2016).

De acordo com RD (2016) existem modalidades de turismo que poderiam ser inseridas nas PP de Turismo Sustentável, o Turismo Científico com viés na Bio prospecção, essa política coibiria a biopirataria e agregaria valor ao saber tradicional fortalecendo as bases locais por meio do etnoturismo.

Etnoturismo e bio prospecção com o envolvimento das etnias/ribeirinhos participando do planejamento, execução e avaliação seria uma possibilidade de haver turismo sustentável, infelizmente o que existe são propostas formatadas e preestabelecidas em um modelo único que está muito distante de valorizar a natureza e as populações amazônicas devido à tamanha diversidade existente na região (RD, 2016).

Quanto ao papel do Estado, caberá a ele difundir e estabelecer parcerias para proporcionar o conhecimento prévio e posterior da localidade, por meio de monitoramento eficiente e longo prazo. Implantar é bem diferente de gerir e acompanhar, pois, só assim será possível avaliar a relação custo benefício e o aproveitamento dos recursos econômicos utilizados.

Na contribuição do pesquisador PR (2016) não dá para fugir de um desenho institucional baseado na participação de todos os atores da cadeia produtiva, no processo de planejamento, no processo de políticas públicas, etc. Não é possível que o turismo no Amazonas seja formato pela mão de poucos iluminados. O papel crucial do Estado seria o estabelecimento de diretrizes básicas para o ordenamento da atividade, algo que não temos.

O desenho institucional tem que ser aquele que incorpore às pessoas, as comunidades tradicionais, as populações nativas como empreendedoras do negócio, capazes de produzir e receber dignamente pelo que produzem. O Estado tem o papel de incentivar e fomentar na dose certa ou adequada, a fim de colaborar com os empreendedores e não ser paternalistas e acabar reproduzindo relações clientelistas. Isso aniquila o espírito do empreendedor (PF, 2016)

O desenho institucional deve primar pelo diálogo entre o setor turístico, as Universidades, as organizações do terceiro setor e as comunidades. Uma política pública deve considerar na sua

essência a participação das pessoas interessadas no processo, conforme a criação do Plano Nacional de Cultura. Ainda que os interesses possam divergir num primeiro momento, creio que será possível traçar caminhos que façam com que as pessoas se sintam parte do processo, não mero coadjuvantes (CN, 2016). Portanto, não é possível formular políticas públicas de turismo quando o Estado não prioriza o Turismo Sustentável, não planeja suas ações com a participação dos interessados, Trade, Sociedade Civil.

Embora essa pesquisa tivesse como objetivo principal analisar as contribuições do governo do Estado para o desenvolvimento do turismo sustentável foi possível perceber que as ações do governo voltadas às outras modalidades de turismo são gerenciadas do mesmo modo. O órgão oficial do turismo, a Amazonastur, promove ações isoladas a partir das estratégias de cima pra baixo, portanto, podemos inferir que no Estado no Amazonas não é somente o turismo sustentável que precisa de atenção por parte do Estado.

CONCLUSÃO

Apesar de incorporado aos discursos políticos, o conceito de desenvolvimento sustentável tem sido utilizado de forma imprudente e tem se perdido em meio a ambições e projetos que visam a geração de emprego e renda sem considerar a qualidade de vida das populações locais. Programas e ações dentro de políticas que apontam a valorização do meio ambiente tendem a demorarem em se concretizarem, isso quando saem do papel.

Apesar dos mecanismos previstos na Constituição Federal brasileira para a efetivação da participação da sociedade civil nas políticas, percebe-se que esta prática ainda é muito limitada no Brasil, e particularmente no Amazonas. Em primeiro lugar, poucos são os conselhos deliberativos. O conselho municipal de turismo é o único órgão deliberativo que se reúne apenas uma vez por mês. Até 2014 sua composição era desigual e entre os seus membros e não existia a representatividade de ONGS ambiental.

Os gestores municipal e estadual seguem com a ideia de turismo de massa, de diagnosticar o desenvolvimento do turismo através dos números alcançados: número de turistas, número de leitos, número de hotéis e restaurantes, receita cambial gerada. Entretanto, esquecem os fatores ambiental e social. Ignoram os serviços ambientais proporcionados pela região Amazônica e preferem a construção de equipamentos turísticos em seu lugar, como é o exemplo dos alojamentos de floresta. Os empregos gerados são considerados em números, mas não na sua qualidade. Ou seja, a análise e avaliação do turismo ainda está no campo quantitativo e muito pouco no qualitativo.

O discurso da integração entre os setores e suas políticas não se desdobra na prática. Não existe praticamente participação. Há uma cultura institucional a transformar para que haja esse diálogo e para a consolidação de uma gestão compartilhada, proposta pelos gestores, mas que ainda não ocorre efetivamente.

Há uma dissonância entre os representantes do governo – mais presos a compromissos profissionais, eleitorais e partidários – e os representantes das ONGS e universidade, que são mais independentes. Enquanto o Estado se diz satisfeito com a evolução do turismo, seu marketing e seus projetos, os pesquisadores e os representantes das ONGS concordam que ainda falta a devida valorização da cultura, a revitalização do centro histórico, a inclusão da comunidade local. Faltam equipamentos turísticos ambientais e mecanismos que efetivem a

participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação de políticas e projetos turísticos.

O que se vê nas ações do Estado é a redução do turismo à dimensão mercadológica, o que empobrece seus significados e reduz as PP a meras ações de marketing, visando à venda dos destinos.

Já o Trade amazonense não tem voz nas reuniões, o Fórum Estadual de Turismo é presidido desde sua criação (2006) pela mesma pessoa que preside o órgão oficial de turismo do Estado, a Amazonastur. As ações do Estado não são discutidas e nem aprovadas pelos membros do Fórum, eles acabam sabendo que elas existem ou foram implantadas quando a presidente os comunica ou leem pelos jornais. As entrevistas mostraram que as muitas ações realizadas pelo governo não satisfazem nem as questões de mercado e nem as ambientais. O Estado evita fazer interlocuções e não está disposto a ceder seus pontos de vista e, quando incorpora em seu discurso a ideia de comunidade e da inclusão social, o faz apenas para se legitimar.

A utilização de pesquisadores/técnicos do Amazonas para a realização de diagnósticos e elaboração de projetos não é uma prática comum nas políticas do município e do Estado. O conhecimento das peculiaridades da região pode facilitar o melhor aproveitamento da área e a participação e integração da comunidade local pode fornecer maior identificação da população com o turismo e promover melhor aproveitamento dos recursos, sem a degradação que hoje se presencia em certos projetos turísticos.

Dentre as políticas estudadas, ficou nítida a polêmica que permeia o desenvolvimento e a atualização do Plano de Turismo do Estado. O último plano data de 2006 a 2010, ou seja, todas as ações que vem ocorrendo são consideradas eventos isolados, não foram planejadas e não seguem nenhum programa. Na entrevista com os pesquisadores e técnicos ficou claro que o Estado não possui um desenho institucional voltado ao turismo sustentável e o modelo de gestão não é claro.

Podemos fazer uma síntese de padrões de ações recorrentes dos governos ao longo dessas décadas. Alguns problemas historicamente verificados que deveriam ser evitados na formulação e implementação das PP de turismo, como a falta de integração setorial. A conciliação entre as dimensões ambiental, social, econômica, política e espacial é necessária para o alcance da sustentabilidade, também os setores e suas PP precisam de integração, do contrário, elas se sobrepõem, podem entrar em choque e acabar por anular as ações umas das outras. Dentre as PP estudadas, a única “participação” de outras secretarias se deu por meio da implantação do

PROECOTUR no ano de 2008e, ainda assim, não há registro sobre os resultados das três fazes nem na Empresa estadual de Turismo- Amazonastur e nem na Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMAS (antiga Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - SDS). Desconsideram-se as particularidades locais com a utilização de modelos prontos. A maioria dos planos não se utilizou de técnicos locais em sua elaboração. Valorizam as empresas e pessoas de fora da região, o que acaba gerando também maior custo aos cofres públicos e os resultados são, muitas vezes, a degradação ambiental, social e cultural da localidade. Observa-se também a falta de consulta e participação da comunidade/autoritarismo. Finalmente, registrou-se a falta de consulta e participação da comunidade, o que a torna alheia a todo processo de formulação e implementação das PP.

A sociedade acaba por não se identificar com os projetos e não desenvolve o sentimento de pertença, não adotam os planos como seus como deveria ser. A falta de uma visão multidisciplinar nos projetos deixa em aberto lacunas em relação a possíveis impactos, e deixa aberta a possibilidade de inúmeros conflitos que podem resultar dessas políticas (complementar à falta de integração entre elas). Não se registrou práticas de monitoramento e avaliação, esta etapa do ciclo das PP que fornece um retorno das ações realizadas. Se isso não ocorre, se não há um *feedback*, fica difícil mensurar seus resultados e analisar se a política está surtindo o efeito esperado. Das políticas estudadas, nem uma passou por avaliação.

Há uma clara descontinuidade das políticas, seja por motivos políticos ou de recursos, o turismo do Amazonas sofre com este crônico problema. Não somente o turismo, mas a população em geral é prejudicada com o investimento gasto sem retorno. Identificou-se uma clara concentração de benefícios, geográfica e socialmente. A concentração das ações da Amazonastur em feiras internacionais e nos planos de marketing promocionais faz com que o desenvolvimento turístico do Estado como um todo se dê de forma desigual.

Em geral o governo desconsidera os impactos ambientais e não tem planejamento a médio e longo prazo. A falta de planejamento em longo prazo dificulta o amadurecimento da atividade turística. Os projetos visam ao lucro imediato, ao aumento qualitativo no número de turistas, em meios de hospedagem, e desconsideram os impactos sociais e ambientais que geram em médio e longo prazo.

Para que as PP de turismo amadureçam e deixem de ser guiadas apenas pela lei do mercado, pela lógica do capitalismo, o Estado precisa agir regulando e normatizando, criando

leis, limites e obrigações. Se o Estado falta ou falha nessa missão o mercado passa a ter o controle, o que acaba gerando desigualdades, degradações e distorções.

Concluimos que o discurso da sustentabilidade tem sido usado para legitimar a implantação de políticas públicas muitas vezes indiferentes às reais necessidades das comunidades receptoras, e marcadamente guiadas pelas necessidades do mercado. A tomada de decisões no âmbito do turismo no Amazonas é comumente feita “de cima para baixo”, não levando em consideração as vontades e anseios das comunidades. É preciso reverter este quadro para que o turismo no Amazonas ganhe corpo, amplie suas dimensões e corresponda as dimensões básicas da sustentabilidade, ser ecoeficiente economicamente, responsável ambientalmente e equânime socialmente.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ildeneia Borges; COSTA, Sarany Rodrigues da. **Planejamento participativo e sua contribuição para desenvolvimento sustentável da atividade turística**. Artigo apresentado para XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia-SEGeT 2014, no período de 22 a 24 de outubro. Rio de Janeiro, RJ.

AMAZONASTUR. **Plano de Turismo do Estado do Amazonas: Diretrizes, Estratégias e Programa – 2003 a 2007**. Empresa Estadual de Turismo. Manaus, AM. 2003.

AMAZONASTUR. **Plano de Turismo do Estado do Amazonas Victória Régia**. 2006-2010. Elaborado pela Consultoria Indústrias Criativas – Estratégias & Projetos. São Paulo, SP-2005.

ANDRADE, Terence Keller; TAVARES, Maria Goretti, « **O projeto de integração Amazônica visto pela turistificação dos lugares** », Confins [Online], 14 | 2012 posted online on the 22 March 2012, consulted on 24 March 2015. URL: <http://confins.revues.org/7466>; DOI: 10.4000/confins.7466.

ARATO, Andrew & COHEN, Jean. *Sociedade civil e teoria social*. In: AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARISTÓTELES. **A Política**. *Coleção Mestre Pensadores*. 15. ed. São Paulo: Escala s/d.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. Pernambuco: Fafica, 2006.

ABAV- Associação Brasileira Agentes de Viagens no Estado do Amazonas.

ABIH- Associação Brasileira da Indústria de Hotel.

BARDDAL, R.; ALBERTON, A.; CAMPOS, L. M. de S. **As dimensões e métodos de mensuração da sustentabilidade e o turismo: uma discussão teórica**. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 4, n. 2, p.138-155, maio/ago. 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Edição Revisada e Ampliada. São Paulo, SP: Edições 70, 2012.

BARRETO, Margarete. **Turismo e Legado Cultura**. 3. ed. São Paulo, SP: Papyrus, 2012.

BARBOSA, Maria José; FERREIRA, Elaine. **Planos Nacionais de Turismo, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade**. **XXV Encontro da ANPAD – 04 a 07 Setembro, 2011**. Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em <http://www.periodicos.ufrn.br/ojs/index.php/saberes>. Acesso em 09 de Março de 2015.

BENI, Mario Carlos. **Política e estratégia de desenvolvimento regional**. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rta/article/viewFile/63455/66200>. Acesso em 20 de Março de 2015.

_____. **Análise Estrutural do Turismo**. 13. ed. São Paulo: SENAC, 2012

_____. (Org.) **Turismo Planejamento Estratégico e capacidade de Gestão**. Barueri: Manole, 2006.

BENI, Mario Carlos. **Como Certificar o Turismo Sustentável?** Revista Espaço Acadêmico. Ano. 4, n. 37. Jun. 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

_____. **Dicionário de Política**. 12. ed. V. 2. Brasília: UnB, 2002.

_____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Ciências Políticas**. 10. ed. São Paulo, SP: Forense, 2012.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002

BOSCHETTI, Ivanete. **Questões Correntes no Debate sobre Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas**. Texto preparado como material didático para a disciplina Análise de Política Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social. SER/UnB, 2006. Disponível

BRASIL. Ministério do Turismo. Disponível em www.turismo.gov.br

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (2013-2016)**. Brasília, 2013. Disponível em www.turismo.gov.br, acesso em 12 de Fevereiro de 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo. -Roteiro do Brasil**. Diretrizes Operacionais, Brasília, 2010. Disponível em www.turismo.gov.br, acesso em 12 de Fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proecotur**. Brasília, 2003. Disponível no site: www.mma.gov.br, acesso em 06 de Fevereiro de 2015.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva 1990.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Proecotur inaugura centros de atendimento no Amazonas. Assessoria de Comunicação**. 10.08.2014. Disponível em <http://www.fgv.br/centro-de-estudos-em-sustentabilidade/eventos/gvces.com.br/index.php>.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. Pernambuco: Fafica, 2006.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

COSTA NOVO, Cristiane Barroncas Maciel. **Turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus (AM) – Características e análise crítica**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo – USP – Departamento de Geografia em 2011. Disponível no site www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28062012-165759.

CREMONESE, Djalma. **Teoria Política**. Série Livro Texto. Coordenação de Ensino a Distância da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUR. Ijuí, Rio Grande do Sul, 2008.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

D'ANGELIS, Bruna Carolina. **Políticas Públicas de Turismo: Estado, mercado turístico e Sociedade Civil: a experiência de João Pessoa-PB**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente-PRODEMA, em 2013. Disponível no site. www.ufpb.edu.br acesso em 20.01.2015.

DALY, H. E. **Políticas para o desenvolvimento sustentável**. In: CAVALCANTI, C. (org.). Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 179-192.

DEMO, Pedro. **Participação é uma conquista: noções da política participativa**. São Paulo: Cortez, 1993.

DIEGUES, Antonio Carlos S. **Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas**. São Paulo em Perspectiva. 6 (1-2), 1992, pp. 22-29

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

DUMAZEDIER, Jofre. **Sociologia empírica do lazer**. 5. ed. tradução: Silvia Mazza. São Paulo, SP: Perspectiva, 2007.

EMBRATUR. Disponível em www.turismo.gov.br, acesso 22/02/2015 às 22h

FABRINO, Nathália Hallack. **Turismo de Base Comunitária: Dos conceitos às práticas e das práticas aos conceitos (2013)**. Dissertação apresentada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Disponível no site www.unb.edu.br acesso 15/04/2014.

FARIA, C. A. P. de A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Artigo disponível no site >>>http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/FIGUEIREDO_transparencia.pdf acesso 16.03.2016.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 15ª ed., Rio de Janeiro: Graal, 2004.

FURTADO, Celso (1974). **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

GALDINO, L. C. F.; COSTA, M. L. da. **Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade**. Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo, v. 6, n.4, 24p, set. 2011.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **A Filosofia Política investiga as relações humanas em sentido coletivo**. Disponível em <http://www.ufjf.br/ppghistoria/files/2013/03/Antonio-Gasparetto-Júnior.pdf> acesso 30 de Março de 2015.

GIL, Antonio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2004.

HEIDEMANN, Francisco G.. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

IRVING, Marta de Azevedo. **Participação: questão central na sustentabilidade de projetos de desenvolvimento**. In: IRVING, M.A. & AZEVEDO, J. Turismo: o desafio da sustentabilidade. São Paulo. Editora Futura, 2002, pp. 35-45.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LOUREIRO, G.F.B. **O Movimento Ambientalista e o Pensamento Crítico: uma Abordagem política**. RJ: Quartet, 2003.

MATTOS, Sérgio Sanandaj. **Maquiavel: a gênese do pensamento político moderno**. Disponível em http://www.boitempoeditorial.com.br/publicacoes_imprensa.php?isbn...8 acesso em 28 de Março de 2015.

MENDES et al. **Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro**. In: SILVA, Christian L. da & SOUZA-LIMA, J. E. Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOURA, Anna; GARCIA, Loreley. **Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: O pólo turístico cabo branco em análise**. In: Revista de Cultura e Turismo-CULTUR, ano 03 – n. 03 – Junho/2009. Disponível no site: www.uesc.br/revistas/culturaeturismo

MOTTA, Célia Maria da. **Ricos discursos (e miseráveis efeitos) da política neoliberal.** Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v8_celia_motta.pdf acesso em 20 de Março de 2015.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de investigação social.** SP: Cortez, 2003.

MUNHOZ. Antonia Neidilê. **Ecoturismo, Política e Planejamento Participativo no Município de Presidente Figueiredo, no Estado do Amazonas.** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPGCASA, publicada no ano de 2010, no site WWW.ppgcasa.ufam.edu.br

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Políticas Públicas de turismo na Amazônia brasileira: o estabelecimento das agendas governamentais do Amazonas e do Pará.** Belém, 2014. 231f. Projeto de Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, 2014.

NASCIMENTO, Elimar P. do. **Estado e Sociedade no Brasil: Novos Padrões de Relacionamento?** Disponível no site <http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriemon04.htm>. Publicado em 2009. acesso em 11 de Março de 2015.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Semelhanças e diferenças das políticas de turismo em Estados da Amazônia brasileira.** Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 17 (dezembro de 2014). Disponível: <http://www.eumed.net/rev/turydes/17/politicas-turismo.html>

_____, Vânia Lúcia Quadros. **Plano Nacional do Turismo 2003-2007: afinal, o que resultou?** VI Encontro Nacional da Anppas - 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA – Brasil. Disponível em <http://www.anppas.gov.br> acesso em 09 de Março de 2015.

NOIA, A. C.; VIEIRA JÚNIOR, A.; KUSHANO, E. S. **Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007.** CULTUR – Revista de Cultura e Turismo, ed. Especial. Ano1, n.1, p. 23-38, out. 2007.

NOGUEIRA, M. A. **Potência, limites e seduções do poder.** São Paulo: Editora da Unesp. <http://www.arqnet.pt/portal/teoria/maquiavel.html>

OLIVEIRA, Murilo; ROSSETO, Adriana. **Políticas Públicas para o Turismo Sustentável no Brasil- Evolução e Perspectivas de Crescimento para o Setor.** Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica, vol. 15 - nº 3 - p. 322–339 / set-dez 2013. Disponível no site: www.univali.br/revistaturismo

PETROCCHI, Mario. **Turismo Planejamento e Gestão.** 2. ed. São Paulo: Pearson, 2009.

PROCHNOW, W. E; VASCONCELOS, E. C. de. **O Estado-da-arte das ações para certificação em ecoturismo.** Caderno Virtual de Turismo, v. 8, n. 3, p.29-40, 2008.

PNUMA - **Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente**. Guia de Estudos. Disponível em <http://www.pnuma.org.br> acesso em 04 de Fevereiro de 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC**; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. Disponível em <http://www.ufsc.edu.br> acesso em 23 de Março de 2015.

RUSCHMANN, Dóris. **Turismo e Planejamento Sustentável**. 6.ed. São Paulo, SP: Papirus, 2011.

RUSCHEINSKY, Aloísio (Org.). **Sustentabilidade: uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

SALVATI, S. S. **A certificação e as dimensões da sustentabilidade e da qualidade dos produtos e serviços em ecoturismo**. In.: NEIMAN, Z., MENDONÇA, R. (Orgs.). *Ecoturismo no Brasil*. Barueri: Manole, 2009.

SERRA, Rosa. **A Relação Estado e Sociedade Civil na Contemporaneidade**. Artigo publicado na Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 13(2): 9-22, jul.-dez./2007. Disponível <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/397>

SILVA, E. R. A. da. **Arranjos participativos como instrumentos de democratização do Estado 2013**. Ano 10. Edição 77 - 07/10/2013.

SILVA, José Maria da. **Política de turismo e representações da Amazônia: o turismo ecológico e cultural no Estado do Amazonas**. *Novos Cadernos NAEA*, v. 16, n. 1, Suplemento, p. 317-329, jun. 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/1340/1850>. Acesso em: 16 jun. 2014.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Artigo publicado na revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível: www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16

SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. **Planos Nacionais de Turismo, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 04 a 07 de Setembro de 2011. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO2544.pdf> acesso em 20 de Março de 2015.

TEIXEIRA, A.C.C. 2002. **A Atuação das Organizações não-governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade**. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TEXEIRA, Luiz Gonzaga. **Turismo Básico**. 7. ed. São Paulo, SP: SENAC, 2003.

TOMIO, Marialva; SCHMIDT, Carla Maria. **Governança e Ações Coletivas no Turismo Regional: a experiência dos Empreendedores da Região Oeste do Paraná.** Disponível em: www.univali.br/periodicos. 10.14210/rtva.v16n3.p710-739.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. et. al. **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas.** In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. Anais... Curitiba: ANPAD, 2008.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **A democracia na América: leis e costumes.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIGNATI, F. **Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para Polo, cidades e países.** Rio de Janeiro: SENAC Rio, 2008.

VITAL, Maria José da C. Souza. **Éthos e política segundo Maquiavel.** <http://www.periodicos.ufrn.br/ojs/index.php/saberes> acesso em 21 de Março de 2015.

VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados.** Brasília: Paralelo 15, 1998.

VAZ, Marco Antônio. **Presidente do Fórum de Turismo de Base Comunitária – TBC.** Entrevista não publicada, realizada em 20.01.2015.

VIANA, Virgílio. **O papel das organizações não governamentais no século 21.** Entrevista cedida para o site em 12.09.2015.

APÊNDICE (A)
ROTEIRO DE PESQUISA NA COMUNIDADE

Caracterização da Localidade

Comunidade:

Período no campo:

Município:

Estado:

Distância de Manaus (AM)

Acesso:

População total:

Breve histórico da Comunidade:

Características do ambiente:

A Comunidade está inserida em uma Unidade de Conservação (UC)?

não

sim – Qual categoria?

A Comunidade é formada por:

Agricultores familiares

Pescadores

Assentados

Indígenas

Quilombolas

Comunidades urbanas: favelas, periferias

Ribeirinhos

Outros - _____

Principal fonte de renda da Comunidade:

Fontes de renda complementares existentes na comunidade:

Alimentação (restaurantes, barracas, bares):

Passeios, trilhas e outras atividades oferecidas aos visitantes:

Serviços oferecidos ao visitante (translado, lavanderia, outros):

Monitores e guias:

Ponto de comercialização de artesanato e outros produtos locais:

Organizações locais existentes na comunidade:

APÊNDICE (B)
ROTEIRO DE PESQUISA NA COMUNIDADE: ASPECTOS AMBIENTAIS

Comunidade:

Saneamento ambiental:

1. Resíduos sólidos:

1.1. Existe coleta pública de resíduos sólidos?

Não

Sim. Caso a resposta seja positiva:

Frequência: Destinação:

1.2. Existe coleta seletiva?

Não

Sim

Frequência: Destinação:

1.3. A comunidade empreende alguma iniciativa para gerir seus resíduos sólidos?

Não

Sim. Como? _____

2. Efluentes:

2.1. Existe coleta pública de águas residuais (esgoto)?

Não

Sim. Totalmente ou parcialmente? _____

2.2. A comunidade empreende alguma iniciativa para o tratamento das águas residuais (esgoto)?

Não

Sim. Como? _____

3. Água:

3.1. Existe abastecimento público de água na comunidade?

Não

Sim. Totalmente ou parcialmente? _____

3.2. A comunidade utiliza águas pluviais ou outras fontes de abastecimento?

Não

Sim. Quais? _____

Manejo dos recursos naturais:

4. A comunidade empreende alguma ação de caráter administrativo, legal e/ou político para salvaguarda dos recursos naturais?

Não

Sim. Qual?

5. A comunidade desenvolve algum manejo específico para a gestão dos recursos naturais?

Não

Sim. Recurso/Manejo: _____

APÊNDICE (C)
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EMPREENDEDOR TURÍSTICO DA COMUNIDADE

Comunidade:

Nome do empreendedor:

Categoria:

- Restaurante
- Barraca
- Pousada
- Hospedagem familiar
- Camping
- Outros: _____
- Não soube responder.

Capacidade: _____

Possui CNPJ:

- Não
- Sim
- Não sabe/ não respondeu

Modelo de gestão:

- Coletivo (comunitário)
- Particular (familiar ou individual)
- Não sabe/ não respondeu

Quem é o proprietário? _____

- Natural (nascido na comunidade)
- Não natural. Quanto tempo reside na comunidade: _____
- Não sabe/ não respondeu

Quem é o gestor? _____

- Natural (nascido na comunidade)
- Não natural. Quanto tempo reside na comunidade: _____
- Não sabe/ não respondeu.

Número de empregos gerados: _____

Fixos: _____

Eventuais: _____

- Não sabe/ não respondeu

Origem da mão de obra:

Familiar: _____

Local: _____

Externo a comunidade: _____

- Não sabe/ não respondeu

Aquisição de bens e serviços da economia local para a operação do empreendimento?

- Não
- Sim. Quais bens/serviços?
- Não sabe/ não respondeu

Comercialização de produtos (culinária, artesanato, pescado, produção agrícola etc.) da comunidade para os visitantes?

- Não
- Sim. Quais?
- Não sabe/ não respondeu

Participa de alguma organização local?

- Não
- Sim. Qual?
- Não sabe/ não respondeu

APENDICE (D)
ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A SOCIEDADE CIVIL

Bom dia/Boa tarde, meu nome é **Silvana Pereira Lima de Queiroz**, sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia PPG/CASA e estou desenvolvendo uma pesquisa com objetivo de **Analisar a contribuição da gestão pública para o desenvolvimento Sustentável do Turismo no Estado do Amazonas** e gostaria de contar com sua contribuição.

1. Quanto tempo você faz parte do Fórum Estadual? Como ocorreu a sua indicação?
2. Quem é o presidente atual? Como é feita a indicação para presidente do Fórum?
3. Como ocorreu a participação do Fórum no processo de formação das políticas de turismo? Qual a sua participação nas comissões consultivas de elaboração do turismo? como são realizadas essas reuniões?
4. Quais as principais realizações do Fórum Estadual de Turismo?
5. Como se dá a elaboração de projetos e a captação de recurso para a implementação dos Programa do Plano de Turismo do Estado?
6. Quantos e quais projetos já foram aprovados e tiveram recursos liberados?
7. No seu ponto de vista há uma boa relação entre Amazonastur e o Trade para implementação dos Programas de Turismo no Estado? Por quê?
8. A Instituição a qual você representa tem participação efetiva nas discussões do Fórum Estadual de Turismo, quando a pauta se refere a implantação de atividades turísticas no meio natural.
9. O Fórum já se reuniu para discutir/elaboração projetos e programas voltados as políticas de turismo sustentável?
10. Até que ponto o Plano estadual é desenvolvido articulando as políticas do Ministério do Meio Ambiente? e Ministério do Turismo?
11. Quais as políticas públicas elaboradas pelo o Estado para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas? Como se dá a participação dessa Instituição?
12. Você tem conhecimento de quais são os principais fomentos financeiros que apoiam as ações de desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas?
13. Você tem conhecimento de quais são as principais Instituições Financeiras parceiras no desenvolvimento dos Programas de Turismo no Estado do Amazonas?

Obrigada!

Silvana Pereira Lima de Queiroz
(92) 99318-5588

APÊNDICE (E)
QUESTIONÁRIO PARA OS TURISTAS

Bom dia/Boa tarde, meu nome é Silvana Pereira Lima de Queiroz, sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia PPG/CASA e estou desenvolvendo uma pesquisa com objetivo de Analisar a contribuição da gestão pública para o desenvolvimento Sustentável do Turismo no Estado do Amazonas e gostaria de contar com sua

Informações gerais - questionário

Número: ____ Data: ____ / ____ /

Identificação do respondente

1. Local de nascimento:

Cidade: _____ Estado: _____ País: _____

2. Local de residência:

Cidade: _____ Estado: _____ País: _____

3. Essa viagem é para visitar somente Manaus?

Sim () Não () Sem resposta ()

Último destino turístico visitado:

Cidade: _____ Estado: _____ País: _____

Próximo destino turístico a visitar:

Cidade: _____ Estado: _____ País: _____

4. Já visitou Manaus?

Sim () Não () Sem resposta ()

5. Número de vezes que você já esteve em Manaus?

Primeira vez ()

Número de vezes:

2 () 3 () 4 () 5 () Mais de 5 () Sem resposta ()

6. Motivo para vir a Manaus?

7. Lugar de hospedagem: _____

Oferta turística.

Em relação às suas expectativas, qual a sua avaliação geral a respeito dos seguintes itens da oferta turística.

Excelente	Bom	Ruim
+	=	-

8. Hospedagem			
Itens	+	=	-
Acolhida			
Conforto			
Limpeza			
Serviços/funcionamento do local de hospedagem			
Localização			
	Caro	Justo	Barato
Preço cobrado			
9. Restaurante/lanchonete/bares			
Itens	+	=	-
Ambiente			
Conforto			
Atendimento			
Variedade/qualidade dos pratos			
Limpeza			
Forma de Pagamento			
	Caro	Justo	Barato
Preços cobrados			

10. Compras			
Itens	+	=	-
Atendimento			
Variedade e originalidade do artesanato			
Formas de pagamento			
	Caro	Justo	Barato
Preços praticados			

11. Atrações Turísticas			
Itens	+	=	-
Localização/aceso aos atrativos			
Grau de interesse dos atrativos			
Informações existentes nos atrativos			
Estado de conservação			

12. Informações Turísticas			
Itens	+	=	-
Trabalho de guias locais			
Sinalização turística			

13. Perfil socioeconômico

Gênero

Masculino () Feminino ()

Faixa etária

18 – 25 anos completos ()

26 – 40 anos completos ()

41 – 60 anos completos ()

Acima de 60 anos ()

Estado civil

Casado (a) ()

Solteiro (a) ()

Separado (a) ()

Viúvo (a) ()

Sem resposta ()

Nível de escolaridade

Sem escolarização ()

Fundamental: completo () incompleto ()

Médio: completo () incompleto ()

Superior: completo () incompleto ()

Pós graduação: completo () incompleto ()

Impressões gerais (percepções)

14. Cite os aspectos que mais lhe desagradaram:

15. Cite os aspectos que mais lhe agradaram

16. Que sugestões você daria para melhorar o conforto do turista:

Observações do aplicador:

APÊNDICE (F)
ROTEIRO DE ENTREVISTA PESQUISADORES E TÉCNICOS EM TURISMO

Bom dia/Boa tarde, meu nome é Silvana Pereira Lima de Queiroz, sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia PPG/CASA e estou desenvolvendo uma pesquisa com objetivo de Analisar a contribuição da gestão pública para o desenvolvimento Sustentável do Turismo no Estado do Amazonas e gostaria de contar com sua contribuição.

1. Quais os desafios reais para a formulação/implantação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas.
2. Como você analisa as políticas públicas de turismo no Estado do Amazonas?
3. Como desenvolver turismo sustentável e vender a marca Amazonas se o turismo no Estado do Amazonas utiliza as paisagens, os lugares e os territórios como mercadorias, e o seu principal produto a ser comercializado e consumido são as imagens e os símbolos, criados e estereotipados para o atendimento dos anseios dos turistas?
4. Qual a sua percepção sobre o modelo de gestão do Estado do Amazonas a cerca do Turismo Sustentável?
5. Ao questionar o modelo de gestão atual, em sua opinião e baseado nas investigações sobre o Turismo no Estado do Amazonas. Qual seria o melhor desenho institucional a ser implantado, e qual papel o Estado deveria assumir?

Desde já muito obrigada!

Silvana Pereira Lima de Queiroz

92-993185588

APÊNDICE (G)
ROTEIRO DE ENTREVISTA AMAZONASTUR

Bom dia/Boa tarde, meu nome é Silvana Pereira Lima de Queiroz, sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia PPG/CASA e estou desenvolvendo uma pesquisa com objetivo de Analisar a contribuição da gestão pública para o desenvolvimento Sustentável do Turismo no Estado do Amazonas e gostaria de contar com sua contribuição.

1. Como a Amazonastur avalia o o Programa de Regionalização do Turismo – PRT no Estado do Amazonas?
2. Como a Amtur avalia a atuação do Ministério do Turismo em relação ao suporte a região e à implementação dos Programas?
3. Quais foram os resultados do PRT no Estado do Amazonas?
4. Quanto à elaboração do Plano de Turismo do Estado o que tem sido realizado? Como se dá a participação do Trade, da Sociedade Civil?
5. Quais as Políticas Públicas de Turismo que foram implantadas no Estado no período de 2003 a 2016? Quais os resultados dessas implantações?
6. Qual o modelo de gestão adotado pela Amtur para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado.
7. Quais são os principais fomentos financeiros que apoiam as ações de desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas?
8. Quais são as principais Instituições Financeiras parceiras no desenvolvimento dos Programas de Turismo no Estado do Amazonas?
9. Quais os desafios reais para a formulação/implantação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas.