



OBRA-PRIMA DA AMAZÔNIA? PROBLEMAS DE REGIONALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO TERRITÓRIO PARAENSE

HUGO ROGÉRIO HAGE SERRA

Orientador: Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA “JÚLIO DE MESQUITA
FILHO” *CAMPUS* DE PRESIDENTE PRUDENTE**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

HUGO ROGÉRIO HAGE SERRA

**OBRA-PRIMA DA AMAZÔNIA? PROBLEMAS DE REGIONALIZAÇÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO TERRITÓRIO PARAENSE**

Presidente Prudente – SP
2017



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS DE PRESIDENTE PRUDENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

HUGO ROGÉRIO HAGE SERRA

**OBRA-PRIMA DA AMAZÔNIA? PROBLEMAS DE REGIONALIZAÇÃO E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO TERRITÓRIO PARAENSE**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, *campus* de Presidente Prudente (FCT-UNESP), para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespagnol.

Presidente Prudente – SP
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Serra, Hugo Rogério Hage.

S496o Obra-prima da Amazônia?: problemas de regionalização e políticas públicas de turismo no território paraense / Hugo Rogério Hage Serra. - Presidente Prudente: [s.n.], 2017

Orientador: Antonio Nivaldo Hespanhol

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia

1. Políticas públicas de turismo. 2. Regionalização. 3. Pará. I. Hespanhol, Antonio Nivaldo. II. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III. Título.



Faculdade de Ciências e Tecnologia
Seção Técnica de Pós-Graduação
Rua Roberto Simonsen, 305, CEP 19060-900, Presidente
Prudente-SP.
Tel: (18) 3229-5417 posgrad@fct.unesp

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol – Unesp – FCT
Orientador

Prof. Dr^a. Maria Goretti da Costa Tavares - UFPA

Prof. Dr. Maurilio de Abreu Monteiro - Unifesspa

Prof. Dr^a Rosângela Custódio Cortez Thomaz – Unesp – *Campus* de Rosana

Prof. Dr. Necio Turra Neto – Unesp – FCT

Presidente Prudente, 16 de junho de 2017.

Resultado: **APROVADO.**

À Cecília e à Keila, minhas melhores companhias de um trabalho solitário.

AGRADECIMENTOS

Eis uma seção de uma tese de doutorado na qual ninguém pode intervir senão o seu autor. No entanto, ainda que tenhamos liberdade total para nos posicionar, é sabida a dificuldade de colocar em um espaço discreto as pessoas e instituições que fizeram parte de uma trajetória de aproximadamente 4 anos. Afinal, com pouca ou muita intensidade, as pessoas atribuíram seus valores a tudo isso que está escrito aqui, por isso, seria injusto não lembrá-las.

Meu primeiro agradecimento é feito, de coração aberto, a minha família: Julieta Serra (minha mãe), Keila Lopes de Almeida (esposa e companheira) e minha adorável “riquezinha” Cecília de Almeida Serra. Com elas, tudo antes, durante e depois de um trabalho como este só é motivo de alegria. O agradecimento a essas três mulheres é o mais importante, pois elas me deram a permissão de trilhar sozinho esse caminho que só está no começo. O retorno às bases é sempre difícil, mas com elas minha tranquilidade sempre esteve garantida. O resultado de uma tese também se deve, em grande parte, a pessoas que toleraram ausências, solidões, enclausuramento e distâncias do convívio familiar. Com carinho e afeto... muito obrigado!

Em segundo lugar, meu agradecimento é para as instituições envolvidas no doutorado interinstitucional do qual fiz parte. À UFPA, Unesp e Unifesspa, meu reconhecimento do esforço para que, em tempo, profissionais do ensino superior pudessem ter o direito de uma qualificação digna da altura de uma universidade pública exemplar. Quero destacar a qualidade e retidão das coisas que foram vivenciadas por mim na Faculdade de Ciências e Tecnologia, em especial, no Programa de Pós-graduação em Geografia. Nesse espaço, pude valorizar de perto o conhecimento debatido, criticado e, principalmente, produzido por profissionais com expertise e reconhecimento internacional. À Unifesspa, por meio da Faculdade de Geografia e do Instituto de Ciências Humanas - ICH, deixo registrado meu reconhecimento pela oportuna condição que me deram nos momentos finais do curso, quando de minha liberação para seguir com mais tranquilidade minha pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol, faço um agradecimento particular. Com ele, pude entender que a orientação pode ser feita de forma tranquila e, ao mesmo tempo, rigorosa. Agradeço a ele pela presença e disponibilidade sempre atentas e pontuais, fazendo com que minha relação passasse do “nível formal” para uma “informalidade sob medida”. Tais atitudes, quando captadas, só apontam para a direção de uma boa relação entre orientador e orientando. Sem dúvida, esse convívio servirá de parâmetro nas minhas práticas profissionais.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Geografia da Unesp- Presidente Prudente, o meu muito obrigado é especial. Com todos, tive a possibilidade de conhecer mais, duvidar mais e fazer com que o conhecimento geográfico se tornasse cada vez mais inesgotável. Gostaria de destacar meus sinceros agradecimentos aos professores Dr. Nécio Turra Neto e Everaldo Santos Melazzo pelo apoio e disponibilidade nos poucos e bons momentos de trocas de ideias e críticas ao meu trabalho. Com as críticas pude perceber que minhas ideias sempre tiveram a possibilidade da mudança, por isso sou muito grato por tudo.

Aos colegas de turma do Dinter UFPA-Unifesspa-Unesp também deixo meu reconhecimento. Mesmo com toda a diversidade e divergência de ideias e posturas, pude ratificar certezas e, ao mesmo tempo, desconsertá-las. Dessa forma, também se produz o conhecimento e as atitudes. De forma muito grata, deixo meu reconhecimento afetuoso ao meu colega Willame Ribeiro, verdadeiro colega interlocutor do doutorado. As ideias, debates e divergências que tivemos me facilitaram no aprendizado. Afinal, nossos colegas também têm o poder de reconstruir a ordem e, certamente, o Prof. Dr. Willame está nesta condição.

Aos colegas de convívio cotidiano em Prudente: Rogério Miranda, Rogério Marinho, Jean Cruz, Gustavo Leandro, Mauro Emílio, Adolfo Neto, Francisco Emerson e, novamente, Willame Ribeiro que puderam compartilhar a sensação incômoda de estar longe da família e, também, de momentos alegres e festivos, meu muito obrigado.

À família Pimenta, em especial à Neide, meu muito obrigado. Essas pessoas foram importantes para mim por me acolherem de forma digna. Permitiram-me não

ser tratado como estranho, me dando atenção, suporte e auxílios quando necessários. Com eles, pude rir muito e me sentir à vontade, mesmo longe de casa. Prudente não seria a mesma cidade se não fosse o “pensionato da Neide”. Ao término dessa ponte aérea entre o Pará e São Paulo, ficarão os bons momentos de convívio e solidariedade, ingredientes de uma saudade e sementes em fase de crescimento de uma amizade duradoura.

Aos colegas do Gedra, não poderia deixar de registrar meu agradecimento pela convivência com muitas risadas, momentos de descontração e de muito trabalho sério.

À Carla Hentz – a alegria do Gedra – agradeço sinceramente. Fica a saudade do sorriso e descontração diários, mesmo nos momentos tristes. Afinal, uma pessoa como ela, é impossível não marcar no coração.

À Aline Sulzbacher, deixo meu abraço carinhoso e o reconhecimento por uma pessoa íntegra e companheira dos debates político-geográficos. Como ela mesma gostava de tratar seus colegas e amigos: “Tu és uma linda!”. Para ela, meu muito obrigado!

À Michelle Souza – minha “*bonequeira-cara-lisa do coração*” –, meu muito obrigado pelos momentos descontraídos e por compartilhar as angústias de sempre. Estas últimas sempre foram motivos de muitas risadas e relaxamento. Presidente Prudente foi apenas o *start* de nossa amizade. Muito obrigado!

Este trabalho não seria possível também sem a colaboração competente e inestimável da Prof^a Dr^a Danielle Pereira da Costa (IFG- *campus* de Valparaíso). A ela, deixo meu sincero obrigado, de forma humilde. Sua ajuda nas entrevistas, elaboração e correção de gráficos foram fundamentais para que este trabalho ganhasse forma. Com ela, minha dívida só aumenta na mesma proporção da gratidão pelo apoio e atenção, que sempre foram dispensados a mim, de forma compenetrada e objetiva. De forma humilde, obrigado, mais uma vez!

Estendo, também, meu obrigado aos professores: Dr. Estêvão José da Silva Barbosa e Me. Tabilla Verena Leite, pela elaboração dos mapas. A contribuição destes profissionais me ajudou a romper a barreira das palavras e alcançar a linguagem cartográfica. Obrigado, mais uma vez, pelo apoio.

Ao meu amigo-irmão José de Barros, que não mediu esforços para me auxiliar nas saídas dos labirintos da informática, algo que somente pessoas competentes como ele sabem fazer. Faço questão de deixar meu agradecimento a ele pela ajuda e pelos bons momentos de descontração que sempre marcaram nossa amizade.

À Rosa Frota Vieira, meu agradecimento não somente pelo empenho na revisão da tese, mas, sobretudo, pela humildade e franqueza, o que lhe torna uma pessoa ímpar. Meu muito obrigado pela confiança de sempre. Da mesma forma, agradeço ao amigo Renato Rosário, pelo tempo escasso dedicado à leitura de meu trabalho.

Ao amigo Álvaro Negrão do Espírito Santo que, por meio da Secretaria de Estado de Turismo – Setur, deu-me condições de realizar as entrevistas com os agentes e técnicos de turismo do Pará, meu agradecimento. Sua ajuda foi muito importante nessa fase da pesquisa. Sou grato a ele por essa oportunidade-chave no desenvolvimento de meu trabalho.

Agradeço o contato com o Senhor José Gabriel Pesce Jr., que me oportunizou o acesso ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, documento este escasso nas prateleiras das instituições de pesquisa do Brasil.

Aos entrevistados em Belém, Marabá e Brasília, meu agradecimento pela disponibilidade de vossos escassos tempos e por saberem, mesmo que indiretamente, que o resultado de minha pesquisa tem uma fração importante de suas contribuições.

Aos colegas do GGEOTUR, em especial à Goretti, por ter me permitido apresentar minhas ideias e, também, por me deixar fazer parte dos Roteiros Geoturísticos, muito obrigado. É importante ressaltar que, tal projeto é aquilo que muitos pesquisadores da academia não têm coragem de fazer na prática. A proposta do “Roteiros” é espelho para os geógrafos que estigmatizam ou se tornam indiferentes à extensão, por isso, meu agradecimento é especial.

Ao amigo Omar Abraão, pelo apoio de sempre, pela amizade e por acreditar nas minhas ideias, obrigado!

Por fim, gostaria de aproveitar este momento para registrar um agradecimento diferente. Agradeço aos pesquisadores da geografia, situados no Pará que duvidaram do meu trabalho e do resultado que ele poderia alcançar. Agradeço, também, àqueles que recusaram meu trabalho sem eu saber o porquê. Ainda que isso possa parecer uma ironia, esse agradecimento é real, porque estas pessoas me indicaram que, no cerne da negação, eu poderia tratar do tema políticas públicas de turismo e regionalização de outra forma: escutando outras vozes e seguindo outros caminhos. Esse ensinamento às avessas é uma forma que nos faz aprender com as perdas, com as rejeições e, principalmente, com as **indiferenças**. A estas pessoas, faço, aqui, este reconhecimento.

Quando os discursos sociais dotados de legitimidade científica denominam conceitualmente os objetos, processos e relações da realidade social, não podem mais que recuperar as representações existentes e tentar sobrepor-se às imposições materiais e linguísticas do mundo de vida de seus sujeitos. Às vezes ocorre que as construções teóricas, ao avançar na abstração das determinações particulares, vão perdendo pouco a pouco suas ligações factuais e ideológicas com o sentido comum; em outras, seu enunciado mantém-se em nível de uma ontologia difusa, inquestionável em sua evidente – e real – inteligibilidade nominativa, mas fraca em sua capacidade de especificar exatamente a classe de objetos à qual se refere. Ninguém duvidaria que a região existe, mas isso não é suficiente para crer que a existência da região que usamos comumente na linguagem garanta a existência da região conceitual dos geógrafos (Marcelo Escolar).

RESUMO

Este trabalho se refere à difusão das políticas públicas de turismo nas regiões turísticas criadas pelo governo do Pará. Parte-se da tese de que a difusão das políticas públicas de turismo não consegue o efeito regional veiculado por meio de seus planos de turismo, principalmente a partir do plano Ver-o-Pará: plano estratégico de turismo do estado do Pará. A partir de uma abordagem regional na qual o território paraense é reconfigurado por meio das regiões turísticas, este trabalho tem por objetivo analisar as regiões turísticas criadas pelo governo do estado do Pará e o processo de regionalização como produto das políticas públicas nos, assim denominados, polos Belém e Araguaia-Tocantins. Foram utilizados dados secundários dos principais documentos de pesquisa voltados à realidade turística no Pará e no Brasil. Da mesma forma, o uso de entrevistas semiestruturadas com os agentes diretamente envolvidos com o setor turístico – tanto do poder público estadual, municipal e federal – e dos setores privados de Belém e Marabá foram utilizadas para entender a relação desses sujeitos com a política de turismo adotada pelo governo do Pará. A interação entre os principais agentes do mercado turístico e o Estado resulta em um processo de regionalização das políticas de turismo, no qual as regiões turísticas concentram os principais investimentos públicos nas sedes municipais, havendo concentração econômica dos investimentos turísticos em tais sedes. Do ponto de vista regional, há uma distorção na aplicação dos investimentos e um aumento do fluxo de turistas para as sedes municipais e municípios estratégicos, espaços que reúnem maior quantidade e qualidade de serviços voltados ao turismo no Pará, em detrimento da região como um todo. As estratégias de regionalização das políticas públicas de turismo do Pará são legitimadas nos planos estaduais de turismo com intensa participação da iniciativa privada. Tais planos tiveram publicidade a partir de 2001 com atualização em 2011.

Palavras-chave: Políticas públicas de turismo; Regionalização; Pará; Belém; Araguaia-Tocantins.

ABSTRACT

This paper refers to the diffusion of tourism public policies in the tourist zones created by the government of Pará. Based on the thesis that, the diffusion of tourism public policies do not achieve the regional effect presented by their tourism plans, mainly from the Ver-o-Pará plan: the strategic plan for tourism in the State. Grounded on a regional approach where the territory of Pará were reconfigured by the tourist zones, this article aims to analyze tourist zones established by the government of Pará and the regionalization process as a result of the public policies at Belém and Araguaia-Tocantins regions. In this research were used secondary data from the most important research documents related with the tourist reality in Pará and Brazil. Likewise, the use of semi-structured interviews with agents, directly involved with the tourism sector (municipal, state and federal public authorities) and from the private sectors of Belém and Marabá cities, the material were used also to understand the relationship between these subjects and the tourism policy. The interaction between the main agents of the tourist market and the State, results in a regionalization process of the tourism policies, in which the tourist zones concentrates the highest public investments in the cities headquarters, showing an economic concentration of the tourist investments in the same places. From the regional perspective, there is a distortion in the application of investments and an increase in the flux of tourists to the headquarters cities and strategic municipalities, places that conglomerates the biggest quantity and quality of services to the tourism in Pará, to the detriment of the others zones. The regionalization strategies of the tourism public policies of Pará are legitimate in the state tourism plans with intense participation of the private initiative; these plans are publics since 2001 and updated in 2011.

Keywords: Turism public policies; Regionalization; Pará; Belém; Araguaia-Tocantins.

LISTA DE FIGURAS

1	- Foto da vista aérea de parte do Projeto Feliz Lusitânia.	193
2	- Foto da vista parcial da Estação das Docas, Belém – PA.	208
3	- Foto do Mercado do Ver-o-Peso, tomada aérea parcial do Complexo.	208
4	- Foto da fachada da Biblioteca Pública Municipal Orlando Lima Lobo.	212
5	- Representação da perspectiva global do Centro de Convenções de Marabá – maquete eletrônica.	218
6	- Foto da tomada frontal do Centro de Convenções de Marabá. Obra em construção.	218
7	- Foto do portão de acesso principal à Floresta Nacional de Carajás.	229
8	- Organograma metodológico do Plano Ver-o-Pará.	234
9	- Análise comparativa das opiniões internas e externas segundo a Chias Marketing para os aspectos positivos do Pará.	275
10	- Análise comparativa das opiniões internas e externas segundo a Chias Marketing para os aspectos negativos do Pará.	276

LISTA DE GRÁFICOS

1	- Número de desembarque interestadual de passageiros nos terminais rodoviários do Pará, 2010 – 2014.	196
2	- Desembarque (em mil) de passageiros em voos domésticos nos aeroportos do Pará, 2012-2015.	198
3	- Total e participação de passageiros do transporte aéreo por aeroporto no Pará, 2015.	198
4	- Evolução do número de restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas no Pará, 2007–2014.	199
5	- Evolução do Número de Hotéis e Similares no Pará, 2007–2014.	201
6	- Evolução da renda (US\$ Mil) gerada pelo turismo no Pará, 2007–2015.	203
7	- Locais visitados por turistas no período do Círio em 2014.	207
8	- Repasses de investimentos (em mil R\$) do MTUR ao estado do Pará, 2001–2014.	209
9	- Investimentos (em Mil R\$) do Banco da Amazônia no turismo do Pará, 2011–2014.	213
10	- Investimento (em Mil R\$) direto do executivo estadual, 2008–2014.	214
11	- Evolução dos Investimentos (em R\$) Indutores ao Turismo no Pará, 2012–2015.	216
12	- Número de ocupações por atividades características do turismo por municípios da região-polo Belém - dez/2014.	226
13	- Número de ocupações em atividades características do turismo por regiões turísticas para o mês dezembro de 2014.	227
14	- Número de ACTs por municípios da região-polo turística do Araguaia-Tocantins, dezembro de 2014.	230
15	- Facilidades para a promoção e a comercialização do turista do Pará.	267
16	- Dificuldades para a promoção e a comercialização do turista no Pará.	267
17	- Sugestões para a gestão do turismo no Pará.	268

LISTA DE QUADROS

1	- Características do modelo de apropriação do território turístico do tipo economicista.	94
2	- Características do modelo de apropriação do território turístico do tipo humanista.	95
3	- Objetivos do primeiro plano de desenvolvimento do turismo para a Amazônia.	114
4	- Objetivos do Plano de Turismo da Amazônia na era Collor.	126
5	- Indicadores de caracterização dos polos turísticos do estado do Pará.	185
6	- Produtos-estrela dos polos Belém e Araguaia-Tocantins.	236
7	- Macroprogramas e plano operacional de marketing – relatório de implantação do plano Ver-o-Pará.	242

LISTA DE MAPAS

1	- Intencionalidade das políticas públicas de turismo para as regiões-polo de Belém e Araguaia-Tocantins, no estado do Pará.	30
2	- Regiões turísticas segundo o Programa de Regionalização do Turismo, atualizadas em 2006, com 200 regiões turísticas.	151
3	- Regiões turísticas, segundo o Programa de Regionalização do Turismo, atualizadas em 2009, com 276 regiões turísticas, (2007-2010).	152
4	- Ocupação nas ACTs, em relação ao total da ocupação na economia, (dez. 2013).	163
5	- Remuneração média dos ocupados formais no Brasil e regiões, (dez. 2013) em R\$.	166
6	- Ocupados formais até dois salários mínimos em %, (dez 2013).	168
7	- Participação masculina entre os ocupados formais em %, (dez 2013).	171
8	- Relação entre a remuneração masculina e feminina dos ocupados formais, (dez. 2013).	172
9	- Ocupados formais com nível médio completo ou superior incompleto em %, (dez. 2013).	174
10	- Ocupados formais com menos de 12 meses no emprego, em %, (dez. 2013).	176
11	- Mapa do estado do Pará com as suas respectivas regiões-polo de turismo.	180
12	- Região-polo de turismo de Belém.	187
13	- Região-polo de turismo do Araguaia-Tocantins.	189
14	- Região-polo turística Araguaia-Tocantins com subdivisões regionais por municípios, segundo os critérios da Resolução n.001/2009 (PARÁ, 2009).	191
15	- Investimentos por regiões turísticas no Pará, 2012-2015.	258
16	- Estado do Pará segundo a categorização do mapa do turismo brasileiro – portaria n. 2005, de 9/12/2015 do MTUR.	262

LISTA DE TABELAS

1	– Número de turistas por Polo Turístico paraense, 2015.	194
2	– Desembarque de passageiros nos aeroportos do Pará, 2012-2015.	197
3	– Número de Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas na Região Norte, 2007–2014.	200
4	– Número de Hotéis e Similares na Região Norte, 2007–2014.	201
5	– Indicadores da Hotelaria em Belém do Pará, 2011–2015.	202
6	– Renda (US\$) gerada pelo turismo no estado por Polo turístico, 2015.	204
7	– Número de turistas e gasto de turistas no Círio de Nazaré, 2014–2015.	206
8	– Repasses de investimentos do MTUR por polos de Desenvolvimento Turístico no Pará, 2001-2014.	210
9	– Total de ocupações diretas e indiretas nas atividades que compõem o setor de turismo no Pará, 2014.	220
10	– Número de estabelecimentos e vínculos nas atividades turísticas paraenses, (2013–2014).	222
11	– Número de ocupações por atividades características do turismo (ACTs), participação relativa da ACT e na economia para os municípios integrantes do polo Belém, em dezembro de 2014.	226
12	– Ranking dos produtos turísticos por polo.	235
13	– Número de viagens feitas pelos turistas paraenses (2012-2014).	271
14	– Forma de organização das viagens dos turistas ao estado do Pará.	272
15	– Locais de instalação dos turistas viajantes ao Pará.	272
16	– Nível de satisfação dos turistas em viagens realizadas ao estado do Pará.	274

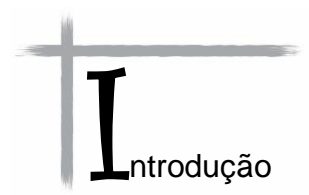
LISTA DE SIGLAS

ACTs	– Atividades Características do Turismo
Basa	– Banco da Amazônia
Belemtur	– Coordenadoria Municipal de Turismo do Município de Belém
CNTUR	– Conselho Nacional de Turismo
Dieese	– Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Embratur	– Instituto Brasileiro de Turismo
Fapespa	– Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas
Fipe	– Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Flona Carajás	– Floresta Nacional de Carajás
FNO	– Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Fomentur	– Fórum de Desenvolvimento do Turismo do Pará
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ipea	– Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MICT	– Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
Minter	– Ministério do Interior
MMA	– Ministério do Meio Ambiente
TEM	– Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	– Ministério do Turismo
OMT	– Organização Mundial do Turismo
Paratur	– Companhia Paraense de Turismo
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PNIAL	– Política Nacional Integrada para a Amazônia
PNMT	– Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNOT	– Política Nacional de Ordenação do Território
Pnud	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNT	– Plano Nacional de Turismo
Prodetur Norte	– Programa de Desenvolvimento do Turismo para a Região Norte
PRT	– Programa de Regionalização do Turismo
PTA	– Plano de Turismo da Amazônia
PZC	– Parque Zoobotânico de Carajás
Rais	– Relação Anual de Informações Sociais
Segetur	– Sistema Estadual de Gestão do Turismo
Setur	– Secretaria de Estado de Turismo
Sindihotel Marabá	– Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares do Município de Marabá
Sudam	– Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
Suframa	– Superintendência da Zona Franca de Manaus
THR	– Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação Internacional
Unesco	– Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

Introdução	23
Os processos da pesquisa	37
Políticas públicas de turismo e regionalização no Pará: trajetórias e definição do problema.	37
Os objetivos.....	43
Sobre a relevância do tema: o que nos reservam os estudos sobre políticas públicas de turismo no estado do Pará?	44
A metodologia	47
Sobre os procedimentos metodológicos e suas tentativas.....	49
Capítulo 1: A produção do espaço e do território turístico como suporte para a análise das políticas públicas	53
1.1 A produção do espaço turístico e os elementos iniciais que cercam o tema... 54	
1.2 Formas espaciais e a modernidade no espaço geográfico turístico: importância para as políticas públicas.	69
1.3. Globalização e a produção do espaço turístico.....	80
1.4. Política pública de turismo e produção do território.....	84
1.5. O território turístico e suas qualidades	90
Capítulo 2: A evolução das políticas públicas segundo os planos de turismo elaborados pelo governo federal: características socioeconômicas, geográficas e as influências na Amazônia	104
2.1 Breves apontamentos sobre políticas públicas para o entendimento das políticas de turismo no Brasil.....	105
2.2. Os planos e seus elementos formadores	109
2.3. O primeiro plano de turismo da Amazônia.	111
2.4. O segundo plano de turismo da Amazônia: a era Collor	121
2.5. O programa de ecoturismo como modelo de desenvolvimento de turismo em âmbito federal: governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.	132
2.5.1. O programa nacional de municipalização do turismo - PNMT.....	139
2.6. Políticas públicas de turismo no governo Lula (2003-2010).....	143
2.7. A política pública de turismo no governo Dilma Rouseff.....	154
Capítulo 3: A realidade dos polos turísticos paraenses: do “recorte” regional aos “efeitos” regionais nos polos Belém e Araguaia-Tocantins	161

3.1 Características da economia do turismo no território brasileiro e nas regiões	162
3.2. A política dos polos regionais de turismo no Pará e as características da regionalização dos polos Belém e Araguaia-Tocantins.....	179
3.3. A influência da economia do turismo no Pará e os “efeitos” nos polos Belém e Araguaia-Tocantins.	193
Capítulo 4: A política de turismo do Pará: concepções, agentes e perspectivas	233
4.1. O plano Ver-o-Pará e as propostas político-econômicas de regionalização do turismo.....	234
4.2. Os agentes do turismo: convicções e intenções no desenvolvimento do turismo no território paraense	245
4.3 Do plano à realidade para os polos Belém e Araguaia-Tocantins: incongruências regionais da política de turismo paraense a partir dos agentes do turismo.	252
4.4 O Pará pelos turistas na composição da política de turismo	270
Considerações Finais	279
Referências	293
Apêndices	306
Anexos.....	318



Nunca seria demais afirmar como a região amazônica é apresentada ao mundo, principalmente porque sua grandiosidade – aquela ligada à hileia – revela uma natureza capaz de encantar pessoas com suas formas e ritmos próprios. Não obstante a isso, a natureza é divulgada de forma “singularmente homogênea”, como se pudesse encobrir outras realidades. Essa pseudoimagem de região vai ao encontro do que Diegues (2008) chama de mito. No entanto, a riqueza de detalhes da sociedade amazônica logo se mostra de maneira plural, apresentando diversas formas de apropriação, constituindo-se em um espaço de muitos sujeitos que vivem nela cotidianamente.

A região amazônica é difundida no cenário internacional por meio de verdades consolidadas, principalmente quando isso é feito pela mídia. As queimadas e desmatamentos são exemplos notórios. Outras são os consideráveis vazios demográficos, tão erroneamente ressaltados nos livros didáticos do Brasil e que, por certo, ajudam a manter tal *status quo* (ainda que lentamente isso tenha mudado). Essas ideias seriam, então, algumas formas de se pensar a impossibilidade de se praticar uma atividade como o turismo em uma região aparentemente sem atrativos, ou ainda, pouco parecida com os espaços turístico já consolidados no mundo.

Ao se tomar Harvey (2011), a partir do que ele chama de destruição criativa do capital, pode-se perceber um caminho para compreender o processo de revalorização de frações do globo, no qual o modo de produção capitalista se reproduz. Sendo assim, atividades como o turismo não apresentariam problemas de serem desenvolvidas em uma região particular como a Amazônia, visto que a ação do Estado se tornaria indispensável para o processo de reprodução do capital, em diferentes setores da economia. Já que uma atividade como o turismo aproveita os recursos socionaturais disponíveis de uma região, em tese, não seria complicado colocar em prática o turismo a partir de uma reorganização institucional. Nesse contexto, o Estado desponta como um dos sujeitos, senão o principal, a organizar seu território para a promoção, divulgação e fomento dessa atividade, mostrando

intencionalidades, revelando problemas e projetando novos cenários, utilizando, para isso, de políticas públicas.

Ainda no que se refere à relação entre região amazônica e turismo, não necessariamente as belezas naturais são elementos a serem considerados, mas a forma como eles são apropriados pelos agentes produtores do turismo se torna especificidade da investigação geográfica. Isso é tão mais importante porque, assim como diversas atividades sociais que produzem espacialidades específicas na Amazônia, o turismo o faz de seu modo, seguindo uma racionalidade própria, reproduzindo espaços sob a lógica do modo de produção capitalista, na qual os agentes produtores do turismo se fazem presentes. Retomando as ideias de Harvey (2011), ao compreendermos como o ambiente natural é alterado, deve-se entender o Estado e a iniciativa privada como os dois principais agentes sistêmicos de nosso tempo, os quais, conjuntamente com os turistas, são responsáveis – em grande medida – pelas alterações no território do turismo amazônico.

Essa relação se mostra mais notória nos últimos anos quando se promove o turismo por meio de políticas públicas. O Estado não vem a ser, apenas, um suporte para a elaboração delas – para que os agentes privados possam realizar seus empreendimentos – mas, ele próprio é um protagonista. Seguindo essa linha de raciocínio, é dessa maneira que os territórios turísticos que conformam a região amazônica vão sendo refeitos. Aqui, a lógica de produção do espaço, se dá sob um recorte regional e tem o turismo como um possível vetor de transformação espacial.

No que se refere ao estado do Pará, o ano de 2001 foi emblemático. O primeiro plano de desenvolvimento do turismo do estado foi publicado mostrando a intenção de inserir o turismo no Pará como uma das atividades propulsoras do desenvolvimento do estado, tentando, ao mesmo tempo, ser referência de planejamento desse setor. Até aquele momento, não houve por parte de gestões anteriores a iniciativa de se lançar um documento em que se reuniriam as ideias centrais necessárias para o desenvolvimento do turismo em âmbito estadual. O plano de desenvolvimento do turismo do Pará foi elaborado de acordo com as

sugestões e intervenções da empresa de consultoria Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação Internacional- THR¹.

Naquele momento, o governo do Pará entendia que a atividade turística necessitaria de uma intervenção do Estado para que se reconhecesse quais as possíveis potencialidades turísticas distribuídas pelo seu território e que tinham condições de investimentos dos agentes privados interessados no que se convencionou chamar de “produto turístico paraense.

Para que o esforço tivesse êxito, o planejamento estratégico passou a ser a ferramenta escolhida pelo estado paraense na condução dos processos. Dada a diversidade do seu território, optou-se por um processo de regionalização no qual a presença de municípios representativos fosse o ponto de partida para o desenvolvimento. Em cada um deles houve uma identificação econômico-cultural e ambiental forjada pelo governo com o intuito de relacionar o que cada região continha de mais expressivo e que pudesse se tornar produto turístico. A partir dessa configuração, os esforços e investimentos deveriam seguir as diretrizes e alcançar as metas previstas no plano, a fim de tornar o turismo paraense um dos segmentos da economia do estado mais promissores. Tal situação já teria sido vislumbrada no fim dos anos 1990, quando o turismo teria se tornado um dos pilares do tripé do desenvolvimento econômico do estado do Pará, conjuntamente com a mineração e o agronegócio (PARÁ, 1998).

Do ponto de vista geográfico, o território paraense passou a ser alvo de um processo de regionalização criado pelo estado paraense com claras intenções funcionais, nas quais regiões turísticas seriam a entidade espacial que denotaria a concepção de desenvolvimento do território. Nesse sentido, as estratégias veiculadas deveriam ser aquelas em que pesassem a influência do mercado do turismo, principalmente aquele voltado para o circuito internacional.

¹ Empresa espanhola que presta assessoria em turismo, hotelaria e recreação contratada à época para a elaboração do plano.

Eleita a região como o recorte espacial, as regiões turísticas deveriam ser representativas, também, dos anseios veiculados no plano de turismo e, de forma não diferente, da concepção de turismo do governo do estado para cada uma delas. A espacialidade na forma da região e a estratégia de comercialização dos produtos turísticos paraenses estavam, assim, devidamente associadas, ao menos do ponto de vista das ideias.

As regiões turísticas paraenses elaboradas em 2001 passaram por processo de legitimação oficial por parte do governo paraense com a publicação do decreto n. 1006, de 19 de junho de 2008 (PARÁ, 2008) e da resolução n. 001, de 11 de maio de 2009 (PARÁ, 2009). Com isso, quaisquer intervenções turísticas no território paraense deveriam obedecer a esses dispositivos legais. Na prática, o próprio estado paraense incorporou e legitimou as concepções elaboradas por uma empresa estrangeira do ramo turístico que entendia, por seu turno, que a forma mais adequada de praticar o turismo, tendo o Estado como um dos principais condutores do desenvolvimento de seu território, seria por meio da criação de regiões, nas quais as atividades turísticas se restringiriam ao *modus operandi* exposto no seu plano de desenvolvimento.

Não obstante a isso, passada uma década após o lançamento do “Plano de Desenvolvimento do Turismo no Pará” (PARÁ, 2001), o governo do estado lançou uma nova proposta de intervenção no território paraense sob a insígnia do turismo. Em 2011, o “Plano Ver-o-Pará do Turismo” (PARÁ, 2011) veio ao público com as mesmas estratégias espaciais, nas quais a região permaneceria como sendo o recorte para a aplicação dos recursos, visto que as amarras dos dispositivos legais forçariam o Estado a executar toda e qualquer ideia de política pública dentro desse parâmetro. No entanto, instaurar-se-ia uma nova política de turismo no estado. Nesse novo contexto, a atuação do mercado se torna mais expressiva ao ponto de fazer do próprio aparelhamento técnico do governo um veículo de propagação dos possíveis investimentos no setor.

Desde 2011, o governo do estado do Pará vem tentando atuar no turismo com mais dedicação às questões ligadas à potencialização dos produtos, a fim de

que eles possam criar conexões com o *trade* de forma eficiente, mesmo que isso não signifique uma tomada por completo da ideia inicial difundida em 2001, qual seja, a de fazer com que as regiões turísticas aptas ao pleno desenvolvimento do turismo alcançassem sua plenitude econômico-territorial.

A força do mercado na nova política de turismo marcou, também, uma nova tomada de política pública e planejamento dessa atividade no Pará. O plano “Ver-o-Pará” passou a ter uma diretriz em que menos importava uma estrutura teórica ao receituário do marketing e da propaganda, utilizando-se, para isso, de diversos elementos que simbolizavam o estado do Pará como “obra-prima da Amazônia”². Na esteira desse processo, as regiões ganharam características mercadológicas mais contextualizadas sem, no entanto, desapegarem do ideário de natureza que permeava (como assim ainda o faz) o território paraense, visto que a ideia de Amazônia enquanto região exuberante de riquezas sicionaturais não poderia escapar ao planejamento estratégico.

Duas dessas regiões chamam a atenção diante desse processo de implementação da nova política de turismo paraense. A primeira delas é a região-polo Belém formada por parte dos municípios integrantes da região metropolitana de Belém. Nela, o peso da história na formação de seu patrimônio histórico-cultural sustentam a principal ideia de aproveitamento de seu potencial para o turismo. Sendo Belém a principal cidade dessa região turística, os investimentos públicos se dão sob a égide de uma das principais metrópoles da Amazônia e que, ao mesmo tempo, se torna um dos portões de entrada dessa região. O polo Belém possui a maior quantidade de oferta de serviços, se comparado às demais regiões turísticas do estado do Pará e, por sua vez, o maior fluxo de pessoas com a intenção de conhecer uma parte da Amazônia que contém uma fração da síntese regional

² Esse foi o lema escolhido pelo governo do estado desde o plano de 2001 para situar o Pará nos mercados internacionais de turismo e, ao mesmo tempo, para fazer frente à concorrência por mercados da região, especialmente, o estado do Amazonas, o principal concorrente na região.

difundida em mercados emissores dos principais centros urbanos do Brasil e do mundo.

Uma das novas características da política de turismo do Pará para a cidade de Belém diz respeito aos eventos periódicos nacionais e internacionais. Para o governo do estado, sendo Belém uma das cidades mais representativas dos negócios de diversos setores da economia (PARÁ, 2011), haveria a oportunidade de implementar o que se habitou chamar de “turismo de negócios”. Nessa segmentação turística, a ideia é aproveitar a estadia do visitante fora do seu horário de trabalho, agregando-se seu tempo de ócio com a disponibilidade de recursos culturais voltados ao consumo turístico. Para tanto, além da divulgação de Belém em outros mercados como sendo uma das cidades propícias aos eventos de médio e grande porte, objetos espaciais foram construídos com o intuito de atrair uma clientela interessada em promover seu evento na cidade. No entanto, de forma contraditória, a política de turismo do estado – que vê no recorte regional a forma adequada para o desenvolvimento do turismo no território – concentra as atividades e recursos no município mais representativo da região-polo de turismo formada, ou seja, Belém acaba por reunir as decisões tomadas via políticas públicas, sendo tida a região como o critério no recorte espacial para as intervenções.

Não sendo diferente, outra região-polo de turismo fora concebida dentro do território paraense com as mesmas intenções voltadas para a realidade econômica específica do ponto de vista regional. A região-polo de turismo do Araguaia-Tocantins tem, em uma de suas peculiaridades, a característica de unir outras formações sub-regionais do Pará distintas do ponto de vista de suas constituições históricas³.

No entanto, mesmo com a diversidade explícita, a política de turismo do governo do Pará concebe ser importante efetivar a segmentação “Turismo de Negócios”, tendo Marabá como município central e principal captador de recursos

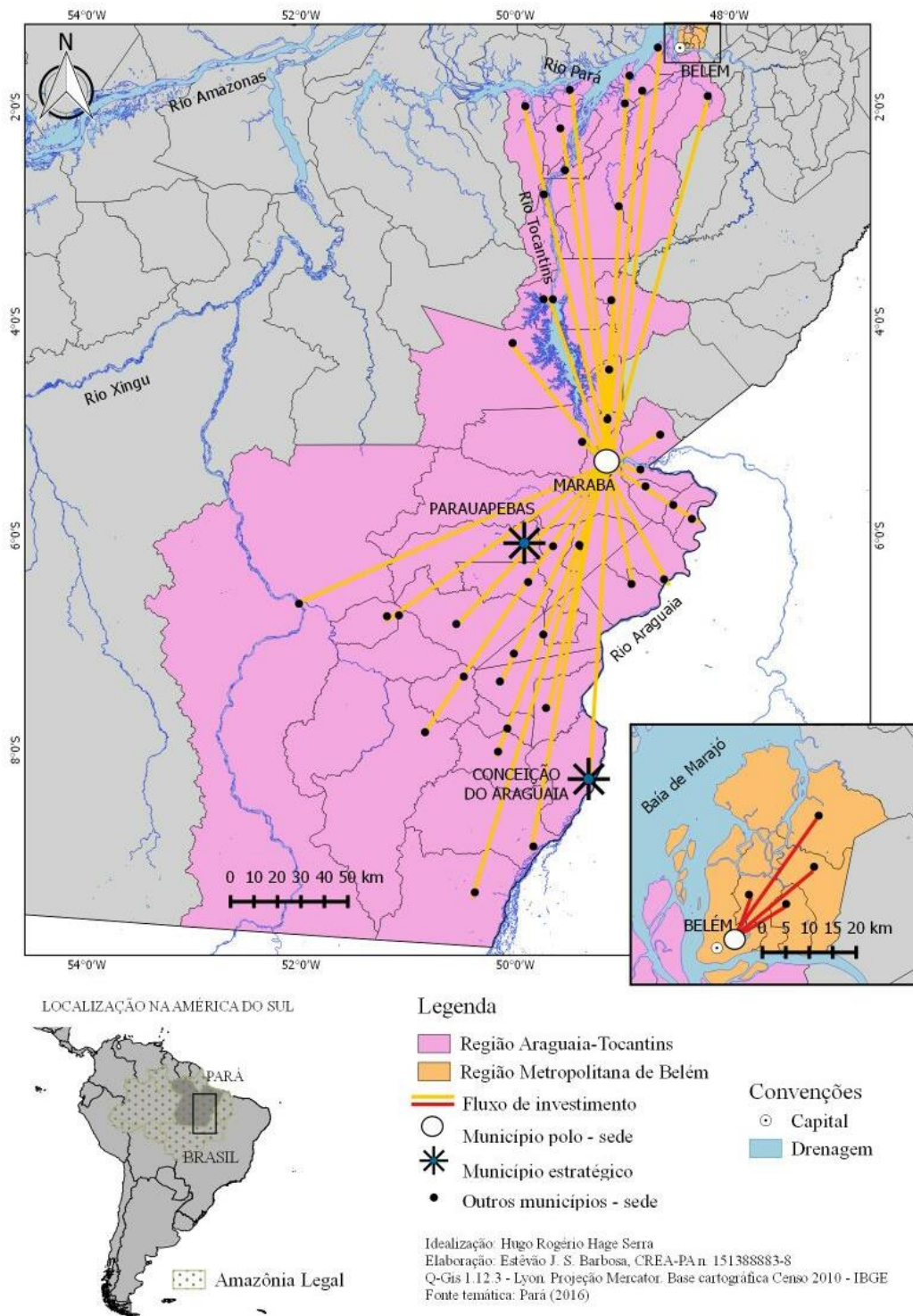
³ São elas: Baixo-Tocantins, Lago de Tucuruí, Carajás e Araguaia, conforme a divisão regional das regiões de planejamento do estado do Pará (PARÁ, 2009).

para uma região com mais de 40 municípios integrantes. Os municípios considerados estratégicos (PARÁ, 2011, 2015) funcionariam como municípios importantes no processo de difusão das políticas de turismo, sem, no entanto, reproduzir a mesma lógica da concepção de política pública do município central⁴. Mais uma vez, por essa lógica apresentada, a concentração das atividades provenientes das decisões de governo acabariam por utilizar, no município com a maior representatividade econômica dessa região. Por sua vez, os demais municípios não passam a integrar a mesma dinâmica regional nessa dada fração do território paraense.

O mapa 1 ilustra a intenção das políticas públicas de turismo no território paraense, segundo o recorte regional das regiões-polo de Belém e Araguaia-Tocantins. Torna-se importante ressaltar que o mapa 1 trata de uma visão hipotética dos fatos, ou seja, uma interpretação e não um produto elaborado do governo, tomando-se a cartografia como instrumento de representação espacial. Ao mesmo tempo, delimita-se a área de estudo que se propõe neste trabalho:

⁴ São eles: Conceição do Araguaia (principal município da Região Araguaia), Parauapebas (integrante da Região Carajás e segundo município mais importante desta região), Tucuruí (município mais importante da Região do Lago de Tucuruí) e Barcarena (economicamente, município mais importante da Região do Baixo Tocantins).

Mapa 1: Intencionalidade das políticas públicas de turismo para as regiões-polo de Belém e Araguaia-Tocantins, no estado do Pará.



No mapa 1 é evidenciada a intenção das políticas públicas de turismo para as duas regiões-polo do turismo paraense aqui analisadas, sendo que tal lógica pode ser compreendida nas demais regiões turísticas eleitas pelo governo do Pará. Como se pode ver, é pelo processo de irradiação do desenvolvimento da sede dos polos regionais de uma região que se pretende obter a totalidade do turismo no território. Para tanto, por meio dessa proposta de política de turismo, o governo do Pará divulga uma ideia de que pode desenvolver o turismo de acordo com a identidade turística criada por ele para cada região (PARÁ, 2001; 2011), mesmo que, não necessariamente, as expressões culturais, simbólicas e históricas dessas regiões sejam anteriores aos critérios político-econômicos definidos pelos agentes públicos ligados às políticas de turismo.

A disposição cartográfica – a exemplo do mapa 1 – demonstra não apenas o interesse por parte do governo do Pará na implantação do turismo segundo seus ideais, mas, mostra também, como o Estado tem mais facilidade em lidar com processos de regionalização na dimensão ideal do que com a dimensão real, o que resulta na publicação de planos e projetos de forma mais rápida. Este modo de operar as políticas de turismo revela contrastes sociais e incongruências regionais, sendo a economia um dos destaques mais relevantes.

Tomando-se a região como principal recorte espacial para a aplicação das políticas de turismo no território paraense, este trabalho parte da hipótese de que a concepção de política de turismo adotada pelo governo do Pará não consegue se efetivar como política pública no âmbito regional. Por outro lado, as medidas tomadas pelo governo reforçam a concentração dos recursos aplicados nas sedes dos polos em detrimento do seu entorno. Dada a concentração das políticas nos municípios centrais, as demais atividades socioeconômicas se redirecionam para os núcleos econômicos onde se encontram os principais atrativos turísticos, sendo a principal delas relacionadas aos fluxos de pessoas, notadamente de turistas. Desse modo, o discurso regional acaba por ser invalidado na realidade, distorcendo, por sua vez, o sentido de política pública de turismo adotada pelo governo do estado.

A relação entre políticas públicas de turismo e sua efetivação nas regiões turísticas do Pará é o principal mote de análise deste trabalho. Apresenta-se, dentro dessa conformidade, como uma imbricação essencial na leitura do fenômeno turístico no estado. Tomando-se essa relação, a compreensão da região a partir da aplicação da nova política de turismo do Pará pode nos fornecer mais elementos de como o Estado pensa e age em uníssono conjuntamente com os representantes hegemônicos do mercado turístico.

Por meio desse processo, também, as interações escalares, ao menos, nos apresentam caminhos mais claros para situar como o turismo é desenvolvido de acordo com as diretrizes escolhidas. Uma dessas manifestações se dá na relação da política estadual com a política federal de turismo, a qual também preza pelo recorte regional em todo o seu território nacional e compartilha das mesmas estratégias de aplicação das políticas de turismo para o estado do Pará.

Em relação à política de turismo do Pará, os planos também demonstram o prenúncio do processo de efetivação das políticas de turismo. Nesse sentido, ao se defender a hipótese da concentração dos recursos turísticos nas sedes municipais com a geração de incongruências regionais, também se afirma que, desde a elaboração dos planos, esse processo já é evidente, ainda que seja no campo das ideias. Para isso, comparando-se às ideias de Gomes (2003), a região se torna uma expressão da realidade; em se tratando de políticas de desenvolvimento, ela é protagonista. Para o caso do turismo no estado do Pará, a região é o recorte espacial adotado pelo governo do Pará para efetivar sua política de turismo.

Provavelmente, no atual contexto socioeconômico, uma das dificuldades de associar os conceitos de território e políticas públicas seja pelo fato de haver uma volatilidade entre ambos, ou seja, mudam conforme os contextos sociais, econômicos e culturais. Se assumirmos essa premissa em países como o Brasil, tal processo ganha contornos específicos dado o seu papel na divisão internacional do trabalho.

No que se refere ao território, por exemplo, Haesbaert (2007) entende que esse momento assume essa qualidade de imprevisibilidade porque o processo de desterritorialização é fulminante e dá a entender que as bases sólidas de antes parecem ruir diante do peso da economia altamente globalizada, descarregando nos lugares um ritmo de produção e consumo no qual é necessária a redução das barreiras tarifárias (HAESBAERT; RAMOS, 2004). Nesse contexto, os governos devem acionar suas políticas no sentido de favorecer a implantação de infraestruturas espaciais numa tentativa constante de um ajustamento espacial (HARVEY, 2005), alterando, dessa forma, a maneira pela qual as políticas públicas são operadas no território.

Outra discussão acerca de como a simbiose território-políticas públicas é feita mediante o reconhecimento das diferentes formas de apropriação dos tempos-espacos se encontra em Betancourt, Hurtado e Porto-Gonçalves (2015). Para esses autores, essa relação (que aqui é defendida por meio do território), condensa a contradição de tensões, de propriedades tipicamente territoriais. As políticas públicas, por sua vez, seriam sínteses dessas tensões, ao mesmo tempo em que servem como suporte para superá-las.

Ainda que seja no formato de um dicionário, as ideias que Costa (2015) nos apresenta acerca das políticas territoriais nos encaminham, inicialmente, para um aprofundamento do tema sob diversos aspectos e/ou olhares. Segundo esse autor, o valor intrínseco do território na dimensão política dos governos é notável. Sem exageros, pode-se dizer que a relação entre política pública e território é uma idiosincrasia e essa condição se difunde por diversos segmentos socioeconômicos, inclusive no turismo. Para Costa (2015), são consideradas políticas territoriais, os instrumentos que os governos utilizam para intervir no território, seja por meio de cooperação (acordos) de integração regional, por exemplo, ou por meio de dispositivos, tais como os planos e políticas que visam o ordenamento do território, sempre mediados pelos agentes interessados nesse processo.

O que nos chama a atenção segundo as ideias desse autor é o peso ou a proporcionalidade em que os recortes espaciais se apresentam, de acordo com terminologias ou abordagens diferentes. Costa (2015) frisa que toda e qualquer discussão acerca do tema é uma discussão que possui como produto final um dado arranjo espacial, circunscrito em bases territoriais, podendo ser de âmbito federal, estadual ou municipal. Ainda que não seja o único e nem esteja de forma explícita, o Estado aparece como principal agente na efetivação das políticas territoriais.

Ainda, segundo Costa (2015), dois eixos interpretativos povoaram o ideário de políticas territoriais ao longo do tempo. O primeiro deles tem o Estado como o agente social que demanda as políticas territoriais, como salientado anteriormente, aquele que centraliza as ideias e decisões. O segundo eixo está na operacionalidade das políticas, circunscritas aos planos regionais de desenvolvimento, aos programas e demais ações que revelam a face planejadora do Estado.

Em uma atividade como a do turismo, o recorte regional se torna o recorte espacial de atuação e materialização das políticas territoriais, a exemplo do Brasil e seus estados. Essa é uma das realidades, ainda que isso não seja uma regra. O formato regional das políticas de turismo tem sido recorrente nos últimos anos porque os agentes julgam ser essa uma forma de se compreender como as particularidades regionais agrupam melhor as potencialidades turísticas e, por conseguinte, relacionariam de forma mais eficiente o uso de verbas públicas (ACERENZA, 2002). Somado a isso, o recorte regional permitiria ao turista a ampliação de sua mobilidade na tentativa de promover um circuito espacial mais denso e com possibilidades de visitação por parte dos indivíduos categorizados como turistas. Boullón (2002) é um dos autores que defende a escolha do recorte regional como sendo viável para a prática turística, devido à divisibilidade do espaço. Segundo ele, esse procedimento facilita a elaboração de planos (notadamente regionais), pois agrupam de forma compatível os problemas diversos a serem solucionados.

A visão que Boullón (2002) apresenta se aproxima muito da maneira como os governos procedem a regionalização. De todo modo, a dimensão territorial (aqui

referente a uma visão do senso comum desse conceito utilizada pelos governos) está subjacente. A regionalização se torna um procedimento válido para demais recortes espaciais, como os territórios dos estados ou o agrupamento de regiões para além dos limites político-administrativos. Para o governo paraense, a região turística ganha visibilidade por causa da extensão territorial. Entretanto, isso seria um procedimento básico perto da complexidade do processo de regionalização por aquilo que as regiões possuem como elemento central, qual seja a articulação das dimensões econômicas, culturais, políticas e sociais dentro de um dado recorte particular do espaço (HAESBAERT, 1988, 2010), projetado materialmente entre as singularidades e as universalidades (CORRÊA, 2007), mantendo certa coerência das diferenciações regionais presentes.

No entanto, deve-se estar atento para o contexto no qual as políticas públicas se fazem presentes de forma mais recorrente. No atual contexto econômico, independentemente das escalas de decisão, os governos promovem suas políticas seguindo um receituário neoliberal, no qual atividades como o turismo são acionadas dentro de um contingenciamento de investimentos de ordem estatal. Para Harvey (2008), por exemplo, por mais que haja variações entre os lugares, o ímpeto neoliberal influencia as decisões dos governos a favor de um clima de negócios ou de investimentos favoráveis. Para as políticas territoriais, por exemplo, essa ideia seria mais uma forma de intervenção por parte do Estado, na qual a economia de mercado deve ser prioridade em relação ao bem-estar da população ou à qualidade ambiental. Por assim dizer, em uma atividade como o turismo, o ambiente das políticas públicas deve ter o terreno institucional 'aplainado' para a efetivação dos grupos sociais mais antenados com a economia em grande escala; daí uma forma de justificar a habilidade dos agentes do circuito econômico do turismo em promover o desenvolvimento do próprio turismo e um dos argumentos utilizados pelos gestores é a restrição econômica (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012).

A relação do turismo com as políticas públicas, além de sofrer com restrições orçamentárias, passa, ainda, pela compreensão do princípio do compartilhamento das verbas com outros setores da economia, reforçando ainda mais o argumento

do distanciamento dos estados no que se refere aos investimentos e dando lugar a uma gestão e planejamento estratégico do território, alterando, gradativamente, seu caráter organizacional. Um dos reflexos dessa mudança organizacional se aplica na participação em uníssono do Estado com os agentes de mercado do turismo no incremento ou o poder de atração dos destinos turísticos (DREHER; SALINI, 2008).

Em se tratando de assuntos relacionados às políticas de turismo no Pará, percebe-se como o Estado se associa estrategicamente aos agentes de mercado para ter, assim, o resultado de suas intervenções no território bem-sucedidas. As estratégias de conhecimento e controle do território turístico passam pela sua especialização ou criação (quase) exclusiva de espaços para o turismo como afirma Cruz (2000, 2001, 2006). Isso é garantido na política de turismo por meio de instrumentos como os planos e programas (MOESCH, 2012; TAKASAGO *et al*, 2010; UN, 2015). Pode-se afirmar, nesses moldes, que as políticas públicas de turismo constituem uma forma de se conceber as relações de poder no território, na qual tem no seu núcleo central a presença do Estado e dos agentes de mercado do turismo, marcando, assim, uma indissociabilidade (KNAFOU, 2001).

Os processos da pesquisa

Políticas públicas de turismo e regionalização no Pará: trajetórias e definição do problema.

A atividade turística se torna, atualmente, uma das formas pela qual o estado do Pará difunde suas qualidades em mercados externos. Tal tarefa – como já fora brevemente contextualizada – não é feita de forma desacompanhada dos agentes do mercado turístico habituados com o *trade*. Entretanto, esse procedimento não pode ser feito sem o peso e a formalidade da legitimidade do Estado, ou seja, o uso das normas (regras) que determinam, em certa medida, o controle dos espaços. Inevitavelmente, há uma novo rearranjo espacial, no qual a atividade turística é uma ação importante. As políticas públicas são, portanto, um dos caminhos que o estado

do Pará utiliza para legitimar atividades como o turismo. A influência ou seu grau de intervenção vai desde o momento da concepção – momento este que preza pelo exercício quase que irrestrito da técnica, da *rationalitas* de quem elabora – até sua ação, muitas vezes marcada por uma excessiva tecnoburocracia do Estado (SOUZA, 2002).

O caminho entre a concepção e a ação, não raramente, é tortuoso. Em uma atividade como o turismo, ainda que se presuma uma atividade com mais benefícios ligados ao ócio produtivo (MASI, 2000), sua finalidade, na realidade, é permeada pelo jogo de relações de poder entre aqueles que reordenam o território e quem dele se beneficia. A arquitetura político-territorial do turismo apresenta contradições inerentes à dialética entre o pensamento e a vivência ou realidade. No caso do estado do Pará, essas influências têm repercutido nas regiões via políticas públicas.

Mesmo que os governos não reproduzam na realidade tudo o que se concebe, toda política pública encontra no território um ancoradouro de ideias. Por sua vez, as políticas públicas são instrumentos de organização da sociedade e de difusão de poder (FONSECA, 2005). No caso do estado do Pará, não seria diferente pensar que o turismo não tivesse a dimensão material que o território possui na relação com as políticas públicas, podendo-se afirmar que esse é o motivo essencial para sua devida efetivação. Ainda, segundo Fonseca (2005), essa relação funciona em diferentes esferas da sociedade.

No que se refere ao turismo no Pará, o Estado recorre às políticas de turismo numa tentativa de associar uma identidade criada de forma institucionalizada ao que representaria uma dada região de seu território. Por esses termos, as diferentes regiões turísticas do Pará (regiões) deveriam difundir espacialmente a concepção de política emanada pelo Estado. Para isso, instrumentos normativos como publicação de resoluções estaduais seriam formas de justificar interesses estatais no processo de regionalização do turismo.

As decisões tomadas pelos representantes do governo paraense são acompanhadas de interesses de agentes do mercado do turismo. Esses últimos são

chamados a assumir a função de conceber o território para nele atuar conforme suas demandas. A regionalização do turismo no Pará, nesse sentido, teria, a princípio, uma aparência de neutralidade, mas a funcionalidade difundida opera de acordo com os princípios que regem o mercado. De qualquer forma, a centralidade nas políticas públicas sugere uma tentativa de controle dos espaços, ainda que, na atualidade, a presença de demais agentes, como a iniciativa privada, tem sido marcante no processo de barganha pelo território turístico⁵.

Tomando-se as políticas públicas de turismo e como elas se difundem no território paraense, cabe um questionamento central neste trabalho. Afinal, de que forma as políticas públicas de turismo do território paraense são difundidas por meio das regiões criadas e quais suas consequências do ponto de vista socioeconômico e regional, nas regiões-polo do turismo de Belém e Araguaia-Tocantins, considerando o nível de representatividade regional que elas possuem?

A concepção de uma política pública é o momento em que as suas diretrizes são expostas em documentos e materializadas na forma de programas e projetos. Não necessariamente uma política revela claramente qual a diretriz que deve ser seguida. No entanto, a própria prática ou o desdobramento das políticas indicam como os sujeitos a concebem e qual o ideário a ser perseguido. Por isso mesmo, o movimento realizado pela concepção converge em direção aos poderes relacionados.

Em se tratando de políticas públicas, ainda que o Estado seja considerado o agente principal do processo de concepção-elaboração-implementação, a interferência, cada vez, mais é creditada aos agentes de mercado, formando, assim,

⁵ Se tomarmos como exemplo o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur-NE) para a região nordeste, principalmente a partir dos anos 1990, ver-se-á uma entrada maciça de capital estrangeiro no litoral brasileiro, materializando em hotéis de luxo, *resorts* e demais agências de turismo interessadas na “mercadificação” dos espaços à beira-mar dessa fração do território brasileiro. Percebe-se, assim, uma liberdade consentida por parte do governo federal brasileiro a esses sujeitos para que eles criem e estimulem o circuito global do turismo, sendo neste caso, aquele situado ao sul da linha do Equador. Na Amazônia, a peculiaridade da floresta muda a forma, mas não a intenção.

uma simbiose ou, ainda, construindo laços de solidariedade entre eles. Na atividade turística, o produto dessa relação, dada essa proximidade dos agentes envolvidos, se constitui cada vez mais em fluxos econômicos, nos quais os turistas são influenciados a consumirem o espaço turístico de acordo com a intenção dos agentes do mercado turístico, o que mostra, por sua vez, que o discurso do turismo como uma atividade socioeconômica geradora de desenvolvimento é feito de forma direcionada (JESSOP, 2009) pelos agentes de Estado e do Mercado em direção aos consumidores, de forma ampla. Tal assertiva é garantida por meio de acordos ou veiculada em documentos, de forma velada ou não nas políticas públicas.

A interação entre os agentes do turismo pode revelar como eles atuam e quais as consequências no que se refere à elaboração das políticas, planos, programas e projetos, até mesmo no comportamento econômico dos turistas, enquanto consumidores. Dada essa imbricação, as relações entre eles podem nos auxiliar na compreensão da região e sua organização, bem como suas principais características. Essa realidade, por seu turno, pode se dar em diferentes escalas. Nesse sentido, outro questionamento se torna pertinente: como se dá a interação dos agentes do turismo relacionados com as políticas públicas no Pará e qual o produto de suas intencionalidades, tomando as regiões-polo de Belém e Araguaia-Tocantins como exemplo desse processo?

Os agentes sociais interessados no desenvolvimento das atividades turísticas – notadamente, os representantes do mercado turístico – têm nas políticas públicas um ancoradouro que permite a sustentabilidade dessas atividades interligando dimensões econômicas, políticas, culturais e sociais. A cada uma delas se associam ideias, valores e finalidades. As concepções que norteiam as políticas são a gênese do processo do turismo e a elaboração de planos e demais documentos oficiais é utilizada como instrumento de difusão das políticas públicas.

De acordo com Cruz (2001), uma política de turismo parte do poder público e tem na tríade “intenção-diretriz-estratégia” sua motivação ou sentido. O foco é o desenvolvimento da atividade no território. Usualmente, são os planos os documentos oficiais que veiculam as demandas criadas pelo Estado e neles o

processo de intervenção territorial, por meio da ação dos governos, possui uma estrutura que forja um discurso progressista. Para Cruz (2000), tal perspectiva se comporta numa dialética desfavorável para a escala local, onde, ao mesmo tempo, gera-se emprego, renda, trabalho de um lado, e, de outro, provoca-se uma onda inflacionária de preços relacionados ao consumo. Da mesma forma, há uma tendência ao aumento de problemas sociais, tais como prostituição, tráfico de drogas entre outros. O discurso progressista do turismo, portanto, é acompanhado de diversos retrocessos.

Na Amazônia, o governo federal passou a elaborar os planos de turismo ainda no período militar dentro de uma estratégia de desenvolvimento regional e controle do território. Do governo do presidente Itamar Franco em diante, outros documentos públicos voltados ao turismo foram elaborados e publicados, mas sem um enfoque específico sobre a Amazônia. Nesse sentido, a atividade turística planejada não tinha a intenção, apenas, de promover o “bem-estar” das pessoas, mas seria, também, uma forma de (re)conhecimento do território, na qual a influência da extensão espacial era significativa (SILVEIRA, 2006).

A elaboração dos planos de turismo ainda continua a ter influência nos diversos segmentos da sociedade. Os agentes do turismo são, assim, envolvidos direta ou indiretamente nesse processo, o que acaba por instigar uma análise de como os planos veiculam as políticas de turismo. No estado do Pará, o primeiro plano foi publicado em 2001 (PARÁ, 2001) sendo, portanto, um divisor de águas no processo de implantação das políticas de turismo desse estado. Nele, estratégias desenvolvidas em outros documentos federais podem ser compreendidas de acordo com a escala regional adotada, envolvendo-se, nesse sentido, aspectos da cultura, economia, história, natureza e sociedade como um todo. Nesse sentido, torna-se importante questionar: quais as características socioeconômicas e regionais que os planos de turismo elaborados pelo governo federal possuem e como isso influencia na elaboração de planos para a região amazônica, em especial no estado do Pará?

A partir de 2001, com a elaboração do “Plano de Desenvolvimento do Turismo do Pará” (PARÁ, 2001), a política de turismo do estado passou a ser regida pelas concepções desse documento. Em 2011, com sua atualização, uma nova postura do governo passou a vigorar com a maior presença de agentes privados, tendo característica mais participativa e ampliando a possibilidade de interferir na dinâmica socioespacial e econômica do turismo no estado.

Particularmente, as regiões-turísticas são (re)criadas em comum acordo com as empresas de consultoria do mercado turístico, que as tomam como produtos turísticos, guardadas suas especificidades históricas, culturais, sociais e principalmente econômicas. Uma das formas de viabilizar tal decisão é fazer com que o desenho regional operado pelos agentes do turismo seja um exemplo de representação dos espaços, não, certamente, refletido nos espaços das realizações (LEFEBVRE, 2001, 2008), o que pode, em tese, recair em incongruências regionais, podendo colocar em xeque a eficácia da política de turismo adotada pelo governo do Pará. Esses elementos marcam, por assim dizer, a política de turismo do Pará.

Na política de turismo do estado do Pará, veiculada principalmente no plano de turismo “Ver-o-Pará”, as regiões-polo de turismo Belém e Araguaia-Tocantins são reconfiguradas na tentativa de uma maior inserção no *trade*. A partir desse novo desenho, os investimentos são feitos mantendo-se o recorte regional de aplicação da política, resultando em um esforço que Camargo (2005, 2012) chama de interconectividade, sendo, nesse caso, entre as decisões tomadas pelo governo paraense, por meio de seu órgão representativo do turismo e a realidade.

De acordo com essas perspectivas, cabe, assim, outro questionamento: como é aplicada a política de turismo do Pará, tomando-se suas particularidades regionais, econômicas e sociais e como ela é efetivada nas regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins?

A partir desses questionamentos, alguns objetivos foram estabelecidos com o intuito de produzir um raciocínio lógico entre as políticas de turismo no Pará e seu desenvolvimento.

Os objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar as regiões turísticas criadas pelo governo do Pará e o processo de regionalização como produto das políticas públicas de turismo nos polos Belém e Araguaia-Tocantins.

O produto das políticas públicas de turismo no território paraense, portanto, visa um novo desenho regional como uma das formas de proceder o desenvolvimento dessa atividade. Por sua vez, os objetivos específicos foram elaborados da seguinte forma:

- a) Identificar e analisar a interação dos agentes relacionados com as políticas públicas de turismo e suas repercussões socioeconômicas nas regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins;
- b) Caracterizar os elementos socioeconômicos contidos nos planos federais já elaborados para a atividade turística no território nacional, bem como compreender suas estratégias e influências espaciais na região amazônica;
- c) Analisar a difusão da política de turismo no Pará, tomando-se como referência as regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins.

Sobre a relevância do tema: o que nos reservam os estudos sobre políticas públicas de turismo no estado do Pará?

A discussão da relação entre formulação de políticas públicas e a região não é algo incomum, sobretudo em uma realidade como a do território brasileiro, onde a pluralidade sociocultural e natural é expressiva. Certamente, a aplicabilidade desse instrumento implica em redefinições territoriais, sendo que o Estado se impõe na condição de agente hegemônico, associado a grupos econômicos que têm interesse nesse segmento.

Atualmente, as políticas públicas de turismo adotadas pelos governos levam em consideração o recorrente fluxo de pessoas, mercadorias e informações produzidas pela globalização, marcando consideravelmente a forma como se concebe a atividade turística e criando padrões ou modelos de políticas públicas, interferindo no território (BENEVIDES, 1998). Neste ínterim, agentes que fazem parte dessa lógica se acirram no campo da competição por novos espaços a serem explorados, tornando-os turistificados; por assim dizer, essa é mais uma forma de acumulação capitalista, fazendo com que a economia globalizada se torne mais diversificada. A esse respeito, Rodrigues (2006) acrescenta que o turismo se caracteriza como uma atividade cada vez mais voltada para a competitividade, utilizando-se de instrumentos altamente tecnificados que são, majoritariamente, dominados pelos macroatores do circuito.

Pelo fato de a atividade turística apresentar dinamismo regional relevante, sua repercussão se apresenta como um dos eixos recorrentes nas discussões sobre políticas públicas. O Estado, agente norteador das políticas regionais, acumula funções que se destinam ao desenvolvimento, ancorando-se na projeção do crescimento econômico do turismo como meta das políticas públicas (SERRA, 2007). Assim, atividades planejadas incorrem na possibilidade de criação de

espaços voltados à prática turística, certamente articulados a uma lógica global do modo de produção capitalista, tendo como exemplo mais recorrente os *resorts*⁶.

A elaboração de políticas públicas tenta estabelecer parâmetros para o desenvolvimento social em diferentes segmentos, sendo um deles o turismo. Dessa forma, esse já se torna um elemento importante na análise regional. Considerando a disparidade entre o que se concebe como política e o que ela pode proporcionar em termos reais, esta relação já demonstra uma necessidade de averiguação de realidades como as do território paraense. Nesse ponto, por exemplo, percebe-se o quanto se torna desafiador o entendimento da relação políticas públicas, turismo e região. Como corolário, frequentemente a atividade turística é tida como “predatória” ou típica de um consumo consumptivo. Cruz (2006), ao enfatizar a relação malsucedida entre turismo e desenvolvimento, por exemplo, afirma que a pobreza acaba sendo um produto inevitável. Dada sua amplitude espacial e sua representatividade político-econômica, bem como sociocultural (HAESBAERT, 1988), a região, assim, é reflexo desse processo, devido à intenção dos agentes das políticas de turismo de depositarem na região as expectativas das mudanças socioeconômicas que uma atividade como o turismo pode vir a realizar.

Por ser o planejamento um processo que sempre é projetado para o futuro, o turismo não poderia ser concebido de outra forma. Em suas análises, Hall (2001) afirma ser o planejamento uma tomada de decisão. Ele afirma que o planejamento é um processo humano por excelência e, por isso, suas ações decorrem dessa característica. Neste caso, justifica-se a necessidade de se compreender como as características socioespaciais intrínsecas às concepções de turismo (materializadas nos planos de governo) são elaboradas no Pará, em especial nas regiões-polo

⁶ *Resorts* são espaços voltados à prática turística caracterizados pela densidade de serviços de lazer, incluindo a hospedagem (hotelaria), gastronomia, podendo ter, também, serviços médicos e/ou de enfermagem como os primeiros socorros entre outros. O termo vem do inglês, cuja tradução mais aproximada significa refúgio. Doravante, os *resorts*, geralmente, são localizados em espaços de alto valor de mercado e são uma estratégia dos agentes de mercado para que os turistas possam não apenas desfrutem do lazer *per se*, mas que usufruam da capacidade máxima dos serviços neles ofertados.

Belém e Araguaia-Tocantins. Nessa relação entre o Estado e políticas públicas, Fonseca (2005) entende que as políticas públicas acompanham as mudanças da sociedade em geral, fazendo com que a estrutura estatal modifique sua forma de conceber as políticas de acordo com novas demandas que emanam do movimento espacial da sociedade. Portanto, políticas públicas não podem ser encaradas de forma estática, havendo, assim, um dinamismo constante em suas formulações, por conta disso, devem ser encaradas como um instrumento de legitimidade social.

Percebe-se, nesse sentido, que, em grande parte, o acompanhamento feito pelo Estado na formulação de políticas públicas para as regiões turísticas criadas é ligado à dinâmica do capital em escala global, incorporando a região como espaço por excelência das concepções oriundas do Estado. Os fixos espaciais (SANTOS, 1988), tais como hotéis, centro de convenções, *resorts*, parques públicos (de gerenciamento privado) são exemplos comuns desse processo.

Para além da intenção de promover o desenvolvimento da atividade turística no seu território, as regiões-polo criadas pelo governo do Pará servem de suporte para uma integração regional, sendo o turismo o veículo difusor desse processo. Da mesma forma, implica em uma unidade específica, substancial para o planejamento e gestão da região (TRINDADE JR., 2009).

Esse procedimento, via políticas públicas de incentivo ao turismo em diferentes frações do território, pretende mostrar aos investidores do setor que há diferentes formas de se conhecer o território paraense, de acordo com segmentos turísticos variados. No caso das regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins, de um lado o Estado tenta ampliar a demanda turística reforçando as características patrimoniais e culturais marcantes (polo Belém), de outro se criam condições novas de um segmento antes não representativo de uma região, na qual a força econômica não se concentrava no turismo e sim no minério (polo Araguaia-Tocantins), qual seja, o intitulado “turismo de negócios e eventos”.

Condicionar o turismo dentro dos parâmetros das políticas públicas no Pará se torna um traço de análise geográfica importante e necessário ao menos por duas

questões: a primeira delas se centra na própria análise espacial do fenômeno, pois, a região e seu processo de regionalização ainda são recursos e estratégias muito utilizados pelos governos e técnicos de Estado com a participação ativa dos agentes privados; a segunda questão se refere ao fato do próprio governo do Pará dar importância ao turismo em diferentes regiões de seu território, fazendo com que haja investimentos públicos nesse setor, resultando, em tese, na promoção e acesso aos bens e serviços públicos (PEREIRA; HESPANHOL, 2015). Ainda assim, é preciso reconhecer o interesse e empenho do governo do Pará em promover políticas de turismo que não estão na esfera do “sol e praia”, sendo este um segmento tradicional no mercado. Baseando-se em Haesbaert (2010), o turismo tem sido uma das atividades que tem estimulado o olhar sobre a diversidade regional na economia contemporânea, daí os governos não ficarem alheios a essa dinâmica.

A metodologia

A escolha metodológica de uma pesquisa revela quais os passos a serem dados. “Discutir metodologia é entrar num forte debate de ideias, de opções e práticas” (MINAYO, 2010, p. 44). Não obstante, o pesquisador cria os mecanismos de defesa contra os infortúnios, mas nem sempre o consegue devido à qualidade da diversidade presente nas ciências humanas, de propriedade hermenêutica e, às vezes, individualizante, o que facilmente tem a possibilidade de produzir muitas “verdades” (JAPIASSU, 1983).

Quando a expressão “do ponto de vista metodológico” recorrentemente surge nos trabalhos acadêmicos significa afirmar que o pesquisador parte de um conjunto de ideias operacionalizáveis para fazer valer aquilo que ele acredita teoricamente. A partir de suas escolhas, os valores éticos e morais são colocados em xeque na tentativa de se garantir credibilidade do que se pesquisa. Ao lado disso, o temor pela não procedência do trabalho é constante.

A pesquisa sobre políticas públicas de turismo e seu processo de regionalização evidencia os limites entre a realidade e as diferentes concepções existentes sobre ela. Tal relação sempre será mediada por uma abordagem própria de quem a procede. Souza (2006) afirma contundentemente que o campo das políticas públicas é relativamente “jovem” se comparado às demais questões que a Ciência Política já praticara desde o século XIX. Na esteira desse processo, os estudos sobre as políticas públicas, tradicionalmente, foram reservados àquela ciência, desencadeando uma espécie de hegemonia metodológica, produzindo diversas abordagens teóricas peculiares àquele meio.

Eis, portanto, um dos desafios de se conceber um tema do ponto de vista metodológico não oriundo de um cenário tipicamente geográfico. As políticas públicas de turismo devem ser compreendidas a partir da região. Toma-se, nesse sentido, essa condição metodológica de análise regional do fenômeno turístico. Pensado de outra forma, a contribuição da geografia, em um primeiro momento, é a de analisar o componente espacial existente nas políticas públicas (de natureza essencialmente política), a qual está sendo tratada aqui por meio de uma abordagem regional. Sem embargo, esse é o principal procedimento metodológico e que permite a aproximação com esse tema, daí a ideia (já comentada alhures) de Costa (1996) defender que toda política pública possui uma dimensão especializada. Aqui, a análise prima pela região.

A dimensão turística é aquela pautada na prática social (CRUZ, 2000, 2001; MACHADO, 2007; SERRA et al, 2012). Entretanto, a análise das políticas públicas desse fenômeno pouco revela essa dimensão como prisma central na elaboração e efetivação das políticas. O sentido social do qual se fala é aquele em que os estratos sociais diversos podem ser beneficiados de forma menos desigual, contribuindo, por sua vez, para um turismo em que os espaços pudessem ser ocupados por diferentes estratos da sociedade, não havendo dissociação ou ênfase na formulação das políticas para um determinado grupo.

No entanto, dado o peso da estrutura do Estado na formulação das políticas públicas, a dimensão turística tratada aqui parte de como o governo do Pará

estrutura suas regiões turísticas, especialmente, as regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins e entende que por meio da seleção de espaços privilegiados (tais como os municípios-sede e os municípios estratégicos) o turismo pode se desenvolver em seu território. Isso, ao menos, é garantido nos planos de turismo. Nesse sentido, a análise deve primar por essa relação entre os agentes e a região turística criada.

A análise do tema política pública e como isso repercute na região revela situações de descompasso, sendo que, nem sempre a região consegue suprir as intenções daquelas que projetam as políticas nela. No que se refere à região e sua difícil relação entre a realidade e o conceito, Escolar (1996) afirma:

Quando os discursos sociais dotados de legitimidade científica denominam conceitualmente os objetos, processos e relações da realidade social, não podem mais que recuperar as representações existentes e tentar sobrepor-se às imposições materiais e linguísticas do mundo de vida de seus sujeitos. Às vezes ocorre que as construções teóricas, ao avançar na abstração das determinações particulares, vão perdendo pouco a pouco suas ligações factuais e ideológicas com o sentido comum; em outras, seu enunciado mantém-se em nível de uma ontologia difusa, inquestionável em sua evidente – e real – inteligibilidade nominativa, mas fraca em sua capacidade de especificar exatamente a classe de objetos à qual se refere. Ninguém duvidaria que a região existe, mas isso não é suficiente para crer que a existência da região que usamos comumente na linguagem garanta a existência da região conceitual dos geógrafos (ESCOLAR, 1996, p. 128).

Sobre os procedimentos metodológicos e suas tentativas

O trato das informações está no campo da análise regional das políticas públicas e suas contradições espaciais. Dadas as circunstâncias da pesquisa, o recorte espacial está restrito às regiões-polo de turismo Belém e Araguaia-Tocantins. O contexto, por sua vez, parte da institucionalização da nova política de turismo do Pará até o presente momento – tal momento já teria sido inaugurado em 2001 com o primeiro plano de turismo do Pará e atualizado com o segundo plano de turismo, intitulado “Ver-o-Pará”, em 2011.

O primeiro ponto de partida está ancorado na pesquisa bibliográfica sobre o tema. Divide-se em dois grandes eixos, sendo o primeiro deles fundamentado no debate que já vem sendo feito acerca da relação entre turismo e espaço geográfico por outros autores. Notadamente, o centro nevrálgico desse processo consiste na produção do espaço turístico. Na geografia, o tema turismo vem ganhando cada vez mais relevância nas pesquisas e isso tem gerado um legado de discussões a partir do turismo como prática espacial, produtora de lugares, mas com forte inclinação econômica. A pesquisa bibliográfica, nesse sentido, tem dado lugar ao que os agentes sociais do turismo têm feito em espaços com potenciais turísticos, sendo esses agentes os turistas, o Estado ou o mercado.

O segundo eixo da pesquisa, na verdade, é especificamente documental. As políticas públicas são apresentadas à sociedade, não raramente, por meio de planos. Estes documentos reúnem, em suas diretrizes gerais, os objetivos, as metas, os programas, projetos, por fim, as principais ideias que elucidam a forma pela qual os governos decidem interferir no território. O uso da técnica “análise documental” funciona como “critério de investigação” científica. Como se torna “impossível transformar um documento” (CELLARD, 2008, p. 299), a análise documental é precedida de um conjunto de valores que devem ser confrontados e/ou relacionados com as informações contidas no documento em questão. Os planos de turismo que já foram publicados no Brasil, principalmente os direcionados à Amazônia (ou que têm neles especificidades para essa região) são alvo de investigação. A análise desses documentos permite averiguar, ao menos, duas questões: a primeira delas se refere à concepção de turismo veiculada nos planos; já a segunda diz respeito às qualidades do território brasileiro voltado ao turismo de acordo com as concepções projetadas nele, sendo a região o recorte espacial privilegiado. Esse momento, também, se direciona à avaliação de como o estado brasileiro projetou o turismo para a Amazônia, relacionando, por sua vez, a pesquisa documental com a análise das características socioeconômicas presentes nesses documentos.

O uso da cartografia se torna importante na explicação do tema, sobretudo a partir da escala regional. Parte-se da localização dos polos estudados para se

compreender a representação cartográfica e suas “possíveis influências” espaciais. A partir desse contexto, procede-se ao cotejamento das informações contidas nos documentos, as entrevistas feitas com os técnicos e agentes de turismo, os dados secundários e a posterior análise. Especificamente para este procedimento, a tentativa é de superar o uso do mapa como um aporte de indicação imagética das coisas ou, ainda, entendê-lo como elemento inseparável de seu conteúdo (CASTELLAR, 2011). Da mesma forma, trabalhar imagens, fotografias, tabelas, quadros e gráficos seguem a mesma intensidade de análise.

A realização de entrevistas é outro procedimento metodológico necessário para compreender as políticas de turismo nas duas regiões turísticas selecionadas. Os agentes responsáveis são os representantes políticos e técnicos de turismo nas secretarias de turismo do Pará, Belém e Marabá. Da mesma forma, entrevistas com agentes públicos federais ligados ao turismo, bem como a iniciativa privada, são utilizadas. O tipo de entrevista escolhida é semiestruturada. Parte-se de uma estrutura não rígida, mas com o claro direcionamento voltado às questões referentes à composição das políticas e à prerrogativa do desenvolvimento do turismo nos estados. Algumas questões de natureza conceitual também são exploradas quando da entrevista com os atores envolvidos com as políticas públicas a fim de analisar a relação com as práticas políticas. Mesmo assim, compreende-se, conforme Poupart (2008, p. 215), que a utilização de entrevistas em pesquisas sociais “implica em múltiplas interpretações produzidas pelos discursos”.

De acordo com as ideias brevemente expostas, para além desta introdução e uma posterior conclusão, este trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro trata do turismo como tema de pesquisa que oferece suporte para análises sobre o significado de políticas públicas. Nesse primeiro momento, alguns assuntos são discutidos com o intuito de oferecer um panorama de como a atividade turística é abordada pelos estudiosos, principalmente pelos geógrafos, com destaque para a interferência no território.

O segundo capítulo é um esforço de síntese de leitura de conteúdo dos principais planos de turismo já elaborados no Brasil, começando por aqueles voltados para a região Amazônica como uma das justificativas de desenvolvimento de uma região pouco integrada econômico-espacialmente ao território nacional, passando pelos demais planos nacionais até o último elaborado no governo Dilma Rouseff. Nessa ocasião, a ideia é compreender que a dimensão regional é algo comum aos documentos federais e um princípio importante do planejamento do Estado para a atividade turística. Por fim, percebe-se de que forma a interação entre as escalas é feita, mantendo-se os mesmos princípios de planejamento da atividade turística.

No terceiro capítulo, a análise se concentra na difusão do turismo na condição de atividade social com forte impacto na reorganização territorial, tendo a região como reflexo espacial. Os dados analisados, primeiramente, são direcionados para as macrorregiões brasileiras por meio de informações obtidas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Mostra-se como o turismo se distribui regionalmente em todo o território brasileiro, para, em seguida, ser analisado no território paraense. Toma-se a influência da economia do turismo no Pará por meio de dados obtidos na Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – Fapespa (2016) e como isso repercute do ponto de vista espacial. Ver-se-á que a concentração regional nos polos é uma das principais características desse processo. O destaque a ser dado fica nas regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins.

No quarto e último capítulo se discutem as características da política de turismo do Pará com ênfase para as regiões-polo Belém e Araguaia-Tocantins. Nesse momento, o plano “Ver-o-Pará de turismo” é exposto e, junto com ele, as principais características da atividade turística, sua espacialidade e estratégia pautada na região. Os agentes do turismo são contemplados de acordo com suas intenções ou finalidades, percebendo-se, por fim, como a região turística é apresentada à sociedade paraense, não raramente, com incongruências entre o plano e a realidade.



Capítulo 1

A produção do espaço e do território turístico como suporte para a análise das políticas públicas

1.1 A produção do espaço turístico e os elementos iniciais que cercam o tema

São diversos os recortes temáticos escolhidos pelos autores que estudam as “políticas públicas”. Ao especificá-los por meio do turismo, há a necessidade de se partir de um ponto conectando-o ao objeto pesquisado, mesmo que isso possa implicar em perdas. Uma das escolhas para o estudo das políticas de turismo reside na produção do espaço turístico. Diversos são os elementos metodológicos que compõem os estudos sobre a produção do espaço turístico que, em certa medida, foram intensificados inserindo o turismo como uma atividade social produtora de espaços (RODRIGUES, 1999). Não se pode deixar de mencionar a influência ou contexto temporal nas análises sobre a produção do espaço turístico.

Contudo, torna-se insuficiente discutir a produção do espaço como caminho exclusivo para a compreensão das políticas de turismo, mesmo que saibamos que o estudo da produção do espaço tem, a partir da Geografia, um papel científico relevante dentro das ciências sociais. Outros elementos são adicionados aos estudos da produção do espaço turístico que, por sua vez, podem ser relacionados às investigações sobre políticas públicas, como a paisagem, por exemplo. Dependendo do recorte (e, aqui, fala-se novamente de escolhas e perdas), o direcionamento dado às análises se transforma ao longo do tempo.

A modernidade é o contexto no qual os assuntos pertinentes ao turismo se desenrolam. Assumidamente, os pesquisadores da área tomam a modernidade como marco histórico na massificação e fixação do turismo no imaginário social. Atualmente, o turismo, ao contrário do que Boyer (2003) comentara para a primeira metade do século XX, é uma necessidade de lazer e uso do tempo do ócio. Considerando isso, cada vez mais as pessoas depositam esperanças no turismo como requisito social para manter ou ter qualidade de vida por meio da experiência (PANOSSO NETO, 2005), de forma independente (BARRETO, 1998).

Considerado a relação entre políticas públicas de turismo e produção do espaço turístico, haveria, ao menos, um motivo fundamental (ainda que não seja

exclusivo) para compreender essa indissociabilidade, qual seja, a atualidade das políticas públicas como dimensão territorial para o desenlace das propostas do Estado. Dito de outra forma, apoiando-se em Costa (1996), toda política de Estado é territorial porque visa o território constituinte do Estado ao qual pertence o conjunto de políticas. É, assim, a ação do próprio Estado sobre o território que ele próprio controla. Por esse motivo, percebe-se a inseparabilidade entre as políticas públicas e o território. Tal argumento reforça a apropriação geográfica sobre os debates que envolvem turismo e políticas públicas. O discurso geográfico é componente sem o qual as análises sobre a produção de políticas públicas de turismo seriam insuficientes.

Urry (1996), considerando os estudos sobre turismo, estabelece um ponto de partida que pode ser útil na leitura sobre a produção do espaço turístico. Para esse autor, a significância daquela atividade reside no olhar do turista, pois é a partir dele que a seleção dos espaços, das coisas, das pessoas e, obviamente, dos serviços, o turismo é praticado. Sendo o olhar o início, tomam-se outras práticas sociais como sendo essenciais às escolhas dos sujeitos, como a experiência, o consumo e, de certa forma, o caráter que garante a visibilidade. Esta última pode estar associada àquilo em que faz o turista olhar, perceber e gostar, podendo, por certo, ser manipulada, uma espécie de olhar conduzido.

O olhar do turista, na realidade, é a prática social exercida em seu vai-e-vem no espaço. Quando se depara com questões ligadas ao consumo, o turista exercita essa condição com situações aparentemente desnecessárias, mas que estão do lado de fora da esfera de seu cotidiano e, sobretudo, de seu círculo de trabalho. Formas, formatos, experiências, cheiros, gostos e o estranhamento compõem o cenário da prática social do turista. Dessa forma, tal prática é oposta ao seu cotidiano, podendo ser, sob um olhar ou um dado recorte do espaço, a experiência do cotidiano dos outros. Talvez, por isso, grande parte das pessoas ainda associa o turismo à banalidade ou à “falta do que fazer”, não se compreendendo a Geografia por trás das mobilidades desse grupo de sujeitos. O olhar do turista, portanto, parte de uma dada sistematização – podendo ser induzido ou espontâneo – mas que, no

fundo, é direcionado para o espaço, resultando, por seu turno, na produção do espaço.

Dois elementos adicionais são necessários na produção do espaço turístico, quais sejam, o recorte espacial e recorte temporal. Ainda retomando a ideia de Urry (1996) quanto ao olhar do turista, não se pode tomar o olhar em sua totalização (aquele olhar que pretende dar conta de tudo), mas sempre há um recorte das coisas que o cercam. Quando Carlos (1994) afirma contundentemente que o espaço é produto, condição e meio das relações sociais que as engendram, esta autora afirma que a totalidade da produção do espaço é de natureza humana, permitindo, assim, uma interpretação inexorável da inseparabilidade entre esses dois entes. Entretanto, ao se tomar o olhar do turista como um “elemento” integrante da produção socioespacial, pode-se dizer que da totalidade da produção do espaço, há uma escolha no seu olhar, sendo produto de uma seleção sistemática da paisagem. Ou seja, sempre o recorte espacial do turista dar-se-á sob a insígnia do fragmento do espaço, pois nem tudo é turismo, ainda que as relações sociais turísticas possam transformar um espaço sem a potencialidade turística em um espaço com tal condição.

O recorte espacial turístico não se inscreve como algo externo ao homem, como se este último fosse dissociado da natureza. A essa dimensão de exterioridade, comum na geografia clássica, por exemplo, o homem é um *outsider*; na verdade, um *pseudo-outsider*, o que não cabe a uma interpretação para atividades humanizadas como a do turismo. Por esse motivo, ainda conforme Carlos (1994):

(...) a ideia de exterioridade do espaço geográfico em relação ao homem contrapõe-se à ideia de produção humana, histórica e social. O espaço geográfico não é humano porque o homem o habita, mas antes de tudo porque é produto, condição e meio de toda a atividade humana. O trabalho, como atividade do homem, tem um caráter intencional e voluntário, o que implica a transformação do objeto em algo apropriado; o processo produtivo é assim um processo de produção concreta, nascida do trabalho; uma resposta do homem as suas necessidades. A satisfação das necessidades de sobrevivência do homem e da reprodução da espécie coloca-se como a condição do processo histórico (CARLOS, 1994, p. 33,).

Outro elemento importante na produção do espaço turístico é o recorte temporal. A atividade turística se realiza em um determinado momento, produzindo uma dada temporalidade. Sendo assim, não se experimenta o espaço turístico da mesma forma por várias vezes e, ao fazê-lo, a experiência está alicerçada em um contexto igualmente peculiar. Em tempos passados, não se admitia um morro na cidade do Rio de Janeiro ser um ponto turístico. Dada à sua riqueza social e peculiaridade, atualmente, recebe turistas de diversas partes do planeta. Dependendo da abordagem e dos sujeitos envolvidos, um morro carioca oferece atrativos relacionados à vida cotidiana que, por certo, não se identifica com os espaços já tradicionalmente conhecidos como as praias dessa cidade. Sociabilidades diversas, solidariedade, simplicidade e relações de vizinhança são aspectos desses espaços. A temporalidade, assim, é igualmente resultado da interação entre visitantes e visitados, podendo oferecer experiências diferentes de um turismo de massa, por exemplo⁷.

O recorte temporal de um espaço turístico pode promover outras sensações ao turista e, assim, fazer com que ele tome uma decisão de retorno ao espaço desejado. Se, em um determinado contexto, o lugar turístico apresentar características as quais o turista julgar interessantes, ele pode, por certo, retornar a esse espaço. Do contrário, por algum motivo, se o espaço a ser visitado não oferecer condições satisfatórias à recepção dos visitantes, ele pode ser preterido e ter uma avaliação negativa do turista. Isso prova, por um lado, que os espaços mudam com o tempo. Na verdade, ao recorte temporal, fala-se do contexto social, espacial e temporal. Desta forma, a condição de que o espaço geográfico deve ser tomado como um processo é válida também para situações em que o fenômeno do turismo se aplica.

Ainda que Harvey (2012) não trate de turismo, a ideia de espaço na condição de absoluto, relativo e relacional se aproxima da discussão dos recortes espaciais e temporais que a atividade turística pode referendar no entendimento da produção

⁷ No entanto, reconhece-se que já existe atividade turística massificada em lugares como os morros ou favelas, tais os que Medeiros (2007) aponta em seu trabalho, os chamando de *reality tours*.

do espaço turístico. Para esse autor, a compreensão de espaço só faz sentido caso as três dimensões – absoluta, relativa e relacional – estiverem em tensão dialética. A partir desse raciocínio, a qualidade de espaço a qual o autor se refere depende da prática humana. Por extensão, a produção do espaço turístico varia de acordo com o grupo social, podendo ser aprazível para uns uma viagem a espaços tidos como áridos do ponto de vista estético-tradicional (tais quais os morros e favelas citados alhures) ou não. Harvey (2012) expõe o sentido da experiência como ponto de partida para se chegar a um consenso do significado de espaço. A produção do espaço turístico, assim, pode ser compreendida nesses termos.

A ambiguidade do conceito de turismo (CRUZ, 2007) é outro ponto relacionado aos recortes espaciais e temporais, principalmente, na atualidade, em virtude de haver novas modalidades de turismo. Para Cruz (2007), por exemplo, o lazer sempre foi considerado a condição para a manifestação do turismo como fenômeno, principalmente porque, até meados do século XX, associava-se lazer às viagens espontâneas, sobretudo àquelas praticadas pela burguesia europeia que pretendia fugir das aglomerações das cidades que já possuíam adensamento populacional. No entanto, no século XX, outras modalidades de turismo como o “turismo de negócios”, seria, para a autora, uma forma de compreender a mudança e finalidade das viagens turísticas hoje. A autora destaca, ainda, que os organismos oficiais julgam, em sua grande maioria, os deslocamentos espaciais como turísticos, desde que não fira os princípios universais da Organização Mundial do Turismo (OMT), aqueles referentes ao período de permanência em um lugar. Nesse sentido, conforme o que ela diz, os dados estatísticos registram grande volume de viagens, inclusive as ligadas aos negócios, como sendo viagens turísticas, o que pode gerar controvérsias.

Entretanto, conforme salienta Serra et al (2012), o princípio do lazer é a base de reprodução do turismo. Dessa forma, há, ao menos, duas considerações que tencionam esta ideia de turismo na atualidade. Uma se refere ao fato de que a produção do turismo – portanto, a produção do espaço turístico – é feita a partir do deslocamento do sujeito além de seu entorno habitual e, para isso, a escala a ser

considerada é humana e não cartográfica. Isso significa dizer que, para o turismo, independentemente da divisão político-administrativa da qual o lugar turístico faz parte, o que importa é a forma como os sujeitos se organizam espacialmente, mirando-se a condição do lazer fora de seu cotidiano. A segunda coisa é que, tradicionalmente e originalmente, a prática turística traz consigo o ócio, ou seja, o “não-trabalho”. Neste sentido, seria uma contradição o fato de existir o turismo de negócios, pois, compreende-se que a realização de negócios é uma forma de trabalho organizada, na qual os sujeitos se reproduzem como sujeitos que estão trabalhando. A finalidade da viagem para estes últimos é o trabalho e não a diversão fora do seu cotidiano. Mesmo assim, percebe-se a importância do entendimento do “lugar” e do “contexto” em que a atividade turística se manifesta, sabendo-se, por sua vez, como se realiza a produção do espaço turístico.

De outra forma, tanto o recorte espacial como o temporal de um espaço turístico estão muito mais relacionados ao que Gomes (2013) considera como visibilidade do espaço por meio das imagens. Para este autor, vive-se em uma era das imagens em que o poder da informação faz deles um recurso sem o qual não haveria como produzir a comunicação moderna. Comparando o turismo a essa condição, toma-se esta atividade como dependente da produção de imagens que é um elemento formador da paisagem e, também, fruto da produção socioespacial do turismo. Dada a competitividade dos destinos turísticos mundiais, o mercado é divisor de águas no que se refere ao reforço das imagens turísticas. Por meio de estratégias fortemente marcadas pelo apelo visual, os lugares turísticos fazem o possível para aumentar o fluxo de pessoas. Assim, o que se torna visível e dentro de um dado contexto, é o que distingue a condição do turismo na contemporaneidade.

A produção das imagens se torna mais um elemento na produção do espaço turístico. De certa forma, pela produção das imagens, a produção do espaço turístico ganha visibilidade. Na atividade turística, a produção das imagens revela uma parcialidade do espaço porque se restringe aos espaços que chamam mais a atenção e que podem promover maiores fluxos de turistas. Por seu turno, não

raramente, as políticas públicas de turismo concebidas para os diversos lugares tendem a repetir tal processo.

Para Gomes (2013), por exemplo, há um campo privilegiado de uma visibilidade para elementos dispostos no espaço em detrimento (ou de forma relativa) de outros que, inicialmente, não são julgados como atrativos para aqueles que lançam o olhar sobre um dado espaço. No turismo, a produção do espaço, pelo julgamento de imagens, se faz por um processo de seleção e de “descarte”. As imagens que prendem a atenção das pessoas – os turistas – os elementos dispostos criam, automaticamente, um processo de descarte de outros elementos que não compõem o cenário do turismo. Então, se o turista se guia por um belo cartão-postal, certamente o trajeto que o leva até o ponto turístico exclui diversos outros elementos e formas espaciais dispostos no espaço. A esse processo, o autor considera que “algumas imagens se impõem sobre outras e parecem legitimamente gozar do direito de ofuscar as demais” (GOMES, 2013, p. 7).

No entanto, para o mesmo autor, há uma questão crucial no processo de tomada de decisão de escolhas referente à produção das imagens, tendo em vista que se torna importante saber como a disposição espacial – dado seu contexto temporal – implica na visibilidade (GOMES, 2013). No que se refere ao turismo, por exemplo, ver-se-á que essa questão é de fundamental importância, pois revela uma intenção da organização espacial dos elementos para chamar a atenção do turista, configurando uma espécie de olhar direcionado desse sujeito para espaços com potenciais. Para o autor em questão, a disposição espacial dos elementos requer a compreensão da espacialidade que, para ele, é “o conjunto formado pela disposição física sobre esse plano de tudo que ele contém” (GOMES, 2013, p. 17). Nesse sentido, há três expressões que são importantes se quisermos tomar o turismo, por exemplo, como uma das atividades que relaciona o olhar do turista, a produção do espaço e das imagens.

A primeira expressão para Gomes (2013), referente à formação da espacialidade dos elementos – notória no campo da visibilidade – é o “ponto de vista”. Segundo ele, o ponto de vista é uma expressão largamente utilizada no senso

comum para expressar a opinião de alguém ou grupo socialmente organizado. Para ele, o ponto de vista sempre é uma tomada de visão de um lugar proposto, ou seja, sempre se considera “o” ou “um” ponto de vista quando se está localizado em um espaço e, por conseguinte, este espaço é relativo a outros, caracterizando, dessa maneira, uma escolha “da visão” que se quer tomar. Sendo assim, o autor afirma:

Consideremos, no entanto, que a palavra *ponto* nesse caso, indica um lugar determinado, seja ele concreto ou metafórico. Isso quer dizer que, ocupando aquele ponto, ou seja, naquela posição, podemos ver algo que não veríamos se estivéssemos situados em outra posição qualquer. A expressão estabelece, portanto, uma relação direta entre o observador e aquilo que está sendo observado (...) (GOMES, 2013, p. 19, **grifos do autor**).

Dadas as condições do “ponto de vista”, percebe-se que esse processo sempre será estabelecido pelo jogo dos recortes espaciais, pois, como enfatiza Santos (1988), conferindo um dos atributos à paisagem, o ponto de vista é o que os olhos podem abarcar (o alcance dos olhos). Assim, o ponto de vista sempre será uma contingência de posições (GOMES, 2013).

A segunda expressão utilizada por Gomes (2013) diz respeito à *composição*. Diga-se de passagem, algo caro à teorização sobre os estudos de turismo. Para ele, também corriqueiramente, utiliza-se essa expressão para designar um conjunto de formas, algo muito próximo da ideia de reunião de coisas em um dado plano ou algo contingente. Para o autor, a paisagem seria uma composição por reunir diversos elementos dispostos no espaço. Entretanto, ele chama a atenção para o fato de que nem sempre ao se tomar a composição das coisas em uma paisagem, por exemplo, analisa-se o “jogo de posições”. O ato de perceber como os elementos do espaço turístico estão compondo uma paisagem pode nos revelar muitas coisas e, na mesma proporção, ocultar outras. Então, o jogo de posições não se torna um mero artifício de quem observa algo, mas é uma forma de saber qual a função dos elementos dispostos no espaço e a que eles se destinam: “assim, analisar uma composição é compreender sua espacialidade, o lugar dos elementos nesse conjunto” (GOMES, 2013, p. 22).

A terceira expressão analisada por Gomes (2013) talvez esteja bem mais explícita nas análises referentes ao turismo, qual seja, a da “exposição”. Para o autor, algo exposto está relacionado, antes de tudo, a uma classificação. Nesse sentido, o que deve ser exibido força seu lado oposto, ou seja, o que deve ser escondido. Nesse jogo de abertura e censura: “há uma delimitação que estabelece o que deve ser visto e o que não deve e isso é o resultado de uma classificação relacionada ao espaço, é uma questão de posição” (GOMES, 2013, p. 23). Nesse sentido, se tomarmos essa última expressão para analisar a produção do espaço turístico, ver-se-á que se torna algo comum e, ao mesmo tempo, essencial, fazer de um recorte espacial, inerente a um contexto socioeconômico e cultural, uma imagem produzida para ser exposta de forma sistemática e com interesses mais diversos. Afinal, é o poder de uma imagem exposta que pode atrair pessoas de diversos lugares do mundo.

Para Almeida (2003), por exemplo, a partir do jogo de imagens criadas para atrair o turista, a produção do espaço turístico já se apresenta de outra forma que não aquela da representação. Nesse sentido, o espaço turístico se torna uma invenção do espaço, não proporcionando um intercâmbio cultural entre o visitante e o visitado, não havendo uma interação entre ambos. A autora afirma, em um primeiro momento, que o lugar apresenta uma condição híbrida, o que lhe confere o *status* de espaço da alteridade, muito comum na prática turística. Para a autora, a observação advém do processo da alteridade. Nesse ínterim, os dois sujeitos – o turista e o nativo – ao se observarem, estabelecem, aí, um jogo marcado pela diferença, podendo ser ela desde uma qualidade da fisionomia, passando pela linguagem (corporal e verbal) até chegar na diferença entre os comportamentos. Para ela:

(...) Conscientemente, cada um pode adotar ou não traços do Outro, porém, cada um pode, também, afirmar sua própria identidade. Em si, **o lugar turístico não existe**. Ele é uma invenção por e para o turismo, invenção que é feita no bojo de uma expectativa alimentada pela fantasia, nostalgia, aventura, exotismo e busca de ação [ALMEIDA, 1998]; (ALMEIDA, 2003, p. 13, **grifos nossos**).

Deve-se pensar analiticamente sobre o que Almeida (2003) salienta quanto à não existência do lugar turístico. A autora percorre o caminho no qual parece haver uma mão única: a de que o turismo degrada e isso está associado aos tempos atuais que não permitem às pessoas a experiência autêntica, mas, seu oposto extremo que seria a simulação da realidade. A autora considera que:

Para o turismo, boa parte de suas práticas é feita a partir do que é previamente apreciado por meio de imagens ou do ouvido. Porém, estas práticas não significam a realidade vivenciada, mas sim representações. As representações são fundadas sobre a aparência dos objetos e não sobre o objeto em si. É uma criação para a expressão do real no bojo de uma ideologia (ALMEIDA, 2003, p. 15).

Essa interpretação incorre na interpretação de que a produção do espaço turístico está alheia ao espaço visado, ou, propriamente, ao espaço no qual se pretende desenvolver ações turísticas. Nesse sentido, até mesmo o Estado seria um sujeito que fomentaria, criaria ou planejaria situações nas quais a demanda dos que são externos ao lugar devem ser contempladas. Nesse sentido, Almeida (2003) afirma que a modernidade pode provocar a sensação de que a realidade é distante de seus signos, parecendo haver muito mais a tentativa de aproximação do que a própria realidade. Isso se dá porque “já não se exige que os signos tenham um suporte verificável com o mundo que supostamente representam” (ALMEIDA, 2003, p. 15). Para a mesma autora:

Ao longo da história, a representação modificou-se e ele [Baudrillard, 1981] distingue cinco estágios: o primeiro, de um signo que era o reflexo de uma sociedade básica, passou-se, em um segundo estágio, para o signo que mascara e perverte uma realidade básica; no terceiro, o signo apenas mascara; já no quarto, o signo é a ausência de uma realidade básica e, neste atual estágio, o terminal, “o signo não tem relação com nenhuma realidade, ele é o seu próprio simulacro puro”. Um simulacro é a cópia exata de um original que já não existe – ou talvez nunca tenha existido: ele se adianta ao processo mais simples da simulação para criar farsas e fantasias “reais” que funcionam não apenas como imagens e ícones, mas como partes de nossa realidade material (...) (ALMEIDA, 2003, p. 15-16).

O que se pode depreender disso, em um primeiro momento, são duas coisas. A primeira é que a produção do espaço turístico está garantida, mesmo que o espaço pretendido tenha as características apresentadas por Almeida (2003). A

simulação do real – independentemente de sua avaliação – não exclui o processo de produção do espaço turístico visto que o substrato material será o ponto de partida e o reflexo desse tipo de lugar. Ou seja, mesmo havendo o espaço simulado (uma outra invenção) outra “realidade” (aqui, no sentido de alternativa à aludida realidade autêntica) será constituída por sujeitos que lá se relacionarão.

O segundo elemento que se pode depreender das ideias de Almeida (2003) diz respeito ao Estado como sujeito organizador desse novo tipo de espaço. A partir dessa premissa, o Estado se torna indutor de fluxos turísticos, os quais são captados pela iniciativa privada. Nessa relação entre o Estado e a iniciativa privada, o parcelamento do solo é produto dessa interação entre os sujeitos citados. As intencionalidades presentes nos discursos são revestidas de uma ideia que tem no desenvolvimento econômico um artifício de persuasão diante da sociedade como um todo⁸. Pode-se dizer, ao menos, que o Estado permite esse tipo de concessão, visando a arrecadação de impostos. No entanto, isso pode ficar muito mais no campo do discurso do que o contrário. Da mesma forma, pode-se partir da ideia de que o Estado é o indutor dos espaços para que investidores atuem, como é o caso dos exemplos contidos no primeiro plano de desenvolvimento de turismo do estado do Pará (PARÁ, 2001).

Além das duas consequências observadas por Almeida (2003), há uma terceira que, porventura, possa ser a expressão máxima da contradição desses espaços da simulação, qual seja, a da produção de uma nova identidade advinda desses lugares. Isso significa dizer que, já dada a construção desses espaços simulados, seus usuários podem se identificar com eles, ao ponto de negarem por completo o lugar que deu origem ao simulacro. A negação ao original pode significar, também, sua extinção e substituição do autêntico pelo simulacro, algo que, como fora reforçado no parágrafo anterior, pode ser estimulado cada vez mais pelo Estado, o qual pode, ainda, avaliar como sendo um modelo de turismo, sendo,

⁸ Lugares como o *Beach Park*, na região metropolitana de Fortaleza ou os *resorts* de selva na Floresta Amazônica são exemplos concretos e podem ser confrontados. Nesses espaços, é apropriado um traço da paisagem, de seus movimentos, cores e, principalmente, de suas formas – que parecem falar por si, sem nenhum tipo de relação com o conteúdo autêntico.

até mesmo, reforçado nas políticas públicas para esse segmento. Nesse caso, não se pode negar que haja o espaço turístico produzido; no entanto, os valores sociais, simbólicos e histórico-culturais passam a ser outros.

Para Castro (1998), ao contrário do que se é alarmado para as consequências do turismo – com suas possíveis injeções de “perdas” de identidade – o caminho a ser tomado é o da relativização dos impactos causados pela atividade. Uma das questões a serem analisadas nesse sentido diz respeito ao conjunto de métodos que avalia os impactos do turismo. Não se pode, segundo a autora, pensar que tudo o turismo corrói. Se isso for tomado como verdade, há um sério risco de se cair no simplismo, produto da pouca habilidade de perceber ganhos e perdas com a atividade. Outra questão inerente a esse processo é a relação entre turismo e desenvolvimento, pois, para aquela autora, a política surge como pano de fundo de todo esse processo, sendo esse conceito balizador dos significados que a atividade turística pode gerar.

Outro tema da agenda do turismo diz respeito aos parâmetros estatísticos dessa atividade no mundo. Para isso, relatórios como os da Organização Mundial do Turismo (OMT) são recorrentes nas análises que os técnicos de Estado utilizam, o que, por sinal, influenciam diretamente em campanhas ou até mesmo no estabelecimento de diretrizes oficiais.

De forma paradoxal ao que convenientemente se assiste nos noticiários, a atividade turística vem crescendo aos patamares de 5% ao ano, segundo o relatório anual da OMT para do de 2013 (WTO, 2013) e com um acréscimo de 1,2 bilhões de turistas para o ano de 2015 (WTO, 2016). Cabe o questionamento: como pode a atividade apresentar crescimento em plena crise mundial? Independentemente de qual seja a resposta, o fato é que a necessidade de circulação das pessoas, ou propriamente o ato de se locomover pelos espaços faz com que as pessoas tomem decisões dessa natureza e realizem deslocamentos curtos ou mais extensos pelo mundo, às vezes alheias a problemas conjunturais. De qualquer forma, ainda que os resultados da OMT sejam um indicador genérico sobre a mobilidade do turista no espaço, ela é uma condição *sine qua non* para esta atividade. As políticas de

Estado – por meio de suas concepções de governo – somam-se a fluidez de ideias, mercadorias e pessoas no território (SANTOS, SILVEIRA, 2000; ARROYO, 2001) que deve ser garantida e, se possível, ampliada como forma de associação à reprodução do atual modo de produção capitalista.

Quanto à mobilidade – variável importante na composição do espaço turístico – Urry (2000) tece algumas considerações a respeito. Para esse autor, por exemplo, a mobilidade – aqui, associada à ideia de viagem, é uma importante ferramenta da prática social. Tal prática é relacionada ao “sempre necessário” para a vida em família, lazer e amizade, da mesma forma em que as pessoas julgam ser necessário ter uma vida com segurança e trabalho. Ainda para este autor, as viagens internacionais representam uma importante forma de representação espacial de como as fronteiras são transversas. Para ele: “Ao menos, quase nenhum país não é hoje um emissor e um receptor de um número significativo de visitantes” (URRY, 2000, p. 51)⁹. Entretanto, cabe ressaltar, como o próprio autor alerta, que esse fenômeno da atual mobilidade espacial ocorre de forma seletiva, ainda que de forma massiva. Não é todo o globo que se mobiliza – leiam-se as pessoas – mas, há regiões em que a densidade da mobilidade é mais intensa, levando, portanto, a uma mobilidade concentrada; em países em que a industrialização se deu de forma mais avançada, sobretudo os situados no Hemisfério Norte, isso é um indicativo.

O fenômeno da mobilidade espacial, por meio das viagens turísticas, não se torna apenas uma forma de enxergar a intensidade da produção espacial dessa atividade social. Esse seria um caminho demasiadamente genérico para constatar mudanças sociais. Mas, por outro lado, como afirma Santos (1999), a atual contemporaneidade faz com que haja uma maior intensidade do atual modo de produção e situações antes mais localizadas, agora assumem um status global. Isso, segundo esse autor, é responsável pela união entre técnica, ciência e informação, típicas de um período em que a globalização impera. Nesse sentido,

⁹ Do original: *almost, no country now is not a sender and receiver of significant number of visitors* (tradução livre).

Santos (1999) afirma algo relevante que nos ajuda na compreensão da atividade turística na atualidade:

Os espaços da globalização apresentam cargas diferentes de conteúdo técnico, de conteúdo informacional, de conteúdo comunicacional. Os lugares, pois, se definem pela sua densidade técnica, pela sua densidade informacional, pela sua densidade comunicacional, atributos que se interpenetram e cuja a função os caracteriza e distingue. Tais características podem, facilmente, ser identificadas na realidade empírica (SANTOS, 1999, p. 17).

Levando-se em conta o que Santos (1999) afirma e, ainda, se tomarmos o poder de mobilidade das pessoas voltadas à atividade turística na atual contemporaneidade, veremos que a ideia de conteúdo informacional e comunicacional é uma forma conveniente para fomentar os lugares a serem visitados por meio da atividade turística. Ainda no tocante a este assunto, o autor menciona a densidade informacional, elementos intrínsecos, podendo ser, também, associados ao contato entre o turista e o sujeito visitado, corroborando para um entendimento da produção do espaço turístico. Para Santos (1999):

A *densidade informacional* deriva, em parte, da densidade técnica. Os objetos técnicos, ricos, portanto, em informação, podem, todavia, não ser agidos, permanecendo em repouso ou inatividade, à espera de um ator. A informação apenas se perfaz com a ação. A densidade informacional nos indica o grau de exterioridade do lugar e a realização de sua propensão a entrar em relação com outros lugares, privilegiando setores e atores. A informação unívoca, obediente às regras de um ator hegemônico, introduz no espaço uma intervenção vertical, que geralmente ignora seu entorno, pondo-se ao serviço de quem tem os bastões de comando (SANTOS, 1999, p. 17).

O espaço turístico, da mesma forma que Santos (1999) relata, também pode oferecer uma densidade técnica, normalmente reunida na paisagem onde a disposição dos elementos proporciona experiência a quem pratica o turismo. Mas, ainda se apoiando nas ideias do autor, a informação turística ou os objetos turísticos dispostos no espaço só conseguem sua plenitude se houver a ação, ou uma intencionalidade. Dessa forma, pode-se perceber que há uma relação de interdependência entre aqueles sujeitos que oferecem os serviços turísticos e os turistas. Um não se realiza por completo sem o outro, a relação estabelecida entre

ambos repousa na esfera da tríade acima mencionada, qual seja a técnica, a informação e a comunicação.

A mobilidade e a produção do espaço turístico também estão associadas à circulação espacial. Para Arroyo (2001), o movimento dos homens, produtos, ideias *etc.* é um caminho para a relação entre os países ou regiões, “formando um todo infinitamente fluido, infinitamente ramificado” (ARROYO, 2001, p. 51). Nesse aspecto, a mobilidade turística é tributária da circulação espacial, também podendo ser compreendida como um movimento que rompe fronteiras e alimenta a circulação de pessoas e, na mesma intensidade, quando do contato interpessoal, alimenta a troca entre as culturas, resultando no surgimento de um novo campo social entre o viajante e o anfitrião.

Arroyo (2001) analisa a especialização produtiva dos lugares, a qual, de certa forma, uma atividade como a do turismo pode ser exemplo para a circulação espacial. Para esta autora, a circulação é “uma das bases de diferenciação geográfica” (ARROYO, 2001, p. 52). Com o aumento dos fluxos e das comunicações, elementos necessários para a ampliação e expansão do capitalismo, os lugares deixam de ser endógenos, passando por um processo de abertura de suas fronteiras. No turismo, quando alguns lugares passam por esses processos, a mobilidade humana –devido a intensidade do fluxo de pessoas, mercadorias e produtos – os lugares, de fato, passam por uma especialização, ainda que não possuam a mesma densidade de espaços nos quais o volume comercial seja intenso. Mas, o que se quer afirmar aqui são duas coisas. A primeira é que um espaço turístico se diferencia dos demais por reunir os atributos necessários para o desenvolvimento dessa atividade, ainda que isto se dê de forma concomitante com demais funções espaciais. Por certo, fala-se, aqui, da finalidade do espaço. O segundo aspecto se refere à chegada em massa de turistas a um lugar, outros ao redor podem ou não receber o mesmo fluxo. Isso é muito comum na Amazônia, por exemplo, onde capitais como Belém e Manaus ainda concentram o maior número de serviços voltados ao turismo, comparado às demais localidades.

Certamente, a mobilidade espacial condicionada pela atividade turística reside na produção de formas espaciais ou, ao menos, na valorização de muitas, sejam elas naturais ou já artificializadas. O debate sobre as formas espaciais na Geografia está vinculado, na verdade, à relação forma-conteúdo, da qual as cidades se valem, o que explica, em parte, o próprio processo de urbanização. Ao turismo, as formas espaciais são importantes, pois, a partir delas, pode-se perceber o grau de relação que os turistas têm com o espaço de destino de suas viagens. Por outro lado, não necessariamente são as formas espaciais onexo causal entre o turismo e o espaço, mas podem ser as relações sociais construídas nesses ambientes, sendo elas o elemento central na formação do que venha a ser uma viagem turística. Por assim dizer, é muito comum, por exemplo, as pessoas viajarem para encontrar outras pessoas (diferentes em suas práticas cotidianas dos viajantes) para, assim, pôr em prática o lazer.

1.2 Formas espaciais e a modernidade no espaço geográfico turístico: importância para as políticas públicas.

Para a compreensão das formas espaciais como um dos elementos fundantes do espaço geográfico do turismo, a análise da influência do modo de vida das pessoas na organização do espaço se constitui num elemento a ser considerado. Nesses termos, não é apenas o estudo da forma como objeto construído, mas, sobretudo, como as pessoas as utilizam e, no que se refere ao turismo, como as pessoas demonstram interesse por certas formas espaciais em detrimento de outras. Caberia, por exemplo, o questionamento sobre o impacto que isso causa na atividade turística. Pode-se dizer, de antemão, que o turismo as requalifica para fins específicos, destinados, em grande parte, à contemplação. De outra forma, vale afirmar, também, que uma considerável parte do resultado das políticas públicas de turismo é operada na construção, reforma, ampliação ou criação de espaços com fins turísticos, nos quais o aspecto da forma se destaca na paisagem, o que gera atração de visitantes.

Whitacker e Myiazaki (2012) afirmam que as formas espaciais: “possuem certa capacidade de influenciar as práticas sociais, tanto quanto estas se apropriam e produzem aquelas” (p. 3). Nessa relação, a inércia aparente dá lugar ao conhecimento do espaço mediante as relações sociais responsáveis que são pela produção de formas. A atividade turística, diante da moderna necessidade de inventar espaços para o ócio, (re)cria formas que reúnem a possibilidade de atração dos sujeitos, daí podermos constatar o quanto se torna importante compreender a noção e ideia das formas urbanas como integrantes de um complexo jogo social atrelado à produção do espaço mediante as relações sociais construídas.

As formas espaciais no turismo são apropriadas apenas como resultados de sua construção. Nesse sentido, o turismo – por meio de seus agentes promotores – potencializa o objeto como algo dado, acabado, pouco se importando com o processo no qual a forma turística está inserida. A relação entre o processo de elaboração/construção (aquela que valoriza as formas para este fim) nem sempre é acompanhada de esclarecimentos. Imaginar, por exemplo, como *resorts* foram construídos não seria algo “turístico”, a não ser que isso se torne curiosidade. A esta parcela da formação do espaço e por meio desses agentes, não cabem às discussões do processo, mas sim de seu resultado e de como ele impacta nas questões que envolvem demandas turísticas.

A princípio, concorrem quatro situações em que a forma voltada à atividade turística está envolvida. A primeira delas se refere ao poder do consumo dos espaços turísticos em que elas se fazem presentes com esses fins. Aqui, deve-se deixar claro que as formas espaciais turísticas não são apenas aquelas artificializadas ou construídas pelo homem por meio do trabalho, mas estão inseridas, também, as formas espaciais naturais que, por certo, foram “humanizadas” e, por conseguinte, “turistificadas”. Os exemplos mais claros disso são as belas formas-paisagens como montanhas, cânions, praias, florestas, desertos, savanas, entre outros. Nestas, os espaços são ofertados ao turista como “caminhos únicos”, seguindo uma trajetória de reconhecimento fragmentado do espaço.

Santos (2004) revela que as formas atuais são muito expressivas. Nelas residem os modelos universais e a semantização universal. Em ambos, casos atribuídos à influência da forma turística, por exemplo, fazem dela a força motriz para transformar espaços em valor de troca, cabendo à contemplação o motivo maior do reconhecimento do espaço.

A segunda situação deriva da primeira e diz respeito ao negligenciamento do todo. Por esse aspecto, entende-se que a atividade turística não é “espalhada” pelo espaço de destino, mas é concentrada nos chamados “pontos turísticos” que, notadamente, são revelados por meio de suas formas espaciais específicas. As gestões públicas talvez sejam as maiores fomentadoras desse processo no que se refere à atividade turística, promovendo o que Arantes (2000) chamou de culturalismo de mercado. Para esta autora, no culturalismo de mercado, as gestões urbanas se identificam com a comunicação e promoção da cidade. Sendo o turismo uma das principais atividades de divulgação da cidade, o aspecto visível da “forma” acaba sendo um meio de centralizar a atenção do turista naquilo que há de mais interessante nesses espaços, negligenciando ou, também, sendo indiferente ao espaço como um todo. O trajeto espacial do turista é, assim, linear e exclusivo.

A terceira situação está assentada na circulação da mercadoria que a forma espacial pode proporcionar aos espaços, sobretudo à cidade. A esse respeito, Santos (2004) oferece uma leitura analítico-crítica importante. Para o referido autor, a atualidade é reflexo de como as ideias são mercantilizadas, expressões globais como *design* dão o tom de como as coisas são arquitetadas para o mercado antes de serem fabricadas. De acordo com aquele autor, pode-se dizer que as formas-objeto têm vida dinâmica a partir das regras do mercado. No turismo, as formas espaciais podem garantir uma ampla circulação de pessoas, transformando os espaços em mercadorias, tornando essa situação um importante elemento para a formação do espaço turístico.

A quarta situação se refere ao poder que a arquitetura possui na manifestação da forma como elemento integrante do espaço turístico. Nesse campo, a relação entre o símbolo e seu significado se torna fundamental no

reconhecimento da forma espacial voltada à atividade turística. A arquitetura cria as formas, adotando-lhes símbolos, entretanto, no turismo, em muitos casos, muitas formas espaciais ocultam outras realidades, tanto do passado como do presente. Em certa medida, a arquitetura reflete a ausência da realidade visível aos turistas, criando espaços para a reprodução da fantasia. Vainer (2000), ao situar os atributos necessários à venda da cidade – dentro de um planejamento urbano estratégico – mostra como os elementos que atraem a atenção dos promotores do mercado, bem como de seus “compradores” são centrais na composição de um cenário voltado à circulação de bens. Certamente, o cuidado com a arquitetura, por meio de suas formas significativas, torna-se um dos elementos que o turismo pode captar. Como ainda ressalta Vainer (2000), se a cidade é bem estruturada ou planejada dentro de aspectos concernentes a um planejamento estratégico que visa o mercado, ela (a cidade): “não é apenas uma mercadoria, mas, também e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis* (VAINER, 2000, p. 83, **grifos do autor**).

A arquitetura, por sua vez, integra o complexo jogo das formas presentes na cidade, podendo servir à dinâmica turística, sobretudo se as formas espaciais pensadas são, antes, formas emanadas de uma concepção de política de turismo.

As formas espaciais do turismo, assim como as demais criadas pelo homem, podem integrar o conjunto de elementos que compõem a textualidade da paisagem. Soja (1993) afirma ser o capital um ator de dinâmica ímpar que condiciona a paisagem às suas finalidades, podendo ser essas criadas e recriadas se assim, houver interesse. O autor resume essa ideia da seguinte forma:

Ele (o capital) se empenha e negocia, cria e destrói, sem jamais ser inteiramente capaz de se decidir. O capital é visto como uma coreografia bifacial da crônica interação entre tempo e espaço, história e geografia, primeiro tentando aniquilar, com a eficiência temporal, a intransigente física social do espaço, apenas para dar meia-volta outra vez e comprar, da própria espacialidade que ele procura transcender, o tempo para sobreviver. Essa tensionante ambivalência esboça-se por toda parte, organizando as formas materiais e as configurações da paisagem numa dança oximórica de criatividade destrutiva. Nada é completamente

determinado, mas o enredo está estabelecido, os personagens principais, claramente definidos, e o tom da narrativa, inabalavelmente afirmado (SOJA, 1993, p. 192, *sic*).

Ainda que Soja (1993) não discuta o tema relacionado ao turismo, suas ideias, ao menos, podem ser apreendidas por meio de dois caminhos, considerando, sobretudo, a atividade turística, no contexto de reprodução do modo de produção do capitalismo. A primeira delas se centra no sujeito turista, aqui entendido como sujeito organizado coletivamente e detentor de uma prática social específica. O turista pode ser, nesse sentido, um reflexo das demandas universais que o capitalismo promove no mundo e sua principal arma é o consumo (do espaço). Nesse sentido, o poder de criar paisagens turísticas advém, por um lado, do poder de valorizar as formas espaciais daqueles sujeitos ou, nos termos de Moraes e Costa (1999), da valorização do espaço. As relações socioespaciais assim empreendidas são destinadas com o mérito de esboçar práticas não laborativas, exercendo o tempo do ócio, conforme lhes convém. Sendo assim, as formas espaciais são o primeiro contato dos turistas mediante ao consumo do espaço turístico; a paisagem, por sua vez, revela o seu conjunto com suas funções que, para o turista, a princípio, não passa da efemeridade. Ironicamente, Soja (1993, p. 192) ainda afirma que “O capital, acima de tudo, nunca está sozinho na modelagem da geografia histórica da paisagem e, de certo, não é o único autor ou autoridade (...)”. Por extensão, o turista acaba por ser um difusor dessa ideia generalizada.

A segunda questão remete-se à relação imbricada Estado-iniciativa privada. Esse par de agentes modeladores do espaço é, também, de fomento às formas espaciais. Na perspectiva estatal, a atividade turística emana de um conjunto organizado de ideias com intervenção territorial, sendo elas as políticas públicas. Estas últimas, de certa forma, são instrumentos que organizam o espaço turístico mediante a reunião de elementos dispostos no espaço que possuem qualidades aprazíveis. As políticas públicas são, assim, outra forma de legitimar o processo de expansão do capital, sendo, neste caso, a partir da organização do espaço turístico por meio de formas e funções dessa natureza.

No que se refere ao capital privado, por meio de barganhas nas leis, negociações ou por iniciativa própria, criam-se diferentes maneiras de aquecer o mercado turístico, utilizando-se, para tanto, de formas espaciais de notória atração populacional. Exemplos mais claros disso são os hotéis ou *resorts* que combinam o luxo ou *wellness* da moderna arquitetura com vistas privilegiadas de fragmentos do espaço turistificado, dando a entender que as formas espaciais naturais (forjadas como belas ou interessantes) parecem só ter sentido se forem contempladas a partir desses lugares. Como se trata de uma interação entre agentes do turismo, a força desses empreendimentos só é possível mediante financiamento público, o que, na esteira do processo, nos remete à ideia de valorização das formas espaciais por meio das políticas públicas de turismo.

É bem certo que a atividade turística valorizou as formas espaciais a partir do contexto da modernidade, sobretudo com o processo de globalização como sendo o momento de convergência da produção e do consumo dos objetos dados de forma veloz e ininterrupta. Não sendo indiferente a esse processo, o turismo promove uma aceleração no consumo das formas espaciais ao menos por dois caminhos. No primeiro, apresentando ao turista o lugar interessante à viagem e, aí, se apresentam as formas espaciais em cenários típicos de cartão-postal. No segundo, alimentando a viagem para outros lugares, mantendo, assim, o desejo pela viagem e pela mobilidade espacial.

A valorização dos lugares, sobretudo das formas que os compõem, tem a ver com sua aptidão paisagística (SILVEIRA, 2002). Esse conceito é movido pela ideia de que a produção do desejo das coisas e objetos é, no período atual, tão importante quanto a própria produção desses últimos. O turismo, por sua vez, engendra artifícios necessários à psicofera do consumo (SANTOS, 1996). A relação entre as formas espaciais voltadas ao turismo e a ideia que se gera a partir do processo de valorização cria, no imaginário do sujeito, a vontade da mobilidade, expandindo, assim, a experiência espacial entre os espaços emissivos do turismo e os receptivos. Por aptidão dos lugares, Silveira (2002) define como:

(...) uma manifestação da psicosfera. Entendemos por essa aptidão um conjunto de dados naturais e técnicos de um lugar que constituem o domínio do visível, isto é, da paisagem. Queremos significar por dados psiconaturais os processos de apropriação dos elementos ditos naturais, porque se esses dados não têm artifício na sua constituição material, eles o têm na sua constituição simbólica e social. Por analogia com os fatores técnicos de localização, eles poderiam ser reconhecidos como fatores paisagísticos de localizações vantajosas ao desenvolvimento de atividades turísticas (SILVEIRA, 2002, p. 37).

A técnica, por sua vez, alimenta a força que as formas espaciais possuem, sendo elas síntese de valores globalizados do turismo. Entretanto, como Silveira (2002) ainda propõe, não há uma forma gratuita de propagação dos objetos turísticos e, por sua vez, das formas espaciais que eles representam. A publicidade – principalmente aquela em que há a apropriação hegemônica do mercado – torna-se uma das ferramentas de divulgação desses lugares. Do ponto de vista institucional, são as estruturas de Estado que solidificam tal procedimento, criando-se ou se alterando normas e justificando a “produção imaterial do turismo” (SILVEIRA, 2002, p. 37), o que pode inserir frações de espaço na guerra dos lugares (CARLOS, 2007).

Outro pilar fundamental na compreensão das dinâmicas das formas espaciais se refere ao contexto em que elas são analisadas. A modernidade, por sua vez, é o contexto privilegiado da valorização das formas espaciais. Quando Berman (2003), apoiando-se em Marx, afirma que na modernidade os valores são transmutados, significa dizer que há uma relação entre as coisas novas e velhas. Estas últimas não são esquecidas pela primeira; na verdade, são “incorporadas”, dando-lhe novos valores. No século XIX, para o autor, a burguesia se encarregava disso. Na atualidade, não somente a burguesia faz isso, mas a sociedade como um todo. O mercado é, nesse sentido, a estrutura que condiciona esse processo. Ao se tomar o turismo como uma atividade que já nasce moderna (RODRIGUES, 1999) e pensar que as formas espaciais turísticas estão condicionadas a esse movimento, ver-se-á que o turismo se tornou um fenômeno socioespacial que recondicionou novas formas já antes existentes e, no mesmo curso, criou outras com a mesma finalidade, qual seja a de promover seu uso (podendo ser por meio da contemplação) fora dos ambientes do trabalho remunerado. Berman (2003) situa a

relação entre as velhas e novas estruturas, podendo esse raciocínio ser comparado à valorização ou revalorização das formas para o turismo. Para o autor:

(...) As velhas formas de honra e dignidade não morrem; são, antes, incorporadas ao mercado, ganham etiquetas de preço, ganham nova vida, enfim como mercadorias. Com isso, qualquer espécie de conduta humana se torna permissível no instante em que se mostre economicamente viável, tornando-se “valiosa”; tudo o que pagar bem terá livre curso (BERMAN, 2003, p. 127).

Vale a pena considerar algumas ideias a mais sobre a influência da modernidade no processo de compreensão da atividade turística, implicando em muitas considerações sobre a mobilidade das pessoas em conhecer lugares e, visto por outro ângulo, implica, também, em um reposicionamento do Estado para que elabore suas políticas públicas, notadamente políticas materializadas no território.

Giddens (2012), por exemplo, refere-se à modernidade como uma sociedade pós-tradicional, não se tratando, exclusivamente de uma modernidade ocidental, ainda que esta última tenha influenciado consistentemente os valores morais globais. Para este autor, há um conjunto de instituições que nascem modernas ou preferem renovar o discurso como forma de opor o moderno ao tradicional. A este último, estabelece-se o consenso da reinvenção das tradições por meio de um amplo experimento da sociedade. Nesse sentido, sendo o turismo uma atividade social, instituída por diversos grupos ou classes e que, de certa forma, está incutida no imaginário da sociedade contemporânea, veremos que sua essência está dissolvida nas pessoas, nas classes, enfim, no momento de se elaborar políticas para este setor. Afinal, a necessidade de se conhecer novos lugares foi estabelecida pelo turismo, tornando-se um paradigma social de nível mundial, algo recente na história mundial.

Para Giddens (2012):

A experiência global da modernidade está interligada – e influencia, sendo por ela influenciada – à penetração das instituições modernas nos acontecimentos da vida cotidiana. Não apenas a comunidade local, mas as características íntimas da vida pessoal e do eu tornaram-se interligadas a relações de indefinida extensão no tempo e no espaço. Estamos todos presos às *experiências do cotidiano*, cujos resultados, em sentido genérico, são tão abertos quanto aqueles que afetam a humanidade como

um todo. As experiências do cotidiano refletem o papel da tradição – em constante mutação – e, como também ocorre no plano global, devem ser consideradas no contexto do *deslocamento e da reapropriação de especialidades*, sob o impacto da invasão dos sistemas abstratos. A tecnologia, no significado geral da “técnica”, desempenha aqui o papel principal, tanto na forma de tecnologia material quanto da especializada *expertise social* (GIDDENS, 2012, p. 94-95, **grifos do autor**).

Tomando-se Giddens (2012) no que se refere às experiências modernas, podemos assistir ao fenômeno do turismo como uma atividade presente no cotidiano das pessoas. Podemos perceber isso, pelo menos de duas formas. A primeira porque, claramente, o turismo é uma realidade que se faz presente em quase todos os lugares ou frações do globo terrestre. A segunda faz uma referência diametralmente oposta ao trabalho. Nesse sentido, o excesso de trabalho é uma forte condição para o uso do tempo ocioso (tempo estendido). Por isso, as pessoas tomam o cotidiano do trabalho como pressuposto para planejar viagens. Certamente, Giddens (2012) não pensou no turismo quando afirmou a respeito das experiências do deslocamento. Entretanto, tal afirmação vai ao encontro da atividade turística, sobretudo no atual contexto.

De outra forma, o “peso” da modernidade na qual a atividade turística está inserida não passaria de forma despercebida pelos governos atuais. Para tanto, a atividade turística ganha legitimidade por meio da criação de instrumentos regras e instituições representativas que se valem da influência socioeconômica que o turismo possui nos lugares. A criação de ministérios ou secretarias de governo significa – com pouco ou muita intensidade – o acompanhamento que o Estado tem em relação ao turismo. Apropriando-se de Giddens (2012), novamente, as experiências que o turismo pode causar nas pessoas são tratadas como necessárias para as tomadas de decisão que o Estado pode vir a ter, a exemplo das políticas públicas específicas para esse setor.

Beck (2012) prefere falar mais em uma modernidade que parte de um ato reflexivo. Práticas de modernização passam por um processo de desincorporação e, posteriormente, de reincorporação das tradições. Tudo isso feito por um *modus operandi* industrial. Seria, portanto, a relação entre sociedade e indústria – com sua

forte capacidade de se autorreinventar – uma condição que ele chama de modernização reflexiva:

(...) em virtude do seu inerente dinamismo, a sociedade moderna está acabando com suas formações de classe, camadas sociais, ocupação, papéis dos sexos, família nuclear, agricultura, setores empresariais e, é claro, também com os pré-requisitos e as formas contínuas do progresso técnico-econômico. Este novo estágio, em que o progresso pode se transformar em autodestruição, em que um tipo de modernização destrói outro e o modifica, é o que eu chamo de etapa da modernização reflexiva (BECK, 2012, p. 13).

Mais adiante, Beck (2012) reforça mais uma vez o poder imaginário e prático que a sociedade industrial possui nesses tempos de rompimento das velhas tradições. A modernidade, assim, passa a ser compreendida pelo advento da industrialização e o modo industrial de ver as coisas no mundo. Para o autor:

(...) O fatalismo otimista e o pessimista concordam em um aspecto: que há apenas uma forma de modernidade – aquela da sociedade industrial, cuja compulsão em um momento produz aquela mistura beneficente da sociedade de consumo e da democracia, e no momento seguinte acelera o declínio geral (...) (BECK, 2012, p. 46).

Ao se tomar as diversas respostas que já se produziram acerca do turismo como “uma indústria sem chaminés”, veremos que muitas afirmações são válidas como as que Giddens (2012) e Beck (2012) haviam feito. Embora a afirmação de uma indústria sem chaminés para o turismo seja obsoleta, o espírito industrial está no cerne do desenvolvimento econômico dessa atividade. Outra questão muito importante que se pode extrair das afirmações anteriores é que, sendo a modernidade uma forma de “requalificação” das tradições, o turismo, assim, seria um dos vetores desse processo. Ao se reapropriar de paisagens naturais e ao lhes dar valor simbólico com vieses mercadológicos, o turismo pode ser um importante caminho para o processo de (re)criação de novas tradições. Uma delas, por sinal, reside no ato da necessidade de se locomover pelos espaços. Entretanto, a força da engrenagem do consumo acaba por ser a condição para uns e o produto para outros na atividade turística. Na modernidade, por fim, esse procedimento se espalha em escala global.

Boyer (2003) é um dos autores que atribui à modernidade o advento de um turismo denominado “turismo de massa”. Para ele, o turismo se torna massivo por

conta de uma internalização de um espírito pelo desconhecido. Até meados do século XX isso era um privilégio de poucos, sobretudo na Europa. Já no século XVIII, havia manifestações não sistematizadas por parte da nobreza, mas que, de uma forma ou de outra, já internalizavam o desejo por ampliar espaços diferentes de seu habitat. O autor cunha uma terminologia para qualificar o turismo dentro de seu contexto de nascimento. Segundo ele, a sociedade pós-industrial sempre possuiu uma necessidade de criar uma “invenção por distinção”, relacionada, inicialmente, à inutilidade. Diga-se de passagem, esse processo não é novo, pois a aristocracia europeia já o criava nos séculos XVIII e XIX. Esta expressão designaria a capacidade das pessoas abastadas conhecerem lugares diferentes e, por serem sujeitos representativos das altas classes sociais, seus descobrimentos ganham fama e, por consequência, há uma difusão de valores. Na modernidade, a invenção por distinção consegue se consolidar de forma mais rápida devido à força da informação conjuntamente com a capacidade de mobilidade espacial. Nas palavras do próprio Boyer (2003, p. 31-32):

Na origem de tudo está a *invenção do inútil*: uma nova prática, um lugar desconhecido são identificados por alguém original (*sic*), marginal na alta sociedade, um *marginal secante*, como dizem certos sociólogos; ele não está no centro das atenções, mas suas inovações são imediatamente conhecidas pois ele é um *gate keeper*: ele tem as chaves da Cultura. Os grupos de famosos ou *stars* da sociedade hierarquizada garantem a manutenção das práticas: eles as adotam, consagram as atrações. A *durável reputação*, por sua vez, nos séculos 18, 19 e até mesmo no início do século 20, provém da vinda dos membros das famílias reais. A guerra de 1914 e em seguida a crise de 1929 modificam a sociedade que continua a ser uma pirâmide, mas cujos príncipes são substituídos por novas estrelas, as do cinema (Hollywood), do teatro, da arte e da grande literatura, e até mesmo do *show-biz*. O processo de invenção de distinção atravessa séculos (grifos do autor).

A invenção por distinção não pode ficar restrita apenas à interpretação de um processo de difusão por parte de membros da *high society*. Ao se tomar essa visão de forma parcial, não se consegue perceber que a invenção por distinção pode ser um processo reapropriado pelo Estado no que se refere às políticas de turismo, esse é um aspecto importante. Contudo, a reapropriação pelo Estado se torna legítima quando este formaliza práticas de políticas públicas e, com isso, faz mobilizar contingentes de pessoas para regiões desconhecidas até então.

Ao se tomar a Amazônia como exemplo, pode-se atribuir o conceito de invenção por distinção, de forma relacionável à ideia do desconhecido. Em uma região onde a dimensão da floresta é considerável, qual seria o atrativo turístico a ser praticado? Obviamente que isso depende do grau de percepção de quem a vê. Da mesma forma, os elementos socionaturais da floresta (e sua exuberância) não são os mesmos que Boyer (2003) havia comentado no caso europeu. Mas, a invenção por distinção opera com o mesmo sentido, preservando a diferença dos lugares, sendo um processo acirrado na modernidade e cada vez mais recorrente. Caberia aos agentes interessados nos investimentos para o turismo em considerar a Amazônia como um espaço rentável. Não seriam apenas famosos os *gate keepers*, além disso, são os sujeitos responsáveis pela transformação de um “lugar comum” em um “espaço turístico”¹⁰.

1.3. Globalização e a produção do espaço turístico

Somadas ao contexto da modernidade, duas questões são necessárias a esse debate. A primeira se refere à associação entre a modernidade e a globalização. Nela, a leitura das formas espaciais turísticas ganha a visibilidade mundial de modo mais rápido e “acessível”. A segunda reside no poder da imagem como sendo veículo de informação e propagação das formas espaciais turísticas. Nesse sentido, as formas espaciais se transformam em imagens e daí se criam imaginários múltiplos acerca das formas.

Hirst e Thompson (1998), ao discutirem o conceito de globalização, preferem fazê-lo do ponto de vista econômico. Para eles, há duas grandes estruturas que

¹⁰ Deve-se fazer uma ressalva no tocante aos investimentos estatais no turismo. O olhar do Estado é da mesma forma como Krippendorf (1989) denomina como sendo ‘adepto quase incondicional do crescimento’. Por esta visão, o único tipo de investimento vislumbrado seria aquele que traz lucro para a nação ou região. Entretanto, não se defende aqui a visão economicista de desenvolvimento. A economia é um elemento adicional importante na transformação do território. Identidade e reconhecimento do lugar são outras práticas que podem ser estimuladas pelo Estado, complementadas pela dimensão econômica.

permitem distinguir a globalização, para que, dessa forma, não se corra o risco de concebê-la apenas por um escopo. Segundo eles, a globalização pode ser, inicialmente, de um tipo internacional, na qual “as entidades principais são economias nacionais” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 23). Nesta perspectiva, os acontecimentos internacionais não “penetram ou permeiam direta ou necessariamente a economia interna, mas são refratados pelas políticas e processos nacionais” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 23). Isso significa dizer que, tomando um país como o Brasil, suas empresas teriam mais autonomia frente ao processo amplamente abarcador que a globalização impõe. Já o segundo tipo, o da economia globalizada, as “diferentes economias nacionais são incluídas e rearticuladas no sistema por processos e transações internacionais” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 26). Os autores ainda argumentam que esse tipo de relação impõe ao poder público um desafio de se pensar políticas públicas que coordenem os processos externos ao território da nação, expondo, assim, problemas ou, ao menos, situações que testam a governabilidade de um país. Esse pode ser, por sua vez, um caminho para se compreender a interação entre os agentes de mercado do turismo e o Estado, por exemplo.

O debate pode ser aparentemente distante das questões que envolvem o turismo. Mas, se tomarmos a ideia de que empresas ligadas a esse setor propagam a atividade pelo território, ver-se-á que haverá um caminho pelo qual a unicidade técnica (SANTOS, 1996) deve permanecer como lógica central do discurso e este deve seguir um perfil global. Nesse sentido, um caminho de uso do espaço turístico parece ser homogêneo, qual seja o de contemplar as formas espaciais. O sentido aqui é global, pois, a ideia é a mesma em todo lugar e, sobretudo, ganha contornos mercadológicos, pois, para se contemplar, deve-se estabelecer um valor de troca comercial entre o turista e o espaço visitado. Às políticas públicas, como lembram Hirst e Thompson (1998), cabe o argumento de seguir a regra dos processos globais, sendo que nesse caso, tanto o primeiro tipo como o segundo estariam no mesmo ritmo da globalização. O turismo estimula a contemplação das formas espaciais através de um modo de pensar e agir global, por outro lado, seria algo

paralelo ao que Martins (1978) diz sobre o modo capitalista de pensar, ou seja, a atividade turística está calcada na condição de ‘modo de produção das ideias’, difundida no conhecimento científico e, principalmente, no senso comum.

Haesbaert (2013) aponta importantes caminhos para a interpretação de como a globalização é reconhecida. Para ele, haveria, grosso modo, duas vertentes: a primeira é explicada a partir do poder que a mídia possui em difundir as informações. Nesse sentido, a livre circulação de bens, serviços e capitais se tornam elementos centrais do debate. Esses elementos dariam suporte a uma economia sem fronteiras. A outra vertente parte de uma postura mais crítica e traz em seu bojo a dimensão histórica do processo, sendo a globalização, portanto, o ápice da formação histórica do modo de produção capitalista. Oligopólios e a condição marginal das economias periféricas se tornam, assim, importantes elementos que endossam a interpretação dessa vertente.

A cultura é outro elemento intrínseco à relação turismo e globalização. Aqui, novamente as ideias de Haesbaert (2013) são importantes na tomada do conhecimento. O autor em questão, explicando os diversos caminhos para a interpretação da globalização, afirma que a cultura se torna um elemento indispensável nesse processo e, por conseguinte, podemos tomar isso como uma ponte necessária para compreender o turismo como fenômeno integrante do atual contexto. Para Haesbaert (2013), a relação da globalização com a cultura tem a ver com uma “memória internacional-popular”. A ideia de popular, nesse sentido, tem a ver com o fato de ser popularizado ou massificado, principalmente a partir de um padrão de consumo cultural (não-raro o estadunidense). De forma mais clara, o autor assim define tal relação:

A construção de uma “memória internacional-popular” traduziria “o imaginário das sociedades globalizadas”, (de matriz norte-americana!) em que a mídia e as grandes empresas tornam-se agentes preferenciais, fornecendo novas referências culturais para a identidade social por meio de esferas como o lazer (o cinema e os *westerns* americanos, por exemplo), o vestuário (com a universalização do *jeans*) e a alimentação (com a difusão das redes de *fast-food*, por exemplo). (HAESBAERT, 2013, p. 36).

O processo universalizante que Haesbaert (2013) retrata, expõe, provavelmente, o sentido mais comum do turismo, qual seja o da padronização dos costumes. O veículo desse processo é o consumo das ideias e coisas, tornando-se, por seu turno, um paradigma da atividade turística global. A circulação das mercadorias não opera somente no campo econômico, dando ao turismo um status de segmento rentável, mas, carrega consigo valores globais, readaptados aos diferentes lugares e regiões, mantendo-se a homogeneidade. Em uma região como a Amazônia, os padrões globais são sustentados pelos agentes do turismo mais representativos – Estado e agentes do mercado turístico – e refeitos por meio da divulgação de novas imagens e relações socioculturais disseminadas pelo mundo, requalificando, assim, a produção do espaço turístico.

A cidade é, também, espaço fundamental na propaganda global do turismo. Tal relação é indissociável quando se trata do reconhecimento dos lugares. O turismo possui papel relevante na divulgação das cidades e projeta nas formas espaciais o poder de atração de pessoas. Garcia (2015), por exemplo, ao explicar o sucesso que Curitiba fez nas últimas décadas, afirma que o turismo, em grande medida, encarregou-se da difusão da beleza e de uma qualidade de vida como modelos para o mundo.

Garcia (2015) afirma ser a cidade uma catalisadora e difusora de ideias do turismo. Os valores dominantes da cultura são associados ao discurso que se faz da cidade. Este mecanismo é criado a partir de uma estratégia que envolve a população local – por meio de uma defesa bairrista com forte carga emotiva – e, na mesma esteira do processo, encarrega-se de convencer aquele não residente na cidade. Ainda que a autora faça referência a uma denominação esporádica tida como “turismo urbanístico”, um dos elementos contribuintes dessa suposta modalidade de turismo reside nas formas espaciais, bem como na cultura como elementos relacionáveis entre si e que servem de suporte ao Estado no planejamento estratégico. Um urbanismo-espetáculo não se vale sem as formas espaciais. Essa ideia vai desde um teatro com representatividade histórica na

cidade até mesmo o traçado das vias, à disposição geral dos elementos internos da cidade.

É certo que a produção do espaço turístico se vale de muitas ideias vinculadas ao poder das formas ou imagens. Contudo, o território turístico se torna outra categoria de análise central do debate e, nesse sentido, ganha mais notabilidade quando da discussão das políticas de turismo que o Estado implementa. A análise das políticas públicas de turismo parece ser mais direcionada para o campo do território por reunir, grosso modo, dois elementos sumários: a influência do Estado no espaço (sendo, nesse caso, toda intervenção do Estado uma intervenção territorial) e a presença de sujeitos influenciadores em uma dada porção do espaço, refletindo o poder desses sujeitos.

1.4. Política pública de turismo e produção do território

Antes de mais nada, torna-se necessário distinguir o que se trata neste subitem. A tríade “política pública, turismo e território” está assentada na premissa da materialidade que a política pública assume quando é efetivada ou, ao menos, concebida pelo seu principal agente condutor: o Estado por meio da sua infraestrutura jurídico-política e administrativa. Nesta perspectiva, mais do que o caráter espacial das políticas (STEINBERGER, 2013), afirma-se que há uma relação da política de turismo com o território porque o Estado controla uma determinada fração do espaço por meio da intervenção territorial. Tal controle – aqui tratado por meio do turismo – possui concepções, limites, determinações relações de poder entre os agentes produtores do território e demarcações por meio de objetos espaciais construídos em prol da atividade turística, seja por meio de concessões, barganhas, fomento (HALL, 2001; FONSECA, 2005) ou a construção de um sistema de objetos pelo próprio Estado.

Alguns trabalhos publicados na área do turismo demonstram uma clara intenção da “produção territorial do turismo” (CRUZ, 2000, 2001; BERTONCELLO,

2002). Nesse sentido, já não se trata mais do espaço como condição para essa atividade, mas do território. Entretanto, a tomada do território nem sempre é precedida de uma escolha ou postura metodológica, o que acaba por criar o sinônimo (velado) entre território e espaço, ou ainda, tomando aquele primeiro como produto do segundo.

Bertoncello (2002), por exemplo, é um autor que toma a ideia de território discutindo-o a partir de duas grandes estruturas explicativas. A primeira situa o território turístico entre os lugares emissores e receptivos, formando uma espécie de sistema. Essa estrutura é assumida por trabalhos como os da OMT, nos quais o peso do empirismo, associado à dimensão econômica dão o tom da concepção de “território”. A segunda estrutura – de caráter mais incisivo – estuda ou compreende o território turístico a partir das transformações que o fenômeno causa nos lugares de destino. Nessa perspectiva, a análise crítica e social é mais forte, percebendo-se os fatos gerados pelo consumo do espaço, mais precisamente seus problemas. O mesmo autor se propõe a avançar para além dessas duas estruturas de pensamentos sobre o território turístico, afirmando que o território turístico é aquele em que *“participa en forma constitutiva de la práctica turística; al mismo tiempo que la concreta, es transformado por ella”* (BERTONCELLO, 2002, p. 40). Nesse sentido, ainda que não esteja explícita, a ideia de conflito está subjacente aos problemas gerados pelo consumo dos turistas nos lugares de visitaçãõ.

Bertoncello (2002) ainda complementa a ideia de território turístico afirmando serem os atrativos turísticos peças fundamentais na compreensão do território. Dessa forma, os atrativos que outrora Souza (2003) chamaria de trunfos espaciais, seriam o motivo para a criação do chamado território turístico.

Outra autora que se dedica aos estudos da relação entre o turismo e o território é Cruz (2001). Partindo de uma análise em que considera o espaço como um conjunto indissociável, contraditório e solidário de sistemas de objetos e ações (SANTOS, 1996), a autora afirma de forma categórica que nenhuma outra atividade consome elementarmente o espaço como o turismo, sendo o consumo o principal

ponto de partida para a compreensão dos territórios, o que ela prefere chamar de gestão dos territórios turísticos.

Cruz (2001) estabelece relações entre a densidade urbana do Brasil e o descompasso com as políticas setoriais, entre elas as de turismo. Para a autora, a demanda urbana das pessoas potencialmente consumidoras de viagens e as que, de fato, incrementam o turismo, é a que dá condição para a elaboração de políticas para tais espaços. Como as políticas setoriais no Brasil são desiguais e, também, diferentes em recursos e, principalmente, na organização sistêmica do território, a saída, segundo Cruz (2001), foi a criação de espaços restritos ao turismo. Dessa forma, o corolário dessa situação recai na segregação espacial entre o turismo (os espaços específicos para a atividade) e a sociedade em geral. Esta situação, por assim dizer, torna-se uma questão levada a cabo pelos investidores do setor que veem no turismo uma possibilidade de as pessoas terem acesso a espaços exclusivos, mantendo a propaganda de consumir os espaços selecionados por eles conter o oposto de que a cidade oferece, qual seja a ideia da ordem, do conforto e dos maiores estímulos ao prazer. A autora, assim, expõe uma importante assertiva:

As políticas nacionais de turismo induziram, ao longo do tempo, a essas formas de confinamento, por privilegiarem a hotelaria em detrimento de outros equipamentos infra-estruturais turísticos, por concentrarem, do ponto de vista espacial, os investimentos no setor de hospedagem, e, fundamentalmente, por não se articularem com outras políticas setoriais – principalmente as políticas urbanas. A ausência de concatenação com outras políticas setoriais não constitui “pecado” exclusivo das políticas de turismo. Outras políticas setoriais têm cometido a mesma falha, indicando a existência, na verdade, de equívoco relacionado à própria ideia de política setorial e, ainda, à ideia de planejamento, diretamente atrelado a essas políticas. Como resultado desse conjunto de sucessivos erros têm-se a difusão e a afirmação das chamadas “ilhas da fantasia”, um tipo de turismo altamente segregador, que limita (social e culturalmente) tanto turistas como populações dos núcleos receptores (CRUZ, 2001, p. 36-37).

O que Cruz (2001) aponta com relação ao direcionamento das políticas de turismo para o fomento de territórios selecionados especificamente para a atividade turística se relaciona ao que Haesbaert (2014) considera privação territorial. Tal ideia, ainda que seja distante, pode ser atribuída ao desalinho entre o turismo

(políticas de turismo) e a sociedade. O ato de privar o território turístico do usufruto de uma ampla coletividade se conecta, primeiramente, à desterritorialização que um grupo pode sofrer por causa da ação de um outro grupo com maior poder. Nesse sentido, os grupos sociais mais poderosos do *trade* turístico residem na iniciativa privada e no próprio Estado (como fomentador de políticas de turismo que estimulam a segregação e, por conseguinte, a precarização do amplo território em que se encontra o lugar turístico com seus atrativos). Como o circuito do capital no turismo parte do princípio do uso dos serviços de um lugar e, para isso mesmo, necessita de uma mão de obra que dê conta da demanda, o território destinado ao turismo acaba por reunir os “precarizados” ou inclusos precariamente no sistema. De outra forma, aqui está se falando da relação desigual entre os empreendimentos turísticos de um território e o uso da mão de obra local. Daí, por exemplo, a tão propalada ideia de que o turismo é um gerador de emprego e renda, sem haver, no entanto, o questionamento quanto à qualidade dos postos de trabalho gerados.

O papel que as políticas públicas de turismo vêm desempenhando na atividade revela, por outra ótica, o poder que o Estado possui de controlar o território que governa. A forma ou condução do poder também é atribuída pela concepção de território que o Estado carrega consigo. O turismo, assim como as demais atividades econômicas, é apenas um exemplo banal de como ao Estado escapa o controle sobre seu espaço, dando lugar a maior fluidez que os agentes do mercado turístico necessitam para a sua reprodução. Haesbaert (2014) faz uma análise relevante de como o Estado se relaciona com seu território, causando a pseudo-sensação de que a manutenção do espaço é cedida aos agentes privados. Entretanto, o efeito particular disso tudo acaba por colocar em xeque a função do Estado na atualidade e, por conseguinte, a qualidade de seu território.

Para Haesbaert (2014), antes de se classificar o Estado, deve-se entender seu poder político, compreendido na dialética entre a territorialização e a desterritorialização dos processos sociais. Dois elementos estruturantes devem, assim, ser considerados. O primeiro reside no poder “territorializador por excelência do Estado” (HAESBAERT, 2014, p. 128); o segundo está centrado no peso da crise

do Estado contemporâneo, via a alta volatilidade dos circuitos territoriais do capital, típicos de uma transgressão de fronteiras. Este último caminho aponta, de certa forma, para o que fora ressaltado sobre a atuação à revelia das iniciativas privadas referentes ao turismo. O território das atividades turísticas, por assim dizer, é apresentado de forma segregada (por conta, talvez, de um rearranjo estatal que justifique isso), especificando-se os que têm mais poder de fluidez no território (os turistas) e aqueles que não possuem ou não fazem do turismo uma forma de relação socioespacial.

A dimensão territorial no turismo ainda é tratada por Cruz (2006) quando estuda as convergências e contradições dessa prática socioeconômica a partir da lógica do planejamento estatal, principalmente via políticas públicas. Uma primeira questão levantada pela autora faz referência à relação entre o conjunto ou sistema de engenharia criado para a fruição do território. Nesse ínterim, não é apenas a atividade turística beneficiada (ainda que os fluxos de pessoas, mercadorias e serviços convirjam para este fim), mas os demais setores da sociedade. A ideia central, nesse sentido, é “tornar o território atrativo para o capital privado (...)” (CRUZ, 2006, p. 338). Entretanto, tal dimensão do planejamento, segundo a autora, pode gerar desequilíbrios. Se, por um lado, a atividade turística incrementa o uso do lugar mediante ao conjunto de elementos necessários para o desenvolvimento, pode, por outro lado, criar processos indesejados, gerando problemas sociais como crimes de diversas naturezas.

Outra questão privilegiada por Cruz (2006) se sedimenta na relação entre desenvolvimento e planejamento da atividade turística. Essa discussão parece transparecer uma simbiose ou interdependência entre as partes como se uma justificasse a natureza e funcionalidade da outra. Nesse caso, considera-se, especificamente, a função do planejamento da atividade turística. Ou seja, o debate – seja no campo da economia ou das ciências políticas – gera a ideia de que o planejamento serve ao desenvolvimento do turismo e, por sua vez, atende aos anseios da sociedade inerente ao desenvolvimento. Entretanto, a autora questiona o alcance conceitual e, principalmente, o poder de transformação social, qual seja

o de saber se o turismo possui reais condições de reversão de pobreza do território mediante a aplicação do planejamento como ferramenta do/para o desenvolvimento.

Esse questionamento implica em saber se, de fato, o turismo é uma ferramenta de melhoria da qualidade de vida das pessoas. O que se tem percebido até então é apenas uma dimensão da política pública de turismo, pautada nas reverberações econômicas que essa atividade pode proporcionar. Diga-se de passagem, processos econômicos gerados pelo turismo são os primeiros resultados provenientes da intervenção no território. Todavia, os aspectos simbólico-culturais, por exemplo, são, não raras vezes, ocultados no planejamento do território turístico. Retomando o trabalho de Cruz (2006):

Tais ponderações nos são muito úteis no sentido de compreender o papel do turismo na distribuição da riqueza. Se, no que tange à sua dimensão espacial, o turismo pode, teoricamente, acontecer em todos os lugares do planeta, isso lhe confere uma competência, maior do que qualquer outra atividade econômica, de distribuir espacialmente a riqueza. A indústria, por exemplo, é uma atividade produtiva muito mais seletiva e concentrada que o turismo (CRUZ, 2006, p. 339).

E, da mesma forma, a mesma autora ainda arremata afirmando que:

Distribuição espacial da riqueza não é o mesmo, entretanto, que distribuição estrutural da riqueza. Por isso, muitos lugares pobres, capturados pela atividade do turismo, viram suas economias dinamizadas e assistiram a profundas transformações em seus territórios sem que, necessariamente, suas populações se tivessem tornado automaticamente detentoras de melhores condições de vida e de renda. Ingenuidade teórica ou manipulação inescrupulosa de dados e informações, é isso, todavia que o discurso dominante sobre o turismo quer fazer crer (CRUZ, 2006, p. 339).

Ainda que a diferença de análise teórica entre o poder de distribuição da riqueza de uma atividade como o turismo seja diferente da indústria – como propõe Cruz (2006) – possa levantar dúvidas quanto a sua certeza (visto, por exemplo, o amplo grau de polarização que uma indústria pode oferecer ao espaço, justificando uma competência importante), a ideia tratada pela autora reflete algo necessário no debate sobre os territórios influenciados pelo turismo, qual seja: o de compreender o circuito espacial das trocas desiguais arrolados no território turístico. Confirma-se,

assim, a distribuição das riquezas onde se dá intensamente o consumo do espaço. Entretanto, ainda que se pense nessas frações de territórios, a distribuição da riqueza não se dá para todos, compreende-se que são apenas aqueles grupos sociais responsáveis pela oferta dos serviços os que mais se beneficiam da riqueza desigualmente gerada.

1.5. O território turístico e suas qualidades

O território turístico possui características que revelam variações conceituais específicas e que, por certo, são fonte de leitura dos processos de elaboração das políticas. Um dos autores que analisa os efeitos do turismo sobre o território é Knafou (2001). Sua obra é largamente utilizada por geógrafos e interessados no campo do turismo e chega a ser emblemática na análise científica do fenômeno, como ele assim prefere chamar em seu título¹¹. Entre outras questões tratadas na obra, Knafou (2001) destaca, inicialmente, a ideia de que o turismo é um conceito impreciso. Ele reflete o poder de mobilidade das coisas e pessoas e o que isso pode proporcionar ao espaço. No bojo dessa discussão, há, para ele, tão grande número de confusões criadas em torno do conceito que acabam por afastar as pessoas de uma proximidade com a realidade.

Entretanto, o maior peso teórico das ideias de Knafou (2001) está moldado por dois conjuntos afirmativos e, ao mesmo tempo, contundentes na análise da prática turística no território. O primeiro desses conjuntos diz respeito ao processo

¹¹ A obra destacada refere-se a um capítulo de livro organizado pela professora Adyr Rodrigues, da Universidade de São Paulo, intitulado "Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo". In: RODRIGUES, A. (Org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 62-74. À época, assim como outros trabalhos (inclusive organizados pela mesma autora), esta coletânea foi um exemplo concreto da necessidade de situar o debate geográfico tendo como ponto mediador o fenômeno turístico, tornando-se, em certa medida, uma referência teórico-metodológica.

de turistificação dos lugares e o segundo aos tipos de relação com o território turístico.

Esse processo, para Knafou (2001), está dividido em três “fontes”. A primeira reside no poder do turista em criar os lugares turísticos. O autor se vale de exemplos mundialmente conhecidos do *trade* como *Côte d’Azur* que foi originalmente criada por sujeitos-turistas, ou seja, foi a partir de uma necessidade individualizada ou organizada por pessoas comuns que esses lugares se tornaram massificados e muito conhecidos. Para ele, começar a explicar a relação do turismo com os lugares pelos turistas tem o peso da genuinidade da ação. Esse argumento introdutório se torna fundamental para compreender, posteriormente, outra acepção do autor sobre território. Assim, começar explicando o turismo pelos turistas, ainda que pareça uma banalidade, tem o claro propósito de demarcar um direcionamento metodológico.

Como corolário dessa explicação, a segunda fonte de turistificação dos lugares, para Knafou (2001), reside no mercado. Nessa explicação, a ideia de espontaneidade se afasta da ação do sujeito-turista, e o autor explica a força do mercado no turismo por meio dos produtos. O autor é explícito ao dizer que “o principal perigo ao qual os operadores do mercado turístico devem fazer é o de ignorar, de subestimar ou de analisar tarde demais a evolução, mesmo das modificações nas práticas turísticas” (KNAFOU, 2001, p. 70). Sendo o mercado uma fonte que privilegia o produto e não a livre ação das pessoas em suas práticas de lazer, temos que tal ponderação que o autor faz é fruto de uma visão diferente daquela defendida anteriormente, mas que possui uma lógica de produção do espaço.

A terceira fonte de turistificação dos lugares, para Knafou (2001), está assentada nos planejadores e promotores territoriais. O autor chama a atenção para a visão holística que esses sujeitos possuem sobre o território, conseguindo articular ideias novas para que promovam a fluidez espacial. Para o autor, se o mercado ignora os turistas em suas diretrizes, os planejadores também correm o risco de não mediar exatamente o mercado e, principalmente, os turistas. Contudo, essa afirmação não é completamente aceitável dado o contexto neoliberal no qual o

turismo opera hoje, no qual a relação entre promotores do turismo e mercado é muito próxima e, por sua vez, complementar às ideias de reorganização do território. Exemplo claro disso são as políticas públicas do setor que privilegiam o mercado internacional.

O segundo conjunto de ideias apresentado por Knafou (2001) é, por fim, aquele que tenta explicar a relação entre turismo e território. A marca deixada pelo autor também centraliza o debate em três subtipos. O primeiro é dito por ele como o território sem turismo. Nesta acepção, a questão pontual é que não são todos os territórios contemplados pelo turismo¹²; todavia, todos os territórios são passíveis da prática turística, desde que neles residam condições para isso, principalmente aquelas que sustentam a prática do lazer fora do âmbito das relações de trabalho e fora do entorno habitual dos turistas.

O segundo tipo de território que Knafou (2001) explica parte do princípio da separação entre a base material e o processo que anima o território turístico ou, em outras palavras, a prática da atividade turística. O autor afirma que existe turismo sem território. Nesse sentido, ao afirmar existir turismo sem território, o autor deixa claro que existem sujeitos que não produzem o território turístico porque não o vivenciam, apenas criam simulações para o uso do espaço turístico. Aqui, o peso reside no mercado turístico que, para Knafou (2001), não constitui um agente espacial definidor do território turístico. Com sua capacidade inventiva dos lugares, o mercado, seria, assim, o (re) apropriador dos territórios já constituídos para que se façam os ajustes necessários para a massificação da atividade. Ilustrações desse processo são os diversos *resorts* espalhados pelo mundo como espelhamento de práticas não-autênticas de turismo.

¹² Torna-se imperioso afirmar que ao separar “turismo” e “território” não se está fazendo uso de duas coisas separadas, estanques e, por isso mesmo, com vida própria. A condução da escrita reside numa forma didática de explicar as questões que envolvem a atividade turística. Em outras palavras, só há território com a **qualidade turística** quando houver nele a intenção, a prática e o uso desse território com finalidade turística. Portanto, o território turístico é humano, não uma coisa à parte disso.

Por fim, o terceiro tipo considerado por Knafou (2001) são chamados de territórios turísticos. O estudioso é enfático: “isto é, territórios inventados e produzidos pelos turistas” (KNAFOU, 2001, p. 73). Desse modo, entende o turista como sujeito que inicia – ou inventa, como ele mesmo afirma – o que seja o território turístico. A autoridade investida no turista desautoriza, por assim dizer, toda forma de se cogitar territórios turísticos fora dessa concepção. Nesse caso, a qualidade prática da intervenção do turista no território é que dá sentido ao turismo, de acordo com esse autor. A dimensão concebida do espaço Lefebvre (1976) ou de espaço absoluto (HARVEY, 2012) – típica dos planejadores e promotores do turismo – não seriam, assim, formas autênticas de apreensão de territórios, cabendo, apenas, ao turista a função de criar e produzir o território turístico.

Rodrigues (2006), por sua vez, nos apresenta outra concepção de território baseada nas ideias de Haesbaert (2004), a qual implica na multiterritorialidade do turismo, resultando, por sua vez, em processos que revelam lógicas excludentes ou lógicas de solidariedade. Tal argumento parte da diretriz conceitual da qual o turismo é marcado por um hibridismo territorial. Este último anuncia uma aparente contradição entre trabalho e lazer como processos formadores da atividade:

(...) o território turístico resulta da prática turística, ao mesmo tempo em que a concretiza e é transformado por ela, através de um processo dialético de desterritorialização e reterritorialização, perpassando à multiterritorialidade (...) (RODRIGUES, 2006, p. 304).

Para Rodrigues (2006), o caráter integrador do território turístico possibilita ao estudioso do assunto compreender que não há um ponto específico para se saber de que forma se comporta a atividade. Daí, por exemplo, termos a certeza de que não é somente a estrutura econômica que define um território turístico. As dimensões política, cultural e ambiental, por exemplo, marcam o processo de construção integrada dessa atividade. A partir de uma visão totalizadora dos fatos podemos saber como se dá o desenvolvimento dessa atividade. Senão vejamos, a decisão de se praticar o turismo não seria, por esse critério metodológico, apenas

uma escolha econômica. Uma família não decide sair à procura de espaços que lhe garantam o prazer – mediante o lazer em outros espaços – apenas por causa de disponibilidade financeira. Por outro lado, o imaginário é devidamente considerado na tomada de decisão dos sujeitos, configurando-se, assim, uma estrutura complexa do turismo. O território turístico, por sua vez, advém dessa múltipla leitura social, econômica, política, ideológica e ambiental dos processos que o circundam.

Rodrigues (2006) afirma que as diferentes formas de apropriação do território turístico levam a dois modelos territoriais de turismo que são distintos entre si por causa de suas lógicas de reprodução espacial. O primeiro se assenta na força que o economicismo possui em (re)criar territórios; já o segundo surge como proposta social de reconhecimento de outro tipo de território.

A concepção de território turístico de cunho economicista que Rodrigues (2006) anuncia está mais pautada na ideia de território como recurso (HAESBAERT, 2004), sendo que nessa perspectiva se expressa uma:

Solidariedade do tipo organizacional verticalizada, cujas relações de agregação e cooperação entre os atores produzem uma estrutura em que predominam fatores externos aos espaços de sua incidência, configurando, portanto, territórios descontínuos, unidos por pontos em rede. Trata-se de uma regulação subordinada porque, na sua maior parte, é capitaneada por macroempresas transnacionais (RODRIGUES, 2006, p. 307).

Exemplos desse modelo são os grandes empreendimentos hoteleiros ou as redes internacionais de empresas ligadas ao setor do lazer. O território aqui – assumidamente estranho às condições originais de produção local – torna o espaço uma superfície lisa e apta para acomodar o sistema de engenharia com uma monofuncionalidade. Dessa forma, o território é exposto a iniciativas diversas desde que obedeça a lógica da reprodução do capital, também padronizada. Rodrigues (2006) nos fornece um conjunto de consequências atinentes aos tipos de apropriação do território turístico. No quadro 1, são apresentadas as principais características do modelo economicista de apropriação do território.

Quadro 1: Características do modelo de apropriação do território turístico do tipo economicista.

Dimensão	Características principais
Locacional	A articulação da escala não privilegia a dimensão horizontal da sociedade. O local está subordinado às influências padronizadas do turismo de mercado ou <i>trade</i> internacional. O lugar serve apenas como palco de manifestações similares ou até mesmo idênticas em outras partes do planeta.
Econômica	O espaço turístico é funcional, não se permitindo outras relações que não essas. A tão propalada ideia de que o turismo é gerador de emprego e renda se torna um mote para convencimento, mas suas qualidades não permitem maiores ou nenhuma mudança na vida das pessoas. As divisas geradas não são irradiadas no espaço circundante e sim absorvida pelos maiores escritórios de negócios do mundo, localizados em países centrais.
Técnica	Tomada a partir de seu aspecto racional. O planejamento, por sua vez, assume essa mesma postura. Da parte do Estado, há uma maior abertura por conta de um sistema de engenharia que permite maior fluidez territorial (SANTOS; SILVEIRA, 2000). Elementos do território, antes escassos, agora são presentes, mas convergentes para investimentos desse tipo. Exemplos de <i>clusters</i> são comuns nessa lógica.
Ambiental	O discurso ambiental, na verdade, é pseudoecológico. A esfera ambiental surge como trunfo no processo de valorização econômica do território. De outra forma, pode ser interpretado como um empecilho e ser subtraído à paisagem original.
Social	Não se permite ou é inflexível ao imaginário produtivo do lugar. Segregação, exclusão são traços fortes. Quando há inclusão esta é feita por meio de empregos de baixo custo e alta rotatividade. Mão-de-obra local apenas como garçons, agentes de portaria entre outros. A mão-de-obra, ainda, deve seguir padrões rígidos das empresas. Acultramento ou hábitos forjados para consumo do território também são possíveis.

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2006).

Elaboração: Elaborado pelo autor (2016).

De outra forma, Rodrigues (2006) oferece uma contraproposta de apropriação do território turístico, baseada nas relações de solidariedade. Questões socioafetivas, de respeito mútuo e de ampla possibilidade de sedimentar a autonomia na reprodução do espaço são elementos pertinentes nessa visão que a autora prefere identificar como humanista. No Quadro 2, é demonstrado como os elementos estão correlacionados e, ao mesmo tempo, oferecem uma proposta de turismo alternativo ao mercado massificado.

Quadro 2: Características do modelo de apropriação do território turístico do tipo humanista.

Dimensões (Marco)	Características
Valórico	Aqui reside um importante argumento em defesa da autonomia dos sujeitos, reconhecidos individualmente ou coletivamente. Pelo fato de construírem sólidas bases de <i>empowerment</i> , o senso de coletividade favorece decisões desse tipo. A solidariedade e cooperação são elementos cruciais na tomada do território humanístico.
Material ou instrumental	Como a solidariedade é marca expressiva nesse modelo de território turístico, o compartilhamento de ideias se torna algo comum. Cooperação e menos individualismo são elementos marcantes. Uso coletivo de materiais e geração de benefícios da mesma forma. Compartilhamento de saberes e tecnologia endógena são outras características. Diversas práticas de turismo que se manifestam como contra-razionalidades já são praticadas. Ex: turismo rural, turismo de base comunitária.
Territorial	O território privilegiado se remete, inicialmente, a sua dimensão zonal e não reticular. Esta última só seria, em princípio, ativada, se houvesse contato com outras realidades territoriais que compartilham dos mesmos princípios de reprodução socioespacial, manifestando uma ampla rede de troca de saberes.
Endógeno	A manifestação cultural é muito importante. Os valores trabalhados estimulam o saber local, a memória e o patrimônio (imaterial e material). Rodrigues (2006) chama a atenção para a participação do Estado como sujeito que cria, regula e implementa ações básicas para o bem-estar das populações. As relações políticas emanam de dentro para fora. Há, por assim dizer, um conjunto de normas e códigos exercitados pelos sujeitos que os turistas devem respeitar.

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2006).

Elaboração: Elaborado pelo autor (2016).

Há uma pluralidade de explicações na relação turismo-território, algumas delas não distinguem claramente o que seja a diferença entre território e espaço, fazendo com que Brandão (2007) afirme que o esforço intelectual dos geógrafos pareça desnecessário. Para este autor, o relevante é focar a dimensão espacial do fenômeno e como ele se materializa em ações, observando suas consequências. Sposito (2009), por sua vez, nos fornece uma clara explicação da importância dos conceitos e de como devem ser tratados. Para a autora, os conceitos só possuem validade quando expostos à empiria e por meio de um movimento dialético. Certamente, isso implica na identificação do que venha a ser o território turístico e implica, também, na elaboração das políticas públicas para este segmento.

Fernandes (2009) problematiza o conceito de território destacando, inicialmente, sua insuficiência naquilo que ele chama de “território da governança”. Para este autor, tal ideia encontra um forte vínculo com questões de Estado sem, no entanto, atentar para questões de relações de classe que, segundo ele, seriam o elemento fundamental no reconhecimento do território como um conceito que nos ajuda a compreender o processo de produção do espaço. Para o mesmo autor, a dimensão contextual (temporal) não pode ser descartada na análise dos territórios. Estes elementos são muito importantes para se tomar no conhecimento da real situação das políticas públicas de turismo, por exemplo. Tem-se, de um lado, o território da governança – típico dos estados, municípios e demais instituições – e, de outro lado, temos os territórios dos demais sujeitos organizados coletivamente e que, da mesma forma, produzem seus espaços a partir de uma territorialidade específica¹³.

No embate pelo uso do território, Fernandes (2009, p. 200) chama a atenção de que o território da governança é usado “como forma de ocultar os diversos territórios dominantes e dominados. O território compreendido como diferencialidade pode ser utilizado para a compreensão das diversas conflitualidades das disputas territoriais”. Tendo o território da governança como ponto de partida, o autor prefere utilizar uma tipologia na qual as dimensões materiais e imateriais se combinam, sempre originados das relações de classe, afinal o “sentido de disputa está na essência do conceito de território” (FERNANDES, 2009, p. 201).

Das diferentes tipologias apresentadas por Fernandes (2009), a tipologia “território imaterial” pode ser útil na leitura das políticas públicas de turismo. O

¹³ É importante deixar claro que nesse trabalho, Fernandes (2009) discute seu conceito de território visando, principalmente, as disputas territoriais entre o Estado e o que ele define por campesinato. No entanto, quando se amplia o foco escalar da discussão, percebe-se que essa relação não se restringe apenas aqueles sujeitos do campo e seus embates com o Estado, mas, a partir das distintas territorialidades, pode-se conceber as diferentes intenções das classes sociais que miram a apropriação, controle e produção do espaço. Sendo assim, o embate entre turistas e não turistas ou entre esses e o Estado pode ser contemplado nessa interpretação com as devidas ressalvas.

próprio autor alerta que “o território imaterial não se limita apenas ao campo da ciência, mas pertence ao campo da política. E pode ser utilizado para viabilizar ou inviabilizar políticas públicas, por exemplo” (FERNANDES, 2009, p. 212). A ideia defendida pelo autor está no poder de concepção e de antecipação que uma ideia como essa pode causar na produção do espaço. Ainda que a comparação possa parecer indevida, o sentido de política de turismo no território pode inviabilizar o acesso mais democratizado a estes “espaços do lazer” ou, dependendo do escopo filosófico-político, pode, por outro lado, tornar os espaços mais acessíveis, promovendo amplas territorialidades.

Numa atividade espacial como a do turismo, o embate entre turistas e não turistas pode se dar entre eles como sujeitos pertencentes a grupos sociais distintos. Mas, para que isso seja efetivado, torna-se necessário saber se há uma ação deliberada dos turistas e não turistas, o que nem sempre é garantido. Não só o turismo, mas as demais atividades humanas não se comportam de tal maneira, havendo uma territorialidade por elas exercidas que se projeta para além das relações entre classes, permitindo-nos, assim, compreender a formação do território por suas práticas espaciais. No entanto, quando o embate das relações de poder se dá entre o Estado (com seu forte aparelhamento territorial) e a sociedade civil, pode haver muito mais divergências do que convergências, estabelecendo-se, inicialmente, as tensões e, posteriormente, aumentando os conflitos.

Torna-se necessário retomar Souza (2009), quando este autor rediscute a ideia de território. Nesse momento, o debate tem relação direta com a produção do território turístico porque envolve sujeitos sintagmáticos (RAFFESTIN, 1993), entre eles o Estado com suas estratégias de manutenção do *status quo*.

Um dos temas do território retomados por Souza (2009) se refere à relação entre a política, cultura e economia, apropriados, diretamente, na relação existente entre os turistas, não-turistas e o Estado. Para isso, o autor retoma a definição de território apresentada em Souza (2003):

O território (...) é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Esses aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo (...) mas o *Leitmotiv* é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este *Leitmotiv* traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 2003, p. 78-79).

Pelo o que Souza (2003) apresenta, a influência do indivíduo ou grupo social é o que mais pesa na definição de território. Sendo assim, a influência das relações de poder pode ou não ser manifestada na forma de classe, podendo, também, ser manifestada de forma individual sem haver a representatividade coletiva. Entretanto, as relações sociais de poder tornam o jogo da persuasão – ou até mesmo com certa dose de consentimento forçado – uma importante ferramenta na afirmação do território. As dimensões cultural, econômica e política, por sua vez, qualificam a forma de delimitação do território, utilizando-se, para isso, da disponibilidade do substrato material presente no espaço. O território, portanto, não se torna apenas uma “consequência” do ato de se empenhar as relações de poder. Antes disso, o território já está sendo delimitado no ato de sua territorialização.

No turismo, as relações de poder travadas têm a dimensão econômica como tempero fundamental no processo. Diga-se de passagem, a questão econômica é, em grande medida, elemento central desse debate. O território no turismo se destaca, sobremaneira, pela tensão inicial daqueles que possuem o poder de circular as mercadorias daqueles que não possuem. Nessa desigualdade, a dimensão do lazer seria o substrato material incorporado pelo consumo. Daí ter sentido a ideia de consumo do espaço, expressado em territorialidades distintas. Entretanto, tal ideia – que expõe turistas e não turistas – não revela a onipresença do Estado na armadura feita por ele para dar condições ao turismo. O Estado, por sua vez, é o primeiro a estabelecer “regras” para o jogo de poder, no sentido de que, a partir dele, já existe uma conduta a ser seguida, uma espécie de pré-condição

para o uso do território turístico. Exemplos concretos são as orlas do litoral nordestino brasileiro que, por meio do Prodetur¹⁴ criou uma ampla setorização do território nacional para que as megaempresas do setor turístico pudessem implantar seus *resorts*.

A dimensão cultural tratada por Souza (2003) é outro atributo na análise do território compatível com elementos turísticos. Por meio do consumo dos objetos, ou até mesmo por meio da contemplação de formas espaciais, a cultura se torna parte das relações “turísticas”. A questão central aqui é o tipo de cultura praticada a partir da atividade turística. Os chamados pacotes turísticos dão uma dimensão de como o território é exposto aos turistas visitantes. Nesse processo, uma padronização cultural é imposta¹⁵, estabelecendo-se uma espécie de fronteira sociológica entre os que demarcam o território turístico pelos fragmentos do espaço e aqueles que vivem o território “comum”, sem essas intenções. Na medida em que o ritmo de produção do espaço exige uma circulação de ideias e serviços, há uma tendência para a convergência das relações. Essas, não raramente, seguem os ideais do consumo. É nesse momento que tensões ou conflitos podem surgir. Não sendo diferente, as marcas espaciais são claras e expressam uma cultura típica de turismo baseada nos costumes externos ao ambiente visitado. O campo de forças, assim, é estabelecido se tomando um conjunto de gostos e comportamentos típicos dos turistas contra os dos não turistas.

Haesbaert (2004) parte do princípio relacional para compreender a ampla dimensão que possui o conceito de território. Ainda que seu intuito seja outro – o de caracterizar o processo de desterritorialização – sua contribuição é importante no sentido da organização das ideias e, principalmente, no reforço epistemológico do conceito e, por sua vez, da força que a ciência geográfica despende no trato teórico e metodológico. Em importante passagem de seu texto, Haesbaert (2004) vale-se da releitura de outros dois geógrafos renomados e que deixaram marcas

¹⁴ Programa de Desenvolvimento do Turismo para a região nordeste.

¹⁵ Trata-se de um exemplo recorrente, não sendo uma forma exclusiva de se praticar turismo. Atualmente, já existem alternativas turísticas sem as características massificadas do *trade* turístico.

significativas no pensamento geográfico: Robert Sack (1986) e Claude Raffestin (1993). De antemão, o autor faz a distinção entre o que seria o território de cunho absoluto e relacional. O primeiro tem fortes vínculos com a materialidade espacial, chegando a ser mecanicista. Já o segundo é “visto completamente inserido dentro de relações social-históricas ou, de modo mais estrito, para muitos autores, de relações de poder” (HAESBAERT, 2004, p. 80). Essa distinção se torna necessária devido ao amplo debate feito sobre a importância das relações sociais na constituição do território, sucumbindo o velho paradigma do território estático.

A comparação que Haesbaert (2004) estabelece entre Claude Raffestin e Robert Sack é peculiar por haver, de um lado, questões relativas ao poder, trunfos do espaço e, de outro, a forma como as pessoas se projetam, influenciam ou constroem o território (territorialidade). “Tanto Sack como Raffestin propõem uma visão de territorialidade eminentemente humana, social (...)” (HAESBAERT, 2004, p. 86). Dessa forma, o conjunto de ações referentes às práticas de lazer e suas sociabilidades, assim como a relação entre visitante e visitado podem ser contempladas a partir das ideias de Haesbaert (2004).

As propostas de Haesbaert (2004) podem ser atribuídas, por seu turno, às políticas públicas, mais especificamente, as de turismo, sendo resultado e ao mesmo tempo condição para uma compreensão do território relacional. Sendo, ainda, território e políticas públicas instâncias indissociáveis, a regulação – componente importante das políticas públicas – integram o rol de elementos do território turístico no entendimento de como os agentes estruturantes desse território se relacionam e produzem o espaço, algo próximo do que Fuini e Pires (2009) chamam de passagem de um planejamento regional para territorial.

As políticas territoriais de turismo parecem demonstrar, em certa medida, o que se discute na academia quanto à relação território-políticas públicas. Há, ao menos, duas ideias-força no que se refere a sua finalidade. A primeira delas – como já fora explicado anteriormente quanto à relação estabelecida entre espaço e território – diz respeito ao Estado ou, de outra forma, à força dele como agente de transformação territorial. Nessa perspectiva, as políticas de turismo são operadas

no território por meio de uma abordagem regional e visualizada na tríade “Estado-território-nação”, na qual o que se projeta no substrato material são “questões de Estado”. Sendo assim, pouco se atribui aos demais agentes sociais organizados o poder de criar demandas turísticas (um exemplo disso são os planos de desenvolvimento do turismo); já a segunda perspectiva relaciona a abordagem regional à influência dos agentes de mercado do turismo. Estes últimos direcionam a elaboração de políticas de turismo, interferindo de forma significativa, contribuindo, assim, para futuras decisões de governo.

A influência dos agentes de mercado do turismo (que poderiam ser chamados de produtores territoriais do capital turístico) na elaboração de políticas públicas mostra como o campo de forças entre esses sujeitos é intercambiável e, da mesma forma, mostra-se como o Estado não consegue acompanhar o ritmo de produção do seu território como assim o fazem os agentes do capital. No que se refere ao turismo, pela necessidade de fazer circular mercadorias e, principalmente, pessoas, as implementações de grandes obras em lugares classificados como potenciais geradores de circulação e consumo por parte dos turistas mostram certa facilidade na apropriação e uso desses sujeitos do circuito do turismo.

É certo que a análise das políticas de turismo não deve ser feita alheia ao contexto neoliberal em que o Estado está imerso. Do ângulo teórico, tal perspectiva cria um risco ainda maior se não considerar a conduta teórica dos debates até então desenvolvidos acerca das políticas públicas. Por isso, ao se estudar a concepção das políticas públicas, de forma inerente, estuda-se o modo pelo qual o Estado a concebe e, nesse sentido, a escolha pela concepção de política pública é, ao mesmo tempo, a aceitação de um grupo de ideias com a refutação de outras.

No Brasil, as políticas públicas de turismo nem sempre foram divulgadas por meio de planos específicos, ainda que diversos documentos já tenham sido divulgados com algum tipo de filosofia ou pensamento, principalmente, aquele que relaciona o desenvolvimento dessa atividade ao crescimento econômico. Mesmo considerando a diversidade do território brasileiro, a abordagem regional se

manteve quase inalterada para a aplicação das políticas, não sendo diferente na Amazônia.

Nessa perspectiva, observa-se um quadro histórico das tomadas de decisões sobre o turismo como um mecanismo potencial para a exploração de riquezas culturais e naturais, sendo legitimada pelo Estado na tentativa de inserir a atividade turística no circuito comercial mundial.



Capítulo 2

A evolução das políticas públicas segundo os planos de turismo elaborados pelo governo federal: características socioeconômicas, geográficas e as influências na Amazônia¹⁶.

¹⁶ Deve-se ressaltar que a intenção analítica deste capítulo não é proceder a uma exaustiva perquirição de todos os elementos contidos nos planos de desenvolvimento do turismo já elaborados no Brasil. Trabalhos como o de Figueiredo (1999), Cruz (2000) e Sansolo e Cruz (2003), por exemplo, já dão exemplos importantes dessa natureza. O desiderato, portanto, concentra-se no esforço de se proceder a uma leitura geográfica – prioritariamente do território brasileiro – para a região Amazônica, ainda que esta região não seja acionada em todos os documentos, necessariamente. Nesse sentido, o direcionamento da metodologia “análise do conteúdo” passa pelo recorte regional, já explicado anteriormente. Sua principal justificativa reside na análise dos documentos como instrumentos-síntese de um ideário do Estado e, por conseguinte, de território.

2.1 Breves apontamentos sobre políticas públicas para o entendimento das políticas de turismo no Brasil

O tema políticas públicas é bastante recorrente nas análises sobre a forma pela qual os governos operam seus investimentos públicos na sociedade como um todo. As ciências políticas, por exemplo, tradicionalmente têm mostrado como políticas públicas e Estado são correlacionáveis. São diversos os casos que tomam esse assunto como algo central para a investigação (ARRETCHE, 1996; FREY, 2000; SOUZA, 2006). Por outro lado, ainda que as discussões – tanto acadêmicas como as que emanam dos diferentes âmbitos de governo – não deixem explicitamente o território em suas observações, este acaba sendo um ponto necessário na agenda de debates. Quando se investiga a relação território-políticas públicas, a discussão ainda se mostra com algumas ressalvas em diferentes segmentos sociais e econômicos, tendo muito mais um caráter de área na qual uma ação estatal pode ser desenvolvida. No turismo, tal realidade se mostra similar.

O trato das políticas públicas não somente visa o território em suas análises institucionais ou acadêmicas, mas, também, de forma tácita, questões relacionadas ao desenvolvimento são acrescidas neta seara. Se por um lado a relação entre Estado, território e políticas públicas figura como assunto intrínseco (STEINBERGER, 2013), o debate sobre o desenvolvimento como meta das políticas públicas também é recorrente, o que resultaria, por sua vez, em amplas transformações no território.

Em diferentes setores de governo, o desenvolvimento é o produto final das discussões de Estado. Entretanto, seu escopo é discutível, pois, nem sempre uma política pública consegue a plenitude de suas ações voltadas para amplos setores da sociedade, o que acarretaria em um contingenciamento territorial do desenvolvimento, devido ao jogo das relações de poder inerente à concepção e implementação das políticas públicas. Esteva (2000, p. 61), por exemplo, afirma ser o desenvolvimento “o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa”. Para este autor, tal termo assume o posto de conceito incomparável sobre a maneira de pensar e coisas relacionadas ao

comportamento das pessoas. De forma oposta, tal poder do discurso do desenvolvimento mostra grande fragilidade, pois revela mais problemas do que se pensa, colocando em risco, por sua vez, a eficiência de uma política pública.

Melazzo (2010) afirma, por exemplo, que a redundância do termo política pública se torna um motivo para que haja uma devida imersão na análise de conceitos que operam na construção desse debate – pois toda política deve ser pública por causa de sua relação intrínseca. O autor afirma que pelo fato de haver uma polissemia nas explicações sobre o tema, diversas são as formas de interpretar o significado de políticas públicas, o que resvala em escolhas dos agentes envolvidos e suas decisões. Por sua vez, esse conjunto de elementos interfere significativamente nos processos de formulação e implementação das políticas públicas.

Melazzo (2010) ainda revela que as diversas formas de se compreender o que venha a ser uma política pública demonstra que ela não se apresenta como neutra. Essa afirmativa se torna mais importante, segundo o autor, quando os assuntos são associados à desigualdade social. Daí haver, também, a necessidade de se compreender a política pública como um espaço de lutas, principalmente quando analisadas dentro de regimes democráticos. Para o referido autor, portanto, a política pública:

(...) só se constitui enquanto tal, na medida em que pressupõe um entrelaçamento de agentes sociais com sua própria visão de mundo, o que, por sua vez, decorre de sua própria visão na estrutura social, particularmente em suas dimensões econômicas e políticas (...) (MELAZZO, 2010, p. 14).

O entrelaçamento de agentes dos quais fala Melazzo (2010) pode ser um ponto de partida para o debate sobre a inclusão de outros campos do saber, tais como o da geografia na leitura sobre as políticas públicas, apresentado por Serpa (2011), por exemplo. Para este último autor, os governos têm dificuldade de reconhecer a dimensão espacial que as políticas públicas possuem, gerando conflitos entre níveis de governo. Há, portanto, uma frágil compreensão de escala quando o assunto é política pública, dando a entender que as escalas são fixas, quando não são (PAASI, 2004).

Ao projetar a efetivação das políticas públicas, a atividade turística não atua de forma diferente de outros setores do governo. Relacionam-se a isso questões de ordem econômica principalmente, o que, por certo, influencia em seu curso. Pesa contra ela o imaginário elitista de suas atribuições, ou seja, ainda se recorre à ideia de que o turismo é praticado por poucos e, por esse motivo, não haveria uma política pública e um desenvolvimento total e único, mesmo assim, as políticas públicas de turismo são elaboradas e efetivadas visando o desenvolvimento econômico do território.

Torna-se válido ressaltar que o conceito de política pública está inserido no contexto ao qual ele pertence. Na modernidade, o Estado assume a condição principal de elaborador e executor das políticas, ainda que ele não seja o único. Ainda assim, pode-se afirmar que uma das formas de se medir a eficiência do Estado na modernidade é pelo tipo de política pública aplicada à nação. Porém, como lembra Rodrigues (2013), como a política pública traz no seu bojo o poder (propriamente a relação de poder com diferentes grupos sociais), as tensões e os conflitos emanados desses confrontos são resultados inerentes: “em uma palavra, a política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de forma pacífica” (RODRIGUES, 2013, p. 13).

Dias e Matos (2012), ao explicitarem o que entendem por política pública, situam a diferença entre o que seja uma ação de governo (típico das políticas de governo) e uma ação do Estado (aquela que haveria de ter o interesse maior que ideias de governo ou bandeira partidária). Para esses autores:

(...) deve ficar claro que embora as ações do governo tenham por objetivo primordial cumprir seu papel de gestor dos negócios do Estado e primeiramente atender ao conjunto da sociedade, sem discriminação de qualquer tipo, visando ao bem comum, as pessoas que integram a administração por prazo determinado têm seus próprios interesses particulares e procurarão atender durante o tempo que permanecerem como administradores da coisa pública, o que pode ou não coincidir com os fins do Estado. É considerando esse aspecto que as políticas públicas devem compreender todas as ações dos governos, pois estas, de algum modo, procurarão se legitimar através de um discurso (e alguma prática) que considera a necessidade de atender os fins do Estado, pois é esta expectativa que possuem todas as pessoas da sociedade (DIAS; MATOS, 2012, p. 12).

A análise de políticas públicas voltadas ao turismo, inicialmente, revela três elementos para discussão. O primeiro deles é que tais políticas são setoriais. Dito de outra forma, ao menos no Brasil, o turismo não é, necessariamente, a atividade geradora de amplo alcance social e que dela diversos grupos ou classes sociais podem se beneficiar. O termo “setor” do turismo deve ser compreendido aqui como parte integrante de um cenário mais amplo. Nesse caso, o resultado dos esforços despendidos pelo Estado complementa outras demandas da sociedade. Um bom exemplo disso é a construção de estradas, hotéis, iluminação pública ou melhoria dos espaços coletivos. Tudo isso não tem como finalidade exclusivamente a recepção de turistas, mas estes usam os fixos espaciais assim como os demais, mesmo que os utilizem numa relação desproporcional às pessoas residentes do lugar turístico. De qualquer forma, esse é um exemplo específico da atividade turística em realidades regionais brasileiras.

O segundo elemento que inicia o debate sobre as políticas de turismo é seu caráter seletivo. Ainda que uma parte da melhoria das condições de vida da sociedade em geral seja de uso misto (turistas e residentes beneficiados por políticas), há um esforço do Estado em conceber políticas de turismo específicas. O resultado disso é uma apropriação seletiva do território. Nesse caso, não são todos que podem, a princípio, usufruir da concretização das políticas públicas. A questão da desproporcionalidade mais uma vez está no centro do debate. Se, em algum momento, turistas podem se apropriar do espaço, de forma distinta dos residentes, tal realidade demonstra como um determinado grupo social possui maior poder de intervenção, apropriação e uso do espaço do que outros (os residentes, por exemplo), não raramente, confirmado pelo poder consumidor de bens e serviços. Alguns exemplos como o projeto Via Costeira, na cidade de Natal, Rio Grande do Norte, os *Ecoresorts* na Amazônia e Pantanal, Costa do Sauípe, no litoral do estado da Bahia são evidentes.

O terceiro e último elemento revela a relação intrínseca entre políticas públicas e sua dimensão espacial, notadamente tomada quando o território é acionado. Retomando as ideias de Steinberger (2013, p. 61), as políticas públicas devem ser entendidas para além da ideia de “receptáculo transposto” e devem ser interpretadas pelo uso territorial que se faz delas, pois ao admitir o

território como componente das políticas públicas, admite-se uma leitura conjugada na qual a dimensão econômica, política e social é agregada à dimensão territorial.

Além disso, deve-se reconhecer que os elementos arrolados anteriormente são próprios dos planos de turismo, os quais possuem diretrizes filosófico-políticas de acordo com as intencionalidades dos agentes elaboradores das políticas públicas. O plano é um instrumento normativo, que contempla um conjunto de ideias estritamente condizentes com as políticas públicas. Ele é, dessa forma, um instrumento de intervenção territorial.

2.2. Os planos e seus elementos formadores

A elaboração dos planos requer, inicialmente, o esforço de síntese das ideias, pois, sendo a memória limitada, nem tudo se pode guardar. O plano é um documento, e uma de suas características é que ele pode acrescentar o tempo e a sociedade como circunstâncias para futuras análises (CELLARD, 2008). Acrescenta-se a essa discussão a não neutralidade como elemento formativo de todo e qualquer documento elaborado. Nesse sentido, os planos elaborados carregam consigo a veiculação de uma verdade que, ao mesmo tempo, revela e oculta o sujeito elaborador do documento. Somente com um olhar mais cuidadoso, percebe-se a “humanidade” de quem elabora as informações inerentes aos planos, produzindo aquilo que Japiassu (1983) chama de verdades relativas.

A discussão sobre os planos de desenvolvimento segue o mesmo ritual de quaisquer outros planos elaborados. Neles, há uma finalidade, um escopo. Aqui, parte-se de uma perspectiva de turismo. Há, também, um recorte espacial (ainda que isso não tenha a dimensão geográfica da forma como pensam e agem os geógrafos), bem como um recorte temporal, significando um contingenciamento do tempo. Uma hierarquização das atividades, divididas de acordo com o grau, natureza e prioridade das ações são essenciais, pois revelam a ordem de suas sequências. Também há, por fim, uma expectativa gerada devido ao esforço de síntese das ideias por meio das pessoas envolvidas, ainda

que isso não necessariamente se revele como algo certo, o que marca a distinção entre o tempo destinado à elaboração das ideias e a materialização delas. Sendo de temporalidades diferentes, a elaboração de um plano pode, até mesmo, ser refeita mediante o valor e as circunstâncias que a realidade pode mostrar.

Os planos de turismo veiculam outros elementos típicos de sua natureza como a veiculação de propaganda do que se deve mostrar aos interessados. Por meio dela, os planos associam a estrutura governamental – arquitetada no cerne do aparelho do Estado – à prática turística (BENI, 2006), estimulando, por sua vez, “um sistema inter-relacionado de fatores de oferta e de demanda” (BENI, 1999, p. 8). Para além disso, os planos são documentos que tratam de três questões necessárias para o desenvolvimento de uma atividade como o turismo. São elas: a) promoção turística, b) infraestrutura e c) transporte.

No que se refere à promoção turística, o plano difunde uma ideia de turismo que deve refletir os ideais do Estado para esse segmento. Nesse caso, não necessariamente, há uma convergência das escalas governamentais, algo que, corriqueiramente, é muito frequente quando o assunto é o desenvolvimento do turismo. Em alguns casos, há o conflito de ideias, podendo causar atraso em obras ou, ainda, repasses de verbas; em outros, pode haver a antecipação de ideias de governos em escalas menores, o que, por certo, também pode mostrar pouco entrosamento dos interesses. Contudo, havendo ou não a relação convergente, a promoção turística tem como finalidade mostrar que o território turístico (por meio dele, as regiões subjacentes) – motivo do planejamento das ações – oferece, a princípio, condições da prática turística, devendo-se promover a adequação da oferta e da demanda.

A infraestrutura é outro elemento básico na elaboração dos planos. Entretanto, esse elemento não pode ser considerado como algo planejado exclusivamente pelos elaboradores dos planos de turismo, sendo transversal às questões que envolvem os planos. Os demais setores da sociedade podem também se beneficiar.

Aliado à infraestrutura, o transporte é outro elemento que fundamenta e está presente nos planos de turismo. Ainda que haja deslocamentos pelo

território por motivos turísticos, o transporte não é confinado a esta atividade. No entanto, por meio da atividade turística, há um esforço das autoridades ligadas a esse setor para que o transporte diminua o custo e o tempo da viagem ao destino turístico. Em alguns lugares, rotas são destinadas majoritariamente para atividades turísticas.

Ao tratar o território em suas análises e decisões, a política contida em um plano de turismo considera o território a partir de sua perspectiva na qual ele seja reconhecido pela divisão político-administrativa. Dessa forma, pode-se interpretar a partir das ideias de Haesbaert (2004) que o conceito de território, especificamente, não reflete, necessariamente, as relações entre os diferentes sujeitos que se apropriam dele. No plano turístico, por sua vez, o território é incorporado de acordo com os interesses dos técnicos que o elaboram, não raramente, a partir de uma visão que não considera os conflitos ou tensões como ponto de partida e, por conseguinte, representativa de um ideário mercadológico. Em se tratando dos planos voltados à atividade turística, os territórios são rearticulados por meio de regiões traçadas para o planejamento administrativo da atividade.

Sob o discurso da redução das desigualdades sociais e do aproveitamento de recursos naturais e culturais, alguns documentos recondicionaram suas metas na tentativa de incorporar outros grupos sociais, sem, no entanto, perder a lógica das relações de troca, valorizadas pelos gastos econômicos quando do conhecimento da cultura e natureza alheias. Na Amazônia, a dimensão da natureza, por meio de sua hileia, sugere um tipo de aproveitamento “alternativo” ao turismo massificado (RUSCHMANN, 1993), mas que oferece muitos limites (RODRIGUES, 2003).

2.3. O primeiro plano de turismo da Amazônia.

O estudo e a análise das políticas públicas de turismo se tornaram elementares nos discursos dos governos brasileiros (ao menos de forma bem evidente) com a criação da Empresa Brasileira de Turismo – Embratur – e do

Conselho Nacional de Turismo – CNTUR, ambos em 1966 (CRUZ, 2001). Desde então, as políticas de turismo oscilaram consideravelmente em suas diretrizes, formatos e instrumentos, mantendo a relação com o desenvolvimento econômico de forma invariável. Provavelmente, o ápice da importância da atividade turística, tomando-se como parâmetro o peso institucional que essa atividade possui, foi a criação do Ministério do Turismo, em 2003¹⁷.

A relação da Amazônia com o turismo começou de forma oficial com a publicação do primeiro plano de turismo para a região, em 1977 (BRASIL, 1977), em pleno regime militar e sob as diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Como o discurso da integração territorial da Amazônia às demais regiões brasileiras já estava estabelecido naquela época, a atividade turística surgiu como sendo mais uma possibilidade de incentivar o fluxo de pessoas, a fim de torná-la uma região menos rarefeita do ponto de vista econômico e populacional. O Estado, nesse sentido, torna-se o agente primordial desse processo (VESENTINI, 1986; BECKER, MIRANDA e MACHADO, 1990; HUERTAS, 2009).

O primeiro plano de turismo para a região Amazônica é dividido em dois volumes, sendo o primeiro deles voltado para o fornecimento da sua caracterização e do diagnóstico; já o segundo consiste na elaboração de prognósticos, políticas, diretrizes e programação.¹⁸

Na sua “Apresentação”, alguns elementos do conteúdo são destacados no documento¹⁹. Um deles afirma:

Como se vê, estamos diante de dois incomensuráveis: o turismo e a Amazônia. De um lado, o turismo que possibilita quase tudo. De outro, a Amazônia potencialmente riquíssima em termos de aproveitamento turístico, como indústria rentável, multiplicadora de divisas cambiais (ALMEIDA, 1977, p. 7).

¹⁷ Ministério implantado por meio da medida provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003 e, posteriormente, legitimado com a lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁸ À época, o primeiro plano de turismo da Amazônia foi elaborado pelo Consórcio PLANAVE-PROCHNIK, no ano de 1977 e vinculado à SUDAM- Ministério do Interior – Departamento de Setores produtivos.

¹⁹ Diga-se de passagem, os destaques de natureza econômica são o cerne dos diversos tipos de planos ao tratarem a temática do desenvolvimento.

A mensagem, à época, proferida pelo então presidente da Superintendência do Desenvolvimento para Amazônia (Sudam), Hugo de Almeida, revela a conjuntura do Brasil para uma região que, paulatinamente, estava se integrando ao restante do território nacional e que, por diversos caminhos, precisava ser aproveitada por suas possibilidades econômicas provindas de seus recursos naturais. A visão de turismo apresentada ia ao encontro da principal diretriz daquele momento no Brasil, qual seja, a do fortalecimento da indústria. À região, a figura de território-recurso (HAESBAERT, 2004), já era deliberadamente explícita.

Outros elementos são destacados na diretriz central do documento à época. O primeiro deles se mostra favorável à presença da iniciativa privada como sujeito capaz de alavancar a produtividade do turismo para a região, sendo considerado agente primordial no processo de transformação do turismo para a Amazônia. Entretanto, não se distingue, no plano, se a iniciativa privada tem um perfil específico de investimento, o que deixa a organização por parte desses grupos em aberto. O segundo elemento da diretriz se refere ao denominado “engajamento de interesses imobiliários e fundiários” (BRASIL, 1977, p. 25). Neste aspecto, dois componentes são essenciais para a tomada do turismo como atividade promissora: a) a abertura de linhas de crédito; b) a associação governamental do Estado brasileiro com a iniciativa privada, por meio das ações globais de promoção turística.

Do ponto de vista metodológico, o referido plano destaca a importância de regionalizar a atividade por meio dos polos turísticos e dos complexos turísticos. A iniciativa dos polos se relaciona com os complexos por reunir um conjunto de atributos que, a partir dos principais centros regionais da Amazônia, pode atrair e irradiar o ideário de turismo que se pretendia. Os complexos turísticos veiculados nesse plano são verdadeiras transformações na urbanização dos lugares com o potencial turístico (BRASIL, 1977). Entretanto, há que se destacar que, no plano, há uma distinção entre Polo Turístico e Centros Turísticos. Para o primeiro, são consideradas, relativamente, a maior concentração do aparato técnico e de infraestrutura e que pode viabilizar maior integração aos demais setores da sociedade com menor custo e tempo. São considerados polos as seguintes cidades, de acordo com informações obtidas em Brasil (1977): Belém,

Manaus, São Luiz e Santarém; já para o segundo, de forma hierárquica, os centros necessitam de maiores investimentos e são considerados essenciais por reunirem potencialidades estratégicas, de acordo com o tipo de turismo que se almeja para a região. Mas, em contrapartida, eles não conseguem reunir a mesma densidade de infraestrutura e de técnica dos Polos, mesmo que sejam motivo do processo de um tipo de modernização do território (SANTOS, 2005). São considerados Centros Turísticos na Amazônia, cidades como Rio Branco, Boa Vista, Macapá, Cuiabá e Porto Velho.

Visando ocupar a região amazônica, os objetivos do primeiro plano de desenvolvimento de turismo se caracterizam por divulgar a ideia de uma “ocupação com ordem” (BRASIL, 1977). Já nesta época, as ideias de proteção ambiental são destacadas com o rótulo de “defesa ecológica”. O escopo final é o de promover o crescimento econômico da região amazônica. Além disso, há, no plano, uma divisão de tipos de objetivos que se distinguem em finais, instrumentais e setoriais, como se verifica no Quadro 3:

Quadro 3: Objetivos do primeiro plano de desenvolvimento do turismo para a Amazônia.

Objetivos	Finalidades
FINAIS	a) Contribuição para uma ocupação territorial ordenada da Amazônia; b) Participação no desenvolvimento econômico e social da Região, através da geração de renda e emprego, com os menores custos econômicos e sociais; c) Defesa ecológica e valorização dos recursos naturais da Região e do seu patrimônio histórico-cultural.
INSTRUMENTAIS	a) Acréscimo da demanda interna, mediante alargamento dos segmentos a captar; b) Acréscimo quantitativo e qualitativo da demanda externa, que através de maior gasto médio, aumento da permanência, diversificação motivacional, espacial e temporal torne possível maior ingresso de divisas e melhor coeficiente de aproveitamento da infraestrutura turística; c) Melhoria da infraestrutura turística, comunicações e transportes para aproveitamento ótimo dos recursos naturais e equipamentos turísticos; d) Expansão da oferta turística quantitativa e qualitativamente, mas subordinada à concentração de esforços nos polos e centros turísticos considerados; e) Perfeita integração das realizações e complexos turísticos às especiais condições naturais da Amazônia; f) Promoção da imagem da Amazônia como centro de investimentos internos e externos; g) Expansão e treinamento da mão-de-obra necessária à execução e finalidade do plano; h) Retorno econômico e social em todos os investimentos turísticos, especialmente os da iniciativa do setor público; j) Definição de áreas naturais prioritárias, classificação de parques naturais ou áreas de proteção especial; i) Classificação e escalonamento de prioridades relativas ao patrimônio histórico a enquadrar na oferta de atrativos culturais da região.
SETORIAIS	a) Acréscimo da renda regional por meio do gasto médio do turista; b) Acréscimo de turistas na região; c) Acréscimo no número de alojamentos hoteleiros; d) Acréscimo no número de alojamentos extra-hoteleiros (<i>camping</i>); e) Incremento no mercado de trabalho turístico; f) Diversificação da formação profissional; g) Aumento da promoção turística.

Fonte: Brasil (1977).

Elaboração: Elaborado pelo autor (2016).

As estruturas contidas em um plano de desenvolvimento, não raramente, expõem os objetivos como forma de alcance de atividades sistematicamente planejadas em torno de um projeto comum que, ao mesmo tempo, reflete o desejo da transformação e a legitimidade do ideário. Por conseguinte, há uma seção intitulada “Diagnósticos”. Nessa fase, os planos revelam a atual realidade das atividades ligadas ao setor turístico relacionadas à dimensão regional da Amazônia.

Os diagnósticos foram levantados pela empresa contratada para a execução do trabalho e é intitulada “oferta turística” (BRASIL, 1977, p. 42), dividindo-se os atrativos em: a) Naturais; b) Histórico-artísticos; c) Culturais (folclore, festas populares e religiosas, artesanato); e d) Gastronomia. A partir deles, destacam-se os principais elementos que os lugares oferecem. O mesmo acontece para outras categorias criadas pelo primeiro plano como meios de hospedagem, restaurantes, equipamentos voltados ao lazer e à comercialização. Nesse documento, esses elementos seguem uma classificação coerente com a estrutura metodológica eleita pela empresa para sua elaboração e aceita pelos técnicos da época, qual seja, a de levantar elementos referentes aos polos e centros turísticos da Amazônia (BRASIL, 1977).

Um dos itens que nos chama a atenção no Plano de Turismo da Amazônia (PTA) é a relação existente entre os equipamentos hoteleiros das duas cidades mais importantes do turismo na Amazônia: Belém e Manaus. Apesar de, à época, Belém se destacar como uma metrópole na região (a primeira considerada pelo IBGE), Manaus possuía a maior concentração de hotéis e a maior diversidade de equipamentos hoteleiros, superando Belém nesse aspecto. Por ser a cidade que reunira a única Zona Franca do país (SERÁFICO, 2011), o fluxo de pessoas para Manaus se intensificou desde então, contribuindo para mais investimentos no setor hoteleiro, sem, necessariamente, relacionar os viajantes como turistas. Aos demais centros, a concentração hoteleira era rarefeita na quantidade e na oferta de elementos, distinguindo os lugares e, da mesma forma, reforçando a diferença entre eles.

Ainda no que se refere aos diagnósticos do PTA (BRASIL, 1977), outro elemento que se sobressai nos documentos referentes ao turismo é a infraestrutura. Mantendo-se a classificação entre as cidades eleitas como prioritárias para a atividade, a síntese contida no documento apresentou os principais elementos que, na prática, permitem o acesso à região. Como a Amazônia passava por um processo de integração inter-regional e intrarregional, as estradas significaram o meio mais usual ou que permitia aos turistas chegarem aos espaços desejados. A malha rodoviária daquela época já demonstrava um entrecruzamento de vias na porção nordeste da Amazônia,

constituindo-se na fração de território mais densa (BRASIL, 1977), extensas espinhas dorsais de integração regional (BECKER, STENNER, 2008).

No entanto, a infraestrutura não se restringe apenas às estradas (projetadas ou implementadas). Outros componentes como distribuição de energia elétrica e iluminação pública; saúde pública, esgotamento sanitário e abastecimento de água são pontos levantados nesse documento. Destaca-se a desproporcionalidade existente entre os centros e polos, concentrando-se nesses últimos os maiores índices de distribuição de tais equipamentos. Entretanto, por meio dos dados fornecidos por Brasil (1977), pode-se perceber que, à época, a rede de infraestrutura desses equipamentos, interna aos grandes centros, demonstrava fragilidade. Em Manaus, por exemplo, existiam “só 30 km de rede de esgotos, construídos pelos ingleses no princípio do século XX” (BRASIL, 1977, p. 74). Essas características presentes no plano já demonstravam que o documento elaborado pelo governo da época, por si, não conseguiria solucionar problemas alheios à atividade turística, indicando um compartilhamento de responsabilidades do planejamento regional condizentes ao aparelho de Estado da época.

Outros dois itens são realçados no primeiro plano de turismo da Amazônia. O primeiro deles trata da avaliação dos fatores que definem a oferta turística; o segundo define e hierarquiza os polos e centros turísticos prioritários. No que se diz respeito ao primeiro ponto, expressa-se uma criteriosa metodologia de distinção entre os lugares escolhidos como os mais acessíveis às atividades ligadas ao turismo ou àquelas que podem se tornar como tal. Os atrativos naturais, histórico-artísticos, culturais, gastronomia, equipamentos e serviços turísticos, restaurantes, entre outros, são avaliados a partir de uma classificação que permite afirmar quais cidades são mais inclinadas ao fluxo de turistas. Sendo assim, entre os polos e centros, Belém geralmente figura nas primeiras colocações; sendo, também, o estado do Pará a ter duas cidades entre as mais pontuadas: Belém e Santarém (BRASIL, 1977).

A definição e hierarquização dos polos e centros turísticos “é apresentada com base nas condições descritas para a hierarquização funcional dos atrativos, de forma a se chegar a uma seleção de áreas de potencial turístico” (BRASIL, 1977). A intenção, de acordo com o documento, é tornar os atrativos ajustáveis à demanda.

Por este critério, o PTA parte da ideia de que a seleção de polos e centros turísticos é produto da interação entre a oferta de bens, serviços e aptidão turística natural dos lugares para, posteriormente, haver a classificação em polos e centros. Também por esses princípios, a relação entre demanda e oferta de elementos do turismo na Amazônia obedece a um direcionamento específico para a atividade, criando acessibilidade à região, ou seja, pelo que as concepções do documento fornecem, deve haver uma reorganização para fins turísticos, havendo, pois, uma seletividade do uso de bens e serviços sociais comuns a todos:

Por outro lado, a adoção de uma posição crítica sobre a oferta turística, em termos de adequação a uma demanda potencial de uma região com dimensões continentais como a Amazônia Legal, implica – além das dificuldades derivadas da extensão e complexidade geográfica da área – um apurado esforço de integração de todos os recursos para se conseguir atingir uma hierarquia funcional de Polos e Centros Turísticos, atuais ou potenciais – que devem transformar-se em “produtos turísticos”. Isto porque o turismo é “consumo de consumos” contrapondo-se a uma “oferta de ofertas”. Ora, a Região Amazônica, na sua extensão e dispersão de recursos, com dificuldades infra-estruturais de várias ordens setoriais, apresenta um problema na relação fundamental que se pretende (oferta-demanda) **quanto à forma de levar a demanda até a oferta** e como concentrar racionalmente o “produto turístico” em locais de consumo com o mínimo de dificuldades, quanto à acessibilidade, conforto, segurança, custos e tempo (BRASIL, 1977, p. 107, **grifo nosso**).

Há uma leitura espacial do turismo presente no primeiro plano que parte do recorte fisiográfico e político-administrativo da região para localizar os polos e centros e a tentativa de formar uma ampla rede de polos e centros aptos em promover a atividade turística na Amazônia. Sendo assim, utilizam-se os limites dos entes federativos de um lado e, de outro, o curso dos rios da Amazônia, definidos pelo documento como “linhas”:

Assim, é que se entendeu, numa primeira síntese, definir a oferta turística amazônica – recursos naturais, culturais, histórico-artisticos, serviços, equipamentos turísticos e infra-estruturas – em duas grandes linhas: a primeira **horizontal**, constituída pelos centros urbanos de Belém, Manaus, São Luís e Santarém e que, com exceção de São Luís, obedece predominantemente ao curso do rio Amazonas; e uma outra, formada pela **geografia de contorno fronteiriço**, na qual se destacam Rio Branco, Boa Vista, Macapá e Porto Velho (BRASIL, 1977, p. 107, **grifo nosso**).

A visão espacial por meio da extensão regional se torna um dos pontos definidores para a utilização do polo e centro como conceitos, de acordo com o

que se estabelece no plano. A ênfase dada ao desenho do fluxo turístico regional está calcada na relação entre nós e pontos do espaço. Reforça-se a concentração das atividades com a expectativa de verticalizar o turismo na Amazônia, chamando a atenção da demanda internacional. De acordo com o que consta no documento, deve haver uma “consciência da vastidão do território” (BRASIL, 1977), “evitando-se uma dispersão geográfica que é proibitiva do aproveitamento das pequenas iniciativas” (BRASIL, 1977, p. 108). As afirmações contidas no documento reafirmam não apenas a concentração dos investimentos em áreas prioritárias, mas, já conduzem a uma interpretação da ideia de desenvolvimento pleno da região pela eleição de espaços específicos, tidos como prioritários e aptos ao turismo, o que, na realidade, induz a uma contradição do desenvolvimento da região.

No segundo volume do plano, na seção “Prognóstico”, em seu capítulo “Alternativas para o desenvolvimento do mercado turístico da Amazônia” (BRASIL, 1977, p. 27, v.2), o tema em questão traz elementos que relacionam o desenvolvimento da atividade como alavanca para o desenvolvimento social da região. Entre os resultados esperados, há cinco pontos que envolvem a discussão: os benefícios nacionais, os aumentos de renda regional da Amazônia, aumento de emprego, desvantagens da indústria turística e a contribuição do turismo para o desenvolvimento da Amazônia (BRASIL, 1977). Todos eles são resultados dos “efeitos econômicos e sociais do plano de turismo”.

No que se refere ao item “Benefícios Nacionais”, a concepção é pautada na receita cambial por meio da demanda turística externa. Considera-se a melhoria dos atrativos turísticos como condição para o fluxo de pessoas e o gasto gerando divisas. O foco central é a demanda externa ao país. Visa-se, também, uma maior abertura da Amazônia ao turista interno por meio das estradas e aeroportos. Esse dado leva ao “aumento na renda regional da Amazônia”, outro aspecto da concepção de desenvolvimento prevista no plano, segundo o que consta nele, a renda regional “implica num provável acréscimo adicional da renda regional através de efeitos multiplicadores” (BRASIL, 1977, p. 30, v.2). No quesito “aumento de empregos” se revela uma importante afirmação

mediante o tipo de emprego esperado a partir da atividade turística²⁰. De acordo com o PTA:

(...) qualquer aumento na demanda turística pode ser aproveitado para a criação de novos empregos a **baixo custo social**. Neste aspecto, é extremamente importante salientar que as necessidades do setor de turismo são bem adaptadas a uma situação em que há escassez de pessoal de nível alto e uma relativa abundância de mão-de-obra não qualificada (BRASIL, 1977, p. 32, v. 2, **grifo nosso**).

Os problemas relacionados ao baixo custo social influenciam no quarto ponto dos efeitos econômicos dessa atividade, segundo o que consta no plano de turismo da Amazônia, qual seja o de possuir desvantagens. Os pontos negativos destacados se referem aos baixos salários e à sazonalidade do fluxo de pessoas, fenômeno bastante presente em atividades econômicas como o turismo. No entanto, ressalta-se no documento o que seria a “contribuição do turismo para o desenvolvimento da Amazônia” (BRASIL, 1977, p. 32, v. 2), referente à maximização dos lucros provenientes dessa atividade (BRASIL, 1977). Entretanto, pretende-se diminuir as distâncias socioeconômicas da Amazônia por meio do processo de integração dessa região ao restante do território nacional. Segundo o que consta no plano:

O processo de desenvolvimento do turismo contribuirá também para a integração da Região na economia do País, o que é um outro objetivo importante do desenvolvimento regional. É evidente que as viagens de turistas são uma forma de realizar-se trocas interregionais, contribuindo tanto quanto o movimento de produtos e mercadorias. Além disso, o turismo também contribuirá para a integração da Amazônia no sentido de promover o maior conhecimento da área pela população brasileira. Isto é de óbvia importância no caso da Amazônia, **bastante afastada dos grandes centros populacionais do país**, especialmente considerando que tal conhecimento é provavelmente um elemento importante para estimular investimentos do setor privado na Região (BRASIL, 1977, p. 33, v. 2, **grifo nosso**).

Pelo o que consta no plano, há uma expectativa de integração do território nacional por meio do turismo, estimulando-se as viagens de pessoas das demais regiões brasileiras – as que possuem as características de centros emissores

²⁰ Não se aplicando de forma diferente, em outros planos de desenvolvimento de turismo esse assunto se torna invariável, ou seja, não se debate o tipo de emprego, mas, apenas, trata-se de seus resultados absolutos.

nacionais. Espera-se, com isso, que o processo de integração se materialize por meio de investimentos da iniciativa privada, responsável, portanto, por dar celeridade aos atrativos turísticos da região.

Por fim, o PTA apresenta sua política regional de turismo, bem como as diretrizes que estruturam todo o documento e que deveria ser aplicado até o ano de 1985, ano limite das operações do plano. Entre os pontos destacados na política, reforça-se a referência regional nos polos e centros turísticos, o que no texto se confirma como o zoneamento “por áreas limitadas, e atualmente dotadas de maior oferta e potencial (...)” (BRASIL, 1977, p. 43, v.2).

As diretrizes contidas no plano associam a conservação do patrimônio natural com o consumo, sendo isso o mote necessário para o desenvolvimento do turismo dentro do prazo estipulado. No entanto, no que se refere à estrutura hoteleira, destaca-se o suporte necessário “de modo a favorecer prioritariamente a classe média” (BRASIL, 1977, p. 44, v. 2). A partir desses parâmetros, o documento apresenta sua programação e comercialização da atividade não restringindo a participação da iniciativa privada nas decisões e investimentos na região.

2.4. O segundo plano de turismo da Amazônia: a era Collor²¹

O segundo plano de turismo elaborado pelo governo federal para a Amazônia foi concebido a partir do acordo entre o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a Superintendência para o desenvolvimento na Amazônia (Sudam), com a participação do Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e publicado em setembro de 1992. Seu período de execução é compreendido entre os anos de 1992 e 1995 (BRASIL, 1992).

²¹ Como se trata de um segundo documento elaborado pelo governo brasileiro referente à atividade turística, algumas comparações devem ser feitas em relação ao primeiro plano – 1977 – não apenas, por estar situado em outro contexto, mas, também, por poder apresentar um foco diferenciado.

À época, as mídias nacionais e internacionais discutiam assuntos relacionados ao meio ambiente constantemente, instituindo um novo paradigma para as questões envolvendo a natureza. Também no ano de 1992, ocorria a Rio 92²². Temas como proteção e conservação figuravam como pauta das agendas entre os chefes de estados e especialistas. A Amazônia, por sua vez, se tornou um dos assuntos mais debatidos por ser a maior floresta equatorial do planeta e um dos ecossistemas com maior fauna e flora.

Esse cenário se tornou propício para o governo brasileiro da época pensar numa estratégia que envolvesse o crescimento econômico com sustentabilidade. Ao turismo em áreas tropicais, a qualificação do consumo passava a ser de responsabilidade do Estado, mas com influência do mercado (FIGUEIREDO, 1999); para a Amazônia, esse discurso se tornara uma possível alavanca para a região sair de seu atraso econômico e diminuir a distância entre as demais regiões do país. A floresta, portanto, aparece como o principal recurso para a transformação socioeconômica e o turismo o veículo desse processo. No entanto, elaborar um plano de turismo na tentativa de sintetizar o discurso pró-natureza envolveu um esforço técnico por parte dos órgãos competentes e demais agentes envolvidos. Tal discurso empregava, por sua vez, a instigação da relação entre economia e preservação da natureza²³.

A mudança no discurso é o primeiro elemento de destaque no plano. Se no anterior a natureza era suporte para o desenvolvimento da atividade, neste ela é a condição, meio e produto da prática turística. Dessa forma, a ambientalização na floresta amazônica com tudo o que isso podia significar de “natural” deveria ser um elemento a ser perseguido e aplicado pelos interessados em desenvolver o turismo na região. No primeiro plano, a dimensão urbana era muito forte, intensificando-se o uso dos polos e centros (BRASIL, 1977). Já no segundo plano, as principais cidades se tornaram o suporte para o conhecimento da floresta. Em sua mensagem de apresentação, afirma-se no documento que o

²² Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra.

²³ Deve-se deixar claro que essa relação entre o concebido e o vivido não é exclusividade de documentos como o plano de turismo. Mas, outras situações que envolvem fenômenos sociais são claramente possíveis.

PTA é um desejo da comunidade regional, sem, no entanto, especificar quem seja:

O PTA consolida as aspirações da comunidade regional, no sentido de vislumbrar novos horizontes para esse segmento econômico, notadamente, no que diz respeito às ações que devem ser implementadas numa atuação conjunta dos setores público e privado, com vistas a transformar esse panorama e viabilizar o desenvolvimento dos polos turísticos e regionais (BRASIL, 1992, p. 3)²⁴.

Não apenas a afirmação da aspiração da comunidade regional, mas também a ideia de parceria público-privada está mantida nessa versão do plano. Além disso, a estratégia de pensar a região por meio dos polos de desenvolvimento permanece como no documento anterior, mostrando, assim, um alinhamento com esse tipo de abordagem teórica e a tentativa de implementá-la.

O PTA do governo Collor encarava o turismo como uma atividade global e propulsora do crescimento econômico, “possibilitando recursos financeiros gerados por esse fluxo de viajantes (...)” (BRASIL, 1992, p. 5). Dessa forma, na medida e intensidade em que essa atividade ocorre em outros países, isso deve ser aplicado ao Brasil com o mesmo propósito, justificando, por conseguinte, o empenho técnico e político por parte do Estado. O plano é uma forma de legitimá-lo e isso ainda é mais justificável com a utilização das ideias de que o turismo é uma atividade geradora de divisas com baixo impacto na natureza:

Por outro lado, com a importância que tem, hoje, a questão ecológica e, considerando que o turismo, quando bem planejado, é capaz de minimizar os impactos ambientais, esse segmento econômico passou a ser incluído entre as alternativas de desenvolvimento sustentado (BRASIL, 1992, p. 5).

No que se refere à opção metodológica para a composição do PTA, dois pontos são relevantes. O primeiro deles é o de reconhecer o ecoturismo como segmento do turismo mais viável para o desenvolvimento da atividade. Por meio dele, possibilita-se o acesso ao interior da floresta (BRASIL, 1992) com a possibilidade de se intensificar outro tipo de fluxo turístico no Brasil e,

²⁴ Mensagem proferida pelo então superintendente Alcyr Meira.

principalmente, na Amazônia. O segundo ponto reside na manutenção dos polos turísticos. Essa ideia é mantida, ao menos porque os polos são lugares que permitiriam a relação inter-regional e internacional, de acordo com as ideias do governo federal. Dependendo da realidade, eles concentrariam a infraestrutura necessária para o conhecimento da floresta. Para além disso, o elemento diferenciador desse documento em relação ao primeiro plano residiu na capacidade de potencializar a realidade existente do setor turístico da Amazônia. Em outras palavras, não houve um esforço em inventariar o turismo na região, mas de reforçar o que já existe mediante a abordagem do ecoturismo como segmento de difusão no mercado:

Optou-se, nesse trabalho, por uma linha metodológica mais pragmática. Ao invés de um alentado inventário das potencialidades turísticas – tão comum em trabalhos dessa natureza – procurou-se abordar aspectos da realidade regional que lancem luz sobre a forma de maximizar a participação desse setor no processo de desenvolvimento da Amazônia. Hoje, essa participação é muito pequena (BRASIL, 1992, p. 6).

Essa interpretação do território nos permite uma leitura mais dinâmica do turismo, mas, ao mesmo tempo, conservadora. A ideia da maximização das condições já existentes significa maiores investimentos em agentes tradicionais do *trade*, diga-se de passagem, as grandes operadoras do setor. Por essa perspectiva, não há a intenção de investir no chamado ecoturismo de base (RODRIGUES, 2003; NEIMAN e MENDONÇA, 2005) ou, ao menos, que se possa investir em diferentes agentes com poderes de decisão para além daqueles do circuito superior da economia. Por outro lado, o fato de não inventariar revela uma redução de custo por parte dos órgãos competentes, ao mesmo tempo em que não se possibilita a descoberta de novas potencialidades do território turístico, ficando o ordenamento territorial da atividade configurado nos polos. O plano é enfático ao afirmar que: “do ponto de vista estratégico, é necessário equacionar essa situação, redimensionando a oferta de equipamentos e serviços para atender às exigências do mercado consumidor” (BRASIL, 1992, p. 6). Da mesma forma, afirma-se que:

O Plano de Turismo da Amazônia – PTA, nesse contexto, serve como aglutinador das políticas públicas e dos programas empresariais,

articulando as ações, em torno das atividades que ocasionem a revitalização do produto turístico regional, dando-lhes mais poder de competir no mercado (BRASIL, 1992, p. 6).

No que se refere às diretrizes do documento, o PTA fundamenta seu pensamento em cinco eixos. O primeiro deles se assenta na ideia do turismo ecologicamente sustentável. Segundo o que consta no plano, a conservação do meio ambiente é a diretriz prática para o desenvolvimento da atividade. Essa também é “uma forma de garantir a atratividade do produto turístico regional” (BRASIL, 1992, p. 7). Ainda segundo o que consta no PTA, seria a forma “economicamente viável” (BRASIL, 1992) para o desenvolvimento de uma região como a Amazônia.

O segundo eixo se refere à revitalização do *trade* da região. Nessa diretriz, dois outros elementos são presentes, qual seja, o de firmar a cooperação entre entidades públicas e privadas e o outro de se adequar a uma demanda, relacionada, pois, às estruturas padronizadas do consumo do turismo.

O terceiro eixo está na maximização e aproveitamento dos recursos naturais e culturais necessários para o turismo receptivo. Nesse caso, “o turista que visita a Amazônia, não tem a dimensão do seu potencial natural e cultural” (BRASIL, 1992, p. 7). A intenção, por sua vez, é a de aproveitar a presença de turistas de forma maciça para organizar roteiros, promovendo um amplo processo de interiorização do território. A floresta, por assim dizer, deve ser conhecida de forma mais intensa.

O quarto eixo diz respeito à integração dos roteiros, feitos de forma regional. Segundo o documento, para que haja uma melhor comercialização do produto, deve-se evitar o isolacionismo entre os polos, estimulando a conexão entre eles. A ideia é romper com uma imagem homogênea da região, explorando-se a pluralidade cultural (saberes, tradições e folclore), natural (clima, relevo e vegetação) e patrimonial (história, relações e monumentos).

O quinto eixo componente das diretrizes do PTA faz referência à imagem da Amazônia “como destino das correntes turísticas” (BRASIL, 1992, p. 8). Esse componente é um dos mais intensificados em planos de desenvolvimento, sua justificativa reside na influência que a paisagem pode causar na demanda. Por

meio dela, a síntese entre o desejo da viagem e o lugar é assegurada pela propaganda, marketing e publicidade²⁵, sendo esse esforço feito em conjunto – público e privado.

Os objetivos do PTA são apresentados no Quadro 4.

²⁵ Segundo Gomes (2001), basicamente, a diferença entre propaganda, marketing e publicidade reside na finalidade entre esses elementos. Aquele último reúne elementos da informação associados à capacidade persuasiva de alguma coisa ou fenômeno; já o marketing diz respeito à cadeia processual de um produto, envolvendo análise, controle de programas, intercâmbio entre as partes envolvidas, comercialização, preço, distribuição etc. Por sua vez, a propaganda reúne os elementos contidos na publicidade com a intenção comercial.

Quadro 4: Objetivos do Plano de Turismo da Amazônia na era Collor.

Objetivos	Comentários
a) Tornar o produto turístico regional mais competitivo no mercado nacional e internacional	Esse objetivo tem por finalidade o fortalecimento dos atrativos turísticos a que o documento se refere, como produto devido sua pouca inserção no mercado nacional e internacional. Seguindo a linha metodológica escolhida pelo plano, o produto turístico é o primeiro passo para promover o redirecionamento de fluxos turísticos para uma fração do território em detrimento de outros. Além disso, a influência da natureza (floresta amazônica), bem como a ideia de promoção do lugar ou guerra dos lugares, conforme Carlos (2007) ou, ainda, conforme Ianni (1995) se reporta, como sendo o momento de desenraizar mercadorias é uma leitura a ser feita.
b) Diversificar a oferta de equipamentos e serviços turísticos na região	Esse é um dos pontos mais frágeis constatados pelo documento, mesmo sem considerar o inventário como procedimento básico. Segundo o PTA, os equipamentos e serviços não oferecem uma densidade quantitativa e qualitativa necessária para relacionar oferta e demanda. Além do mais, a diversificação deve seguir os moldes do chamado turismo de massa, principalmente, aquele dos padrões globalizados. No entanto, a difícil tarefa é associar tais padrões (urbanos) com a dimensão que a floresta oferece é um dos desafios do plano.
c) Fomentar o aperfeiçoamento dos serviços no mercado pelas empresas turísticas regionais	Esse objetivo se relaciona diretamente ao anterior, mas reforça a ideia do empresariamento tradicional (cadeias hoteleiras e operadoras de turismo consolidadas) como modelo para a execução de serviços. Essa proposta, por assim dizer, não considera diversas outras formas de organizações econômicas como as cooperativas de baixo custo, diversas comunidades interessadas, entre outros. Esse objetivo acaba por se assemelhar à uma política econômica de um circuito superior da economia (SANTOS, 2008) ²⁶
d) Incentivar a consolidação dos polos turísticos em desenvolvimento e potenciais da Amazônia	O incentivo aos polos revela a opção por manter a mesma regionalização concebida no primeiro plano de 1977 (BRASIL, 1977), por conseguinte, o sentido de região e de organização do território para fins turísticos. Nesse contexto, a escala regional se tornou privilegiada em relação às demais (aos moldes do plano anterior, por isso a ideia de consolidação é citada).
e) Oportunizar a comercialização dos “pacotes”, no âmbito do turismo receptivo, visando ao incremento do fluxo turístico	Os pacotes são formas de padronizar o turismo na região. A intenção do governo, à época, era de criar mecanismos comerciais que facilitassem o reconhecimento da Amazônia no <i>trade</i> . Os pacotes deveriam apresentar a marca “Amazônia” por meio do ecoturismo. Essa, portanto, era a forma de conhecimento dos lugares.
f) Aumentar a taxa de permanência e gasto médio dos turistas nos núcleos receptores	Do ponto de vista da comercialização, o turismo na Amazônia enfrentaria dificuldades visto o pouco tempo de permanência dos turistas. O sentido da permanência se relaciona com a ideia de atrativo. Sendo a floresta o principal recurso e insígnia do plano, o turista deveria ser levado ao conhecimento das principais cidades (polos e centros), assim como o que a “natureza” e seu tempo lento poderiam oferecer.
g) Incentivar a captação dos investimentos turísticos para a implantação de novos empreendimentos	A captação dos investimentos segue os padrões do que fora desenvolvido no objetivo “c”, portanto, a escala escolhida reflete os desejos das empresas tradicionais do setor. No entanto, o diferencial, naquele momento insere a floresta (e sua dimensão não urbana) como elemento considerável nesse processo.

Fonte: adaptado de Brasil (1992).

Elaboração: Elaborado pelo autor (2016).

²⁶ Reconhece-se que a ideia de circuito inferior e superior da economia vem passando por transformações significativas nas últimas décadas e que, assim, nem sempre práticas de agentes não hegemônicos podem ser associadas ao circuito inferior. Mas, o que se promove no plano é claramente identificado com agentes – cuja estrutura organizacional compõe o circuito superior da economia – ou seja, trata-se do empresariado estabelecido no turismo regional, nacional e internacional cujo o objetivo principal é a acumulação de capital a partir da atividade turística.

Figueiredo (1999) afirma que, diante desse contexto, o paradigma da sustentabilidade se assentou como modelo de desenvolvimento para muitos: comunidade científica, pessoas em geral e as instituições governamentais. Esse pensamento, segundo o autor, demonstrara sinais de modernidade e preocupação social frente a um “passado criticado por ideias não-democráticas” (FIGUEIREDO, 1999, p. 86).

Figueiredo (1999) ainda relata de forma crítica a abordagem que o Estado brasileiro tomara em relação à concepção de turismo para a Amazônia. Segundo ele, o ponto de partida reside no “potencial não explorado” que a região possui. O governo, à época, planejaria investimentos tomando a floresta como recurso e “como bom negócio” (FIGUEIREDO, 1999, p. 106). O mesmo autor ainda afirma que:

(...) o desenvolvimento sustentável aparece no argumento que o turismo ecológico pode promover uma justificação econômica para a conservação de áreas naturais com o mínimo de modificação (colaborando em parte com a ideia de *valor em si* da floresta (FIGUEIREDO, 1999, p. 107, **grifo do autor**).

Apresentados os objetivos, o PTA apresenta o turismo como uma estratégia de desenvolvimento regional, elevando, inclusive, a condição setorial²⁷ que essa atividade possui como elemento difusor da transformação social. Para tanto, o plano se refere a esse processo como uma condição para a modernização da Amazônia (BRASIL, 1992).

Por outro lado, há, também, um reconhecimento das medidas tomadas pelo Estado brasileiro em contextos anteriores como sendo de pouca eficácia na mitigação dos problemas sociais e melhor redistribuição da riqueza, embora isso não seja explorado de forma mais aprofundada no referido documento. O plano destaca os grandes projetos de exploração mineral e os demais incentivos governamentais feitos anteriormente ao contexto de elaboração e implementação do PTA:

Essas políticas, embora tenham contribuído para a elevação da taxa de crescimento da renda regional, não têm conseguido apresentar uma melhoria significativa no padrão sócio-econômico da Amazônia.

²⁷ A ideia exposta se refere ao turismo como um setor da economia, assim como agricultura e indústria, por exemplo.

Considerável parcela da população não usufrui dos frutos desse processo de crescimento econômico, principalmente, a que habita as áreas mais distantes, fora da atuação dos grandes projetos (BRASIL, 1992, p. 9).

Dada essas circunstâncias, o turismo, segundo o documento, seria uma atividade alternativa que possibilitaria um novo paradigma de desenvolvimento, calcado na exploração sustentável dos recursos naturais. Na esteira desse processo, o plano utiliza o argumento da viabilidade econômico-sustentável desse empreendimento para reverter o papel imputado à região amazônica nos fluxos econômicos nacionais e internacionais da Amazônia, uma espécie de reconhecimento das funções ligadas à divisão internacional e territorial do trabalho:

Por outro lado, os efeitos multiplicadores da exploração dos recursos naturais regionais ocorrem em áreas mais desenvolvidas do país e do exterior, devido ao reduzido grau de processamento industrial que esses recursos sofrem, internamente. Isso impede o crescimento do mercado interno que poderia ter reflexos positivos, na elevação dos níveis de renda e emprego. Inibe, também, uma dinamização da estrutura produtiva regional que, ainda, se apresenta desarticulada e arcaica, em diversos segmentos da atividade econômica (BRASIL, 1992, p. 10).

O contexto utilizado pelo plano de turismo da Amazônia não toma como parâmetros apenas as questões ligadas aos problemas resultantes das escolhas econômicas feitas pelo estado brasileiro, mas os debates social e ambiental são citados no documento como elemento condicionante para se pensar e executar outro modelo de aproveitamento dos recursos socioambientais que a região pode oferecer. Entretanto, não sendo diferente do exposto anteriormente, as questões ligadas aos conflitos sociais são, apenas, apontadas, deixando ao turismo uma das alternativas de se captar as potencialidades (BRASIL, 1992).

A tentativa empregada pelo Plano de Turismo da Amazônia, no início dos anos 1990, era a de projetar um modelo de turismo de baixo impacto na natureza. O documento, inclusive, revela ser importante executar o “binômio tecnologia-ecologia” (BRASIL, 1992, p. 10), por meio do segmento turismo ecológico²⁸. A relação entre tecnologia e ecologia remete ao paradoxo da política

²⁸ Parece não haver consenso no debate acerca da diferença entre turismo ecológico e ecoturismo. Pires (1998), por exemplo, afirma que a mudança segue os interesses dos grupos que operam sobre esse segmento, chamando-o de “interesse social”. O autor categoriza em seis

de ocupação territorial sobre a qual se refere Becker (1998). Para essa autora, o debate sobre os recursos que a Amazônia oferece gera polêmica por se situar no limite entre o aproveitamento e a conservação da natureza. Devido a região alçar escalas fora dos limites político-administrativos do estado brasileiro, a pressão sobre o “tipo ideal de desenvolvimento” faz com que o governo elabore estratégias para melhor definir a ocupação do território. Apesar do peso que uma atividade como o turismo pode exercer em uma região como a Amazônia, o PTA se torna uma tentativa de legitimar todo esse processo, mas dentro de uma estrutura que lembra a ideia de modernização conservadora (BECKER e EGLER, 1993).

O PTA ainda apresenta outras seções estruturantes para sua aplicação prática. Uma delas diz respeito ao “marco referencial das políticas públicas” (BRASIL, 1992, p. 14). Nela, reafirma-se a condição estratégica e o papel de transformação regional que o turismo possui. Segundo o documento e com base no Plano de Desenvolvimento da Amazônia para os anos de 1992-1995²⁹, o turismo surge como programa prioritário e tem nele a visão de um “suporte econômico de uma nova sociedade regional” (BRASIL, 1992, p. 16). Dentro desses parâmetros, o governo federal da época escolheu o enfoque regional como forma de materializar a concepção de turismo pré-estabelecida (SERRA, 2007). Entretanto, não se mencionam linhas de planejamento articuladas com os órgãos estaduais de políticas de turismo, centralizando-se, portanto, tanto a elaboração quanto a decisão dos investimentos.

A segunda e a terceira estruturas assentam-se nas escolhas do ecoturismo como parâmetro de “consciência social” (BRASIL, 1992, p. 17) e os polos regionais como estratégia espacial. Ao ecoturismo, o documento reafirma que o perfil do ecoturista se adequa às expectativas do consumidor:

Considerando, no entanto, o potencial da demanda e as tendências do mercado, parece natural conduzir os esforços promocionais e a

subtipos: *trade* turístico (empresas ligadas à comercialização do segmento); governo (organismos oficiais como o Mtur); populações (residentes nos destinos turísticos); público turista e meio acadêmico (pesquisa e reflexão sobre o tema).

²⁹ Documento elaborado pela Sudam. BRASIL. **Plano de desenvolvimento da Amazônia-PDA, 1992-1995**: resumo executivo: Sudam. Belém, 1991.

adequação dos empreendimentos existentes ou projetados, para as expectativas do consumidor e não dos conceitos que, porventura, existam, a nível local ou nacional (BRASIL, 1992, p. 17).

A ideia de confirmar os polos regionais se tornou emblemática ao ponto de ser institucionalizada por meio de normativas, constituindo-se como estratégia institucionalizada e de alcance federal. Manaus e Belém ainda continuam como polos consolidados. À Belém, a dimensão metropolitana é considerada como estratégica para investimentos nesse segmento. Além delas, o PTA ainda classifica polos em desenvolvimento (onde há, minimamente, um suporte para recepção da demanda) e os polos turísticos potenciais (aqueles que apenas oferecem o atrativo sem relação qualitativa com a cadeia produtiva do turismo).

Ao término do governo Collor, as medidas governamentais relacionadas ao turismo não tiveram uma sequência específica para a Amazônia, cabendo aos governos posteriores a publicação de programas, projetos de planos e a elaboração de documento para todo o território federal, não somente para a região amazônica, em especial. Nesse sentido, as diretrizes se tornaram universais, seguindo, porém, as especificidades das macrorregiões brasileiras. Essa medida, ainda que possa parecer um tanto quanto distante, torna-se um parâmetro para compreender como o estado do Pará, por meio de seu governo, criou em 2001 o primeiro plano de turismo do Pará, conservando-se algumas estratégias espaciais como aquelas baseadas na regionalização e na teoria dos polos, como as que foram aplicadas nos planos anteriores (BRASIL, 1977; 1992).

O governo federal, a partir dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, não deu continuidade à elaboração de planos de desenvolvimento do turismo para a região amazônica, de forma específica, o que, por outro lado, não significou que o Estado brasileiro não tenha prosseguido com políticas específicas para esse segmento.

2.5. O programa de ecoturismo como modelo de desenvolvimento de turismo em âmbito federal: governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

O ecoturismo passou a ser o prisma pelo qual o governo federal poderia desenvolver a atividade turística em seu território, ainda que não fosse a única modalidade ou segmento. No entanto, por meio dele, uma série de mudanças ocorreu na política para este setor no que se refere ao planejamento, gestão, recursos e escala de atuação no território. Para alcançar a condição, o governo lança mão de artifícios e instrumentos legais para sua devida legitimidade, sendo o primeiro deles as “diretrizes para uma política nacional de ecoturismo” (BRASIL, 1994)³⁰. Notadamente, tais diretrizes receberam influências da onda verde disseminada no mundo (HAOUR, 1999) e, principalmente, na Rio-92.

A mensagem do então presidente Fernando Henrique Cardoso torna clara a intenção ao se elaborar esse documento, a saber, a da:

(...) definição de uma política voltada à melhoria da qualidade de vida da população, com a preocupação de manutenção do patrimônio ambiental como um legado cultural, apontando caminhos para o desenvolvimento sustentável da atividade turística no Brasil (BRASIL, 1994, p. 4).

Inicialmente, o referido documento apresenta dois elementos que marcam a estrutura das diretrizes, sendo o primeiro, que afirma ser importante o debate democrático “de forma a acomodar adequadamente as peculiaridades de cada ecossistema e de cada traço da cultura popular brasileira” (BRASIL, 1994, p. 6) e o segundo, que afirma ser o ecoturismo “um dos mais inteligentes instrumentos de viabilização econômica para o gerenciamento **correto** dos recursos naturais (...)” (BRASIL, 1994, p. 6). As afirmativas se tornam contundentes, pois, como o próprio documento aponta, até o presente momento o “ecoturismo é uma atividade ainda desordenada” (BRASIL, 1994, p. 9). Nesse sentido, as diretrizes afirmam, por sua

³⁰ Como a intenção é analisar os documentos e como é feito o planejamento turístico no território, a partir dessa seção em diante, não necessariamente as análises apresentadas serão contingenciadas para a Amazônia, ou, especificamente, para o Pará, mantendo a explicação de acordo com os parâmetros que os documentos exigiram. No que se refere a este documento, ele fora elaborado na gestão do presidente Itamar Franco (1992-1994) e finalizado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

vez, duas coisas: o mercado tem liberdade para conceber de que forma o ecoturismo atua no território e, por outro lado, o governo brasileiro precisa criar mecanismos eficazes de gestão do território a partir de um conjunto de normas e regras estabelecidas pelo Estado.

Se, no documento anterior – Plano de Turismo da Amazônia –, o ecoturismo se tornava um elemento central no que se refere ao aproveitamento dos recursos naturais, a exemplo da Amazônia, neste há uma preocupação (em tese) em associar natureza e sociedade, na tentativa de superar o discurso “ecocêntrico”, muito influenciado pelos setores mais conservadores do debate que envolve questões de sustentabilidade. O documento possui uma seção intitulada “conceituação”, a qual define o ecoturismo da seguinte forma:

Um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar da população envolvida (BRASIL, 1994, p. 19)³¹.

Entretanto, mesmo seguindo a linha de uma diretriz para o aperfeiçoamento de uma política nacional ao tratar da construção democrática das ideias, o mesmo documento – em seu anexo VIII, que trata da participação dos grupos que efetivamente elaboraram as diretrizes – não cita a participação de demais agentes a não ser os representantes do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), colaboradores e contribuintes como Basa, Sudam, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) entre outros. Sobre os representantes das comunidades diretamente envolvidas, não há menção no texto (BRASIL, 1994). Na seção “Atores diretamente envolvidos” (BRASIL, 1994, p. 33), ressalta-se no documento o papel de cada um dos segmentos, destacando-se o papel da iniciativa privada sendo “preponderante na consolidação do ecoturismo como instrumento de crescimento econômico” (BRASIL, 1994, p. 33); às organizações não-governamentais – ONGs – cabe a

³¹ Mesmo que o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” afirme essa sentença como conceito, na realidade, ela é uma definição, segundo as ideias de Vallée (2013). Para esse autor, um conceito parte de questões universais, abstratas. Por conseguinte, são invariantes relacionados a uma categoria, respeitado seu devido critério.

divulgação na literatura especializada no assunto e às comunidades se reservam a participação “desde seu estágio mais preliminar de planejamento até sua implementação e operação” (BRASIL, 1994, p. 33), sem, no entanto, apresentar de que forma isso ocorre.

A iniciativa do governo federal em implantar o Proecotur como programa voltado para o aproveitamento dos recursos socionaturais da Amazônia ganhou mais intensidade à medida que os setores público-privados tinham nessa proposta uma forma mais eficiente de alavancar o crescimento econômico da região pelo que ela representaria ao Brasil e ao mundo. Em outras palavras, a dimensão da natureza ganhara contornos bem definidos e cada vez o status de região provedora de recursos deveria passar por uma reformulação na sua concepção, na tentativa de diminuir a distância entre as demais regiões ricas do território brasileiro. Em 1997, um documento vinculado ao Proecotur intitulado “Carta Consulta” (BRASIL, 1997) apresentava alguns resultados de trabalhos já desenvolvidos como oficinas e, ao mesmo tempo, indicava o custo total do que foi chamado de “Pré-investimento”.

A Carta-Consulta segue, basicamente, a mesma estrutura dos demais documentos e planos já elaborados, mas com o foco mais reduzido do que os demais, centralizando-se nos investimentos e agentes econômicos envolvidos no processo de desenvolvimento do ecoturismo. Em especial, esta Carta-Consulta se volta para a Amazônia, sendo esta uma região estratégica na política de turismo do governo federal da época.

O primeiro elemento referente à Carta se tratava da “descrição da situação do problema” (BRASIL, 1997, p. 1). Nele, as mesmas questões que situavam o debate a respeito da exploração indevida dos recursos naturais da região permanecem. Cita-se uma nova política nacional integrada para a Amazônia (PNIAL) como “estratégia de desenvolvimento, centrada no respeito à diversidade interna, à articulação das dimensões econômica, social e ambiental e à redução dos conflitos e desigualdades regionais” (BRASIL, 1997, p. 2). Segundo o documento, o ecoturismo é um dos reflexos da nova forma de se perceber como se conjugam valores naturais e culturais (abundantes na Amazônia) com as mudanças ocorridas na estrutura técnico-produtiva, bem

como na organização da produção e do trabalho. Cria-se, assim, outra perspectiva, a de

um modelo de poupança e valorização dos recursos naturais, na potencialização das vantagens comparativas dos lugares e na descentralização, compreendida esta como a parceria entre todos os interessados no processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1997, p. 2).

Entre os temas representados, a descentralização da gestão se torna novidade em relação às demais propostas de desenvolvimento já elaboradas pelo governo³². A relação institucional entre as esferas de governo passa a ser compreendida a partir das diretrizes criadas pelo governo federal com as estratégias de gestão e planejamento executadas pelos municípios interessados em empreender o ecoturismo. A espacialidade das ações, além de ter nos municípios sua intervenção no território, é elaborada e implementada, principalmente, pelo setor privado, por meio de incentivos. Para tanto, a Carta-consulta torna essa ideia substancial para que haja a superação de “paradigmas tradicionais de projetos de desenvolvimento regional” (BRASIL, 1997, p. 4).

O segundo elemento que se pode apreender é a convergência dos diversos agentes sociais interessados no ecoturismo. Por meio de “oficinas de conscientização”, a Carta-consulta afirma ser importante a proteção dos atrativos turísticos da região; esse intuito, diga-se de passagem, está esclarecido na seção “Fase de Pré-Investimento” (BRASIL, 1997, p. 7). Essa ideia tem nos polos a sua forma de regionalização. O documento afirma, por sua vez, que a proteção dos atrativos turísticos deve levar em consideração a participação das comunidades residentes. Mas, não apresenta ou detalha o tipo de participação.

O terceiro elemento recai sobre a forte presença do setor privado, encarregado de levar a cabo a implementação das atividades geradoras do crescimento econômico, segundo os parâmetros da Carta. Esse procedimento

³² O debate sobre a descentralização é um dos temas muito discutidos, principalmente, a partir dos anos 1990. Arretche (1996), por exemplo, afirma que diversas correntes do pensamento parecem convergir para o consenso – ou articulação positiva das propostas – de que a democracia se torna mais eficiente a partir da descentralização da gestão pública. Essa seria, também, uma das formas mais eficientes de se resolver problemas do Estado. Propostas como o ecoturismo, portanto, estariam na esteira desse processo, sendo encabeçadas pelos municípios.

está descrito em três objetivos da fase de pré-investimentos, sendo todos eles necessários para a criação de um ambiente de estabilidade para investimentos (BRASIL, 1997).

A Carta-consulta apresenta a seção “etapas já realizadas”, publicando, dessa forma, um dos resultados esperados quando do lançamento de planos de desenvolvimento. A ideia é mostrar ao público o processamento das ações concebidas. Entre elas, as oficinas são as que se destacam. Uma delas, intitulada “Oficina de Ecoturismo” tem por objetivo formar a massa crítica responsável pela divulgação das ideias do programa, envolvendo: comunidades localizadas em destinos ecoturísticos, comunidades indígenas, comunidades extrativistas e comunidades internacionais (BRASIL, 1997).

Antes do detalhamento do orçamento, cronograma de execução e demais elementos constantes na Carta-consulta que delimitam o processamento dos investimentos, a seção “Informações sobre os impactos ambientais” (BRASIL, 1997, p. 18) apresenta uma lista de precauções que os gestores públicos devem tomar quando da execução dos empreendimentos de ecoturismo. A ideia central se situa na conservação e preservação da natureza, mostrando-se, pois, como uma forma de se explicitar sua concepção e a maneira como ela deve ser conduzida pelos setores envolvidos e, conseqüentemente, turistas e comunidades. Entretanto, esquivando-se de possíveis problemas gerados pela migração para áreas de interesse ecoturístico, o referido documento expõe ideias com o sentido de proteção ou contenção do que se intitula “mobilidade sequencial”:

Impedir o fenômeno da mobilidade sequencial³³. Este fenômeno, uma vez iniciado, é extremamente difícil de se conter e pode levar à inviabilização do empreendimento e a danos ambientais inaceitáveis. Não se pode dar ênfase suficiente à necessidade de evitar energicamente qualquer assentamento irregular próximo às áreas dos pólos, por meio da manutenção da inviolabilidade absoluta dos limites das áreas protegidas e do controle permanente de todos os meios de acesso ao seu interior. Novamente, os planos diretores dos polos

³³ Ainda que não se configure como um conceito científico estabelecido, a ideia de “mobilidade sequencial” tratada no documento indica toda mobilidade ou migração em massa para as áreas de interesse ecoturístico.

deverão prever o crescimento populacional a curto, médio e longo prazos esperando como consequência da implantação do PROECOTUR. Deverão planejar a ocupação do solo nos pólos, para comportar esse crescimento de forma ordenada e deverão prever as demandas por infraestrutura geradas pelo mesmo, estabelecendo mecanismos para o financiamento dessa estrutura por parte dos beneficiários econômicos do pólo. Em outras palavras, o principal objetivo dos planos diretores deverá ser a criação de mecanismos que ordenem o desenvolvimento e ocupação do solo nos pólos de forma a garantir a qualidade de vida da população local e que obriguem os empreendimentos que se beneficiarão com o PROECOTUR a internalizar os custos sociais e ambientais de sua implantação (BRASIL, 1997, p. 20).

A ideia defendida se apresenta como um controle social por meio da migração. Pelo documento, considera-se o peso relevante dos empreendimentos ecoturísticos como objetos espaciais dotados de significativa infraestrutura capazes de atrair massivamente um contingente de migrantes que possam servir de suporte para a construção dos empreendimentos, ao mesmo tempo que isso pode gerar demanda excessiva não capitaneada pelo empreendimento, gerando, por sua vez, excesso de contingente populacional, proporcionando desequilíbrio ou maior pressão na natureza.

Tal situação se aproxima do debate que Porto-Gonçalves (2004, 2006) estabelece para o conceito de pegada ecológica. Segundo esse autor, o debate sobre esse tema é feito de forma absoluta, sem a devida relativização entre as regiões do planeta que mais consomem recursos naturais – países ricos e desenvolvidos – contra aqueles que não consomem na mesma proporção que os primeiros. No íterim desse processo, as regiões pobres do planeta devem se comprometer com a proteção de seus recursos (da superfície terrestre como do subsolo) submetendo-se a regras do circuito mundial do consumo, ditadas pelo ritmo de produção e consumo dos países ricos. Dessa forma, o imaginário de um tipo de comportamento da relação sociedade-natureza se instauraria como paradigma mundial, influenciando governos que não possuem a mesma pegada ecológica. Outras duas questões podem ser apreendidas daquela afirmação. A primeira delas se assenta na real possibilidade de empreendimentos ecoturísticos transformarem a região a ponto de causarem ondas migratórias; a segunda se direciona para o questionamento da integração homem – meio ou sociedade – natureza ao afirmar que os polos devem prever

o crescimento populacional de forma ordenada. Tais debates ensejam discussões tanto sobre o escopo do documento como sua própria natureza.

Em 1998, o governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal³⁴, em conjunto com a Secretaria de Coordenação da Amazônia, lança as “Propostas de Pré-investimentos” do Proecotur (BRASIL, 1998). Nesse documento, o Núcleo de Gestão é responsável pelas decisões relativas ao Proecotur, gerenciando, também, as propostas de pré-investimentos (BRASIL, 1998). A partir desse núcleo – em âmbito federal – a hierarquia das execuções deveria ser seguida em articulação com os estados por meio dos grupos técnicos operacionais (GTOs). Assim, cada polo (estado) deveria executar as tarefas de acordo com as decisões tomadas pelo núcleo designado pelo Ministério do Meio Ambiente. As secretarias estaduais de turismo seriam as responsáveis pelos trabalhos.

A estrutura do documento se assemelha aos demais anteriormente elaborados. No entanto, há uma diferença que reside na sua aplicabilidade, de natureza mais prática em que julga a operacionalidade dos empreendimentos, já considerando as estratégias de desenvolvimento e ação. As diretrizes são mantidas, bem como os objetivos da Carta-consulta (BRASIL, 1997), mas a dimensão do investimento é bem mais evidente. Ainda assim, pode-se depreender duas interpretações desse tipo de documento, sendo a primeira referente à disponibilidade do governo brasileiro em investir nesse segmento do turismo, desencadeando um maior fluxo de ações provenientes da política de turismo adotada. A segunda coisa é o ritmo empresarial que cerca as ações decisivas. Eles estão relacionados à “estrutura do núcleo de gestão do Proecotur” (BRASIL, 1998, p. 12). Nessa seção, a ideia é exibir o maior número possível de bens e serviços destinados ao aparelhamento dos lugares que possuem os atrativos ecoturísticos. Isso ocorre, tanto no nível institucional (que envolve as instituições governamentais, por exemplo), como na relação com os agentes privados, interessados nos investimentos desse porte. Elementos fundamentais como “orçamento”; “estudo qualitativo de mercado”; “assessoria

³⁴ Atualmente, Ministério do Meio Ambiente – MMA.

técnica para empreendimentos ecoturísticos”, entre outros, justificam o interesse do governo na transformação do território por meio de tal atividade.

Quanto à ideia de integração das comunidades regionais onde os empreendimentos poderiam ser realizados, a seção “Atividades de educação ambiental e difusão do ecoturismo” (BRASIL, 1998, p. 20) seria responsável por esse segmento. A sugestão feita no documento oferece uma ideia de racionalidade diferente do que seria o hábito ou cotidiano das pessoas ao classificá-los como usuários de recursos naturais e necessitariam de cursos de capacitação. A ideia seria a de sustentar o significado de “ambientalmente correto”:

Nesse contexto, serão formatados cursos de capacitação para usuários de recursos naturais, para aqueles que atuam nos meios de comunicação e com comunicadores sociais e para moradores do entorno de áreas protegidas na promoção dos valores ligados ao uso responsável dos recursos naturais e culturais propiciando o aumento da qualidade de vida das populações afetadas, por meio da geração de trabalho e renda (BRASIL, 1998, p. 20).

O componente central do Proecotur não necessariamente se fixou como paradigma de política pública do governo federal para o turismo no Brasil. No entanto, a relação entre as esferas federal, estadual e municipal ganhou força com a possibilidade de se pensar a atividade turística de forma descentralizada, na qual os municípios se tornariam os protagonistas do planejamento, fazendo com que a matriz regional dos planejamentos governamentais desse lugar à ênfase na dimensão local, de forma gradual.

2.5.1 O programa nacional de municipalização do turismo - PNMT

Ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso houve a aplicação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)³⁵. A ideia do governo à época era dotar os municípios de informações capazes de gerar a autonomia no planejamento e gestão da atividade turística. Por meio de uma ampla rede de facilitadores (pessoas responsáveis pela divulgação da estratégia), o governo federal lançou a ideia de que não haveria melhor forma de sensibilizar os gestores públicos quanto à importância do turismo se não fosse por meio do desenvolvimento da atividade em escala local:

Como atividade que se desenvolve graças aos atrativos localizados, utilizando serviços e gerando impostos primordialmente municipais, nada mais adequado do que concentrar os processos de planejamento e de gerenciamento no município, procurando envolver ao máximo a sua comunidade, vinculando-a aos projetos a serem implantados (BRASIL, 1997, p. 11).

Na prática, o PNMT utilizou a estratégia da descentralização da gestão (ARRETCHE, 2012) na tentativa de obter eficiência no gerenciamento de atividades que possuem caráter expressivo no território e que não haveria interesse na centralização das decisões. Para tanto, o discurso da geração de emprego e renda é corroborado, naquele momento, pelo discurso da geração de impostos que, irremediavelmente, têm nos municípios o primeiro destino da arrecadação³⁶.

Um elemento considerado na proposta do PNMT foi o de despertar o que havia de “interesse turístico” nos municípios. Por estes meios, a responsabilidade passada às prefeituras continha um item a mais, não sendo, apenas, de gerenciar a atividade turística, mas, também, de reconhecer sua importância para a economia local, ao mesmo tempo em que repassava às

³⁵ Segundo Rejowski (1996), o PNMT fora lançado em 1992 sob a execução do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e da Embratur.

³⁶ Deve-se deixar claro que tais estratégias são típicas de planos de desenvolvimento, sendo em alguns mais reforçados. Naquele contexto, os elementos presentes nos discursos foram fortalecidos para haver adesão das prefeituras.

gestões locais o interesse de descobrir aquilo que poderia ser explorado turisticamente e, nesse sentido (em um plano ideal), integrar o *trade*, respeitando os seguintes princípios: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação (BRASIL, 1997b).

Os princípios norteadores do Proecotur permanecem no PNMT. No entanto, se aquele tinha ênfase na difusão de um ideário da conservação e da preservação da natureza, este, por sua vez, tem como escopo a gestão da atividade. Em outras palavras, o processo de descentralização não significava uma real transferência das responsabilidades com autonomia. De outra forma, era o governo federal difundindo ideias centrais – seu *modus operandi* – tendo as gestões locais como propagadoras das concepções do estado brasileiro no que se refere ao turismo. Ao mesmo tempo, manifestavam-se ideias favoráveis ao empreendedorismo visto a parceria com a iniciativa privada. A definição do programa se refere a um:

(...) processo de conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura do município, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (BRASIL, 1997 b, p. 12).

Diante disso, os objetivos do PNMT estavam na esfera do crescimento econômico, da descentralização das decisões envolvendo os segmentos sociais interessados; na promoção de uma nova forma de gerir o desenvolvimento das atividades por meio de novas técnicas de gestão e planejamento. O estímulo às relações público-privadas também era visado e, por fim, a elevação dos níveis de eficiência na prestação de serviços (BRASIL, 1997b).

A ação estratégica do PNMT se firmava diante de um aprofundamento das relações institucionais que envolviam tanto o governo federal como os municipais. Esse processo de interação entre as escalas do planejamento e da gestão permitia ao governo federal uma maior inserção do turismo como fenômeno legítimo e que devia ser um eixo considerado nos processos políticos em escala local. Alguns instrumentos político-administrativos eram, então,

elencados como necessários para o desenvolvimento da atividade como planos diretores municipais, comitês executivos estaduais do PNMT, conselhos municipais de turismo, fundos municipais e demais mecanismos legais para fomento e incentivo à atividade turística (BRASIL, 1997b).

Dois elementos estruturantes precisam ser destacados no PNMT. O primeiro deles se refere à metodologia utilizada pelo governo na aplicação do programa. O segundo se refere ao papel central do “facilitador”. No que se refere à metodologia, segundo o documento, o enfoque participativo foi adotado utilizando o Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOPP). Tal procedimento consiste:

(...) em “oficinas de capacitação”, composta por grupos de trabalho, em que todos os participantes, com base em perguntas ou em documentos orientadores, vão propondo a construção do conhecimento, a partir da realidade individual, que, no decorrer do processo sofre ajustes, correções, sugestões e novas interpretações (BRASIL, 1997 b, p. 21).

A principal justificativa apresentada no PNMT quanto à metodologia ZOPP se assenta na contribuição coletiva para a formação do conteúdo. Nessa tentativa feita pelos facilitadores, a ideia é suprimir os conflitos se estabelecendo o consenso nos grupos envolvidos “tornando efetiva a assimilação da informação e estabelecendo missões, etapas e tarefas práticas a serem cumpridas no desenvolvimento da rotina de trabalho” (BRASIL, 1997b, p. 21).

Sujeito central na disseminação da metodologia ZOPP, o facilitador é considerado um agente multiplicador, devendo ser nacional (ligado diretamente à Embratur), estadual (ligado às instituições parceiras do PNMT nos estados) e municipal (ligado diretamente às prefeituras e de segmentos representativos das comunidades) (BRASIL, 1997b). Não seria exagero afirmar que a figura do facilitador representava um forte elo de execução interescolar entre as esferas de governo para a atividade turística.

Estabelecida a metodologia, o PNMT é aplicado por meio de “capacitações” em oficinas que possuem como objetivos a conscientização e sensibilização dos agentes. A ideia do plano é dotar esses sujeitos de conhecimento técnico-burocrático e administrativo no controle do território do município. A partir dessa

estratégia, eles poderiam intervir de forma qualificada nos conselhos municipais e nos Fundos municipais voltados ao turismo.

O esforço do governo brasileiro entre os anos de 1995 e 2002 foi colocar em prática a atividade turística, perceptível em todo o território nacional. À Amazônia, somado ao Proecotur, o PNMT gerou visibilidade aos municípios interessados, mesmo com problemas de gestão pública para lidar com questões relacionadas a essa atividade. Entretanto, como bem lembra Abrucio (2007), há uma cultura dos governos em cultivar a fragmentação da atuação política passada às gestões. Ao término do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e com a ascensão de seu sucessor –Luís Inácio Lula da Silva –, a gestão política do turismo mudou de foco, metodologia da ação e estratégia política. Ainda que tais medidas não tenham sido exclusividade do setor turístico, esse exemplo é ilustrativo do “problema de agenda política” (ABRUCIO, 2007) pela qual passara a administração pública voltada àquela atividade.

Com o fim do mandato do governo Fernando Henrique, a abordagem regional é retomada no governo subsequente – governo Lula – e, com ela, muda-se o formato de planejamento das políticas públicas de turismo, alterando significativamente a composição, ideário, diretrizes e objetivos. Contudo, o que permanece inalterada é a presença atuante dos agentes de mercado do turismo, cuja interferência na política federal passa a ser contínua com as “parcerias” público-privadas mediante a ocorrência de megaeventos internacionais.

2.6. Políticas públicas de turismo no governo Lula (2003-2010).

Iniciado em primeiro de janeiro de 2003³⁷, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva assumiu o comando do país sob a alcunha de uma governança popular com a expectativa de políticas plurais e voltadas para os estratos sociais menos favorecidos econômico-socialmente, sendo esse o traço político desse governo e que deveria se fazer presente em todos os segmentos

³⁷ O primeiro mandato se estendeu entre os anos de 2003 e 2006, havendo a reeleição para um segundo mandato compreendido entre os anos de 2007 e 2010.

do aparelho do Estado brasileiro. No que se refere à atividade turística, logo no início de seu mandato, o governo Lula concedeu maior centralidade política e maior poder de decisão, criando duas medidas para o setor turístico: o Ministério do Turismo e o Plano Nacional de Turismo.

No que se refere ao Ministério do Turismo, conforme Sansolo e Cruz (2003), tal medida agradaria aos agentes políticos e privados que viam a necessidade de maior autonomia para a pasta. Ainda conforme Sansolo e Cruz (2003, p. 2):

Esse novo status adquirido pelo turismo na administração pública federal nada mais é do que um reflexo da reconhecida e crescente importância que tem esta atividade hoje, sobretudo no plano econômico, por sua capacidade de dinamizar diversos setores produtivos, gerar riqueza, renda e empregos. Em tempos de globalização, de desemprego estrutural, de crescimento da pobreza, o setor de serviços e, inserido nele, o turismo, tem jogado um papel cada vez mais importante para as sociedades.

Segundo Sansolo e Cruz (2003), a era Lula para o turismo cria um entendimento paradoxal para este setor da economia. De acordo com eles, ainda que se reconheça no Brasil a pouca importância que a administração pública tenha dado ao turismo, este segmento é tratado como periférico. A criação de um ministério, por sua vez, seria uma forma de contornar ou minimizar o lapso histórico do Estado brasileiro para com o setor do turismo. Por outro lado, o ministério, em tese, trataria de um assunto de forma central, mas que, na prática é transversal às demais atividades socioeconômicas típicas da gestão pública.

Outra observação que Sansolo e Cruz (2003) fazem à nova gestão do turismo se refere à relação entre política pública e plano. O governo Lula criou o plano nacional de turismo, oficializando o documento em âmbito nacional, mas sem deixar explícita qual seria a política de turismo a ser adotada³⁸. O documento, assim, se destaca por ser sucinto e como estratégia de arregimentar grupos fortemente ligados ao setor.

³⁸ No entanto, ao menos na atividade turística, a relação entre plano e política não é encarada como interdependente. O histórico de atuação do governo federal tem mostrado como os documentos oficiais não necessariamente fizeram com que a política de turismo fosse explícita. Por outro lado, nem sempre as políticas de turismo brasileiras foram veiculadas por meio de planos de turismo específicos.

Do ponto de vista espacial, a principal mudança reside da escala priorizada para as ações. Se anteriormente a relação do Estado com seu território se dava focando o município e as gestões locais, a partir de 2003 a região passa a ser o principal recorte, porém, sem grandes avanços na metodologia ou que deixem mais claras as pretensões a esta visão do território brasileiro (BRASIL, 2003).

A estrutura do plano é mais simples do que as versões anteriores. Não há uma visão detalhada por região, não se podendo, assim, compreender como o governo concebe a atividade turística de forma regionalizada. O teor do documento se restringe à apresentação de ideias centrais a quaisquer documentos, tais como: estrutura, visão, objetivos, metas, macro-programas entre outros. O detalhamento técnico, como real proposta de intervenção territorial, não consta como elemento integrante. No entanto, ainda que a predileção pelo recorte regional apareça de forma diluída no plano, a principal crítica, segundo Sansolo e Cruz (2003), paradoxalmente, é a negligência ao território como instância da sociedade (SANTOS, 1996):

No plano nacional de turismo 2003-2007, o território é abordado – como tem sido sistematicamente no planejamento governamental do Brasil – como uma questão secundária, ofuscada por uma abordagem predominantemente econômica e economicista do fenômeno (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 5).

No que se refere à estrutura de gestão, a principal mudança contida no plano foi o novo papel que a Embratur passou a exercer. A partir de então, essa autarquia passou a ter como propósito a divulgação, propaganda e comercialização dos produtos turísticos brasileiros no exterior em espaços como feiras de exposição, por exemplo. Esse papel central na divulgação foi uma estratégia adotada pelo governo federal com o intuito de aproximar investidores, turistas e pessoas em geral ligadas ao turismo do território brasileiro por meio de uma ampla promoção de produtos consolidados e em potencial ou, ainda, que possuam circulação territorial interna (BRASIL, 2003).

O processo de descentralização (que nesse momento já é incorporado como uma prática de Estado) aparece como elemento de consolidação e articulação das escalas de decisões por meio dos fóruns estaduais de turismo:

O fórum estadual será composto pelo Secretário ou Dirigente, de um representante designado pelo Ministério do Turismo, pelas entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos municípios, pelas instituições de Ensino Superior/Turismo, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo (BRASIL, 2003, p. 13).

O governo Lula se estendeu por mais quatro anos (2007-2010). Neste interregno, outro plano foi lançado, o Plano Nacional de Turismo, referente ao período 2007-2010 (BRASIL, 2007). De caráter mais técnico, este documento aprofunda as diretrizes do plano anterior, principalmente por meio da descentralização como estratégia de operacionalidade no território brasileiro. A regionalização figura como recorte espacial no território para fins de planejamento, mas sem mostrar, claramente, sua escala de ação.

Alguns destaques são dados logo na mensagem inicial do presidente da república. Uma delas tenta mostrar a saída de um setor periférico da economia brasileira, ocupando o quinto lugar em divisas geradas por turistas estrangeiros (BRASIL, 2007). Da mesma forma, uma das marcas desse governo – a política de crédito – também se fez presente na pasta do turismo. Uma de suas medidas foi a criação do crédito consignado para aposentados (BRASIL, 2007), uma forma de expandir o consumo do território turístico interno, aquecendo, também, o mercado de viagens. No entanto, o principal esforço desse governo é deixar como legado a diminuição entre a esfera burocrática do Estado e a realidade social construída nas bases:

O sentido profundo deste Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental. Trata-se de um importante estímulo para o turismo interno, que vai retribuir em empregos, desenvolvimento e inclusão social. Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade (BRASIL, 2007, p. 5).

Em tese, a inclusão social é incorporada nas ações difundidas no plano. Por meio de uma visão da chamada “regionalidade brasileira” (BRASIL, 2007), o plano prima pela inserção do país no mercado externo do setor e pela expansão do seu

mercado interno, aproveitando-se da diversidade socionatural e patrimonial existente em seu território. Destaca-se a associação entre a inclusão e os mecanismos de competitividade presentes nos objetivos do documento como forma de alavancar a atividade turística, associados, também, aos princípios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL, 2007).

Do ponto de vista da operacionalização, a descentralização das atividades é apresentada como ferramenta de eficiência na gestão do turismo e uma das estratégias de relacionamento entre órgãos e demais entidades. Por certo, no governo anterior, a relação entre as escalas de decisão já era feita, mas, a partir de 2003, a intenção era ter na descentralização uma forma de vislumbrar os aspectos regionais de forma mais condensada, ainda que a região fosse um ponto de partida de organização do território e não o entrecruzamento de realidades (HAESBAERT, 2010).

Dada a apresentação de dados positivos como taxa de ocupação de hotéis, desembarques domésticos e internacionais e, principalmente, o aumento do emprego, o destaque do PNT 2007-2010 foi o Programa de Regionalização do Turismo³⁹, no qual: “apresenta-se como eixo norteador nacional e tem como propósito a interação das ações com os demais programas e setores que conformam a gestão descentralizada do turismo” (BRASIL, 2013, p. 13).

Segundo Nóbrega e Figueiredo (2012), a finalidade do PRT era criar um ambiente de gestão coordenada que tinha no planejamento participativo o veículo de comercialização dos produtos e serviços turísticos. Na prática, a ideia era fomentar um formato burocrático de inter-relação entre instâncias necessárias para o desenvolvimento institucional do turismo, mas, tendo a descentralização e a participação como eixos prático-metodológicos, servindo, também, como ideário de planejamento e gestão do território. Ainda segundo esses autores:

No estado do Pará, foram definidos 03 roteiros turísticos pelo MTur em conjunto com a Companhia Paraense de Turismo (Paratur), a saber: 1) Tapajós: Amazônia, selva e história (Belterra e Santarém); 2) Amazônia do Marajó (Salvaterra e Soure); 3) Amazônia Quilombola (Acará e Ponta

³⁹ Programa criado em 2004. Cabe lembrar que, mesmo depois de sua institucionalização no formato de um ministério em 2003, o turismo – assim como demais atividades produtivas do Estado – está em consonância com a política nacional de ordenação do território – PNOT (BRASIL, 2006). Este documento reconhece a inter-relação dos “principais sujeitos territoriais” (BRASIL, 2006, p. 13), quais sejam: o Estado, a sociedade civil e os agentes privados.

de Pedras). Observamos que Belém desenvolve uma função de destaque nos 3 roteiros. A infraestrutura existente na capital paraense possibilita uma maior integração dos roteiros, facilitando desta forma, o aumento da captação de turistas de fora do estado e até mesmo de outros países (NÓBREGA e FIGUEIREDO, 2012, p. 31).

Alguns elementos destacados nas ideias do Plano Nacional de Turismo na era Lula merecem ser destacados, sendo o primeiro deles a participação. No documento e, da mesma forma, em Nóbrega e Figueiredo (2012) a participação aparece como um dos elementos centrais no processo de planejamento da atividade turística. De fato, o processo da participação dos agentes sociais envolvidos com o turismo não fora tratado como eixo norteador ou como item de concepção de planejamento desde que o governo brasileiro decidiu inserir o turismo em suas políticas de desenvolvimento. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a participação já era tratada como ponto de destaque. Mas há em comum entre as duas gestões a ausência de mecanismos que garantam a participação efetiva dos sujeitos representativos, como salienta Souza (2002). Por estes meios, afirmar que a participação se torna limitada se não houver a autonomia participativa (SOUZA, 2002; 2006) e, dessa forma, há uma mudança não somente na concepção de planejamento, mas também na atuação e decisão das pessoas envolvidas, principalmente aquelas que não são ligadas ao núcleo tecnoburocrático da política (pessoas em comum, pequenos comerciantes e demais atingidos direta e indiretamente pelo turismo). Na esteira desse processo, a descentralização é, também, parcial quando as estratégias governamentais centralizam as técnicas e o poder de decisão, por exemplo. Esses elementos não estão claros no Plano Nacional de Turismo e nem no Programa de Regionalização do Turismo.

O segundo elemento é a seleção dos roteiros turísticos feita pelo Ministério do Turismo. Tal procedimento converge para três perspectivas já conhecidas do planejamento do turismo. A primeira delas é que se elege um roteiro por saber que seu fluxo de turistas e a concentração de atividades já é consolidada, ou seja, o que se faz, *a posteriori*, é dotar o roteiro de mecanismos que o potencialize ainda mais, distinguindo-se dos outros que ainda não possuem a centralidade de produto turístico, criando, portanto, distorções regionais no território.

O terceiro elemento que se pode destacar é a falta de explicação comparativa entre o recorte regional como escala de atuação (a partir de 2003) e o recorte municipal (anterior a 2003). Tal mudança, apesar de justificada pelas qualidades regionais potenciais de regionalidade que o território brasileiro possui (BRASIL, 2003, 2007), não aponta por que o programa de municipalização do turismo não deveria ser mais utilizado. Ainda que haja a diferença de gestão para gestão, ao menos nos documentos oficiais de turismo de 2003 em diante, esse critério não é devidamente esclarecido, ficando, nesse sentido, o peso político em se optar por um novo enfoque de planejamento e gestão do turismo no Brasil em detrimento de modelos de planejamentos passados.

Se no plano de turismo da gestão anterior (2003-2007) a principal crítica que Sansolo e Cruz (2003) estabeleceram foi a negligência ao território, na proposta seguinte, o território, que aparece no documento como abordagem territorial, é uma premissa, ou seja, há nele, uma condição para o planejamento e gestão e isso se faz presente nos objetivos específicos do Programa de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2013) que integra o Plano Nacional de Turismo. A premissa da abordagem territorial é apresentada dentro do macroprograma de regionalização do turismo. Segundo o que consta no documento:

O programa assimila a noção de território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas maneiras de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. Essa noção supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento (BRASIL, 2007, p. 67).

No que se refere ao “programa de planejamento e gestão da regionalização” (BRASIL, 2007, p. 68), sobre a ideia de região, “torna-se imperiosa a delimitação de um recorte de priorização das regiões turísticas e roteiros integrados com maior potencialidade para alcançarem padrões de qualidade internacional (BRASIL, 2007, p. 68). Dessa forma, o governo federal procede e implementa a região não por um eixo integrador nas diversas frações do território, mas como um resultado de uma soma de lugares com potencial turístico. A região, nesse sentido, é, de fato, um recorte cartográfico e não uma escala de ação: “assim, numa ação integrada dos governos estaduais, o

programa identificou e estão sendo trabalhados, prioritariamente, 87 roteiros que abrangem 474 municípios em 116 regiões turísticas” (BRASIL, 2007, p. 68).

A Amazônia aparece no documento relacionada ao Proecotur, sendo a Amazônia Legal o recorte regional para esta ação. Percebe-se que esta foi uma prática que continuou da gestão anterior ao governo Lula, e que tinha o Ministério do Meio Ambiente como responsável pelo programa (Fase 1). No governo Lula, o Proecotur tem sua segunda fase intitulada Prodetur Norte (Programa de Desenvolvimento do Turismo Nacional para a região Norte), passando a ser do Ministério do Turismo a responsabilidade pelo planejamento no nível federal (BRASIL, 2007).

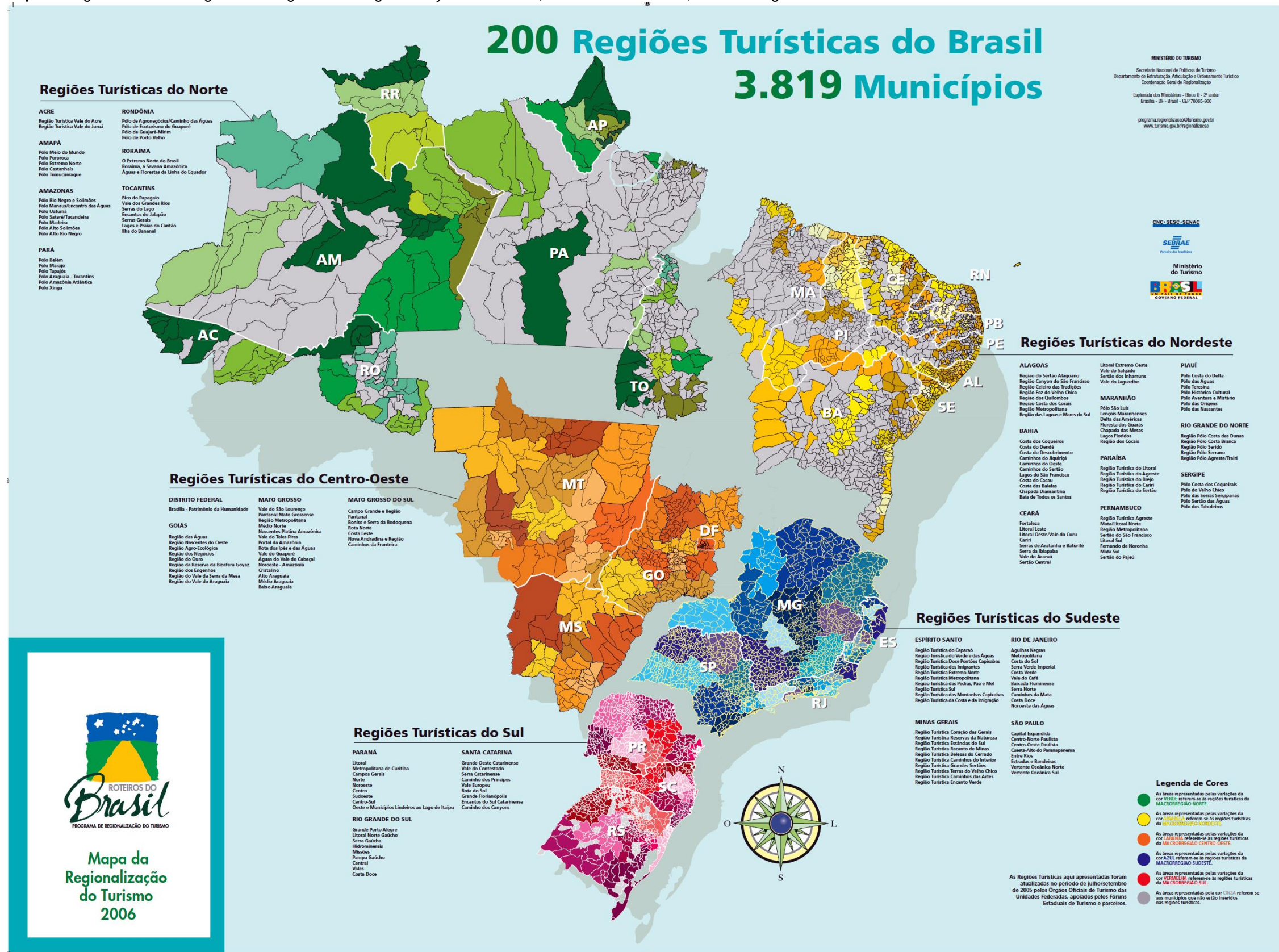
No que se refere à estrutura do documento, o Plano Nacional de Turismo (2007-2010) difere do antecessor (2003-2007) na qualidade e nas propostas de intervenção. Se no documento anterior não havia a correlação entre a política e o plano de turismo, o subsequente já deixa clara sua intenção, qual seja, a de pensar a atividade turística como um fenômeno do território brasileiro organizado regionalmente. Por esse critério, a região se torna um aporte para o desenvolvimento social e econômico dos estados da federação. Além disso, comparando-se com o documento da primeira gestão do presidente Lula, o PNT 2007-2010 apresenta maior “agressividade” no que se refere às táticas de mercado, daí ser mais evidente o seu caráter pragmático. O discurso da participação com a expectativa de diminuição das desigualdades regionais possui menos ênfase quando relacionado às estratégias de mercado. Um dos argumentos que reforça tal concepção são as metas que o plano apresenta como: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações; estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas (BRASIL, 2007).

Os mapas 2 e 3 mostram como o território brasileiro é redesenhado a partir do critério de regionalização adotado pelo Ministério do Turismo. No que se refere ao estado do Pará, a diferença entre os mapas referentes a 2006 e a 2009 está no acréscimo de municípios. No mapa de 2009, são apresentados mais municípios que integram a chamada região-polo Araguaia-Tocantins e a região Xingu, tais como são denominadas pelo governo do estado do Pará (2001,

2011). No entanto, não há explicações de quais os potenciais turísticos definidos para que esses municípios pudessem integrar o mapa da regionalização do turismo no Brasil, resguardando-se, apenas, a contiguidade territorial entre os municípios integrantes das regiões⁴⁰:

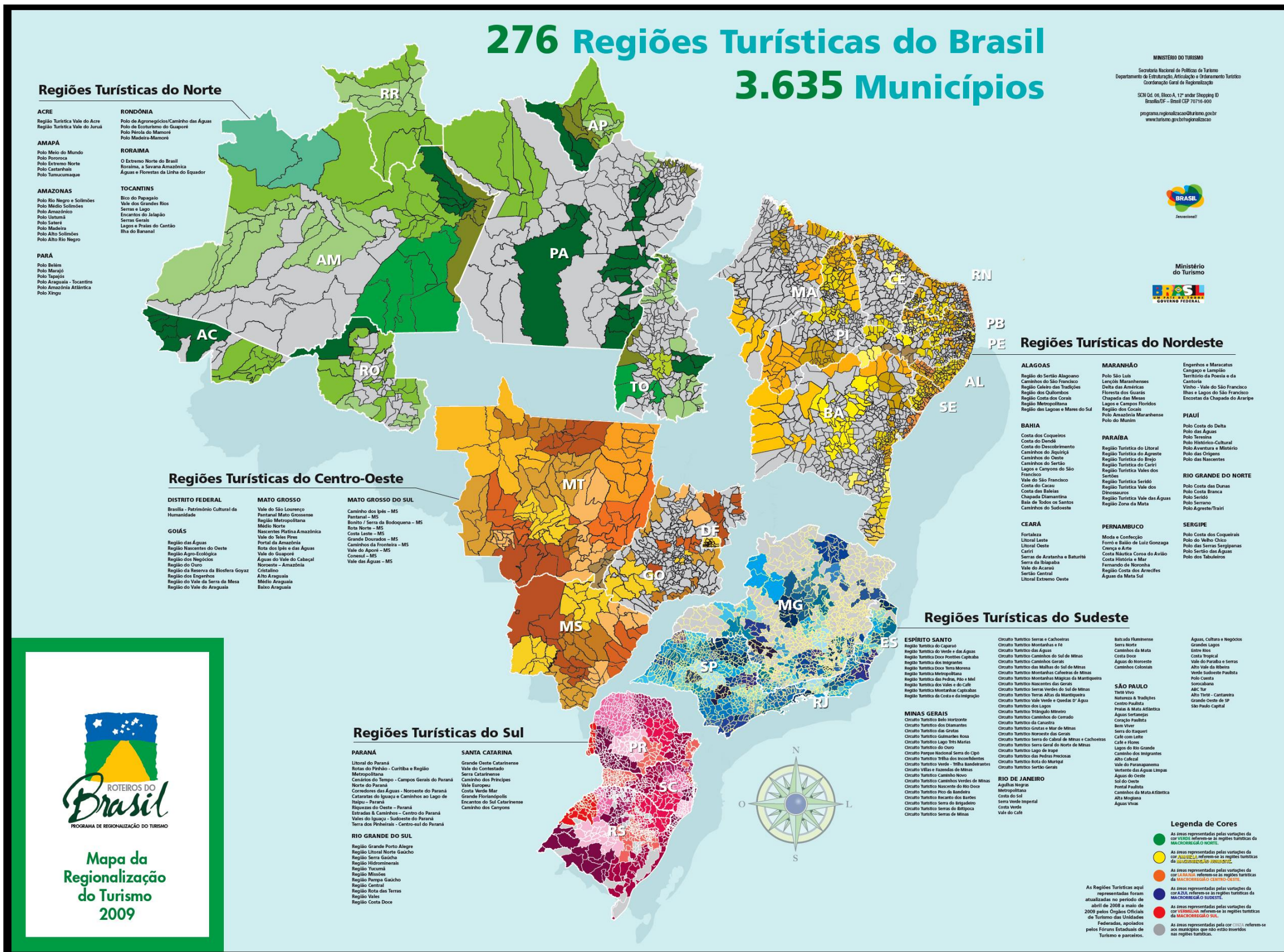
⁴⁰ Mapas disponíveis no endereço eletrônico do Ministério do Turismo, em sua página oficial: <http://www.mtur.gov.br>

Mapa 2: Regiões turísticas segundo o Programa de Regionalização do Turismo, atualizadas em 2006, com 200 regiões turísticas.



Fonte: Mtur, 2009.

Mapa 3: Regiões turísticas segundo o Programa de Regionalização do Turismo, atualizadas em 2009, com 276 regiões turísticas (2007-2010).



Legenda de Cores

- As áreas representadas pelas variações de verde referem-se às regiões turísticas da MACROREGIÃO NORTE.
- As áreas representadas pelas variações de amarelo referem-se às regiões turísticas da MACROREGIÃO CENTRO-OESTE.
- As áreas representadas pelas variações de laranja referem-se às regiões turísticas da MACROREGIÃO NORDESTE.
- As áreas representadas pelas variações de azul referem-se às regiões turísticas da MACROREGIÃO SUDESTE.
- As áreas representadas pelas variações de vermelho referem-se às regiões turísticas da MACROREGIÃO SUL.
- As áreas representadas pela cor cinza referem-se aos municípios que não estão inseridos nas regiões turísticas.

As Regiões Turísticas aqui representadas foram atualizadas no período de abril de 2008 a maio de 2009 pelos Órgãos Oficiais de Turismo das Unidades Federadas, apoiados pelos Fóruns Estaduais de Turismo e parcerias.

Fonte: Mtur, 2009.

Como se pode perceber, a regionalização proposta pelo Ministério do Turismo obedece ao critério da divisão por municípios, sendo, portanto, o recorte político-administrativo escolhido para a prática do Estado no que se refere ao planejamento e gestão do território federal⁴¹. Na Amazônia, principalmente no estado do Pará, percebe-se uma concentração de municípios no oeste do estado, no Nordeste e na região metropolitana, tendo Belém como principal município difusor de turistas pelos diferentes destinos. No Oeste, destaca-se Santarém como polo e, no Sudeste do Pará, Marabá, Parauapebas, Tucuruí e Conceição do Araguaia são municípios de referência. Ainda no que se refere à Região Norte, outro destaque são os estados do Amapá e Roraima, em que suas extensões físico-territoriais são consideradas “regiões turísticas”, ao contrário de alguns vazios claramente perceptíveis nos demais estados. Tal perspectiva do ordenamento do território turístico não se limitou ao governo Lula, sendo, portanto, um legado da gestão e do planejamento desse setor para o governo subsequente, da mesma forma que a política de gestão descentralizada do turismo.

2.7. A política pública de turismo no governo Dilma Rouseff

Inaugurando uma nova era no planejamento e gestão do turismo no Brasil, o governo da presidente Dilma Rouseff inicia a política voltada ao setor ampliando as práticas já realizadas por seu antecessor, tendo em vista que a diretriz político-econômica e o ideário de turismo são os mesmos. A política da descentralização da gestão e do planejamento se configura como eixo norteador do processo de dinamização da atividade.

Dois grandes eventos marcam a história do turismo no Brasil e, com isso, o redirecionamento das atividades para se pensar o ordenamento territorial: a Copa do Mundo de futebol (2014) e os Jogos Olímpicos de Verão (2016). Por seu turno, esses megaeventos afetariam consideravelmente a concepção de turismo em médio prazo, reconduzindo as estratégias de abertura do território

⁴¹ O mapa é periodicamente atualizado, porém, o critério da regionalização pela aglutinação de municípios contíguos permanece inalterado.

para o fluxo de turistas estrangeiros. Com a elaboração de documentos, a situação não seria tratada de forma diferente, sendo o primeiro documento ainda elaborado na gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, intitulado “Turismo no Brasil: 2011-2014” (BRASIL, 2010); o segundo plano fora elaborado em 2013, intitulado “Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil, 2013-2016” (BRASIL, 2013b).

O documento “Turismo no Brasil: 2011-2014” (BRASIL, 2010) teve como principal finalidade dar subsídios para o próximo plano de turismo do governo federal. Devido a sua finalidade técnica com o propósito de auxiliar na formatação do novo plano de turismo, a densidade das informações é substancial e baseada em dados de organismos econômicos internacionais como a OMT e nacionais como IBGE, Ministério do Trabalho e Emprego. Por estes meios, a estrutura do documento se baseia em índices econômico-financeiros e de pesquisas para apresentar cenários possíveis para o planejamento da atividade turística no território nacional (BRASIL, 2010).

A divisão do documento é feita em três grandes eixos: diagnósticos, cenários e projeções/proposições. Na seção “Diagnósticos”, há um ponto de partida referente à crise econômica global. Tal informação é considerada no documento porque sua relação com as viagens é diretamente proporcional. Nesse sentido, a ideia de situar a recuperação lenta da economia àquela época (BRASIL, 2010) significaria afirmar como o fluxo turístico no planeta também é afetado, considerando a América do Sul e, principalmente, o Brasil, como um dos espaços receptivos no mundo que ainda não possuem o turismo como um fenômeno econômico-social diferentemente do que ocorre em países da Europa – referências mundiais no setor. Uma observação destacada no documento é a relativização do crescimento econômico mundial dos países emergentes em contraposição aos chamados países desenvolvidos, no qual os primeiros superam os segundos (BRASIL, 2010).

Ainda no que se refere aos diagnósticos, o contexto de um surgimento de uma “nova classe média” no Brasil é destacado como sendo ponto basilar para a tomada de um novo estilo de consumo no país, sendo a viagem um desses componentes, arregimentando um grupo social que antes não tinha nesse item uma de suas prioridades. Ao mesmo tempo, o governo federal deixa implícita a

ideia de que a atividade turística se torna um consumo efetivado a partir de uma determinada classe econômica:

O ambiente econômico e o Turismo também são impactados de forma significativa pelas melhorias sociais que vêm sendo registradas nos últimos anos. Cerca de 31 milhões de brasileiros ascenderam de classe social entre os anos de 2003 e 2008, sendo que 19,4 milhões deixaram a classe E (que traça a linha da pobreza no país) e 1,5 milhão migraram da classe D para classes superiores. Com isso, nesse período, ocorreu uma queda acumulada de 43% na classe E. No mesmo período, a classe AB (grupo com renda domiciliar mais elevada, superior a R\$4.807,00) ganhou 6 milhões de pessoas, totalizando 19,4 milhões em 2008. A classe C, dominante pelo percentual populacional, recebeu 25,9 milhões de brasileiros entre 2003 e 2008, passando a constituir 49,22% da população (...) (BRASIL, 2010, p. 22, *sic*).

Ainda que isso seja considerado pelo governo federal condição potencial para o aproveitamento do consumo turístico, as viagens domésticas são retratadas como elementos importantes para o diagnóstico da economia do país, porém, ressalta-se o acréscimo das viagens segundo seus deslocamentos inter-regionais. A finalidade, por sua vez, é auferir o gasto médio do brasileiro, sendo o turismo o seu motivador (BRASIL, 2010). O resumo dos deslocamentos mencionados pelo documento atesta, ainda, que há uma forte mobilidade dos turistas dentro de seus estados, mostrando como o fluxo de viagens pelo território brasileiro possui um perfil de turista que se desloca pouco, considerando a extensão territorial. Exemplo disso é o estado do Rio Grande do Sul, com 87,4% de pessoas que viajam por motivos turísticos dentro de seu estado (BRASIL, 2010).

A seção “Cenários e projeções” parte de uma metodologia que cria um balanço entre o passado e o presente do turismo no Brasil, a fim de reduzir as incertezas. Diante do principal cenário real dos megaeventos esportivos, os principais subsídios oferecidos pelo documento residem no fortalecimento político-institucional feito de forma interescalar (BRASIL, 2010), ou seja, a grande preocupação das autoridades envolvidas com o setor era dotar de profissionalismo os agentes e atores sociais envolvidos com a recepção de turistas estrangeiros. Não obstante a isso, a relação do Ministério do Turismo com outros ministérios envolveria um poder de barganha até então não efetuado pela pasta, um deles seria atuar, de forma mais presente, em investimentos ligados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Recorrentemente, no documento “Turismo no Brasil: 2011 -2014” (BRASIL, 2010) são estabelecidas relações com o contexto econômico-social e político do país, dele se valendo para afirmar como a atividade turística deveria ser implementada em todo o território nacional. Um dos destaques dessa seção é a defesa dos programas de transferência de renda como uma dimensão social a ser considerada como uma premissa (BRASIL, 2010). Essa, também, é uma circunstância associada ao poder de consumo que as pessoas poderiam gerar ao país diante do cenário econômico da época.

Na seção “Proposições por Eixos Temáticos” o documento estabelece uma série de medidas propositivas que pretendem alavancar a economia do país por meio do turismo, da mesma forma que lança novas bases de planejamento e gestão da atividade. Sendo um documento subsidiário, a primeira proposta é de “promover a atualização do Plano Nacional de Turismo de forma democrática e participativa” (BRASIL, 2010, p. 130), na tentativa de superar a visão estritamente econômica. A implementação desses processos estaria garantida pelo “Comitê Interministerial de Facilitação Turística” (Lei n. 11.771/2008). Além disso, visando a celeridade na transformação dos espaços-sede da Copa do Mundo de 2014, a governança seria garantida por um modelo público-privado.

Em 2013, o governo Dilma Rouseff lança o “Plano Nacional de Turismo, o turismo fazendo muito mais pelo Brasil: 2013-2016” (BRASIL, 2013). Seguindo as diretrizes contidas no documento anterior, visando catalisar os acontecimentos esportivos e na tentativa de fixar uma gestão descentralizada do território nacional, o governo federal tem na regionalização sua principal estratégia de difusão da política pública, a qual está contida no que é chamado pelo Ministério do Turismo de abordagem territorial (BRASIL, 2013). Se em Brasil (2010) se afirmava que se deveria “consolidar a regionalização do turismo como referência territorial às ações de estruturação da oferta turística” (BRASIL, 2010, p. 134), tal prerrogativa é continuada no último plano. A região, portanto, é o recorte espacial escolhido para as ações estatais do turismo. A mensagem do então Ministro da referida pasta torna clara tal escolha:

A ampliação da participação de estados e municípios na formulação de políticas de turismo também é uma preocupação do PNT 2013-2016. O Programa de Regionalização do Turismo fará um diagnóstico completo das potencialidades e dos problemas das regiões turísticas

do país, ajudando as cidades a se posicionarem como destinos competitivos (BRASIL, 2013, p. 7)

A regionalização, assim, não se faz presente, apenas, como um procedimento para a efetivação das políticas públicas, mas como um elemento que consta no ideário de planejamento das ações de governo. O plano de turismo de 2013 define a regionalização como parte da estratégia de desenvolvimento daquela atividade no país, sendo:

resultado de um processo de planejamento descentralizado e compartilhado, iniciado em 2003, que resultou na estruturação e na implementação de instrumentos e de ferramentas que têm permitido maior interlocução do Ministério do Turismo com as 27 unidades federativas do país (...). A avaliação recente do Programa de Regionalização aponta para a necessidade de novos desafios, notadamente no que diz respeito à construção de uma estratégia de fortalecimento e posicionamento do turismo a partir da organização das regiões com abordagem territorial e institucional para o desenvolvimento e a integração do turismo no Brasil (BRASIL, 2013, p. 56).

Segundo o que consta no documento, ter o recorte regional como estratégia escolhida para pôr em prática as políticas públicas desse setor é uma forma “facilitadora do desenvolvimento territorial integrado” (BRASIL, 2013, p. 56). No bojo desse processo, a ideia é dar consistência ainda maior nas relações entre os agentes públicos e privados envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade. No reconhecimento e efetivação das regiões turísticas, estaria, segundo o plano, facilitada a viabilidade do turismo.

Dada a escolha da região, outras ações são consideradas no documento, sendo o “apoio ao desenvolvimento dos destinos turísticos” (BRASIL, 2013) a que mais se relaciona ao processo de regionalização do turismo. Nessa ação, alguns procedimentos são evidenciados como:

promoção do planejamento, organização e gestão territorial e institucional das regiões turísticas por meio do apoio à sensibilização e mobilização das comunidades, do fortalecimento das instâncias de governança, do apoio à elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo, da formalização de redes de relacionamentos, da realização de estudos e eventos para subsidiar a implementação das ações de regionalização do turismo e, sobretudo, da articulação interna com os demais programas do Ministério do Turismo (BRASIL, 2013, p. 83-84).

Tais ações, para o governo e segundo o plano, são o caminho para a comercialização do produto turístico. De acordo com essas ideias, à região caberia o processo de aglutinação das demandas relacionadas à atividade turística por meio da organização dos elementos assim considerados importantes para o desenvolvimento no território nacional, devendo isso, também, se estender aos setores internos do Ministério do Turismo responsáveis pela divulgação das regiões no exterior.

Entretanto, assim como os demais planos, este também menciona os procedimentos sem, no entanto, mostrar a metodologia de forma explícita para as ações pretendidas, mas deixando um caráter político-econômico bastante evidente na organização das ideias. No tocante à regionalização, ainda que seja o recorte reconhecido no bojo do planejamento do governo, não é feita a justificativa pela opção em detrimento de outras políticas precedentes – como é o caso do PNMT.

Pode-se dizer que, assim como o Plano de Turismo de 2013 (BRASIL, 2013), os demais que foram elaborados dentro da concepção de turismo adotada desde 2003 não evidenciam como serão feitas as articulações com as experiências estaduais e municipais que possuem estrutura de planejamento do turismo consolidada, principalmente nos estados e municípios onde a atividade turística é importante em suas economias. A ideia da regionalização, por exemplo, já é uma realidade em outros estados, ainda que ela possa ser apenas um recorte espacial e não divisão feita com critérios técnicos bem delineados.

No estado do Pará, a regionalização do turismo é anterior a do governo federal que criou as regiões-polos no Plano de Desenvolvimento do Turismo do Pará, no ano de 2001 (PARÁ, 2001). Quando o Ministério do Turismo foi criado em janeiro de 2003, o Programa de Regionalização do Turismo do governo federal consolidou as regiões turísticas paraenses, reconhecendo o recorte espacial já implementado pelo estado do Pará, não havendo supressão das ideias já concebidas; mas, ao contrário, elas foram aproveitadas.

A elaboração de planos de turismo no Brasil resguarda, em comum, a necessidade do governo federal realizar o aproveitamento econômico de seu território, mantendo-se a estrutura do planejamento dessa atividade voltada para os interesses do mercado. Não obstante a isso, no estado do Pará, tal

prerrogativa se consolida mediante as realidades sub-regionais. Percebe-se, com isso, ao menos duas constantes: a ideia de território-recurso da qual falavam Santos e Silveira (2000) se replica para a região, difundindo-se, sem menos, teorias tais como a polarização espacial por meio das regiões; a segunda se resume na influência constante do Estado no processo de planejamento regional, mesmo que haja uma intervenção (velada ou não) da iniciativa privada relacionada ao turismo, o que merece, portanto, uma leitura de como esses agentes interagem entre si e quais as repercussões espaciais resultantes dessa relação.



Capítulo 3

A realidade dos polos turísticos paraenses: do “recorte” regional aos “efeitos” regionais nos polos Belém e Araguaia-Tocantins.

A realidade econômica do turismo brasileiro possui particularidades, semelhanças e diferenças que podem ser compreendidas tomando as regiões como referências espaciais na análise do fenômeno. Sendo um fenômeno de ordem social com forte impulso econômico, o turismo obedece às dinâmicas econômicas do território conforme o grau de intensidade dos fluxos socioeconômicos. Dependendo dessa intensidade, pode haver um alargamento da base material formada pelo conjunto de elementos dispostos no espaço com a finalidade de promover maior fluidez de pessoas, mercadorias e ideias (ARROYO, 2005).

Ao se tomar a realidade brasileira, pode-se iniciar uma análise comparativa das escalas no estado do Pará e como este atua em seu território. No Brasil, de acordo com os dados do Ipea (2015) e no Pará, de acordo com os dados da Fapespa (2016), a realidade da atividade turística se comporta de forma regional, no sentido de que há lugares onde a demanda econômica impulsiona as regiões onde eles se inserem. Por outro lado, essa realidade não necessariamente se reproduz com a mesma intensidade nas frações espaciais onde o turismo se difunde. Cabe, assim, compreender como se desenvolvem as políticas públicas de turismo que tomam o recorte regional como sendo o mais apropriado para sua aplicação.

3.1 Características da economia do turismo no território brasileiro e nas regiões⁴²

Notoriamente, o território brasileiro apresenta atrativos turísticos em toda sua extensão, seja em seu litoral ou interior. Diversas são as perspectivas e segmentações turísticas possíveis, desde a mais clássica – sol e praia – ou as

⁴² Esta seção se destina a esboçar uma leitura regional da economia do turismo no território brasileiro. Os dados utilizados são do Relatório com as estimativas da caracterização da ocupação formal e informal do turismo, com base nos dados do Relatório Anual de Informações Sociais – Rais – e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, publicadas em dezembro de 2013. Tal trabalho foi publicado pelo Ipea (2015) a pedido do Ministério do Turismo – MTUR. No entanto, deve-se deixar claro que, por ser uma síntese das informações, alguns dados foram tomados deste relatório, sendo especificamente os da economia formal do turismo. A ideia é fazer uma ampla caracterização dessa situação que, posteriormente, ajude a compreender a economia do turismo no Pará, principalmente nas duas regiões estudadas.

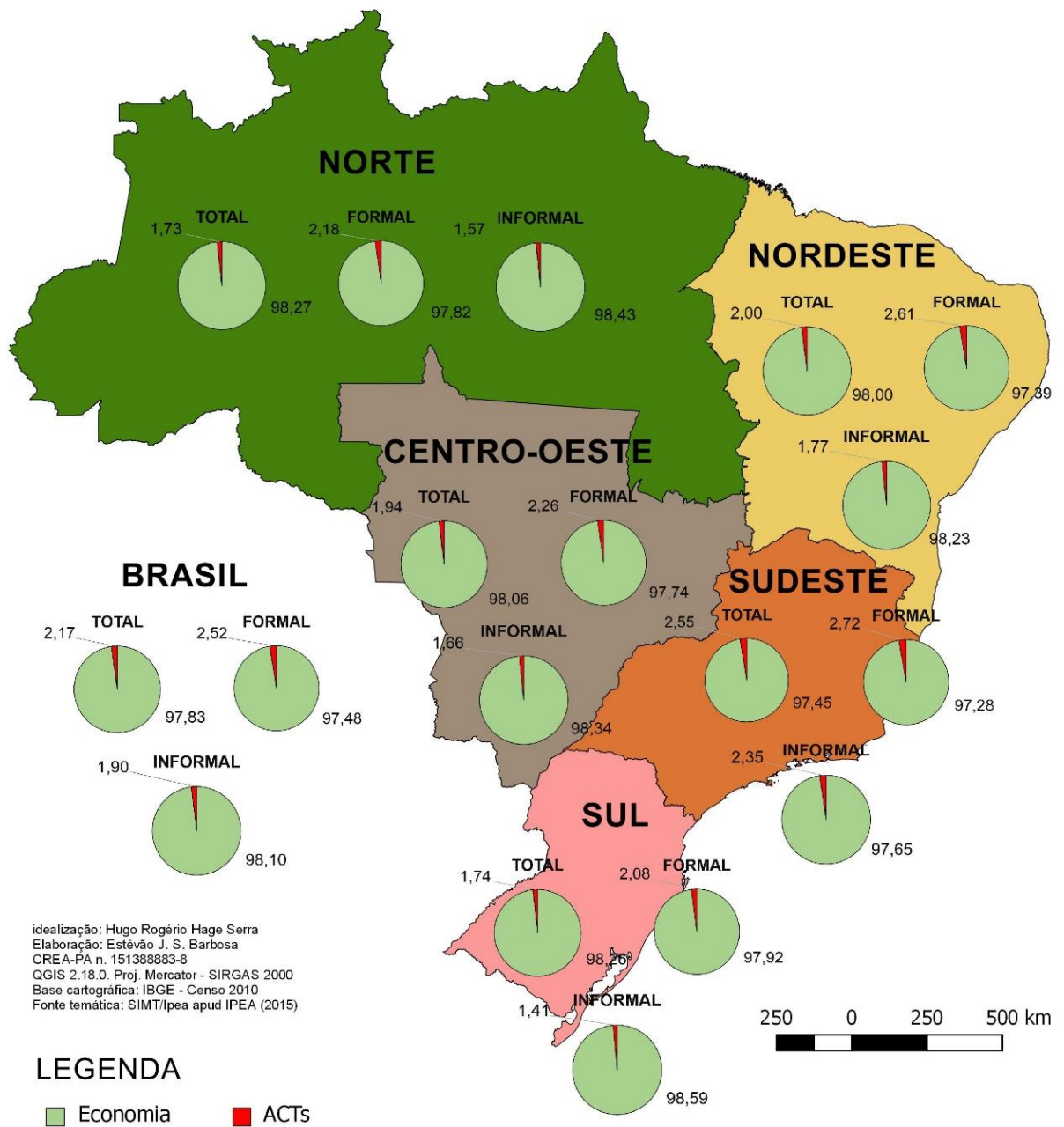
mais recentes, tais como os eventos ou o propalado turismo de negócios. Dependendo da região, as ofertas de produtos variam conforme a demanda. Em outros casos, a forte atuação dos estados, utilizando-se de atributos regionais para qualificar seus produtos, acaba por criar uma psicofera de atratividade, ou seja, onde há uma concentração de objetos e serviços ligados ao turismo, isso acaba por criar maior demanda de turistas para um local específico.

A presença de atrativos no território brasileiro não garante a transformação em produtos (CHIAS, 2007). Para que isso se torne possível, a relação entre a demanda (turistas, consumidores efetivos) e os atrativos deve ser fluida, possibilitando ganhos econômicos para quem oferta e a experiência para quem conhece. Se tomarmos a realidade do Brasil do ponto de vista regional, veremos que há uma tendência a haver mais dinâmica do turismo no território onde a economia apresenta características já consolidadas (IPEA, 2015). Nesse sentido, as regiões que apresentam estabilidade econômica tendem a promover mais rapidamente a relação entre os atrativos e os produtos, consubstanciando-se, por sua vez, em um maior fluxo de pessoas potencialmente ligadas ao turismo.

Verifica-se nos dados do Ipea (2015) que há diferenças nas Atividades Características do Turismo (ACTs). As ACTs são responsáveis pela dimensão da ocupação de pessoas e instituições ligadas a esse setor; por meio delas, consegue-se compreender, relativamente, o perfil da mão-de-obra do turismo e, da mesma forma, elas nos oferecem condições de perceber a distribuição do turismo no território brasileiro. De acordo com os dados do Ipea (2015), as ACTs eram responsáveis por “aproximadamente 1,938 milhões (sic) de ocupações no Brasil. Entre essas, cerca de 985 mil (51%) eram empregos formais e 954 mil, informais (49%)” (IPEA, 2015, p. 13).

Essa constatação feita pelo Ipea (2015) nos dá uma clareza da distribuição espacial em relação às ACTs. Ainda que se saiba que o recorte regional possa encobrir algumas realidades específicas, o mapa seguinte mostra – regionalmente por meio de dados estatísticos – a relação entre a economia e a possibilidade de haver prática turística nesses espaços dotados de infraestrutura que sustente e promova a mobilidade de turistas:

Mapa 4: Ocupação nas ACTs, em relação ao total da ocupação na economia, (dez. 2013).



Nos dados apresentados no mapa 4, verifica-se a distribuição espacial do turismo no Brasil. Tomando-se como recorte espacial as regiões brasileiras, percebe-se uma maior concentração das ACTs no Sudeste, sendo seguido pelo Nordeste, Sul e, por último, o Norte. A diferença entre o número de ocupados por região se mostra, também, de forma desigual. Entre o Sudeste, maior detentor da mão-de-obra no turismo, e o segundo colocado, Nordeste, há uma diferença de 544.544 postos de trabalho, segundo os dados do Ipea (2015).

Quando esses dados estão imersos na economia brasileira, percebe-se, também, diferenças consideráveis entre as regiões, ficando o Sudeste à frente com mais de 39 milhões de reais gerados contra o Norte – último colocado –, com mais de 6 milhões de reais (IPEA, 2015). Na economia do Brasil como um todo, o turismo perfaz 2,20% do Produto Interno Bruto - PIB⁴³.

No que se refere à geração de empregos pelo setor turístico, há duas características básicas que podem ser verificadas no Mapa 4: 1) contabiliza-se o número de empregos formais como um todo contra os informais (ou indiretos), sendo que esses últimos são, consideravelmente, maiores que os primeiros e 2) percebe-se que ainda persiste uma forte discrepância regional no país. Isso se deve, claramente, pelo número de vagas ofertadas nas regiões, o que nos indica que há mais postos de trabalho nas regiões de economia mais consolidada.

Segundo o Ipea (2015), a relação entre a economia, de uma forma geral, e o que o turismo gera não se materializa de forma tão distinta entre os setores:

Ao mesmo tempo, verifica-se que a distribuição das ocupações por região, no turismo e na economia, não apresenta diferenças significativas, como esperado. Isto ocorre porque, em geral, é o desenvolvimento que induz o turismo. A concentração de capital, observada especialmente na região Sudeste, que detém 44% dos ocupados na economia, se replica de forma mais intensa no setor turismo, que possui 51% das suas ocupações nessa região (IPEA, 2015, p. 14).

No que se refere à região Norte, os dados do Ipea (2015) revelam que a diferença existente para as demais regiões, ainda que apresente estatisticamente valores bem inferiores às regiões onde a prática do turismo é

⁴³ Informação provavelmente alterada depois da realização dos eventos esportivos no Brasil.

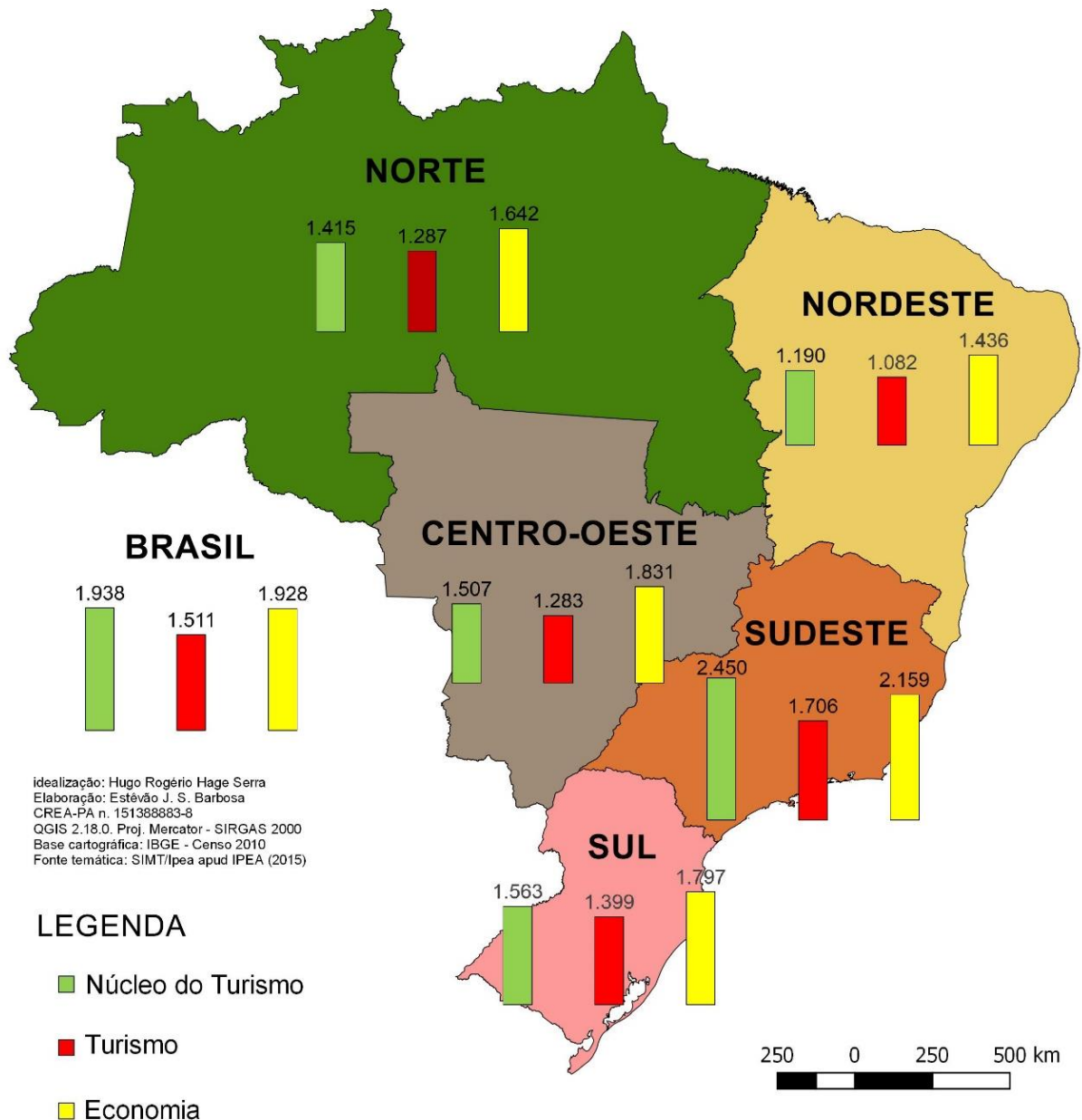
mais recorrente, mostra que as potencialidades relativas ao patrimônio natural e cultural ainda podem ser exploradas, gerando possíveis aproveitamentos para o turismo (IPEA, 2015).

A partir dos dados das ACTs, dependendo das variáveis consideradas, as diferenças regionais se mantêm, apresentando, em alguns casos, poucas alterações, mas se conservando a estrutura socioeconômica. No tocante à remuneração média, por exemplo, a região Sudeste é a que apresenta o maior número entre as regiões, segundo dados do Ipea (2015), tais valores, inclusive, são maiores do que a média nacional. No entanto, comparando-se a região Nordeste com as demais – apesar de oferecer mais empregos formais do que as demais regiões (com a exceção do Sudeste) – a remuneração média do trabalhador é a menor do Brasil, inclusive se compararmos com a região Norte (que oferece a menor quantidade de ACTs no Brasil).

A média salarial dos trabalhadores do setor de turismo é ligeiramente superior a dois salários mínimos, com a exceção dos que trabalham na região sudeste. Isto se deve ao fato de haver uma maior oferta da segmentação turística, não se restringindo aos tipos tradicionais de turismo, o que revela, por seu turno, uma escolha diferenciada do empregador no tocante à mão-de-obra. Mesmo assim, não há grandes discrepâncias entre as diferentes regiões do país. A média salarial da economia brasileira ainda é superior nas duas categorias apresentadas pelo Ipea (2015) em todas as regiões. No caso da região Norte, referente às categorias “núcleo do turismo” e “turismo”⁴⁴, os dados a posicionam em 3º e 4º lugar, como se verifica no mapa 5:

⁴⁴ Categorias utilizadas pelo Ipea (2015) para destacar a atividade turística na economia brasileira. A categoria “núcleo do turismo” se refere às atividades específicas desse segmento; a categoria “Turismo”, por seu turno, são relacionadas às atividades e serviços que, não necessariamente estão vinculadas ao turismo, como os restaurantes. A categoria “Economia” envolve as duas categorias anteriormente citadas e os demais serviços de modo geral.

Mapa 5: Remuneração média dos ocupados formais no Brasil e regiões, (dez. 2013) em R\$.



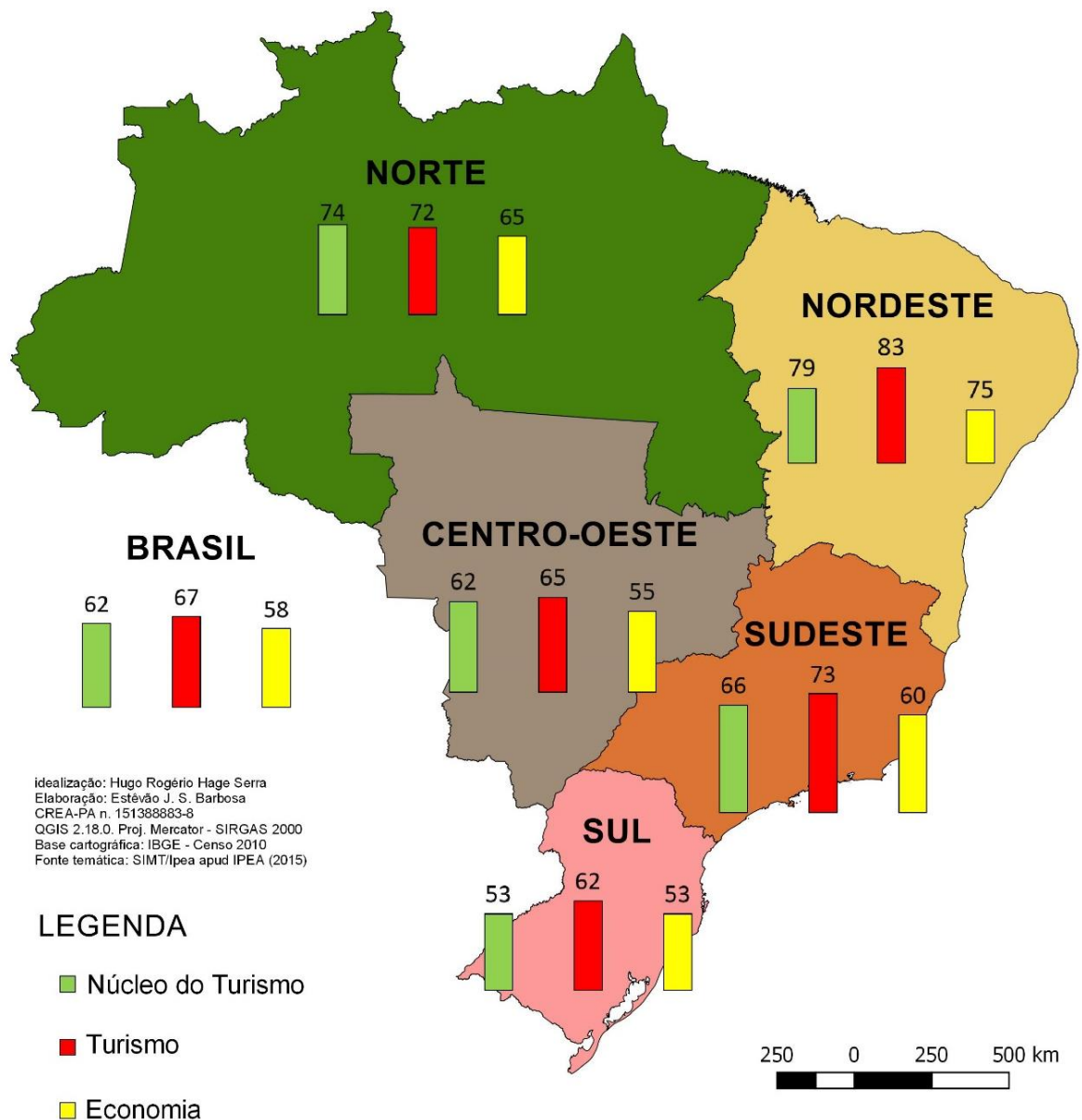
A relação do turismo com a economia apresenta diferenças regionais quando o assunto é a remuneração média do trabalhador deste setor. Segundo dados do Ipea (2015) referentes à massa salarial das pessoas que atuam no setor do turismo, a representatividade dos salários dos que possuem carteira assinada – em todas as regiões brasileiras – é menor do que em outros setores da economia nacional. Esse dado se altera, no entanto, quando as ocupações são referentes ao núcleo do turismo, ou seja, ocupações que possuem relações diretas com o fluxo da atividade como os alojamentos (hotéis, *resorts*, pousadas e agências de viagens, por exemplo).

As informações fornecidas pelo Ipea (2015) a respeito da massa salarial se tornam dados importantes para qualificar o discurso da geração de emprego e renda veiculado nas políticas de turismo. Considerando que toda política de turismo possui como um de seus fundamentos (diretriz) a geração de postos de trabalho e conseqüente geração de renda, percebe-se que tal situação se confina ao discurso estatístico do emprego, algo muito comum da estratégia de governos que visam diminuir déficits ou até mesmo ampliar segmentos da economia do turismo já consolidados. Estatisticamente, a realidade mostra que:

A massa salarial gerada pelo segmento formal do turismo no Brasil corresponde acerca de R\$ 1,5 bilhão, 2% da massa salarial gerada na economia formal como um todo. Ela apresentou aumento médio de 8,2% a.a. entre 2006 e 2013, impulsionada mais pelo crescimento do número de ocupados (4,9%) que pelo aumento real da remuneração média (3,1%). Esta taxa de crescimento foi menor que a do Núcleo do turismo (9,9% a.a.) (IPEA, 2015, p. 18).

No mapa 6, são apresentadas informações relacionadas às ocupações com remunerações médias de até dois salários mínimos. O destaque fica nas regiões Nordeste e Norte como as que mais empregam para essa faixa salarial. Segundo o Ipea (2015), a região Sudeste aparece relativamente em menor proporção, devido ao alto grau de escolaridade que os trabalhadores das ACTs possuem em relação às demais regiões:

Mapa 6: Ocupados formais até dois salários mínimos em %, (dez 2013).



Quando o assunto é a diferença de gênero na distribuição da ocupação de cargos das ACTs, os dados regionais também apresentam diferenças, segundo informações do Ipea (2015). Tal informação é importante para averiguar como a atividade turística no Brasil absorve a mão-de-obra de seus trabalhadores segundo a diferença de sexo. As diferenças não se circunscrevem apenas ao tipo de ocupação, mas regionalmente, o que acaba por nos indicar quais regiões do Brasil empregam mais homens ou mulheres.

Segundo o Ipea (2015), a região Norte apresenta a maior participação de homens, totalizando 56% da mão-de-obra do turismo. No Brasil, essa média é de 54%. Por outro lado, a região Sul apresenta a menor participação de homens nas ACTs, sendo de 49%, portanto, a participação da mulher é mais expressiva naquela região. Comparando-se a economia com o núcleo do turismo, percebe-se que a região Sul apresenta números ainda maiores da participação feminina, sendo de 61% a presença das mulheres. No geral:

no Brasil, a presença de mulheres no emprego formal do turismo aumentou, passando de 39% em 2006 para 46% em 2013, refletindo o avanço da participação feminina que ocorre no mercado de trabalho como um todo, visto que se observa tendência semelhante na economia (IPEA, 2015, p. 20).

No que se refere à remuneração:

(...) há uma diferença significativa entre homens e mulheres. No turismo no Brasil, a remuneração média dos homens era 43% superior ao das mulheres. No núcleo do turismo, uma vez mais inflacionado pelo transporte aéreo, composto em sua maioria por trabalhadores homens, a diferença de remuneração é grande: os homens recebem 68% a mais que as mulheres (IPEA, 2015, p. 20).

Nas ACTs, as desigualdades na qualidade salarial são perceptíveis e mais vantajosas para os homens. Em média, os homens recebem mais do que as mulheres, mas se deve reconhecer que, tratando-se especificamente do turismo, não há uma considerável diferença salarial entre os dois gêneros⁴⁵, ou seja, como um todo, as informações obtidas de acordo com o Ipea (2015) indicam que a atividade turística proporciona empregabilidade nos diferentes gêneros,

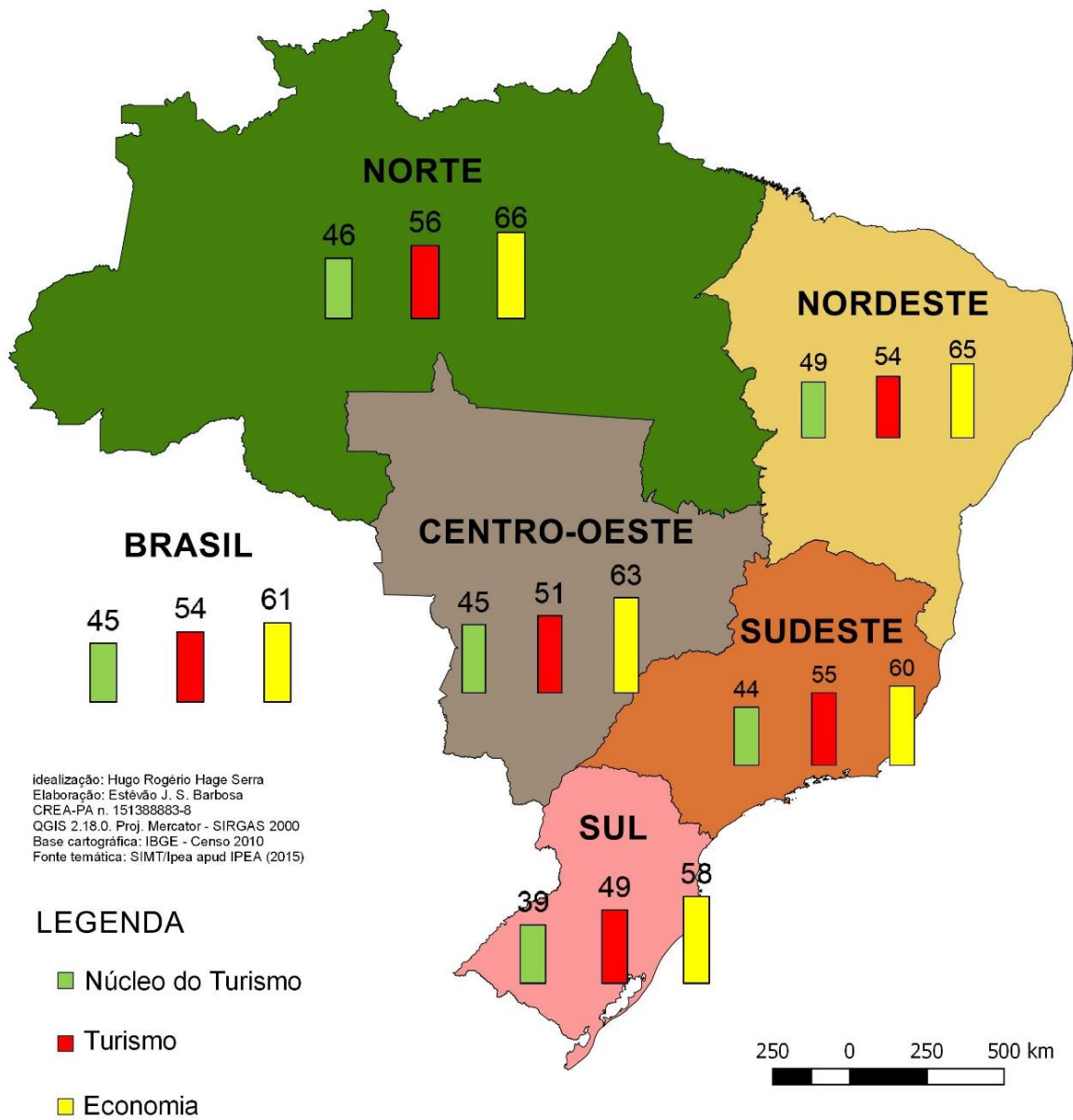
⁴⁵ Segundo os dados do Ipea (2015), a forte diferença se aplica à economia nacional, de forma ampliada.

mantendo-se a desigualdade nos salários. Mesmo que possa haver diferenças, isso se repete nas diferentes regiões brasileiras, conforme os mapas 7 e 8.

No geral, a participação do homem é maior do que a da mulher nos empregos formais relacionados ao turismo. Algumas pequenas variações ocorrem entre as categorias “turismo” e o “núcleo do turismo”.

Para além dos dados estatísticos produzidos por órgãos do Estado, esse exemplo tratado indica fortes traços de desigualdade entre os gêneros por meio dos investimentos feitos tanto pela iniciativa privada quanto pelos governos em diferentes âmbitos. Nos mapas 7 e 8, são apresentadas as informações referentes à participação dos homens nas ACTs e a relação de remuneração entre homens e mulheres no Brasil e por regiões:

Mapa 7: Participação masculina entre os ocupados formais em %, (dez 2013).



Mapa 8: Relação entre a remuneração masculina e feminina dos ocupados formais, (dez. 2013).



Outro dado fundamental no diagnóstico do perfil do trabalhador do turismo no Brasil se refere à escolaridade e sua ocupação dos postos de trabalho. Segundo dados do Ipea (2015), entre os anos de 2006 e 2013, mudanças significativas ocorreram em todas as regiões brasileiras, sendo a principal delas a maior inclusão de pessoas com mais escolaridade nos postos das ACTs. Para o turismo, tal condição é necessária ao aprimoramento da mão-de-obra, principalmente aquelas relacionadas ao núcleo do turismo.

Considerando a comparação entre as regiões, com exceção do Sudeste, há uma maior ocupação de pessoas com ensino médio ou nível superior incompleto na economia e no núcleo do turismo, segundo informações obtidas no Ipea (2015). Para este órgão:

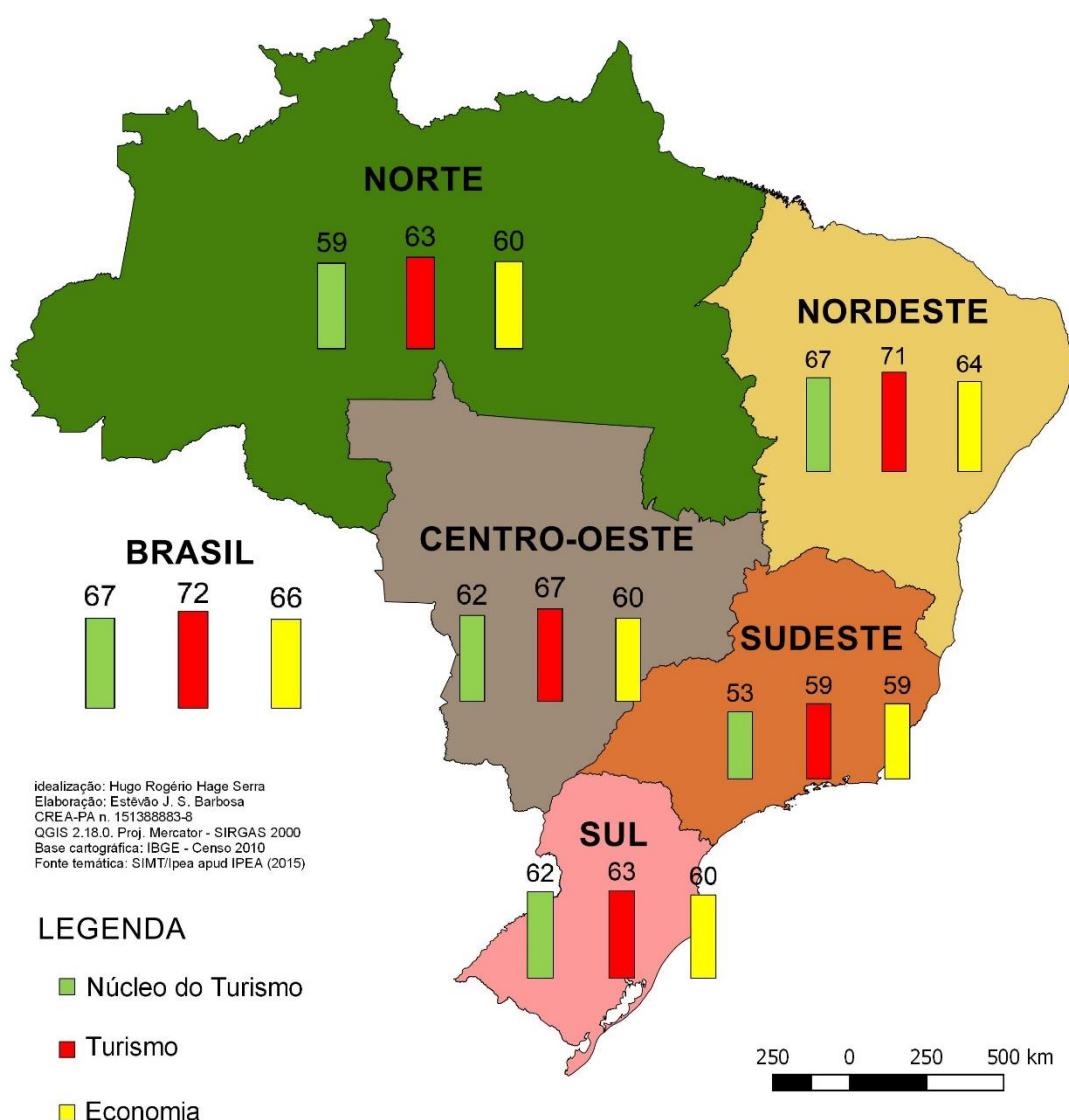
Entre 2006 e 2013, houve redução significativa de ocupados que cursaram somente até o 9º ano, refletindo melhoria da escolaridade em todas as regiões. Em 2006, no Brasil, 48% dos empregados no turismo tinham até o 5º ano ou do 6º ao 9º ano, passando para 30% em 2013. Em outras palavras, em 2006, 47% dos empregados no turismo tinha Ensino médio ou superior incompleto, e, em 2013, 63%. Na economia do Brasil, estas porcentagens foram de 40% para 27% (até 5º ano ou do 6º ao 9º ano) e de 50% para 60% (Ensino médio ou superior completo), evidenciando a escolaridade mais alta da economia, que, além disso, tem mais ocupados com nível superior (IPEA, 2015, p. 23)⁴⁶.

No entanto, a partir das informações do Ipea (2015) para o nível de escolaridade dos trabalhadores das ACTs, não há como confirmar se o aumento do nível de escolaridade se traduz em aumento salarial e maior geração de renda no setor turístico. Para isso, seria necessário comparar quadros de trabalho, comparando-se as ascensões de cargos dos trabalhadores segundo os estabelecimentos pesquisados. De certa forma, essa informação pode não ser tão eficiente *per se*, justamente se não considerarmos a aplicabilidade da escolaridade dos trabalhadores de turismo em suas respectivas funções. Em outras palavras, o aumento da escolaridade não necessariamente se reflete em

⁴⁶ Considerando o referido contexto, essa relativa melhoria no quadro formal dos empregos relacionados ao turismo relativos ao aproveitamento da mão-de-obra qualificada é fruto, também, de um investimento feito pelo governo federal quando do lançamento do plano de turismo em 2003. A qualificação da mão-de-obra naquele plano, além de figurar como uma das metas, era veiculada por meio de programa específico.

mudanças positivas no mercado de trabalho do turismo. Como foi apresentado anteriormente, a região Sudeste apresenta mais empregados do turismo com mais qualificação do que as demais regiões brasileiras. Por outro lado, a região Norte apresenta menos trabalhadores nessas condições (IPEA, 2015). O mapa 9, elaborado com base em dados do Ipea (2015), nos mostra a porcentagem de ocupados formais com as seguintes escolaridades: nível médio completo ou nível superior incompleto, no Brasil e por regiões:

Mapa 9: Ocupados formais com nível médio completo ou superior incompleto em %, (dez. 2013).



Um dado que poderia ser associado à análise da escolaridade dos trabalhadores das ACTs no Brasil é o tempo de permanência da pessoa em postos de trabalho do setor turístico. À medida que as pessoas procuram se qualificar, se tomando a escolaridade como pressuposto para melhoria da qualidade de vida, buscam postos de trabalho que valorizem o conhecimento adquirido. No entanto, a rotatividade do emprego sugere alterações significativas em suas estruturas. No turismo, essa condição não seria diferente visto que um trabalhador desse setor, ao iniciar sua carreira, não significa que se aposentará na mesma função.

Os dados do Ipea (2015) referentes ao tempo de emprego revelam a relação entre o tempo de emprego do ocupado no estabelecimento. Nesse sentido, a busca das informações se assentou nos dados obtidos junto aos proprietários dos estabelecimentos de turismo e não aos trabalhadores. As informações obtidas na pesquisa do Ipea (2015) revelam que:

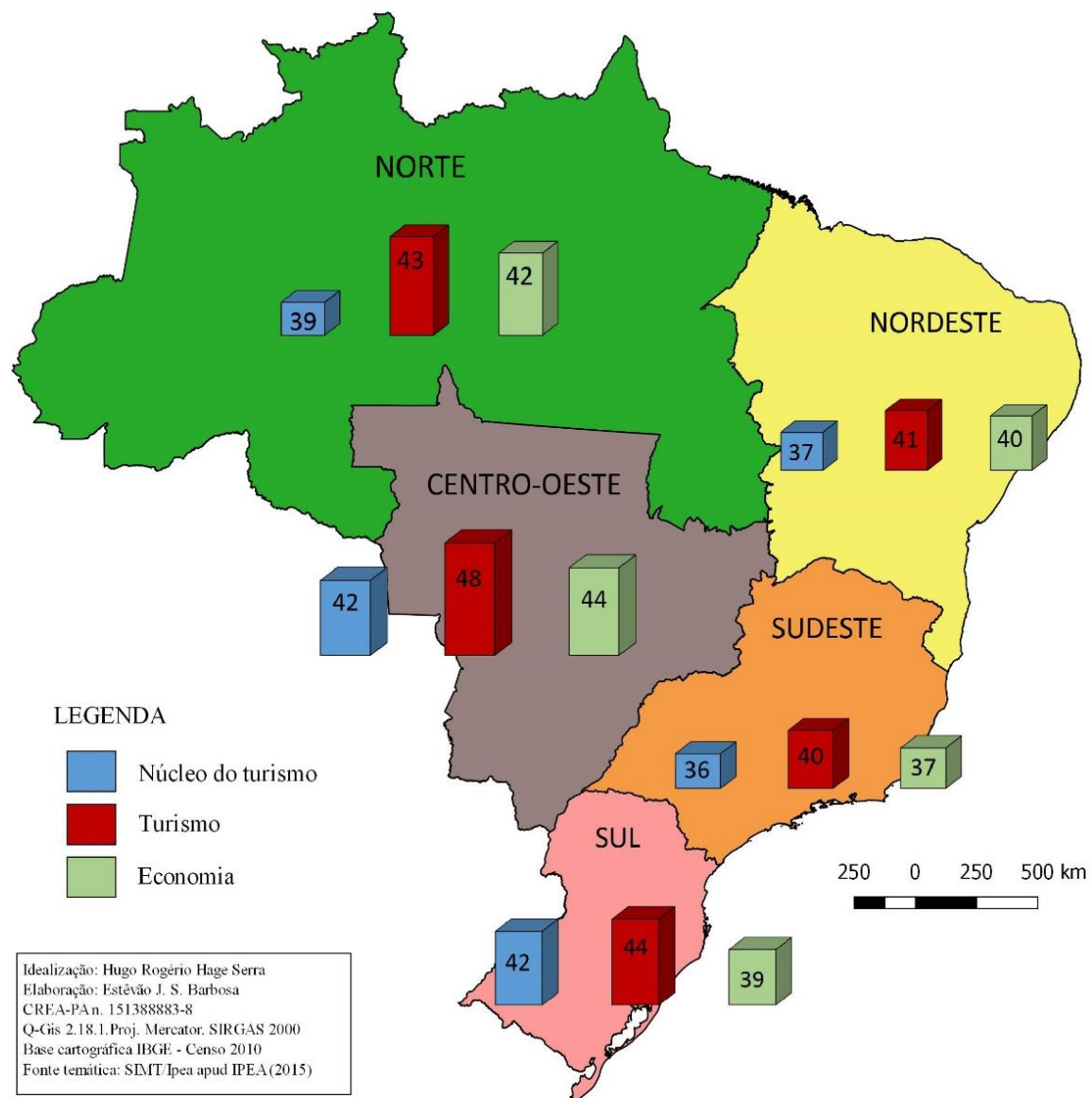
A porcentagem de ocupados com menos de doze meses no mesmo estabelecimento é maior no turismo que na economia e no Núcleo do turismo em todas as regiões, sinalizando maior rotatividade, seja por instabilidade do emprego, seja por surgirem oportunidades de trabalho mais atrativas. No turismo, a maior parte desses trabalhadores está nas regiões Centro-Oeste e Sul (IPEA, 2015, p. 24).

Ainda de acordo com as informações do Ipea (2015), entre os anos de 2006 e 2013, houve aumento da porcentagem de ocupados inferior a 12 meses, de 38% para 42%. Isso significa, por sua vez, que, mesmo havendo diferentes valores relacionados às regiões, invariavelmente a rotatividade no turismo foi maior no mesmo intervalo de tempo considerado.

A região que mais apresentou rotatividade no turismo foi a Centro-Oeste (IPEA, 2015). No turismo, no “núcleo do turismo” e na “economia” em geral essa região se posiciona à frente das demais, inclusive acima da média nacional para os três quesitos. No quesito “núcleo do turismo”, o Centro-Oeste apresenta os mesmos valores que a região Sudeste. No geral, essa informação se mostra com valores muito parecidos para todas as regiões, o que mantém, por sua vez, uma média nacional parecida com os valores regionais. No mapa 10, é apresentada

a distribuição regional da rotatividade dos empregos no turismo no território brasileiro:

Mapa 10: Ocupados formais com menos de 12 meses no emprego, em %, (dez. 2013).



As informações sobre as ACTs em todo o território brasileiro oferecem uma leitura bastante aproximada da realidade econômica que o turismo pode trazer ao desenvolvimento de sua atividade e da sociedade como um todo.

Algumas situações condizentes à influência do turismo, tomando-se os dados estatísticos como referência, são necessárias frisar. A primeira delas é que, em toda a extensão territorial brasileira, a atividade turística tem legitimidade por produzir valores que se expressam economicamente em todas as regiões. Como os próprios dados do Ipea (2015) nos apresentam, quase 2 milhões de pessoas são empregadas nessa atividade, gerando, por sua vez, fluxos econômicos na economia nacional. Nesse sentido, mesmo se partindo do princípio de que o turismo não ocorre em todos os “lugares” (SERRA et al, 2012), não há como deixar de reconhecer sua importância na geração de emprego e renda.

Tomando-se as mesmas pesquisas realizadas pelo Ipea (2015) no tocante à ocupação formal, pode-se constatar que, com o passar dos anos, as regiões brasileiras apresentam números positivos no setor da economia do turismo: mais postos de trabalho, mais empregos, mais renda e, conseqüentemente, maior consumo. Tal informação acaba se tornando um estímulo aos investimentos no setor.

O governo brasileiro, por meio do MTUR, entende que essa atividade deve ser um dos vetores de transformação social. Da mesma forma, os estados assim o fazem e aplicam tal discurso na elaboração de suas políticas públicas. Os estados que possuem uma ampla circulação de turistas conseguem incorporar o consumo do espaço turístico (CRUZ, 2000) em dividendos para os estados. Essa informação também é refletida estatisticamente e os dados do Ipea (2015) evidenciam isso.

No estado do Pará, principalmente a partir de 2001 (PARÁ, 2001), a atividade turística vem promovendo transformações significativas em seu território, com a forte presença de agentes sociais e suas intencionalidades. Um ponto de partida dessas transformações ocorre por meio do tipo de política pública escolhida e tem na regionalização um componente essencial para se compreender quais as estratégias espaciais utilizadas e quais suas

repercussões econômico-sociais. Regionalmente, as regiões onde Belém e Marabá são representativas por possuírem circulação econômica expressiva. De acordo com as escalas que pertencem, o turismo se apresenta de forma diferenciada no território.

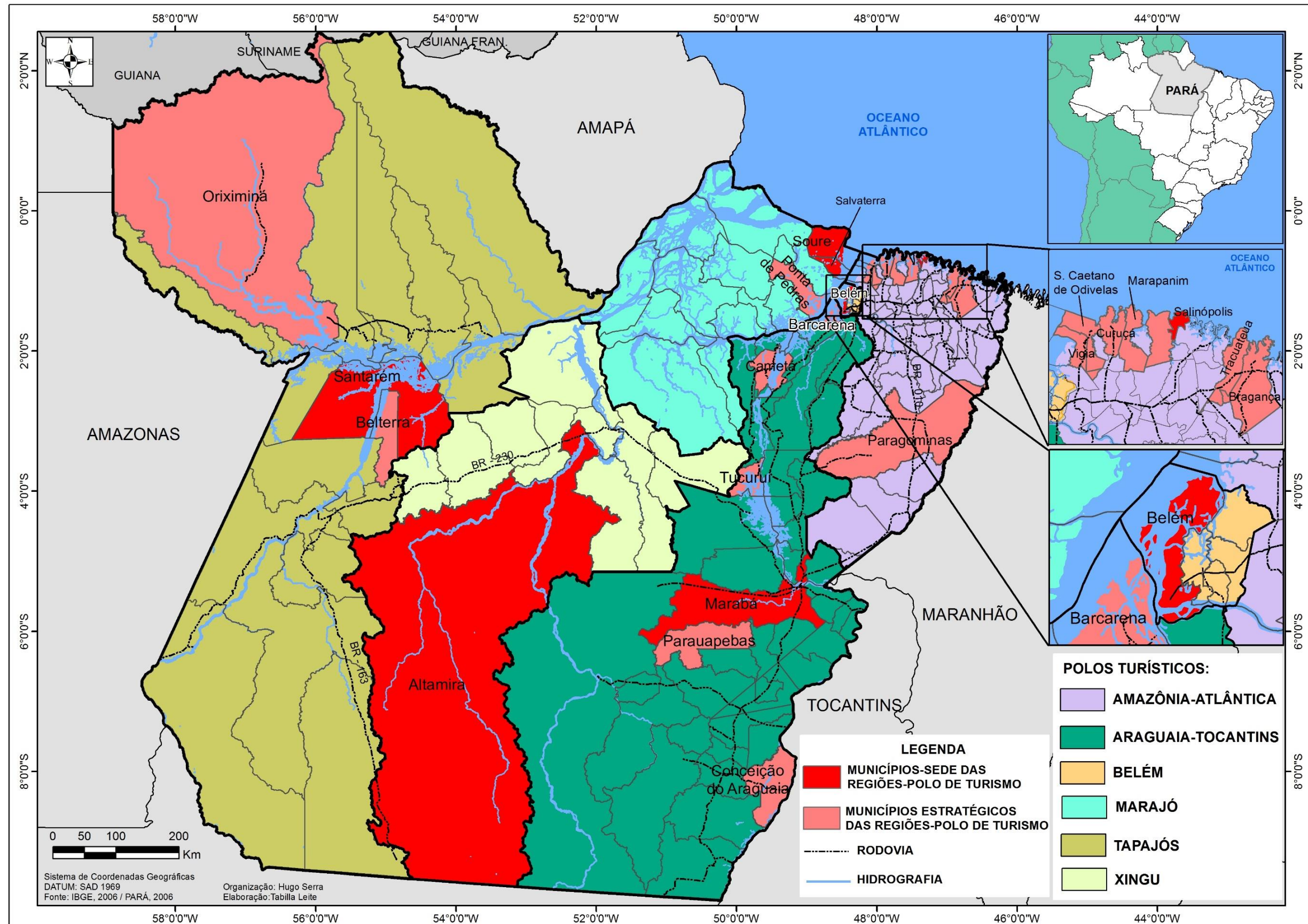
3.2. A política dos polos regionais de turismo no Pará e as características da regionalização dos polos Belém e Araguaia-Tocantins.

O governo do estado do Pará, por meio de seu primeiro plano de desenvolvimento do turismo do estado, lançado em 2001, intitulado “Plano de Desenvolvimento do Turismo do Pará” (PARÁ, 2001), instituiu a política dos polos regionais de turismo como a estratégia a ser adotada para o desenvolvimento da atividade em todo o seu território. Os polos regionais deveriam sintetizar uma identidade que lhes era conferida de acordo com aquilo que mais se aproximava do tipo de turismo por região, ou seja, para cada nova região formada (regiões) haveria uma “identidade” turística; a partir dessa configuração, as políticas de turismo do governo do estado seriam implementadas. O território paraense, assim, passaria por novos recortes espaciais obedecendo aos critérios estabelecidos do ponto de vista técnico e político na tentativa de legitimar a concepção de turismo elaborada naquele momento.

Antes do ano de 2001, o estado do Pará não havia conhecido uma política de turismo que tomasse o território paraense como pressuposto para a efetivação da atividade. Mesmo com o lançamento do plano de 2001, as regiões turísticas (regiões-polo) só foram institucionalizadas a partir da Resolução 001/2009 (PARÁ, 2009). Nesta resolução, a institucionalização das regiões turísticas adequou as regiões-polo de turismo ao Decreto Estadual n. 1.006, de 19 de junho de 2008 (PARÁ, 2008) que trata da regionalização do território do Pará para o planejamento e gestão, tendo a região como critério do recorte territorial.

Na prática, o Pará passou a ter seis novas regiões-polos, cada qual com suas respectivas sedes ou principais municípios indutores da atividade turística planejada pelos órgãos estaduais para tal finalidade, sendo, à época, a extinta Companhia Paraense de Turismo (Paratur) o órgão responsável pela condução do turismo. O mapa 11 mostra a disposição das regiões turísticas do território paraense:

Mapa 11: Mapa do estado do Pará com as suas respectivas regiões-polo de turismo.



Conforme o que se vê no mapa 11, as regiões turísticas do Pará são: Belém, com sede no município de Belém; Amazônia-Atlântida, tendo o município de Salinópolis como município-sede; Marajó, onde a parte oriental do arquipélago é privilegiada com os municípios de Soure e Salvaterra; Tapajós, sendo Santarém a sede da região; Xingu, sendo Altamira o município escolhido e a região Araguaia-Tocantins, onde o principal município é Marabá; mas tendo, ainda, os municípios de Cametá, Barcarena, Parauapebas e Conceição do Araguaia como estratégicos.

Percebe-se no mapa 11, também, que o curso da divisão regional segue os limites político-administrativos que coincidem com as extremidades municipais ou, ainda, que os limites regionais coincidem com a fisiografia do território em grande parte; portanto, a divisão regional empreendida pelo governo do Pará, segue majoritariamente os princípios da região natural (MAGNANO, 1995) associada às características da jurisdição dos municípios. Além disso, as particularidades culturais e históricas da formação socioespacial das regiões criadas são outros critérios relacionados à proposta de divisão do território. Esses argumentos são apresentados nos documentos oficiais do governo, tais como Pará (2001; 2008; 2009; 2011) e Fapespa (2016).

Por conjugar critérios relacionados à formação cultural com divisões político-administrativas e a fisiografia, as regiões turísticas criadas não necessariamente representam ou exprimem características regionais difundidas no interior de seus recortes espaciais. A postura técnico-metodológica adotada pelo Estado foi a de criar regiões-polo, com suas respectivas sedes e municípios centrais que pudessem exprimir, em síntese, o tipo de política pública a ser materializada nas novas regiões formadas. Tal ideia já fora desenvolvida, inicialmente, no primeiro plano de desenvolvimento de turismo do Pará (PARÁ, 2001). Àquela época, a política dos polos de desenvolvimento (PERROUX, 1967) do turismo teria a seguinte configuração:

Com base nestes seis polos, cuja extensão e composição de municípios foi estabelecida pelo Governo Estadual, foram identificadas as unidades municipais prioritárias para etapa inicial do Plano de desenvolvimento do turismo. Estes municípios também foram determinados pelo Governo Estadual de acordo com um critério objetivo de produtos turísticos consolidados. Além disto, a priorização adotada significa o reconhecimento de que estes municípios dispõem de maior grau de potencial, pela força de seus atrativos e o mínimo de infra-estrutura já

instalada em uma primeira etapa. A partir destes seis polos, a tendência é do turismo ir se desenvolvendo através de ondas concêntricas até atingir a totalidade de cada polo. Considerando, inclusive, a integração do mercado intermunicipal de produtos turísticos não necessariamente exclusivos à área física do município prioritário, podendo agregar recursos de municípios vizinhos sempre que ocorrer demanda significativa (PARÁ, 2001, p. 5).

De acordo com o exposto, percebe-se, na prática, a forma de espacialização da atividade turística no território paraense que, iniciando-se nos municípios principais, tem na teoria dos polos de desenvolvimento (PERROUX, 1967) seu principal argumento técnico, político e prático de promover o turismo no estado do Pará; o recorte regional, portanto, é resultante de uma hipotética influência regional que o município central, bem como outros de importância significativa – as sedes dos polos turísticos – promovem na extensão do recorte espacial implementado.

Os investimentos públicos, por sua vez, concentram-se nas localidades escolhidas como prioritárias. A ideia de se criar um efeito regional se dinamiza de duas formas, sendo a primeira delas incrementando a sede da região-polo por conter, econômica e historicamente, algum tipo de indução ou estímulo à reprodução da atividade turística. Essa estratégia é legitimada como inicial por haver, portanto, uma animosidade econômica na localidade, daí ter, como possível resultado, um fluxo de turistas para a sede do município. Em segundo lugar, sob um possível efeito de arraste ou irradiação das atividades, a prática turística da sede do município criaria um resultado no complexo regional ou, como é apresentado na última citação do primeiro plano de turismo (PARÁ, 2001), deveria haver uma integração intermunicipal tendo como espelhamento a prática turística exercida na sede do polo. Esse argumento também prevalece na versão mais recente do plano de turismo do governo do estado (PARÁ, 2011), sendo que suas ressalvas são mais contundentes para os produtos turísticos consolidados.

A partir da ideia de “ondas concêntricas” (PARÁ, 2001), as regiões deveriam difundir o ideário ou segmentação turística das sedes dos polos. Para o polo Tapajós, por exemplo, o segmento de ecoturismo ou turismo de natureza

seria o mais apropriado⁴⁷; para o polo Marajó, o ecoturismo que utiliza bastante os campos de Marajó, bem como o chamado turismo cultural, seriam as prerrogativas; ao polo Amazônia-atlântica, o turismo de sol e praia teria o papel difusor naquela sub-região; para o polo Xingu, o turismo de natureza, baseado em práticas como a pesca esportiva, figuraria como um dos principais para aquela região. Para o polo Belém, o valor do patrimônio cultural e monumental, associado aos negócios e eventos, seria a bandeira a ser seguida. Por último, para o polo Araguaia-Tocantins, a bandeira do Turismo de Negócios seria a forma pela qual o turismo se difundiria naquela sub-região.

No que se refere a essa segmentação, imprime-se uma tentativa de totalidade regional por meio de uma política homogeneizadora do polo regional. Tem-se, aí, um direcionamento das políticas e investimentos concebidos de forma regionalizada, mas que, acabam por subtrair a região, reduzindo-a ao centro do polo, o que nos indica, desde sua gênese, problemas de concepção e de aplicação dos investimentos.

Baseado nas proposições contidas no último plano de turismo do estado (PARÁ, 2011), o Boletim de turismo do estado do Pará (FAPESPA, 2016) organiza uma síntese com referências regionais para cada um dos polos constituintes de seu território. Nele, as informações turísticas são diferenciadas entre atrativos e produtos. No que se referem aos atrativos, parte-se de uma espécie de diagnóstico regional de cada polo. Exemplificam-se as segmentações turísticas de acordo com cada região na tentativa de totalizar o que o território paraense pode oferecer.

Por outro lado, o que se concebe por produto diz respeito às práticas comercializadas e aquelas pretendidas (concebidas pela política de turismo de acordo com a região) (PARÁ, 2001, 2011). Nesse campo, a atuação do Estado não se restringiria ao fomento apenas, mas à injeção de incentivos, promoções, propaganda e marketing, enfim, à difusão da comercialização, pois se trata de

⁴⁷ Na versão mais recente do plano de turismo do estado (PARÁ, 2011), Santarém – sede do polo Tapajós – da mesma forma que Marabá – ganharia um centro de convenções para o estímulo ao chamado “turismo de negócios”. Dessa forma, a ideia seria a de conjugar a prática do ecoturismo – em vias de consolidação para aquela região – com outras possibilidades de segmentação turística.

um produto, mas de dimensões regionais ou que, ao menos, tenta sintetizar o que as regiões-polo de turismo têm a oferecer ao mercado consumidor deste setor.

No entanto, não necessariamente, há uma correlação direta entre a presença de atrativos e oferta de produtos, o que pode não se refletir na síntese regional pretendida pelo governo do Estado. Mesmo que haja uma prática tradicional de ações voltadas ao lazer em determinadas localidades, essa pode não ser a perspectiva regional adotada pelo governo, pois este último pode entender que, para se consolidar na condição de produto turístico, os atrativos devem se constituir no mercado, sempre na tentativa de representar uma “qualidade regional” e que possa estabelecer uma relação exitosa com o mercado consumidor.

No quadro 5, é apresentada a relação entre os atrativos e produtos de acordo com as regiões-polo de turismo do Pará, tomando-se, também, os municípios classificados como “prioritários” (estratégicos) no desenvolvimento da atividade turística:

Quadro 5: Indicadores de caracterização dos polos turísticos do estado do Pará.

Polo Turístico	População 2015	População (Part%)	PIB 2013	Principais Setores		Quantidade de Municípios	Municípios Prioritários	Atrativos	Produtos
Pará	8.206.923	100	120.948,905	Serviços (31%)	Indústria (30%)				
Amazônia Atlântica	1.817.635	22,15	17.214,807	Agropecuária (28%)	Serviços (27%)	49	Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Paragominas, Salinópolis, Tracuateua, Vigia e São Caetano de Odivelas	Natureza: praias e igarapés, ilhas, furos e lagos, os quais propiciam ao turismo de sol e praia e o turismo de pesca. Entre os atrativos culturais, destacamos o patrimônio histórico e cultural por meio de rico conjunto arquitetônico presente em Bragança e de manifestações culturais presentes na região como um todo, como exemplos: o carimbó, o bumba-meu-boi e a marujada	Pesca esportiva, carnaval e festival do folclore de Curuçá. Marujada, farinha de mandioca, conjunto arquitetônico de Bragança.
Araguaia-Tocantins	2.391.789	29,14	51.018,177	Indústria (50%)	Serviços (21%)	45	Conceição do Araguaia, Marabá, Parauapebas, Tucuruí, Cametá e Barcarena	A hidrelétrica de Tucuruí, os principais projetos de mineração nacionais, bem como a presença da atividade do agronegócio que possibilita o desenvolvimento do turismo de eventos e negócios.	Conjunto arquitetônico e paisagístico, gastronomia local, unidade de conservação, complexo industrial da Mineração e Rio Araguaia. As grandes feiras que serão consolidadas com a inauguração do Centro de Convenções e feiras de Marabá.
Belém	2.146.163	26,15	33.453,171	Serviços (54%)	Indústria (16%)	5	Belém	Ilhas, praias de rio, Mangal, Natureza (rios, furos e igarapés)	Centro Histórico, Mercado Ver-o-peso, Culinária, Música e Hangar
Marajó	533.397	6,50	2.984,543	Administração Pública (46%)	Agropecuária (31%)	16	Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras	Paisagens naturais com campos, florestas, alagados, belas praias, rios piscosos, rica fauna, trilhas, ecológicas e fazendas centenárias de criação de búfalos. Há, ainda, a cultura diversificada, demonstrada por meio dos grupos folclóricos, da culinária, artesanato e também pela riqueza de seu patrimônio histórico-cultural com a presença de ruínas históricas.	Fazendas Marajoaras, artesanato marajoara, praia, danças e culinária do Marajó
Tapajós	956.770	11,66	11.027,506	Agropecuária (27%)	Serviços (28%)	19	Santarém, Belterra e Oriximiná	Floresta Nacional do Tapajós, conjunto arquitetônico, reservas extrativistas, rios e praias. Os atrativos culturais como o artesanato e manifestações folclóricas	Círio Fluvial Noturno de Santo Antônio, Comunidades Quilombolas e indígenas, torneios de pesca esportiva, festa do Sairé, Alter-do-chão.
Xingu	361.169	4,40	5.250,700	Indústria (32%)	Serviços (23%)	10	Altamira	Unidades de conservação, rio Xingu, as praias, o turismo náutico, rural, sol e praia, ecoturismo, negócios e eventos, turismo de pesca, turismo de barragem	Sírio pesqueiro, comunidades indígenas, rio Xingu e praias, museu e casa do índio.

Fonte: Adaptado de Setur/ Fapespa, 2016.

Dois polos regionais nos chamam a atenção no atual processo de regionalização do turismo defendido pelo governo paraense. O primeiro se centra na região-polo de turismo de Belém, região esta que possui densidade e fluxo turísticos mais consolidados no estado do Pará (FAPESPA, 2016). Nela, os esforços políticos vão ao encontro da consolidação das práticas turísticas já existentes, associadas à dinamização de novos fluxos por meio de ideias, como os eventos nacionais e internacionais que atraem viajantes de vários lugares.

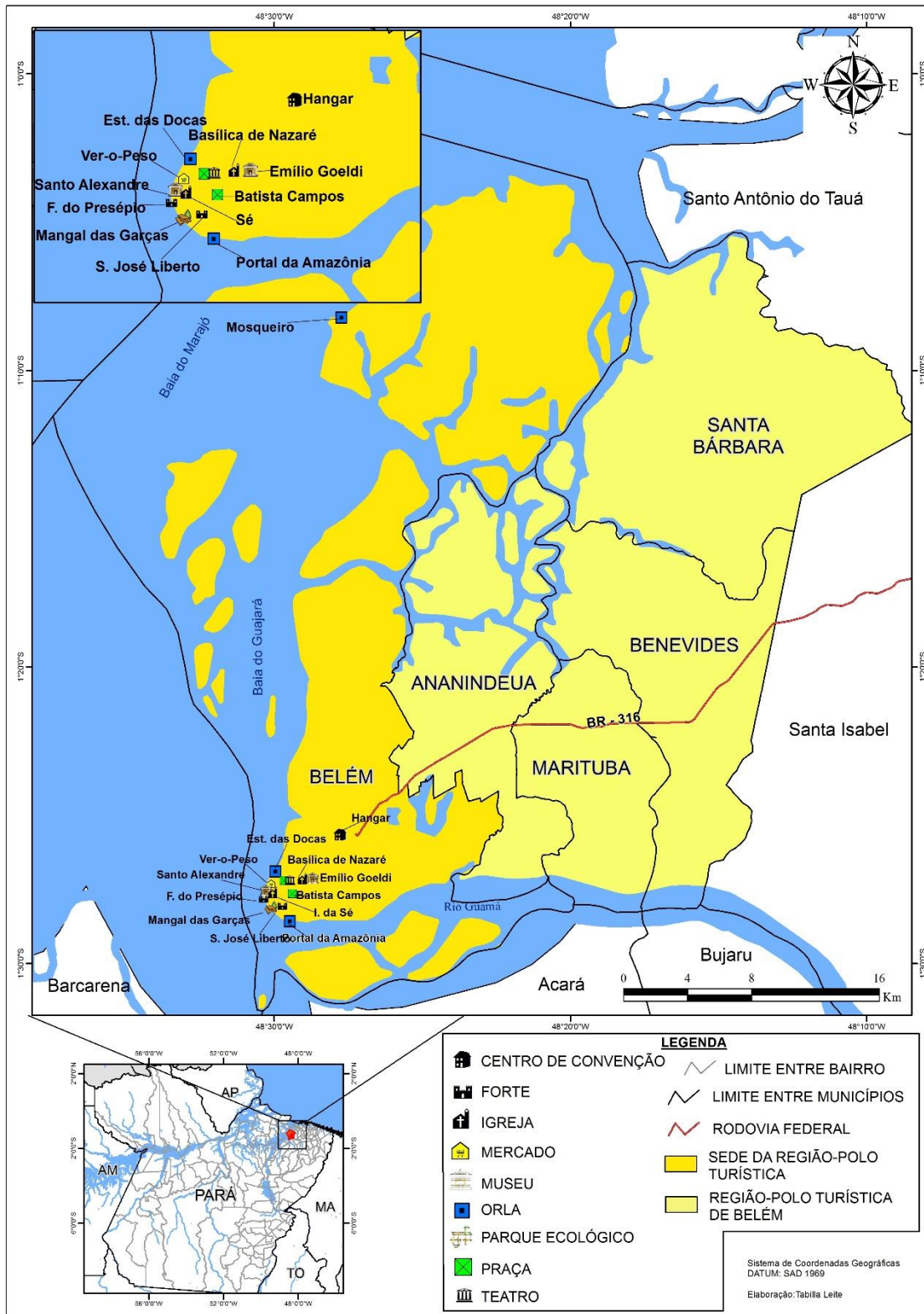
Segundo o que consta no Boletim de Turismo para o estado do Pará (FAPESPA, 2016), o polo Belém é constituído pelos municípios de Belém (sede do polo), Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara. Ainda segundo o Boletim, a estimativa da população é de 2,1 milhões de habitantes, correspondendo a 26% do total do estado. Seu PIB é de 34,5 bilhões de reais, sendo sua economia representada pelos serviços, os quais são majoritários na composição total. No que se refere ao valor adicional do polo, o Boletim de Turismo afirma que os serviços representam 54% da economia total (FAPESPA, 2016).

Basicamente, o polo Belém coincide, em sua grande maioria, com a região metropolitana de Belém com a exceção dos municípios de Santa Izabel e Castanhal⁴⁸. Entre suas principais características, reside o fato desse polo concentrar o maior número de atividades concernentes ao fluxo turístico, destacando-se o setor de serviços: “possui, entre os seis polos, a melhor infraestrutura logística e equipamentos turísticos, dispondo de um aeroporto internacional, portos de carga e passageiros e uma importante via de acesso terrestre, por meio da BR 316” (FAPESPA, 2016, p. 13). Esses elementos – verdadeiros fixos espaciais (SANTOS, 1988) – afirmam a região como porta de entrada do estado do Pará. No entanto, a qualidade e quantidade de serviços do

⁴⁸A partir de 2011, Castanhal integrou à Região Metropolitana de Belém, segundo informações obtidas em Santos (2015). De acordo com as pesquisas desse autor, além de Castanhal, o município de Santa Izabel também integra a Região Metropolitana de Belém. Em seu trabalho, ele cita a Lei Complementar Federal n. 014 que sofreu acréscimo com a Lei Complementar Estadual n. 027. Ambas as leis reconhecem a integração dos municípios supracitados à RMB. Tomando a resolução n. 001/2009 (PARÁ, 2009), a região-polo de turismo de Belém deve considerar a região metropolitana de Belém como recorte espacial para os devidos investimentos no setor. As informações contidas nos dados da Fapespa (2016), por outro lado, não reconhecem Castanhal e Santa Izabel como municípios integrantes da região-polo de turismo de Belém.

polo Belém não se restringem, apenas, à atividade turística, sendo esta última derivada de um conjunto de outras atividades inerentes a sua região metropolitana.

Mapa 12: Região-polo de turismo de Belém.



No que se refere especificamente à região do Araguaia-Tocantins, a política desenvolvida difere das demais pelo fato de o governo implementar uma prática que não havia até então como identidade sociocultural regional, qual seja, a política do turismo de negócios.

Nesta região, há, ao menos, quatro formações socioespaciais distintas que foram unidas pelo recorte fisiográfico de duas bacias hidrográficas importantes da Amazônia e por duas regiões de planejamento no interior delas (PARÁ, 2008; 2009). Uma parte desse recorte tem influências do rio Tocantins, localizada mais ao Norte; outra parte diz respeito à região influenciada pelo Lago de Tucuruí; outra, pela Serra dos Carajás, sendo localizada mais ao centro; e, por último, a porção localizada mais ao sul dessa região-polo é condizente às influências do Rio Araguaia⁴⁹. A sede desta região-polo é o município de Marabá – receptor dos investimentos prioritários do governo do estado, conforme informações da Fapespa (2016). Outros municípios importantes na difusão do turismo para essa região são localizados estrategicamente nas porções setentrional (Barcarena e Cametá); porção central (Parauapebas) e meridional (Conceição do Araguaia).

Segundo os dados da Fapespa (2016), a região-polo do Araguaia-Tocantins é constituída por 45 municípios e:

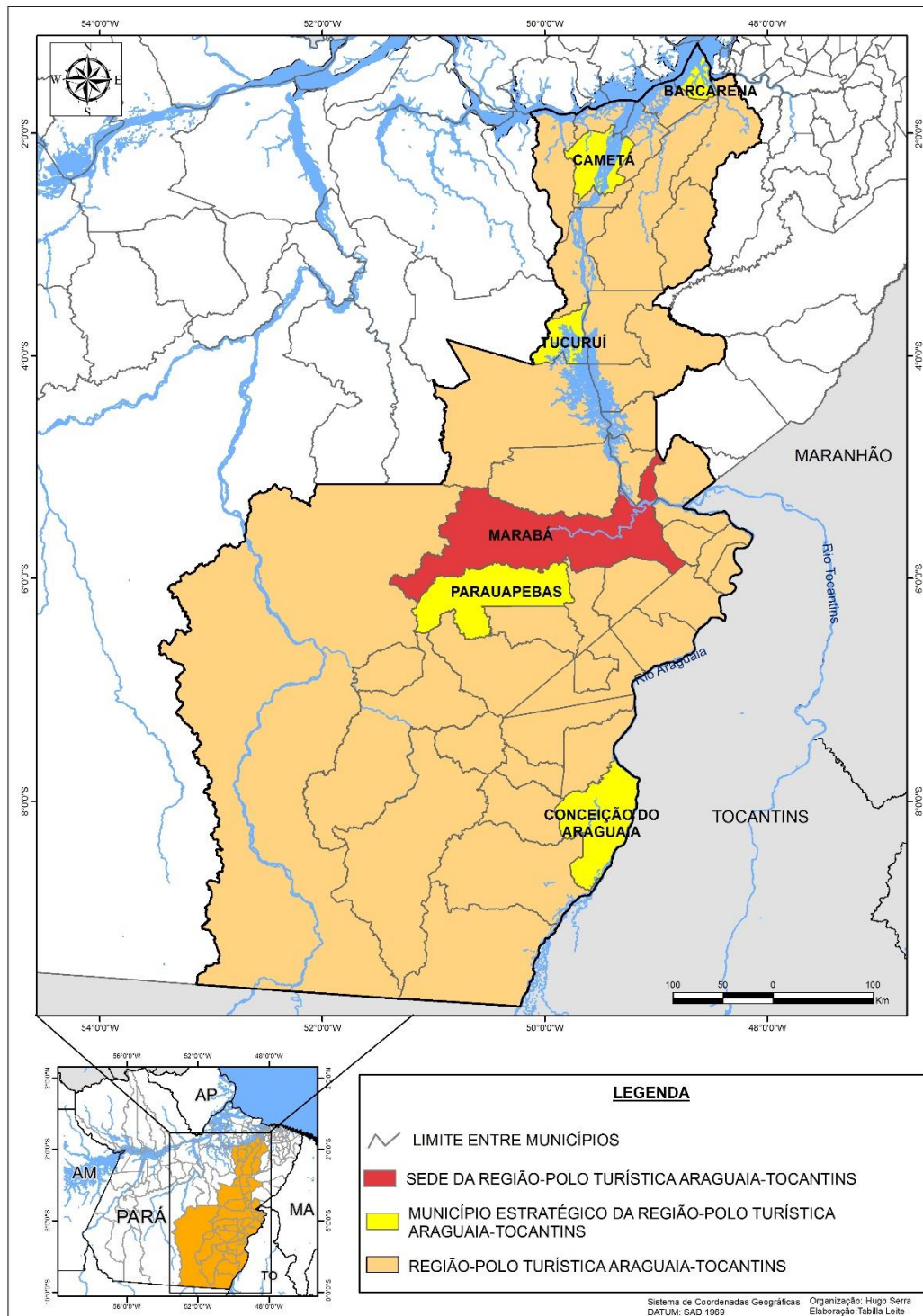
Possui uma população estimada em 2,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 31% do total do estado, PIB de R\$ 52,3 bilhões e economia baseada, principalmente, na atividade industrial (mineração e energia), com 49% do valor adicionado do polo (FAPESPA, 2016, p. 17-18).

A importância da região extrapola o estado do Pará por possuir a hidrelétrica de Tucuruí e a mina de Ferro de Carajás, duas estruturas que servem ao Estado brasileiro como um todo, acrescentando, também, à economia nacional importantes divisas. Para o governo do Pará (FAPESPA, 2016), tais circunstâncias seriam, por sua vez, motivos para investimentos na área do

⁴⁹ Conforme o que se pode ver no mapa 13, há o município de São Félix do Xingu como integrante dessa sub-região. No entanto, não foram encontradas evidências nos documentos oficiais explicando a presença deste município na região Araguaia-Tocantins e não na região-polo do Xingu.

intitulado “Turismo de Negócios”, devido à frequente presença de *businessmen* atuantes no setor. Somando-se a isso, o agronegócio se torna um dos critérios de materialização da regionalização do Araguaia-Tocantins, sendo, nesse sentido, uma das perspectivas para o estado, sobretudo para aquela região.

Mapa 13: Região-polo de turismo do Araguaia-Tocantins.



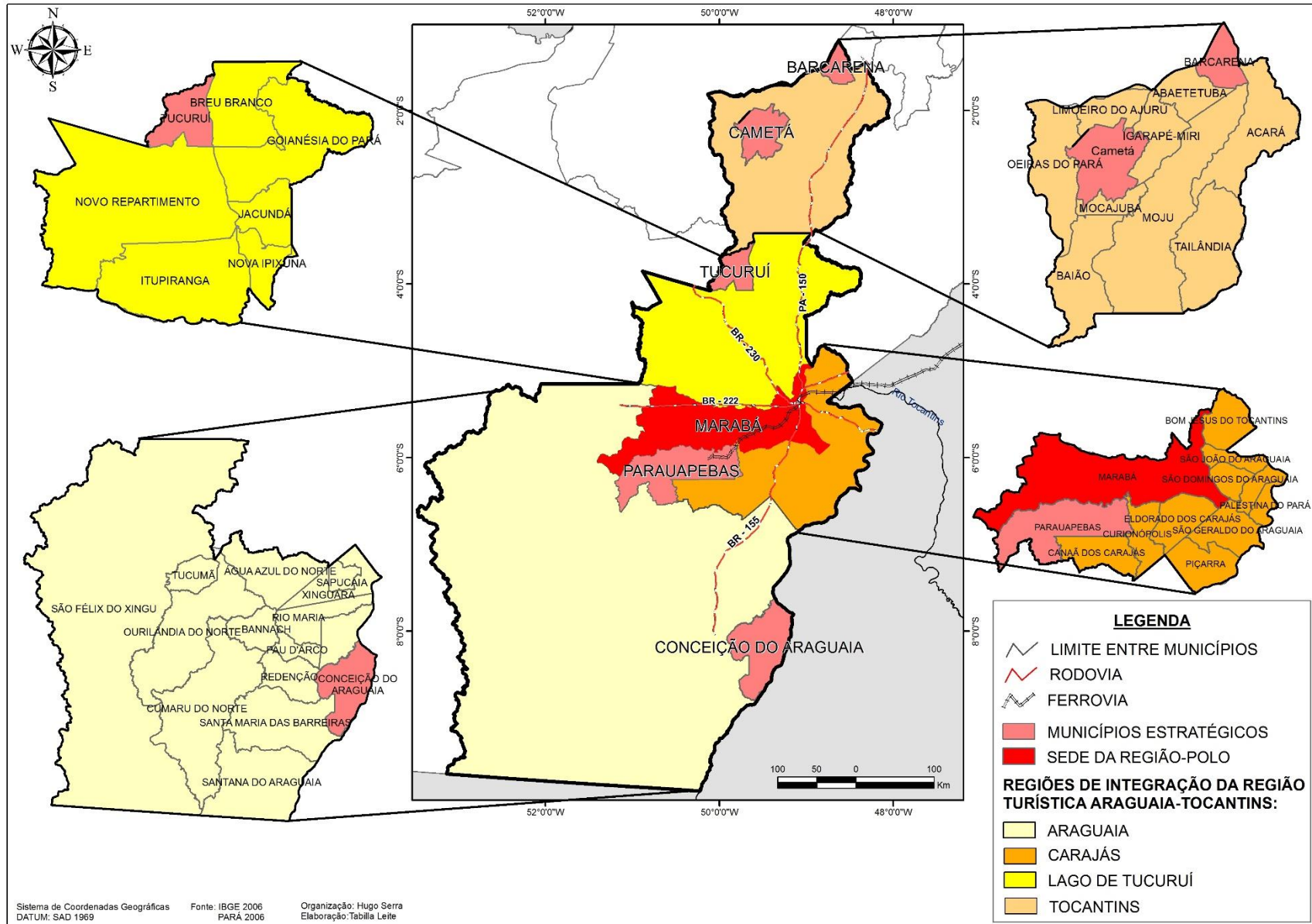
Na prática, a regionalização empreendida para a região-polo de turismo do Araguaia-Tocantins possui quatro formações histórico-regionais distintas, mas unidas pela política majoritária centralizada na segmentação do Turismo de Negócios, tendo Marabá como município mais representativo. Tal recorte espacial é questionado, ao menos, por dois critérios específicos: o primeiro deles, como já fora dito, a falta de integração no interior da região-polo por causa das diferenciações socioespaciais, se torna um traço a ser considerado. As relações sociais internas à região possuem, historicamente, intercâmbios econômicos e culturais diferentes.

O segundo ponto a ser questionado se assenta no tipo de política empreendido para o polo. Majoritariamente, de acordo com os documentos oficiais do estado do Pará (PARÁ, 2001; PARÁ, 2011; FAPESPA, 2016), a concepção do turismo de negócios é a que recebe mais investimentos. Os demais municípios prioritários: Barcarena, Cametá (sob a influência da sub-região de Tucuruí), Tucuruí (influenciada pela região do Lago de Tucuruí), Parauapebas (influência da região do Carajás) e Conceição do Araguaia (na região do Araguaia), relativamente, recebem menos investimentos que o município-sede da região que é Marabá. À exceção deste último, os demais municípios pouco ou não têm a “vocaçãõ” para o turismo de negócios, assim como defende o governo paraense.

Considerando a pouca e/ou inexistente integração intrarregional do Araguaia-Tocantins, principalmente dos municípios pouco influenciados economicamente pela sede da região, questiona-se, por sua vez, a preponderância da política de turismo escolhida pelo governo do estado para os demais municípios. Os efeitos regionais do turismo, nesse sentido, são pouco difundidos ou não conseguem atingir a totalidade conforme as pretensões da política concebida pelo governo, causando a desconexão interna da região, uma incongruência. O mapa 14 evidencia como se dão esses desdobramentos⁵⁰.

⁵⁰ Reconhece-se que o mapa 14 permanece com os limites municipais como limites da região. A ideia, nesse sentido seria a de partir do mesmo princípio metodológico escolhido pela Secretaria de Turismo do Pará. Além disso, mesmo mantendo os limites político-administrativos adotados pelo governo paraense, mostra-se a possibilidade de demais subdivisões regionais e suas possíveis afinidades.

Mapa 14: Região-polo turística Araguaia-Tocantins com subdivisões regionais por municípios, segundo os critérios da Resolução n.001/2009 (PARÁ, 2009).



3.3. A influência da economia do turismo no Pará e os “efeitos” nos polos Belém e Araguaia-Tocantins.

Por força da densidade histórico-econômica dos objetos espaciais, bem como da expressividade que eles possuem no território, a diferença entre os polos regionais de turismo Belém e Araguaia-Tocantins é substancial, considerando o estado do Pará como um todo. Se tomarmos o polo turístico de Belém isoladamente, tal comparação pode ser feita em âmbito amazônico, embora, nacionalmente, em comparação a outros estados, a expressão econômica do turismo seja deficitária (COELHO, 2011; SAKOWISKI, 2013).

Ainda que o polo Belém represente uma parte significativa do total do PIB do Pará, a densidade dos elementos turísticos consagrados como os mais visitados localiza-se na sede do polo, o município de Belém, sendo, portanto, responsável pela concentração de equipamentos e espaços voltados à prática do lazer e do turismo para diversos segmentos, conforme se vê no mapa 12. Já no polo Araguaia-Tocantins, as atividades turísticas têm menor expressividade, tomando-se por critério os atrativos turísticos e o fluxo de pessoas que visitam a região (FAPESPA, 2016). No entanto, seguindo a mesma lógica da concentração dos fixos espaciais relacionados ao turismo, o município de Marabá se destaca na densidade espacial apresentada (SAKOWSKI, 2013). Desde já, percebem-se indícios de níveis de concentração relacionados ao fluxo econômico-turístico e da política de turismo aplicados, visando a região.

Segundo o que consta em Pará (2011) e informações da Fapespa (2016), pelo fato de o polo Belém reunir a maior quantidade e diversidade de serviços úteis ao desenvolvimento do turismo, as ações do governo devem ser consideradas prioritárias. São segmentos ligados ao consumo de uma forma geral e, ao mesmo tempo, são indutores da atividade turística⁵¹. Conhecida por

⁵¹ A ideia de indução ao turismo é considerada de acordo com a finalidade dos elementos espaciais que não necessariamente são turísticos, mas que podem servir para este determinado fim. No caso do polo Belém, pelo fato de haver a concentração de tais elementos em sua sede, a ideia, segundo o governo do Pará, é dar prioridade para que o fluxo de pessoas se intensifique, garantindo a hegemonia no uso dos espaços turísticos e dos não-turísticos. A indução ao turismo, portanto, se torna um processo adicional à política implementada no polo.

seu patrimônio monumental e cultural, Belém é a cidade que congrega o maior número de prédios históricos do polo do qual faz parte, sendo muitos deles os que remontam à época da chegada dos portugueses no século XVII como o Forte do Presépio e a Igreja de Santo Alexandre (atualmente, Museu de Arte Sacra do estado do Pará), mostrados na Figura 1. A representatividade histórica que Belém possui no estado e na Amazônia faz dela um dos espaços em que seu patrimônio histórico e monumental seja um elemento presente nas propostas políticas para o turismo. Para os demais municípios que integram a região, a atividade turística é retraída quando comparada à Belém, ou seja, o fluxo de turistas é convergente para a sede do polo, movimentando a participação deles nos principais pontos turísticos da capital e, por conseguinte, possibilitando o consumo de espaços relacionados como hotéis, restaurantes e bares.

Figura 1: Foto da vista aérea de parte do Projeto Feliz Lusitânia.



Fonte: Disponível em: <http://giropelonorte.blogspot.com.br/>. Acesso em 10/05/2016.

Comentário: Primeiro espaço construído pelos portugueses no século XVII, o Feliz Lusitânia é considerado um dos atrativos turísticos de todo o Polo Turístico de Belém. Sua atratividade turística se deve a sua característica histórica, sendo, portanto, um monumento referente à ocupação da Amazônia como um todo. Destaque para o Forte do Presépio, que margeia a Baía do Guajará e a Casa das Onze Janelas, à direita, em amarelo. Ao fundo, a presença religiosa com a Catedral da Sé, na cor branca, na parte superior da foto.

De acordo com informações de Fapespa (2016), entre os anos de 2012 e 2015 estimou-se a entrada de 4,042 milhões de turistas, representando 28% no

número de turistas no estado do Pará. Apenas para o ano de 2015, houve um total de 1.113.275 pessoas. Os turistas internacionais, em relação aos turistas nacionais, ainda representam um percentual pequeno. Entretanto, cabe destacar que nos últimos quatro anos se registrou aumentos das entradas de turistas no estado ano a ano, sendo, apenas, o intervalo dos anos 2014 e 2015 o menor aumento: 5,4%. Esse crescimento se deve, em grande parte, aos investimentos na política de turismo do estado realizadas na última década, principalmente com o lançamento do primeiro plano de desenvolvimento do turismo do estado em 2001; entre tais investimentos, o setor de infraestrutura teve um destaque com a ampliação e requalificação do aeroporto internacional de Belém no início da década de 2000 (PARÁ, 2001). No geral, a forma como o governo do estado tem atuado na divulgação dos produtos paraenses em eventos internacionais e nacionais tem contribuído para o aumento do fluxo de turistas interessados em conhecer o estado do Pará.

No entanto, se tomarmos a leitura dos fluxos de turismo a partir da configuração dos polos, veremos que o polo Belém é o que mais concentra a demanda de turistas no estado, por ter em sua sede a infraestrutura necessária para a fluidez turística se dar de forma mais dinâmica. Verifica-se na tabela 1 que o polo Belém concentra a maior demanda de turistas no estado sendo superior aos demais polos somados, pois perfaz 58,3% do total no ano de 2015.

Tabela 1: Número de turistas por Polo Turístico paraense, 2015.

Polo	Nº de Turistas	Part. (%)
Pará	1.113.273	100
Belém	650.097	58,5
Tapajós	200.725	18,0
Amazônia Atlântica	80.195	7,2
Marajó	70.929	6,4
Araguaia-Tocantins	66.796	5,9
Xingu	44.531	4,0

Fonte: Adaptado de Setur-PA/ Dieese-PA, 2015.

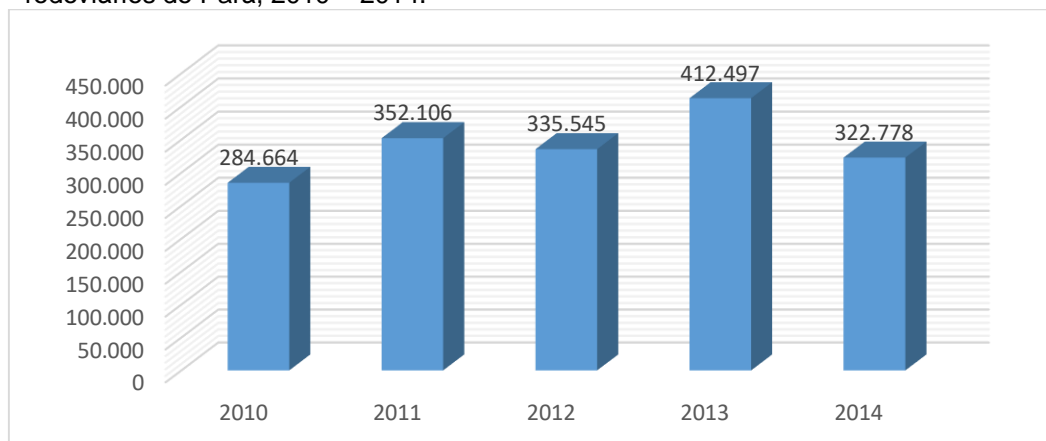
Ainda segundo dados da Fapespa (2016), o polo Belém concentrou mais da metade dos turistas por apresentar um *status* metropolitano (FAPESPA, 2016) em relação aos demais, sendo esse, portanto, um atrativo turístico e indutor de viagens de negócios, considerados pelo governo do estado do Pará como elementos de incremento do chamado “turismo de negócios” (PARÁ, 2011). Nesse sentido, nota-se que o imaginário metropolitano acaba por ser um difusor da imagem do polo e uma das estratégias adotadas pelo estado paraense na divulgação de um tipo de turismo (FAPESPA, 2016). Ainda de acordo com as informações da tabela 1, a proporção de turistas no estado por região-polo revela uma diferença significativa entre as demais regiões (Tapajós, Marajó, Amazônia-Atlântica, Araguaia-Tocantins e Xingu). O Polo Tapajós atraiu mais de 200.000 turistas, sendo que a diferença dessa região para as demais é significativa. As regiões do Marajó e Amazônia-Atlântica apresentam números aproximados devido sua proximidade com o polo Belém. Por este motivo, o polo Araguaia-Tocantins e o polo Xingu se distanciam dos demais em número de turistas por região-polo. No entanto, cabe ressaltar que no estado do Pará há a presença de terminais aeroviários de porte nacional nas sedes dos principais polos⁵², o que, por sua vez, permite ao turista uma mobilidade mais fluida para o território nacional como um todo.

Uma das características importantes para se mensurar e possibilitar a qualificação do turismo é o número de desembarque de passageiros no local da prática do turismo. Nesse sentido, pelo desembarque e considerando o local turístico como destino final, consegue-se ter indicativos sobre a dinâmica da atividade e como ela tem sido sustentada pelas pessoas com a finalidade do turismo. Segundo os dados da Fapespa (2016), entre os terminais de desembarque de viajantes, só não foram considerados os portos como pontos de coletas de dados, por neles não haver informações para a coleta sobre o turismo no Pará, restringindo-se, portanto, aos aeroportos e terminais rodoviários na pesquisa. Entretanto, como evidenciam os dados da Fapespa (2016), esse procedimento é

⁵² No dia 3 de outubro de 2016, o governo do Pará, por meio de seu programa “Voe Pará” – integrado ao programa maior intitulado “Pará 2030” – inaugurou a rota aérea Belém- Marajó com destinos aos municípios de Soure e Breves. Segundo informações da Paratur (2016), a ideia é ampliar a malha área regional visando propiciar maior mobilidade e circulação do turista e do empresariado, tendo como principal intenção a ampliação do mercado na região. Disponível em: <http://www.agenciapara.com.br/Noticia/136084/governo-lanca-voo-para-soure-para-impulsionar-o-turismo-estadual>. Acesso em: 11 de outubro de 2016.

necessário para averiguar o nível, a demanda e a movimentação de passageiros. O gráfico 1 mostra uma média de 341.518 passageiros nos últimos cinco anos que desembarcaram nos terminais rodoviários do Pará:

Gráfico 1: Número de desembarque interestadual de passageiros nos terminais rodoviários do Pará, 2010 – 2014.



Fonte: SISDAP/ANTT, 2016.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

Considerando os terminais aeroviários – sobretudo os principais aeroportos do Pará – o desembarque de passageiros é maior do que o número de pessoas que utilizam as rodoviárias. Isso mostra que há uma preferência de turistas e não turistas por aquela modalidade de transporte, ainda que o custo das passagens seja mais caro que as do transporte rodoviário. Na tabela 2, são apresentados dados que mostram a elevada concentração de desembarque de passageiros no aeroporto da sede do polo Belém em relação aos demais⁵³:

⁵³ Vale ressaltar que essa informação não pode ser restrita aos turistas, pois nem todas as pessoas que utilizam os aeroportos fazem viagens para tal finalidade, reforçando, assim, a ideia de que o turismo de negócios nas cidades onde há esse tipo de atividade é classificado como tal porque aproveita o número de viajantes a trabalho que, em suas horas vagas, consome os serviços da cidade de destino de trabalho. Um dos exemplos é o aeroporto de Carajás, localizado no interior da Flona Carajás. Este terminal de passageiros é muito utilizado por pessoas ligadas à empresa Vale que atua com a exploração de minério de ferro no município de Parauapebas, onde se localiza a jazida de ferro e o aeroporto. Naquele ambiente, há um fluxo intenso de pessoas não residentes no município de Parauapebas que utiliza seus serviços sem estar viajando a lazer.

Tabela 2: Desembarque de passageiros nos aeroportos do Pará, 2012-2015.

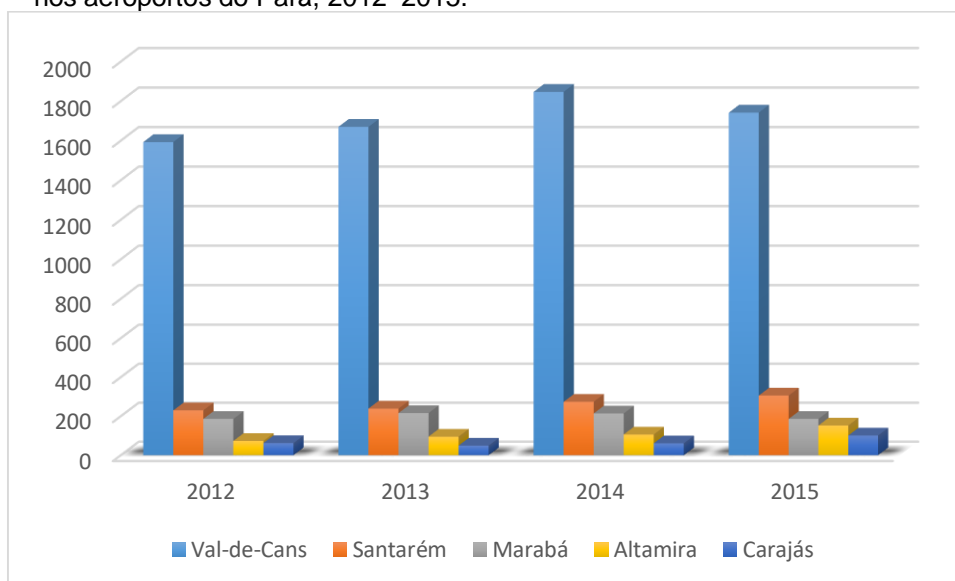
Aeroporto	Voos Domésticos				Voos Internacionais			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	52.737
SBBE - Aeroporto Internacional de Val-de- Cans (Belém)	1.593.057	1.669.658	1.846.872	1.741.787	23.057	22.185	43.695	0
SBJC - Aeroporto Júlio César: Brigadeiro Protásio (Belém)	0	0	8	0	0	0	0	0
SBCJ - Aeroporto de Carajás (Parauapebas)	62.439	49.128	60.699	100.709	0	0	0	0
SBHT - Aeroporto de Altamira	72.790	94.994	105.521	152.394	0	0	0	0
SBMA - Aeroporto de Marabá	186.197	215.662	214.243	185.855	0	0	0	0
SBSN - Aeroporto de Santarém	230.073	238.505	273.656	305.553	0	0	0	52.737
Total	2.144.556	2.267.947	2.500.999	2.486.298	23.057	22.185	43.695	52.737

Fonte: DGDR/Infraero, 2016.

Elaboração: Fapespa/Setur, 2016.

Os gráficos 2 e 3 mostram a relação de desembarque de passageiros nos aeroportos do Pará, considerando a comparação do principal aeroporto do estado, aeroporto de Val-de-Cans, e os demais. Da mesma forma, mostra-se, também, o percentual de aproveitamento dos aeroportos. Percebe-se, nesse sentido, uma forte concentração no polo Belém em relação aos demais:

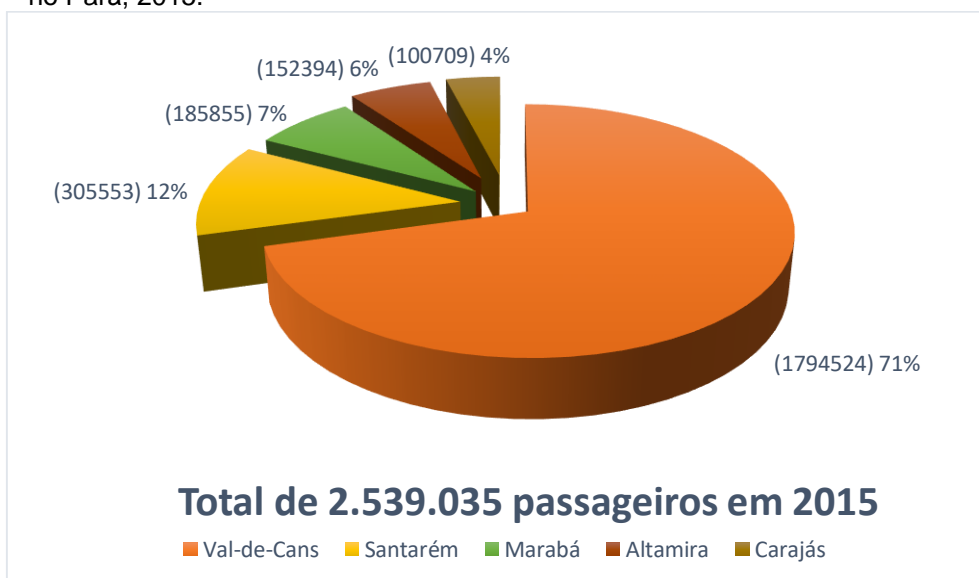
Gráfico 2: Desembarque (em mil) de passageiros em voos domésticos nos aeroportos do Pará, 2012–2015.



Fonte: DGDR/Infraero, 2016.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

Gráfico 3: Total e participação de passageiros do transporte aéreo por aeroporto no Pará, 2015.



Fonte: DGDR/Infraero, 2016.

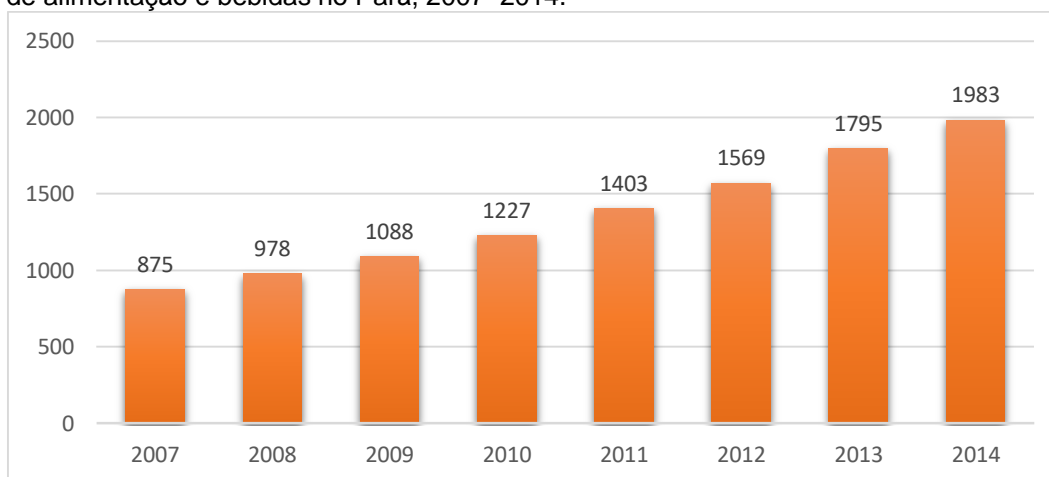
Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

No gráfico 2, são apresentados dados relevantes na comparação entre os desembarques, qual seja, o de destinar ao polo o maior número de turistas interessados em conhecer o Pará. Nesse sentido, considerando o critério do levantamento de dados oferecido pela Fapespa (2016), o polo Belém reúne

condições mais favoráveis para a dinâmica de turismo em relação aos demais polos, daí sua maior concentração. Lembrando que nas rotas das empresas aéreas que operam no estado do Pará, a cidade de Marabá e Parauapebas estão localizadas antes de Belém, tomando o trajeto das aeronaves que se destinam à região Norte do Brasil, sobretudo ao estado do Pará. Não apenas por ser a capital do estado e não, também, por reunir a maior quantidade de serviços para o desenvolvimento do turismo, Belém ainda apresenta a maior concentração de atrativos em relação aos demais polos, sendo, assim, o polo Belém o escolhido pela maioria dos turistas interessados em conhecer o Pará, o que é reforçado pelos dados constantes no gráfico 3.

Outro quesito importante na análise dos serviços de turismo se refere ao número de restaurantes. No estado do Pará, entre os anos de 2007 e 2014, segundo dados da Fapespa (2016), houve um acréscimo de 126% no número de estabelecimentos relacionados à alimentação e bebidas no estado. Se considerarmos que este foi um período de crise econômica, trata-se de um crescimento muito significativo.

Gráfico 4: Evolução do número de restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas no Pará, 2007–2014.



Fonte: Rais/MTE, 2016.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

Deve-se ressaltar que o acréscimo no número de restaurantes no Pará não revela, necessariamente, uma intenção nesse tipo de investimento por causa do aumento do número de turistas no estado, ainda que esses últimos

sejam potenciais consumidores desse tipo de serviço. Por serem abrangentes, os restaurantes acabam por servir aos turistas e não-turistas (viajantes dessa finalidade ou não). No entanto, os restaurantes podem ser classificados como indutores do desenvolvimento do turismo, por serem, dessa forma, encarados como investimentos indiretos do setor (SAKOWISKI, 2013).

Se compararmos o estado do Pará com os demais estados da Região Norte do Brasil, haverá uma liderança expressiva nos últimos cinco anos. Além disso, na tabela 3, verifica-se que o número de estabelecimentos vem crescendo com o passar dos anos, sendo, nesse sentido, mais um serviço aos usuários não turistas e, da mesma forma, sendo um indutor do turismo no estado como um todo:

Tabela 3: Número de Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas na Região Norte, 2007–2014.

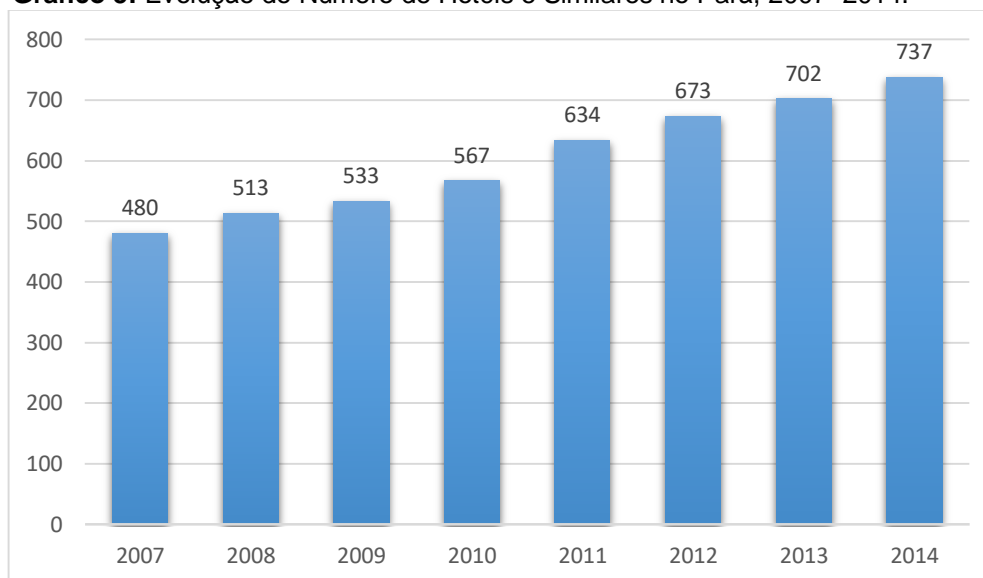
Ano	Pará	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Amapá	Tocantins
2007	875	510	169	511	143	105	366
2008	978	586	188	503	167	129	423
2009	1.088	693	207	573	170	145	449
2010	1.227	828	232	639	210	178	528
2011	1.403	975	308	721	237	210	628
2012	1.569	1.036	335	784	247	234	700
2013	1.795	1.143	344	887	245	270	776
2014	1.983	1.215	372	970	290	310	868

Fonte: Rais/MTE, 2016.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

No entanto, entre os indicadores que motivam o crescimento da atividade turística, os hotéis estão entre os principais, ou, ao menos, sendo encarados como o primeiro reflexo da oferta de serviços para demanda de turistas. Na Região Norte, no estado do Pará e, em especial, nos Polos Turísticos, há discrepâncias no que se refere à oferta de meios de hospedagem. No entanto, com o passar dos anos, percebe-se que houve aumento no número de hotéis e similares, indicando que têm sido realizados empreendimentos no setor de hospedagem no estado do Pará, conforme se verifica no gráfico 5:

Gráfico 5: Evolução do Número de Hotéis e Similares no Pará, 2007–2014.

Gráfico 5: Evolução do Número de Hotéis e Similares no Pará, 2007–2014.

Fonte: Rais/MTE, 2016.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

Na Região Norte, destaca-se o estado do Pará, que apresentou significativo aumento no número de hotéis a partir de 2007, com uma participação de 39,26% no total regional no ano de 2015. O estado de Rondônia, com 17,74%, está na segunda posição adiante dos estados de Tocantins e Amazonas, com 14,17% e 13,91%, respectivamente. Os demais estados, em conjunto (Acre, Roraima e Amapá), perfazem apenas 14,92%.

Tabela 4: Número de Hotéis e Similares na Região Norte, 2007–2014.

Ano	Pará	Rondônia	Acre	Amazonas	Roraima	Amapá	Tocantins	Total
2007	460	216	77	190	32	72	202	1.249
2008	513	220	74	207	37	85	212	1.348
2009	533	250	74	223	37	86	204	1.407
2010	567	269	74	239	45	100	232	1.526
2011	634	323	88	260	56	108	251	1.720
2012	673	340	87	261	57	108	250	1.776
2013	702	348	98	248	63	111	251	1.821
2014	737	333	98	261	66	116	266	1.877
Part. (%) 2014	39,26	17,74	5,22	13,91	3,52	6,18	14,17	100

Fonte: Rais/MTE, 2015.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2015.

Os dados constantes na tabela 4 mostram mudanças no que se refere à presença de hotéis na região norte se considerarmos a consolidação de Manaus como uma das cidades que mais recebe visitantes devido, em parte, ao seu parque industrial da Zona Franca de Manaus. Desde o primeiro plano de desenvolvimento do turismo para a Amazônia (BRASIL, 1977), Manaus e Belém encabeçam a lista de sedes de polos de turismo na Amazônia com a maior participação em número de serviços da região Norte e da Amazônia Legal. Entretanto, cabe ressaltar que a informação gerada apresenta hotéis e similares que servem como serviços de acomodação para turistas em geral.

No que se refere especificamente a Belém, entre os anos de 2011 e 2015, houve ampliação gradativa no número de pernoites, sendo o ano de 2011 o mais expressivo considerando esse mesmo intervalo de tempo. No entanto, ao se considerar o percentual da taxa de ocupação como um todo, percebe-se que esse dado se revela menor do que 50%, para este mesmo intervalo de tempo, indica, por sua vez, um lento processo de uso desse tipo de serviço em Belém:

Tabela 5: Indicadores da Hotelaria em Belém do Pará, 2011–2015.

Anos	Pernoites Demandados	Pernoites Ofertados	Taxa de Ocupação
2011	825.899	1.685.880	48,99%
2012	897.820	2.259.720	39,73%
2013	925.388	2.259.720	40,95%
2014	1.010.749	2.259.720	44,73%
2015	1.002.239	2.259.720	44,35%

Fonte: ABIH, 2016.

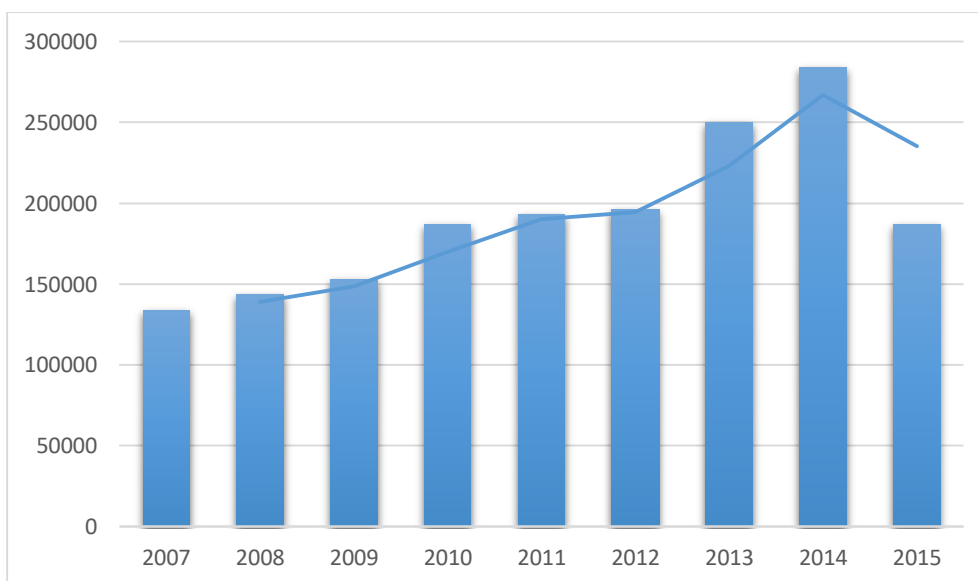
Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

Verifica-se na tabela 5 que no ano de 2011 a relação de pernoites demandados e pernoites ofertados era maior do que no restante dos anos pesquisados, indicando, sobretudo, que houve, primeiramente, uma mudança na oferta dos estabelecimentos de hotelaria entre os anos de 2011 e 2012, contabilizando 573,84 pernoites oferecidos, mostrando, portanto, o maior percentual na taxa de ocupação: 48,99%. Em segundo lugar, entre os anos de 2012 e 2015, as ofertas foram inalteradas – não houve acréscimo – mesmo que o número

de demandas tenha crescido no intervalo total, de acordo com os dados apresentados⁵⁴. No entanto, há que se destacar que as demandas, não necessariamente, significam a efetiva ocupação das unidades habitacionais. Tal informação está mais ligada à intenção do turista do que, propriamente, de sua real ocupação. De todo modo, a relação demanda/oferta expressa a inclinação tanto do empresariado como do turista em ter em Belém um lugar para a prática do turismo.

Outro dado que importa nas análises sobre o turismo diz respeito à renda gerada pela atividade. Do ponto de vista econômico, a renda avalia o resultado dos investimentos feitos pela prestação de serviços no turismo. No estado do Pará, segundo dados da Fapespa (2016), desde o ano de 2007, tem havido evolução positiva na renda do turismo, sendo o ano de 2014 o que apresentou a maior elevação (27,66%). O gráfico 6 mostra a variação da renda gerada pelo turismo no Pará no período compreendido entre 2007 e 2015:

Gráfico 6: Evolução da renda (US\$ Mil) gerada pelo turismo no Pará, 2007–2015.



Fonte: Setur/Dieese-PA.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

⁵⁴ Vale destacar que os dados elaborados pela Fapespa (2016) se referem, especificamente, ao município de Belém. Eles não apresentam referências aos demais municípios integrantes do Polo Belém, o que nos permitiria uma melhor comparação entre as informações prestadas, de acordo com as mesmas variáveis estatísticas pesquisadas. Por outro lado, tal informação nos direciona à importância do município de Belém como majoritário no polo do qual integra. Sendo assim, há uma predileção do empresariado em ofertar mais unidades habitacionais em Belém por ser esse município o que pode promover dinamicamente a circulação do capital turístico.

Segundo, ainda, informações da Fapespa (2016), a geração de renda do turismo é um indicador de desconcentração das receitas geradas, devido à diversidade do setor. Na prática, não há uma única forma de se obter renda por meio do turismo, o que ratifica a observação feita no referido documento:

Esse fator contribui para maior internalização da renda, produzindo efeitos multiplicadores na economia, com ampliação do consumo e expansão na geração de renda. Nesse sentido, outro dado relevante nas reflexões e debates acerca do desenvolvimento turístico diz respeito à movimentação financeira gerada pelo setor (FAPESPA, 2016, p. 42).

Dados da Fapespa (2016) registram acréscimo na renda proveniente do turismo no estado do Pará partindo de dois elementos significativos da pesquisa: a taxa de ocupação hoteleira e a previsão do gasto médio do turista. Para o ano de 2014, por exemplo, o setor turístico do estado do Pará teve uma renda total de US\$ 284 milhões, resultando num aumento de 11,7% em relação a 2013 (FAPESPA, 2016). A retração verificada entre os anos de 2014 e 2015, de acordo com as informações do documento, se deveu à desvalorização do real frente ao dólar, o que influenciou diretamente no turismo do estado. Além disso, a instabilidade político-econômica (FAPESPA, 2016) seria um dos problemas para a redução da renda no intervalo de tempo considerado. Por outro lado, tomando a geração de renda por polo turístico, verifica-se, mais uma vez, sua concentração no Polo Belém. De forma inversa, o polo Araguaia-Tocantins apresenta um número pouco expressivo no que se refere à renda gerada pela atividade turística, bem distante do polo Belém, o que indica, por sua vez, uma inexpressividade das ACTs, tal como já foi tratado anteriormente, segundo a perspectiva do Ipea (2015), ou seja, onde há a maior concentração das atividades econômicas por região, a atividade turística tende a se concentrar nessas regiões, o que não ocorre com a região Araguaia-Tocantins:

Em termos de polos turísticos, Belém apresentou a maior geração de renda em 2015, com participação de 58,4% de toda a renda gerada pelo turismo no estado, equivalente a US\$ 109,208 milhões, principalmente por ter a maior concentração de produtos e equipamentos turísticos. Na sequência, a segunda maior geração de renda no turismo ocorreu no Tapajós (17,06%), seguido do Polo Amazônia Atlântica, com 9,06% (FAPESPA, 2016, p. 43).

Verifica-se na tabela 6 os valores absolutos e relativos gerados por polo turístico do estado do Pará no ano de 2015:

Tabela 6: Renda (US\$) gerada pelo turismo no estado por Polo turístico, 2015.

Polo	Renda (US\$)	Part. (%)
Total Pará	187.000.000	100,00%
Belém	109.208.000	58,40%
Tapajós	31.902.200	17,06%
Amazônia Atlântica	16.923.500	9,05%
Marajó	12.903.000	6,90%
Araguaia-Tocantins	8.770.300	4,69%
Xingu	7.293.000	3,90%

Fonte: Setur/Dieese-PA, 2016. **Elaboração:** Fapespa/Setur-PA, 2016.

Nota-se que, se partirmos da comparação por polo turístico, veremos que o polo Belém não apenas concentra a maior parte da renda gerada no estado do Pará, mas também podemos auferir que há uma hegemonia do polo em relação aos demais. Como o dado obtido tem na região seu recorte espacial para o processamento das informações, não se consegue perceber quais dos municípios apresentaram a maior geração de renda, cabendo, nesse sentido, indicar o município de Belém como o mais expressivo diante das ofertas de serviços e do conjunto de empreendimentos diretos e indiretos que facilitam a mobilidade, hospedagem e, principalmente, o consumo do turista. Além disso, outro fator contribui para o acréscimo da renda no Polo Belém: o Círio de Nazaré, uma grande festa religiosa-popular que ocorre anualmente no mês de outubro.

O Círio de Nazaré extrapolou suas dimensões estritamente religiosas e, atualmente, se configura como um fenômeno de dimensões econômicas significativas, sobretudo no município de Belém, reforçando, nesse sentido, a atração que tem Belém não apenas no polo turístico onde está inserido, mas no estado e na região amazônica como um todo, pois, no período em que ocorre a festividade não há outra atividade de cunho turístico que compete com o Círio em Belém, em termos de geração de renda por meio, sobretudo da vinda de turistas à capital do Pará (SERRA, 2014).

O aquecimento da economia no polo Belém é substancial para a atividade turística, tanto no que diz respeito aos setores diretamente ligados, como os hotéis e agências de viagem, quanto aos indiretos, a exemplo dos restaurantes e bares, aumentando-se, por sua vez, o número de turistas na capital paraense no período da festividade, como é evidenciado na tabela 7:

Tabela 7: Número de turistas e gasto de turistas no Círio de Nazaré, 2014–2015.

ANO	NÚMERO DE TURISTAS	GASTO
2014	Cerca de 82 mil	30,40 Milhões
2015	Cerca de 84,4 mil	30,40 Milhões
Crescimento 14/15	2,92%	0

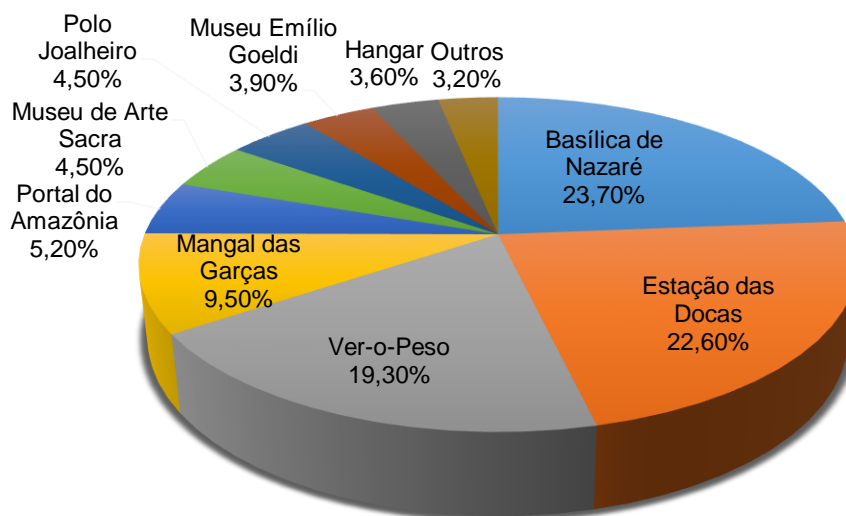
Fonte: Diesse/PA e Setur/PA.

Elaboração: Dieese/PA.

Considerando, ainda, as informações obtidas segundo os dados da Fapespa (2016), mesmo com a crise econômica nos últimos dois anos, houve uma maior participação dos turistas entre os Círios de 2014 e 2015: 2.200 turistas a mais, 3%, conforme se vê na tabela 7 (FAPESPA, 2016). No entanto, a previsão dos gastos permanece a mesma para o mesmo intervalo de tempo.

O período do Círio de Nazaré é, também, revelador para a prática turística no estado do Pará, sobretudo quando se toma o recorte regional dos polos turísticos escolhidos pelo governo como forma de proceder às políticas públicas. Como o Círio não se torna a única “atividade turística” a ser contemplada nesse período, outros locais são, por sua vez, importantes espaços de visitação que recebem mais pessoas em outubro. No gráfico 7, são indicados os demais locais visitados pelos turistas no período do Círio no ano de 2014:

Gráfico 7: Locais visitados por turistas no período do Círio em 2014.



Fonte: Pesquisa de demanda turística 2014.

Elaboração: COSTA, Danielle. Adaptado de Setur-PA /DPOT/CEPI e Dieese.

O gráfico 7 apresenta informações que resultam em algumas observações quanto ao fluxo turístico recente no Pará, sobretudo na região-polo de Belém. A primeira delas é que a Basílica de Nazaré aparece com 23,7% do número total de turistas que visitaram esse espaço. Logo em seguida, aparece o Complexo Estação das Docas com 22,6%. Se tomarmos o período do Círio e a motivação da viagem para o referido período, veremos que há coerência entre o número de visitantes a um templo religioso como a Basílica – local onde a peregrinação do Círio termina. Por outro lado, a estação das Docas toma o lugar do Complexo Ver-o-Peso como o segundo espaço mais visitado em Belém, sendo esse último considerado o principal cartão-postal do estado do Pará⁵⁵.

No entanto, cabe ressaltar que os dados da Fapespa (2016), a pedido da Setur, não evidenciam a intencionalidade do turista que visita a cidade de Belém em conhecer outras atrações fora do polo Belém. De toda forma, a influência da festividade religiosa do Círio acaba por limitar o fluxo de turistas aos pontos turísticos da capital paraense, não gerando, por sua vez, uma possibilidade de conhecimento de outros lugares do Pará fora da sede do polo onde ocorre a procissão do Círio.

Figura 2: Foto da vista parcial da Estação das Docas, Belém – PA.

⁵⁵ A inauguração da Estação das Docas se deu em 2000, sendo que o Ver-o-Peso remonta ao século XVII, sendo, assim, um importante espaço na formação histórica regional.

Figura 2: Foto da vista parcial da Estação das Docas, Belém – PA.



Fonte: Disponível em: <http://www.tiptrip.com.br/o-que-fazer-em-belem-do-para/>. Acesso em 23/12/2016.

Comentário: Antigos galpões das Docas do Pará, o Complexo Estação das Docas reúne espaços voltados para a gastronomia (sobretudo a regional), cinema-teatro, museu, entre outros. Construído em 2000, a Estação das Docas é fruto da política de turismo do governo do Pará ensejada desde o final da década de 1990, na qual o turismo seria um dos pilares do desenvolvimento do estado (PARÁ, 2001).

Figura 3: Foto do Mercado do Ver-o-Peso, tomada aérea parcial do Complexo.

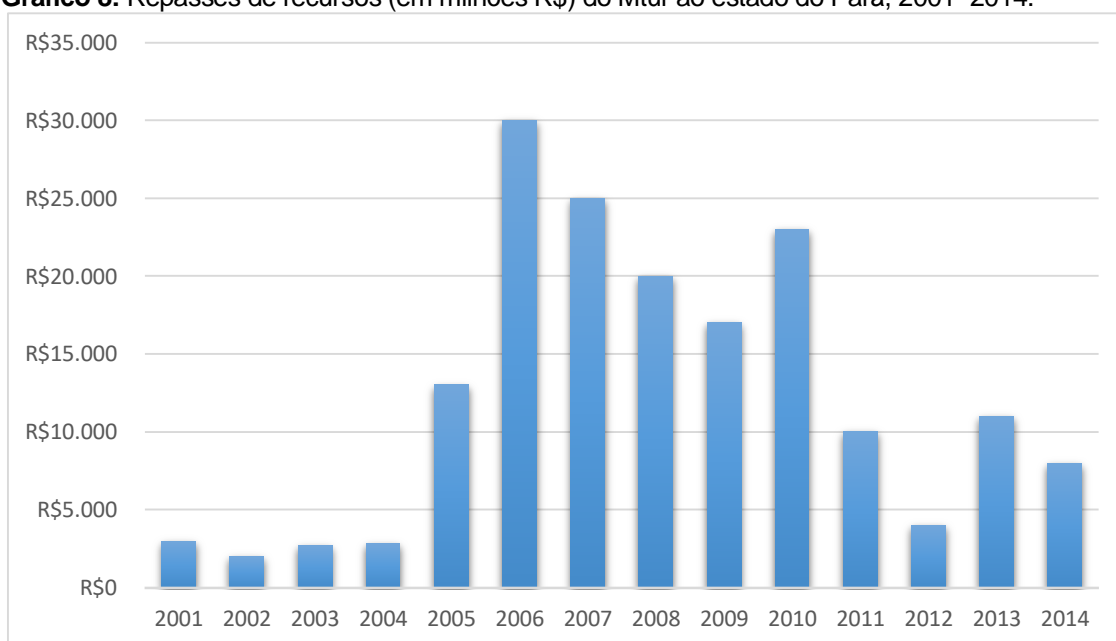


Fonte: Disponível em: <http://wikilicias.com.br/2014/02/28/belem-pa-brasil/> Acesso em: 28/04/2016.

Comentário: Considerado o maior e mais importante entreposto comercial da Amazônia, o Complexo Ver-o-Peso reúne espaços voltados para o consumo, distribuição e comercialização de produtos típicos da cultura alimentícia, do artesanato de parte da região amazônica, tipicamente a ribeirinha, bem como alguns industrializáveis. É, também, boa parte da síntese histórico-cultural da formação da cidade de Belém.

No que se refere à relação de investimentos entre o governo do estado do Pará e o governo federal, de acordo com a Fapespa (2016), apresenta-se um acréscimo no repasse de verbas, contabilizando o ano de 2001 como ponto de partida⁵⁶. No entanto, entre os anos de 2005 e 2011, podemos perceber que o investimento no setor foi mais expressivo. No ano seguinte, 2012, o repasse de recursos caiu a patamares menores que R\$5 milhões anuais, voltando a um crescimento entre os anos de 2013 e 2014 superiores a R\$ 10 milhões. Essa oscilação tem a ver com o bom período da economia brasileira na primeira década deste século e, por conseguinte, em período posterior, com os problemas gerados pela crise econômica mundial que afetou as contas públicas e fez com que houvesse reordenamentos na política de turismo. De toda forma, cabe ressaltar que no período descrito, o Pará teve uma boa captação de recursos voltados ao turismo, como pode se verificar no gráfico 8.

Gráfico 8: Repasses de recursos (em milhões R\$) do Mtur ao estado do Pará, 2001–2014.



Fonte: Sicor/Mtur e Sidra/IBGE 2015.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

⁵⁶ Aqui, cabe um pequeno registro de que entre os anos de 2001 e 2002 não havia uma pasta ministerial específica para o turismo, sendo criada em 2003 com a eleição do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que criou o Ministério do Turismo no início daquele ano. Antes disso, o turismo pertencia ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

De acordo com as informações obtidas pelo Boletim de Turismo do Pará, publicado pela Fapespa (2016), o governo federal optou por uma distribuição dos recursos em que os municípios tivessem maior participação na captação das verbas do Ministério do Turismo:

Destaca-se que, de todo volume de recursos remetidos ao estado nesses quatorze anos, 26,16% foram repassados aos cofres do governo estadual, enquanto que 73,84% foram destinados diretamente aos municípios paraenses, o que implica inferir tratar-se de uma fonte de financiamento altamente municipalizada (FAPESPA, 2016, p. 47).

Tal informação nos indica, nesse sentido, o grau de descentralização que o governo federal tem aplicado desde o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo, o qual se tornou um dos princípios da política adotada em âmbito federal. No entanto, cabe ressaltar que o governo do Pará possui uma gestão estadual do turismo fortemente estadualizada com a presença da Setur. No nível dos municípios paraenses, nem mesmo em sua capital, não há uma instituição consolidada que possibilite pensar a atividade turística tomando o município como recorte jurídico-territorial. Ainda no que se refere aos repasses de verbas, sob a ótica da distribuição por polos turísticos, a tabela 8 evidencia como o repasse do Mtur ainda se concentra na região Polo Belém:

Tabela 8: Repasses de investimentos do MTUR por Polos de Desenvolvimento Turístico no Pará, 2001–2014.

Polos	Investimentos (R\$)	Part. (%)
Total Pará	R\$ 164.217.135,00	100,00
Belém	R\$ 46.100.185,00	28,07
Araguaia-Tocantins	R\$ 39.470.010,00	24,04
Amazônia Atlântica	R\$ 32.652.293,80	19,88
Tapajós	R\$ 30.774.000,00	18,74
Marajó	R\$ 8.639.396,20	5,26
Xingu	R\$ 2.047.500,00	1,25
Não Especificado (Governo Estadual)	R\$ 4.533.750,00	2,76

Fonte: Sicor/MTur, 2015.

Elaboração: Fapespa/Setur-PA, 2016.

Verifica-se na tabela 8 que o Polo Belém recebeu 28,07% do valor total das verbas repassadas pelo Mtur entre 2001 e 2014. Em seguida, o Polo

Araguaia-Tocantins recebeu 24,04% do montante total. Essa diferença, ainda que seja pequena, indica como esses dois polos regionais receberam mais recursos que os demais no estado do Pará. As ações que têm sido feitas nos polos e os recursos destinados pelo Mtur a cada polo, em grande parte, servem para reformas de ambientes que são ligados diretamente à prática do turismo e lazer ou aos chamados indutores do turismo.

Comparando-se as tabelas 6 e 8, pode-se perceber uma contradição entre os investimentos provenientes do governo federal - por meio do Mtur – e a renda gerada por cada polo, indicando, por sua vez, uma incompatibilidade e/ou não efetividade das políticas desse setor.

No polo Belém, tais recursos se concentram em sua sede, a exemplo do que mostram os dados da Fapespa (2016):

No âmbito do Polo Belém, a capital foi a maior detentora dos investimentos recebidos, contabilizando percentual de quase 85% dos mesmos (sic), destinados à revitalização de feiras, mercados, orlas marítimas, além de adequações e equipagem do Teatro Experimental Waldemar Henrique e outras obras infraestruturais voltadas para a atividade turística (FAPESPA, 2016, p. 48,).

Ainda no que se refere aos investimentos por polos e, da mesma forma, nos indutores do turismo, pelo que se percebe, os investimentos não são para monumentos de grande porte no polo Belém. Eles se voltam muito mais para as reformas e adequações do que para a criação de novos pontos turísticos. De qualquer forma e de acordo com as informações contidas nos dados da Fapespa (2016), percebe-se o grau de concentração dos investimentos na sede do Polo Belém.

O polo Araguaia-Tocantins recebeu a segunda maior porcentagem de verbas oriundas do governo federal. De acordo com as informações da Fapespa (2016), apesar da pequena diferença entre o repasse para o polo Belém, percebe-se uma maior distribuição entre os municípios envolvidos, ainda que Marabá tenha ficado com a maior parte:

No Polo Araguaia-Tocantins, a maior parcela dos recursos (R\$ 6,1 milhões) foi destinada ao município de Marabá, com destaque para investimentos na I festa cultural da pesca de Marabá, no calçamento e iluminação das vias VE-02, VP-03 e VP-07, e na reforma do antigo mercado municipal, com a implantação de uma loja de artesanato com galeria de artes e área para eventos, além de outras obras destinadas

ao incentivo turístico. Outro destaque no Polo em questão foi a destinação de R\$ 2,9 milhões para construção de um Terminal Rodoviário, em São Félix do Xingu, além de quase R\$ 1 milhão destinado à urbanização da Orla da Capelinha - Trecho Mirante, em Conceição do Araguaia (FAPESPA, 2016, p. 48).

O investimento feito nos polos é destinado às reformas de espaços com a necessidade de dar maior suporte à atividade turística. A ideia de investir em “indutores do turismo” se direciona para investimentos que servem indiretamente a esta atividade, na qual os turistas podem se beneficiar, assim como viajantes e moradores locais. O investimento em iluminação pública é notório para o que se está analisando aqui. No caso de Marabá, o antigo mercado municipal é um dos espaços que receberam recursos para reforma, de acordo com as informações da Fapespa (2016).

Figura 4: Foto da fachada da Biblioteca Pública Municipal Orlando Lima Lobo.



Fonte: Disponível em: <<http://zacamartins.wordpress.com>> Acesso em: 2/5/2016.

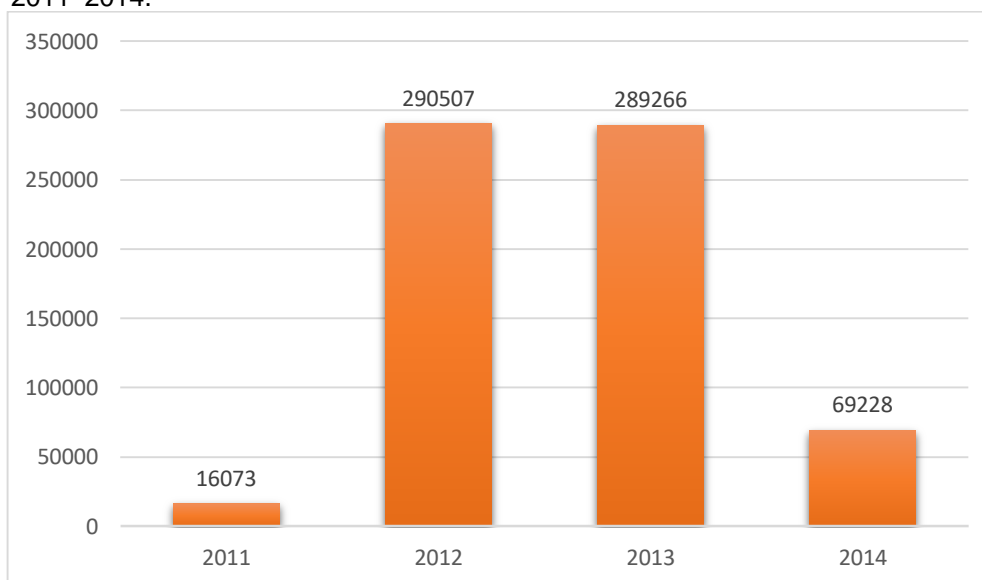
Comentário: Antigo mercado da cidade de Marabá, hoje é uma biblioteca pública. Considerado um dos locais mais antigos da cidade, a biblioteca está localizada no centro mais antigo de Marabá, denominado Marabá Pioneira ou, popularmente, Velha Marabá. À sua esquerda, encontra-se a igreja mais antiga que homenageia São Félix (padroeiro da cidade). A biblioteca pode ser considerada, segundo as ideias de Santos (1988), uma autêntica rugosidade espacial, considerando que sua forma espacial permanece a mesma, mas, alterando-se as funções originais.

Ainda no que se refere aos investimentos do Mtur para cada polo, destaca-se a diferença nos valores repassados aos polos turísticos paraenses,

conforme se verificou na tabela 8. Esses dados contrastam com os dados da tabela 6 – que versa sobre a renda gerada por cada polo e com a tabela 1 – que trata do número de turistas por polo. Comparando-se as tabelas, percebe-se que o tamanho de investimentos destinados aos polos, com a exceção do polo Belém, nos mostra o polo Araguaia-Tocantins como o segundo a receber mais investimentos do Mtur, mesmo que tenha sido um dos últimos a gerar renda significativa quanto aos gastos com o turismo. Esse dado também pode ser constatado pelo número de turistas que chegaram ao polo Araguaia-Tocantins no ano de 2015, não sendo, por sua vez, tão expressivo como nos polos Belém e Tapajós (Oeste do estado do Pará).

Não somente do Mtur provêm as verbas que fomentam a atividade turística no Pará. O Banco da Amazônia – Basa – é um dos tributários, sendo que seus investimentos se dão em escalas menores (gráfico 9). Notadamente, os recursos se destinam ao apoio aos eventos paraenses.

Gráfico 9: Investimentos (em Mil R\$) do Banco da Amazônia no turismo do Pará, 2011–2014.



Fonte: Basa, 2015.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

A forma de aplicação dos investimentos do Basa ocorre por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO – sendo a maior parte desse investimento, 75% (FAPESPA, 2016). Ainda segundo o que consta nos

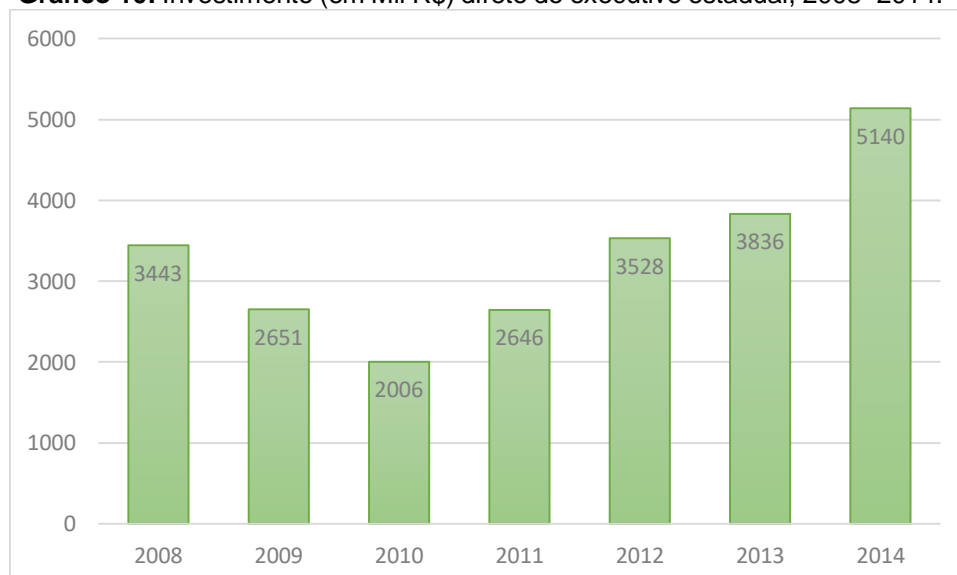
dados da Fapespa (2016), sobre os investimentos do Basa para o turismo, temos:

Os outros 25% corresponderam à carteira de crédito comercial da instituição. No que tange especificamente a atividade turística, consta, neste plano, previsão de aporte financeiro na estruturação de um Polo de Gemas e Joias em Santarém e Itaituba; e a reestruturação da rota turística Belém-Bragança, com todos os atrativos de turismo priorizados pelo estado, dentro do Polo Amazônia Atlântica (FAPESPA, 2016, p. 50).

Percebe-se, nesse sentido, que os investimentos priorizados pelo Basa até o ano de 2014 não englobam as demais regiões turísticas consideradas pelo governo do Pará, tendo uma concentração nos Polos Belém e Amazônia-Atlântica.

Outras formas de captação de investimentos são previstas para a atividade turística. Além das instituições federais como o Mtur, por meio de seu programa de regionalização do turismo, e o Basa, os investimentos no setor provêm do executivo estadual, ou seja, parte da verba do governo do Pará é destinada à atividade turística no estado, mostrando que há um fluxo de investimentos constantes no setor e, ao mesmo tempo, apresentando um acréscimo de verbas para a pasta, conforme se verifica no gráfico 10.

Gráfico 10: Investimento (em Mil R\$) direto do executivo estadual, 2008–2014.



Fonte: Fapespa, 2016.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

Para o intervalo considerado, a contar com o ano de 2008, houve queda entre os anos de 2008 e 2010, havendo recuperação entre os anos de 2011 e 2014, sendo que o maior investimento direto do Estado ocorreu em 2014. Segundo as informações contidas nos dados da Fapespa (2016), o principal destino da verba do próprio estado do Pará serviu para o fortalecimento da política de turismo do estado:

Considerando apenas o investimento direto, a partir de órgãos com atuação típica na atividade do turismo, o poder executivo estadual contabilizou um investimento direto total de R\$ 23,2 milhões nos últimos sete anos, em ações como: Fomento à Diversificação dos Segmentos Turísticos; Proposição de uma Política Estadual de Turismo; Estruturação de Produtos para o Turismo; Qualificação Profissional no Turismo; Implantação de Projetos Turísticos (Prodetur); entre outros. Vale destacar o montante de R\$ 5,1 milhões em investimentos diretos na atividade em estudo no ano de 2014 (FAPESPA, 2016, p. 51).

Essas informações indicam a constante presença do governo do estado no setor turístico. Considerando o volume de investimentos, a finalidade é a estruturação da política de turismo do Pará, sobretudo no que se refere ao apoio ao conhecimento do turismo como uma atividade que deve ser planejada e executada pelo estado. A Setur⁵⁷ é o órgão encarregado de planejar e executar a política de turismo. Destaca-se o investimento na segmentação do turismo do Pará, sinalizando uma tentativa de aproximação de uma das principais diretrizes da política de turismo que é a transformação dos potenciais turísticos em produtos (CHIAS, 2007).

No que se refere aos investimentos indiretos, há que se destacar um componente essencial, qual seja o investimento em obras que, originalmente, não seriam de finalidade turística. Mais uma vez, destaca-se o polo Belém como o que mais recebeu recursos do Estado do Pará, sobretudo a sede do Polo, Belém, em obras de infraestrutura. O governo do estado, por meio de ações interligadas ao setor turístico – Setur – promove o uso de verba pública de ampla

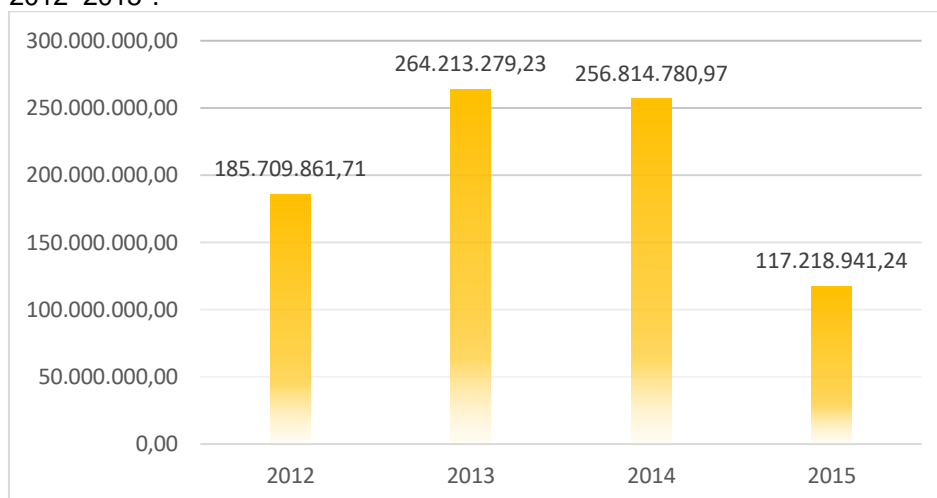
⁵⁷ Criada pela Lei estadual n. 7.593 de 28 de dezembro de 2011 a Secretaria de Estado de Turismo do Pará – Setur – tomou o lugar da antiga Companhia Paraense de Turismo – Paratur. Junto com a Secretaria, o Sistema Estadual de Gestão do Turismo – Segetur – foi criado com a função de promover o desenvolvimento turístico do Pará se articulando aos órgãos afins e competentes. Já a Paratur foi extinta com a promulgação da Lei estadual n. 8.093, de 30 de dezembro de 2014.

finalidade agregando especificidades não contingenciadas pelo turismo. Nos dados da Fapespa (2016), há uma passagem que sintetiza a análise aqui empreendida:

Alguns dos investimentos, apesar de não serem contabilizados para o setor turístico, são interpretados como investimentos indutores do turismo, traduzindo-se, em boa parte dos casos, nas promoções de obras de infraestrutura. Inserem-se nessa categoria tanto as obras concluídas quanto as em andamento realizadas no âmbito de municípios turísticos do estado, em espaços considerados como rotas turísticas, em transporte, em unidades de conservação ou em prédios históricos. Nesse enquadramento, de 2012 a 2015, os investimentos passaram de R\$ 185,7 milhões para R\$ 117,2 milhões, tendo no Polo turístico Belém o foco de maior parcela dos investimentos (FAPESPA, 2016, p. 52).

No gráfico 11, é apresentada a evolução dos investimentos nos chamados indutores do turismo:

Gráfico 11: Evolução dos Investimentos (em R\$) Indutores ao Turismo no Pará, 2012–2015*.



Fonte: GPPARÁ/Seplan, 2016.

Elaboração: COSTA, Danielle. Baseado em Fapespa/Setur-PA, 2016.

*Investimentos: valores liquidados do orçamento anual do estado, para viabilização de obras, concluídas ou em andamento, até 31/2012/2015.

Conforme consta no gráfico 11, o volume de investimentos aos indutores do turismo oriundos do governo do Pará teve uma acentuada queda no ano de 2015, comparado aos valores dos anos anteriores. A redução de 54,4% no valor nominal dos investimentos, entre 2014 e 2015, provocou a retração no volume de investimentos a partir da Setur e de órgãos afins. No entanto, a redução da verba não significou a desconcentração dos investimentos quando comparadas

às regiões-polo do Pará. Segundo a Fapespa (2016), parte desses investimentos fora destinado ao polo Belém:

Nos 4 anos em análise, parcela significativa dos recursos direcionados ao Polo Belém destinaram-se à construção do ginásio de esporte do Complexo Esportivo do Mangueirão e à execução das obras rodoviárias, urbanísticas e civis na avenida João Paulo II, que, juntas, tomaram 53,6% do total dos investimentos dirigidos para o Polo em 2014 (FAPESPA, 2016, p. 53).

Já para o ano de 2015, a proporção no número de investimentos por polo sofreu um redirecionamento. Os polos Amazônia Atlântica e Araguaia-Tocantins receberam 66,22% do total da verba oriunda do governo do estado (FAPESPA, 2016). Deve-se destacar que a maior parte dessas obras, por não serem necessariamente destinadas à finalidade turística, contribuíram para a infraestrutura de parte dos municípios integrantes dos polos turísticos. De outra forma, os investimentos gerados pelo governo do estado tiveram ampla contribuição na reestruturação das cidades, acrescentando dinâmica econômico-regional para além do turismo. No polo Araguaia-Tocantins, a construção do Cento de Convenções de Marabá teve um aporte financeiro global de R\$ 18.944.197,22 (PARÁ, 2016). De toda forma, tais tipos de investimentos confirmam a concentração das obras nas sedes dos polos regionais de turismo, em detrimento dos municípios do entorno, distorcendo o conceito regional aplicado na atividade turística.

As figuras 5 e 6 representam o Centro de Convenções de Marabá – maquete e a realidade.

Figura 5: Representação da perspectiva global do Centro de Convenções de Marabá – maquete eletrônica.



Fonte: Disponível em: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1525154>>. Acesso em: 4/5/2016.

Comentário: Considerada a principal obra para o polo Araguaia-Tocantins, o Centro de Convenções de Marabá tem um terreno total de 35.000m² com área construída de 13.000m². Teatro com capacidade para abrigar 1.000 pessoas, salas multiusos, lanchonete, restaurantes e um espaço para eventos de grande porte com capacidade para 15.000 pessoas, totalizando 4.800 m².

Figura 6: Foto da tomada frontal do Centro de Convenções de Marabá. Obra em construção.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Comentário: O Centro de Convenções de Marabá é parte da política de turismo do governo do Pará que entende que o “Turismo de Negócios” é o segmento dessa região turística. Este empreendimento se localiza próximo ao entroncamento de duas importantes rodovias federais: BR-230 (Transamazônica) e BR – 155, em uma área de valorização urbana de Marabá e próxima a hotéis de intensa circulação de pessoas ligadas a investimentos na região. Pela foto se percebe que, até o momento da obtenção, a obra está inacabada. Segundo o site www.paraemobras.pa.gov.br, o Centro de Convenções de Marabá deveria ter sido entregue em dezembro de 2014.

Uma das expectativas geradas pelas políticas de turismo se refere ao emprego, que sempre comparece nos discursos e é um dos resultados

esperados pelos governos quando da implementação de programas e projetos. Parte dos investimentos no turismo exige o emprego como condição. No Pará, segundo os dados da Fapespa (2016), para o ano de 2014, registrou-se o total de 131.857 pessoas ocupadas diretamente com o turismo. No entanto, a diferença entre a formalidade e informalidade do emprego era de 59.169 para pessoas que atuam diretamente no turismo, mas que estão informalmente no mercado de trabalho. No entanto, como a atividade turística gera outras funções, o número de pessoas atuantes é maior. Segundo as informações da Fapespa (2016):

Cada ocupação direta gerada estimula outros setores e segmentos. Assim, com base na Matriz de Insumo e Produto, divulgada pela Fapespa (2015), estimou-se em 336.289 o quantitativo de ocupações geradas indiretamente induzidas pelas atividades ligadas ao setor de turismo no estado em 2014, que, somadas ao número de vínculos diretos, perfazem 468.146 ocupações (...), ou seja, o Turismo no Pará foi responsável, direta ou indiretamente, pela geração de 13% do total de ocupações de 2014 (FAPESPA, 2016, p. 56).

Os dados apresentados na tabela 9, ainda que não evidenciem a distribuição de empregos diretos e indiretos por região-polo, nos dão uma ideia de como cada setor da economia pesquisado se comporta mediante o fenômeno turístico no Pará:

Tabela 9: Total de ocupações diretas e indiretas nas atividades que compõem o setor de turismo no Pará, 2014.

Indicadores	Formal (A)	Informal (B)	Total Diretos	Razão de informalidade (B/A)	Total (Indiretos)	Total (Diretos + Indiretos)
Alimentação	15.882	15.882	81.130	4,1	205.259	286.389
Alojamento	7.572	7.572	11.999	0,6	30.357	42.356
Transporte	6.570	6.570	29.900	3,6	78.338	108.238
Agências de viagem	906	906	1.542	0,7	3.901	5.443
Aluguel de transportes	1.652	1.652	2.523	0,5	6.383	8.906
Cultura e lazer	2.262	2.262	4.763	1,1	12.050	16.813
Total	34.844	34.844	131.857	2,8	336.289	468.146

Fonte: MTE/Rais/IBGE/Fapespa, 2016. **Elaboração:** Fapespa/Setur-PA, 2016.

A tabela 9 nos mostra que o setor de alimentação está bem à frente dos demais, empregando, na somatória de empregos diretos e indiretos, 286.389 pessoas. O setor de transporte possui 108.238 pessoas empregadas. No entanto, para os empregos formais, esse último figura como o terceiro que mais emprega no Pará, no que se refere ao turismo. Os alojamentos estão em terceiro lugar no total de empregos, mas são o segundo em termos de empregos formais do turismo. Na sequência, aparecem o segmento “Cultura e Lazer” e “Agências de Viagens”. No entanto, torna-se importante frisar que tais dados precisam ser relativizados. No tocante à alimentação, deve-se entender que a finalidade dos estabelecimentos não é específica para o turismo, como já fora comentado alhures. Para o segmento alojamento, não há uma distinção dos tipos, o que nos conduz à dedução de que todas as categoriais de alojamentos são passíveis de serem pesquisadas, segundo os dados da Fapespa (2016), desde os segmentos mais formais e tradicionais, como os hotéis e pousadas devidamente credenciadas, aos albergues (*hostels*). Da mesma forma, o segmento “Cultura e Lazer” não pode ser encarado como restrito ao turista. Os dados que apresentam números crescentes no turismo também fazem parte da estratégia do discurso do emprego como sendo um dos principais resultados de uma política de turismo. Na prática, os governos se apoderam da superestimação dos dados para oferecer à sociedade informações distorcidas e acrescidas de valores não restritos, necessariamente, à atividade turística.

No que se refere aos estabelecimentos e vínculos formais para o turismo, o Pará apresentou um incremento de 34.884 pessoas trabalhando com carteira assinada no ano de 2014, representando um percentual de 7,63% do total de pessoas registradas formalmente (FAPESPA, 2016). Ainda segundo as informações da Fapespa (2016), o segmento de alimentação é o líder em empregos, representando 45,58% em todo o estado. Esses dados se referem às ACTs, ou seja, àqueles que atuam diretamente nos setores responsáveis pela produção de bens e serviços para o turismo (COELHO, 2011). Os estabelecimentos associados às atividades turísticas também registraram aumento. No Pará, esse total ficou em 7,11% (FAPESPA, 2016).

Deve-se ressaltar que tais dados não são disponibilizados por regiões-polo, o que propiciaria averiguar a distribuição dos empregos e serviços de acordo com a política de turismo adotada pelo governo do Pará. No entanto, levando-se em consideração a relação entre os locais que mais ofertam serviços turísticos por reunirem maior fluxo de pessoas e mercadorias, os dados apresentados pela Fapespa (2016) podem ser atribuídos – majoritariamente – às sedes municipais mais significativas, bem como aos locais onde o fluxo turístico é mais direcionado devido aos atrativos naturais. Nesse sentido, encerrou-se o ano de 2014 com um saldo positivo de 3.585 estabelecimentos ligados ao turismo no Pará. Na tabela 10, são indicadas as atividades e subatividades que compõem as ACTs, com a indicação do número de estabelecimentos e número de vínculos nos anos de 2013 e 2014.

Tabela 10: Número de estabelecimentos e vínculos nas atividades turísticas paraenses, (2013–2014).

Atividade/Subatividade	Nº de Estabelecimentos				Nº de Vínculos			
	2013	2014	Var.(%)	Part.(%) 2014	2013	2014	Var.(%)	Part.(%) 2014
Pará	3.347	3.585	7,11	100	32.374	34.844	7,63	100
Alojamentos	702	737	4,99	20,56	7.122	7.572	6,32	21,73
Hotéis e similares	672	703	4,61	19,61	6.938	7.390	6,51	21,21
Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente	30	34	13,33	0,95	184	182	1,09	0,52
Agências de viagens	208	199	-4,33	5,55	915	906	0,98	2,60
Operadores turísticos	10	10	0	0,28	134	27	79,85	0,08
Serviços de reserva e outros serviços de turismo não especificados anteriormente	13	12	-7,69	0,33	60	51	-15	0,15
Transporte aéreo	41	43	4,88	1,20	1.033	1.059	2,52	3,04
Transporte aéreo de passageiros regular	18	23	27,78	0,64	775	822	6,06	2,36
Transporte aéreo de passageiros não regular	23	20	-13,04	0,56	258	237	8,14	0,68
Transporte aquaviário	103	95	-7,77	2,65	1.346	1.405	4,38	4,03
Transporte marítimo de cabotagem	7	4	-42,86	0,11	48	27	43,75	0,08
Transporte marítimo de longo curso	8	7	-12,5	0,20	32	21	34,38	0,06
Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares	66	64	-3,03	1,79	694	767	10,52	2,20
Transporte por navegação de travessia	15	14	-6,67	0,39	550	563	2,36	1,62
Transportes aquaviários não especificados anteriormente	7	6	-14,29	0,17	22	27	22,73	0,08
Transporte terrestre local	164	157	-4,27	4,38	2.059	2.328	13,06	6,68
Transporte rodoviário de táxi	70	70	0	1,95	797	776	2,63	2,23
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente	94	87	-7,45	2,43	1.262	1.552	22,98	4,45
Trens turísticos, teleféricos e similares	0	0	-	0,00	0	0	32,29	0,00
Transporte terrestre internacional, interestadual e intermunicipal	44	51	15,91	1,42	1.344	1.778	32,29	5,10
Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional	44	51	15,91	1,42	1.344	1.778	12	5,10
Aluguel de transportes	164	179	9,15	4,99	1.475	1.652	12	4,74
Locação de automóveis sem condutor	164	179	9,15	4,99	1.475	1.652	0,99	4,74
Alimentação	1.795	1.983	10,47	55,31	15.727	15.882	0,94	45,58
Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	1.767	1.949	10,3	54,37	15.600	15.746	7,09	45,19
Serviços ambulantes de alimentação	28	34	21,43	0,95	127	136	67,18	0,39
Cultura e lazer	126	141	11,9	3,93	1.353	2.262	3,61	6,49
Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares	32	36	12,5	1,00	249	258	3,04	0,74
Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares e prédios históricos e atrações similares	2	2	0	0,06	296	287	-50	0,82
Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reserva ecológicas e áreas de proteção ambiental	3	2	-33,33	0,06	4	2	10,53	0,01
Atividades de exploração de jogos de azar e apostas	5	4	-20	0,11	19	21	10,18	0,06
Atividades esportivas não especificadas anteriormente	20	22	10	0,61	275	247	10	0,71
Parques de diversão e parques temáticos	8	9	12,5	0,25	130	143	243,16	0,41
Atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente	56	66	17,86	1,84	380	1.304	7,63	3,74

Fonte: Rais/MTE, 2016.

Elaboração: Adaptado de Fapespa/ Setur-PA, 2016.

Como se percebe na tabela 10, os estabelecimentos ligados às ACTs são os que mais apresentaram acréscimos no estado do Pará, com destaque para os alojamentos e hotéis. No que se refere às agências de viagens, o número de estabelecimentos diminuiu do ano de 2013 para 2014. Esse é um indicador de uma possível retração do setor no que confere à oferta desse tipo de serviço para o estado do Pará, para os novos estabelecimentos interessados em operar o turismo⁵⁸. Os demais tipos de serviço sofreram diminuição, mas de forma inexpressiva.

De todo modo, podemos inferir duas situações importantes. A primeira delas é que, de fato, houve um acréscimo no número de estabelecimentos ligados ao turismo no Pará entre os anos de 2013 e 2014. Esse dado, *per se*, indica transformações econômicas positivas em um curto intervalo de tempo. No entanto, pelos dados apresentados pela Fapespa (2016), não há como afirmar se esse saldo positivo é motivado por uma presença mais atuante do governo do estado no turismo ou se isso decorre de ações da iniciativa privada. Por outro lado, claramente, os dados são apresentados como se o aumento do número de estabelecimentos representassem, por eles mesmos, qualidade na atividade turística, o que se torna um dado a mais na confirmação das políticas públicas de turismo do governo do Pará.

A segunda questão é que as informações obtidas via pesquisa servem como trunfo para a justificativa das políticas de turismo. Nesse sentido, haveria uma relação direta entre o esforço empreendido pelos órgãos ligados ao setor e o resultado positivo no número de empresas relacionadas ao *trade* turístico paraense. De todo modo, mesmo que haja o real aumento numa variação de 7,11% (2013-2014), os dados não se aproximam de realidades brasileiras como os estados do Nordeste e Sudeste, estados esses que possuem uma estrutura mais consolidada de turismo (COELHO, 2011).

Ao adentrar na realidade dos polos turísticos paraenses, veremos como a concentração das ACTs ocorre majoritariamente nas sedes, causando uma distorção considerável ao comparar a realidade do polo com os dados do estado do Pará. No caso do polo Belém, observam-se números expressivos das

⁵⁸ Outra possível explicação está associada à tendência da elevação do número de compras feitas em sites em todos os setores, inclusive o turismo.

variáveis pesquisadas, mostrados na tabela 11 e no gráfico 11. A comparação da sede do polo com os demais municípios evidencia a diferença entre os elementos pesquisados, reforçando e indicando, por sua vez, a desigualdade de investimentos deste setor para a região como um todo ou, de outra forma, a falta de maiores expectativas no setor turístico, tanto do empresariado como do Estado. Santa Bárbara do Pará é um exemplo notório de como o processo de concentração das políticas públicas e demais investimentos, ao se restringirem ao município-sede, acaba por esvaziar os demais municípios integrantes da região.

Santa Bárbara do Pará é rota para um dos principais balneários do estado do Pará: o distrito de Mosqueiro. No entanto, tomando-se os dados estatísticos como parâmetros das ACTs, ver-se-á, por exemplo, que o município de Santa Bárbara não apresenta nenhuma informação. De antemão, percebe-se que a integração regional presente na política de turismo do Pará toma a região-polo do turismo como um recorte espacial apenas, típico de uma cartografia absoluta (ver, por exemplo, o mapa 11), no qual o espaço é resultado do contingenciamento técnico de quem opera a política.

O resultado disso não se revela, na prática, pela integração de elementos econômico-sociais em comum da região-polo de Belém. Daí, por exemplo, conforme o que se vê na tabela 11, a existência de números regionais expressivos para a sede do polo contra a inexistência dos dados para o município de Santa Bárbara do Pará ou, no máximo, números inexpressivos para os demais municípios integrantes da região.

Outra questão a considerar é a relativização das ACTs quando se compara a sede dos polos regionais com os demais municípios. No caso da ACT “Transporte Terrestre”, percebe-se que os municípios da região-polo Belém possuem um resultado diferente da sede do polo (tabela 11).

Isso significa dizer que, de acordo com os dados levantados e a metodologia escolhida por Sakowski (2013)⁵⁹, os municípios Ananindeua, Benevides e Marituba – à exceção de Santa Bárbara – apresentam maior importância relativa para os transportes terrestres do que Belém porque o fluxo

⁵⁹ Referente à pesquisa demandada pelo Mtur para o Ipea sobre as diferentes ACTs para o território brasileiro.

de pessoas que se destinam a essa cidade é bem maior do que as que saem dela.

Como o estudo das ACTs representa dados que importam ao turismo para o devido planejamento, pode haver superestimações dos valores finais. Para o caso específico dos transportes terrestres, vale ressaltar que não significa dizer que as pessoas que os utilizam, o façam necessariamente, para os fins turísticos. Ao serem apresentados, os dados estatísticos da região-polo Belém ressaltam municípios sem expressividade na atividade turística, criando distorções.

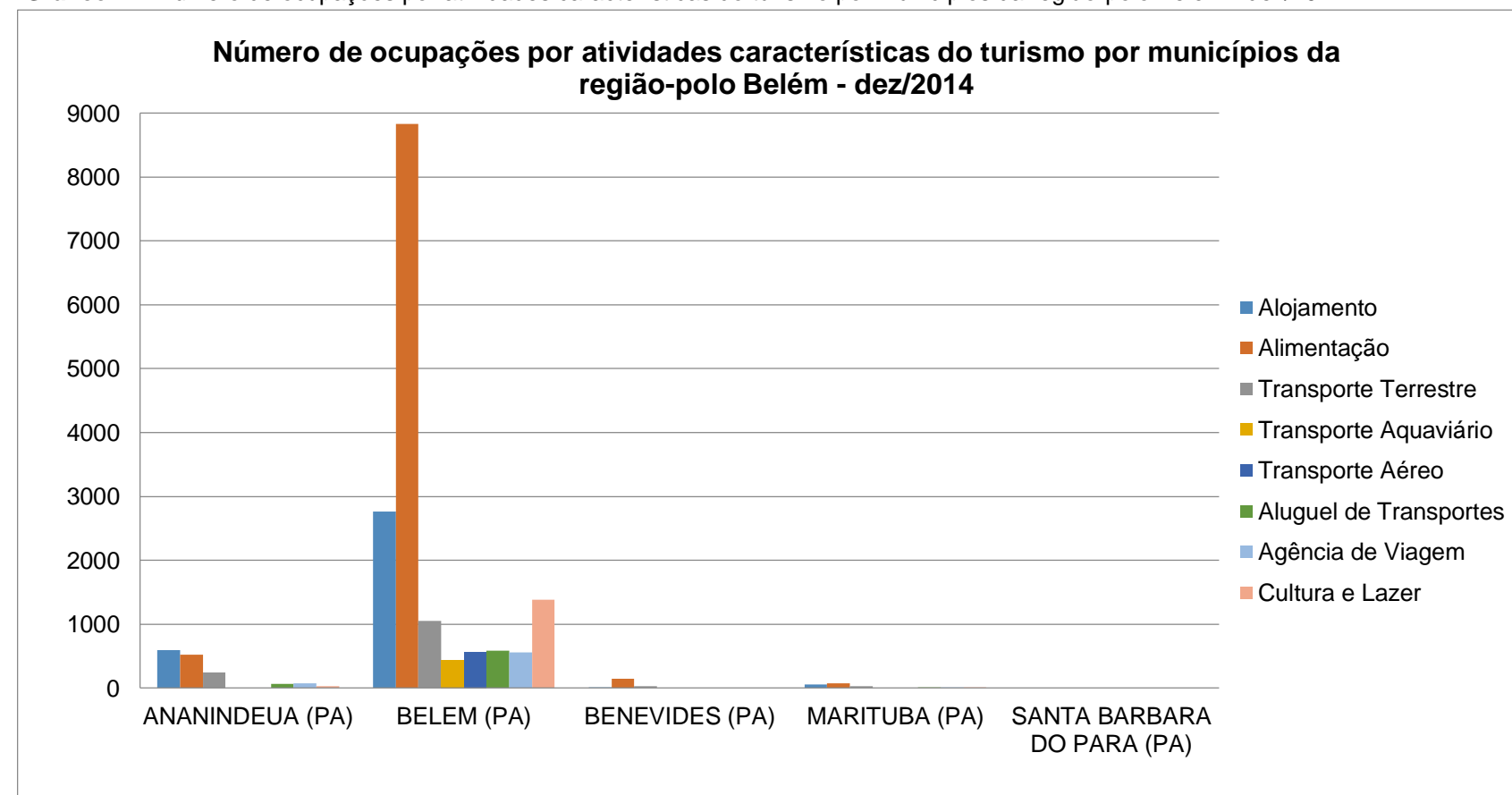
Os dados disponíveis sobre os transportes na região-polo Belém nos ajudam a compreender o poder de atração que a sede do polo possui em vez de promover o efeito regional a partir do turismo no estado do Pará, conforme evidencia a tabela 11. Da mesma forma, o número de ocupações por atividade turística da região-polo Belém mostra como as discrepâncias internas à região turística são nítidas, conforme se percebe no gráfico 12. Enquanto Belém (sede) apresenta informações em todas as categorias (alojamento, transporte, aluguel de veículos, agência de viagens *etc.*), os demais municípios diferem significativamente da sede regional.

Tabela 11: Número de ocupações por atividades características do turismo (ACTs), participação relativa da ACT e na economia para os municípios integrantes do polo Belém, em dezembro de 2014.

Região-polo turística de Belém	Municípios	Número de ocupações na economia	Alojamento			Alimentação			Transporte Terrestre			Transporte Aquaviário			Transporte Aéreo			Aluguel de Transportes			Agência de Viagem			Cultura e Lazer		
			Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia	Número de ocupações	Participação relativa da ACT	Participação relativa na economia
	ANANINDEUA	59.962	593	39,06 %	0,99 %	523	34,45 %	0,87%	242	15,94 %	0,40%							62	4,08%	0,10%	71	4,68%	0,12%	27	1,78%	0,05%
	BELÉM	264.013	2.764	17,07 %	1,05 %	8.835	54,55 %	3,35%	1.054	6,51%	0,40%	439	2,71%	0,17%	569	3,51%	0,22%	590	3,64%	0,22%	561	3,46%	0,21%	1.384	8,55%	0,52%
	BENEVIDES	7.059	3	1,63%	0,04 %	147	79,89 %	2,08%	34	18,48 %	0,48%															
	MARITUBA	12.815	56	30,94 %	0,44 %	76	41,99 %	0,59%	33	18,23 %	0,26%							10	5,52%	0,08%	2	1,10%	0,02%	4	2,21%	0,03%
	SANTA BÁRBARA DO PARÁ	801																								

Fonte: Ipea, 2014.

Elaboração: COSTA, Danielle.

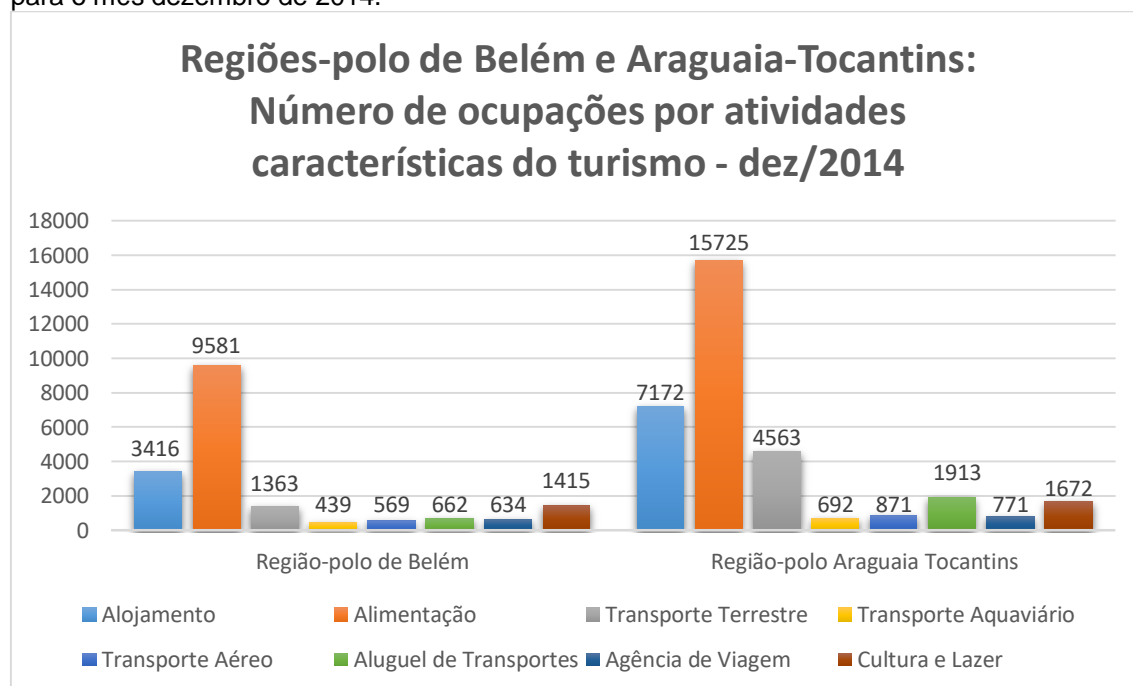
Gráfico 12: Número de ocupações por atividades características do turismo por municípios da região-polo Belém - dez/2014.

Fonte: Ipea, 2014.

Elaboração: COSTA, Danielle.

Para o polo Araguaia-Tocantins, existem mais distorções entre os municípios integrantes. Primeiramente, comparando-se o Araguaia-Tocantins com o polo Belém, teremos números favoráveis ao primeiro polo, conforme evidenciado no gráfico 13. Além disso, as incongruências entre eles já se tornam evidentes pela quantidade de municípios que integram cada uma das regiões. O polo Belém possui 5 municípios, já o Araguaia-Tocantins, 45. Nesse sentido, quantitativamente, o quadro comparativo entre as ACTs é muito díspar. Mas, como se verificou nos dados constantes nas tabelas anteriormente apresentadas, o fluxo de pessoas para o polo Belém supera as taxas de ocupação não somente quando são consideradas as duas regiões-polo, mas, também, quando se consideram todas as demais regiões do território paraense.

Gráfico 13: Número de ocupações em atividades características do turismo por regiões turísticas para o mês dezembro de 2014.



Fonte: Sistema integrado de informações sobre o mercado de trabalho no setor de turismo – SIMT/Ipea. Disponível em: <http://extrator.ipea.gov.br/>. Acessado em 08/05/2016.

Elaboração: COSTA, Danielle.

Quando as ACTs são analisadas por município, há indicações de como as variáveis são distribuídas no interior da região-polo. Nesse caso, os municípios do polo Araguaia-Tocantins apresentam, também, incongruências quanto aos equipamentos destinados à prática do turismo, à exceção dos principais centros ou municípios escolhidos pelo governo do estado do Pará para

absorverem as principais políticas do setor. Dois destaques são evidentes, sendo o primeiro deles indicando a discrepância entre o município de Marabá em relação aos demais municípios do polo; o outro, para o município de Conceição do Araguaia, sendo que este último, eleito como um dos municípios estratégicos da política de turismo do estado, não se configura como um dos que reúnem números expressivos das ACTs para a região.

Outro município que figura entre os mais representativos para esta região é Parauapebas. Município desmembrado de Marabá no fim da década de 1980⁶⁰, caracteriza-se pela forte presença da Companhia Vale do Rio Doce, a qual atua na exploração do minério de ferro. Constitui-se, também, como um dos municípios mais expressivos em termos de geração de riqueza. A atratividade para o núcleo do município é relacionada aos negócios e situações que envolvem o trabalho, majoritariamente relacionados ao setor mineral. Nesse sentido, para os dados coletados pelo Ipea, para as ACTs, Parauapebas está em segundo lugar nesse quesito (ver gráfico 13). O governo do estado, por meio dos seus dois planos de turismo (PARÁ, 2001; PARÁ, 2011), considera Parauapebas como um lugar propício para o turismo de negócios e pela possibilidade de oferecer visitas à floresta nacional do Carajás, onde se situa o parque industrial da empresa Vale, além de viabilizar, segundo os documentos (PARÁ, 2001; PARÁ, 2011), visitas guiadas ao núcleo da empresa.

A apropriação do território pela Vale se dá por meio de um controle rígido, com revista de pessoas, turistas e demais empresas prestadoras de serviços, realizada na entrada do complexo industrial, conforme a figura 7:

⁶⁰ Lei estadual n. 5443, de 10 de maio de 1988. Instalação em 1 de janeiro de 1989.

Figura 7: Foto do portão de acesso principal à Floresta Nacional de Carajás.

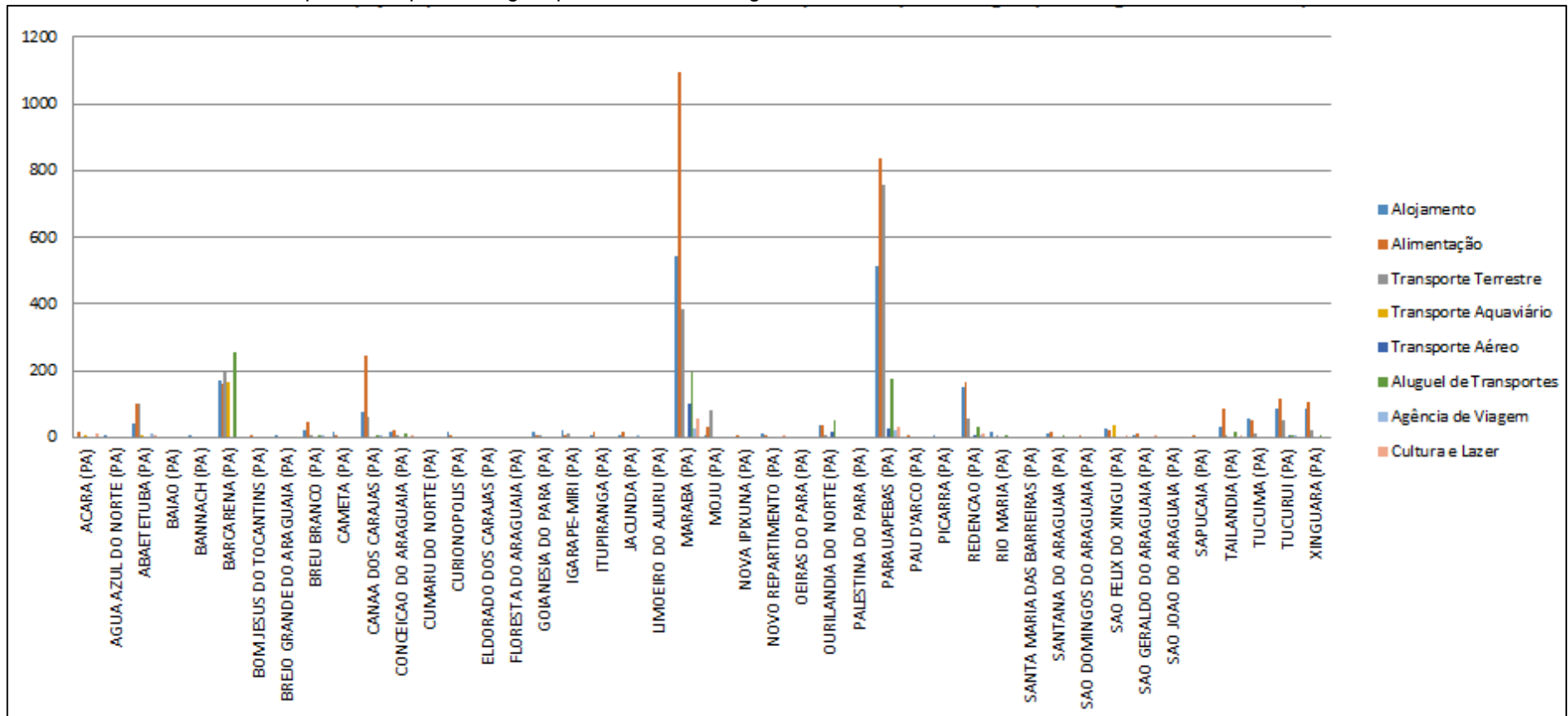


Fonte: Disponível: <http://www.ferias.tur.br/cidade/4730/parauapebas-pa.html>. Acesso em: 20/5/2016.

Comentário: Desde o fim da década de 1960, a Floresta Nacional de Carajás tem sofrido profundas modificações na sua estrutura original. No interior da Flona, há uma das principais jazidas de minério de ferro do mundo, que também recebe incentivos para a contemplação turística por meio de visita guiada.

O Parque Zoobotânico Vale está situado no interior da Floresta Nacional do Carajás (PZV – Flona Carajás). Segundo informações obtidas no site da empresa Vale, o Parque teve visitas no ano de 2015 que somaram 135.895 pessoas (VALE, 2016), constituindo-se num dos espaços de visita da cidade de Parauapebas. No entanto, no que se refere ao posicionamento do município de Parauapebas na região-polo de turismo Araguaia-Tocantins, este é o único que consegue números aproximados no que tange aos estabelecimentos de alojamento, hospedagem, alimentação e demais elementos integrantes das ACTs conforme o que se verifica no gráfico 14.

Gráfico 14: Número de ACTs por municípios da região-polo turística do Araguaia-Tocantins, dezembro de 2014.



Fonte: Ipea, 2014.

Elaboração: COSTA, Danielle.

Os dados apresentados no gráfico 14 indicam como as ACTs na região Araguaia-Tocantins estão especializadas, influenciando, por sua vez, nos investimentos públicos do governo do Pará. Da mesma forma, a partir dessa iniciativa, o fluxo turístico se direciona de forma concentrada para as sedes dos polos regionais de turismo e municípios estratégicos, ocasionando uma maior dinamização em espaços que tradicionalmente já apresentam inclinação para a prática do turismo. Ao eleger o recorte regional, o estado do Pará, por meio de sua estrutura de planejamento e gestão do turismo em seu território, reforça a tese da região-polo, na qual o ponto de partida das ações são as principais localidades – os municípios centrais, sedes e estratégicos – contingenciadas na regionalização elaborada e executada pelos técnicos de governo.

As distorções se manifestam econômica e espacialmente de duas formas. A primeira delas ocorre no interior das regiões. Os municípios centrais voltados à prática turística recebem mais recursos para obras e ações, consolidando ou estimulando ainda mais o fluxo de turistas e não-turistas. Há a possibilidade de criação e inovação em áreas antes consideradas de pouco prestígio ou que não tinham valorização turística a exemplo da Estação das Docas e o Museu São José Liberto em Belém e, em Marabá, a criação de um Centro de Convenções que não constava no conjunto de obras previstas para a região Araguaia-Tocantins.

A segunda distorção ocorre na comparação inter-regional das chamadas regiões-polo. Nesse caso, a região-polo do turismo de Belém recebe mais recursos públicos em relação às demais regiões-polo do turismo do Pará, ocasionando, por sua vez, diferenças econômicas consideráveis no volume de investimentos e confirmando uma espécie de seletividade da política estadual de turismo, não havendo equiparação ou distribuição equitativa.



Capítulo 4:

A política de turismo do Pará: concepções, agentes e perspectivas.

4.1. O plano Ver-o-Pará e as propostas político-econômicas de regionalização do turismo.

Em 2011, depois de decorridos dez anos desde o lançamento do plano de desenvolvimento do turismo do Pará (PARÁ, 2001)⁶¹, o governo do estado decide rever sua política de turismo e publica uma atualização de seu plano de turismo, intitulado “Ver-o-Pará: plano estratégico de turismo do estado do Pará” (PARÁ, 2011). Dada as circunstâncias técnicas que fizeram dos polos regionais de turismo uma normativa legitimada por meio de resolução e decreto (PARÁ, 2008, 2009), a equipe técnica do governo do estado, por meio de seu órgão responsável pelo turismo à época: Paratur, resolveu mudar o foco de atuação da política para todo o seu território. Segundo o que consta no novo documento, deveria conter, sumariamente, duas condições sem as quais não se poderia operar a atividade no estado: de um lado, deveria haver uma dimensão orgânica, na qual as escolhas tomadas pela direção do plano tinham que ensejar o “fazer acontecer” (com a execução de programas imediatos); e de outro, a equipe técnica incorporaria a dimensão “estratégica” como fundamento do planejamento do turismo, instaurando, assim, um marco nas ações que envolvem planejamento e gestão do turismo no Pará.

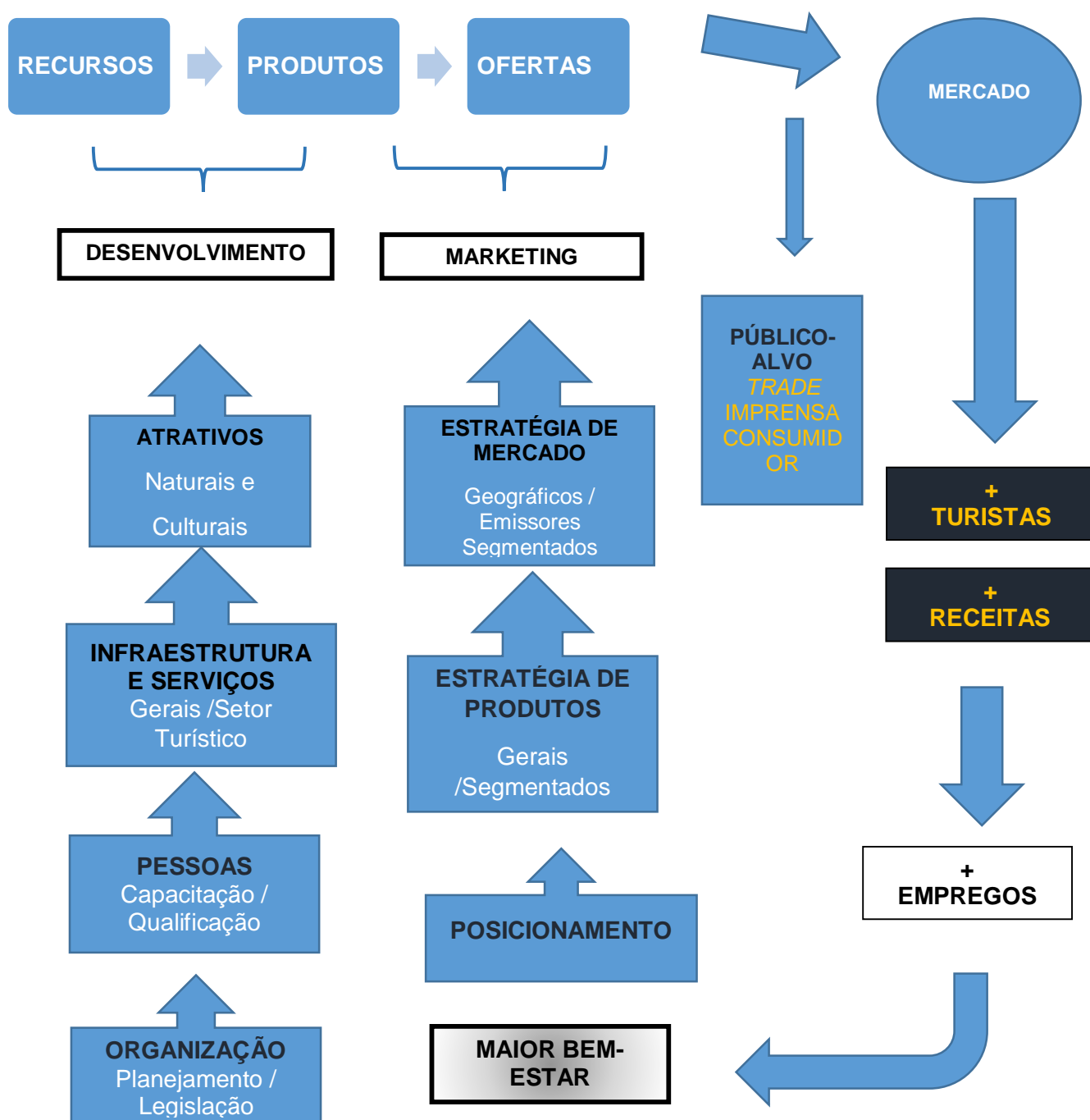
Na prática, a Consultoria responsável pela elaboração do documento⁶² sinalizava duas situações que por ela foram constatadas na medida em que houve a revisão do documento anterior (PARÁ, 2001). A primeira e a mais importante era a de que o novo plano de turismo deveria incorporar o mercado no dimensionamento do planejamento estratégico. Para isso, a participação do Estado deveria ser aquela em que as diretrizes do planejamento e gestão deveriam obedecer ao ideário e ritmo do *trade* turístico global. No que se refere à segunda situação, a forte presença do mercado na estrutura organizacional da política de turismo deveria incidir nos recursos naturais e culturais do território

⁶¹ Não cabe aqui fazer uma comparação entre os dois planos de turismo já publicados pelo governo do estado. Em Serra (2007), foi feita uma análise da concepção e da espacialização da política de turismo para o plano de 2001.

⁶² A consultoria responsável pela elaboração e acompanhamento chamava-se CHIAS Marketing, com sede em Barcelona e São Paulo.

paraense. Dessa forma, os recursos naturais seriam convertidos em produtos, estes últimos seriam ofertados no mercado, formando o que, no plano Ver-o-Pará, se chama de metodologia de planejamento. A figura 8 ilustra o raciocínio contido no documento:

Figura 8: Organograma metodológico do Plano Ver-o-Pará.



Fonte: Pará (2011). **Elaboração:** Elaborado pelo autor (2016). Baseado em Pará (2011).

No que se refere à estrutura dos demais planos já publicados, inclusive na versão anterior ao Ver-o-Pará – Pará (2001), não há diferença. No entanto, a ênfase voltada ao mercado é mais evidente, apresentando, nesse sentido, maior agressividade e fazendo da gestão uma ferramenta de intervenção no território paraense que incorpore a dimensão comercial do turismo.

Instalada a premissa do planejamento e da gestão do mercado turístico, o aproveitamento das regiões e suas “potencialidades” devem obedecer a uma valorização de acordo com o que a consultoria julga ser de maior absorção no circuito do consumo turístico. Para tanto, a partir de cada polo, há uma escala de valores que posicionam os produtos de acordo com a lógica da empresa responsável pela elaboração do documento, conforme se percebe na tabela 12.

Tabela 12: Ranking dos produtos turísticos por polo.

Polos do estado do Pará	Produtos Estrela	Produtos “A”	Produtos “B”	Recursos	Total
Belém	9	13	6		28
Araguaia-Tocantins	1	16	34	103	154
Amazônia-Atlântica	4	20	43	32	99
Marajó	1	18	10	60	89
Tapajós	10	19	14	40	83
Xingu	3	2	5	2	12
Total	28	88	112	237	465

Fonte: CHIAS Marketing/ Pará (2011).

A relação entre “produtos estrela”, “produtos A”, “produtos B” e “recursos” está de acordo com a maior inserção do produto no circuito da economia do turismo. Mesmo que em determinado polo haja uma maior quantidade de produtos em relação a outro, isso não significa que haja maior volume de turistas, portanto, maior consumo. Entre os polos, o Polo Belém apresenta 9 produtos-estrela em relação ao Polo Tapajós que possui 10. Mas, conforme as informações da Fapespa (2016), já apresentada alhures, o Polo Belém concentra maior quantidade de pessoas que consomem nos espaços qualificados como turísticos.

Outro ponto a se destacar na nova política de turismo do Pará e, tomando-se como referência a tabela anterior, é a maior presença de produtos para o Polo

Araguaia-Tocantins – 154 –, embora este não seja o polo que mais atrai turistas no estado. A lógica expressa no plano Ver-o-Pará relaciona os atrativos do território ao mercado turístico e é feita da seguinte forma:

Os “recursos” são atrativos (patrimônio natural, cultura, clima) e a **população** que vive no território. Quando esses recursos são estruturados para uso turístico, transformam-se em produtos. Assim, entende-se que um “produto” é aquele recurso que oferece a possibilidade para a prática de uma atividade turística (visitar, assistir, participar, estudar, comprar, comer), porque foram organizadas propostas para o visitante usufruir do atrativo e estabelecidas as condições de acessibilidade para o público (PARÁ, 2011, p. 72-73, **grifos nossos**).

Os recursos classificados na tabela 12, por sua vez, exprimem valores relacionados à singularidade, valor intrínseco e identidade local (PARÁ, 2011). Aqueles que conseguem reunir o maior número de atributos referentes aos quesitos técnicos do mercado são considerados “imprescindíveis para conhecer um determinado destino turístico” (PARÁ, 2011, p. 74). Os produtos-estrela para os polos Belém e Araguaia- Tocantins estão indicados no Quadro 6:

Quadro 6: Produtos-estrela dos polos Belém e Araguaia-Tocantins.

Polo	Produto-estrela	Município
Belém	Mercado Ver-o-Peso	Belém
	Cento histórico de Belém	Belém
	Museu Emílio Goeldi	Belém
	Instituto Evandro Chagas	Belém
	Círio de Nazaré	Belém
	Cultura e produção musical belenense	Belém
	Embrapa da Amazônia oriental – Belém	Belém
	Gastronomia paraense	Belém
	Teatro da Paz	Belém
Araguaia-Tocantins	Mosaico de UCs de Carajás	Parauapebas e Marabá

Fonte: Adaptado de Chias Marketing e Pará (2011).

No que se refere à política estabelecida pelo governo do estado do Pará, de acordo com a resolução 001/2009 (PARÁ, 2009), a nova política de turismo do estado não contradiz a divisão do território em regiões-polos, no entanto, acaba por identificar potencialidades expressas em cada uma das frações espaciais, todavia, sem estabelecer um vínculo regional entre elas. Mesmo com

os estudos técnicos da Consultoria especializada na elaboração de planos de turismo, o quadro anterior reforça a concentração dos produtos nas sedes e nos municípios estratégicos dos polos⁶³, fato que foi confirmado com o volume de investimentos feitos pelos órgãos relacionados à política de turismo, tanto os estaduais como os federais.

A estratégia de regionalização do território paraense advém dos anos 1990 com o projeto de zoneamento territorial, sendo criados os polos de turismo (inspirados, em certa medida, nos polos de turismo da Sudam, desde o fim dos anos 1970) (PARÁ, 2011). No entanto, é importante destacar a diferença nas intervenções governamentais feitas para o turismo. O zoneamento turístico feito pelo governo do Pará se somou ao PNMT, (também instituído na década de 1990) juntamente com o Proecotur para o estado do Pará (de âmbito federal). Segundo o que consta no plano Ver-o-Pará, três consequências foram efetivadas àquela época, fruto de um arranjo institucional: a primeira delas foi o fortalecimento da Paratur como órgão responsável pela condução de turismo. Houve, nesse sentido, maior visibilidade institucional desse órgão no planejamento e no controle das ações relacionadas ao turismo no Pará.

A implantação dos Conselhos Municipais de Turismo e o lançamento do primeiro plano de desenvolvimento do turismo do Pará, em 2001, também derivaram do processo de articulação política de planejamento e gestão que visavam promover o turismo no estado. Medidas de qualificação do corpo técnico, cursos de capacitação e promoções diversas foram exemplos do processo de requalificação pelo qual passou o turismo no Pará. Contudo, as medidas institucionais geradas em âmbito estadual e com intervenção federal, no que se refere à criação de programas e projetos do setor, não promoveram vínculos regionais que relacionariam os municípios envolvidos. As articulações regionais são reforçadas com os municípios que já possuem uma dada estrutura espacial voltada à atividade turística. Muitos municípios sequer possuem

⁶³ No plano Ver-o-Pará, foram identificados vários produtos de acordo com a classificação adotada pela empresa de consultoria. No entanto, preferiu-se apresentar a opção “produtos-estrela” como a principal referência para identificar os atrativos turísticos, sobretudo nos dois polos estudados. Cabe ressaltar que, pelos critérios adotados no documento, espaços de grande visitação no Polo Belém, como o Complexo Estação das Docas, foram considerados um produto “A”; Basílica de Nazaré e Casa das Onze Janelas foram considerados produtos “B”.

secretarias de turismo ou, ao menos, Conselho. As ações eram feitas setorialmente, algo que ainda permanece na política atual.

A partir de 2011, o governo estadual definiu uma agenda mínima para o período compreendido entre 2011-2014, por meio da criação do Pacto pelo Pará (PARÁ, 2011). Para as atividades turísticas, muitos projetos foram estipulados e, entre eles, há alguns que se fazem presentes na atual política do setor como a construção dos centros de convenções de Marabá e Santarém, promoção e divulgação do Pará (PARÁ, 2011). Esses são exemplos expressivos que demonstram o interesse do governo do estado na promoção de uma concepção de turismo para suas regiões baseada nas estruturas de mercado.

Diante desse cenário, o objetivo do plano Ver-o-Pará deveria atender à nova política de turismo do estado e incorporar a dimensão do planejamento estratégico. Sua principal meta é ser líder do turismo na Amazônia até 2020 (PARÁ, 2011; 2015). Por seu turno, o marketing se torna um dos alicerces dessa política de turismo. Por meio dele, o território paraense deve ser incorporado pelos agentes da política de turismo como algo competitivo no mercado. Todavia, ao mesmo tempo em que há um redirecionamento da visão de planejamento do turismo no estado, reconhece-se o principal obstáculo ao desenvolvimento da atividade, qual seja, o da infraestrutura precária que inviabiliza ou torna lento o circuito do consumo dos produtos turísticos em suas diferentes regiões-polo. A partir disso, tenta-se inserir o turismo como um segmento inovador e de possibilidade de desenvolvimento econômico para o estado, gerando a ideia de credibilidade para quem possui o interesse nesse segmento, mesmo com seus problemas estruturais (PARÁ, 2011).

A nova política de turismo conjuga dois valores fundamentais no processo de comercialização dos produtos. De um lado, tenta convencer uma nova demanda consumidora de viagens, os turistas, divulgando um tipo de turismo diferente do já consolidado em outros locais do Brasil e, regionalmente, do restante da Amazônia; de outro, chama a atenção do empresariado por meio da oferta maciça dos produtos em eventos nacionais e estrangeiros.

A ampla divulgação dos produtos associa a imagem da Amazônia ao Pará, restringindo-a aos domínios do território paraense, veiculando, assim, a ideia de território-síntese do imaginário amazônico, pois a ampla possibilidade

da experiência amazônica, segundo o plano Ver-o-Pará, pode ser usufruída neste estado (PARÁ, 2001), implicando em um reducionismo territorial e cultural da sociedade paraense. Os objetivos são alinhados dentro de uma esfera que parte da requalificação de equipamentos e serviços até a forte presença nos mercados nacional e estrangeiro com a presença dos produtos ofertados. Os objetivos da nova política de turismo do Pará, expressas no plano Ver-o-Pará, são:

Melhorar a oferta atual dos equipamentos e serviços para o turista atual de negócios (*sic*), para atender às demandas deste segmento em expansão no estado do Pará, e promover o consumo de turismo de lazer pré e pós-negócios; fomentar o desenvolvimento sustentável de novas estruturas e equipamentos turísticos orientando os investidores sobre o perfil desejado dos mesmos, coerente com a visão 2020; fomentar o desenvolvimento sustentável de oferta complementar, principalmente ligada à gastronomia típica e ao artesanato local, mantendo os valores de autenticidade e originalidade que os caracterizam; aumentar a promoção no mercado nacional, focalizando os investimentos nos mercados e segmentos selecionados como adequados para o produto Pará; aumentar a promoção nos mercados internacionais que já **vendem Brasil**, com vistas aos megaeventos que o Brasil sediará em 2014 e 2016; aumentar a presença do **produto Pará** na oferta do trade internacional que já **vende Amazônia brasileira**; captar novos mercados internacionais com potencial na Amazônia; desenhar um novo sistema de informação estatística capaz de medir, de forma homogênea ao longo do tempo, a evolução do turismo no Pará (PARÁ, 2011b, p. 8-9, **grifos nossos**).

Uma das questões tratadas nos objetivos do “Ver-o-Pará” diz respeito à ênfase dada ao turismo de negócios, sendo este segmento uma proposta veiculada pela nova política de turismo do estado. No entanto, de forma diferente, o próprio documento, em sua seção intitulada “Planejamento estratégico”, afirma que o Pará precisa estimular o mercado de acordo com seu potencial presente na natureza de seu território:

O diagnóstico da situação atual demonstrou que o Estado do Pará tem recursos de valor potencial de interesse para os mercados, mas precisa superar o déficit de infraestrutura e serviços turísticos e conseguir entrar no imaginário do consumidor de turismo de natureza do Brasil e do mundo (PARÁ 2011b, p.5).

Por sua vez, o processo que envolve uma “guinada” na qualidade do turismo do Pará é intitulado “visão 2020” que possui, entre outras características, uma divulgação de um turismo com ênfase em viagens a destinos diferenciados. A política de turismo do Pará se posicionaria diferentemente das demais que

oferecem o mesmo tipo de produto. Os resultados esperados se materializariam em diferentes composições, além do aumento do número de turistas no estado, a geração de receita e o aumento no investimento promocional se tornariam elementos esperados pelo setor do turismo no estado (PARÁ, 2011b). Nesse sentido, ainda que se forje uma aparência renovada, a nova política de turismo recai em discursos já veiculados em propostas anteriores, tais como as constantes em documentos federais publicados nos anos de 1977, 2004 e 2013.

O ensejo da “visão 2020” se destinaria a tornar o Pará destino líder da Amazônia no turismo. Para isso, conta com a estruturação de dois tipos de planos: o plano operacional de desenvolvimento e o plano operacional de marketing. No que se refere ao primeiro, a sustentabilidade funcionaria como “eixo sistêmico” (PARÁ, 2015, p. 17) para o desenvolvimento dos negócios e, segundo as próprias ideias contidas no relatório de implantação do plano Ver-o-Pará, deveria “promover a inclusão social e a redução da pobreza”. De acordo com as informações contidas no mesmo relatório, dos 70 projetos elaborados, 75% estão finalizados ou em andamento e 25% estão previstos (PARÁ, 2015).

A criação do Sistema Estadual de Gestão de Turismo – Segetur – é outro elemento necessário ao debate da nova política de turismo do Pará. A partir dele, o turismo possui uma postura institucional até então não existente na esfera de governo do estado e que não havia sido proposta em outros contextos. À época, na condição de Secretário Adjunto de Estado do Turismo, Álvaro Negrão do Espírito Santo definiu o significado do Segetur no novo contexto da política de turismo do Pará como o novo modelo de desenvolvimento turístico do Estado (PARÁ, 2015). Na prática, o Segetur institui a Secretaria de Turismo e o Fórum de Desenvolvimento do Turismo do Pará – Fomentur.

O Segetur inaugura, por assim dizer, uma nova fase do desenvolvimento do turismo no Pará, na qual sua principal preocupação é a divulgação do Pará no Brasil e no exterior. O processo de desenvolvimento se daria de forma articulada às demais secretarias de Estado e às entidades privadas interessadas no turismo. Assim, três funções básicas se tornam, ao mesmo tempo, a diretriz das atividades vinculadas à política de turismo e à expectativa da realização dos investimentos: “a) estimular o desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo; b) desenvolver o marketing turístico e as estratégias de comunicação do Pará no

Brasil e no exterior; e c) promover produtos orientados ao mercado turístico” (PARÁ, 2015, p. 20). Por essas peculiaridades, percebe-se como a estrutura de governo do estado se engajou no espírito mercadológico de se fazer turismo.

Como se vê, a nova política de turismo do Pará tem forte apelo do mercado na sua estrutura de funcionamento. O modelo de gestão e planejamento do governo do estado segue diretrizes similares aos grandes centros de promoção do turismo, tanto no Brasil quanto no exterior. Para que isso seja possível na prática, não somente a Setur, mas os órgãos vinculados à promoção e desenvolvimento do turismo devem integrar à concepção de mercado em suas intervenções no território (PARÁ, 2015). As ações são, nesse sentido, complementares umas às outras, mesmo sendo de naturezas distintas, mas elas têm o intuito de promover o território.

Para que as transformações possam ser concretizadas e a meta de ser o estado líder do turismo na Amazônia até 2020 alcançada, o planejamento teve que passar por reestruturações internas, sendo a primeira fase intitulada Avança Pará (2012-2014), que consistiu em “concentrar esforços e investimentos para o destino alcançar um padrão internacional na infraestrutura, nos serviços e produtos turísticos” (PARÁ, 2015, p. 26). Após esse período, as ações voltadas ao turismo devem iniciar a fase intitulada “Pará, destino líder na Amazônia”, tendo o horizonte temporal já mencionado. As informações constantes no quadro 7 evidenciam a dimensão de como o processo de transformação do turismo se encontra, de acordo com o relatório de implantação entre os anos 2012-2014:

Quadro 7: Macroprogramas e plano operacional de marketing – relatório de implantação do plano Ver-o-Pará.

MACROPROGRAMAS	FASE DE IMPLANTAÇÃO (até 2014)	CARACTERÍSTICAS GERAIS
Macroprograma de Produtos	87% previstos; 13% finalizados	Segundo o que consta no relatório de implantação, é pelo produto turístico que se promovem os fluxos turísticos, gerando, também, a expectativa pelos serviços. Por isso, ele é considerado elemento central (PARÁ, 2015). Diversas são as ações previstas na nova política de turismo do Pará, a principal delas reside na reestruturação da equipe técnica responsável pela qualificação do produto turístico. Como a diretriz do plano é de mercado, a lógica deste programa é fazer com que a equipe aprenda com outras experiências de sucesso (<i>benchmarking</i>) para que as futuras ações reproduzam as intervenções no território de acordo com as “realidades que deram certo”. Outro ponto destacado no relatório é a “sensibilização dos atores públicos e privados”, no qual o contato dos técnicos de Estado com as pessoas relacionadas à gestão e comercialização dos produtos deve se dar a partir de reuniões. No entanto, em nenhum momento, há especificações desses atores no relatório de implantação (PARÁ, 2015).
Macroprograma de Qualidade	44% previstos; 56% finalizados ou em andamento	A ideia de qualidade trabalhada neste programa está diretamente relacionada às melhorias de infraestrutura no território, especificamente nas localidades onde há um “apelo turístico”. Segundo o relatório de implantação do plano Ver-o-Pará, este programa é o que concentra mais investimentos (PARÁ, 2015). Como se trata de um segmento dos investimentos públicos que não é exclusividade da Secretaria de Turismo, a esta Pasta cabe o papel de coordenação e articulação das intervenções territoriais. Ações como acessibilidade, criação e difusão de fixos espaciais como terminais (hidroviários, aeroviários), estradas, entre outros, estão na alçada deste programa. Associado a isso, o Programa de Qualificação para o Turismo – Peqtur – atua diretamente nos atores envolvidos com a cadeia produtiva do turismo (PARÁ, 2015). Trata-se, portanto, da preparação do território para a demanda turística (demanda consumidora).
Macroprograma de Competitividade	38% previstos; 62% finalizados ou em andamento	Na prática, este programa pode ser considerado uma continuidade do macroprograma de qualidade visto que o foco de atuação da nova política de turismo do Pará é tornar os atores sociais envolvidos com o turismo “sensibilizados” com a causa turística. A ideia de competitividade argumentada no plano Ver-o-Pará e retomada em seu relatório (PARÁ, 2011; 2015) é de fazer com que instituições, estabelecimentos e pessoas possam incorporar o ritmo de mercado almejado na política de turismo do Pará. Para isso, diversos cursos de qualificação (ou, também chamados de “cursos de sensibilização”) são elementos importantes para que as pessoas ligadas ao turismo possam ser competitivas.
Plano Operacional de Marketing	19% previstos; 81% finalizados ou em andamento	Inteiramente relacionado à comercialização dos produtos turísticos, o plano Ver-o-Pará, na realidade, se utiliza de uma base sociocultural e com apelo natural, para a promoção do território. O plano de marketing, nesse sentido, se inclina a qualificar a identidade turística do território. Na prática, o próprio território se torna um cartão-postal ou cartão de apresentação aos investidores e consumidores dos produtos. Segundo o que consta no Relatório de Implantação (PARÁ, 2015) são cinco os elementos que identificam o Pará: a) Autenticidade (associa o patrimônio natural e cultural); b) Criatividade (capacidade das pessoas de lidarem com aspectos inerentes a sua formação cultural e econômica); c) Diversidade (explícita valores da natureza); d) Originalidade (aspectos associados ao <i>modus operandi</i> da cultura e patrimônio, principalmente do ponto de vista histórico); e) Sustentabilidade (capacidade de preservar os valores naturais como uma forma de mostrar a preocupação com questões ambientais). Diante da criação da “marca” (PARÁ, 2015, p. 44), o plano operacional de marketing ainda se subdivide em três macroprogramas, quais sejam: comunicação, promoção e inteligência de mercado. Segundo, ainda, as informações contidas no relatório de implantação (PARÁ, 2015), a partir de 2015, uma das metas é ampliar a competitividade do destino, visando o crescimento. No entanto, não se descreve no relatório como esse processo ocorre.

Fonte: Adaptado do Relatório de Implantação do plano Ver-o-Pará, 2012-2014 (2015).

Os elementos de mercado são muito claros na nova política de turismo do Pará, o que marca definitivamente a concepção de turismo e interfere incisivamente na estruturação do território. Essa tática repete o que fora publicado no primeiro plano de desenvolvimento do turismo do Pará, em 2001. No entanto, quando se observam os instrumentos de comercialização relacionados com a regionalização do território paraense instituída em 2009, percebe-se que o recorte em regiões-polo figura como instrumento de localização dos espaços com inclinação para o turismo, sendo limitados apenas, a essa função.

Na prática, a nova política de turismo do Pará, veiculada em seu plano de desenvolvimento – Plano Ver-o-Pará – considera a regionalização feita em polos, como já comentado anteriormente. Por ser este instrumento um elemento obrigatório na tomada do desenvolvimento, ou seja, por força da legislação estadual, deve-se adequar os dispositivos de planejamento e gestão às questões normativas. Contudo, o efeito regional se restringe ou, ainda, não se torna factível (mesmo se fosse considerada a teoria dos polos de crescimento) pelo fato de haver uma concentração da oferta turística nos locais onde os atrativos turísticos existem, constituindo-se em limitações do significado prático da regionalização. Ou seja, a regionalização se torna um “apêndice do discurso institucional”, sendo o mercado a referência para o turismo. A região, portanto, é discursiva.

Ainda que haja uma concepção de mercado desenvolvida por uma empresa ligada ao desenvolvimento das atividades turísticas e elaboração de planos – CHIAS Marketing –, a concepção de turismo, de desenvolvimento e de como tudo isso funciona no território paraense têm nos agentes políticos e privados o substrato do processo, os quais podem ser caracterizados como facilitadores e implementadores da política de turismo do Pará, feito de forma conjunta. Não obstante, como o sedimento da política de turismo do Pará é o mecanismo de mercado, principalmente com a lógica empresarial atuando na esfera pública, pode-se dizer, concordando com Habermas (2003), que as funções políticas estão sendo alteradas em sua estrutura devido às influências do setor privado (especialmente, o grande empresariado), privatizando-se os processos relacionados à esfera pública. Nesse sentido, deve-se compreender

como os agentes públicos e privados explicam a política de turismo e sua influência no território paraense.

4.2. Os agentes do turismo: concepções e intenções no desenvolvimento do turismo no território paraense

Ainda que seja veiculada nos planos, projetos e programas de governo, a política de turismo do Pará tem nos agentes do turismo o ponto de partida para o seu devido conhecimento e, ao mesmo tempo, emanam deles as concepções que dinamizam o território paraense do turismo, bem como as regiões turísticas criadas. Não obstante a isso, os agentes públicos e privados demonstram suas ações que ora são concorrentes (não necessariamente partem das mesmas estratégias para a intervenção no território), ora são coadunáveis, na qual as intenções, interesses e estratégias convergem para objetivos comuns. No entanto, tanto em um quanto em outro, a dimensão mercadológica é invariável, o que expõe o território, portanto, a essa lógica. Não pensa, por outro lado, em uma ampla articulação com diferentes segmentos sociais interessados na prática turística ou que, ao menos, possuem potenciais interesses no desenvolvimento dessas habilidades.

No que se refere à participação dos agentes públicos do turismo no Pará, por meio de seu órgão – Setur –, pode-se dizer que um conjunto de ideias começou a ser veiculado pelo então governador do Pará, Almir Gabriel (1995 – 2002), quando lançou seu programa de governo intitulado “Beija-flor”, no qual as bases do desenvolvimento territorial do Pará seriam lançadas a partir de um tripé: o estímulo à produção agropecuária, a produção mineral e o turismo. Desde então, a atividade turística passou por um processo de qualificação mediada pelo mercado, sendo este um forte indutor das transformações territoriais no Pará, tais como a maior presença de equipamentos destinados ao chamado turismo de massa: Centro de Convenções, retificações de orlas marítimas e fluviais, portos e aeroportos requalificados etc.

No programa Beija-flor (PARÁ, 1998), o governo paraense da época já sinalizava para mudanças que posteriormente seriam efetivadas no território,

todas elas em forma de diretrizes. Essas últimas estavam estruturadas da seguinte forma:

Deve ter uma abrangência espacial que cubra, progressivamente, todo o estado, nas áreas de vocação turística natural; contemplar ações que privilegiem a geração de ocupação e renda; promover capacitação institucional como instrumento de mudança cultural para o turismo; enfatizar o turismo no estado como turismo amazônico; trabalhar em estreita parceria com o setor privado (PARÁ, 2008, p. 4).

Considerando o período compreendido entre o final dos anos 1990 até o presente⁶⁴, a concepção de desenvolvimento da atividade turística dominante no território paraense precisaria se ajustar às diretrizes do mercado mundial do turismo e, para isso, um conjunto de instrumentos e ferramentas deveria ser implantado, reconhecendo-se as peculiaridades sub-regionais, mesmo que, para isso, houvesse a necessidade de reduzir as regiões a uma fração do território, o que, posteriormente, fora feito.

Uma das premissas para o desenvolvimento da atividade turística é o reconhecimento dessa atividade como um dos elementos indutores da economia do território. Essa condição, invariavelmente, está presente nos discursos dos agentes que representam a política de turismo do estado, também sendo uma espécie de discurso uníssono entre os técnicos de estado e os agentes privados. Um dos exemplos da concepção econômica do turismo nos agentes está na definição de turismo. Sem diferenças, os agentes públicos e privados afirmam em seus discursos ser o turismo uma atividade econômica e que se reproduz com essa mesma finalidade, sem atentar, como já fora dito antes que essa atividade tem uma premissa social e socializadora, antes de tudo.

A fim de conhecer o universo de ideias que alimentam o pensamento e ação dos agentes, alguns questionamentos elaborados nas entrevistas foram utilizados. Quando questionada sobre o significado de turismo, por exemplo, a Diretora de Produtos Turísticos e Coordenadora de Implantação do Plano Ver-o-Pará afirma:

⁶⁴ Entre os anos de 2007 e 2011, a governadora Ana Júlia Carepa, do Partido dos Trabalhadores, governou o estado sem, no entanto, ensejar uma mudança na política de turismo já instituída desde 1995.

Minha concepção de turismo... ele é um segmento vinculado fundamentalmente à dinâmica econômica – ele (o turismo) é uma atividade econômica. Os insumos dessa atividade econômica (...) que tem dois pilares de sustentação, que são dois legados: o legado da natureza, né... e a ação do homem nesse ambiente natural, que é o elemento cultura. Cultura é tudo o que é mão de Deus (...) Quer dizer, a natureza – a mão de Deus – e a mão do homem. Quer dizer, são os dois insumos (...) que na versão do Plano a partir de 2011, né, a gente dá um arranjo de produto, um arranjo de produto turístico (*sic*) (Entrevista concedida no dia 15 de agosto de 2015).

Como se percebe, a dimensão econômica define a concepção de turismo e é um dado fundamental para a Diretora de Produtos Turístico e Coordenadora de Implantação do Plano Ver-o-Pará. Associada a essa perspectiva, a entrevistada evidencia a relação homem-natureza como pares mediados pelo que ela chama de “arranjo de produto”. Tal concepção, de acordo com as palavras da representante se torna mais evidente a partir de 2011, quando o Plano Ver-o-Pará torna esse procedimento como condição para o processo de planejamento e gestão do turismo no território paraense.

O peso da economia associada ao turismo também é expresso por outros entrevistados que atuam no planejamento da atividade no estado do Pará. Da mesma forma como dito pela Diretora de Produtos Turísticos, percebe-se o peso do senso comum da economia relacionada ao turismo:

Bem, turismo, para mim, é uma atividade econômica e essa atividade econômica – se bem ordenada e bem organizada, como toda atividade econômica – ela traz benefícios para o local onde ela está se desenvolvendo. Turismo se trabalha em cima de fluxo, porque, para mim, turismo nada mais é do que fluxo. Você sai de seu local de origem até o seu local de destino e viver uma experiência. Para mim, isso é turismo (*sic*) (...) (Diretora de políticas para o turismo. Entrevista concedida em 15 de agosto de 2015).

Turismo é uma cadeia produtiva, econômica, onde em curto e médio prazo consegue aquecer a economia local de qualquer cidade (...) Ele é uma cadeia, uma engrenagem, aonde o turista, que faz o turismo acontecer, ele sai em busca de viver emoção, ter sentimentos, viver experiências, sentir novos sabores. Com isso, o destino escolhido pelo turista, ele é todo alterado, se coloca em movimento, começa haver um sinergismo, entre todas as atividades, desde sua locomoção – de onde está para onde vai – até os preparativos dos leitos onde eles vão repousar (*sic*) (Coordenador geral da Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém - Belemtur. Entrevista concedida em 18 de agosto de 2015).

Eu vejo o turismo na fase da geração de emprego e renda propriamente dito. O turismo que eu vejo é o desenvolvimento sustentável, bem elaborado, bem planejado de um povo e de uma sociedade. Você consegue ter um direcionamento, um planejamento e um produto turístico de qualidade, ele certamente vai melhorar tua população, ele vai te dar uma qualidade de vida melhor para teus municípios e, principalmente, valorização da renda. A partir do momento em que o turista para num lugar, ele começa a deixar renda (...). (*sic*) (Diretor de Planejamento, Orçamento e Finanças da Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém - Belemtur. Entrevista concedida em 18 de agosto de 2015).

A relação entre turismo e economia se torna comum para aqueles que assim a julgam como necessárias para que ele aconteça. Entre os representantes políticos do turismo no Pará, os dois pilares anteriormente citados (natureza e cultura) podem ser considerados elementos de sustentação da atividade turística. Porém, pelo que os entrevistados expuseram em suas falas, a renda assume posição central nos discursos justificativos do turismo na condição de atividade social e, principalmente, como elemento central na elaboração de políticas públicas.

O mesmo questionamento foi feito ao Secretário de Estado de Turismo do Pará. Para ele, o turismo parte da ação do turista como sendo sujeito central desse processo, mas, assim como na fala anterior, a relação entre cultura e natureza, mediada pelo mercado, permanece:

O turismo tem um agente que é o turista. Eu entendo o turista como qualquer pessoa circulando fora do seu local de domicílio, seja esse turista doméstico, regional, nacional ou internacional. Eu entendo o turismo como um entendimento de uma região, de um estado, de um município, de um país dentro da concepção de uma rede de prestação de serviços e de produtos que são oferecidos a esta pessoa que circula sob a ótica da economia e da transversalidade da atividade, baseada, fundamentalmente, em duas matérias-primas: cultura e natureza (Entrevista concedida no dia 14 de agosto de 2015).

De forma similar, a concepção de turismo da Diretora de Turismo da Belemtur é a seguinte:

Para mim, o turismo é toda essa movimentação de pessoas em busca de conhecer novos lugares, toda essa circulação: eu me deslocar para a cidade, eu estar em minha cidade e eu me deslocar por dentro da cidade para conhecer os principais pontos turísticos, a história da minha cidade, a cultura da minha cidade, acho que tudo isso é turismo. (Diretora de Turismo da Belemtur. Entrevista concedida no dia 18 de agosto de 2016).

Como se pode ver, cultura e natureza são tratados como matéria-prima econômica do turismo, como explicita o Secretário de Estado de Turismo do Pará. Por outro lado, como considera a Diretora de Turismo da Belemtur, uma das informações importantes que podem ser extraídas desse discurso reside no reconhecimento do turista independentemente de sua origem, podendo variar do local ao internacional. Tais ideias remetem, novamente, ao que já fora tratado por Serra et al (2012), em que o turismo é praticado pelo turista, ou seja, aquele sujeito que reside fora de seu entorno habitual e que possui duas condições básicas para ser classificado como tal: o tempo do ócio (ou não estar exercendo funções veiculadas ao seu trabalho) e ter na finalidade de seu deslocamento o lazer. No entanto, conforme as palavras do Secretário de Turismo e da Diretora de Turismo da Belemtur e, diferente do que propuseram os autores acima, o turismo necessita estar sob a ótica da economia, se valendo da concepção de atividade prestadora de serviços, devendo ser concebida e praticada sob a ótica de mercado. O resultado desse processo é que, de acordo com as ideias do Secretário, o turista precisa movimentar a economia do lugar para que o turismo possa existir como processo econômico; para Serra et al (2012), o turismo é, antes da economia, uma possibilidade de entrecruzamento sociocultural e espacial, na qual a economia é um dos componentes. As ideias tratadas se tornam, assim, o principal ponto de partida para a elaboração das políticas públicas.

Ainda no que se refere à concepção de turismo veiculada pelos agentes relacionados com esse setor, independentemente das escalas de atuação dos governos, a hegemonia econômica se faz presente, mesmo que se reconheçam possíveis revezes que o turismo possa trazer para a sociedade do entorno, a exemplo da especulação imobiliária e dos impactos ambientais negativos. O assessor especial do gabinete do Ministério do Turismo, por exemplo, afirma ser necessário que os estados e municípios incorporem a dimensão econômica do turismo em suas gestões, ainda que isso possa trazer algum tipo de problema social. Segundo ele:

(...) Turismo, para mim, hoje – o que é um pouco diferente da vida acadêmica – é uma atividade essencialmente econômica. Nós temos hoje a Constituição Federal – o artigo 180 – que traz a atividade turística, desde 88, como fator econômico. É um setor econômico para

se desenvolver estados, municípios e a União (...) e que tem grandes possibilidades de gerar emprego, gerar renda e inclusão social, desde que trabalhada de forma ordenada. Eu sempre costumo dizer que o ordenamento da atividade turística, ele tá acontecendo depois que a atividade já existe, né? O turismo no Brasil não foi planejado. Ele ocorreu pelos atrativos, pelas potencialidades (...). A atividade turística em forma de lazer ela aconteceu de forma desordenada. Ela foi ocorrendo, os fluxos foram chegando e as cidades começando a entender como é que se planeja. Hoje ainda há muito preconceito, principalmente em relação à gestão pública e até mesmo da própria população à atividade turística, que, muitas vezes, é uma atividade predatória. Da forma como aconteceu no país, tem razão de haver esse tipo de resistência a essa atividade. Hoje quando se faz alguns estudos de caso em algumas cidades, você percebe que – realmente – a atividade turística foi muito predadora, realmente, aculturou muitas comunidades que viviam, por exemplo, da pesca, das atividades litorâneas Jogou esse pessoal lá para trás e trouxe para frente os meios de hospedagem (*sic*). Hoje, não temos a atividade turística reconhecida como uma atividade econômica no governo federal, tampouco nos governos estaduais e municipais (Assessor Especial do Gabinete do Ministério do Turismo. Entrevista concedida no dia 8 de julho de 2016).

A concepção de turismo é, na verdade, um ponto de partida para a compreensão de como se desenrola o processo que envolve o planejamento, gestão e a intervenção no território paraense. O que se percebe, no entanto, é um esforço para que os agentes do turismo possam concatenar as ideias para que o desenvolvimento dessa atividade ocorra da forma como se planeja, mesmo que se reconheça que há entraves no processo de planejamento.

Quando o desenvolvimento é relacionado ao turismo, os agentes associam essa ideia à transformação da economia, o que acaba por dar continuidade à concepção que eles adotam. Não raramente, a ideia de melhoria da qualidade de vida das pessoas é associada ao crescimento econômico que o turismo pode gerar a partir da intervenção do Estado e da iniciativa privada. Quando questionado a respeito de como o turismo pode gerar o desenvolvimento, o presidente do Sindicato dos Hotéis de Marabá – Sindihotel Marabá – explica da seguinte forma:

Com certeza. Hoje, a máquina que movimenta o mundo é o turismo, né? Vamos dizer, na Europa – eu gosto muito de citar exemplos --- na Espanha --- a Espanha era um país quebrado alguns anos atrás e recebe hoje mais de 40 milhões de turistas. Como? Lógico que a Europa tem todo um apelo histórico muito forte. Mas... existe um dado que diz o seguinte: se o governo investe um dólar em infraestrutura, a iniciativa privada investe cinco. Então, qualquer investimento feito no turismo ele gera cinco vezes mais investimentos da iniciativa privada e isso faz com que haja **transformação ou incremento de renda** porque o turismo (...) vamos dizer assim: ele é considerado a indústria sem chaminé, a indústria onde a geração de emprego é mais barata no mundo (*sic*) (...) É uma indústria

fácil de você gerar emprego... por exemplo, você é um guia turístico, você tá gerando riqueza pra sua família, você tá cumprindo uma das etapas da cadeia produtiva. Você tá montando um bar com poucos funcionários, você tá no artesanato, você tá nas artes, você tá na cultura, na música... tudo isso você tá gerando emprego e renda dentro da cadeia produtiva do turismo (*sic*) (...) Presidente do Sindihotel Marabá. Entrevista concedida no dia 7 de junho de 2016, **grifos nossos**).

A transformação a que o entrevistado se refere não pode ficar restrita, apenas à infraestrutura, mas, como se percebe na sequência de sua fala, esse argumento, na forma de discurso do desenvolvimento, é disseminado como indutor da transformação social e a geração de renda se torna o primeiro resultado desse processo. A renda gerada, diga-se de passagem, não é questionada no que se refere à qualidade ou como ela é disseminada por aqueles trabalhadores relacionados diretamente com a cadeia produtiva. Esse ponto do discurso da renda do turismo se torna ainda mais evidente quando se afirma que ele é a “indústria de geração de emprego mais barata do mundo” e que, para tanto, não há a necessidade de grandes investimentos tecnológicos. A transformação social, assim, além de ser mais barata via turismo, também seria mais rápida⁶⁵. O Diretor do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Pará – Prodetur – PA – prefere, por exemplo, dividir a importância do turismo para o desenvolvimento tendo como elementos inquestionáveis a presença do poder público e do setor privado, sendo que o primeiro deve ser responsabilizado pela infraestrutura e o segundo pelo que ele chama de “receptivo”, ao mesmo tempo e, sendo diferente do que se propaga a política de governo, seu discurso enfatiza a dimensão local e não a regional relacionada ao turismo:

Ele é! Ele é pelo seguinte: primeiro, ele provoca o ingresso de recursos financeiros na economia local, isso é inquestionável. É um dinheiro que é produzido fora e que o turista traz. O turista traz de uma economia externa pra uma economia local (*sic*). Então, ele é o veículo... pra alavancar a economia local. Segundo, pra poder oferecer um produto organizado para o turista, a estrutura local, ela precisa prover benefícios, tanto do ponto de vista empresarial como do ponto de vista público. Do ponto de vista público é a questão da infraestrutura, principalmente: organização de estradas, aeroportos, comunicação, que são missões do poder público; do ponto de vista empresarial, é a organização do receptivo. Você precisa ter uma

⁶⁵ O discurso do representante do Sindihotel de Marabá revela, implicitamente, o que fora mostrado no capítulo que versa acerca de pessoas ligadas às ACTs no Brasil e seu tempo de trabalho, ou seja, o discurso da empregabilidade do turismo, ao mesmo tempo em que é barato e rápido é, também, volátil por nele não haver um tempo duradouro do trabalhador nos postos de trabalho.

estrutura de receptivo: agência de viagens, hotéis que possam suprir as demandas de alimentação, de hospedagem que o turista vai apresentar. Então, isso aí, na minha avaliação é óbvio, é inquestionável a importância econômica e social do turismo (Entrevista concedida pelo Diretor do Prodetur – PA no dia 20 de agosto de 2015).

Esses argumentos são, por sua vez, elementos que auxiliam na tomada do planejamento institucional do turismo e são, ao mesmo tempo, reveladores de intencionalidades. No estado do Pará, a política de turismo segue, portanto, diretrizes baseadas no estímulo à produção econômica tendo o território como base de (re)produção, o que acaba por influenciar na forma de intervenção. O discurso do crescimento econômico se materializa nos programas, projetos e planos. Estes últimos são os principais documentos que sinalizam a concepção de turismo pretendida pelo governo, algo ratificado pelos agentes entrevistados.

Pela reprodução das ideias de alguns dos entrevistados, pode-se perceber a subordinação da melhoria da qualidade de vida ao consumo dos lugares ou dos espaços-mercadoria, como prefere denominar Carlos (2004). Todavia, mesmo sabendo da relação intrínseca entre turismo e economia, se torna necessário compreender como os agentes da política de turismo do Pará expõem suas ideias e quais as estratégias espaciais utilizadas por eles.

4.3 Do plano à realidade para os polos Belém e Araguaia-Tocantins: incongruências regionais da política de turismo paraense a partir dos agentes do turismo.

No estado do Pará, para que a estrutura política do turismo se materialize, a regionalização de seu território é feita com a eleição dos polos de desenvolvimento. A partir deles, difunde-se a atividade se utilizando de condições sem as quais o processo se torna inviável. A primeira delas é a infraestrutura, pois possibilita o acesso; a segunda reside na compreensão e adoção da ideia de regionalização por polo, pois dessa forma, haveria a projeção e irradiação da atividade para a região onde fora estrategicamente concebida pelos técnicos de estado. Esses elementos também estão presentes nos discursos dos agentes.

Quando questionada sobre a validade da regionalização por polos no Pará e como as estratégias funcionam na prática, a Diretora de Políticas de Turismo da Setur afirma que o polo é uma estratégia viável. Segundo ela:

A questão do polo (...) O Brasil todo trabalha em cima de regiões turísticas, né? Então... nós chamamos de polo, mas, na verdade, são regiões turísticas. São por afinidades, atrativos mais ou menos parecidos --- Então, na verdade, é uma maneira de você reunir isso e você trabalhar questões desses polos por informação, por atração, entendeu? (...) É interessante você trabalhar por polo, apesar de que nossos polos, eles são grandes, mas eu não sei se você... hoje em dia, como Estado, você teria pernas pra trabalhar, você fragmentar mais outros polos. Eu falo isso em função do Xingu e do Araguaia-Tocantins, ele é grande demais. Mas... para se alimentar ele é meio complicado fragmentar tanto. São mais coisas pra você ter que administrar. Mas, assim, eu acho interessante enquanto proposta pra você direcionar recursos, direcionar ações também e fazer com que tenha o mínimo de governança em cima deles. Porque a ideia desses polos é reunir esses municípios e esses municípios fazerem suas instâncias de governança (...) (*sic*) (Diretora de Políticas de Turismo da Setur. Entrevista concedida no dia 19 de agosto de 2015).

Questionada, ainda, sobre os polos que apresentam as maiores dificuldades de planejamento do turismo, a Diretora de Turismo da Setur foi taxativa ao afirmar que o polo Araguaia-Tocantins é o principal polo, tendo como argumento central a extensão territorial. Segundo suas informações, também por este critério, o processo de instalação das instâncias de governança seria uma solução diante do “problema da extensão”. Esse argumento também é compartilhado por outros técnicos de turismo da Secretaria de Turismo do Pará:

(...) O estado do Pará foi pioneiro na criação de polos de desenvolvimento turístico no país. Inicialmente, eram quatro polos e hoje são seis. Surgiu nesse contexto o polo Xingu, que é uma divisão do polo Tapajós e o surgimento do polo Belém, que era o Amazônia-atlântica. Com isso, o estado do Pará deu um passo adiante com o processo de regionalização até considerando as suas dimensões territoriais. É um estado que tem uma dificuldade muito grande de planejar seu próprio território. E o que o Estado, do ponto de vista do turismo, começou a trabalhar? A criação de polos de desenvolvimento que viraram seis polos de desenvolvimento, que hoje eu vejo que precisa avançar um pouco mais, né? Esses seis polos já não estão dando conta. As dimensões continuam muito grandes. Por exemplo, o polo Araguaia-Tocantins: nele está inserido Barcarena, que é muito próximo de Belém. Mas, ao mesmo tempo, tem São Geraldo do Araguaia, que é na fronteira com o Tocantins. Esses municípios, eles não têm sinergia um com o outro. [Isso] é uma reivindicação do próprio Fórum Regional... subdividir esse polo e assim também acontece nos outros polos que também estão muito grandes (...) (*sic*) (Coordenador

do Departamento de Políticas Públicas da Setur. Entrevista concedida no dia 20 de agosto de 2015).

As dificuldades de gestão do polo mencionadas anteriormente são elementos discursivos recorrentes em setores técnicos do Estado que atuam na intervenção do território para fins de planejamento e gestão, tais como o turismo. Pelo que foi explicado a partir das falas dos dois técnicos da Setur, há uma dificuldade de operacionalização das políticas de turismo do Pará devido a sua grande dimensão territorial. Há correlação entre gestão das regiões turísticas do plano de turismo “Ver-o-Pará” e a grande dimensão territorial, justificada pela falta de “sinergia” conferida à disposição dos municípios no estado. Há, também, uma autoavaliação dos técnicos referente à defasagem da atual regionalização do turismo paraense, requerendo, por sua vez, a incorporação de demandas já deflagradas em reuniões do Fórum de turismo do Pará, revelando, nesse sentido, uma incongruência entre o que se veicula na política do estado com a capacidade de efetivação da gestão regional do turismo no estado.

A partir da leitura crítica de Oliveira (1984), pode-se associar as ideias da representante técnica do Estado (Diretora de Políticas Públicas) a uma tentativa de superar os desequilíbrios regionais internos a um dado território. No caso do turismo, para o governo do estado do Pará, a formação de regiões-polo seria o contrapeso dessas dificuldades. Em relação, especificamente, aos polos Belém e Araguaia-Tocantins, os atrativos ligados ao patrimônio histórico-cultural do primeiro e o intitulado “turismo de negócios” para o segundo levariam ao desenvolvimento regional do turismo e provocariam o dinamismo de outros setores contingenciados no entorno das referidas regiões.

No entanto, conforme Oliveira (1984) já havia mencionado, torna-se necessário compreender o processo de elaboração de um polo, ainda que, no caso do turismo, a ideia seja diferente da difundida na obra de Perrroux (1967). Na obra deste último autor, a apologia ao desenvolvimento regional por meio da indústria era o carro-chefe da discussão teórica. Por sua vez, em relação à proposta de planejamento do turismo no território paraense, as regiões-turísticas não têm nas indústrias seu principal ponto de partida. Mesmo assim, o processo de difusão do crescimento por meio dos polos é similar à teoria daquele autor, na tentativa de aproveitamento da ideia central da referida teoria.

Para Oliveira (1984), o substrato da concepção de região e regionalização por meio da polarização está assentado no modo capitalista de pensar (MARTINS, 1978) e, diante desse cenário, o processo de dominação das frações espaciais (as regiões) em relação a outros espaços é um ponto a se considerar. No que se refere às regiões turísticas do território paraense, a política concebida para as regiões Araguaia-Tocantins e Belém tomam o polo como espaço prioritário para a realização dos investimentos no setor e se tenta, por meio dos efeitos de arraste, fazer com que o entorno do polo se adeque a essa lógica. Como fora mostrado alhures, os investimentos relacionados ao turismo no Pará são convergentes para as “capitais” das regiões-polo. Belém se destaca por ser a sede de sua região e por capitanear mais investimentos para o setor de turismo. Da mesma forma, Marabá consegue ofuscar os municípios ao seu redor com investimentos a exemplo do Centro de Convenções de Marabá em detrimento das economias locais que não apresentam fluxos econômicos de magnitude equivalente. Essa realidade já é percebida, até mesmo, pelos empresários da região Araguaia-Tocantins. Para o presidente do Sindicato dos Hotéis de Marabá, por exemplo, há uma concentração de investimentos no setor turístico na capital paraense em detrimento das demais regiões. Segundo ele:

Olha... eu sou sincero com você... Eu fiquei – eu e o município todo – nós ficamos meio à margem do que foi decidido a nível de Estado, embora nós temos feito um seminário de turismo aqui voltado para a sustentabilidade – a presença do governo do estado se fez através do Secretário de turismo – e uma das reivindicações que nós tínhamos era a subdivisão do polo Araguaia-Tocantins que era muito extenso, ele começava na região de Barcarena e terminava em Conceição do Araguaia. Quer dizer, mil e poucos quilômetros de distância e não é só uma distância física, né? Então, o que eu penso da política de turismo: o governo do estado fez, inicialmente, a coisa certa, ou seja, investiu na capital, só que isso começou lá no primeiro governo do Almir Gabriel e eles continuam com a mesma política de investimento na capital! Eles não distribuem a renda a tornar os outros polos regionais atrativos. Então, a concentração de investimentos no turismo continua muito focada na capital (...) (*sic*) (Presidente do Sindihotel Marabá. Entrevista concedida no dia 7 de junho de 2016).

Mesmo que a extensão territorial esteja subjacente nas ideias do Presidente do Sindihotel Marabá, a qual é considerada um entrave ao planejamento do turismo regional, reconhece-se o volume de investimentos concentrados em Belém, onde está a sede do seu polo. Intrínseco a isso, a extensão territorial do polo não conseguiria fazer com que o desenvolvimento da

sede do polo alcançasse seus diferentes limites. Daí, segundo o representante do Sindihotel, haver reclamações por parte de seus pares quanto à “concentração” dos investimentos em uma dada fração da região, notadamente, a região que mais atrai turistas no Pará. Pelos argumentos do representante do Sindihotel, percebe-se a necessidade de se promover a descentralização dos investimentos no turismo, mantendo-se a concentração nos polos, não sendo estes últimos um real problema de planejamento e gestão dos recursos para o turismo.

Os argumentos do representante do setor privado são contrastantes com os argumentos da Diretora de Políticas de Turismo da Setur. Ou seja, para ela, a ideia é criar instâncias de governança nos principais municípios para que estes difundam as ideias de desenvolvimento do turismo concebidas pelo governo do Pará. Pelo relato do Presidente do Sindihotel – Marabá, houve um “esquecimento” por parte das autoridades, revelando, por sua vez, um direcionamento concentrado dos investimentos executados pelo governo.

Para Oliveira (1984), muitas cidades ganharam a “identidade” de polo (e com isso os efeitos no território que isso poderia causar), sem, no entanto, sê-lo. Ainda que esse processo não tenha sido generalizado, os governos nacionais e dos estados, por meio de artifícios do planejamento regional, impuseram ideias nem sempre concatenadas com a realidade. No que se refere à Marabá e Belém, tal situação se aproxima muito da crítica feita por Oliveira (1984), pois o processo ao qual Perroux (1967) se referia tem produzido efeitos inversos dos que foram concebidos, ou seja, ao invés de irradiar e difundir a dinâmica turística à região de seu entorno, os polos concentram tal atividade. O conceito de polo utilizado por Perroux (1967) à época presumia, entre outras coisas, “a posição dominante de um sistema que permite impor condições para a apropriação de excedentes que são por sua vez utilizados para reforçar ainda mais a posição dominante” (OLIVEIRA, 1984, p. 30). No que se refere a Belém, o volume de investimentos anunciado pelo governo do Pará referente ao turismo procede, de forma similar, à crítica feita por Oliveira (1984). Isso é, ainda, repetido para o caso do polo Araguaia-Tocantins que, no ano de 2015, foi o terceiro polo a absorver mais investimentos do governo do estado, segundo o Boletim de turismo do Pará, com cerca de trinta milhões de reais (FAPESPA, 2016), sendo Marabá o município expoente.

O repasse de verbas aos polos se torna um forte elemento que caracteriza a concentração de investimentos em frações do espaço selecionado, ainda que essa não seja uma característica exclusiva. De todo modo, esse é um elemento que sinaliza claramente a política de regionalização presente na gestão do turismo no estado do Pará. Tal concentração reforça a solidariedade de empresas do ramo turístico que atuam nos locais onde já existam uma pré-disposição da infraestrutura necessária para a rápida circulação ou ativação do circuito do turismo no território. O discurso de difusão espacial ou o desejado efeito regional do turismo ocorre dentro do município eleito, mas não na região a qual ele pertence. Os casos aqui estudados – Belém e Marabá –, como fora demonstrado por meio dos dados do próprio governo do estado, nos mostram como esses dois municípios são representativos da política dos polos de turismo do Pará, os quais refletem mais um desenvolvimento local do que regional, e não o contrário.

Em entrevista, o Secretário de Estado de Turismo do Pará foi questionado acerca da pertinência da regionalização adotada pelo governo do qual faz parte. Segundo ele, um dos nexos entre a política de turismo e sua regionalização se situa no que ele chama de eixos de desenvolvimento, justificados pela presença dos polos regionais:

(...) O turismo tem uma transversalidade em praticamente todas as atividades econômicas. O princípio que nós partimos é de que o turista é aquele que circula, seja qual for o motivo que o leva a exercer esse papel. O Estado tem eixos-macro de desenvolvimento e o turismo está associado a esses eixos-macro de desenvolvimento. Através deles, nós potencializamos os investimentos que o Estado faz tanto como gestor público como em sintonia com a iniciativa privada... em cada um dos polos (Secretário de Estado de Turismo do Pará. Entrevista concedida em 14 de agosto de 2015).

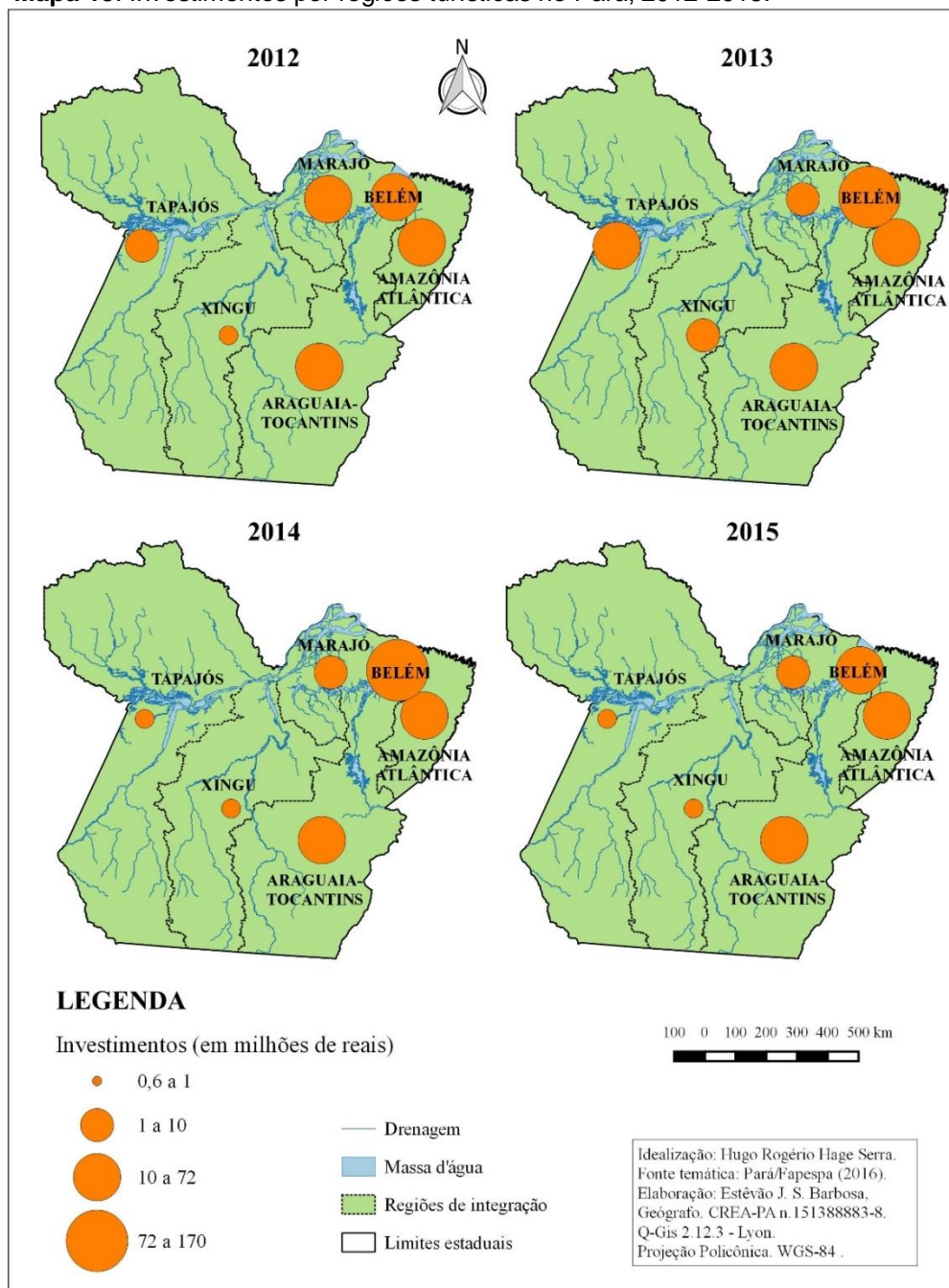
No entanto, a ideia de eixos-macro expressa pelo Secretário de Turismo é assimilada com restrições e críticas por integrantes do governo local de Marabá, tal qual o faz a Ex-secretária de turismo desse município e atual assessora técnica da Secretaria de Indústria e Comércio de Marabá:

(...) Existe uma grande dificuldade dentro da região do Araguaia-Tocantins, hoje, nessa divisão geográfica que foi feita da política dos polos turístico [que é] dos municípios estarem se reunindo, se mobilizando pela grande distância cultural, de acesso.... Imagina você fazer um roteiro dentro da região Araguaia-Tocantins onde eu vou fazer um roteiro do açaí, por exemplo, que é de Abaetetuba até Moju ... e aí eu vou fazer lá em baixo em Santana do Araguaia, que

é o roteiro das águas que é quase 400 ou 500 km até lá? (*sic*) (Ex-secretária do município de Marabá e atual Assessora Técnica da Secretaria de Indústria e Comércio da Prefeitura de Marabá. Entrevista concedida no dia 28 de junho de 2016).

A partir do comentário dos dois representantes de governo se pode perceber contraditoriamente que a defesa do que venha a ser os “eixos-macro” de desenvolvimento aludida pelo Secretário de Turismo do Pará gera, consecutivamente, a concentração de atividades nas principais localidades onde o nível de circulação econômica é intenso, sem haver correlação com as frações regionais do território paraense, algo criticado pela representante municipal de Marabá. O mapa 15, elaborado com base nos dados da Fapespa (2016), nos indica os investimentos nos polos de forma generalizada:

Mapa 15: Investimentos por regiões turísticas no Pará, 2012-2015.



O mapa 15 nos indica como os polos receberam investimentos entre os períodos de 2012 e 2015. Invariavelmente, o polo Belém foi o que mais recebeu investimentos no período considerado. Destacam-se os anos de 2012 e 2013 como os mais representativos desse cenário. Os polos Amazônia-Atlântica e Araguaia-Tocantins, na sequência, também receberam volumes consideráveis de recursos.

Da forma como foi exposto no mapa 15, pode-se perceber como o polo possui a característica da convergência dos investimentos, causando uma sensação de que os investimentos se propagam por toda a região. Essa estratégia adotada pelos governantes reforça a ideia de que a atividade turística não consegue se reproduzir em todos os lugares e que o sentido de região se resume às localidades centrais. No entanto, a difusão das ideias dos agentes públicos ligados à política de turismo do Pará e do Mtur, por exemplo, não é revelada dessa maneira.

A materialização das políticas públicas de turismo no Pará é dada por meio da construção de infraestruturas que consolidam a concentração das atividades e alimentam o fluxo de turistas para a sede dos polos. No caso do polo Belém, os atrativos turísticos são hegemonicamente localizados na cidade de Belém. No caso do polo Araguaia-Tocantins, o Centro de Convenções de Marabá é sua expressão máxima do ponto de vista regional, com investimentos que superam 20 milhões de reais (FAPESPA, 2016; PARÁ, 2016).

A crítica feita pelo Diretor do Sindihotel de Marabá, do ponto de vista teórico, sobretudo aquele relacionado à região, encontra na comparação entre as regiões homogêneas e funcionais um debate recorrente na geografia e nas ciências que se debruçam sobre esse tema. Um debate que, mesmo que tenha sido superado do ponto de vista acadêmico, parece voltar ao centro da discussão. Para Haesbaert (2010), por exemplo, esse debate, apesar de ser tratado comumente de forma oposta é, na verdade, complementar.

Para Haesbaert (2010), na região homogênea, se trabalha com ideias essencialmente relacionadas ao princípio da uniformidade associada à extensão – algo muito típico das visões tradicionais de região. Pode-se dizer, ainda, que o processo da extensão tem relações diretas com a contiguidade territorial. Ou seja, uma região adquire seu status quando tem conexões territoriais que permitem a uniformidade dos espaços, havendo, para isso, processos de naturezas complementares, principalmente de ordem natural e/ou econômica. Por outro lado, a região funcional prima pelo princípio da coesão ou conexão dos fluxos, substancialmente econômicos. O processo espacial de organização das redes tem bases sustentadas nesse argumento,

daí, portanto, a ideia de polo ou nó. Conceitos como fluxos (e suas intensidades) e como eles são articulados no espaço por meio de agentes econômicos são centrais no debate sobre a região funcional.

É nesse ponto que, diante da realidade e configuração das regiões turísticas criadas pelo governo do estado do Pará, se pode entender como esse fenômeno se comporta tanto do ponto de vista político como regional, no território paraense. O que Haesbaert (2010) propõe e que pode servir como aporte para a compreensão da política regionalizada do turismo no Pará é que não se pode radicalizar a leitura da configuração socioeconômica, cultural e política de uma região, pois os processos podem se dar de forma concomitante. Segundo esse autor, pode haver uma simbiose da articulação (coesão) e desarticulação (dispersão). Porém, esse raciocínio é alheio ao que compreendem os agentes públicos do turismo, causando muito mais incongruências do que articulações econômico-espaciais entre o que se prevê na política e a realidade.

No entanto, algumas medidas acabam por reforçar uma ideia estática de região, como se fosse possível materializá-la de forma específica. O governo federal, por exemplo, por meio da portaria nº 205, de 9 de dezembro de 2015, estabelece os critérios para a atualização do mapa turístico do Brasil (BRASIL, 2015). Segundo essa portaria, os critérios são garantidores da gestão, estruturação e promoção do turismo de forma regionalizada e descentralizada. Um dos elementos que chama a atenção é como os estados e municípios devem conceber a região, qual seja, a de que os municípios devem ser limítrofes entre si. Em outras palavras, a regionalização deve obedecer à contiguidade do território. Isso fica claro na fala do Assessor Especial do Gabinete do Ministro do Turismo, quando se reporta ao Programa de Regionalização do Turismo do governo Federal. Segundo ele, a regionalização adotada pelo governo brasileiro é estratégica:

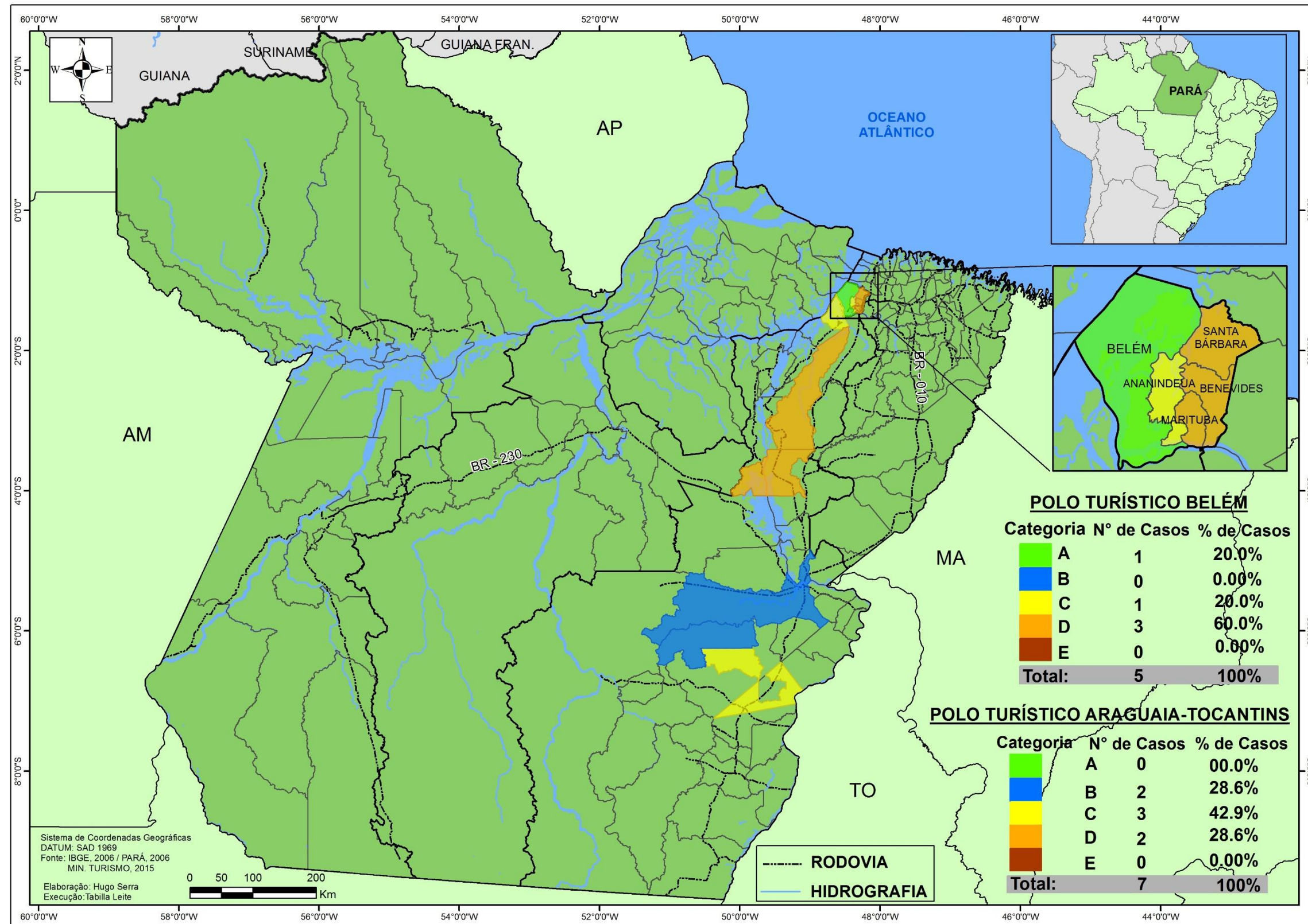
(...) principalmente pela dimensão de nosso país. Imagina que hoje nós temos 5.771 municípios, cada um querendo se posicionar de uma forma diferente sem uma identidade regional, cada um querendo vender seu peixe (*sic*), é o que acontece ainda hoje, às vezes. (A regionalização) é uma orientação da Organização Mundial de Turismo, de trabalhar de forma regionalizada, cooperada, de planejamento integrado, para que se consiga atrair... porque quando se junta dois ou três municípios cada um pode definir seus papéis,

fortalece a região... por mais que seja só uma região que receba o turismo, os outros vão ter o papel de fornecer (...), de fornecer artesanato (...) e promove a integração. Ele tem a possibilidade de atrair mais turista, e gera emprego e renda (*sic*) (Assessor Especial do Gabinete do Ministro do Turismo. Entrevista concedida no dia 8 de julho de 2016).

Os esforços para implementar a regionalização no território brasileiro seguem o curso do que preconiza a portaria nº 205, do Ministério do Turismo (BRASIL, 2015)⁶⁶. O MTUR criou um mapa para todo o território nacional, no qual as regiões turísticas são reafirmadas de acordo com o arranjo econômico que elas possuem, incluindo-se as ACTs. No mapa 16, é apresentada a nova regionalização do MTUR para o Estado do Pará. Os polos recebem avaliações designadas por categorias que são representadas pelas letras “A” até a letra “E”. Quanto mais os polos possuírem “números de casos” com a letra “A”, há a presença de maior atividade turística nessas regiões. A medida que os números de casos vão diminuindo, menor é a intensidade do turismo. Tal realidade no estado do Pará apresenta, apenas, o município de Belém como sendo classificado como categoria “A”:

⁶⁶ Ver portaria no anexo.

Mapa 16: Estado do Pará segundo a categorização do mapa do turismo brasileiro – portaria n. 2005, de 9/12/2015 do MTUR.



No mapa 16, verifica-se a aplicação do critério da contiguidade territorial. Verifica-se, também, como os municípios integrantes dos dois polos estudados estão classificados nas diferentes categorias.

Inicialmente, apenas o município de Belém está situado na categoria A⁶⁷, comparando-se as duas regiões turísticas (Belém e Araguaia-Tocantins). Por sua vez, o processo de categorização adotado pelo MTUR corresponde: ao cruzamento de dados provenientes do número de ocupações formais no setor de hospedagem fornecido pela Rais/MTE; ao número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem – Rais/MTE; à estimativa do fluxo de turismo doméstico e internacional – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Fipe – MTUR. A ideia central do processo de categorização é alimentar um banco de dados do MTUR para que se possa proceder ao planejamento e gestão do turismo, tomando-se a região como recorte espacial invariável.

Ao se comparar as regiões-polo do mapa anterior, percebe-se a distorção da oferta de serviços que cada município possui, podendo revelar também, diferenças e desigualdades entre os municípios integrantes, o que, por si, já se torna um entrave para o planejamento e gestão da atividade turística do ponto de vista regional, conforme os interesses do MTUR. Para o caso do polo Belém, a categoria “A” aparece como único caso, correspondendo a 20% do total para esse polo, concentrando-se em Belém a oferta de serviços, contra 20% da categoria “C” (município de Ananindeua) e 60% correspondente à categoria D (demais municípios da região-polo).

O polo Araguaia-Tocantins não apresenta nenhum município na categoria “A”, ficando apenas os municípios de Marabá e Parauapebas na categoria “B”, correspondendo a 28,6%. A categoria “C” corresponde aos municípios de

⁶⁷ Ainda que as demais regiões turísticas do Pará não estejam representadas no mapa anterior, a região turística de Belém possui o município de Belém como o único de categoria A em toda a extensão do território paraense. Da mesma forma, esse mesmo critério adotado pelo MTUR vale para as demais capitais dos estados da região Norte e da Amazônia Legal. Os critérios se referem à repercussão da atividade turística nos municípios que integram o mapa do turismo brasileiro, de acordo com a portaria nº 172, de 11/07/2016, do Ministério do Turismo (BRASIL, 2016).

Barcarena, Canaã dos Carajás e Xinguara – 42,9% e a categoria “D” corresponde aos municípios de Moju, Tucuruí e Breu Branco – 28,6%.

As informações contidas no mapa do MTUR indicam que não necessariamente a contiguidade territorial pretendida por esse órgão reforça o caráter regional da atividade turística no território nacional. A presença das categorias está muito mais ligada à concentração das atividades relacionadas ao turismo nos municípios que possuem essa função, sem, necessariamente, haver o efeito regionalizador entre eles. A complementariedade dos serviços, ainda que seja distinta entre as regiões turísticas estudadas, na verdade, reforça o caráter concentrador da atividade turística nos locais onde os atrativos e produtos se localizam, sendo a regionalização uma somatória dos dados estatísticos levantados e sua posterior representação cartográfica⁶⁸.

No que se refere ao governo do Pará, o processo de regionalização adotado é antecipado em quatro anos o que preconiza a portaria 205 do MTUR (BRASIL, 2015), reafirmando a concepção de regionalização de seu território pelo processo da contiguidade territorial como um dos parâmetros. O processo de categorização já fora trabalhado e instituído pelo plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2011), conforme já discutido em item anterior. No entanto, retomando-se a explicação do Assessor Especial do Gabinete do Ministro do Turismo, a ideia de definição dos papéis dos municípios ante ao fortalecimento regional da atividade turística não consegue se sustentar de acordo com as realidades das regiões Araguaia-Tocantins e Belém, pois o levantamento de dados estatísticos e a posterior configuração espacial dos municípios na forma de região turística se torna insuficiente para afirmar uma inter-relação entre os locais onde há a manifestação da atividade turística, o que, por certo, influencia na regionalização adotada pelo governo do estado do Pará.

⁶⁸ Deve-se deixar claro que essa situação é específica para as regiões aqui estudadas. No entanto, reconhece-se a intensa complementariedade entre os municípios de Belém e Ananindeua, principalmente por eles serem conurbados e os fluxos de pessoas e mercadorias serem intensos. Na realidade, podemos dizer que entre Belém e Ananindeua há uma forma espacial típica, qual seja, a forma metropolitana dessas cidades, a divisão municipal é um recorte administrativo que não é suficiente diante da realidade ou inter-relação entre as cidades. Por isso mesmo, não somente o turismo, mas os demais setores socioeconômicos entre as duas cidades se complementam, algo que diminui significativamente entre as demais cidades integrantes da região metropolitana.

A disposição espacial dos municípios que apresentam os elementos estatísticos organizados pelo MTUR (conforme o mapa 16) sinalizam para alguns elementos importantes para a análise da regionalização do território turístico paraense. O primeiro deles é que o conceito de regionalização adotado pelo governo do Pará e defendido pelos demais agentes do turismo, a exemplo dos polos Belém e Araguaia-Tocantins, se torna, na realidade, um instrumento discursivo repleto de intencionalidades. Estas últimas se ancoram na matriz mercadológica do turismo para afirmar que, pela regionalização adotada, haverá maior difusão das atividades relacionadas ao turismo nos municípios onde o fluxo turístico já ocorre (onde há a concentração das ACTs). Para o caso do polo Belém, a sede desse polo é nutrida por políticas que intensificam o turismo por haver nela a reunião de elementos socioeconômicos, culturais, patrimoniais e de lazer favoráveis à reprodução e circulação da economia turística. Para o caso do polo Araguaia-Tocantins, esse processo se reproduz com as mesmas características do polo anterior, mas com menor intensidade.

Ainda no que se refere ao polo Araguaia-Tocantins, o fato de haver uma “regionalização forçada” entre municípios com formações histórico-culturais e econômicas diferentes faz com que os critérios adotados pelo governo do Pará sejam insuficientes para materializar as políticas de turismo veiculadas em seus documentos oficiais e legitimadas nos dispositivos legais do estado. Nesse sentido, tenta-se difundir uma ideia de região, inventando-se um processo regionalizador – efeito regional – do qual não se constata na realidade, causando, por sua vez, incongruências regionais.

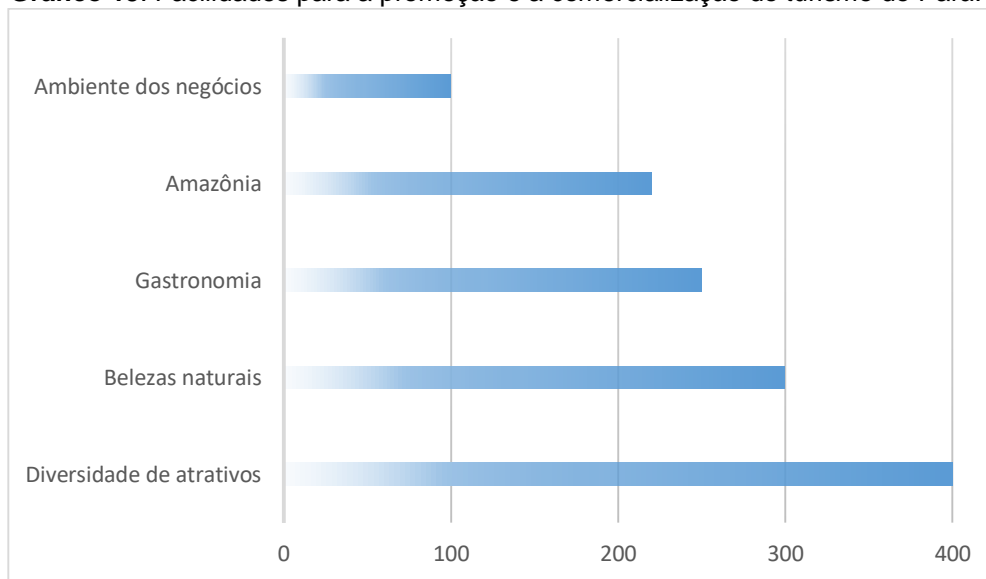
O segundo elemento que sinaliza a leitura de regionalização adotado pelo governo do Pará é a influência do planejamento estratégico de mercado nas políticas de turismo. Tal concepção está presente no plano Ver-o-Pará de turismo e é o caminho escolhido pelo governo do estado para dinamizar a atividade no território. Ao organizá-lo de forma regionalizada, o governo também propicia aos investidores que escolham os locais privilegiados, garantindo, assim, a melhor estratégia de mercado mediante ao posicionamento dos lugares (CHIAS, 2007). Nesse sentido, pelo fato de situar estrategicamente seus negócios relacionados ao

turismo, não haverá investimento privado nos locais em que o Estado não efetuar investimentos, havendo, por sua vez, o fracionamento da região.

Uma das possíveis consequências do planejamento estratégico é a reprodução dos circuitos econômico-globais do turismo que as empresas desse setor costumam promover às custas da exposição dos lugares e por meio de um marketing agressivo. Dessa forma, os lugares se tornam produtos e cabe ao Estado encarar tal premissa como um desafio para o devido posicionamento no *trade*. Conforme já afirmou Haesbaert (2010), sendo a região um artifício, ela pode se tornar, entre outras coisas, uma estratégia de discurso ou um meio para situar os espaços no que lhes são conferidos aquilo que pode ser lucrativo. Adaptando-se às ideias de Vainer (2002), trata-se de uma promoção da região para o exterior que envolve a oferta de infraestrutura e serviços disponíveis ao circuito do capital turístico.

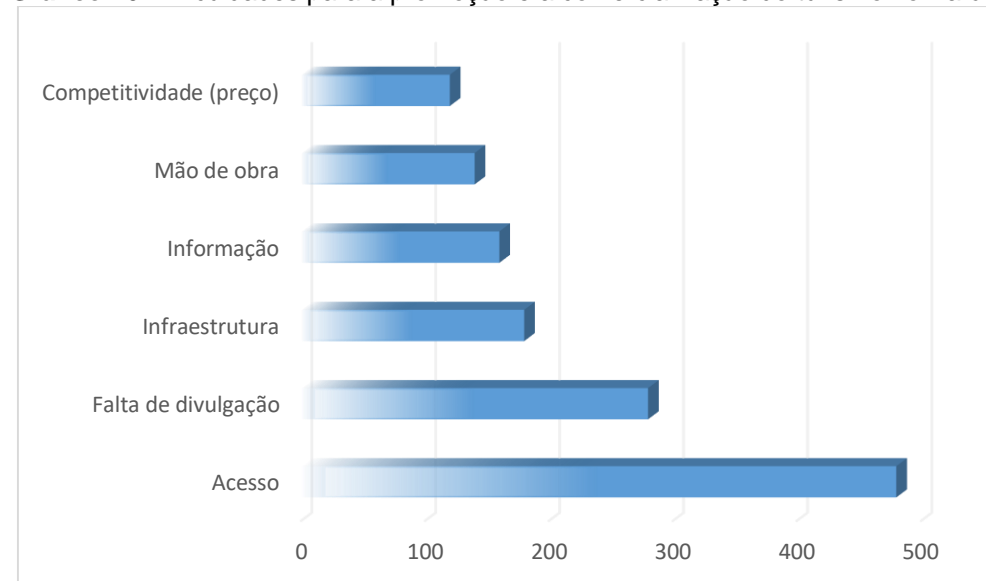
Ainda no que se refere ao planejamento estratégico utilizado pelo governo do Pará na disseminação do turismo em todo seu território, nem sempre a garantia de um conjunto de mecanismos técnicos de mercado, a exemplo das empresas de consultoria, são necessários para tornar efetiva a atividade turística no território. Em relatório executivo publicado pela Setur no ano de 2015 (PARÁ, 2015), a empresa contratada para a elaboração do novo plano de turismo averiguou a opinião interna dos agentes públicos e privados envolvidos com a política de turismo do estado⁶⁹. Na ocasião, a visão dos agentes envolvidos deveria conter o que eles avaliavam do turismo no estado. De forma geral, dois elementos figuraram como os mais expoentes, quais sejam os problemas relacionados ao acesso aos locais com atrativos turísticos e o marketing como mostram os gráficos 15, 16 e 17.

⁶⁹ Segundo o que consta no relatório, foram feitas entrevistas em 21 municípios considerados estratégicos para o turismo no Pará, totalizando 1.497 participantes. Na ocasião, a empresa de consultoria contou com a presença de representantes da extinta Paratur (atualmente, Setur), por meio de sua assessoria especial da presidência, conjuntamente com um representante da Chias Marketing consultoria.

Gráfico 15: Facilidades para a promoção e a comercialização do turismo do Pará.

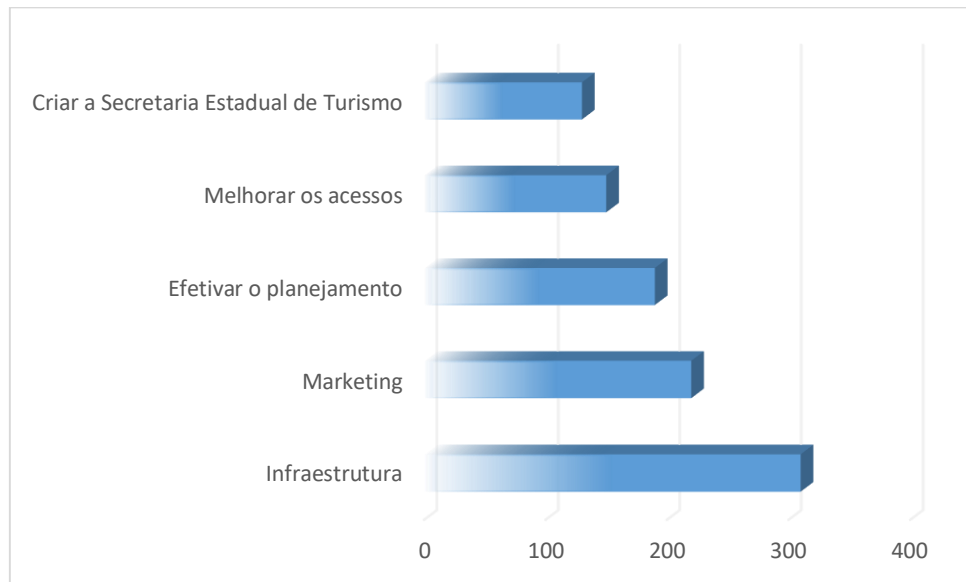
Fonte: Setur/ Chias Marketing (2015).

Elaboração: PEREIRA, Danielle.

Gráfico 16: Dificuldades para a promoção e a comercialização do turismo no Pará.

Fonte: Setur/ Chias Marketing (2015).

Elaboração: PEREIRA, Danielle.

Gráfico 17: Sugestões para a gestão do turismo no Pará.

Fonte: Setur/ Chias Marketing (2015).

Elaboração: PEREIRA, Danielle.

Pela visão dos agentes, (classificados pela empresa de consultoria de “diferentes segmentos do *trade*”), percebe-se que, por mais que haja um esforço setorial do órgão representativo do turismo no Pará, as possíveis mudanças nessa atividade advêm dos investimentos relacionados à infraestrutura do território, algo provido por demais órgãos responsáveis por esse setor. Isso se torna mais evidente no que se refere ao tema “produto turístico” e à “gestão do turismo no Pará”. Pelo que se percebe, nem sempre as intencionalidades subjacentes ao discurso do turismo no estado que tentam apresentar os ganhos com a atividade revelam a realidade quando avaliada pelos sujeitos diretamente envolvidos.

Diante de situações que sugerem muito mais adversidades na tomada do desenvolvimento do turismo, o governo paraense recorre ao planejamento estratégico, sendo este recurso avaliado como “necessário” ao crescimento da atividade turística no território. Assim, como a opinião de indivíduos diretamente relacionados à política e gestão do turismo no Pará se torna um requisito para o conhecimento da realidade, a opinião externa deve ser considerada, sendo os turistas os agentes que dotam o território paraense do fluxo de pessoas,

mercadorias e ideias, contribuindo para a dinâmica socioeconômica e cultural dos lugares.

4.4 O Pará pelos turistas na composição da política de turismo

A elaboração da política de turismo pelos agentes públicos e privados não necessariamente se reflete conforme o planejamento das ações é feito. Ainda que haja um conjunto de intencionalidades, a dinâmica da realidade da atividade turística pode divergir devido aos interesses e objetivos dos turistas.

Sendo um fenômeno social, o turismo articulado e promovido pelos agentes de Estado, em comum acordo com os agentes privados, também pode ser interpretado conforme a distinção dos significados de espaço concebido, percebido e vivido (LEFEBRVE, 1976), ou seja, ainda que essas dimensões do espaço sejam complementares entre si, elas possuem diferenças e, em muitas situações, elas não são intercambiáveis. O espaço concebido é o reino das ideias, muito típico dos planejadores turísticos, por exemplo. O espaço percebido depende da apropriação de grupos sociais ou indivíduos, na sua forma própria de apropriação. Nesse caso, a percepção pode diferir segundo os interesses e valores sociais. Já o espaço vivido é onde as relações sociais se desenvolvem de fato, é a realidade tal como nos é apresentada, é onde o cotidiano se revela (LEFEBVRE, 1976, 1991). Essa diferença se torna fundamental para compreender como os planos, programas e projetos se referem à sociedade na qual a atividade turística se dá.

A opinião do turista, aqui entendido como um dos agentes do turismo, de acordo com levantamento feito pela Setur (PARÁ, 2015), se tornou um dos aportes para a tomada de decisões na composição das estratégias de desenvolvimento da atividade. Sendo um aporte, uma das condições para o arranque do setor na economia paraense é saber a opinião das pessoas que visitam o estado. Para isso, diversos questionamentos foram utilizados pelo órgão responsável pelo turismo no Pará, via empresa de Consultoria. No entanto, da mesma forma que os técnicos de turismo da Setur, os problemas relacionados não se circunscreveram diretamente

à qualidade dos atrativos, mas às condições que tornam os atrativos mais acessíveis, ou seja, a infraestrutura.

Para além das questões relacionadas ao acesso aos lugares com os atrativos, outros elementos puderam ser percebidos no que se refere à concentração de turistas em determinados locais em detrimento de outros, ratificando a tese da concentração dos fluxos turísticos nos locais onde os pontos turísticos são mais acessíveis e mais difundidos mundo afora. De acordo com o relatório executivo do plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2015), só para o estado do Pará cinco destinos turísticos figuram entre os que os turistas mais gostaram de conhecer nos últimos 3 anos. Os destinos destacados são: Santarém, Soure, Salvaterra, Bragança e Belém. Em nenhuma das ocasiões Marabá ou municípios integrantes da região Araguaia-Tocantins figuram entre os lugares preferidos pelos turistas. De antemão, as intenções das viagens dos turistas, de acordo com os dados colhidos em Pará (2015), direcionam a leitura para a importância dos lugares que contém a maior concentração de atrativos associados à concentração de serviços voltados para a atividade turística do Pará, respeitando o peso que elas têm e o grau de complexidade no espaço.

De acordo com esse levantamento veiculado pelo relatório executivo do plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2015), pode-se perceber que a preferência de quem viaja aos destinos turísticos paraenses é superior aos problemas apontados pelos técnicos, ou seja, a intenção de viajar ao Pará supera questões relacionadas à infraestrutura do território. Deve-se destacar, ainda, que entre as motivações das viagens ao Pará, o item “conhecer os atrativos naturais” está entre os mais ressaltados⁷⁰, conjuntamente com “negócios e trabalho” e “visitar parentes”. A tabela 13 indica o número de viagens feitas pelos turistas paraenses para os principais locais onde há atividade turística com maior frequência ou que seja destino final dos viajantes:

⁷⁰ O resultado dessa pesquisa se encontra em seção específica do Relatório Executivo do Plano Estratégico de Turismo Ver-o-Pará. Para os questionamentos referentes à preferência e motivação de viagem ao Pará, as informações numéricas são omitidas no plano, não se podendo comparar as variáveis.

Tabela 13: Número de viagens feitas pelos turistas paraenses (2012-2014).

Destino Cidades	Local das pesquisas						Total
	Altamira	Marabá	Salinópolis	Salvaterra	Belém	Santarém	
Alenquer	2	9	2	1	3	2	19
Almerim	1	8	18	12	29	26	95
Altamira	1	1	0	0	0	0	2
Ananindeua	3	1	0	2	10	6	22
Aveiro	2	28	1	0	4	2	37
Barcarena	0	0	1	2	3	0	6
Belém	73	20	54	66	47	73	333
Belterra	28	4	4	11	9	6	62
Bragança	1	1	3	6	9	9	29
Cametá	0	0	0	1	0	0	1
Canaã dos Carajás	1	0	15	9	25	0	50
Capitão Poço	0	0	0	1	0	0	1
Castanhal	2	0	0	0	0	0	2
Curuçá	5	0	0	0	0	0	5
Dom Eliseu	0	0	3	2	4	0	9
Igarapé-Açu	0	0	6	1	0	1	8
Itaituba	2	0	0	0	0	2	4
Juruti	0	1	0	0	0	0	1
Marabá	4	8	2	3	12	6	35
Maracanã	0	0	0	0	5	0	5
Marapanim	21	0	3	2	2	1	29
Monte Alegre	16	0	0	0	0	1	17
Novo Repartimento	0	3	0	0	0	0	3
Óbidos	9	14	3	3	9	16	54
Oriximiná	2	7	1	1	2	1	14
Parauapebas	3	3	0	0	5	4	15
Salvaterra	0	0	0	0	2	0	2
Santarém	60	3	0	3	6	52	124
São Félix do Xingu	0	2	0	0	0	0	2
Tailândia	0	0	0	1	0	0	1
Terra Santa	0	0	0	0	1	0	1
Tucumã	0	0	0	1	0	0	1
Vigia	1	0	0	0	2	0	3
Total	237	113	119	169	189	213	1040

Fonte: Adaptado de Foco - Opinião de Mercado/ Setur (2014).

Elaboração e adaptação: Elaborado pelo autor (2016).

As preferências julgadas pelos turistas não foram avaliadas pela empresa contratada pelo governo do estado para a realização da pesquisa. No entanto, pelos números observados, percebe-se o maior fluxo de pessoas para as sedes dos polos. Dos municípios não-sedes dos polos regionais se destaca Belterra, integrante do polo Tapajós. Para as demais sedes dos polos, o fluxo de turistas é variável, apontando para diversas motivações das viagens.

Outros dados veiculados pelo relatório executivo do plano Ver-o-Pará (PARÁ, 2015) se referem à forma pela qual os turistas organizam suas viagens e os locais de hospedagem utilizados. No que se refere ao primeiro, há um número considerável de turistas que se organiza por conta própria para a realização de viagens. A diferença para a opção “agências de viagens” sinaliza maior autonomia dos turistas quando da decisão em viajar ao Pará, indicando, também, maior disponibilidade de informações em canais de comunicação. Verifica-se na tabela 14 que predominam as viagens organizadas pelos próprios turistas.

Tabela 14: Forma de organização das viagens dos turistas ao estado do Pará.

Organização das viagens	58% organização própria
	29% agências de viagens
	13% recomendações de parentes e amigos
Total	100%

Fonte: Adaptado de Setur/ Chias Marketing (2015).

No que se refere aos locais de instalação dos turistas, os hotéis ficam à frente das demais categorias, conforme se verifica na Tabela 15.

Tabela 15: Locais de instalação dos turistas viajantes ao Pará.

Meios de hospedagem	59% hotel
	29% casas de amigos e parentes
	10% pousadas
	2% outros
Total	100%

Fonte: Adaptado de Setur/ Chias Marketing (2015).

No que se refere aos meios de hospedagem, a informação de que 29% dos turistas ficam em casas de parentes e amigos contra 10% dos que preferem pousadas mostra a importância de se registrar as viagens de retorno ou a preferência pela proximidade de parentesco em relação aos serviços típicos de hospedagem. No entanto, dadas as informações contidas nas tabelas 14 e 15, há uma sinalização de que, mesmo que a oferta dos produtos – diga-se de passagem, do território turístico – seja um ponto de partida relevante para a escolha do turista, este último tem o poder da decisão final para aonde ir e onde ficar. O fato de 29% dos turistas se hospedarem nas casas de parentes e amigos é, nesse sentido, emblemático para se compreender que não há, apenas, uma questão de redução de custos do deslocamento do lugar de origem para a sede de destino, mas de estreitamento das relações interpessoais, o que pode indicar maior confiabilidade por parte do turista. Obrigatoriamente, os resultados da economia paraense provenientes do turismo se deslocam para outras atividades como o consumo em bares e restaurantes. De qualquer forma, essa situação demonstra um incentivo ou esforço conjunto do Estado com a iniciativa privada na oferta dos espaços turísticos, mas com o poder de decisão e a forma de deslocamento por parte daqueles que, realmente, produzem a economia: os turistas.

Outras informações publicadas pela empresa de consultoria contratada pelo governo do Pará dizem respeito às atividades de lazer realizadas durante as viagens. Nelas, diferentemente do que se propõe na nova política de turismo do Pará para o chamado “turismo de negócios”, principalmente para o polo Araguaia-Tocantins, as principais atividades realizadas nas estadias dos turistas foram: ida à praia, compras e passeios de barco (PARÁ, 2015). Tais atividades são, posteriormente, corroboradas com elementos da pesquisa referentes à “imagem e posicionamento do Pará”. Para os turistas e segundo o que consta no relatório executivo do plano Ver-o-Pará, os elementos que representam a imagem do Pará são: Alter-do-Chão⁷¹, a cultura paraense e as belezas naturais. Pelo que se percebe, há um embate entre

⁷¹ Distrito do município de Santarém, localizado no polo Tapajós, na porção oeste do Pará, cuja praia de água doce de mesmo nome é conhecida por ser um dos principais atrativos naturais da Amazônia.

a criação de uma imagem forçada de turismo pelo governo paraense de um lado (aquela que representa o segmento turismo de negócios) e, do outro, a decisão final do turista, baseada, geralmente, nas tradições histórico-culturais que os lugares turísticos representam. No que se refere a este último, o fluxo de pessoas é maior do que no primeiro, sendo, portanto, a intenção de viajar mediada pela finalidade turística das pessoas e não pelo trabalho.

Pelos dados coletados e publicados pela Setur (PARÁ, 2015), pode-se perceber que a opinião do turista é contrastante aos anseios do governo paraense na tentativa de inserir o território no circuito econômico mundial do turismo, vistos, por exemplo, no que se refere ao par atrativos-acessibilidade. Nesse sentido, ao turista, os atrativos são condições favoráveis a sua estadia no território paraense. Por outro lado, a acessibilidade e atendimento são elementos que representam os aspectos negativos de uma viagem com fins turísticos ao estado. Entre os elementos que mais chamam a atenção do turista do ponto de vista negativo estão: a infraestrutura, o atendimento e a devastação da floresta (PARÁ, 2015). No que se refere aos aspectos positivos, se destacam a relação natureza e a sociabilidade cultural, conforme se verifica na tabela 16.

Tabela 16: Nível de satisfação dos turistas em viagens realizadas ao estado do Pará.

Elementos de satisfação e qualidade	
Atrativos Naturais	95%
Hospitalidade do povo	88%
Gastronomia	77%
Atrativos Culturais	74%
Artesanato	65%
Restaurantes	57%

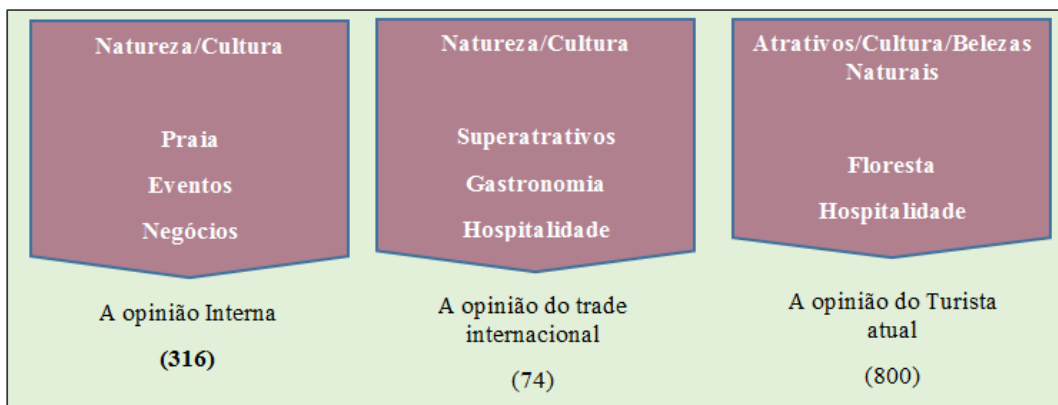
Fonte: Adaptado de Setur/ Chias Marketing (2015).

Os dados da tabela 16 mostram claramente que a intencionalidade do turista está diretamente relacionada pelo conjunto de elementos naturais que formam uma dada paisagem que contenha atributos turísticos. Além disso, as relações sociais travadas entre aqueles que chegam e os que recebem demonstra ser um elemento adicionado ao quesito “belezas naturais”. Dadas às circunstâncias, o turista escolhe sua viagem mediada pela relação cultura – natureza (e, nesse sentido, inclui-se as

questões históricas que formam essa relação), tomada, invariavelmente, de forma indissociada.

Ainda se tomando a relação atrativos turísticos – acessibilidade, a empresa de consultoria contratada pelo governo comparou elementos dos aspectos negativos e positivos, inserindo os agentes públicos, privados e os turistas. A relação da avaliação é expressa na Figura 9:

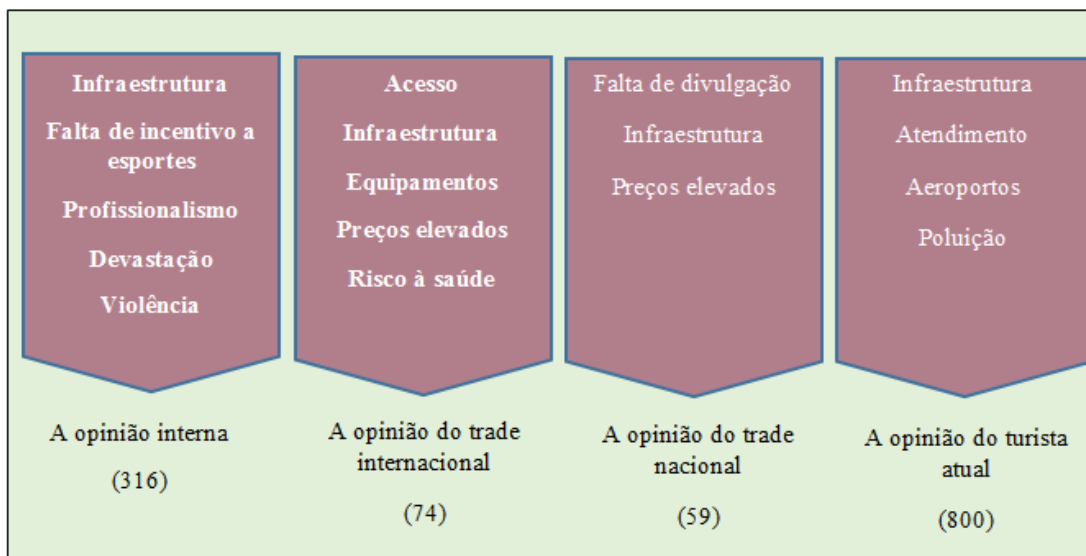
Figura 9: Análise comparativa das opiniões internas e externas segundo a Chias Marketing para os aspectos positivos do Pará.



Fonte: Adaptado de Setur/ Chias Marketing (2015).

No que se refere aos aspectos negativos, os principais pontos destacados pelos agentes consultados são apresentados na Figura 10:

Figura 10: Análise comparativa das opiniões internas e externas segundo a Chias Marketing para os aspectos negativos do Pará.



Fonte: Adaptado de Setur/ Chias Marketing (2015).

Como apresentado na Figura 10, os agentes de turismo consideram a infraestrutura como o aspecto negativo mais recorrente. Tanto na “Opinião Interna” como nos turistas, esse quesito aparece como o primeiro a ser citado no levantamento das informações. Não obstante a isso, ainda que haja discrepância entre a qualidade dos atrativos socioculturais voltados ao turismo e os problemas de infraestrutura e acesso destacados pelos turistas, esses elementos foram constatados nas sedes dos polos regionais eleitos pela política de turismo do Pará por neles haver a oferta de serviços que permitiram maior destaque para a avaliação dos turistas, o que, por sua vez, sinaliza ao governo a remediação dos problemas nas sedes dos polos regionais e, consecutivamente, uma tentativa de sair da debilidade dos problemas e realimentar o fluxo de pessoas para os locais turísticos, reforçando, assim, a concentração das políticas públicas, sua materialidade, nas sedes dos polos onde há a dinâmica do turismo. Mesmo assim, a comparação entre os cenários de aspectos negativos e positivos, tais como mostrados nas figuras 9 e 10, revela que há uma intenção do turista em viajar ao Pará.

Mesmo que a concentração das atividades relacionadas ao turismo no Pará seja uma decisão de Estado e que, por isso mesmo, se perceba um perfil de política de turismo para o território, os dados nos mostram como as intencionalidades não

necessariamente caminham na mesma direção, o que por sua vez, pode auxiliar numa nova leitura sobre a relação turismo e políticas territoriais, mantendo-se a região como um dos recortes espaciais possíveis para a efetivação do turismo. As finalidades ou ensejos provenientes da relação Estado-iniciativa privada no Pará apontam muito mais para situações esboçadas na dimensão dos planos e documentos do que, propriamente, da forma como as finalidades dos turistas se dão.

No amplo processo de mobilidade entre os lugares, a experiência do turista é construída de forma dialética e que expõe a forma pela qual as escalas espaciais são vividas. Para tanto, quando Smith (1988) discute as escalas como uma possibilidade de entrecruzamento dos aspectos econômicos, políticos e geográficos, pode-se afirmar, por sua vez, que, para o turismo, a dimensão cultural também pode ser incluída nesse percurso.

Dados os aspectos concernentes aos destinos turísticos, em princípio, a região surge como uma fração do espaço que pode auxiliar na compreensão dos destinos turísticos, pois esses últimos refletem, cotidianamente, uma espécie de síntese regional que um turista vivencia durante sua viagem, demonstrando e comparando as diferenças econômicas, físico-espaciais e histórico-estruturais entre a região de onde ele saiu e para qual região pretende visitar. Por sua vez, um destino não pode ser encarado como uma etapa final de uma viagem programada, mas, de outra forma, deve ser compreendido como um processo em percurso, um “meio termo” em que as pessoas que se direcionam aos diferentes espaços, criam a expectativa de ver neles aspectos regionais dos quais o destino faz parte.



Considerações Finais

As análises sobre as políticas públicas de turismo no Brasil e, especialmente, em um estado amazônico como o Pará, ainda que não possua a mesma densidade ou prioridade do Estado que demais políticas setoriais, tais como as de habitação e saúde, demonstram como os governos pensam seus territórios em diferentes escalas do planejamento e da ação, mantendo os mesmos princípios de crescimento econômico e transformação do território, utilizando-se, para isso, o recorte regional como instrumento da política pública.

O trabalho em questão procurou compreender como se dá a relação entre a política pública de turismo e a região no território paraense. Esse, sem dúvida, foi o principal mote a ser perseguido por meio das informações disponíveis nos órgãos de turismo – estadual e federal –, bem como as ferramentas disponíveis. No entanto, para que a relação política pública de turismo e região/regionalização se tornasse um elemento central na análise, foi necessário entender a concepção de turismo e a estratégia de implementação – bem como sua finalidade – por parte do Estado paraense. E, nesse sentido, pode-se afirmar que a compreensão de região turística do território paraense está subjacente às diretrizes dos agentes do mercado turístico, que opera o espaço como instrumento-meio da reprodução do capital turístico, mesmo que isso ainda não tenha se materializado na realidade. A atual realidade das políticas de turismo demonstra, por certo, uma ampla dependência do planejamento do território ao mercado, ou seja, o mercado comanda o planejamento com suas diretrizes, sendo o Estado o operador e legitimador.

Relacionado a isso, o governo do Pará reproduz o mesmo discurso que as demais instâncias governamentais numa espécie de consenso, que, na verdade, se tornou senso comum e bandeira das políticas públicas, qual seja, o de que o caminho adotado leva ao desenvolvimento, sendo, nesse caso, o desenvolvimento da atividade turística. Ainda que isso seja recorrente e banal, tal receituário se adequa aos interesses do mercado turístico no que entende ser o Estado uma instância com a qual pode estabelecer relações de reciprocidade com finalidades e intenções específicas; exemplo disso, são as concessões feitas pelo governo do Pará aos investidores do turismo nos dois planos de turismo (PARÁ, 2001; PARÁ, 2011).

Quando o discurso do desenvolvimento é reproduzido reincidentemente, o Estado relaciona o turismo à geração de emprego e renda, o que, por si só, ganha ares de legitimidade perante à sociedade, sem entender, no entanto, como a relação entre emprego, renda e turismo se torna instável, como nos mostram, por exemplo, os estudos do Ipea (2015) apresentados no capítulo três deste trabalho. Tal instabilidade do emprego e renda do turismo está presa aos altos e baixos do mercado, causando uma volatilidade no emprego, o que, na realidade, pouco contribui para o debate sobre a eficiência das políticas de turismo, de modo geral.

A análise das relações entre políticas públicas e geografia ainda precisa ser aprofundada. No entanto, tal como Serpa (2011) nos chamou a atenção, é preciso entender que o estudo sobre as políticas públicas pressupõe uma dada materialidade espacial, pois, baseando-se nas ideias desse autor, independentemente do tipo de política pública, haverá uma disposição espacial dos elementos e sujeitos, os quais se organizam territorialmente a partir de demandas específicas; por isso não se faz política pública de forma a-espacializada. Essa dimensão materializada das políticas públicas é a chave para se compreender a seletividade dos territórios, daí, por exemplo, não se acreditar que o turismo se desenvolva plenamente em todos os lugares e sim onde o fluxo da economia é mais seguro para os que dependem desse segmento. Esse, também, se torna um elemento necessário para desconstruir a ideia de regionalização do turismo que o governo do Pará adota para seu território por meio de políticas públicas.

Tomando-se o território paraense como um todo, em um primeiro momento, as políticas públicas de turismo, indicam a sensação que a extensão territorial do Pará requer a operacionalização de políticas públicas que consigam abarcar sua totalidade, tanto é que, conforme a concepção de turismo do governo para cada uma das frações presentes no território, deveria, em tese, dar conta dessa peculiaridade do estado. Todavia, a geografia das políticas de turismo do Pará não está calcada em sua extensão física, mas é produto dos interesses entre os que barganham concessões (iniciativa privada) e os agentes públicos que permitem a viabilização dos investimentos, tal como é expresso de forma evidente nos documentos públicos

de turismo. Os casos estudados demonstram, por meio de dados secundários e entrevistas com os agentes relacionados, como essa realidade é evidente e tem repercussões nas regiões.

Ainda se baseando nas questões geográficas que estão por trás dos estudos sobre as políticas de turismo, é sabido, também, que o estudo em questão acaba por ser um ponto de partida, podendo ser negado, confirmado ou superado. Desta feita, ele pode ser acrescentado a demais estudos geográficos sobre os assuntos relacionados às políticas públicas. Diga-se de passagem, este tema é uma realidade em outros campos do conhecimento como as Ciências Políticas, a Administração e a Economia, por exemplo, fazendo com que a dimensão da pesquisa não se restrinja a uma visão monolítica da pesquisa científica. Reafirma-se a necessidade de se estudar as políticas públicas de turismo em uma região como a Amazônia, sobretudo em um estado como o Pará, que procura, na sua diversidade, engendrar o turismo em seu território sob diversas perspectivas. Essa peculiaridade pode nos ajudar, também, a compreender outras realidades a fim de saber como elas se intercambiam, seus graus de afinidades e padrões recorrentes por meio das gestões dos governos dos estados.

O cerne da discussão realizada no primeiro capítulo parte da estrutura teórica geográfica da produção do espaço. Por meio dessa visão, foi possível compreender como o espaço turístico é concebido e planejado pelos agentes públicos e privados e praticado pelos turistas. O desafio foi relacionar o tema proposto ao recorte espacial escolhido para a pesquisa, apresentados nos capítulos posteriores. As leituras realizadas, mesmo que tivessem origem em outras realidades empíricas, mostraram que alguns padrões se repetem, resguardadas as particularidades regionais. Por seu turno, quando se lê a realidade do turismo no Pará – seguindo a leitura da produção do espaço turístico –, percebe-se que muitas ideias já discutidas em outros trabalhos podem ser apropriadas ou associadas à essa realidade, o que nos permite manter a estratégia de investigação crítica do turismo começando pelos trabalhos teóricos já produzidos e publicados.

Uma das questões teóricas recorrentes nos assuntos da Geografia do Turismo é o recorte temporal da globalização como momento no qual a atividade turística ganha impulso no cenário mundial, tornando-se um paradigma na economia e na sociedade em geral. Dessa forma, este trabalho procurou reconhecer que o turismo é tido como um fenômeno dentro de um determinado contexto.

Mesmo com esse esforço, reconhece-se que a Geografia do Turismo ainda carece de muitos aportes teóricos que possam ser consolidados por meio de mais estudos e pesquisas na área. A referida carência aponta, nesse sentido, para duas questões básicas: a primeira se assenta na concentração de trabalhos em que os estudos de caso são mais evidentes do que a teorização sobre eles. A segunda questão relacionada à carência dos debates teóricos sobre a geografia do turismo aponta para as inúmeras possibilidades de pesquisa. Isso significa dizer que não há limites para o debate que envolve turismo e geografia, levando os pesquisadores a compreender a amplitude do assunto, bem como sua pertinência no conhecimento geográfico. O trabalho aqui analisado promove um esforço de superar as lacunas anteriormente citadas ao problematizar o planejamento regional do turismo, tendo como recorte o território paraense. Por meio desta análise, descortina-se a pseudo-ideia de região turística, da forma como tem sido aplicado pelos agentes mais poderosos do turismo no Pará.

Se no primeiro capítulo houve a preocupação com a importância do turismo nos estudos geográficos, no segundo se dedicou a uma imersão nos planos federais de turismo, a partir do primeiro plano elaborado para a Amazônia, publicado em 1977 (BRASIL, 1997). Nesse momento, já havia a intenção de se aproximar do debate sobre o território brasileiro e como o governo brasileiro pensava as políticas públicas. Tomada essa condição, pode-se perceber que o estado brasileiro arquitetou o território turístico, utilizando-se da região como instrumento de planejamento. Para isso, na primeira parte do segundo capítulo, nos preocupamos em apresentar de que forma as políticas públicas são alvo de discussões e embates teóricos, fruto do entrelaçamento de agentes (MELAZZO, 2010) interessados em fatias do território com potencialidade mercadológica.

Ainda neste capítulo, procurou-se mostrar e reafirmar que o Estado é o principal sujeito elaborador das políticas, mas que, por características que lhes são tácitas, ele não opera sozinho no território. O fruto de suas decisões ressoa no território criando divergências, conflitos, disputas, mas, também, de forma consensual. No que se refere à atividade turística, o consenso é operado em comum acordo com a iniciativa privada sob a bandeira do desenvolvimento.

O caráter setorial, seletivo e espacial do turismo também foi ressaltado no segundo capítulo. Sendo o turismo um tema setorial para o planejamento das políticas públicas, isso significa que ele representa uma parte do planejamento do Estado e, por isso mesmo, tem que dividir a atenção com outros setores, outras secretarias, ministérios ou agências de desenvolvimento. Esse elemento, *per se*, já demonstra como os orçamentos públicos do turismo são retaliados e compartilhados com outras seções administrativas dos governos. O caráter seletivo do turismo relacionado à política pública e mostrado no segundo capítulo se referiu à forma pela qual os investimentos desse segmento são pontuais no território, sendo que nem todos são beneficiados. A seletividade do turismo está diretamente relacionada ao outro caráter da política pública, qual seja, a sua limitação em termos territoriais. Nesse sentido, a política pública de turismo não ocorre em todos os lugares e não se destina ao conjunto da sociedade. O amálgama desse processo, invariavelmente, está nos discursos de desenvolvimento presentes em todos os planos de governo.

No terceiro capítulo, foram analisados dados de fonte secundária, com destaque para a distribuição espacial do turismo em todo o território brasileiro em um primeiro momento, mantendo o recorte das macrorregiões brasileiras, tal como faz o governo ao proceder suas políticas federais de turismo. Os dados do Ipea (2015) permitiram traçar um panorama de como a atividade turística impacta diferentes segmentos da economia e da sociedade. Variáveis baseadas nas ACTs foram analisadas. Nelas, pôde-se perceber como o turismo possui importância no cenário econômico e como ele se comporta de região para região.

Um dos dados destacados na seção inicial do terceiro capítulo e que está muito presente nos discursos de desenvolvimento, principalmente por meio dos planos de desenvolvimento, refere-se ao mercado de trabalho. Mostrou-se o resultado mais recorrente desse processo, qual seja, o da volatilidade do emprego no turismo. Se os governos dão ênfase e criam expectativas positivas nos documentos oficiais, os dados do Ipea (2015) mostraram como o emprego é distribuído irregularmente entre regiões e como tais empregos são instáveis e efêmeros. Ainda que, em alguns casos, os empregos tenham maior durabilidade, os baixos salários fazem com que as pessoas procurem outras alternativas de trabalho.

A sequência do terceiro capítulo também demonstrou como os polos regionais (objetos empíricos deste trabalho) de Belém e Araguaia-Tocantins são distribuídos no território paraense e como a economia relacionada ao turismo nessas regiões se comporta. Foram utilizadas as mesmas variáveis – ACTs – para entender como isso se distribui territorialmente. Se nas macrorregiões brasileiras foram constatados padrões recorrentes de região para região (mesmo considerando as diferenças econômicas entre elas e o impacto da atividade turística), isso não ocorre nas duas regiões estudadas neste trabalho. Os dados retirados dos relatórios do Ipea (2015) e Fapespa (2016) evidenciam como a economia é diferente e desigual no território paraense, ao mesmo tempo que reforça o principal centro turístico do Pará, qual seja, o polo Belém (especificamente o município-sede).

No quarto capítulo foi analisada a implementação da política de turismo no território paraense. Primeiramente foi apresentada a política como o governo a concebe e, em seguida, foram evidenciados os seus limites do ponto de vista da concepção e, principalmente, da ação no território. As regiões sempre são uma constante no planejamento do turismo do Pará – ao menos desde a publicação de seu primeiro plano em 2001 (PARÁ, 2001). As entrevistas com os principais agentes públicos e privados do turismo no Pará (Belém e Marabá) para saber as suas opiniões sobre o turismo no estado foi de fundamental importância para se compreender as suas interações, destacando-se divergências, consensos e até mesmo desconhecimento da política de turismo do Pará. Independentemente de

seus posicionamentos, a forma como os agentes se comportam diante da política de turismo adotada pelo governo do Pará gera impactos e provoca o 'reordenamento' do território turístico.

No que se refere aos turistas, especificamente, os dados secundários publicados pela Fapespa (2016) e Pará (2015) foram utilizados para situá-los no contexto da política de turismo paraense. Por esses instrumentos, pôde-se perceber como os documentos públicos paraenses manipulam os dados coletados a fim de confirmar uma ascendente na atividade turística paraense, sem relativizar a interação do turista com o território. Os exemplos contidos nos relatórios de viagens, tais como o número de desembarques são passíveis de questionamentos, visto que nem todos os que se destinam ao Pará são turistas.

A disposição dos capítulos, nesse sentido, foi uma tentativa de organizar, grosso modo, três estruturas presentes nesta tese: a produção do espaço turístico, a importância da política pública como questão apropriada dentro de um debate geográfico e a política de turismo no Pará e sua difusão em seu território, segundo as regiões turísticas presentes no planejamento estratégico do estado.

A partir da estratégia adotada neste trabalho e retomando a questão central deste trabalho, pode-se afirmar que a difusão espacial das políticas de turismo se manifesta de forma concentrada nas sedes municipais das regiões-polos, ainda que o discurso das políticas públicas seja materializado em planos, programas e projetos nos quais a região é o recorte espacial escolhido para o planejamento e ação do governo paraense. Dito de outra forma, a ação é localizada e não regionalizada. Essa afirmação leva a uma constatação, a de que a região turística promovida pelo governo do Pará, por meio das políticas públicas adotadas, não existe.

A concentração dos investimentos nas sedes municipais se dá por nelas haver uma organização econômica, cultural, simbólica e patrimonial que favorece o turismo, tornando esses espaços atrativos aos agentes do mercado. Tais investimentos são localizados nas sedes porque são os espaços onde há maior

dinamismo e as ligadas ao turismo apresentam melhor retorno econômico. Esse processo, como fora demonstrado, ocorre nas sedes das regiões-polo de turismo de Belém e Araguaia-Tocantins, sendo Belém e Marabá suas capitais, respectivamente.

Belém se tornou sede do polo regional de turismo do estado do Pará por reunir um sistema de engenharia (SANTOS, 1996) que expressa no território uma organização espacial na qual a atividade turística se beneficia por meio das ACTs (IPEA, 2015). Tais atividades facilitam o fluxo de turistas na capital e permitem com que a mobilidade pelos chamados atrativos turísticos seja mais fluida, intensa e ocorra de forma específica. Os demais municípios integrantes da região não possuem as mesmas condições. Os dados apresentados (gráficos, tabelas e mapas) mostraram que os elementos do turismo, tais como o patrimônio monumental (CHOAY, 2006), não estão dispersos na região escolhida pelo governo do estado para a atuação das políticas de turismo. A concentração na sede da região ocorre porque nos demais municípios do entorno da capital não há um conjunto mínimo de elementos de atração turística.

Marabá, sede do polo Araguaia-Tocantins, reproduz o mesmo processo que ocorre em Belém, mas não com a mesma intensidade. A região Araguaia-Tocantins, pelo critério eleito pelo governo do estado em regionalizar as frações de seu território segundo o princípio da contiguidade territorial (HAESBAERT, 2010), aglutina quatro formações histórico-regionais distintas com pequena inter-relação entre elas. Mesmo assim, os investimentos se concentram na sede do polo, sendo que Marabá recebe mais investimentos do que os chamados municípios estratégicos ou outros municípios integrantes (como no caso do polo Belém). Os investimentos na sede do polo Araguaia-Tocantins também apontam para a concentração espacial dos recursos e são materializados em obras sob a justificativa do desenvolvimento regional. Os demais municípios integrantes dessa região têm pouca relação com a política adotada pelo governo, ou sequer possuem estrutura compatível com a atividade, desqualificando a concepção adotada pelos agentes públicos de Estado, o que acaba por não promover o desenvolvimento.

Tanto na região-polo Belém como na região Araguaia-Tocantins, a ideia de região turística não se difunde a partir da adoção do conceito de polo regional como é veiculada na política estatal específica para o turismo. Subjacente à política adotada, além de conceber o turismo como segmento econômico-social do desenvolvimento, o governo estadual pretendeu criar uma plataforma de integração regional que não se concretizou, resultando numa ideia de região que não se aplica na prática.

As pseudo-regiões-polo de Belém e Araguaia-Tocantins não são resultantes estritamente da política adotada pelo governo do Pará, pois no que se refere aos planos, programas e projetos já elaborados pelo governo federal para a Amazônia e para o território nacional como um todo, a eleição das regiões-polo foi uma estratégia escolhida pelos agentes públicos federais com o intuito de aproveitar o turismo como segmento capaz de promover o crescimento econômico.

Dada a apresentação das informações, o governo federal reconheceu no turismo uma forma de viabilizar a expansão econômica da região amazônica. Desde o primeiro plano elaborado e publicado em 1977 (BRASIL, 1977), já havia a compreensão da região como fornecedora de recursos socionaturais necessários para a prática turística. Por meio dessa concepção de turismo, o governo federal repetiu a mesma estratégia até o governo do então presidente Fernando Collor de Melo. Mudou-se o contexto político, mas não a estratégia espacial e nem econômica para a região. As regiões-polo de turismo permaneceram como possíveis instrumentos de arranque da economia. No entanto, as estratégias ficaram muito mais disseminadas nos documentos do que propriamente na realidade. Um discurso dissonante da realidade.

Ainda nesse sentido, mesmo que o governo federal não mantivesse os planos e projetos de turismo específicos para a Amazônia, nos moldes do que fizeram os governos anteriores à gestão do então presidente Itamar Franco, a política de implementação de polos permanecera quase inalterada, sendo, portanto, a principal estratégia do planejamento territorial do governo federal. Os elementos presentes

nos planos de turismo, bem como os documentos auxiliares, demonstraram que, mesmo de forma velada, o território é condição da reprodução da atividade turística e, da mesma forma, o Estado brasileiro não concebe suas estratégias de intervenção sem a participação da iniciativa privada, esta última na condição de protagonista das políticas de turismo. Tentou-se apresentar, também, a ideia de que um plano de turismo sinaliza legitimidade para futuras intervenções do Estado mediante sua publicação e veiculação na sociedade como um todo. Dessa forma, o Estado tenta consolidar o discurso positivo de que a transformação do território pelo turismo é necessária e eficiente.

Tal conduta influenciou em grande medida a política de turismo do governo do estado do Pará por meio da publicação de dois documentos seminais da atividade turística: o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Pará, de 2001 e o Plano Ver-o-Pará de turismo. Nos moldes do que o governo federal fizera para todo o seu território, o governo do estado do Pará reconhece que suas regiões são passíveis de difusão do desenvolvimento econômico.

No que se refere à relação dos agentes de turismo e o poder público, constatou-se que há uma simbiose que independe da escala de atuação dos governos. Tal assertiva parte do princípio de que o Estado não transforma sozinho o território turístico por meio de ações, fomento, incentivo, facilidades e promoção turística. A iniciativa privada é atuante seja nas políticas federais, seja nas políticas estaduais. Especificamente em relação à política de turismo do estado do Pará, verificou-se que ao menos dois direcionamentos são possíveis. O primeiro deles reside, também, na articulação dos agentes de mercado com o governo do Estado nos dois planos de turismo já veiculados pelo Estado (PARÁ, 2001; 2011). Essa relação intrínseca permitiu à administração estadual flexibilizar o processo de intervenção no território por meio das regiões turísticas, delegando, em grande medida, a responsabilidade para os agentes de mercado na conduta do turismo, principalmente no ato da elaboração das políticas públicas, materializada na forma dos planos de turismo. Os agentes de mercado são, dessa forma, chamados a 'pensar' o território turístico, tendo o Estado como sujeito legitimador desse processo.

Todo esse processo conduz à afirmação de que a iniciativa privada assume o controle do território turístico na prática, sendo o Estado o agente que fornece subsídios. Nesse sentido, há atividade turística onde existe condições econômicas para isso, reafirmando-se, mais uma vez, o caráter seletivo dessa atividade, em detrimento de sua totalidade.

O segundo direcionamento diz respeito a uma antecipação por parte do governo do Pará ao elaborar suas políticas públicas frente às decisões do governo federal para o segmento turístico. No estado do Pará, a atividade turística se tornou parte integrante do tripé do desenvolvimento e transformação social desde 1995 (agronegócio, mineração e turismo) (PARÁ, 1998). Nesse sentido, essa atividade veio se consolidando por meio de diversos rearranjos institucionais que, queira ou não, facilitaram a viabilidade da atividade turística no território paraense. A criação do Segetur e da Setur (PARÁ, 2015) foram medidas tomadas pelo governo paraense com o intuito de promover a atividade turística nas regiões do estado. Tal decisão se antecipa ao PRT do governo federal que, por sua vez, as legitima e as incorpora nas políticas federais com pequenas variações.

Outra questão referente à interação entre os agentes públicos e privados na difusão das políticas de turismo no território paraense é que o governo estadual, ao concentrar os investimentos turísticos nas principais sedes das regiões-polo, entre elas, Belém, acaba por criar embaraços na relação com setores da iniciativa privada de outras regiões turísticas, como fora verificado por meio das entrevistas com representantes do setor hoteleiro do município de Marabá. Nesse sentido, percebeu-se que, além de reforçar a concentração dos investimentos nos locais de maior circulação econômica, o governo acaba por criar uma desigualdade nos investimentos entre as sedes dos polos regionais, revelando inconsistência na política adotada.

Ao longo do trabalho, percebeu-se como a política pública de turismo no estado do Pará se caracterizou por meio de sua economia, interação entre os agentes integrantes do turismo (sejam eles públicos, privados ou turistas) e

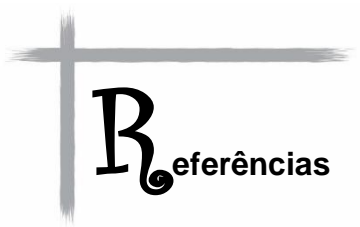
organização espacial que, neste caso específico adotou a região como conceito para operacionalizar sua estratégia de difusão espacial. O esforço despendido na análise revelou, por sua vez, que a estratégia adotada pelo governo do Pará mostrou muito mais inconformidades entre a concepção e a ação. Por outro lado, é preciso reconhecer que se deve ao menos apontar alguns caminhos que, mesmo que não sejam efetivados como propostas, ao menos, sejam exequíveis.

O conceito de polo regional, da forma como pretendida pelo governo do Pará e veiculada em sua política, deve ser superado. Como fora demonstrado por meio de estudos de Oliveira (1984), a política do polo é coadunável com realidades onde a densidade econômica difere de países em desenvolvimento ou de uma região como a Amazônia, assim como um estado como o Pará, no qual sua formação social, histórica e econômica não acompanhou o que se propagou na teoria dos polos (PERROUX, 1967). Não se está fazendo uma apologia ao senso comum no qual se deve optar entre a 'teoria e a prática'. Bem diferente disso, o caminho vai ao encontro da melhor adaptação do planejamento do turismo à realidade turística, preservando-se, para tanto, suas especificidades, historicidades e peculiaridades no campo econômico, cultural e histórico-patrimonial.

O princípio da diversidade sociocultural não deve partir de um grupo específico – notadamente os representantes de mercado (com respaldo do Estado) – para elaborar as políticas públicas. Pensar que o reconhecimento da diversidade é mais eficaz por quem tecnicamente possui a *expertise* do planejamento é não considerar os diversos sujeitos presentes em diversas realidades como protagonistas do processo. Pelo procedimento de concentrar o planejamento nas mãos de técnicos de estado, cria-se o que Souza (2002) chamou de tecnocracia do planejamento urbano ou regional. Por isso, só se tem clareza de que o turismo é um dos mecanismos de redução de desigualdades sociais se houver uma ampla mudança na concepção de planejamento, bem como de gestão. No atual século XXI, pensar o turismo no território com a autonomia das bases sociais é um instrumento válido e democrático.

Relacionado a isso, deve-se compreender que a atividade turística não se manifesta em todos os lugares (SERRA et al, 2012) e que, nesse sentido, a descentralização administrativa só funciona quando as prefeituras (a gestão local) compreendem que a atividade turística pode fazer parte da agenda de desenvolvimento do município e, em escala mais ampla, do estado do Pará e da Amazônia como um todo. A aplicação da descentralização administrativa do turismo sem a autonomia da gestão local não permite que os governos, em conjunto com a sociedade civil organizada, deliberem ações favoráveis à atividade o que, por sua vez, facilita a entrada de agentes do mercado do turismo externos à realidade local. Essa perspectiva vai ao encontro do que Brandão (2004) afirmara à dimensão espacial como elemento central no debate sobre planejamento e gestão urbano-regional. Sem essa perspectiva, o desenvolvimento tende a declinar na sua totalidade.

Para Brandão (2004, 2010, 2011), os problemas derivados da gestão e planejamento urbano-regionais têm suas escalas espaciais definidas. Eles só podem ser resolvidos mediante um esforço conjunto em que se prevê a articulação dos níveis de governo. No bojo desse processo, os conflitos aparecem e devem ser resolvidos, evidenciando o que se chama de “contratualização das políticas públicas” (BRANDÃO, 2004). Este caminho, segundo o autor, facilita o caminho para o desenvolvimento porque são utilizados diversos instrumentos de construção da cidadania. Certamente, Brandão (2004) não se referia à atividade turística como ponto de partida de suas análises. No entanto, o caminho das políticas públicas de turismo não passa de forma despercebida por essas sugestões e o estado do Pará, tomando-se aqui o objeto estudado como referência, também não está alheio a esse processo.



Referências

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v.41, p. 67-86, 2007.

ACERENZA, M. **Administração do turismo**: conceituação e organização. Bauru: Edusc, v. 1, 2002.

ALMEIDA, H. Apresentação. In: BRASIL. **Plano de turismo da Amazônia**. Belém: Sudam/ Ministério do Interior/ Departamentos de setores produtivos/Planave-PROCHNIK, v. 1, 1977, p. 7.

ALMEIDA, M. Lugares turísticos e a falácia do intercâmbio cultural. In: _____ (Org.). **Paradigmas do turismo**. Goiânia: Alternativa, 2003, p. 11-22.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-74.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 31, v. 11, p. 1-22, ju/1996.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz, 2012.

ARROYO, M. **Território nacional e mercado externo**: uma leitura do Brasil na virada do século XX. 2001. 250 fl. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo; Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, São Paulo, 2001.

_____. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In: SILVEIRA, María (Org.). **Continente em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005, p. 209-242.

BARRETO, M. O grand tour revisitado. In: CORIOLANO, Luzia (Org.). **Turismo com ética**. 2. ed. Fortaleza: UECE, 1998, p. 132-138.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; LASH, S.; BECK, U. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2012, p. 11-88.

BECKER, B. **Amazônia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998 (princípios).

BECKER, B.; MIRANDA, M.; MACHADO, L. **Fronteira amazônica**: questões sobre a gestão do território. Brasília: Editora UNB. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1990.

BECKER, B.; EGLER, C. Brasil: **uma potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BECKER, B.; STENNER, C. **Um futuro para a Amazônia**. São Paulo: Oficina de textos, 2008 (Inventando o futuro).

BENEVIDES, I. **Turismo e Prodetur**: dimensões e olhares em parceria. Fortaleza: EUFC, 1998.

BENI, M. Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. **Turismo em análise**: USP. n. 10, v. 1, p. 7-17, 1999.

_____. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BERMAN, M. **Tudo o que é sólido se desmancha o ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das letras, 2003.

BETANCOURT, M.; HURTADO, L.; PORTO-GONÇALVES, C. **Tensiones territoriales y políticas públicas de desarrollo en la Amazonia**. Buenos Aires: Clacso, 2015 (Becas de investigación).

BERTONCELLO, R. Turismo y territorio: otras practicas, otras miradas. In: **Aportes y transferencias**. Buenos Aires: NULAN, ano 6, n. 2, p. 29-50, 2002.

BOULLÓN, R. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

BOYER, M. **História do turismo de massa**. Bauru-SP: EDUSC/ EDUFBA, 2003 (Turismo).

BRANDÃO, C. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista paranaense de desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul-dez/ 2004.

_____. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

_____. Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoria acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. In: F., Victor; BRANDÃO, C. (Orgs.). **Escalas e políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila editores, 2010, p. 241-272.

_____. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p. 115-135.

BRASIL. **Plano de turismo da Amazônia**. Belém: Sudam/ Ministério do Interior/ Departamentos de setores produtivos/Planave-Prochnik, v.1, 1977.

_____. **Plano de turismo da Amazônia**. Belém: Sudam/ Ministério do Interior/ Departamentos de setores produtivos/ Planave-Prochnik, v. 2, 1977.

_____. **Plano de desenvolvimento da Amazônia-PDA, 1992-1995:** resumo executivo: Sudam. Belém, 1991.

_____. **Plano de turismo da Amazônia – PTA:** 1992-1995. Belém: Sudam, 1992 (acordo Sudam/PNUD/Basa/Suframa).

_____. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo.** Brasília: Embratur/Ibama, 1994.

_____. **Programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal:** Carta-Consulta. Brasília: MMA/ Secretaria de Coordenação da Amazônia, 1997.

_____. **Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo – PNMT:** III versão. Brasília: Embratur/ Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, 1997b.

_____. **Programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal – Proecotur:** propostas de pré-investimentos. Brasília: Ministério do meio ambiente, dos recursos hídricos e da Amazônia Legal/ Secretaria de coordenação da Amazônia, 1998.

_____. **Plano nacional de turismo:** diretrizes, metas e programas. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

_____. **Documento base para a definição da política nacional de ordenamento do território – PNOT:** versão preliminar. Brasília: Ministério da Integração Nacional/ UNB/ IICA/ ABIPTI, 2006.

_____. **Plano nacional de turismo:** 2007-2010. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. **Turismo no Brasil:** 2011-2014. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

_____. **Programa de regionalização do turismo:** diretrizes. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

_____. **Plano nacional de turismo:** o turismo fazendo mais pelo Brasil, 2013-2016. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

_____. Portaria n. 205, de 9 de dezembro de 2015. Estabelece critérios para a atualização do mapa turístico brasileiro, instituído pela portaria n. 313, de 3 de dezembro de 2013 e dá outras providências. **Diário oficial da União:** Brasília – DF, n. 236, seção 1, p. 86, 10/12/2015.

_____. Portaria n.172, de 11 de julho de 2016. Define o mapa do turismo brasileiro de 2016 e dá outras providências. **Diário oficial da União:** Brasília – DF, n. 132, seção 1, p. 30, 12/07/2016.

CAMARGO, L. **A ruptura do meio ambiente**: conhecendo as mudanças ambientais do planeta através de uma nova percepção da ciência: a geografia da complexidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **A geoestratégia da natureza**: a geografia da complexidade e a resistência à possível mudança do padrão ambiental planetário. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CARLOS, A. **A (re)produção do espaço** urbano. São Paulo: Edusp, 1994.

_____. A questão da cidade e do campo: teorias e política. **Mercator**, ano 3, n.5, 2004, p. 7-13.

_____. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: FFLCH, 2007.

CASTRO, C.; GONTIJO, C.; AMABILE, A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Belo Horizonte: EDUEMG, 2012.

CASTRO, I. Turismo e ética. In: CORIOLANO, L. (Org.). **Turismo com ética**. Fortaleza: UECE, 1998, vol. 1, p. 7-14.

CASTELLAR, S. A cartografia e a construção do conhecimento em contexto escolar. In: ALMEIDA, R. **Novos rumos da cartografia escolar**: currículo, linguagem e tecnologia. São Paulo: Contexto, 2011, p. 121-136.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-317 (Sociologia).

CHIAS, J. **Turismo**: o negócio da felicidade – desenvolvimento e marketing turístico de países, regiões, lugares e cidades. São Paulo: Senac, 2007.

CHOAY, F. **A alegoria do patrimônio**. 4. ed. São Paulo: Estação da Liberdade/ Editora Unesp, 2006.

COELHO, M. **Ocupação do setor de turismo no Brasil**: análise da ocupação nas principais ACTs nos estados, regiões e Brasil. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para discussão n. 1580).

COSTA, W. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Contexto/Editora da Universidade de São Paulo, 1996 (Repensando a geografia).

_____. Políticas territoriais. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp/ Fundap, 2015, p. 794-798.

CRUZ, R. **Introdução à geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2000.

_____. **Políticas de turismo e território**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. (Orgs.). **América Latina**: cidade, campo e turismo. Buenos Aires/ São Paulo: Clacso/ Departamento

de Geografia da Universidade de São Paulo - Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, 2006, p. 337-350 (Por uma geografia latino-americana).

_____. **Geografias do turismo: de lugares a pseudo-lugares.** São Paulo: Roca, 2007.

DIEGUES, A. **O mito moderno da natureza intocada.** 6. ed. São Paulo: Nupaub/Hucitec, 2008.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

DREHER, M.; SALINI, T. Regionalização e políticas públicas no turismo: proposta bem (in)tencionada distante da práxis. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, V, 2008. **Anais...** Caxias do Sul: UCS: Caxias do Sul: UCS, 2008, p. 1-17.

ESCOLAR, M. **Crítica do discurso geográfico.** São Paulo: Hucitec, 1996.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento do poder.** Petrópolis: Vozes, 2000, p. 59-83.

FAPESPA. **Boletim de turismo do estado do Pará.** Belém: Fundação Amazônia de Amparo de Estudos e Pesquisas, 2016.

FERNANDES, B. Sobre a tipologia de territórios. In: Saquet, M.; SPOSITO, E. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** São Paulo: expressão popular, 2009, p. 197-216.

FIGUEIREDO, S. Ecoturismo e desenvolvimento sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia? In: _____. **O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia.** Belém: Naea/ UFPA/ Belemtur/ PMB, 1999, p. 75-126.

FONSECA, M. **Espaço, políticas de turismo e competitividade.** Natal: EDUFRN, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas.** São Paulo: IPEA, n. 21, 2000, p. 211-259.

FUINI, L.; PIRES, É. As dimensões da governança territorial: planejamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: Saquet, M.; SPOSITO, E. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos.** São Paulo: Expressão popular, 2009, p.291- 314.

GARCIA, F. **O papel do turismo urbanístico em Curitiba.** Disponível em: <<http://www.observatorio-geograficoamericana-latina.org.mx>>. Acesso em: 8 de abril de 2015.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, Anthony; LASH, S.; BECK, U. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2012, p. 89-166.

GOMES, N. Publicidade ou propaganda? É isso aí! **Revista Famecos**, n. 16, p. 111- 121, dez/2001.

GOMES, P. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (Orgs.). **Geografia: conceito e temas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 49-76.

_____. **O lugar do olhar: elementos para uma geografia da visibilidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003 (Biblioteca tempo universitário, n. 76). (Estudos alemães).

HAESBAERT, R. **Latifúndio e identidade regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988 (Documenta, 25).

_____. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R.; RAMOS, T. O mito da desterritorialização econômica. **Geographia**, n.12. Niterói: Programa de Pós-graduação em Geografia, p. 25-48, 2004.

HAESBAERT, R. Região e regionalização num mundo des-territorializado. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões e desafios**. Salvador: Edufba/Unesp/Anpur, 2007, p. 37-58.

_____. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. Os dilemas da globalização-fragmentação. In: _____. (Org.). **Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo**. 2. ed. Niterói: Editora da UFF, 2013, p. 11-54.

_____. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HALL, C. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HAOUR, G. **Questões ecológicas: ameaça ou oportunidade?** São Paulo: Makron, 1999.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Loyola, 2008.

_____. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. O espaço como palavra-chave. **Revista geographia**, v. 14, n. 28, p. 8-39, 2012.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**. Petrópolis: Vozes, 1998, (Zero à esquerda).

HUERTAS, D. **Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial**. São Paulo: Annablume/ Fapesp. Belém: Banco da Amazônia, 2009.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.

IPEA. **Relatório com as estimativas da caracterização da ocupação formal e informal do turismo, com base nos dados da Rais e da Pnad 2013, para o Brasil e regiões: termo de execução descentralizada n. 01/2014**. Brasília: Ministério do Turismo/Ipea, Março/2015.

JAPIASSU, H. **A pedagogia da incerteza**. Rio de Janeiro: Imago, 1983.

JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. In: **Revista sociologia e política**. Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun/2009.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, A. (Org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 62-74.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1989.

LEFÈBVRE, H. **Espacio y política: el derecho a la ciudad II**. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MACHADO, M. Turismo – um conceito socioespacial. In: SEABRA, G. (Org.). **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: Editora Universitária – UFPB, 2007, p.65-80.

MAGNANO, A. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, v. 57, n.4, p. 65-92, out-dez/1995.

MASI, D. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

MARTINS, J. **Sobre o modo capitalista de pensar**. São Paulo: Hucitec, 1978 (Linha de Frente). (Ciências Sociais).

MEDEIROS, B. A favela que se vê e que se vende: reflexões e polêmicas em torno de um destino turístico. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 22, n. 65, p. 61-62, out/ 2007.

MELAZZO, E. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MINAYIO, M. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MOESCH, M. A origem do conhecimento, o lugar da experiência e da razão na gênese do conhecimento do turismo. **Artigos CET**. Brasília: Centro de Excelência em Turismo/ UNB, p. 1-23, set/2012.

MORAES, A.; COSTA, W. **A valorização do espaço**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

NEIMAN, Z.; MENDONÇA, R. **Ecoturismo no Brasil**. São Paulo: Manole, 2005.

NÓBREGA, W.; FIGUEIREDO, S. Desenvolvimento e participação no programa de regionalização do turismo. In: ALMEIDA, O.; FIGUEIREDO, S.; TRINDADE JÚNIOR, S. (Orgs.). **Desenvolvimento e sustentabilidade**. Belém: NAEA, 2012, p. 29-44.

OLIVEIRA, Ariovaldo. O modo capitalista de pensar e suas “soluções desenvolvimentistas” para os desequilíbrios regionais no Brasil: reflexões iniciais. **Revista do Departamento de Geografia da USP**, v. 3, 1984, p. 21-36.

PAASI, A. Place and region: looking through the prism of scale. In: **Progress in human geography**, n. 28, vol. 4, p. 536-546, 2004.

PANOSSO NETO, Alexandre. **Filosofia do turismo**: teoria e epistemologia. São Paulo: Aleph, 2005.

PARÁ. **Programa beija-flor**: 10 compromissos de governo 1999-2002. Belém: sem editora, 1998.

_____. Governo do Estado do. **Plano de desenvolvimento do turismo do estado do Pará (PDT-PA)**. Belém: Companhia Paraense de Turismo- PARATUR; THR – assessoria em turismo hotelaria e recreação, 2001.

PARÁ (Estado). Decreto n. 1.006, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre a regionalização do estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, 20 jun. 2008. Caderno Executivo, p. 8.

_____. Resolução n. 001, de 11 de maio de 2009. Dispõe sobre a adequação dos polos turísticos às novas regiões turísticas estabelecidas no Decreto estadual de n. 1.066, de 19 jun. 2008. **Lex**: Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, p. 2. Caderno Executivo, maio. 2009.

_____. Governo do. **Plano ver-o-Pará de turismo**. Belém: Chias Marketing/ Setur, 2011a.

_____. Governo do. **Plano ver-o-Pará de turismo: fase II – o planejamento estratégico**: Chias Marketing/ Setur, 2011b.

_____. Lei estadual n. 7.593 de 28 de dezembro de 2011. Cria o sistema estadual de gestão do turismo e a secretaria de estado de turismo. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, n.32.066, dez. 2011c. Caderno 1, p. 15.

_____. Lei estadual n. 076 de 28 de dezembro de 2011. Lei complementar que altera a Lei estadual n. 027, de 19 de outubro de 1995. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, n. 32.066, dez. 2011d. Caderno 2, p.8.

_____. Lei estadual n. 8.093 de 30 de dezembro de 2014. Autoriza a extinção da companhia paraense de turismo – Paratur. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, PA, n. 32.797, dez 2014. Caderno executivo, p. 5.

_____. **Plano ver-o-Pará: relatório de implantação – 2012-2014**. Belém: Setur, 2015.

_____. **Plano ver-o-Pará: relatório executivo**. Belém: Setur, 2015b.

_____. **Construção do centro de convenções e eventos de Marabá**: Pará em obras. Disponível em: <<http://paraemobras.pa.gov.br/construcao-do-centro-de-convencoes-e-eventos-de-maraba>>. Acesso em: 3 de maio. 2016.

PEREIRA, C.; HESPANHOL, A. Região e regionalização no estado de Minas Gerais e suas vinculações com as políticas públicas. **Revista formação**. Presidente Prudente: UNESP, v. 1, n. 22, p. 42-70, 2015.

PERROUX, F. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PIRES, P. A dimensão conceitual do ecoturismo. **Turismo: visão e ação**, v. 1, n.1, p. 75-91, jan-jun/1998.

PORTO-GONÇALVES, C. **O desafio ambiental: os porquês da desordem mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 215- 253, (Sociologia).

RAFESTTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REJOWSKI, M. (Org.). **Turismo sob a ótica dos monitores municipais**. Brasília: Embratur/ Instituto Brasileiro de Turismo, 1996.

RODRIGUES, A. **Turismo e espaço**: rumo a um conhecimento transdisciplinar. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

_____. **Ecoturismo no Brasil**: possibilidades e limites. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. Turismo e territorialidades plurais: lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, A.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. (Orgs.). **América Latina**: cidade, campo e turismo. Buenos Aires/ São Paulo: Clacso/ Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-graduação em Geografia Humana, 2006, p. 297-318 (Por uma geografia latino-americana).

RODRIGUES, M. **Políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013, (Folha explica).

RUSCHMANN, D. Impactos ambientais do turismo ecológico no Brasil. In: **Turismo em análise**: USP, n. 4, v.1, p. 56-68, 1993.

SACK, R. **Human territoriality**: its theory and history. Cambridge: University Press, 1986.

SAKOWSKI, P. Aspectos metodológicos do sistema integrado de informações sobre o mercado de trabalho no setor turismo. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para discussão n. 1842).

SANSOLO, D.; CRUZ, R. Plano nacional de turismo: uma análise crítica. **Caderno virtual de turismo**, v. 3, n.4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e o meio técnico-científico e informacional. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Revista Território**. Rio de Janeiro: Laget, ano IV, n.6, jan-jun, p. 5-20, 1999.

_____. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **Brasil**: sociedade e território no início do século XXI. São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, T. **Metrópole e região na Amazônia**: trajetórias do planejamento e da gestão metropolitana em Belém, Manaus e São Luís. 2015. 276 f. Tese (Doutorado

em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2015.

SERÁFICO, M. **Globalização e empresariado**: estudo sobre a Zona Franca de Manaus. São Paulo: Annablume, 2011.

SERPA, A. Políticas públicas e o papel da geografia. **Revista da Anpege**, v. 7, n.1, número especial, p. 37-47, out/2011.

SERRA, D. **O processo de turistificação do espaço em santuários e eventos católicos**: uma análise sobre o círio de Nazaré em Belém-PA. 2014. 186 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

SERRA, H. **A concepção de turismo e de sua espacialidade no plano de desenvolvimento do turismo do Pará**. 160f. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Pará/ Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2007.

SERRA, H. et al. Superando o pragmatismo econômico: redefinindo os limites espaciais do turismo a partir de uma abordagem espacial. **Espaço aberto**. Rio de Janeiro: Publit/ PPG-UFRJ, v. 2, n.1, p. 85-100, 2012.

SILVEIRA, M. O espaço geográfico: da perspectiva geométrica à perspectiva existencial. **Espaço e tempo**. São Paulo: Geosp, n. 19, 2006, p.81-91.

_____. Da fetichização dos lugares à produção local do turismo. In: RODRIGUES, A. (Org.). **Turismo, modernidade, globalização**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002, p. 36-45.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1993.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez de 2006.

SOUZA, M. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.

_____. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão popular, 2009, p. 57-72.

_____. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, M. Prefácio. In: SAQUET, M.; SPOSITO, E. (Orgs.). **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão popular, 2009, p. 7-10.

STEINBERGER, M. (Org.). **Território, estado e políticas públicas espaciais.** Brasília: Ler editora, 2013.

TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J.; MOLLO, M.; ANDRADE, J. O potencial criador de emprego e renda do turismo no Brasil. **Revista de pesquisa e planejamento econômico.** Rio de Janeiro: Ipea, v. 40, n. 3, p. 431-460, dez 2010.

TRINDADE JR., S. Diferenciação espacial e formação de sub-região: o Baixo Tocantins na Amazônia Oriental. In: SILVEIRA, M.; LAMOSO, L.; MOURÃO, P. (Orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro.** São Paulo: Expressão popular, 2009, p. 313-330 (Geografia em movimento).

URRY, J. **O olhar do turista.** São Paulo: Senac, 1996.

_____. **Sociology beyond societies:** mobilities for the twenty-first century. Londres: Routledge, 2000.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único.** Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-104.

VALE. **Sobre a Vale:** parque zoobotânico reabre para visitação. Disponível em: <<http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/news/paginas/parque-zoobotanico-reabre-para-visitacao.aspx>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

VALLÉE, B. **Que é um conceito.** São Paulo: Parábola, 2013.

VESENTINI, J. **A capital da geopolítica.** São Paulo: Ática, 1986 (ensaios 124).

WHITACKER, A; MYIAZAKI, V. O estudo das formas da cidade no âmbito da geografia urbana: apontamentos metodológicos. **Revista de geografia e ordenamento do território:** Centro de estudos de geografia e ordenamento do território n.2, p. 307-327, dez/2012.

WTO. **UNWTO annual report.** Madrid: UNWTO, 2013.

_____. **UNWTO annual report.** Madrid: UNWTO, 2016.



A pêndices

Roteiro de Entrevistas

Entrevista com o Secretário de Estado de Turismo do Pará.

- 1- O que o senhor concebe por turismo?
- 2- O senhor acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento e capaz de transformação social? Se sim, de que forma?
- 3- Qual a importância que o turismo assume, atualmente, na atual gestão do governo do estado do Pará, na sua opinião?
- 4- Que tipo de fomento a SETUR-PA tem feito em relação aos investimentos no turismo no Pará?
- 5- No que se refere à Amazônia como cenário e ponto de partida para o turismo na região, qual a diferença que existe entre o turismo do Pará e o turismo do Amazonas, considerando que este estado pode dividir a recepção de turistas para a região?
- 6- Na sua opinião, qual a diferença entre o primeiro plano de turismo do Pará, lançado em 2001 para o mais recente, lançado em 2011?
- 7- Ainda no que se refere ao Plano de turismo de 2001, à época, houve uma regionalização do território paraense em seis polos. Por que o governo do estado adotou essa estratégia? Na sua opinião, tal procedimento ainda é válido para o reconhecimento do turismo no estado? Se sim, por quê?
- 8- Há a participação da sociedade civil organizada nas tomadas de decisões políticas para o turismo no Pará? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 9- Especificamente sobre o polo Araguaia-Tocantins, sendo Marabá a cidade-sede, quais as atividades que a SETUR tem feito para esta região? Como esta região se diferencia das demais, na sua opinião?
- 10- Como a SETUR tem se relacionado com o município de Belém no que se refere às atividades turísticas?
- 11- Como a SETUR tem se relacionado com município de Marabá no que se refere às atividades turísticas? O senhor poderia citar, ao menos, uma ação importante para este município?
- 12- Como a política federal de turismo tem influenciado na política estadual de turismo do Pará? Há uma relação entre elas? Se sim, de que forma isso ocorre?

- 13- Como o governo federal tem contribuído para o fomento do turismo no Pará? Existe alguma política em especial? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 14- Ainda no que se refere às políticas federais de turismo, há outros meios de acesso aos recursos do governo federal? Se sim, de que forma a SETUR tem se organizado para angariar mais verbas?
- 15- Há alguma expectativa de investimento do empresariado do ramo do turismo para o estado do Pará? Para Belém e Marabá, existe alguma expectativa?
- 16- Tomando-se os dois planos de desenvolvimento do turismo do estado do Pará: a) Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará – 2001; b) Plano Ver-o-Pará – 2011, como o senhor avalia a inserção de Marabá nesse cenário?
- 17- Qual a dificuldade, hoje, em transformar algo denominado “potencial turístico” em um “produto turístico”?
- 18- O turismo de negócios é considerado pela SETUR como muito importante para um município como Marabá. Entretanto, o turismo de negócios é tido hoje como uma condição para que as pessoas possam conhecer a cidade em que o negócio esteja se desenvolvendo. Nesse sentido, como associar o negócio com outras atividades turísticas em Marabá?
- 19- Há outro programa de Desenvolvimento do Turismo no Pará – PRODETUR-PA, na prática, o que ele traz de novo em relação ao Plano Ver-o- Pará de turismo?
- 20- O que há de específico do PRODETUR – PA para o município de Marabá?
- 21- Por fim, qual o legado que o senhor gostaria de deixar para o turismo no Pará ao término de sua gestão?

Entrevista com os técnicos da Setur-PA ligados à elaboração e execução das políticas de turismo no Pará.

- 1- Nome:
- 2- Função na SETUR:
- 3- O que o (a) senhor(a) concebe por turismo?
- 4- O (A) senhor(a) acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento e capaz de transformação social? Se sim, de que forma?
- 5- Qual a importância que o turismo assume, atualmente, na atual gestão do governo do estado do Pará, na sua opinião?
- 6- No que se refere à Amazônia como cenário e ponto de partida para o turismo na região, qual a diferença que existe entre o turismo do Pará e o turismo do Amazonas, considerando que este o estado pode dividir a vinda de turistas para a região, na sua opinião?
- 7- Que tipo de fomento a Setur-PA tem feito em relação aos investimentos em turismo no Pará?
- 8- Na sua opinião, qual a diferença entre o Primeiro plano de turismo do Pará, lançado em 2001 para o mais recente, lançado em 2011? Quais suas principais estratégias para o desenvolvimento da atividade? As concepções e estratégias do primeiro plano foram reformuladas?
- 9- Ainda no que se refere ao Plano de turismo de 2001, à época, houve uma regionalização do território paraense em seis polos. Por que o governo do estado adotou essa estratégia? Na sua opinião, tal procedimento ainda é válido para o reconhecimento do turismo no estado? Se sim, por quê?
- 10- Especificamente sobre o polo Araguaia-Tocantins, sendo Marabá a cidade-sede, quais as atividades que a Setur tem feito para esta região? Como esta região se diferencia das demais, na sua opinião?
- 11- Qual a dificuldade, hoje, em transformar algo denominado “potencial turístico” em um “produto turístico”?
- 12- Há a participação da sociedade civil organizada nas tomadas de decisões políticas para o turismo no Pará? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 13- Como o município de Belém tem se relacionado com a Setur-PA para as atividades turísticas? O(A) senhor(a) poderia citar, ao menos, uma ação importante para este município?
- 14- Tomando-se os dois planos de desenvolvimento do turismo do estado do Pará:
a) Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará – 2001; b)

- 15- Plano Ver-o-Pará – 2011, como o (a) senhor(a) avalia a inserção de Marabá nesse cenário?
- 16- Como o município de Marabá – especificamente o governo desse município – tem se relacionado com a Setur-PA para as atividades turísticas? O(A) senhor(a) poderia citar, ao menos, uma ação importante para este município?
- 17- Como o governo federal tem contribuído para o fomento do turismo no Pará? Existe alguma política em especial? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 18- Há alguma expectativa de investimento do empresariado do ramo do turismo para o estado do Pará? Para Belém e Marabá, existe alguma expectativa?
- 19- É certo que o turismo de negócios seja uma bandeira da Setur-PA para um município como Marabá. Entretanto, o turismo de negócios é tido hoje como uma condição para que as pessoas possam conhecer o município em que o negócio esteja se desenvolvendo. Nesse sentido, como associar o negócio com outras atividades turísticas em Marabá?
- 20- No que se refere à natureza, como a Setur-PA tem trabalhado esse tema nas políticas públicas de turismo do Pará?
- 21- Quais os resultados obtidos até o momento sobre o plano de qualificação no turismo? O (A) senhor (a) poderia comentar algo sobre isso?
- 22- No que se refere ao Plano de Marketing, quais as ações para os Polos Belém e Araguaia-Tocantins?
- 23- Uma das críticas apontadas no Plano Ver-o-Pará de turismo diz respeito ao inventário turístico. Segundo o que consta no documento, àquela época, não havia um inventário no polo Belém. Nesse sentido, quais são as ações realizadas pela Setur-PA para resolver esse problema e como são efetivadas?
- 24- Outra questão apresentada no Plano Ver-o-Pará diz respeito à oferta hoteleira que está concentrada na zona urbana para atender a uma demanda voltada aos negócios. Tomando a dimensão **da natureza** como forte atrativo na comercialização do *trade*, quais as medidas que o governo do Pará tem tomado para redimensionar a oferta hoteleira no estado e como são efetivadas?
- 25- Ainda no que se refere ao Plano, há uma observação referente à concentração dos projetos na fase do planejamento. Nesse sentido, o que a Setur-PA tem feito para dar prosseguimento aos projetos e de que forma isso tem acontecido?
- 26- Qual é o significado prático da “visão 2020” presente no Plano Ver-o-Pará?

- 27- Como funciona o processo de desenvolvimento dos macroprogramas, tanto do Plano Operacional de Desenvolvimento e Plano Operacional de Marketing?
- 28- No Relatório de Implantação, afirma-se que o Produto turístico é o elemento central do modelo de desenvolvimento, afirma-se, também que há 395 produtos que integram o planejamento. Nesse sentido, quais foram os critérios para a escolha desses produtos e como eles se apresentam à sociedade praticamente do turismo?
- 29- Existe alguma relação entre o produto turístico no estado do Pará e as políticas federais para o turismo no Pará? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 30- Todos os demais setores internos da Setur-PA trabalham em função do Plano de Desenvolvimento ou existem ações paralelas a este documento? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 31- Existe alguma articulação entre as propostas de turismo do governo do estado do Pará e as propostas municipais e federais? Se sim, o (a) senhor (a) poderia citar algum exemplo de como isso ocorre?

Entrevista com o Coordenador Municipal de Turismo de Belém – Belemtur

Nome:

- 1- O que o senhor concebe por turismo?
- 2- O senhor acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento e capaz de transformação social? Se sim, de que forma?
- 3- Qual a importância que o turismo assume, atualmente, na atual gestão da prefeitura de Belém do Pará, na sua opinião?
- 4- Que tipo de fomento a Belemtur tem feito em relação aos investimentos no turismo em Belém? Existe alguma política específica? Se sim, de que forma isso é feito?
- 5- No que se refere à Amazônia como cenário e ponto de partida para o turismo na região, qual a diferença que existe entre o turismo em Belém do Pará e o turismo em Manaus, considerando esta última cidade uma das que mais recebe turísticas da Amazônia?
- 6- Houve alguma participação da Belemtur na elaboração e planejamento dos dois planos de turismo do Pará lançados nos anos de 2001 e 2011? Se sim, de que forma isso ocorreu?
- 7- Há uma participação da sociedade civil organizada nas tomadas de decisões políticas para o turismo em Belém? Se sim, de que forma isso ocorre?
- 8- Como o município de Belém, por meio de setor responsável, tem se relacionado com a Setur-PA para as atividades turísticas?
- 9- Há alguma expectativa de investimento no setor turístico por parte da iniciativa privada para os próximos anos? Se sim, quais serão os empreendimentos e suas respectivas funções?
- 10- Tomando-se os dois planos de desenvolvimento do turismo do estado do Pará: a) Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará – 2001; b) Plano Ver-o-Pará – 2011, como o(a) senhor(a) avalia a inserção de Belém nesse cenário?
- 11- Como o governo federal tem contribuído para o fomento do turismo em Belém? Existe alguma política em especial? Se sim, de que forma isso ocorre?

Entrevista com o representante do Sindicato dos Hotéis de Marabá-Sindhôtel.

1. Nome:
2. O senhor atua desde quando no Sindicato?
3. O que o senhor concebe por turismo?
4. O senhor acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento e capaz de transformação social? Se sim, de que forma?
5. Como o senhor avalia o turismo na atual gestão do governo do estado do Pará?
6. No que se refere à Amazônia como cenário e ponto de partida para o turismo na região, qual a diferença que existe entre o turismo do Pará e o turismo dos demais estados e como o senhor avalia a inserção de Marabá e da região onde o município se encontra nesse contexto?
7. Que tipo de fomento a Setur-PA tem feito em relação aos investimentos em turismo no Pará, em especial à região onde Marabá está inserida?
8. Na sua opinião, qual a diferença entre o Primeiro plano de turismo do Pará, lançado em 2001 para o mais recente, lançado em 2011? Quais suas principais estratégias para o desenvolvimento da atividade e como o senhor percebe a região onde Marabá está inserida?
9. No que se refere à regionalização do território paraense, Marabá se insere na região Araguaia-Tocantins. Na sua opinião, o que você acha dessa regionalização para os municípios que a integram?
10. Especificamente sobre o polo Araguaia-Tocantins, sendo Marabá a cidade-sede, quais as atividades que a Setur tem feito para esta região? Como esta região se diferencia das demais, na sua opinião?
11. Na sua opinião, qual a dificuldade, hoje, em transformar algo denominado “potencial turístico” em um “produto turístico” no que se refere aos valores turísticos típicos da região Araguaia-Tocantins?
12. Como tem sido a relação do Sindhôtel com a sociedade civil organizada e interessada em turismo? Quais as ações que o Sindicato tem feito para a atividade turística em Marabá e região?
13. Como o seu Sindicato tem se relacionado com a Setur para as atividades turísticas? O(A) senhor(a) poderia citar, ao menos, uma ação importante para este município?
14. Como o município de Marabá – especificamente o governo desse município – tem se relacionado com a Setur para as atividades turísticas? O(A) senhor(a) poderia citar, ao menos, uma ação importante para este município?

15. Existe alguma política específica do governo federal para o município de Marabá e região? Se sim, como o senhor avalia a intervenção do governo federal, sendo representante do Sindicato dos Hotéis?
16. Há alguma expectativa de investimentos do empresariado do ramo do turismo para o estado para Marabá e região? Se sim, que tipo de investimento?
17. É certo que o turismo de negócios seja uma bandeira da Setur para um município como Marabá. Os defensores dessa ideia afirmam que o turismo de negócios é tido hoje como uma condição para que as pessoas possam conhecer a cidade em que o negócio esteja se desenvolvendo. Nesse sentido, como associar o negócio com outras atividades turísticas em Marabá?
18. Do ponto de vista político, quais os principais entraves que o senhor avalia que podem impedir o desenvolvimento da atividade turística em Marabá e região? E do ponto de vista econômico?
19. Como o senhor avalia o Marketing e a propaganda feitos para Marabá e região pelo governo do estado? O senhor destacaria algum elemento a mais?
20. Na sua opinião, a partir da atual política de turismo do Pará, pode haver o desenvolvimento dessa atividade para a região como um todo? Se sim, como o senhor entende esse processo?
21. Em relação à política municipal de turismo de Marabá, como o senhor avalia a participação do governo local para esta atividade? Quais os pontos fortes? Quais os pontos fracos?
22. A partir de seus conhecimentos, quais as principais atividades que os hóspedes dos hotéis em Marabá exercem no município? Do que o senhor conhece, há o interesse deles em conhecer a região onde Marabá está inserida? Se sim, quais os estímulos que levam o turista a conhecer Marabá e região do entorno?

Entrevista com o Assessor Especial do Ministro do Turismo

1. O que o senhor concebe por turismo?
2. O senhor acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento social? Se sim? De que forma isso pode ocorrer?
3. Na sua opinião, qual a importância que o turismo assume no atual momento da política nacional? Como o Ministério do Turismo tem atuado em todo o território brasileiro?
4. Na sua opinião, por que o governo federal adotou a região como unidade administrativa para o planejamento e gestão do turismo no território brasileiro?
5. Qual a importância do Programa de Regionalização do Turismo no Brasil e do Plano de Turismo e qual a diferença deste programa em relação aos programas anteriores?
6. Há a participação da sociedade civil organizada na efetivação da política nacional de turismo? Se sim, de que forma isso ocorre e quem são os principais agentes envolvidos?
7. Na sua opinião, existem entraves no território brasileiro para que o turismo se desenvolva de forma mais eficiente? Se sim, o senhor poderia apontar, ao menos, dois deles e explicar seus motivos?
8. De acordo com os seus conhecimentos, como a Amazônia é concebida na política nacional de turismo do Brasil, em especial o estado do Pará?
9. Do ponto de vista institucional, como tem sido tratada a relação entre o Ministério do Turismo e a Secretaria de Estado de Turismo do Pará?
10. No que se referem aos demais ministérios, existem parcerias institucionais que visam o desenvolvimento do turismo na Amazônia, em especial, no estado do Pará? Se sim como isso ocorre?
11. Considerando o grande número de atrativos turísticos do território brasileiro, como o governo federal tem atuado para que os **atrativos turísticos** se tornem **produtos turísticos**? Em relação à Amazônia como um todo, como o senhor avalia essa questão?
12. Comparando-se o fluxo de turistas estrangeiros no Brasil se percebe que, historicamente, ele se concentra nas regiões onde a produção econômica é mais evidente, sendo os estados de São Paulo e Rio de Janeiro os expoentes. Na sua opinião, como o governo federal pode investir para que haja um aumento do fluxo de turistas estrangeiros para uma região como a Amazônia? Quais as principais estratégias a serem utilizadas?

13. Na sua opinião, qual (is) o(s) segmento(s) de turismo que mais identifica(m) a Amazônia, em especial o estado do Pará? Por que?
14. Qual o volume de recursos previstos aplicados pelo governo federal para a Amazônia, em especial para o estado do Pará? Qual o principal destino desses recursos e de que forma eles serão aplicados?
15. Com a mudança do governo da Presidente Dilma Rousseff para o governo interino de Michel Temer, quais as perspectivas para o turismo no Brasil? O senhor poderia explicar possíveis diferenças entre as duas gestões? No que se refere à Amazônia e, em especial, ao estado do Pará, existe alguma perspectiva? Se sim, qual(is)?

Entrevista com a Representante do Turismo Receptivo em Marabá, Assessora Técnica da Indústria e Comércio e Coordenadora do Projeto Rede de Mulheres de Negócios de Marabá⁷²

1. O que a senhora concebe por turismo no município de Marabá?
2. A senhora acredita ser o turismo uma atividade geradora de desenvolvimento? Se sim, por que?
3. Na sua opinião, de que forma o turismo pode contribuir com o desenvolvimento no município de Marabá? Quais seriam as principais estratégias a serem utilizadas?
4. Na sua opinião, quais são as estratégias utilizadas por você para viabilizar o turismo receptivo em Marabá? Como elas são feitas? Quais os pontos fortes e fracos?
5. No que se refere à política de turismo do estado do Pará, como a senhora analisa a inserção de Marabá no turismo paraense? Na sua opinião, o há de diferente em Marabá em relação a outros municípios paraenses?
6. A senhora tem conhecimento do processo de regionalização dos polos turísticos do território paraense? Se sim, qual sua opinião para o município de Marabá dentro do polo regional Araguaia-Tocantins?
7. Na condição de ex-Secretária de Turismo do município de Marabá e tomando-se os dois planos de desenvolvimento do turismo do estado do Pará: a) Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará – 2001; b) Plano Ver-o-Pará – 2011, como a senhora avalia a inserção de Marabá nesse cenário?
8. A senhora tem conhecimento da relação institucional entre o município de Marabá e o governo federal no que se refere à atividade turística? Se sim, de que forma isso acontece?
9. Existe, por parte da sua agenda de trabalho, algum direcionamento que vise a atração de turistas internacionais para o município de Marabá? Se sim, de que forma isso ocorre?
10. Existe, por parte deste governo, alguma intenção, programa ou projeto que vise a atração de turistas nacionais para o município de Marabá? Se sim, de que forma isso ocorre?

⁷² Ex-Secretária Municipal de Turismo de Marabá.

11. Na condição de ex-secretária de turismo do município de Marabá, houve alguma interlocução com a Sociedade civil deste município? Se sim, de que forma isso ocorreu?
12. Na sua opinião, que tipo de turismo deve(ria) ser fomentado pelas autoridades públicas competentes relacionadas ao turismo em Marabá para este município e por quê?
13. No que se refere ao produto final a ser divulgado para o mercado, qual é o produto que serve como propaganda e que deve chamar a atenção dos visitantes para o município de Marabá, na sua opinião?





MINISTÉRIO DO TURISMO

<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=862> ½

MINISTÉRIO DO TURISMO
GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 205, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2015.

Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 03 de dezembro de 2013, e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 5º, inciso VI, da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, e no art. 2º, inciso II, e art. 5º, inciso I, ambos da Portaria MTur nº 105, de 16 de maio de 2013, Considerando que o mapeamento das regiões turísticas brasileiras constitui-se em uma das estratégias para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo, consoante dispõe o art. 5º da Portaria MTur nº 105, de 16 de maio de 2013; e Considerando que o Mapa do Turismo Brasileiro é um instrumento de orientação para a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento das políticas públicas setoriais e locais, nos territórios nele identificados, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada, conforme definido pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, resolve:

Art. 1º Na definição de cada Região Turística integrante do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 03 de dezembro de 2013, deverão ser observados os seguintes critérios: I – os municípios devem possuir características similares e/ou complementares e aspectos que os identifiquem enquanto região, ou seja, que tenham uma identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum; II – os municípios devem ser limítrofes e/ou próximos uns aos outros; e III – a Região Turística deve apresentar comprovação de ciência do Fórum ou do Conselho Estadual de Turismo acerca de sua composição.

Art. 2º Para integrar uma Região Turística do Mapa do Turismo Brasileiro, cada município deverá atender aos seguintes critérios:

I – possuir órgão responsável pela pasta de turismo (Secretaria, Fundação, Coordenadoria, Departamento, Diretoria, Setor ou Gerência);

II – comprovar a existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente; e

III – apresentar Termo de Compromisso assinado por Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, conforme modelo disponibilizado, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística.
Art. 3º O Mapa do Turismo Brasileiro deverá ser periodicamente atualizado pelo Ministério do Turismo.

Art. 4º Ficam revogados os artigos 2º, 3º e 4º da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, bem como a Portaria MTur nº 116, de 9 de julho de 2015, publicadas no D.O.U. dos dias subsequentes.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

HENRIQUE EDUARDO ALVES

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.1.2002.