



Vol 7, Nº 17 (diciembre/desembro 2014)

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS DAS POLÍTICAS DE TURISMO EM ESTADOS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Vânia Lúcia Quadros Nascimento

Universidade Federal do Pará
vluciaquadros@yahoo.com.br

RESUMO: Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa sobre a política e planejamento do turismo em dois estados da Amazônia brasileira. Tem como objetivo identificar as semelhanças e diferenças nas políticas para o setor de turismo nos estados do Amazonas e do Pará. Utiliza como referencial analítico o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon. Parte de levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com os gestores do turismo nos dois estados. Como resultado parcial revela que as alternativas para o desenvolvimento do turismo nesses estados estão materializadas nos planos de turismo "Vitória Régia" e "Ver-o-Pará" e que os participantes ativos do processo de especificação dessas alternativas estão elencados apenas no plano "Ver-o-Pará", sendo que tais alternativas dependem dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política, os quais apresentam características similares nos dois estados. Conclui que a existência de um fator distinto dos demonstrados no Modelo de Fluxos Múltiplos, as orientações e determinações do Ministério do Turismo brasileiro, influencia os fluxos de políticas públicas e da política.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; Turismo; Modelo de fluxos múltiplos; Amazônia brasileira.

RESUMEN: Este artículo presenta los resultados parciales de la investigación sobre la política y la planificación del turismo en dos estados de la Amazonía brasileña. Tiene como objetivo identificar las similitudes y diferencias en las políticas para el sector turístico en los estados de Amazonas y Pará. Se utiliza el Modelo de Múltiples Flujos de Kingdon como marco de análisis. Parte de la investigación documental y entrevistas semiestruturadas con los administradores del turismo en ambos estados. Como resultado parcial revela que las alternativas para el desarrollo del turismo en estos estados se materializan en los planes de turismo "Victoria Regia" y "Ver-o-Pará" y que los participantes activos del proceso de especificación de estas alternativas se enumeran únicamente en el plan "Ver-o-Pará"; y que estas alternativas dependen de los flujos de los problemas, de las políticas públicas y de la política, que tienen características similares en los dos estados. Se concluye que la existencia de un factor distinto de los demostrados en el Modelo de Flujos Múltiples, las directrices y determinaciones del Ministerio de Turismo de Brasil, influye en los flujos de las políticas públicas y de la política.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas; Turismo; Modelo de flujos múltiples; Amazonía brasileña.

ABSTRACT: This paper presents partial results of the research on policy and tourism planning applied in two states of the Brazilian Amazon. It aims at identifying the similarities and differences in the policies for the tourism sector in the states of Amazonas and Pará. It uses as an analytical framework the Multiple Streams Model of Kingdon. It is based on a documentary research and semi-structured

interviews with managers of tourism in both states. As a partial result it shows that the alternatives for the development of tourism in these states are materialized in the plans for tourism “Victoria Regia” and “Ver-o-Pará” and that the active participants of these alternatives specification process are listed only in the plan “Ver-o-Pará”; and that such alternatives depend on the streams of problems, policies and politics, which show similar characteristics in the two states. Its conclusion registers that the existence of a distinct factor shown in the Multiple Streams Model, guidelines and determinations of the Brazilian Ministry of Tourism, influences the streams of policies and politics.

KEYWORDS: Public policy; Tourism; Multiple streams model; Brazilian Amazon.

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de gestões públicas mais democráticas e transparentes, a análise das políticas públicas deveria ser prática corriqueira. Todavia, isso ainda está longe de ser uma realidade no Brasil, especialmente no setor turismo. A literatura sobre o tema, expressa em estudos de autores tais como Nascimento (2012) e Sancho e Irving (2011), demonstra que a análise das políticas públicas para o setor ainda é elementar.

Situação que se agrava quando se volta a atenção para a região Amazônica, que tem sido alvo de variadas políticas públicas, inclusive as voltadas para o desenvolvimento da atividade turística. Contudo, conforme se observa nas pesquisas de Sansolo (2013) e Nascimento (2009), a análise de tais políticas é ainda embrionária.

Com vistas a analisar as políticas de turismo na Amazônia brasileira surgiu o interesse em abordar uma das fases iniciais do processo de formulação de políticas públicas. Optou-se, portanto, por priorizar a fase de *agenda setting* ou estabelecimento da agenda de John W. Kingdon (1995, 2007, 2011), que compreende a formulação de políticas públicas como um fluxo de várias etapas e processos entre as quais o estabelecimento de uma agenda e a especificação das alternativas, mediante as quais deve ser feita uma escolha. E entende que estes processos estão sujeitos aos participantes ativos e ao processo pelo qual alguns assuntos se sobressaem. Definiu-se tal opção a partir do questionamento de como são as políticas de turismo nessa região e de que modo elas são processadas no sistema político.

O Modelo de Fluxos Múltiplos foi desenvolvido por Kingdon para analisar as políticas públicas norte americanas para os setores da saúde e dos transportes. No Brasil esse modelo também tem sido utilizado por alguns pesquisadores. Capella (2004) o usou para estudar a formulação da política de reforma administrativa no governo de Fernando Henrique Cardoso. Pinto (2004) utilizou para analisar a gestão de hospitais públicos baianos por organizações sociais.

Na pesquisa que está relata neste artigo buscou-se identificar as semelhanças e diferenças entre as políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental e de campo, com uso de entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores vinculados a área. Na pesquisa de campo os órgãos de turismo dos estados amazônicos foram objeto de entrevistas.

2 A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E O MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS

A área de políticas públicas surge no contexto internacional ainda no século passado. Tanto como área de estudo acadêmico, quanto do governo em si, como instrumento das decisões governamentais. E muitos têm sido os modelos explicativos da formulação e análise das mesmas.

No Brasil, a análise de políticas públicas é uma abordagem recente e incipiente. Quando se trata de políticas públicas de turismo essa prática é ainda mais nova e elementar. Em se tratando da Amazônia Legal, estas são, igualmente, alvo de raríssimas pesquisas.

As políticas públicas de turismo têm sido objeto de estudo de pesquisadores em vários países, a exemplo dos estudos realizados por Stevenson, Airey e Miller (2008); Farsari, Butler e Szivas (2011); Liu, Tzeng e Lee (2012); Mei, Arcodia e Ruhanen (2012); Pastra e Bramwell (2013); Wang e Ap (2013); Garcia (2014); e Rodríguez, Williams e Hall (2014). Cada um desses estudos enfoca um aspecto, tal como o olhar dos decisores políticos, as dimensões e critérios da política, e os fatores que afetam a política. Excetuando-se o estudo de Stevenson, Airey e Miller (2008) sobre a

elaboração da política de turismo em Leeds, norte da Inglaterra, os demais examinam as políticas já formuladas e/ou a implementação das mesmas.

Assim, Farsari, Butler e Szivas (2011) analisam as políticas de turismo nos quatro níveis de decisão política na Grécia. E Pastra e Bramwell (2013) as continuidades e mudanças na participação governamental nas políticas de marketing turístico para Atenas. Liu, Tzeng e Lee (2012) abordam as relações de dependência entre as dimensões e critérios das políticas para o setor em Taiwan.

A inovação nas políticas de desenvolvimento do turismo na Noruega é o objeto de estudo de Mei, Arcodia e Ruhanen (2012). Wang e Ap (2013) descrevem os fatores que afetam a implementação da política de turismo na China. Garcia analisa a evolução das políticas de turismo na Espanha e em Portugal, enquanto Rodríguez, Williams e Hall (2014) analisam a implementação da política de inovação do turismo na Espanha.

No Brasil, os estudos existentes sobre a análise das políticas públicas de turismo restringem-se a apreciação do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 (NASCIMENTO, 2012; SANCHO e IRVING, 2010) e do PNT 2007-2010 (KANITZ *et al.*, 2009; SANCHO e IRVING, 2011). Também merecem destaque os estudos de Nascimento (2009), Rocha (1997) e Sansolo (2013), notadamente no caso das políticas de turismo para a Amazônia.

Em relação às políticas públicas de turismo no âmbito dos estados amazônicos, os estudos existentes também são poucos. No que se refere ao Amazonas, dá-se ênfase ao estudo de Silva (2013) sobre a implementação da política estadual que prioriza a promoção do turismo ecológico e do cultural. Quanto ao estado do Pará, o estudo da implementação do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica é abordado por Nascimento (2009), além do trabalho de Cruz (2004) sobre esse mesmo programa, porém no polo Marajó. E das pesquisas de Endres (1999) e de Hoshino (2007) que analisaram, respectivamente, a implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em Belém e a participação dos atores nas políticas de turismo em Soure.

Entretanto, a maioria desses estudos se limitou a análise dos planos já formulados e, no mais das vezes, em implantação. Isto é, pois, “[...] um conceito de políticas públicas [que] implica propostas, planos, metas definidas a partir de estruturas de poder que podem incluir o Estado e seus representantes mais diretos [...]” (SIMONIAN, 2000, p. 14). E ao considerar-se o ciclo das políticas públicas, de acordo com Saraiva (2006, p. 32), “[...] cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes”. Assim sendo, para cada fase do processo de construção da política ou cada fase do ciclo da política há vários modelos explicativos e tipologias de formulação e de análise.

O modelo do ciclo da política pública divide o processo da política nas fases e/ou estágios percepção e definição de problemas; *agenda setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas e eventual correção da ação (FREY, 2000). A mais enfatizada delas é a *agenda setting* ou estabelecimento da agenda, que explica como as agendas dos governos são formuladas e modificadas. Para analisar essa fase, John W. Kingdon desenvolveu o Modelo de Fluxos Múltiplos (RODRIGUES, 2011; SILVA; BASSI, 2012; THEODOLOU, 1995). É, pois, esse modelo que proporcionará o suporte analítico e metodológico para a pesquisa que é relatada neste artigo.

Vale registrar que Kingdon (2011) entende a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos que inclui, ao menos, o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas por meio das quais uma escolha deve ser realizada; a escolha entre essas alternativas especificadas, via votação no Legislativo ou decisão presidencial, do governador ou prefeito; e a implementação da decisão. A partir desse entendimento, o Modelo de Fluxos Múltiplos se concentra nos dois primeiros processos: o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas.

É importante explicar que há uma diferença entre agenda e alternativas (KINGDON, 2007). A agenda consiste na lista de todos os assuntos/questões que, em um determinado momento, chamam a atenção tanto de pessoas de dentro do governo quanto de fora dele. Há, portanto, a agenda de governo ou governamental, que congrega os assuntos/questões alvo de séria atenção dos governantes e seus assessores. E há uma agenda de decisões ou decisória, que é aquela que compreende os assuntos/questões integrantes da agenda de governo conduzidos para deliberação.

Com isso ocorre o que Kingdon (2007) define como especificação das alternativas. O número de alternativas concebíveis restringe-se a uma quantidade que será realmente considerada. Todavia, tanto o estabelecimento da agenda quanto à especificação das alternativas sucede por meio de processos distintos.

O estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas dependem dos participantes ativos e do processo pelo qual alguns assuntos se sobressaem (KINGDON, 1995, 2007, 2011). Esse autor entende que há três fluxos do processo: o dos problemas, o das políticas públicas e o da política. E que os participantes ativos podem ser visíveis ou invisíveis. Dentre os participantes

visíveis, o destaque é para os representantes do alto escalão do Executivo e do Legislativo, seus respectivos assessores, a mídia e os atores relacionados ao processo eleitoral. Estes participantes são responsáveis pela definição/estabelecimento da agenda.

O grupo dos participantes invisíveis é formado por acadêmicos, pesquisadores, consultores, servidores públicos (burocratas) de carreira tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo e analistas que trabalham para grupos de interesses. Eles constituem comunidades de especialistas e exercem maior influência na escolha/especificação das alternativas. É importante lembrar, ainda, o empreendedor político que pode pertencer tanto ao grupo dos atores visíveis quanto ao dos invisíveis. Ele está disposto a, no momento da abertura da janela de políticas públicas, investir os recursos de que dispõe na defesa de suas propostas preferidas para solucionar o problema.

De acordo com Kingdon (1995, 2007, 2011), os produtos das políticas públicas emanam da combinação de fluxos múltiplos. Essa combinação é fomentada pela atuação empreendedora de um empreendedor político. Isto uma vez que um assunto/questão somente é considerado como um problema quando as pessoas admitem que ele exista, que chama a atenção e requer a proposição de alternativas para ser solucionado. De outro modo, somente quando há a combinação peculiar de problemas/soluções/participantes/alternativas/escolhas.

Assim, o processo pelo qual a agenda é estabelecida e as alternativas especificadas se dá por fluxos de problemas, de políticas públicas e da política ou político. Cada um desses fluxos se desenvolve, de maneira especial, de modo independente entre si. Entretanto, há momentos nos quais eles se unem em conexões parciais, envolvendo dois fluxos apenas.

Porém, quando os fluxos múltiplos (fluxo de problemas, das políticas públicas e da política) convergem, é aberta uma janela de oportunidades, denominada janela de políticas públicas, para que uma questão possa ser apresentada, defendida, soluções sejam apresentadas e ela ascenda ao topo da agenda de decisões dos governos, implicando em modificações nessa agenda. Mesmo que tais janelas sejam pequenas, escassas e não fiquem abertas por muito tempo, é importante que a oportunidade seja aproveitada. Caso contrário será preciso esperar por outra.

Kingdon (1995, 2007, 2011) estabelece que os fluxos de problemas, de políticas públicas e da política dependem de alguns fatores que exercem influência sobre a dinâmica deles. Assim sendo, o fluxo de problemas depende dos indicadores, dos eventos-foco e de *feedback* a programas já existentes. O das políticas públicas está sujeito a viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades e a antecipação de restrições. Influenciam o fluxo político o clima ou humor político estadual, mudanças no governo e as forças políticas organizadas. A Figura 1 faz uma síntese do modelo teórico de Kingdon.

Figura 1 – Síntese do Modelo de Fluxos Múltiplos de John W. Kingdon



Fonte: Nascimento (2014).

Kingdon (2011) ressalta que buscar uma única origem para a inclusão de um item como destaque na agenda de governo é uma atitude fútil. Uma vez que isso geralmente ocorre em função de uma combinação complexa de vários fatores de uma só vez. Assim, o essencial é entender não de onde a semente vem, mas sim o que torna o solo fértil.

Por fim, é importante apontar a existência de algumas considerações a esse modelo. Capella (2007) aponta que, de início, Kingdon não considerava a importância das instituições no processo de

formulação das políticas públicas, mas o faz recentemente sem, no entanto, propor alterações no mesmo. Por sua vez, Pinto (2008) defende a pertinência desse modelo posto que permite a análise das particularidades do processo político nos distintos momentos de formulação da política pública e da dinâmica dos atores participantes. Entretanto, tais críticas não o inviabilizam como instrumento para a análise dos momentos pré-decisórios da formulação de políticas públicas.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução do objetivo proposto foi realizada pesquisa bibliografia, documental e pesquisa de campo exploratória (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013). A pesquisa bibliografia considerou os temas turismo, políticas públicas e análise de políticas públicas. Com ela foi possível delinear o estado da arte sobre esses temas bem como construir o arcabouço teórico-conceitual e metodológico do estudo realizado.

A pesquisa de campo foi concretizada, tomando como *loci* de estudo os planos e programas que integram as políticas dos estados amazônicos do Amazonas e do Pará, junto aos órgãos gestores de turismo dos mesmos. Durante tal pesquisa foi realizada análise de documentos e entrevistas semiestruturadas. A primeira tomou como base as políticas públicas de turismo desses Estados, materializadas os planos estaduais de turismo “Vitória Régia” (Amazonas) e “Ver-o-Pará” (Pará). A segunda consistiu em ouvir os gestores da Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR) e da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR).

A pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas foram efetivadas tomando como categorias de análise problemas (identificação e apresentação); políticas públicas (geração, seleção e divulgação das alternativas) e política (contexto político e articulação entre os participantes). E como variáveis interpretativas indicadores, eventos-foco e *feedback* sobre programas existente, para os problemas; para as políticas públicas, a viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades e antecipação de restrições; e clima ou humor político estadual, mudanças no governo e forças políticas organizadas, para a política.

Com isso foi possível levantar, considerando o modelo analítico utilizado, as informações sobre o estabelecimento da agenda e a especificação as alternativas das políticas públicas de turismo do Amazonas e do Pará. Foi possível, ainda, caracterizar os planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará” nos quais as alternativas especificadas estão elencadas. E, também, tecer alguns comentários sobre o processo do qual tais alternativas dependeram. Com base nessas informações foi possível identificar as semelhanças e as diferenças entre as políticas públicas dos dois estados.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DOS ESTADOS DO AMAZONAS E PARÁ

As políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará estão expressas em planos. O do primeiro é o “Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2012 – Vitória Régia” (AMAZONAS, 2008) e o do segundo é o “Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020” (PARÁ, 2012). O Plano “Vitória Régia” foi apresentado ao *trade* turístico em março de 2008 e o Ver-o-Pará em novembro de 2011.

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. É mesmo se houve ou não a atuação do próprio corpo técnico da AMAZONASTUR.

O processo de formulação do Plano “Ver-o-Pará” foi conduzido pela empresa de consultoria “Chias Marketing” e realizado no período de junho a novembro de 2011. A opção por tal empresa ocorreu, de acordo com o presidente da PARATUR, em razão do conhecimento técnico e da experiência da mesma, o que justificou sua contratação por notório saber, não tendo sido realizado processo de licitação. Foi utilizada uma metodologia participativa dividida em três momentos: planejamento integrado; revisão do plano estratégico; e formulação do plano de ações urgentes, com a definição de ação imediata. Consta no corpo do plano que participaram de sua formulação, além dos técnicos da “Chias Marketing”, os da PARATUR e representantes do *trade* turístico paraense.

Os dois planos apresentam a caracterização espacial dos estados bem como a dos segmentos turísticos trabalhados pelos órgãos públicos estaduais de turismo. O Plano do Amazonas

enfoca os segmentos de Turismo de Natureza (Ecoturismo) e de Negócios, porém aponta como prioritário o do Ecoturismo. O Plano paraense destaca os segmentos de Turismo de Natureza, Cultural, de Sol e Praia, de Eventos e de Negócios. Todavia, não há indicação de priorização de algum deles.

A caracterização espacial do Amazonas e do Pará nos seus respectivos planos é similar, estando ambos desmembrados em áreas turísticas. Assim, o Amazonas está dividido em sete regiões turísticas denominadas Manaus/Encontro das Águas, Rio Negro e Solimões, Uatumã, Sateré/Tucandeira, Madeira, Alto Solimões e Alto Rio Negro. E o Pará em seis polos turísticos: Belém, Amazônia Atlântica, Marajó, Tapajós, Xingu e Araguaia-Tocantins. Cada uma dessas regiões ou polos compreende uma quantidade de municípios, assim agregados em razão de sua proximidade geográfica e de suas similaridades.

Em relação à estrutura, os dois Planos estão divididos em seções, sendo que o “Vitória Régia” está dividido em cinco e o “Ver-o-Pará” em três. As seções do “Vitória Régia” são: Diagnóstico (do turismo amazonense), Cenários para o Turismo (no Amazonas), Formulação Estratégica (incluindo objetivos, missão do destino, preceitos para o desenvolvimento do turismo no estado), Metas traçadas para o Plano (em número de quatro); e Plano de Ação. Este está subdividido em outros quatro, um para cada nicho de ação – Produto, Gestão, Marketing e Infraestrutura – que configuram o que as Indústrias Criativas chamam de conceito da Vitória Régia.

As três seções do Plano “Ver-o-Pará” são a análise da situação atual (do turismo no Estado), o planejamento estratégico (compreendendo os objetivos, metas, estruturação de produtos, identidade turística e valores do destino Pará), e o Plano Operacional. Este está, por sua vez, subdividido nos planos operacionais de desenvolvimento e de marketing. Cada um destes está dividido em macroprogramas, programas, projetos e ações. Divisão que difere da constante no Plano “Vitória Régia”, posto que nos planos de cada nicho de ação estão descritas apenas as ações a serem desenvolvidas, não estando as mesmas agrupadas em macroprogramas, programas ou projetos.

Por fim, convém destacar que, por ocasião da formulação dos planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará”, a gestão da atividade turística no Amazonas e no Pará estava, respectivamente, sob a responsabilidade da AMAZONASTUR e da PARATUR. Ambas compostas por órgãos de assistência e assessoramento e órgãos de atividade-fim. Estes últimos na AMAZONASTUR eram as Diretorias de Marketing e de Estudos, Desenvolvimento da Infraestrutura Turística, Serviços e Estatística. E na PARATUR, as Diretorias de Marketing e de Economia e Fomento. O corpo técnico tanto da AMAZONASTUR quanto da PARATUR era composto por profissionais com formação em turismo e/ou áreas afins.

Contribuíam, ainda, para a gestão do turismo o Conselho Estadual de Turismo do Amazonas e o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR). Esses órgãos de assessoramento eram, e continuam sendo, compostos por representantes governamentais e do *trade* turístico dos respectivos estados. As deliberações dos mesmos são feitas em reuniões periódicas, com definição dos assuntos a serem abordados explicitados no ato da convocação para elas. Há que se destacar que é necessária uma investigação futura para identificar se e como tais órgãos participaram efetivamente da formulação das políticas pública de turismo dos seus respectivos estados, em especial dos dois processos foco do Modelo de Fluxos Múltiplos.

Em se tratando das políticas públicas de turismo, dois grupos de atores costumam receber atenção dos formuladores: os turistas e os moradores locais. Entretanto, eles não estão incluídos entre os atores visíveis e invisíveis elencados no Modelo de Fluxos Múltiplos. Todavia, há de se indagar, neste ponto, se o Amazonas e o Pará consultaram tal público, via pesquisas de opinião, audiências públicas etc.

Um aspecto relevante a ser destacado e que é similar nos dois estados é a atuação dos gestores dos órgãos estaduais de turismo. Ambos estão no cargo há um tempo razoável. A presidente da AMAZONATUR está desde 2002, continuamente. E o diretor-presidente da PARATUR está desde 1999, todavia ficou fora do cargo de janeiro de 2007 a dezembro de 2010 (durante o mandato da governadora pelo PT Ana Júlia Carepa), retornando a partir de janeiro de 2011. Convém ressaltar que, com a criação da Secretaria de Estado de Turismo do Pará (SETUR) em dezembro de 2011, o então diretor-presidente da PARATUR deixa essa Companhia e assume a condução da SETUR, que passou a coordenar a política estadual de turismo.

Vale ressaltar que as informações acima são preliminares e carecem ser complementadas. E que outras mais ainda necessitam ser pesquisadas. Isto para que se possa incluir todos os aspectos atinentes ao modelo analítico considerado.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DO AMAZONAS E DO PARÁ A PARTIR DO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

Em consonância com o Modelo de Fluxos Múltiplos, nos Planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará” estão reunidas e apresentadas as soluções e alternativas para o desenvolvimento do turismo no Amazonas e no Pará. Os dois planos são usados para difundir tanto os problemas como as soluções para ele. Os primeiros são expostos nas seções de diagnóstico, no plano amazonense, e análise da situação atual, no paraense. E as soluções e alternativas estão elencadas, respectivamente, nas seções Plano de Ação e Plano Operacional.

Dois aspectos merecem destaque. O primeiro é que a estrutura dos dois planos (apresentação de diagnóstico e exposição de alternativas) se assemelha à usada pelo Ministério do Turismo (MTUR) nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003-2007 e 2007-2010. A diferença é que os planos estaduais chegam ao nível de ações a serem desenvolvidas, enquanto que os nacionais ficam no dos macroprogramas e programas. O segundo é que ambos os estados adotam a regionalização do turismo preconizada nos dois PNT, assim o desenvolvimento do turismo é pensado considerando regiões turísticas e a formatação de roteiros turísticos integrando-as.

A definição das alternativas constantes nos Planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará” dependeram dos participantes ativos (visíveis e invisíveis) e do processo pelo qual elas se sobressaíram. Quanto aos participantes ativos visíveis de ambos os estados não há indicação da participação deles. Mesmo sendo necessária a anuência dos mesmos, notadamente dos presidentes da AMAZONASTUR e da PARATUR, para a contratação das empresas de consultoria não há indicação de que eles tenham participado efetivamente da definição das alternativas. Com base no Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995, 2007, 2011) tem-se que isso, a priori, contradiz o que preconiza tal Modelo.

Quanto aos participantes ativos invisíveis, identificou-se a participação de técnicos da própria empresa de consultoria e da PARATUR. Porém, não foi possível especificar quem eram os técnicos da PARATUR, se pertenciam ao primeiro ou segundo escalão da Companhia. Constatou-se, também, a participação de representantes do *trade* turístico paraense, todavia também não foram distinguidas as instituições que eles representam. Tampouco foi identificada a participação ou não de representantes do FOMENTUR, bem como do próprio Fórum como um todo, como órgão de assessoramento da PARATUR.

Em relação ao Plano “Vitória Régia”, não foi diagnosticada a participação de outros participantes ativos invisíveis, ademais dos técnicos da empresa de consultoria. É possível que ocupantes de cargos do segundo e terceiro escalão da AMAZONASTUR tenham participado, a se pensar tomando como referência a atuação da empresa de consultoria responsável pelo plano do Pará. O mesmo pode ser presumível, ainda, quanto aos representantes do *trade* turístico amazonense. Entretanto a comprovação disto é necessária. Ocorre situação igual quanto a atuação ou não de representantes e/ou do próprio Conselho Estadual de Turismo do Amazonas.

O empreendedor político em ambos os casos carece ser identificado. Todavia, há que se ressaltar a atuação dos gestores estaduais de turismo do Amazonas e do Pará. Nesta primeira análise ambos parecem apresentar as características estabelecidas por Kingdon (1995, 2007, 2011) para o empreendedor político. Entretanto, é necessário que isso seja melhor investigado, de modo que essas características sejam confirmadas ou refutadas e tais gestores sejam reconhecidos ou não como os empreendedores políticos responsáveis por promover as políticas públicas de turismo nos seus respectivos estados.

Com relação aos fluxos do processo do qual, segundo Kingdon (1995, 2007, 2011), as alternativas dependem, é possível tecer alguns comentários preliminares. Quanto ao fluxo de problemas, os indicadores turísticos são elementos definidores, conforme pode ser observado nas seções Diagnóstico e Análise da situação atual dos Planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará”. Seus indicadores são: quantidade de unidades habitacionais, taxa de ocupação hoteleira, tempo de permanência entre outros; e são utilizados para caracterizar o turismo no Amazonas e Pará. A influência de eventos-foco e *feedback* sobre programas já existentes, a priori, não foi identificada.

No que concerne ao fluxo das políticas públicas, não foi possível identificar, neste primeiro momento, se as alternativas foram fruto de viabilidade técnica, harmonia com os valores das comunidades de participantes e/ou antecipação de restrições, conforme afirma Kingdon (1995, 2007, 2011). Todavia, considerando que os Planos foram elaborados por empresas especializadas é possível que a viabilidade técnica e a antecipação de restrições tenham sido preponderantes. A harmonia com os valores das comunidades somente será possível atestar mediante pesquisa documental e/ou a oitiva dos participantes das mesmas, em fase futura da pesquisa.

No que diz respeito ao fluxo da política, é possível apontar que, em consonância com o Modelo de Fluxos Múltiplos (KINGDON, 1995, 2007, 2011), a mudança no interior dos governos dos Amazonas e do Pará e a participação de forças políticas organizadas contribuíram para as alternativas. Isto posto que ambos os Planos tenham sido formulados por gestores que assumiram a direção tanto da AMAZONASTUR quanto da PARATUR após eleições estaduais. A pressão do *trade* turístico dos dois estados pode, também, ter sido determinante uma vez que tanto o Amazonas quanto o Pará possuem um quantitativo expressivo de equipamentos e serviços turísticos, quantificados nas seções diagnóstico e análise de situação atual dos respectivos Planos.

Convém ressaltar que, quanto ao fluxo político, as considerações acima são conjecturas advindas da oitiva dos gestores da AMAZONASTUR e a PARATUR e da pesquisa documental. Uma vez que na íntegra do Plano “Vitória Régia” e do “Ver-o-Pará” nada conste sobre tais questões. O clima ou humor político estadual é outro fator influenciador, a exemplo do que afirma Kingdon (1995, 2007, 2011), mas que, também, neste primeiro momento não foi possível constatar.

Assim, esses fatores somente poderão ser confirmados e/ou refutados a partir da continuidade e aprofundamento da pesquisa. A Figura 2 sintetiza o processo de estabelecimento da agenda e especificação das alternativas materializados nos planos acima analisados, considerando o Modelo de Fluxos Múltiplos.

Figura 2 – Os Planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará”, a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos



Fonte: Nascimento (2014).

É possível vislumbrar sinais da existência, nos dois estados, daquilo que Kingdon (2011) denomina de solo fértil para a germinação, crescimento e florescimento do turismo nas agendas de governo do Amazonas e do Pará. Isso, pois, os anseios do *trade* turístico nos dois estados sobre a formulação de políticas públicas específicas para o setor criou raízes no solo fértil da mudança de governo, possibilitando que a semente da preocupação com tais políticas florescesse. Todavia isso carece, também, ser melhor investigado.

Aspecto relevante a ser considerado e que não integra os fatores que influenciam os fluxos de problemas, de políticas públicas e da política é a questão dos ditames do MTUR. Algumas atitudes adotadas pela AMAZONASTUR e PARATUR e outras constantes nos Planos “Vitória Régia” e “Ver-o-Pará” são fruto de orientações e determinações desse Ministério. Um exemplo é a formatação de roteiros integrados, articulando as regiões turísticas. Assim, o pleito e a liberação de recursos federais somente são possíveis se determinada região turística estiver devidamente instituída, em efetivo funcionamento e com plano de desenvolvimento formulado e aprovado por sua instância de governança.

Tem-se, com isso, que a influência da gestão federal do turismo nas gestões estaduais necessita ser analisada com mais precisão. E isso com vistas a enquadrá-la como fator determinante do fluxo das políticas públicas ou da política. Tal possibilidade poderá ocorrer mediante a continuidade da pesquisa e a oitiva dos participantes ativos.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou colaborar com os debates sobre o desafio de pensar o modo como as políticas de turismo são analisadas, considerando as fases pré-decisórias do estabelecimento da agenda e da especificação das alternativas. Os resultados ainda parciais prontamente indicam que há algumas semelhanças e diferenças nas políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Com base no Modelo de Fluxos Múltiplos, chego a algumas conclusões, em que pese serem preliminares.

As informações encontradas demonstram que as alternativas especificadas estão expressas nos planos de turismo dos dois estados. Tais alternativas resultaram da atuação dos participantes ativos e do processo pelo qual elas se sobressaíram. Entretanto, a identificação desses participantes é diferente nos dois planos. Quanto aos fluxos do processo, as informações encontradas apresentam, *a priori*, similaridades nos dois estados, com os fatores dos quais tais fluxos dependem demonstrando, em princípio, comportamentos semelhantes. Porém isto necessita ser analisado com maior profundidade.

Quanto à participação do empreendedor político, os gestores estaduais de turismo ostentam as características preconizadas no Modelo de Fluxos Múltiplos, carecendo de confirmação. Situação similar ocorre igualmente em relação a existência de solo fértil para a movimentação do turismo em destaque na agenda de governo do Amazonas e do Pará.

O que se observou é que, nesta primeira análise, o processo de construção dos planos para o turismo nos estados do Amazonas e no Pará seguiu o que dispõe o Modelo de Fluxos Múltiplos. Porém, foi identificada a existência de um fator distinto aos que influenciam os fluxos de políticas públicas e da política. Tal fator consiste nas orientações e determinações do Ministério do Turismo, que devem ser observadas nas políticas públicas de turismo estaduais. O que requer uma análise mais profunda e detalhada do mesmo.

Portanto, esta lacuna, bem como as anteriormente apontadas necessitam ser retomadas, estudadas e discutidas. O que será realizado com a continuidade da pesquisa. Nessa perspectiva, há de se detalhar a busca de evidências e de se aprofundar mais as análises. Isto de modo que permitam compreender não o final do processo da política de turismo na Amazônia, mas o início do ciclo o que permitirá entender melhor seus desdobramentos futuros e suas consequências para o setor.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Empresa Estadual de Turismo. **Plano Estadual de Turismo do Amazonas 2008-2011 – Plano Vitória Régia**. Manaus: AMAZONASTUR, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **O processo de agenda setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. São Carlos, 2004. 245f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CRUZ, Sílvia Helena Ribeiro. **Ecoturismo e desenvolvimento**: análise do Programa Nacional de Desenvolvimento do Ecoturismo – PROECOTUR no polo Marajó/PA. [2004?]. Disponível em: <http://www.artigocientifico.com.br/uploads/artc_1158893946_78.doc>. Acesso em: 19 jun. 2013.

ENDRES, Ana Valéria. **As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo**: em análise o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Belém, 1999. 133f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Universidade Federal do Pará, 1999.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FARSARI, Ioanna; BUTLER, Richard W.; SZIVAS, Edith. Complexity in tourism policies: a Cognitive Mapping Approach. **Annals of Tourism Research**, [s. l.], v. 38, n. 3, p. 1110-1134, jul. 2011.

Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738311000533>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, Fernando Almeida. A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain and Portugal. **Tourism Management Perspectives**, [s. l.], v. 11, p. 34-50, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211973614000178>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

HOSHINO, Yuko. **Políticas públicas e participação em programas de turismo no município de Soure, PA - análise de política**. Belém, 2007. 136f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Universidade Federal do Pará, 2007.

KANITZ, Heidi Gracielli *et al.* Plano Nacional de Turismo 2007/2010: da análise do conteúdo aos desafios da prática. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO (ANPTUR), 6, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009. p. 1-12.

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public policy: the essential readings**. New Jersey, USA: Prentice Hall, 1995. p. 105-113.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2007. p. 225-246.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2th. ed. updated. [S.l.]: Longman Classics, 2011.

LIU, Chui-Hua; TZENG, Gwo-Hshiung; LEE, Ming-Huei. Improving tourism policy implementation – the use of hybrid MCDM models. **Tourism Management**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 413-426, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S026151771100104X>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

MEI, Xiang Ying; ARCODIA, Charles; RUHANEN, Lisa. Towards tourism innovation: a critical review of public policies at the national level. **Tourism Management Perspectives**, v. 4, p. 92-105, out. 2012. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211973612000402>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Políticas públicas de ecoturismo e participação: a trajetória do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica**. Belém, 2009. 212f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Universidade Federal do Pará, 2009.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. Plano Nacional de Turismo 2003-2007: afinal, o que resultou? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE (ANPPAS), 6, 2012, Belém. **Anais...** Belém, 2012. v. 1, p. 1-18.

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **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.

PARÁ. Secretaria de Estado de Turismo. **Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2022 – Relatório Executivo**. Belém, 2012. (Consultoria realizada Chias Marketing Ltda.).

PASTRAS, Pantazis; BRAMWELL, Bill. A Strategic-Relational Approach to tourism policy. **Annals of Tourism Research**, [s. l.], v. 43, p. 390-414, out. 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738313000972>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia**. Salvador, 2004. 238f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, 2004.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de políticas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

ROCHA, Genylton Odilon Rego da. Ecoturismo na Amazônia: uma análise das políticas públicas planejadas pela SUDAM. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). **Turismo e ambiente: reflexões e propostas**. São Paulo: HUCITEC, 1997. p. 161-177.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Folha Explica).

RODRÍGUEZ, Isabel; WILLIAMS, Allan M.; HALL, C. Michael. Tourism innovation policy: implementation and outcomes. **Annals of Tourism Research**, [s. l.], v. 49, p. 76-93, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738314000978>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

SANCHO, Altair; IRVING, Marta. Tendências de inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2012: uma interpretação preliminar. **Geografias Artigos Científicos**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 44-57, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/viewArticle/130>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

SANCHO, Altair; IRVING, Marta. Interpretando o Plano nacional de turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115421651009>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

SANSOLO, Davis Gruber. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. **Caderno Virtual do Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 105-119, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno>>. Acesso em: 02 mai. 2013.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. (vol. 2). p. 21-42.

SILVA, Christian Luiz da; BASSI, Nádia Solange Schimdt. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

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.

SIMONIAN, Ligia T. Lopes. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reserva na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Célia N.; SIMONIAN, Ligia T. L.; FENZL, Norbert. (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP: NAEA; UFPA, 2000. p. 9-53.

STEVENSON, Nancy; AIREY, David; MILLER, Graham. Tourism Policy Making: the policymakers' perspectives. **Annals of Tourism Research**, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 732-750, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S016073830800056X>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995a. p. 86-96.

WANG, Dan; AP, John. Factors affecting tourism policy implementation: a conceptual framework and a case study in China. **Tourism Management**, [s. l.], v. 36, p. 221-233, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517712002373>>. Acesso em: 16 dez. 2014.