

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

CAROLINA TODESCO

**Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a
Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política**

Versão Corrigida

**São Paulo
2013**

CAROLINA TODESCO

Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia
Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Humana

Orientação: Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz

Versão corrigida. A versão original se encontra disponível no Serviço de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

São Paulo

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Todesco, Carolina

T637e Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política / Carolina Todesco; orientadora Rita de Cássia Ariza da Cruz. - São Paulo, 2013.

257 f.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Estado. 2. Políticas Públicas de Turismo. 3. Terceirização. 4. Empresas de Consultoria. 5. Amazônia Legal. I. Cruz, Rita de Cássia Ariza da, orient. II. Título.

Nome: TODESCO, Carolina

Título: Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Geografia.

Aprovada em: 20 de fevereiro de 2013

Banca Examinadora

Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz

Instituição: FFLCH/Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Adriana Bernardes da Silva

Instituição: Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Jose Aldemir de Oliveira

Instituição: Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Instituição: FFLCH/Universidade de São Paulo

Prof. Dra. Neli Aparecida de Mello Théry

Instituição: EACH/Universidade de São Paulo

*Dedico aos meus avós Olavo e Terezinha, em memória,
por terem me acolhido em sua casa e em seus corações
por longos e saudosos anos*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maura A. C. Vieira e Araldo Todesco, pelo empenho imensurável para educarem e formarem seus seis filhos. Sou completamente grata pelo amor, força e segurança que sempre me fornecem, especialmente, nos momentos em que mais preciso de colo materno e paterno.

À minha orientadora de mestrado e doutorado, Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza da Cruz, pela confiança que depositou em mim desde 2004, quando ingressei na pós-graduação da Universidade de São Paulo. Em nove anos de trabalho, seu incentivo, respeito e orientação foram imprescindíveis para a finalização desse projeto de pesquisa (e de vida).

Ao meu orientador de iniciação científica, Prof. Dr. Luiz Octávio de Lima Camargo, por me inserir no mundo da pesquisa e, especialmente, por me encorajar a enfrentar os desafios de uma carreira acadêmica. Também, de forma especial, agradeço aos meus professores de graduação e queridos amigos Jaqueline Gomes da Silva e Cláudio Gravina, que com certeza fazem parte dessa história.

Aos professores Dr. João Sarmiento e Dr. Flávio Nunes por terem me propiciado um estágio doutoral de 11 meses muito produtivo e gratificante na Universidade do Minho, em Portugal.

Às professoras Dra. Adriana Bernardes da Silva e Dra. Neli Aparecida de Mello-Théry pelas preciosas contribuições no exame de qualificação do doutorado.

Ao Prof. Dr. Antonio Carlos Robert Moraes por ter me incentivado na banca final do mestrado a prosseguir com meus estudos na área da Política. E às professoras Dra. María Laura Silveira e Dra. Mónica Arroyo por serem exemplos de como é possível exercer com elegância, competência e humildade a carreira acadêmica.

Aos meus irmãos e irmãs, Fabiana, Virgínia, Juliano, Humberto e Priscila e ao meu sobrinho Henrique por serem meu porto seguro e os amores da minha vida; sou afortunada por tê-los como irmãos e grandes amigos. Quero agradecer de forma especial a minha irmã Fabiana pelo apoio em diversas ocasiões, especialmente, na

busca de importantes documentos e informações oficiais imprescindíveis à minha tese.

À minha tia Cristina pelo carinho de mãe e de tia coruja e pela importante presença em minha vida. E à minha tia Elisa, geógrafa, por me presentear com vários livros de sua biblioteca particular.

Aos meus amigos Mariana Guedes, Cristiane Barroncas, André Sabino, Sara Pugliese, Isabela Machado, Lena de Castro, Sílvia Pucci, e, especialmente, Thais Anastácio, Juliana R. de Lima, Enzo Todesco e Fábio Molina pela amizade verdadeira, pelo ombro, pelos abraços e pelos momentos de boteco, cafés, risadas, sambas e desabafos.

Aos que me acolheram de braços abertos, viabilizando meu trabalho de campo: em Brasília (DF), Fabiana e Guilherme Nadal; em São Luís (MA), Sandra, Felipe e Valdir Cutrim; em Belém (PA), Dora, Edna e Edvana Pinto; em Macapá (AP), Nadilson, Ana Paula e Marcélia Valente; em Manaus (MA), Lenise, Cristiane Barroncas e Jorge Costa Novo; em Boa Vista (RR), Marli e Coronel Barroncas; em Porto Velho (RO), Edson Cavalcante e Cléber Maurício de Lima; e, em Rio Branco (AC), Fabiana Raggi e Daniel Zen. O cafezinho de cada lar me deu força e ânimo para percorrer por 3 meses todos os estados da região da Amazônia Legal.

Ao Gustavo Fleury pela gentileza em confeccionar os mapas da tese.

Aos funcionários dos órgãos públicos e das empresas de consultoria que colaboraram com minha pesquisa, fornecendo importantes documentos e entrevistas.

Ao programa Erasmus Mundus pela bolsa de estágio doutoral na Universidade do Minho, concedida de setembro de 2010 a junho de 2011.

Ao CNPq pela concessão de bolsa de doutorado.

RESUMO

A Amazônia Legal, conhecida por sua dimensão territorial e pela magnitude e diversidade de seus recursos naturais, destaca-se como uma região estratégica para o Brasil, mas sua integração ao desenvolvimento socioeconômico nacional foi e continua sendo problemática e conflituosa. Na atualidade, ao menos no plano do discurso oficial, há a busca por modelos alternativos para o desenvolvimento da região, que sejam capazes de aliar a preservação dos recursos naturais com a geração de benefícios econômicos e sociais. O turismo, mais especificamente o ecoturismo, aparece nas políticas públicas dirigidas à região como parte importante desses modelos. Desta forma, consideramos relevante analisar as ações recentes do Estado voltadas à promoção do uso turístico de parcelas do território amazônico, tendo como principal objeto de análise o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, de 1996 a 2010. Partimos do pressuposto de que o Estado é, em última instância, quem legitima as formas de uso do território, sendo sua ação e inação contundentes no processo de produção do espaço. Ao analisar, entretanto, as particularidades da produção de políticas públicas de turismo, no âmbito do Proecotur, constatamos a presença de empresas de consultoria assumindo funções tipicamente estatais, sob os paradigmas da descentralização e do enxugamento do Estado, no período áureo das políticas neoliberais. A terceirização de competências públicas nos remeteu a incluir, em nosso estudo, a análise das instituições responsáveis pela gestão pública do turismo nos estados da Amazônia Legal, como também do processo de elaboração de políticas de turismo delegado às empresas de consultoria, fato que denominamos de “produção terceirizada de políticas públicas”.

Palavras-Chave: Estado; Políticas Públicas de Turismo; Terceirização; Empresas de Consultoria; Amazônia Legal.

ABSTRACT

Legal Amazon Region, known for its territorial dimension and the magnitude and diversity of its natural resources, stands out as a strategic region for Brazil. However, its integration into the national socioeconomic development still remains problematic and conflictive. Today, at least in which concerns to the official discourse, alternative models created to promote the region development have been improved, able to combine the preservation of natural resources to the generation of economic and social benefits. Tourism, specifically ecotourism, is mentioned in public policies as an important part of these models. Thus, we consider relevant to analyze recent government actions concerning to the promotion of tourism in certain portions of Amazon territory, taking, as our main case study, the Program for the Development of Ecotourism in Amazon (Proecotur), managed by the Ministry of Environment between 1996 and 2010. We assume that State is, ultimately, who legitimizes forms of land use, and its action and inaction compelling space production process. When considering, however, the specifications of public policy in the development of tourism within Proecotur, we could notice the presence of consulting firms assuming exclusive State functions, under the paradigm of decentralization and downsizing of the State, in a "golden period of neoliberalism. The outsourcing of public powers leaded us to include in our study the analysis of public institutions responsible for the management of tourism in the Amazonian states, as well as the process of developing tourism policies delegated to consulting firms, what we call "outsourced production of public policy".

Keywords: State; Tourism Public Policy; Outsourcing; Consulting Firms; Legal Amazon.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Localização do Bioma Amazônia, Amazônia Sul-Americana e Amazônia Legal.	31
Mapa 2. Rodovia Belém-Brasília (BR-010) e BR-364.....	35
Mapa 3. Aeroportos na Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2011).....	43
Mapa 4. Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal (SUDAM; OEA): Polos de Ecoturismo (1997).....	74
Mapa 5. Projeto Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil (EMBRATUR; IEB): Polos de Ecoturismo na Amazônia Legal (1997).....	75
Mapa 6. Unidades de Conservação Federais e Estaduais na Amazônia Legal (dez. 2010).	196
Mapa 7. Rota dos Voos Internacionais Regulares Diretos para a Amazônia Legal (2011).	214
Mapa 8. Rotas dos Voos Nacionais e Regionais Regulares Diretos na Amazônia Legal (2011).	215
Mapa 9. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos Administrados pela Infraero (2009).....	217
Mapa 10. Principais Portos da Amazônia Legal.	220

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Polos e Centros Turísticos definidos pelo I PTA.	46
Figura 2. Cobertura Vegetal e Desmatamento na Amazônia Legal (2009).....	58
Figura 3. Violência no Campo entre 2003 e 2006 na Amazônia Legal.	58
Figura 4. Polos Turísticos Consolidados, em Desenvolvimento e Potenciais da Amazônia Legal conforme PTA 1992-1995.....	70
Figura 5. Polos de Ecoturismo do Proecotur.	78
Figura 6. Modelo Simplificado de um Sistema Político.....	93
Figura 7. Fases do Ciclo Político – <i>Policy Cycle</i>	105
Figura 8. Fases da Elaboração dos Planos/Estratégias de Ecoturismo do Proecotur.	186
Figura 9. Unidades de Conservação Seleccionadas pelo Proecotur.....	198
Figura 10. Estágio de Desenvolvimento Turístico dos Destinos da Amazônia Legal.....	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. População e Taxa de Crescimento dos Estados e Territórios Federais da Amazônia Legal em 1970 e 1980.....	37
Tabela 2. Meios de Hospedagem nas Principais Cidades da Amazônia Legal em 1977.....	41
Tabela 3. Desembarque de Passageiros nos Principais Aeroportos da Amazônia Legal entre 1972 e 1979.	44
Tabela 4. Motivação de Viagem para a Amazônia Legal em 1976.....	44
Tabela 5. Previsão de Investimentos do I PTA.....	48
Tabela 6. Situação da Hotelaria na Amazônia Legal em 1977 e 1980 e as Metas do IPTA .	49
Tabela 7. Unidades de Conservação na Amazônia Legal (1959-2010).....	54
Tabela 8. Meta Orçamentária do PTA 1992-1995.....	69
Tabela 9. Execução Financeira do Proecotur com Recursos do BID durante a Fase I (em milhões de US\$).....	82
Tabela 10. Número de Questionários Realizados com os Servidores dos Órgãos Oficiais de Turismo.....	134
Tabela 11. Orçamento Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e Orçamento Executado pela EMBRATUR, MTur e União de 2000 a 2010 (em R\$).....	137
Tabela 12. Orçamento Executado pelos Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010 (em R\$).	141
Tabela 13. Orçamento Executado pelos Governos dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010 (em R\$).	143
Tabela 14. Participação dos OOTs da Amazônia Legal no Orçamento dos Respective Governos Estaduais de 2000 a 2010.	144
Tabela 15. Composição dos Recursos Humanos dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).....	151
Tabela 16. Formação dos Servidores dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).	154
Tabela 17. Folha de Pagamento de Pessoal dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).	154
Tabela 18. Orçamento Previsto para Consultorias na Fase I do Proecotur.	180
Tabela 19. Custo Total do Empréstimo do BID para a Execução da Fase I do Proecotur (US\$ 1.000,00).....	180
Tabela 20. Proporção dos Estados da Amazônia Legal ocupada por UCs e Terras Indígenas.	195
Tabela 21. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Amazônia Legal e Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).	204

Tabela 22. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).....	205
Tabela 23. Estimativa dos Investimentos do Prodetur Nacional nos Estados e Municípios da Amazônia Legal (em US\$).	207
Tabela 24. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos da Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2009).	212
Tabela 25. Origem e Destino das Viagens de Turismo Nacionais em % (2005).....	222

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Aeroportos na Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2011).....	42
Quadro 2. Proposta de Investimento do I PTA - Construção de Unidades Habitacionais em Hotéis.....	47
Quadro 3. Áreas Potenciais para Complexos Turísticos definidos pelo I PTA.....	47
Quadro 4. Áreas Especiais de Interesse Turístico propostas pelo I PTA.....	48
Quadro 5. Políticas Públicas de Turismo no Brasil – Velhos e Novos Paradigmas.	59
Quadro 6. Planos, Programas e Estudos que Influenciaram a Elaboração do Proecotur.	65
Quadro 7. Projetos do PPG-7 Relacionados ao Ecoturismo (Fase I: 1996-2003).	72
Quadro 8. Polos de Ecoturismo da Amazônia Legal – Proecotur.....	79
Quadro 9. Realizações da Fase I do Proecotur (2000-2010).	84
Quadro 10. Empresas de Consultoria que Realizaram Estudos, Estratégias e Planos de Ecoturismo na Fase I do Proecotur (2000-2010).....	86
Quadro 11. Empresas de Consultoria dos Três Principais Estudos do Proecotur: Recursos e Prazos.....	87
Quadro 12. Histórico dos Órgãos Oficiais de Turismo do Governo Federal Brasileiro.....	119
Quadro 13. Entidades de Turismo dos Governos dos Estados da Amazônia Legal Criadas na Década de 1970.....	122
Quadro 14. Histórico dos Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal. ...	124
Quadro 15. Órgãos Consultivos de Turismo dos Estados da Amazônia Legal.....	129
Quadro 16. Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal em 2000 e 2012.	131
Quadro 17. Temas Centrais nas Reformas dos anos 1990 e seus Mecanismos Institucionais.	159
Quadro 18. Empresas de Consultoria Contratadas no Âmbito do Proecotur para a Elaboração de Estudos, Planos e Estratégias.....	177
Quadro 19. Estudos, Planos e Estratégias de Desenvolvimento do Ecoturismo Elaborados na Fase I do Proecotur.....	182
Quadro 20. Principais Problemas Referentes à Elaboração dos Estudos e Planos do Proecotur.	185
Quadro 21. Unidades de Conservação Seleccionadas pelo Proecotur.....	197
Quadro 22. Planos Elaborados no Âmbito do Prodetur Nacional dos Governos Estaduais da Amazônia Legal.	207

Quadro 23. Rota dos Voos Internacionais Regulares Diretos para a Amazônia Legal (2011).	213
Quadro 24. Rota dos Voos Nacionais Regulares Diretos para Amazônia Legal (2011).	216

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de UH's na Amazônia Legal em 1977 e 1980.	50
Gráfico 2. Número de Passageiros Desembarcados nos Principais Aeroportos da Amazônia Legal de 1972 a 1979.....	51
Gráfico 3. Fluxo Mundial de Turistas (2000-2010).	61
Gráfico 4. Receita Mundial do Turismo (2000-2010).....	61
Gráfico 5. Fluxo Internacional de Turistas no Brasil (2000-2010).....	61
Gráfico 6. Receita do Turismo Internacional no Brasil (2000-2010).	61
Gráfico 7. Orçamento Previsto pela LOA e Orçamento Executado pelo Ministério do Turismo de 2003 a 2010.	138
Gráfico 8. Orçamento Previsto pela LOA e Orçamento Executado pela União de 2003 a 2010.....	139
Gráfico 9. Orçamento Previsto e Orçamento Executado pela EMBRATUR de 2003 a 2010.	139
Gráfico 10. Orçamento Executado pelos OOTs dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010.....	140
Gráfico 11. Orçamento Executado pelos Governos dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010.....	142
Gráfico 12. Principais Problemas dos Órgãos Oficiais de Turismo Segundo os Servidores Públicos.	147
Gráfico 13. Servidores Civis Ativos da Administração Federal de 1991 a 2010.	164
Gráfico 14. Despesas de Pessoal como Percentual da Arrecadação de 2002 a 2009.	165
Gráfico 15. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Amazônia Legal e Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).	205
Gráfico 16. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo por Macroregião (Total de 2003 a 2011).....	206
Gráfico 17. Número de Passageiros Desembarcados em Voos Nacionais (2009).	211
Gráfico 18. Número de Passageiros Desembarcados em Voos Internacionais (2009).....	211

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADAP	Agência de Desenvolvimento do Amapá
ADTUR	Agência de Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins
AMAZONASTUR	Empresa Pública de Turismo do Amazonas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
COFIE X	Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento e Orçamento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAMAZ	Conselho Nacional para a Amazônia Legal
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DETUR/RR	Departamento de Turismo da Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTC Amazônia	Grupo Técnico de Coordenação de Ecoturismo para a Amazônia Legal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEB	Instituto de Ecoturismo do Brasil
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MI	Ministério da Integração Nacional
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MTur	Ministério do Turismo

NGP/Proecotur	Núcleos de Gerenciamento do Programa Proecotur
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMT	Organização Mundial do Turismo
OOT	Órgão Oficial de Turismo
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PGC	Programa Grande Carajás
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo 1992-1995
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PONIAL	Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal
PPA	Plano Plurianual
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODEAM	Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira
PRODETUR Nacional	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
PRODETUR-NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PROVAM	Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos
PTA	Plano de Turismo da Amazônia
RADAM	Projeto Radar na Amazônia
SCA/MMA	Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDTUR/MT	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SETUR/AP	Secretaria Estadual do Turismo do Amapá
SETUR/MA	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão
SETUR/RO	Superintendência Estadual de Turismo do Estado de Rondônia
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UC	Unidade de Conservação

UGP/Proecotur	Unidade de Gerenciamento do Programa Proecotur
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 POLÍTICAS DE TURISMO PARA A AMAZÔNIA LEGAL: DE UMA ESTRATÉGIA DE OCUPAÇÃO E EXPLORAÇÃO A UM “MODELO ALTERNATIVO” DE DESENVOLVIMENTO.....	30
1.1 A AMAZÔNIA LEGAL NA AGENDA POLÍTICA DO ESTADO	32
1.2 O PRIMEIRO PLANO DE TURISMO DA AMAZÔNIA LEGAL	39
1.3 OS NOVOS PARADIGMAS DA GESTÃO DO TERRITÓRIO	51
1.4 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL	65
1.4.1 <i>Planos e Programas Antecedentes</i>	65
1.4.2 <i>O Desenho Final do Proecotur</i>	76
1.4.3 <i>A Participação das Empresas de Consultoria</i>	85
2 O ESTADO E AS DIMENSÕES DA POLÍTICA.....	89
2.1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL.....	99
2.2 DIMENSÃO PROCESSUAL E MATERIAL.....	104
2.3 DIMENSÃO TERRITORIAL.....	114
3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL	118
3.1 A HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO TURISMO NO BRASIL E NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL.....	118
3.2 UMA ANÁLISE DOS ÓRGÃOS OFICIAIS DE TURISMO (OOTs) DOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL	133
4 A PRODUÇÃO TERCEIRIZADA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO	156
4.1 O CONTEXTO POLÍTICO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	156
4.2 O AMPARO LEGAL DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	166
4.3 AS EMPRESAS DE CONSULTORIA NO PLANEJAMENTO DO TURISMO	171
4.4 A PRODUÇÃO TERCEIRIZADA DAS POLÍTICAS DE TURISMO NO ÂMBITO DO PROECOTUR.....	178
4.4.1 <i>A Fase I do Proecotur</i>	179
4.4.2 <i>As Etapas da Produção da Política Terceirizada</i>	186
5 O PROECOTUR E A AMAZÔNIA LEGAL NA PERIFERIA GEOGRÁFICA DOS FLUXOS TURÍSTICOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	194

5.1	<i>A Amazônia Legal no Mercado do Turismo Nacional e Internacional</i>	208
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	225
	REFERÊNCIAS	229
	ANEXO A – MODELO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	250
	ANEXO B – MODELO DE QUESTIONÁRIO	253
	ANEXO C – LISTA DE ENTREVISTADOS	255

INTRODUÇÃO

A ciência propõe-nos enunciados verificáveis, mas não verdades imutáveis (GRANGER, 1994, p. 101)

Ao se lançar no desafio de produzir uma pesquisa científica no campo da Ciência Geográfica é preciso ter em mente a necessidade de realizar escolhas teóricas e percorrer caminhos metodológicos coerentes para não produzir descrições impertinentes, explicações ingênuas e interpretações equivocadas do recorte da realidade em análise. Segundo Santos e Silveira (2004, p. 11), “escolher um caminho de método significa levar em conta diversas escalas de manifestação da realidade, de modo a encontrar as variáveis explicativas fundamentais”.

Mas essas escolhas nas Ciências Humanas vêm, segundo Moraes (2009), adquirindo uma postura fortemente individualista, com arranjos singulares afeitos a cada pesquisador, muitas vezes compostos por diálogos com correntes e autores díspares, alimentados em certa medida pela dificuldade de se localizar os fundamentos filosóficos de uma reflexão científica sobre a sociedade.

No extremo dessa situação, o importante é, por um lado, segundo Moraes (2009, p.2), não aceitar um “ecletismo implícito que no limite dissolve a própria discussão metodológica ao torná-la irrelevante em face da assimilação acrítica de proposições muitas vezes contrastantes e antagônicas” e, por outro, não utilizar o método como uma camisa de força ou como um dogma ao ponto de “fornecer ‘respostas’ metodológicas prontas para qualquer questão investigada”. E como alerta A. Silva (2005a, p. 182), “toda vez que partimos de ideias prontas não avançamos, pois, arrogantemente, nos imbuímos de respostas e não de perguntas”.

Em relação ao uso do método como dogma, convém destacar a afirmação de Moraes e Costa (1999, p. 30): “o compromisso do cientista só pode ser com o real. Quando a realidade observada não encontra correspondência nos pressupostos metodológicos, são esses que devem ser

revistos”. Nesse mesmo sentido Granger (1994, p. 98-99) alerta que uma teoria acerca dos fatos humanos está constantemente ameaçada, se não tomarmos o cuidado em não transformá-la em ideologia, substituindo os conceitos pelos mitos e as descrições pelas prescrições.

A função do método é possibilitar a compreensão da realidade e compreender, conforme Granger (1994, p. 108-109), “significa *integrar um fato ou uma lei num sistema de conceitos em que eles apareçam como resultando desse sistema*; mais geralmente, é mergulhar uma teoria numa teoria mais ampla (mais “compreensiva”), da qual ela se torna, então, um caso particular”.

Essa afirmativa de Granger nos remete às preocupações de Silveira (2000) ao propor um esquema de método para avançar na compreensão da contínua reorganização do espaço. Para a autora, o esquema deve ser inspirado em uma teoria maior, de pretensão universal, sendo chamado a descrever situações locais a cada momento histórico, realizando o caminho da universalidade à particularidade.

Esse seria o movimento da abstração para a concreção de acordo com Moraes (2009), em que “concretar é particularizar os universais abstratos, adicionando-lhes singularidades espaciais e temporais, localizando-os – por meio de relações e mediações – em termos históricos e geográficos”. Na Ciência Geográfica, segundo o autor, esse movimento se faz entre a “alta abstração da categoria ‘espaço’ ao preciso e objetivo conceito de ‘território’”, concebido como manifestação particularizada da valorização e apropriação do espaço por uma sociedade num dado momento da história.

Ao buscarmos, então, construir nosso esquema de método “personalizado” para responder a nossas inquietações sobre um recorte da realidade, levando em consideração as preocupações expostas, daremos o primeiro passo indicado por Silveira (2000, p. 22): “definir uma região limitada do real e saber o que nela buscamos”. Desta forma, apresentamos o recorte espacial, temporal e temático desta pesquisa.

Antes, convém destacar que o recorte já é, em si, uma questão de método, posto que o mesmo não existe como realidade empírica; trata-se de uma ferramenta de análise, partindo do pressuposto que apreender a totalidade

é um sonho impossível. Nesse sentido, Santos (2002, p. 114) afirmara que a ambição dos geógrafos deve ser a de propor uma visão totalizante do mundo, a partir de sua própria província do saber, ao invés de buscar apreender o real em sua totalidade - um antigo sonho dos filósofos.

O *recorte espacial* deste estudo corresponde à Amazônia Legal, uma região definida por lei pelo governo federal brasileiro, em 1953, para fins de planejamento, sendo composta por nove estados (a totalidade dos estados da região Norte, além do estado de Mato Grosso e parte do estado do Maranhão).

A extensão de seu território e a diversidade e grandeza de seus recursos naturais faz da Amazônia Legal uma região estratégica, como também um espaço de conflitos e disputas envolvendo interesses locais, regionais, nacionais e inclusive internacionais. Em contraste com sua riqueza natural, a região apresenta os menores indicadores sociais do país, tendo sido alvo de diversas (e polêmicas) políticas de desenvolvimento socioeconômico.

As dificuldades em se incorporar a região à dinâmica de desenvolvimento nacional é tema bastante discutido no meio acadêmico. Para Lourenço (2003), essas dificuldades devem-se ora ao modelo estabelecido, ora à falta de tecnologia ou capital, ou ainda pela opção político-territorial equivocada, que não conseguem superar os desafios presentes na região, como: grandes distâncias; concentração da ocupação e produção; e, vulnerabilidade intrínseca dos seus ecossistemas.

Os insucessos do modelo de inserção regional, segundo Lourenço (2003), remontam a quatro séculos de ocupação, das primeiras missões religiosas aos grandes projetos de desenvolvimento, vários deles, inclusive, com concepção, capital e tecnologia internacional.

A emergente preocupação com as chamadas “questões ambientais” e, principalmente, com as discussões sobre as mudanças climáticas do globo, nas últimas três décadas, recoloca a Amazônia numa posição de destaque.

A degradação ambiental, de acordo com Fleischfresser (2002), propiciou um potencial de mobilização que os problemas sociais não lograram atingir, nem mesmo quando os investimentos dos bancos de fomento multilaterais e bilaterais pretendiam “sanar” a pobreza, no período que abrangeu as décadas

de 50 até meados dos anos 80. Mais intensamente a partir da década de 90, a preocupação com a escala planetária dos problemas ambientais levou os governos dos sete países mais ricos (o chamado G7) a destinarem recursos, a fundo perdido, para a preservação das florestas tropicais brasileiras, influenciando e viabilizando políticas públicas nacionais na área ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente/1981 (PNMA), o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil/1992 (PPG7) e a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal/1995 (PONIAL) são, segundo Sansolo (2007, p. 66), exemplos de políticas de articulação envolvendo a ação política nacional e a cooperação internacional voltadas à preservação de recursos naturais. O Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), concebido em 1996 e lançado oficialmente pelo governo federal em 2000, é parte desse contexto.

O Proecotur, com um investimento inicial previsto de US\$ 213 milhões, financiado pelo governo brasileiro e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), é mais uma das iniciativas governamentais desenvolvidas no âmbito da cooperação internacional, que propõe “modelos alternativos” para o desenvolvimento da região amazônica. Isso significa, conforme Cruz (2003), introduzir na região, para e pelo turismo, um novo sistema de ações e um novo sistema de objetos que ressignificam o espaço amazônico orientado pela lógica de um uso turístico.

Ao propor uma política de turismo como o Proecotur, o governo federal induziu os governos dos nove estados da Amazônia Legal a selecionarem áreas prioritárias para o desenvolvimento do ecoturismo, denominadas de “polos de ecoturismo”. Esses polos seriam os espaços receptores dos investimentos do Programa, sobretudo em infraestruturas básica e turística, visando adequar os respectivos espaços às “necessidades” da demanda turística e inseri-los no mercado nacional e, principalmente, internacional do turismo de forma competitiva.

No âmbito do Proecotur, o órgão oficial de turismo (OOT)¹ de cada estado da Amazônia Legal ficou responsável pela elaboração dos respectivos planos de desenvolvimento dos polos de ecoturismo, enquanto o governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, incumbiu-se dos estudos de demanda, diagnóstico da oferta turística da região e por fim da *Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Legal*.

A elaboração desses documentos foi, entretanto, delegada às empresas de consultoria, revelando uma prática comum dos órgãos públicos, fenômeno que denominamos de “produção terceirizada da política pública” de turismo.

A terceirização de competências públicas nos instigou a examinar a estrutura institucional do Estado no setor do turismo e o papel das empresas de consultoria na elaboração de políticas públicas de turismo² que incidem ou incidirão sobre o território da Amazônia Legal, com vistas ao seu reordenamento.

No caso do Proecotur, um programa inicialmente previsto em duas fases - a primeira de planejamento (2000-2002), coordenada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), e a segunda de investimento (2003-2006), coordenada pelo Ministério do Turismo (MTur)-, teve a sua primeira fase estendida por 10 anos (2000-2010), acarretando sérios problemas para a continuidade do programa.

Destarte, questionamos os motivos para tamanho atraso na fase de planejamento, já que os governos envolvidos contrataram empresas especializadas para a elaboração dos estudos e planos. Além disso, perguntamo-nos: quais as responsabilidades dessas empresas nos êxitos e fracassos dessa política? Sob quais justificativas o Estado delega a outrem uma função tipicamente estatal?

¹ Denominados de Órgãos Oficiais de Turismo (OOTs) os órgãos públicos da Administração Pública Direta e as entidades da Administração Pública Indireta responsáveis pelos assuntos relativos à gestão pública do turismo.

² Entendemos por políticas públicas de turismo “um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território” (CRUZ, 2001, p. 40).

A partir desses questionamentos, chegamos à questão central condutora de nossa análise: como se tem desenhado a participação de empresas de consultoria na formulação de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal e quais os desdobramentos diretamente derivados dessa composição entre Estado e mercado na produção de políticas de turismo para o espaço regional amazônico?

Nossa hipótese é a de que ao terceirizar a elaboração da política pública de turismo, sob a justificativa da incapacidade técnica e da precariedade das instituições públicas, perpetua-se o despreparo do aparelho de Estado na elaboração como também na implementação e avaliação das políticas públicas de turismo, alimentando um ciclo vicioso. O Estado, ao se apresentar ineficiente na produção e implementação de políticas para o setor, promove a permanência da Amazônia Legal na periferia do mercado nacional e internacional do turismo, como também deixa de cumprir com seu papel no ordenamento da atividade turística, que vem se apropriando de parcelas do território amazônico.

Assim, o objetivo de nossa investigação foi analisar criticamente as ações recentes do Estado e das empresas de consultoria voltadas à produção de políticas de turismo para a Amazônia Legal, elegendo o Proecotur como estudo de caso e considerando as diferentes dimensões da vida política: institucional, processual, material e territorial.

Para isso, a pesquisa se assentou, basicamente, sobre dois eixos operacionais:

1. *Levantamento bibliográfico*, principalmente, referente à Estado, instituições públicas, terceirização, políticas públicas, empresas de consultoria, (eco)turismo, produção do espaço, território e Amazônia Legal. As leituras e os fichamentos foram realizados, sobretudo, nas bibliotecas da Universidade de São Paulo (USP), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em Belém, e da Universidade do Minho (UMinho), em Portugal, esta última durante estágio doutoral de setembro de 2010 a julho de 2011, viabilizado pelo programa *Erasmus Mundus*.

2. *Trabalho de campo* realizado em dois momentos percorrendo, ao total, as capitais dos nove estados da Amazônia Legal e do Distrito Federal. O primeiro trabalho de campo realizado em Brasília³ envolveu entrevistas e coleta de informações no Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, Ministério da Defesa, Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia (OTCA) e Universidade de Brasília (UnB). O segundo trabalho de campo⁴ objetivou coletar informações em todas as instituições públicas responsáveis pelo Proecotur, deste modo, foram revisitados o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo e visitados os órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal, tendo sido executados 145 questionários com servidores públicos e 42 entrevistas com presidentes, secretários e chefes de departamento dos OOTs e com docentes da Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Tocantins (UFT) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR). Por fim, foram realizadas entrevistas com dirigentes e consultores das empresas de consultoria contratadas para executar trabalhos no âmbito do Proecotur (lista de entrevistados em anexo).

O trabalho de campo foi imprescindível para que pudéssemos tratar do problema central de nossa tese, como também nos permitiu resgatar os primeiros programas de turismo emanados do governo federal destinados à Amazônia Legal. Destarte, verificamos que a primeira iniciativa do governo federal para promover o turismo na Amazônia Legal data de 1974, quando SUDAM e Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) preparam o Termo de Referência do processo licitatório para contratação da empresa de consultoria a ser encarregada da elaboração do *Primeiro Plano de Turismo da Amazônia* (I PTA); fato que comprova que a terceirização não é uma prática recente na administração pública brasileira.

³ Realizado de 19 de junho a 10 de julho de 2010, totalizando 22 dias.

⁴ Realizado de 26 de setembro a 22 de dezembro de 2011, totalizando 92 dias.

O I PTA foi lançado em 1978 e, apesar de sua execução parcial, inaugurou o uso do modelo de delimitação de polos de crescimento para planejar o desenvolvimento do turismo na região, aplicando o termo “polos de turismo”, seguindo o modelo do programa POLOAMAZÔNIA.

A partir do I PTA, os demais planos públicos federais de turismo para a região passaram a utilizar a nomenclatura “polos de turismo”, mesmo que a seleção dos espaços alvos desses planos não tenha se fundamentado em critérios claros e bem definidos, nem mesmo numa teoria específica de polos de crescimento. Nota-se, porém, a cada plano de turismo para a Amazônia Legal, a ampliação das áreas dos “polos de turismo” e muito pouco a consolidação dos mesmos.

O Proecotur, nesse cenário, configura-se como o maior programa de turismo para a Amazônia Legal, tendo em vista que delimitou 15 “polos de ecoturismo”, abarcando 32,5% do território regional. Para o planejamento desses polos, ou seja, para definir os problemas a serem remediados, as “vantagens locais” a serem exploradas, as ações estratégicas a serem adotadas, as metas a serem atingidas, e a definição do montante de recurso a ser investido, foram contratadas, conforme mencionado, empresas de consultoria, assunto que abordaremos de forma mais detalhada no primeiro capítulo.

Posteriormente, no segundo capítulo, expomos a base teórica que subsidia e conduz nossa pesquisa. Partimos do pressuposto de que o Estado exerce um papel central no processo de reordenamento do território, pois é quem, em última instância, legitima as formas de uso do território, sendo sua ação e inação contundentes nesse processo.

Para analisar, entretanto, o papel do Estado na produção de políticas de turismo para a Amazônia Legal, tomamos por base as três dimensões da vida política: a institucional (*polity*), a processual (*politics*) e a material (*policy*)⁵.

⁵ “Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na Ciência Política o emprego dos conceitos em inglês de ‘polity’ para denominar as instituições políticas, ‘politics’ para os processos políticos e, por fim, ‘policy’ para os conteúdos da política (...). Estas dimensões são evidentemente entrelaçadas e se influenciam mutuamente”. (FREY, 2000, p. 216)

De acordo com Frey (2000, p. 216), a dimensão institucional se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo; a dimensão processual tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões políticas; e por fim, a dimensão material refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo das decisões políticas.

A essas dimensões, acrescentamos a dimensão territorial, considerando a relevância do território para o Estado, visto que o mesmo é “suporte material primordial para o exercício do poder estatal e ocupa lugar de destaque nas estruturas, funções, estratégias e no conjunto das *policies* integradas e setoriais que o Estado formula e implementa” (COSTA, 2005, p. 9).

A partir de um estudo fundado nas quatro dimensões da vida política, no terceiro capítulo, iniciamos o exame da dimensão institucional da gestão pública do turismo, tendo como foco os órgãos públicos de turismo dos estados da Amazônia Legal, que se envolveram no gerenciamento do Proecotur, revelando as condições institucionais em que se dá a produção de políticas públicas. Nesse capítulo, apresentamos, primeiramente, o histórico da gestão pública do turismo no Brasil para contextualizar o processo de criação e extinção de órgãos públicos de turismo nos governos dos estados da Amazônia Legal e, em seguida, tratamos de evidenciar a posição que essas instituições ocupam na estrutura organizacional dos governos estaduais e os problemas referentes à gestão, ao quadro de servidores e à dotação orçamentária.

Ao examinar as condições institucionais, verificamos que a terceirização é amplamente utilizada na administração pública responsável pela gestão do turismo. Mas para sua análise, no quarto capítulo, situamos o fenômeno da terceirização no contexto da Reforma do Estado e das políticas neoliberais dos anos 1990, e revelamos as esquizofrenias da produção terceirizada das políticas de turismo, tendo como estudo de caso as políticas elaboradas no âmbito do Proecotur.

No quinto e último capítulo, tratamos da dimensão material e territorial da política, apresentando a situação e os resultados do programa em estudo e

as porções do território amazônico que Estado e empresas de consultoria definem inserir no mercado internacional e nacional do turismo. Por fim, realizamos uma análise sobre a atual posição da Amazônia Legal no mercado do turismo, a partir do exame dos sistemas de movimento e dos fluxos para a região.

1 POLÍTICAS DE TURISMO PARA A AMAZÔNIA LEGAL: DE UMA ESTRATÉGIA DE OCUPAÇÃO E EXPLORAÇÃO A UM “MODELO ALTERNATIVO” DE DESENVOLVIMENTO

Em princípio, por Amazônia se entenderiam todas as terras compreendidas na Bacia do Rio Amazonas⁶, mais extenso e caudaloso do planeta, ou então toda a área dominada pelo bioma Amazônia⁷, conhecida por deter a maior floresta tropical com a mais elevada biodiversidade do mundo.

Mas, em se tratando de Amazônia, é possível realizar diversos recortes, dependendo dos objetivos e critérios aplicados, tendo em vista sua complexidade, heterogeneidade e diversidade sociocultural, ambiental, econômica e política.

Para Becker (2008), há no mínimo três Amazônias a considerar: a região Norte do Brasil (compreendida pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), a Amazônia Legal (a região Norte mais os estados de Mato Grosso e parte do Maranhão) e a Amazônia Sul-Americana, a qual abrange oito países⁸ (Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e um território francês (Guiana Francesa).

Já para Santos e Silveira (2004), numa proposta de divisão regional do Brasil⁹ baseada na difusão do meio técnico-científico-informacional e nas

⁶ “Refere-se a uma área de aproximadamente 7 milhões de quilômetros quadrados que ocupa 25% da superfície da América do Sul, possui mais de mil rios e tributários e concentra 15% da água doce superficial não congelada do mundo” (MEIRELES FILHO, 2004).

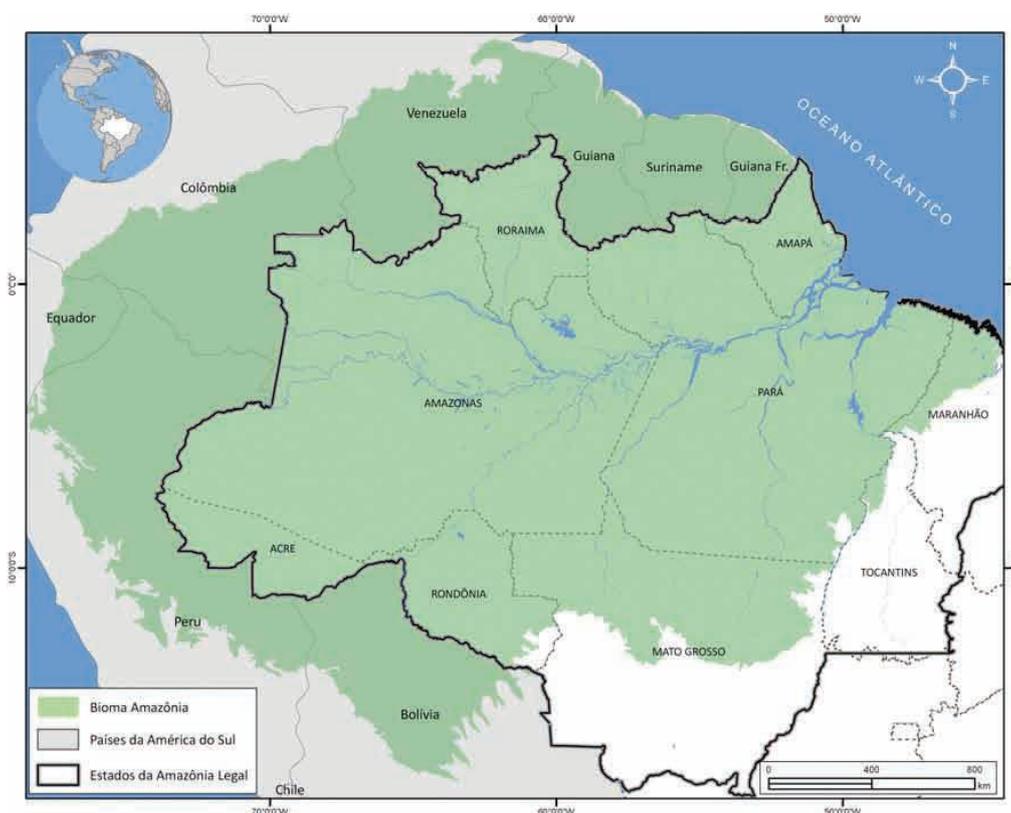
⁷ “O Bioma Amazônia estende por uma área de 6,4 milhões de quilômetros quadrados. Desse total, o Brasil abriga 63%, ou 4 milhões de quilômetros quadrados. Os 37% (2,4 milhões de quilômetros quadrados) restantes distribuem-se entre o Peru (10%), Colômbia (7%), Bolívia (6%), Venezuela (6%), Guiana (3%), Suriname (2%), Equador (1,5%) e Guiana Francesa (1,5%)”. (PEREIRA et al., 2010, p. 18).

⁸ Em 1978, esse grupo de países assina o Tratado de Cooperação da Amazônia, instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça do bioma Amazônia.

⁹ A proposta de divisão compreende: Região Concentrada (formada pelos estados do Sudeste e Sul), Nordeste, Centro-Oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins) e Amazônia.

heranças do passado, a Amazônia corresponde aos estados do Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Acre e Rondônia, que segundo os autores, constitui-se numa região de rarefações demográficas e baixas densidades técnicas.

Para nossa análise, adotamos o recorte espacial da Amazônia Legal (Mapa 1) por ser esta a área de abrangência das ações emanadas do governo federal brasileiro referentes ao reordenamento do território amazônico para o turismo.



Mapa 1. Localização do Bioma Amazônia, Amazônia Sul-Americana e Amazônia Legal.

Fonte: Pereira, et al., 2010, p. 18.

Nosso interesse em analisar de forma criteriosa as ações do Estado tocantes ao desenvolvimento do turismo na Amazônia Legal se deve ao fato de esta ser uma região alvo de políticas de fomento para o setor desde a década de 1970 até os dias atuais. Primeiramente, o turismo foi incluído nas estratégias do governo militar, ao ser considerado uma atividade capaz de auxiliar na ocupação e exploração econômica de uma região estratégica para a soberania nacional e para o crescimento e expansão da economia brasileira. Após uma série de eventos e mudanças de paradigmas políticos na década de

1980, o turismo foi inserido nas políticas públicas para a Amazônia Legal como uma atividade capaz de conciliar desenvolvimento social e preservação dos recursos naturais e, até mesmo, de mitigar os impactos socioambientais causados pelas políticas do período anterior.

Entretanto, mesmo antes de uma avaliação dos resultados dessas políticas, pode-se afirmar que as mesmas não foram capazes de inserir a região no mercado do turismo nacional e internacional como propunham seus objetivos e metas, a não ser de forma marginal e precária (como abordaremos no último capítulo).

Assim, o desafio inicial da presente pesquisa é compreender as políticas públicas de turismo no contexto das políticas públicas territoriais para a Amazônia Legal para, posteriormente, analisarmos as particularidades da gestão pública e da produção da política de turismo para a região.

Apresentamos, a seguir, de forma sucinta, a presença da Amazônia na agenda política do Estado, entre as décadas de 1940 a 1980, quando a região abriga uma série de grandes projetos, para compreender como o turismo fez parte da estratégia estatal desse período.

1.1 A Amazônia Legal na Agenda Política do Estado

A produção do espaço amazônico e o papel desempenhado pelo Estado nesse processo, no período do nacional desenvolvimentismo, iniciado por Getúlio Vargas¹⁰ e desestruturado no final do regime militar na década de 1980, já foi amplamente discutido por Oliveira (1987; 1988), Becker (1997a; 1997b; 1999; 2001; 2007; 2008), M. Souza (2009), Batista (2007), Mello (2006), Mello-Théry (2011), Kohlhepp (2002), Ab'Saber (2004; 2005), Gonçalves (2008), Machado (1997; 1999), Ianni (1979a; 1979b), entre diversos outros autores.

¹⁰ “O governo Vargas, a partir da década de 1930, é caracterizado pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento.” (MEDEIROS, 2001)

A vasta literatura sobre o assunto nos revela que os graves problemas socioambientais existentes na região não são exatamente frutos de uma ausência do Estado na Amazônia Legal, mas são em parte sequelas de sua ação planejada e arquitetada para a ocupação, exploração e domínio da maior porção do território nacional.

A onda de intervenções do Estado na região apresenta seus primeiros sinais em 1942, com o Acordo de Washington firmado entre Brasil e Estados Unidos, no intuito de reativar a produção da borracha¹¹ em larga escala na Amazônia e, assim, aumentar os estoques dos países aliados da II Grande Guerra¹². Mas a intenção de agir de forma mais efetiva na região surge com a Constituição de 1946, cujo artigo 199 torna constitucional a necessidade de elaboração de um plano de valorização econômica da Amazônia, para promover o desenvolvimento econômico e a integração da região sempre vista como a mais opaca, rarefeita, lenta e periférica¹³ do Brasil.

O cumprimento do artigo constitucional ocorre em 1953, durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), autarquia vinculada diretamente à Presidência da República, momento em que se institucionaliza a região da Amazônia brasileira (a partir de então, vulgarmente conhecida como Amazônia Legal)¹⁴.

¹¹ A borracha natural da Amazônia, derivada da coagulação do látex da seringueira (*Hevea brasiliensis*), era um produto que atendia a uma demanda internacional, devido ao estágio avançado da Revolução Industrial. “As fábricas americanas e europeias abriam suas linhas de produtos: bolas, cintos, espartilhos, suspensórios, ligas, molas para portas, capas impermeáveis, tapetes, cadeiras, sacos para água quente, salva-vidas. Uma indústria de miudezas domésticas para rápido consumo. Depois, pneumáticos para os veículos”. (M. SOUZA, 2009, p. 256). Porém, os seringais na Amazônia brasileira entram em estagnação, especialmente, pelo fato da borracha produzida nas colônias inglesas do Sudeste asiático entrar no mercado com grande produtividade e menores preços (OLIVEIRA; SCHOR, 2008, p. 65).

¹² Esta operação ficou conhecida como a “Batalha da Borracha”, em que, por meio do Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, cria-se o Banco de Crédito da Borracha, com participação acionária dos dois países.

¹³ Conforme terminologia proposta por Santos e Silveira (2004)

¹⁴ A Amazônia brasileira passou a ser comumente denominada de Amazônia Legal por ter seus limites definidos por dispositivos legais para fins de planejamento e ação governamental. Por meio da Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953, a Amazônia brasileira teve pela primeira vez seus limites definidos para ser a área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, correspondendo aos estados do Pará e do Amazonas, os territórios

A SPVEA, no entanto, enfrentou vários problemas desde seu primeiro ano, entre eles, conforme Pereira (2006, p. 104), alto interesse político no repasse de verbas¹⁵, abrangência do plano, falta de conhecimento sobre a região, insuficiência de pessoal qualificado, diferença entre a previsão orçamentária e sua efetiva execução. Desta forma, afirma BECKER (2007, p. 25), nesse período não foram executadas ações que de fato induzissem a um reordenamento do território amazônico.

No governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960), sob o *slogan* “cinquenta anos em cinco”, efetivamente iniciam-se mudanças no processo de produção do espaço amazônico com a abertura das primeiras estradas em direção ao interior do país e a execução do Plano de Metas, de forte orientação para os setores de energia, transporte e indústria de base¹⁶.

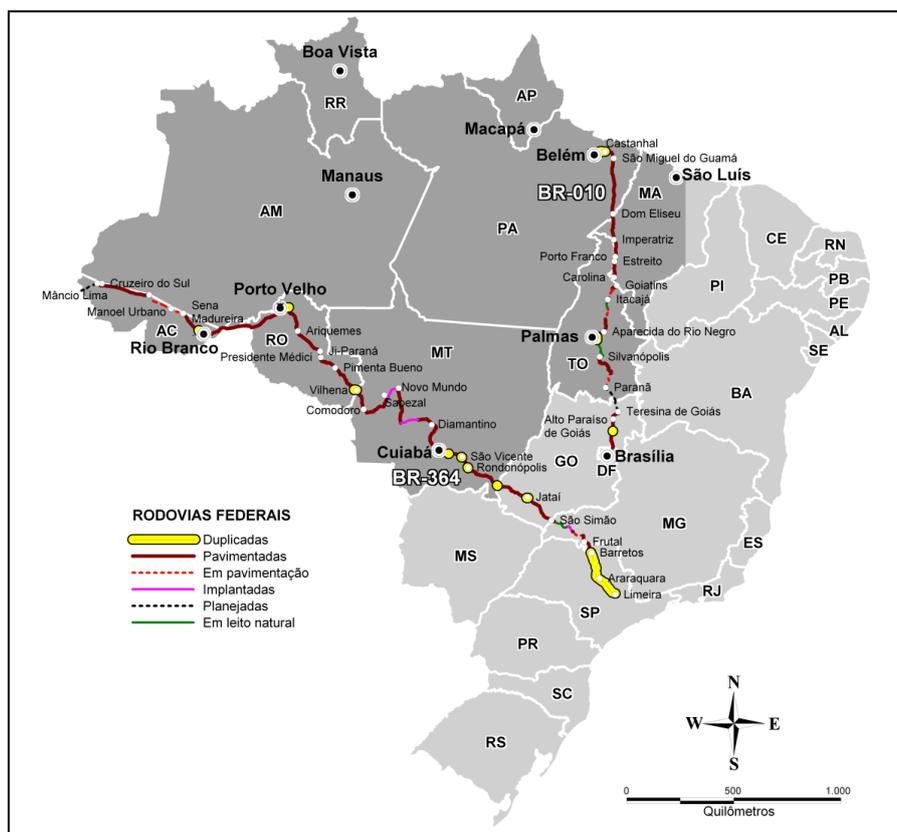
Com o propósito de garantir a segurança nacional, de povoar a Amazônia Legal e de ligá-la ao centro dinâmico brasileiro (MELLO, 2006, p. 24) foram construídas, no final da década de 1950, a rodovia Belém-Brasília (BR-

federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco, e ainda a parte do estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16°, do estado de Goiás a norte do paralelo de 13° e do estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44°. Posteriormente a Lei nº 2.731, de 17 de fevereiro de 1956, muda a denominação do Território Federal do Guaporé para Território Federal de Rondônia; a Lei nº 4.182, de 13 de fevereiro de 1962, dá ao Território Federal do Rio Branco a denominação de Território Federal de Roraima; e a Lei nº 4.070, de 15 de junho de 1962, eleva o Território do Acre à categoria de Estado. Com a Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, o estado do Mato Grosso do Sul é emancipado do estado do Mato Grosso e, todo o território deste último passa a pertencer à região da Amazônia brasileira. Com a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, o território federal de Rondônia é elevado a estado e depois, são os territórios federais de Roraima e do Amapá que passam à categoria de estado, com a Constituição Federal de 1988, a mesma que cria o estado do Tocantins (emancipado do estado de Goiás). Atualmente, sob a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, a configuração da Amazônia brasileira em vigor, compreende a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão na sua porção a oeste do meridiano 44°.

¹⁵ Nesse sentido, o Relatório Geral da SPVEA de 1964 (CAVALCANTI, 1967, p. 21) revela: “antes parecia uma grande agência pagadora [SPVEA], com seus recursos manipulados ao sabor de lamentável política regionalista de grupos, cada qual interessado em fazê-la instrumento de prestígio local, dividindo o Fundo de Valorização da Amazônia tão somente em razão de interesses pouco adequados aos superiores fins da instituição. Essa a razão pela qual afirmamos que, não obstante mais de dez anos de atuação na Amazônia, pouco se vê de concreto em termos de presença da SPVEA”.

¹⁶ O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: 1. Energia (com 43,4% do investimento total); 2. Transportes (29,6% dos recursos previstos); 3. Alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos); 4. Indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos); 5. Educação (3,4% dos recursos). E entre os setores industriais, o automobilístico foi o que mais recebeu incentivos. (ALMEIDA, 2004, p. 10)

010) e a rodovia BR-364, conectando os estados de São Paulo, Minas Gerais e Goiás aos estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre¹⁷.



Mapa 2. Rodovia Belém-Brasília (BR-010) e BR-364.

Fonte: Ministério dos Transportes, 2011.¹⁸

Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

Segundo Becker (2001, p. 137) ao formar uma grande pinça em torno da floresta amazônica, as duas rodovias acentuaram a migração em direção à região, elevando a população de 1 para 5 milhões, entre 1950 e 1960.

Mas é sob o governo da ditadura militar que a Amazônia Legal entra de fato para a agenda política como questão prioritária, sendo compreendida tanto como território estratégico para reforçar a soberania nacional e a posição do

¹⁷ Essas duas rodovias não só atraíram o interesse de empresários em adquirir terras na região, como ao mesmo tempo iniciaram o processo de apropriação de recursos naturais por grupos econômicos internacionais (M. SOUZA, 2009, p. 323). Além disso, conforme relata Ab'Saber (2005, p. 21), a rodovia Belém-Brasília, construída sem qualquer preocupação de previsão de impactos ecológicos e sociais, induziu a ocupação de terras devolutas, proporcionando posteriormente graves conflitos agrários.

¹⁸ Ministério dos Transportes, Banco de Informações e Mapas de Transportes (BIT). BR10 Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-010/gbr-010.htm>>; BR 364 Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/02-rodo/3-loc-rodo/loc-rodo/br-364/gbr-364.htm>>. Acesso em: dez. 2011.

Brasil na América Latina, como solução para as tensões sociais internas, decorrentes da expulsão de pequenos produtores do campo, no Nordeste e no Sudeste, devido à modernização da agricultura (BECKER, 2001).

É neste contexto que tem início a “Operação Amazônia”, incumbida de criar e modernizar importantes instituições para executar as estratégias militares e implantar as próteses no espaço amazônico necessárias à produção e circulação do capital: a SPVEA é substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹⁹, em 1966, tendo como finalidade planejar, executar e controlar a ação federal na Amazônia Legal; o Banco de Crédito da Borracha é transformado em Banco da Amazônia S.A. (BASA), assumindo o papel de agente financeiro da política do governo federal; e, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)²⁰ é instituída como o grande marco dos incentivos fiscais para atrair o interesse de agentes hegemônicos da economia.

Em 1970, sob o falso lema “integrar para não entregar” (OLIVEIRA, 1988), o governo federal lança o Programa de Integração Nacional (PIN) com a finalidade de financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da SUDAM para “promover sua mais rápida integração à economia nacional”²¹. Conforme o Decreto-Lei nº 1.106/70, a primeira etapa do PIN tinha como prioridade máxima a construção

¹⁹ Conforme a Lei nº 5.173, de 12 de outubro de 1966.

²⁰ Apesar da Zona Franca de Manaus (ZFM) ter sido criada pela Lei nº 3.173 de 1957 e regulamentada pelo Decreto nº 47.757 de 1960 não chegara a ser efetivamente operacionalizada em razão de seus poucos incentivos (PEREIRA, 2006, p. 106). Somente a partir do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Zona Franca de Manaus entra efetivamente em operação, sendo criada a SUFRAMA como sua instituição gestora. Conforme art. 1 do referido diploma legal, a ZFM é definida como “uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos”.

²¹ Segundo o INPE (2001, p. 5), este período envolveu investimentos em cerca de 12.000 km de estradas, 5.110 km de redes de comunicação, redes de distribuição de energia elétrica, construção de hidrelétricas e levantamento dos recursos naturais de uma área de 5 milhões de km².

das rodovias Transamazônica²² e Cuiabá-Santarém (BR 163).

À época, sob o *slogan*: “há terra para todos na Amazônia”, o governo impulsiona uma migração em massa para a região (KOHLHEPP, 2002), tanto que, entre as décadas de 1970 e 1980, a Amazônia Legal apresentou sua maior taxa média anual de crescimento populacional (4,43% ao ano), bem acima da média nacional (2,48% ao ano), elevando sua população de 7 milhões, em 1970, para 11 milhões de habitantes em 1980 (Tabela 1)²³.

Tabela 1. População e Taxa de Crescimento dos Estados e Territórios Federais da Amazônia Legal em 1970 e 1980.

Estado/Território Federal	1970	1980	Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual (%)
Acre	216.200	301.628	3,39
T. F. Amapá	114.687	175.634	4,35
Amazonas	955.394	1.430.314	4,12
Maranhão*	2.997.576	4.002.679	2,93
Mato Grosso	601.042	1.141.236	6,62
Pará	2.161.316	3.411.235	4,67
T. F. Rondônia	113.659	492.744	15,80
T. F. Roraima	40.915	79.078	6,81
Amazônia Legal	7.202.759	11.036.528	4,43
Brasil	93.215.311	119.061.470	2,48

Obs: *Estão sendo considerados todos os municípios do estado do Maranhão.

O estado do Tocantins não está incluso na tabela, pois foi criado em 1988.

Fonte: IBGE, 1970; 1980.

Organização: Carolina Todesco.

Conforme Satler et al. (2009, p. 21), em 1970 havia apenas 20 municípios com população superior a 50 mil habitantes, 5 com mais de 100 mil habitantes e 239 (72% dos municípios da região) com população inferior a 20 mil, e em 1980, a Amazônia Legal já dispunha de 12 municípios com mais de 100 mil habitantes e 31 municípios com população entre 50 e 100 mil. Tais dados indicam não apenas o crescimento demográfico na região, mas também a complexificação de sua rede urbana.

²² A Transamazônica foi planejada para ser uma rodovia pavimentada de 8.000 Km ligando a região Norte e Nordeste brasileiro com o Peru e Equador, no entanto, em grande parte a rodovia nunca foi pavimentada, sendo finalizada no município de Lábrea no estado do Amazonas com cerca de 4.000 Km.

²³ Os Territórios Federais de Rondônia e de Roraima e os estados do Mato Grosso e do Pará apresentaram as maiores taxas geométricas de crescimento anual, sendo estes, com exceção de Roraima, alvos dos projetos de colonização.

Em 1974, especialmente devido à crise do petróleo²⁴, o governo cancela investimentos na região e adota, no âmbito do planejamento regional, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), “com a finalidade de promover o aproveitamento integrado das potencialidades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais, em áreas prioritárias da Amazônia”²⁵. Essa foi uma estratégia espacialmente seletiva que pretendia canalizar os investimentos para quinze polos, cada qual especializado em determinadas atividades de produção²⁶.

Assim como os programas para a região Nordeste (POLONORDESTE) e para a região do Cerrado (POLOCENTRO), o POLAMAZÔNIA é fruto de um paradigma que orienta o planejamento regional e nacional, segundo o qual “a ideia de desenvolvimento polarizado, formulada por Perroux²⁷, a partir dos anos 1950, e que já se acreditava estar ‘aposentada por invalidez’ foi recuperada – vestida com nova roupagem – e adaptada a um novo contexto” (BURSZTYN, 1985, p. 110).

Nas décadas de 50 a 70, conforme Uderman (2008, p. 233), em diversas regiões do mundo, formuladores de políticas públicas dedicados à busca de ferramentas para solucionar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual propuseram políticas de desenvolvimento regional fundamentadas no conceito de polos de crescimento, supostamente dotados de grande potencial de irradiação, e na dinâmica de atração de investimentos apoiando-se numa visão intervencionista do Estado.

²⁴ De acordo com o Ministério de Minas e Energia (MME) (s.d.), nos dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, o Brasil sofreu o impacto da elevação dos preços, principalmente porque havia uma forte dependência, materializada na importação de 80% do óleo bruto consumido no país. A partir de então, o país adotou duas estratégias para contornar a crise: investimentos para aumento da produção doméstica de petróleo e a implementação do Proálcool, programa de substituição de combustíveis derivados de petróleo.

²⁵ Conforme Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974.

²⁶ Investidores de capital nacional e internacional foram atraídos por reduções consideráveis de taxas tributárias, de forma que, segundo Kohlhepp (2002, p. 39) bancos, companhias de seguro, mineradoras e empresas estatais, de transportes ou de construção de estradas investiram na devastação da floresta tropical para introduzir grandes projetos de criação de gado.

²⁷ Para F. Perroux (1967, p. 164), “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”.

No mesmo período do POLOAMAZÔNIA, sob o mesmo modelo de planejamento, por delimitação de polos de crescimento, SUDAM e EMBRATUR definem a *primeira política de turismo para a Amazônia Legal*.

1.2O Primeiro Plano de Turismo da Amazônia Legal

O desenvolvimento do turismo foi considerado parte das estratégias do governo militar para a ocupação territorial da Amazônia Legal, que lança, em 1978, o I Plano de Turismo da Amazônia (I PTA), organizado pela SUDAM com apoio técnico da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)²⁸, criada pelo Decreto-Lei nº 55 de 1966 - momento em que o “turismo começa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação” (CRUZ, 2001, p. 49).

Em 1977 é estabelecida uma cooperação técnico-financeira entre a SUDAM e a EMBRATUR, para a elaboração e execução do I PTA, o qual é apresentado com os seguintes objetivos: a - contribuir para uma ocupação territorial ordenada da Amazônia; b – participar no desenvolvimento econômico e social da região; c – defender e valorizar os recursos naturais e o seu patrimônio histórico-cultural (SUDAM, 1978a, p. 29).

Cabe destacar que os dois primeiros objetivos estão plenamente de acordo com os paradigmas das demais políticas para a região, produzidas durante o regime militar; já o terceiro, indica a influência dos primeiros debates em âmbito mundial sobre questões ambientais, tal como a Conferência de Estocolmo realizada em 1972, a qual repercutiu na criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente²⁹ (SEMA), em 1973.

²⁸ O Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, cria o Conselho Nacional de Turismo e a EMBRATUR, com a competência de “fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria de turismo, na forma que for estabelecida nas resoluções do Conselho Nacional de Turismo”.

²⁹ A Secretaria Especial do Meio Ambiente foi criada pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, vinculada ao Ministério do Interior.

O início dos trabalhos para a elaboração do I PTA data de 1974, quando SUDAM e EMBRATUR elaboraram o Termo de Referência³⁰ para a contratação da empresa de consultoria a ser encarregada da elaboração do plano. Nesse documento, as respectivas instituições expõem que “as reais potencialidades da Amazônia vão depender, essencialmente, do esforço que o governo brasileiro se disponha a fazer em prol do turismo na região” (SUDAM; EMBRATUR, 1974, p. 2-3), considerando duas possibilidades:

- a) Esforço limitado voltado para o aproveitamento dos polos emissores internos e de países vizinhos;
- b) Amplo esforço, voltado essencialmente para a conquista do mercado norte-americano e, subsidiariamente, para o mercado interno e de países vizinhos. (SUDAM; EMBRATUR, 1974, p. 3)

Desta forma, a empresa contratada deveria elaborar o I PTA em duas etapas: 1. “planejamento do turismo interno e de vizinhança” e 2. “planejamento do grande turismo internacional”.

Para a primeira etapa, ou seja, visando a demanda de turismo nacional e de países vizinhos, os órgãos previam investimentos financeiros moderados, concentrados na criação de estrutura de apoio ao longo das rodovias recentemente abertas ou em construção (Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Santarém, Belém- São Luís, Manaus - Fronteira com a Venezuela e Guiana, Manaus-Humaitá-Porto Velho, Humaitá-Lábrea-Rio Branco, Rio Branco-Fronteira com o Peru, Macapá-Oiapoque e Perimetral Norte) e no aumento da infraestrutura de recepção e de serviços complementares.

Os polos receptores selecionados, nessa primeira etapa, seriam as cidades de Manaus, Belém e Santarém, por já contarem com uma infraestrutura urbana que serviria de apoio à atividade. Entretanto, nesse caso, SUDAM e EMBRATUR (1974, p.4) avaliam que “a atividade turística poderá ser economicamente significativa para as populações locais, mas não terá qualquer significado de monta para a economia nacional”.

Para a segunda etapa, o objetivo consistia na “captação de parcela do

³⁰ Termo de Referência de processo licitatório é o documento elaborado pelo órgão requisitante que deve conter a caracterização do objeto a ser licitado, com todas as especificações, como a definição dos métodos e prazo de execução.

turismo norte-americano orientado para o Caribe”, todavia, esse público não seria “atraído pelos polos urbanos do ecúmeno amazônico”, ele deveria ser orientado para os “grandes rios da área que, por sua beleza e características naturais, sejam capazes de interessar ao visitante estrangeiro que normalmente se dirigiria para o Caribe” (SUDAM; EMBRATUR, 1974, p. 5).

De modo antagônico ao lema do governo militar “integrar para não entregar”, mas convergente com as políticas voltadas para a região, SUDAM e EMBRATUR (1974, p. 5) afirmam:

É óbvio que tal tipo de programa deve ser pensado em termos de alguns milhares de acomodações e muitos milhares de turistas afim de que se possa viabilizar a infraestrutura de apoio necessária. É óbvio, igualmente, que o empreendimento ficará a cargo do Governo Federal que deverá levá-lo adiante em associação, ou acordos firmes, com grupos hoteleiros internacionais, agentes de viagem americanos e empresas transportadoras.

Assim, evidencia-se a priorização da demanda internacional de turistas e o interesse em atrair investimentos externos dos setores privados, principalmente do setor hoteleiro.

À época, Manaus e Belém dispunham respectivamente de 22 e 10 estabelecimentos de hospedagem, representando juntos 56% do total disponível na Amazônia Legal (Tabela 2).

Tabela 2. Meios de Hospedagem nas Principais Cidades da Amazônia Legal em 1977.

Aposentos	Manaus (AM)	Belém (PA)	São Luís (MA)	Santarém (PA)	Macapá (AP)	Rio Branco (AC)	Porto Velho (RO)	Boa Vista (RR)	Cuiabá (MT)	Total
Luxo	358	0	112	0	0	0	0	0	0	470
Primeira classe	352	483	64	121	0	42	53	0	90	1.205
<i>Standard</i>	543	401	196	38	61	107	93	73	308	1.820
N. de Aposentos	1.253	884	372	159	61	149	146	73	398	3.495
% de Aposentos	35,9%	25,3%	10,6%	4,5%	1,7%	4,3%	4,2%	2,1%	11,4%	100%
N. de Estabelecimentos	22	10	5	3	3	4	3	2	5	57
% de Estabelecimentos	38,6%	17,5%	8,8%	5,3%	5,3%	7,0%	5,3%	3,5%	8,8%	100%

Fonte: SUDAM, 1978a, p. 48-49.

Organização: Carolina Todesco.

Em 1978, dois anos após a inauguração do Hotel Tropical de Manaus, pertencente ao grupo Varig, a maior companhia aérea nacional, à época, começa a operar voo direto de Manaus a Paris (ANDRADE; TAVARES, 2012);

também ficam disponíveis para os norte-americanos voos diretos de Miami a Belém e Manaus, assim como para os sul-americanos de Caiena (Guiana Francesa), Paramaribo (Suriname) e Lima (Peru) voos para Manaus.

As rotas acima mencionadas foram possibilitadas a partir da década de 1970 justamente porque a construção de aeroportos também fez parte da estratégia de ocupação da Amazônia Legal. Dos 18 aeroportos administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)³¹ localizados na Amazônia Legal, 3 foram inaugurados entre as décadas de 1930 e 1960, 10 foram inaugurados na década de 1970, 3 no início dos anos 1980 e apenas 2 a partir dos anos 1990 (Quadro 1, Mapa 3).

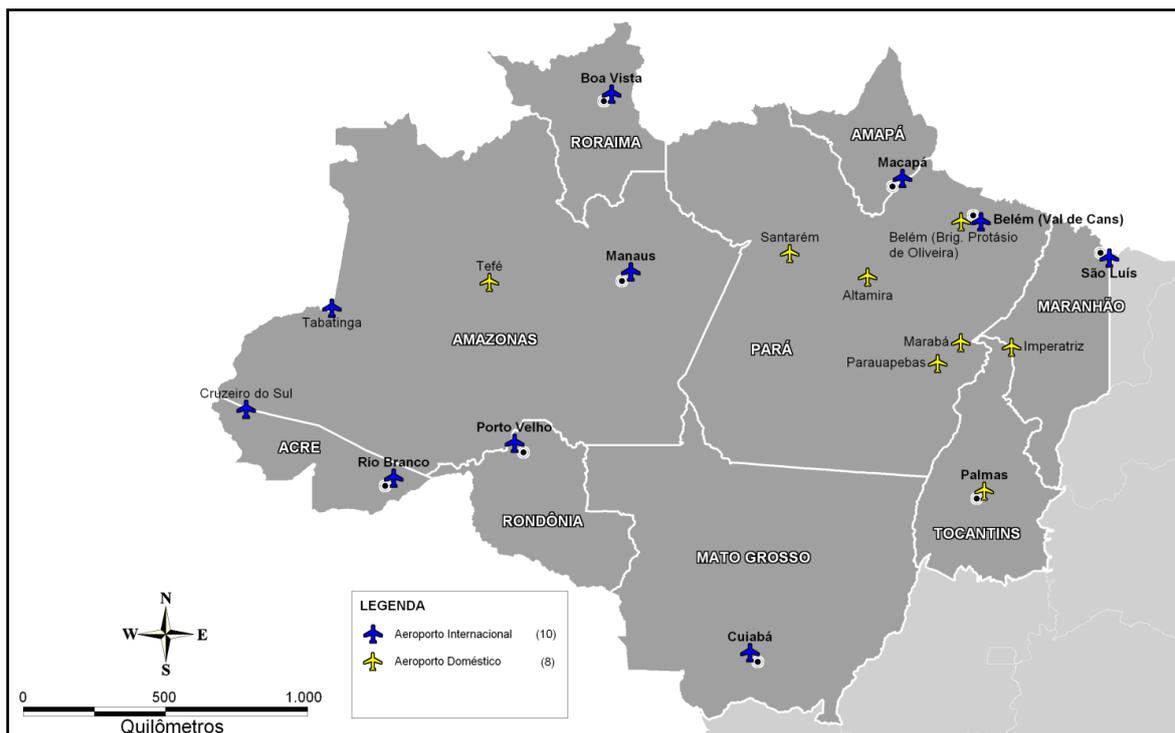
N.	Aeroporto	Município	Estado	Ano de Inauguração
1	Aeroporto Internacional Marechal Rondon	Cuiabá	Mato Grosso	1938
2	Aeroporto Internacional Marechal Cunha Machado	São Luís	Maranhão	1942
3	Aeroporto Internacional Val de Cans	Belém	Pará	1959
4	Aeroporto Internacional de Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul	Acre	1970
5	Aeroporto Internacional Governador Jorge Teixeira de Oliveira	Porto Velho	Rondônia	1973
6	Aeroporto Internacional Atlas Brasil Cantanhede	Boa Vista	Roraima	1973
7	Aeroporto Prefeito Renato Moreira	Imperatriz	Maranhão	1973
8	Aeroporto Internacional Alberto Alcolumbre	Macapá	Amapá	1974
9	Aeroporto Internacional Eduardo Gomes	Manaus	Amazonas	1976
10	Aeroporto Brigadeiro Protásio de Oliveira	Belém	Pará	1976
11	Aeroporto Maestro Wilson Fonseca	Santarém	Pará	1977
12	Aeroporto de Marabá	Marabá	Pará	1978
13	Aeroporto de Altamira	Altamira	Pará	1979
14	Aeroporto Internacional de Tabatinga	Tabatinga	Amazonas	1980
15	Aeroporto de Tefé	Tefé	Amazonas	1980
16	Aeroporto de Carajás	Paraupébas	Pará	1981
17	Aeroporto Internacional de Rio Branco	Rio Branco	Acre	1999
18	Aeroporto Brigadeiro Lysias Rodrigues	Palmas	Tocantins	2001

Quadro 1. Aeroportos na Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2011).

Fonte: Infraero, Aeroportos.³²
Organização: Carolina Todesco.

³¹ A Infraero é uma empresa pública, constituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea.

³² Disponível em: <<http://www.infraero.com.br/index.php/br/aeroportos.html>>. Acesso em: jan. 2011.



Mapa 3. Aeroportos na Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2011).

Fonte: Infraero, Aeroportos³³.
Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

A implantação desses objetos técnicos foi imprescindível para o fomento do turismo em *porções específicas* do território amazônico, visto a importância deste tipo de infraestrutura para o acesso à região, considerando suas dimensões e características geográficas. Dados da SUDAM (1985) mostram que, em 1972, desembarcaram nos principais aeroportos da Amazônia Legal 455.283 passageiros, e em 1979 a região recebera mais que o dobro, 1.074.964 (Tabela 3), sendo 58% destinados a Manaus e Belém.

Nesse contexto, há que se destacar a posição dessas duas capitais na embrionária rede urbana da Amazônia Legal. Cabe lembrar que entre 1900 e 1935, 13 portos fluviais e marítimos foram construídos no Brasil, dentre eles, um em Manaus e outro em Belém, planejado com cais, avenidas, linhas férreas, casas de máquinas e edifícios complementares (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 38), concentrando os investimentos em infraestrutura urbana e de acesso, possibilitados pela riqueza gerada pela exportação da borracha, que teve sua fase áurea de 1880 a 1914.

³³ Disponível em: <<http://www.infraero.com.br/index.php/br/aeroportos.html>>. Acesso em: jan. 2011.

Tabela 3. Desembarque de Passageiros nos Principais Aeroportos da Amazônia Legal entre 1972 e 1979.

Cidades	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Belém	159.681	183.978	188.304	188.638	215.977	252.565	294.495	303.323
Santarém	27.517	24.898	31.334	41.423	41.605	31.537	52.369	55.208
Manaus	130.090	172.508	191.318	205.497	228.031	226.859	275.310	316.330
São Luís	46.543	53.383	56.513	55.049	69.247	71.932	75.411	83.807
Macapá	15.636	23.683	27.808	30.217	35.078 ⁽²⁾	35.750	38.149	42.909
Porto Velho	23.991	34.115	35.673	38.088	55.120 ⁽²⁾	36.752	42.314	50.647
Rio Branco	-	-	25.767	26.278	31.707 ⁽³⁾	31.537	42.040	43.944
Boa Vista	⁽¹⁾ 2.393	14.770	17.157	18.616	23.071	16.469	15.185	18.376
Cuiabá	49.432	70.925	79.184	76.842	93.617	112.023	144.031	160.420
Total	455.283	578.260	653.058	680.648	793.453	815.424	979.304	1.074.964

¹ Tráfego iniciado em novembro de 1972; ² Dados relativos a 10 meses. ³ Dados relativos a 7 meses.

Fonte: SUDAM, 1985, p. 43.

Posteriormente, destaca-se o papel da Zona Franca de Manaus como indutora de fluxos de pessoas para a capital do Amazonas. Em 1960, Manaus tinha 173.703 hab., em 1970, passou para 312.160 hab. (FONSECA; CORRÊA, 1972) e, em 1980, para 633.392 hab. (IBGE, 1980), atraídos principalmente pelas atividades industriais e comerciais da ZFM.

Na década de 70, a ZFM também passou a atrair um fluxo turístico doméstico, segundo a SUFRAMA³⁴, estimulado pela venda de produtos cuja importação estava proibida no restante do país. Mas, ainda assim, a motivação das viagens para os destinos da região era predominantemente de negócios e serviços, como revela pesquisa do I PTA realizada junto aos meios de hospedagem das capitais dos estados da Amazônia Legal (Tabela 4).

Tabela 4. Motivação de Viagem para a Amazônia Legal em 1976.

Motivação	%
Negócios	67,0
Turismo	19,0
Congressos/Convenções	4,0
Estudos	0,2
Outros	9,8
Total	100%

Fonte: SUDAM, 1978a, p. 117.

O desafio do I Plano de Turismo da Amazônia era, portanto, conseguir

³⁴ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: out. 2011.

e elevar a porcentagem e o número de viagens motivadas a lazer para a região, visando especialmente, como já mencionado, a demanda de turistas norte-americanos³⁵, como também de europeus, a serem atraídos pela imagem da Amazônia que deveria “continuar a ser centrada sobre o *exotismo* – o rio e a floresta” (SUDAM, 1978b, p. 62).

A SUDAM tinha conhecimento das dificuldades para atingir esse objetivo:

Ora, a região Amazônica, na sua extensão e dispersão de recursos, com dificuldades infraestruturais de várias ordens setoriais, apresenta um problema na relação oferta-demanda, quanto à forma de levar a demanda até a oferta e concentrar racionalmente o “produto turístico” em locais de consumo com o mínimo de dificuldades, quanto à acessibilidade, conforto, segurança, custos e tempo. (SUDAM, 1978a, p. 107)

Sendo assim, o I PTA concentra os investimentos “em áreas que mais rapidamente respondam à demanda e permitam uma racional redistribuição de efeitos em outras áreas pré-selecionadas” (SUDAM, 1978a, p. 107). Portanto, do mesmo modo como as atividades agropecuárias e agrominerais, a atividade do turismo na Amazônia Legal foi planejada por delimitação de polos, denominados polos turísticos, na tentativa de induzir uma atividade econômica nos espaços selecionados e promover, por meio de investimentos, “o desenvolvimento onde não se produz espontaneamente” (PERROUX, 1967).

Para definir os polos de turismo foi dada preferência aos lugares com melhor concentração de equipamentos e serviços de turismo e de infraestrutura urbana e serviços em geral, tais como hospitais, farmácias, bancos, policiamento, correios, supermercados, oficinas, entre outros (SUDAM, 1978a, p. 108).

Interessante observar que a condição da infraestrutura urbana é preponderante na definição dos espaços a serem promovidos como destinos turísticos, mesmo aqueles com o apelo para o exotismo como fórmula de atração, baseado no trinômio rio-floresta-fauna. Isso se deve a importância da infraestrutura urbana no suporte à atividade turística, pois como expõe Yázigi

³⁵ Conforme o I PTA (SUDAM, 1978b, p. 75), a previsão da demanda potencial era de 99.450 turistas internacionais em 1985, oriundos 45% dos EUA, 35% da Europa, 10% da América Latina e 10% de outros lugares.

(2009, p. 54) “até nas práticas ecológicas, ou se passa por cidades ou se acaba urbanizando os pontos de apoio de trajeto”.

A seleção dos “polos e centros turísticos prioritários” foi realizada por meio de uma hierarquização da potencialidade do uso turístico dos recursos naturais e culturais, infraestrutura urbana e turística³⁶. Assim, foram selecionados como polos de turismo: Manaus, Belém, Santarém e São Luís - dispostos em linha horizontal e localizados à margem do rio Amazonas, com exceção de São Luís. E como centros turísticos: as capitais dos estados do Acre e de Mato Grosso, e, à época, as capitais dos territórios federais de Rondônia, Roraima e Amapá, todas localizadas em região de fronteira (Figura 1).

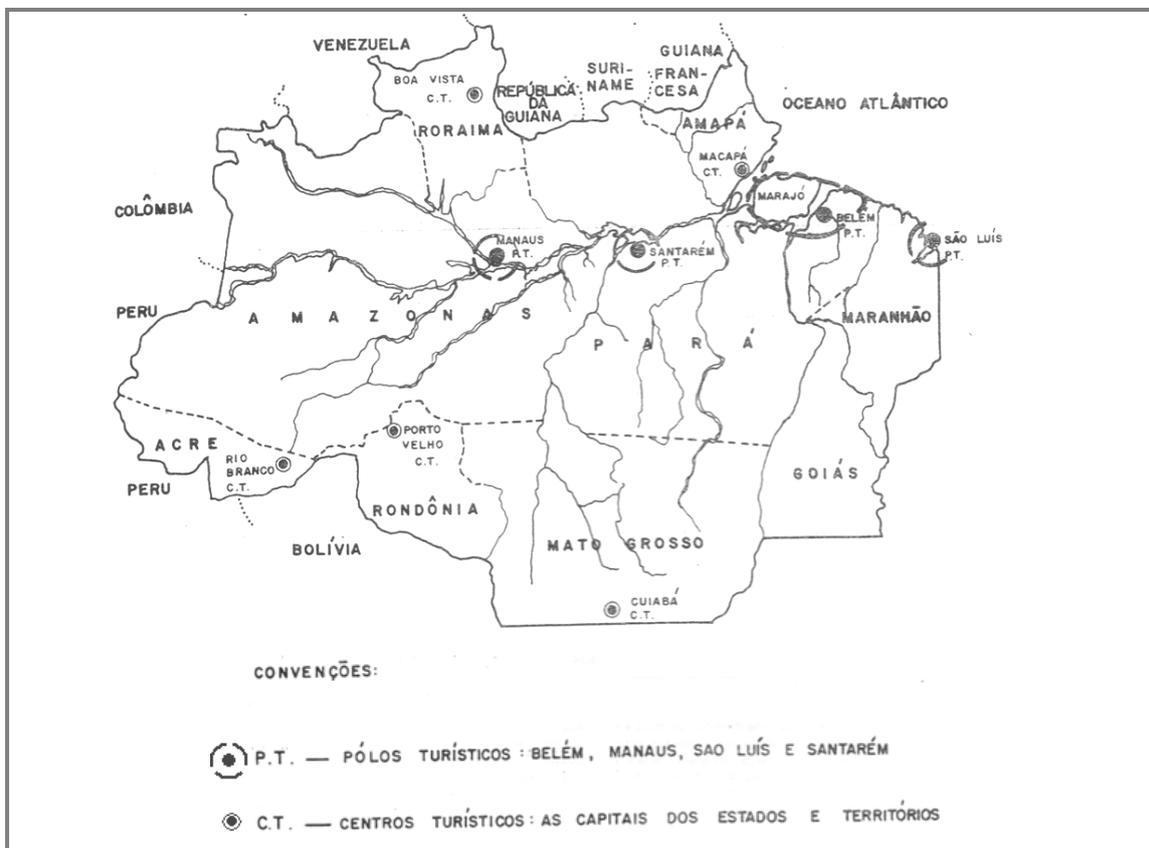


Figura 1. Polos e Centros Turísticos definidos pelo I PTA.

Fonte: SUDAM, 1978a, p. 47.

³⁶ No I PTA foram avaliados no item *recursos naturais*: acessibilidade, equipamentos e serviços de apoio no local do atrativo natural. No item *recursos culturais*: folclore, festas populares e religiosas, artesanato e gastronomia. No item *infraestrutura urbana*: esgoto sanitário, abastecimento de água, saúde pública, comunicação, energia elétrica e iluminação pública, infraestrutura de acesso e transporte. E no item *equipamentos e serviços turísticos*: meios de hospedagem, restaurantes, atividades noturnas, equipamentos de lazer e informação turística.

Os polos, nesse caso, são considerados áreas prioritárias para a promoção do turismo por conterem as melhores condições urbanas e de acesso e por serem considerados capazes de dispersar os fluxos turísticos para áreas vizinhas, e centros turísticos são considerados destinos pontuais, sem poder de irradiação da atividade e, portanto, secundários na captação dos investimentos, principalmente em meios de hospedagem como mostra o Quadro 2.

Polos e Centros	Unidades Habitacionais		Total
	Área Urbana	Área não Urbana	
<i>Polos</i>	1.350	800	2.150
Manaus	800	500	1.300
Belém	400	300	700
São Luís	100	-	100
Santarém	50	-	50
<i>Centros</i>	300	50	350
Cuiabá	100	50	150
Macapá	50	-	50
Boa Vista	50	-	50
Rio Branco	50	-	50
Porto Velho	50	-	50

Quadro 2. Proposta de Investimento do I PTA - Construção de Unidades Habitacionais em Hotéis.

Fonte: SUDAM, 1978b, p. 91.

Para as cidades consideradas polos de turismo (Manaus, Santarém, Belém e São Luís), além de intervenções nas áreas urbanas, o I PTA propõe outras áreas, a uma distancia entre 20 km e 50 km de seus centros urbanos, para a implantação de “complexos turísticos”, definido no plano como um conjunto de equipamentos turísticos agrupados, para atender a uma população flutuante, em um contexto geográfico com ou sem limites territoriais precisos (SUDAM, 1978b, p. 96).

Polos Turísticos	Áreas potenciais para complexos turísticos
Belém	Ilha do Mosqueiro e Salinópolis
Manaus	Ponta Negra e Igarapés
São Luís	Ilha de Curupu
Santarém	Alter do Chão

Quadro 3. Áreas Potenciais para Complexos Turísticos definidos pelo I PTA.

Fonte: SUDAM, 1978b, p. 95.

Visando a preservação de áreas naturais para a exploração econômica

do turismo, o I PTA também propõe a delimitação de “Áreas Especiais de Interesse Turístico” em alguns estados da Amazônia Legal (Quadro 4) estimulado pela então recente Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispunha sobre a criação de “Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico”³⁷.

Estados	Área Especial de Interesse Turístico	Construções Previstas	Investimentos Previstos (Cr\$)
Pará e Maranhão	Gurupi	Aeroporto, sede administrativa e meios de hospedagem	16.500.000,00
Pará	Tapajós	Meios de hospedagem e sede administrativa	37.500.000,00
Pará	Tocantins-Moju	Terminal hidroviário e sede administrativa	39.000.000,00
Maranhão	Lençóis Maranhenses	Terminal hidroviário, sede administrativa e meios de hospedagem	45.500.000,00
Amapá	Lago Piratuba	Aeroporto, sede administrativa e meios de hospedagem	45.000.000,00
Amazonas	Anavilhanas	Terminal hidroviário, sede administrativa e meios de hospedagem	39.000.000,00

Quadro 4. Áreas Especiais de Interesse Turístico propostas pelo I PTA.

Fonte: SUDAM, 1978b, p. 102-106.
Organização: Carolina Todesco.

Por fim, o IPTA, formulado para ser executado no período de 1980 a 1985, estabelece priorizar maciçamente os investimentos em equipamentos turísticos³⁸, meios de hospedagem e infraestrutura urbana, que deveriam ser efetuados 50% pelo poder público e 50% pela iniciativa privada (Tabela 5).

Tabela 5. Previsão de Investimentos do I PTA.

Programas	Cr\$ 1.000	% do Total
Equipamentos turísticos e hotelaria	1.632.000	48,0%
Desenvolvimento urbano	766.491	22,5%
Transporte fluvial	300.000	8,8%
Preservação da ecologia e desenvolvimento turísticos	217.500	6,4%
Proteção do patrimônio histórico-artístico	229.535	6,7%
Recursos humanos	115.700	3,4%
Promoção turística	68.790	2,0%
Estudos e projetos	43.500	1,3%
Implantação e administração do Plano	30.000	0,9%
Total	3.403.516	100%

Fonte: SUDAM, 1978a, p. 33.

³⁷ Segundo o artigo 3º da Lei nº 6.513/77, “Áreas Especiais de Interesse Turístico são trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”.

³⁸ No caso, equipamentos turísticos referem-se a centros de convenções, pavilhões de exposição de artesanato, postos de informações turísticas e implantação de complexos turísticos.

A atividade do turismo é tomada, assim, como mais uma estratégia para acelerar o crescimento regional com base na vantagem comparativa, integrar a região na economia do país, promover o maior conhecimento da área pela população brasileira, estimular a urbanização e realizar a ocupação territorial da Amazônia Legal (SUDAM, 1978a, p. 37).

Após o fim do período de execução do plano, a SUDAM, numa avaliação de seu desempenho, revela que a implantação do I PTA foi “feita de forma aleatória através de convênios com órgãos estaduais e/ou federais ligados ao setor Turismo ou da concessão de incentivos fiscais para o setor privado, ou ainda através de ações isoladas de entidades públicas e privadas” (SUDAM, 1985, p. 5).

Ainda assim, a meta estipulada para a área da hotelaria (construção de 2.500 UHs) já tinha sido praticamente atingida em 1980, com a construção de 1.955 UHs. As metas para São Luís, Cuiabá, Macapá e Rio Branco já tinham sido até mesmo extrapolados em 304, 136, 64 e 27 UHs respectivamente (Tabela 6).

Tabela 6. Situação da Hotelaria na Amazônia Legal em 1977 e 1980 e as Metas do IPTA

Polos	N. de Hotéis		N. de UH's		Meta IPTA (construção de UH's) (3)	Situação da Meta (4)=(2-1)-(3)
	1977	1980	1977 (1)	1980 (2)		
Manaus (AM)	22	25	1.253	1.630	1.300	-923
Belém (PA)	10	22	884	1.501	700	-83
São Luís (MA)	5	13	372	776	100	+304
Santarém (PA)	3	6	159	195	50	-14
Centros						
Cuiabá (MT)	5	12	398	684	150	+136
Macapá (AP)	3	10	61	175	50	+64
Rio Branco (AC)	4	10	149	226	50	+27
Porto Velho (RO)	3	3	146	149	50	-50
Boa Vista (RR)	2	3	73	117	50	-6
Total	57	104	3.495	5.450	2.500	-545

Fonte: SUDAM, 1985, p. 25.

Organização: Carolina Todesco.

A ampliação do parque hoteleiro na Amazônia Legal deve-se pouco à execução do I PTA e muito mais à consolidação das políticas de incentivos fiscais aplicáveis ao turismo, tais como o Decreto-Lei nº 1.191, de 1971, que estabelecia até 50% de dedução do imposto de renda para investimento em

projetos de construção ou ampliação de hotéis, e em obras e serviços específicos de finalidade turística, nas áreas de atuação da SUDAM e o Decreto-Lei nº 1.439, de 1975, que definia que os hotéis e outros empreendimentos turísticos construídos até dezembro de 1985, aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo, poderiam gozar de redução de até 70% do imposto sobre a renda, por até 10 anos, a partir da data da conclusão das obras.

As cidades que acolheram, nesse período, o maior número de novas UHs foram Belém (617), São Luís (404), Manaus (377) e Cuiabá (286) (Gráfico 1).

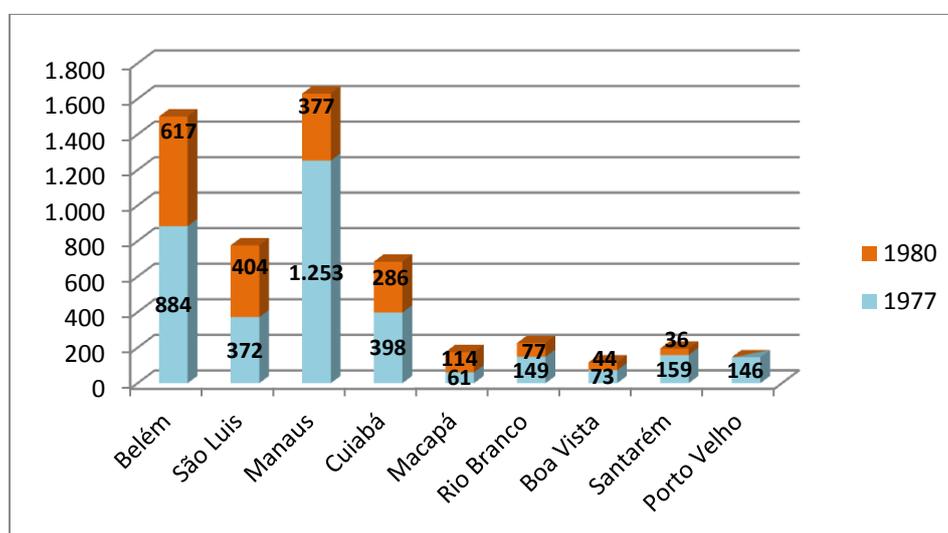


Gráfico 1. Número de UH's na Amazônia Legal em 1977 e 1980.

Fonte: SUDAM, 1985.
Organização: Carolina Todesco.

Não por acaso, a construção desses hotéis se deu nas cidades que apresentavam o maior número de passageiros desembarcados nos aeroportos da Amazônia Legal durante a década de 70 (Gráfico 2).

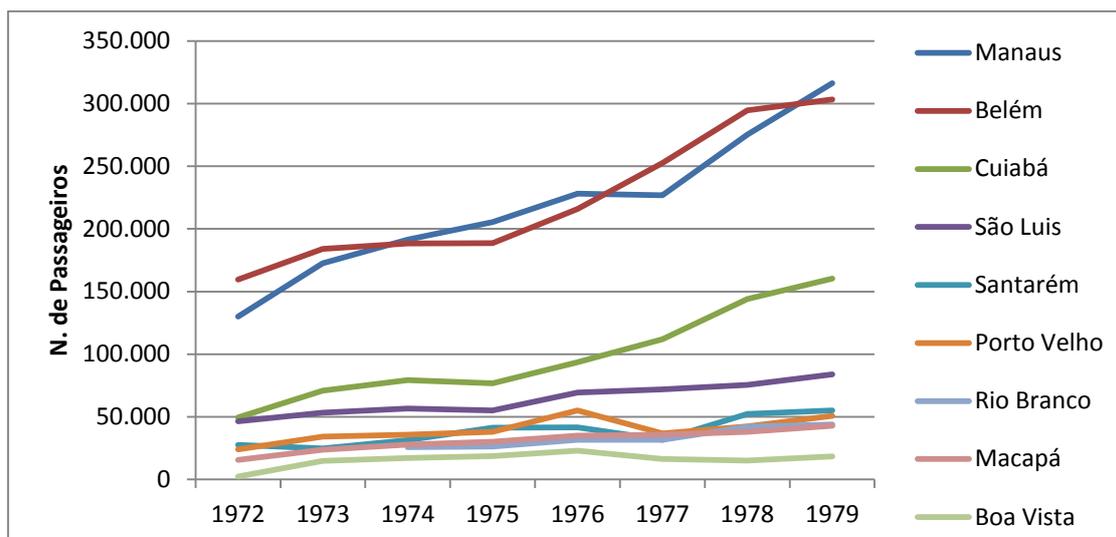


Gráfico 2. Número de Passageiros Desembarcados nos Principais Aeroportos da Amazônia Legal de 1972 a 1979.

Fonte: SUDAM, 1985.
Organização: Carolina Todesco.

Esse fluxo deve-se, em verdade, à inserção dessas capitais na Divisão Territorial do Trabalho, promovida pelos grandes projetos agropecuários, de exploração de recursos minerais e de polos industriais, e muito pouco pelo desenvolvimento do turismo na região, fato corroborado pelas baixas taxas de ocupação dos hotéis (inferior a 50%) no período de 1979 a 1985, revelando uma oferta de unidades habitacionais acima da demanda. Por este motivo, a SUDAM, nas considerações finais da avaliação do I PTA, elaborado em 1985, recomenda que se estimule o turismo nas capitais dos estados da Amazônia Legal sem necessariamente estimular a construção de novos hotéis.

1.3Os Novos Paradigmas da Gestão do Território

Com a crise do petróleo, elevação da dívida externa, desaceleração da taxa de crescimento da economia brasileira e o conseqüente esgotamento do nacional desenvolvimentismo inaugurado por Getúlio Vargas, após 1985, há redução de investimentos públicos em todos os setores da economia.

A fase de atuação do Estado autoritário e centralizador do planejamento regional, entretanto, deixou profundas cicatrizes na Amazônia Legal, tais como,

intensos conflitos agrários, problemas ambientais e “destruição, inclusive, de gêneros de vida e saberes locais historicamente construídos” (BECKER, 2001)³⁹.

A partir desse momento, eventos como redemocratização, descentralização política, liberalização financeira, abertura comercial, privatizações, crescimento e expansão de movimentos sociais e ambientalistas tornam-se o pano de fundo do desenrolar da história do território brasileiro no fim do século XX e início do XXI.

O paradigma ambientalista foi um dos que desempenhou maior influência no processo de produção de políticas públicas para a Amazônia Legal, no final dos anos 1980 e na década de 1990, conseqüentemente, constituindo-se em importante vetor do reordenamento do território regional (BECKER, 1999; MELLO, 2006).

Apesar de a questão ambiental estar sendo debatida em escala mundial desde o final da década de 1960, conforme denota a fundação do Clube de Roma em 1968 e, posteriormente, a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, em que se reuniram 113 países e mais de 250 entidades internacionais para discutir a relação “desenvolvimento e meio ambiente”, este tema ganha maior relevância, no Brasil, somente na década de 1980, com a promulgação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A criação de instituições e a ampliação da legislação ambiental foram, à época, significativas para o avanço da proteção dos recursos naturais, entretanto, “os macro-objetivos das políticas de desenvolvimento econômico e incorporação da Amazônia ao mercado nacional prevaleciam sobre as questões ecológicas e de preservação”, de tal forma que, conforme Mello (2006, p.64), os “grandes projetos governamentais da década de 80 nunca foram objeto de avaliação ambiental e nem demandavam o licenciamento à SEMA”.

³⁹ Ver também MELLO, 2006; KOHLHEPP, 2002; GONÇALVES, 2008; M. SOUZA, 2009; OLIVEIRA, 1987, 1988.

Em contrapartida, nesse período, intensifica-se a cobertura jornalística sobre desmatamentos e queimadas na Amazônia Legal, especialmente com a divulgação pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), em 1987, de imagens de satélite, que apresentavam 350 mil focos de queimadas, atingindo uma área de 204 mil km². Somam-se, ainda, a esse panorama o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em dezembro de 1988, o debate científico sobre o efeito estufa e o aquecimento global, além dos prejuízos ambientais causados por projetos de mineração e por grandes obras públicas (como hidrelétricas e rodovias) e as discussões políticas sobre a questão da “internacionalização da Amazônia”⁴⁰ (COSTA, 2008, p. 57).

Em resposta à intensificação das críticas, especialmente internacionais, de ineficiência na preservação dos biomas, sobretudo na contenção da destruição da floresta, o governo de José Sarney, lança em 1988, o Programa Nossa Natureza⁴¹, que segundo Mello (2006, p. 61) marca o momento em que se amplia a discussão sobre o ordenamento territorial da Amazônia Legal, ao mesmo tempo em que se avança na formatação do instrumento Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Apesar da maioria das recomendações sugeridas no Programa Nossa Natureza não ter sido implementada, a reestruturação institucional foi importante:

ampliaram-se as atribuições governamentais no setor ambiental, com a criação do IBAMA (lei 7.735, de 22 de fevereiro de 1989), que absorveu as antigas atribuições de quatro órgãos de origem (SEMA, IBDF, SUDEPE e SUDHEVA)⁴²; somaram-se à institucionalização novos

⁴⁰ Sobre esse assunto ver também Oliveira (1987; 1988).

⁴¹ Lançado pelo Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988, o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal, denominado Programa Nossa Natureza, tinha os seguintes objetivos: I - conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; II - estruturar o sistema de proteção ambiental; III - desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente; IV - disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial; V - regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e VI - proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo.

⁴² O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado pelo Decreto Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967; a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) foi criada pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962; e a Superintendência da Borracha (SUDHEVA) foi criada pela Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967.

mecanismos financeiros e operacionais da área ambiental, como o Fundo Nacional de Meio Ambiente; foram criadas novas UCs. (MELLO, 2006, p. 67)

Durante o governo de José Sarney, de 1985 a 1990, nota-se o crescimento exponencial do número de unidades de conservação implantadas na Amazônia Legal, totalizando 34 UCs, abarcando uma área de mais de 15 milhões de hectares; este número é superado apenas no primeiro mandato do governo de Luis Inácio Lula da Silva, período em que Marina Silva ocupa o cargo de ministra do Ministério do Meio Ambiente (Tabela 7).

Tabela 7. Unidades de Conservação na Amazônia Legal (1959-2010)⁴³.

Presidentes	Início	Fim	Unidade de Proteção Integral		Unidade de Uso Sustentável		Total	
			N. de UCs	Área (ha)	N. de UCs	Área (ha)	N. de UCs	Área (ha)
-	31/12/1959	15/03/1985	23	10.855.679	3	1.015.000	26	11.870.679
Jose Sarney	15/03/1985	15/03/1990	6	1.726.883	28	13.735.992	34	15.462.875
Fernando Collor de Mello	15/03/1990	02/10/1992	1	560.000	5	71.650	6	631.650
Itamar Franco	02/10/1992	01/01/1995	0	0	0	0	0	0
Fernando Henrique Cardoso (1°. mandato)	01/01/1995	01/01/1999	2	577.971	10	3.793.629	12	4.371.600
Fernando Henrique Cardoso (2°. mandato)	01/01/1999	01/01/2003	7	6.397.778	19	3.982.056	26	10.379.835
Luis Inácio Lula da Silva (1°. mandato)	01/01/2003	01/01/2007	10	8.776.454	26	11.180.411	36	19.956.865
Luis Inácio Lula da Silva (2°. mandato)	01/01/2007	31/12/2010	5	2.701.903	8	3.756.312	13	6.458.215

OBS.: Estão descontadas da extensão das áreas as partes fora da Amazônia Legal.

Fonte: ISA, 2012.⁴⁴

É também no governo de José Sarney, em 1986, que a SUDAM e a Organização dos Estados Americanos (OEA) firmam um acordo para realizar o Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos (PROVAM), com o objetivo de “propiciar o desenvolvimento econômico e social em áreas selecionadas da região, compatibilizando-o com o manejo adequado de seus recursos naturais e a proteção de seus valores culturais”⁴⁵. Sob esse programa

⁴³ Antes de 1959 foram criadas "Reservas Florestais" na Amazônia Legal: quatro pelo presidente Hermes da Fonseca no Acre, em 1911, e 9 pelo presidente Jânio Quadros, em 1961, nos estados do Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Maranhão e Mato Grosso. A maior parte dessas Reservas tornaram-se Territórios Indígenas e UCs e a parte restante segue sem implementação e não estão protegidas. (ISA, 2012)

⁴⁴ Disponível em: < <http://uc.socioambiental.org/amaz%C3%B4nia-legal/ucs-federais-por-per%C3%ADodo-presidencial>>. Acesso em: jul. 2012.

⁴⁵ Informação disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/comunicacao-social/142-oea-prodesam->>. Acesso em: dez. 2011.

foram realizados, na década de 90, diversos estudos referentes ao turismo na Amazônia Legal, fomentando políticas para setor, os quais influenciaram, inclusive, na elaboração do Proecotur.

SUDAM, BASA e SZFM também firmam parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1988, para executar o projeto “Capacitação em Formulação de Projetos na Região Amazônica”. A elaboração, em 1992, do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e do Plano de Turismo da Amazônia (PTA) estão entre os primeiros e principais resultados desta parceria.

O Plano de Desenvolvimento da Amazônia evidencia a mudança dos paradigmas da gestão pública do território, ao expor que o mesmo:

postula uma reestruturação profunda no modelo de desenvolvimento e uma reversão completa da forma tradicional de ocupação e crescimento regional, redefinindo a posição da Amazônia na realidade social e econômica baseada no ecodesenvolvimento com alta tecnologia e elevada qualidade de vida, que assegure a conservação e aproveitamento racional, auto-sustentado de seus recursos naturais. (SUDAM, 1992, p. 5)

Para isso, o PDA estabelece sete programas prioritários⁴⁶, dentre eles o “Programa de Turismo”, com ênfase no desenvolvimento do “turismo ecológico”, por ser considerado o segmento do turismo que “tem uma função educativa e contribui para a conservação do meio ambiente” (SUDAM, 1992, p. 50).

É importante ressaltar a participação de instituições internacionais, como OEA, PNUD e BID, em estudos, pesquisas e formulação de políticas nacionais, intensificada com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em junho de 1992, no Rio de Janeiro, e do Fórum Global, encontro paralelo das organizações não governamentais, que contou com cerca de 22.000 representantes de mais de 9.000 ONGs

⁴⁶ Programas Prioritários do PDA e previsão de investimentos (em milhões): I- Desenvolvimento Científico e Tecnológico (US\$ 436,30); II- Infraestrutura Econômica (US\$ 4.325,48); III- Infraestrutura Social (US\$ 2.509,30); IV- Educação (US\$ 5.393,10); V- Desenvolvimento Industrial, Agroindustrial, Extrativismo Mineral (US\$ 4.000,90); VI- Desenvolvimento da Agricultura, Pesca, Extrativismo Vegetal (US\$ 4.714,60); VII- Turismo (US\$ 2.165,5) (SUDAM, 1992).

(FURRIELA, 2002, p. 146).

Desta forma, expõe Sansolo (2003, p. 41), “a cooperação internacional em nome da sustentabilidade (sem que se saiba exatamente o que significa), garante os interesses dos países centrais, que no caso da Amazônia Legal configura-se como uma reserva de valor da natureza”. Nesse período inicia-se o que Little (2004, p.323) denomina de “apropriação da Amazônia por parte dos ambientalistas”, que, majoritariamente a tratam como “um objeto de intervenção, em vez de um lugar que pertence às pessoas que moram lá”.

A partir da ECO-92 foram produzidos importantes documentos na área ambiental, com destaque para a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21 Global, esta última tendo sido preparada durante dois anos, com a participação de 179 países, congregando setor público, setor privado e sociedade civil organizada.

Durante a ECO-92, também foi oficialmente lançado um dos principais programas relacionados à temática ambiental de cooperação multilateral entre o governo brasileiro e a comunidade política internacional – o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), que tem por “finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais”. Este programa foi proposto em Houston nos EUA, em 1990, na reunião do Grupo dos Sete países, à época, mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo (G-7)⁴⁷, constituindo-se em um emblemático exemplo da influência das instituições internacionais na condução de políticas públicas brasileiras.

Outro resultado significativo da ECO-92, principalmente no que se refere ao fortalecimento institucional na área ambiental, é a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) por meio da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que dada a importância da Amazônia Legal na pauta da instituição, tem seu

⁴⁷ Compostos por Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Canadá, EUA e Japão.

nome alterado um ano depois para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (pela Lei nº 8.746, de 9 de dezembro de 1993).

O MMA, juntamente com o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) institui, em abril de 1994, o Grupo de Trabalho Interministerial integrado por seus representantes, como também do IBAMA e da EMBRATUR, para desenvolver e propor uma política e um programa nacional de ecoturismo.

No mesmo ano, esse Grupo de Trabalho publica as *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*, que define ecoturismo como “o segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações” (EMBRATUR, 1994, p. 19). O documento define o conceito de ecoturismo, mas o passo seguinte – a produção da Política Nacional de Ecoturismo - nunca foi concretizado.

Em julho de 1995, o Conselho Nacional para a Amazônia Legal (CONAMAZ), órgão consultivo e deliberativo vinculado ao MMA, aprova a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal (PONIAL), a qual se coloca como “resultado da avaliação das experiências passadas de desenvolvimento da região, com seus êxitos, fracassos e limitações, e, ao mesmo tempo, uma resposta aos desafios presentes e uma antevisão das exigências futuras” (LOURENÇO, 1996, p.7).

O grande desafio posto era (e ainda é) a produção e execução de modelos de desenvolvimento para a Amazônia Legal que fossem capazes de conciliar desenvolvimento econômico e social sem produzir os impactos ambientais e sociais similares aos produzidos com o modelo anterior de desenvolvimento regional. Dentre os principais problemas, pode-se destacar a perda de parte da cobertura vegetal da região que, segundo o IBGE (2010), já atingiu o correspondente a 15% da área original (Figura 2), e os conflitos de

terra, trabalho escravo e assassinatos rurais (Figura 3)⁴⁸.

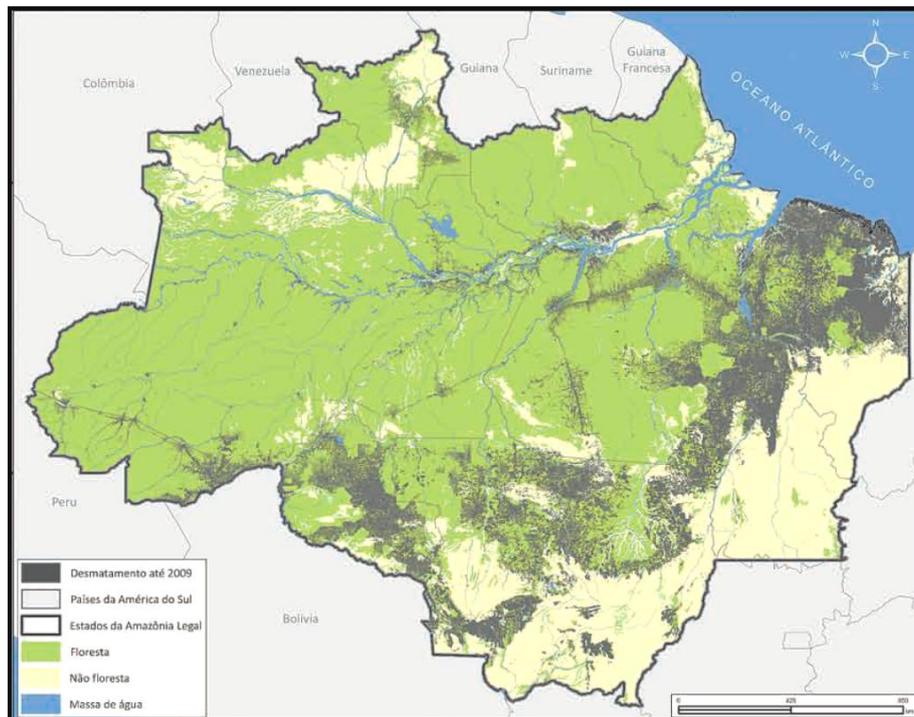


Figura 2. Cobertura Vegetal e Desmatamento na Amazônia Legal (2009).

Fonte: Pereira et al., 2010, p. 22.

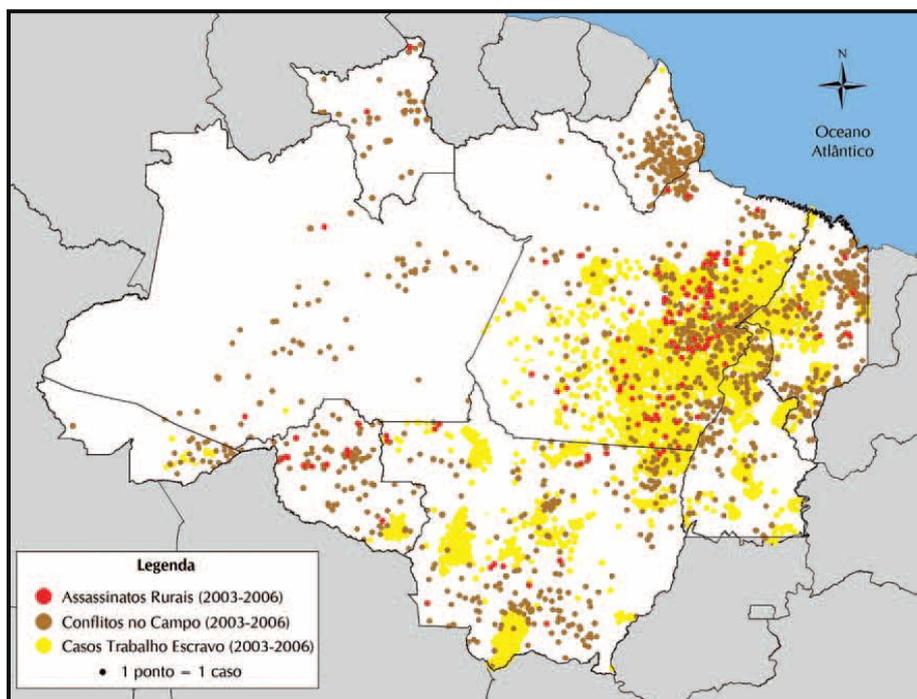


Figura 3. Violência no Campo entre 2003 e 2006 na Amazônia Legal.

Fonte: Celentano; Veríssimo, 2007, p.12.

⁴⁸ Para ter dimensão da expressividade desses conflitos na Amazônia Legal, a região captou: 43% dos 761 conflitos pela terra registrados no Brasil, em 2006; 60% dos 386 casos de assassinatos rurais ocorridos de 1997 a 2006; e 85% dos 1.012 casos de trabalho escravo registrados entre 2003 e 2006 (CELENTANO; VERÍSSIMO, 2007, p. 12-16).

Desta forma, a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal, em seu capítulo “Reorientação do Crescimento Econômico”, considera necessária a implementação de novos segmentos e ramos vinculados aos recursos naturais renováveis e à biodiversidade, com base em tecnologias avançadas e conhecimentos regionais, e aponta o *ecoturismo* como sendo um desses segmentos a ser desenvolvidos na região, assim como a bioindústria, agroindústrias de produtos naturais, de pesca e complexos agroflorestais e madeireiros.

No que diz respeito à sua relação com a escala nacional, portanto, a Amazônia Legal exemplifica, didaticamente, a mudança dos paradigmas norteadores de políticas públicas de turismo descritas por Cruz (2006), sintetizadas no Quadro 5.

	Passado (até final dos anos 80)	Presente
Infraestrutura	Criação de facilidades para a implementação de infraestruturas turísticas	Implementação/melhoria de infraestrutura básica e de transporte
Desenvolvimento Econômico	Geração de riqueza (desenvolvimento econômico a qualquer preço)	Geração de emprego e renda/ desenvolvimento sustentável
Gestão	Centralização	Descentralização/gestão participativa
Escala	Nacional ↔ Regional	Regional ↔ Local
Mercado	Estado regulador/interventor	Liberalização/Desregulamentação
Natureza	Objeto de atração	Objeto de atração e de proteção
Espaço/Território	Palco de ações deliberadas	Receptáculo de ações planejadas (espaço-objeto)

Quadro 5. Políticas Públicas de Turismo no Brasil – Velhos e Novos Paradigmas.

Fonte: Cruz, 2006, p. 345.

A “natureza”, antes tratada, pelas políticas de turismo, apenas como objeto de atração, passa, a partir da década de 1990, a ser objeto de proteção, combinada com a promoção do desenvolvimento social, atraindo investimentos no setor por meio da implantação de infraestruturas básicas e de transporte.

Nesse contexto, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo delega ao MMA, em 1995, por intermédio da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), a tarefa de estruturar o ecoturismo no Brasil, priorizando a região amazônica. Para isso, em 1996, o MMA institui o Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC Amazônia)⁴⁹, com a

⁴⁹ Por meio da Portaria n. 134, de 18 de junho de 1996.

participação do setor público e privado. É a partir desse momento que se inicia a preparação do *Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur)*, como parte de uma estratégia da política de meio ambiente para a região amazônica, elegendo o ecoturismo como uma forma de propiciar o desenvolvimento econômico e a proteção e preservação dos recursos naturais, enfatizando a inserção social e a melhoria da qualidade de vida da população.

O Discurso Ufanista sobre o Ecoturismo

É preciso evidenciar que o expansivo deslocamento de turistas pelas mais variadas partes do mundo impulsiona a produção e o consumo de serviços, bens e infraestruturas e vem conseqüentemente atraindo o interesse do mercado para o setor e, não raras vezes, do poder público, em suas diversas escalas (nacional, estadual e municipal), o qual “chama” os lugares a se especializar como destinos turísticos, pela implementação de um novo sistema de ações e também de um novo sistema de objetos, que instaura um processo de valorização de parcelas do espaço.

As ações são embaladas pelas estatísticas da área, que indicam um crescente fluxo mundial de turistas, que atingiu, em 2010, 935 milhões de viagens internacionais, geradora de uma receita de 919 bilhões de dólares (OMT, 2010).

Na última década, a movimentação de turistas e de receita gerada pela atividade apresentou um significativo declínio apenas em 2009, devido a fatores como a crise econômica mundial, que envolveu os países mais ricos do mundo e os maiores emissores de turistas do planeta, além do impacto da gripe influenza A (H1N1) nas viagens internacionais (Gráfico 3 e 4).

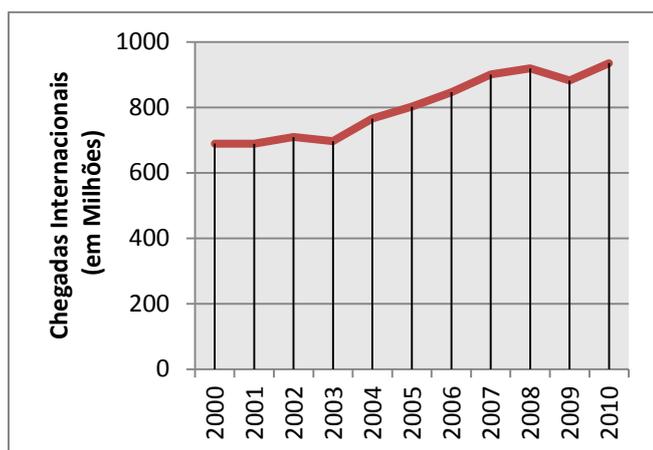


Gráfico 3. Fluxo Mundial de Turistas (2000-2010).

Fonte: OMT *apud* MTur, 2011.
Organização: Carolina Todesco.

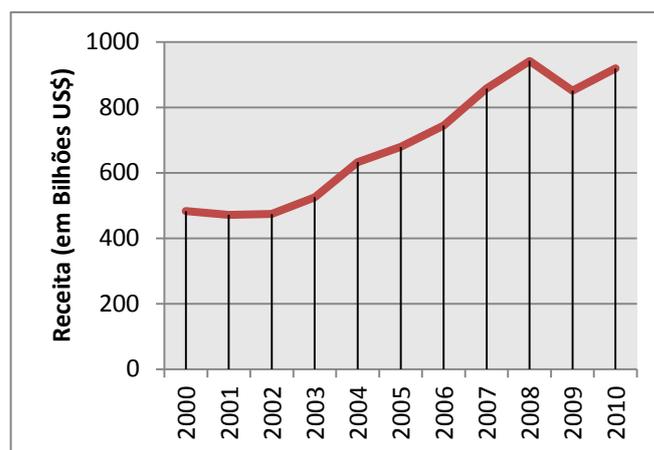


Gráfico 4. Receita Mundial do Turismo (2000-2010).

Fonte: OMT *apud* MTur, 2011.
Organização: Carolina Todesco.

No caso do Brasil, apesar de o país receber cerca de 5 milhões de turistas internacionais ao ano, somente 810 mil a mais que a República Dominicana⁵⁰ (país 175 vezes menor que o Brasil), a receita gerada pelo turismo internacional apresenta crescimento, chegando a 5,9 bilhões de dólares em 2010.

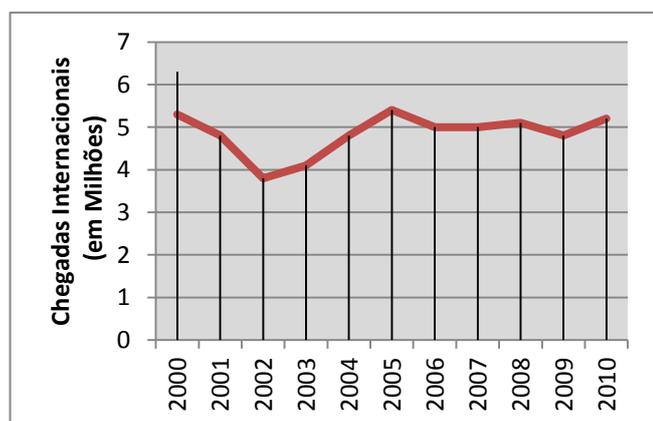


Gráfico 5. Fluxo Internacional de Turistas no Brasil (2000-2010).

Fonte: MTur, 2011.
Organização: Carolina Todesco.

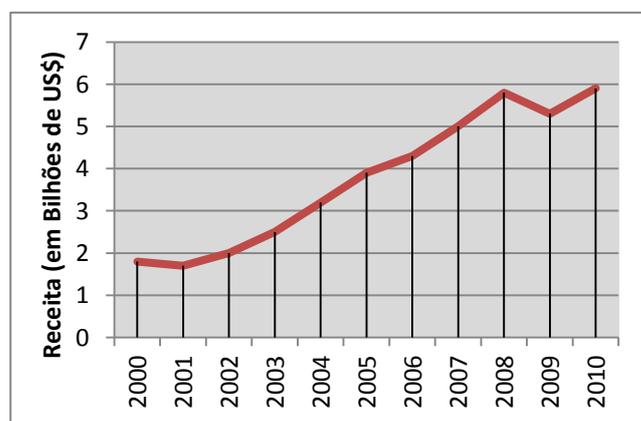


Gráfico 6. Receita do Turismo Internacional no Brasil (2000-2010).

Fonte: MTur, 2011.
Organização: Carolina Todesco.

⁵⁰ Segundo a Organização Mundial do Turismo (2010), em 2009, a República Dominicana (com um território de 48.442 km²) recebeu 3.992 milhões de turistas e o Brasil (8.514.876 km²), 4.802 milhões.

Como bem afirma Hiernaux (2009), apesar das crises cíclicas do capitalismo, o turismo tem se mantido como uma atividade extremamente dinâmica no mundo e mesmo sem desbancar o domínio do modelo “sol e praia”, tem nas últimas décadas se diversificado, apresentando uma crescente demanda e oferta por destinos “ecoturísticos”, pela revalorização de centros históricos, por cruzeiros e por turismo relacionado ao uso de segundas residências.

Concomitantemente ao aumento da receita e do fluxo turístico, proliferam discursos contraditórios sobre o turismo, ora tratado como importante alternativa de desenvolvimento econômico e social ora visto como gerador de graves problemas socioambientais. Discursos na maioria fundamentados, segundo Knafou (2001, p. 62), em “ideias prontas, frequentemente falsas”, que de certa forma respaldam o discurso ufanista sobre o ecoturismo considerado pelas políticas públicas de “baixo impacto negativo” ao espaço receptor dos fluxos turísticos.

Na literatura, vários são os atributos referenciados ao ecoturismo, o mais comumente pronunciado é de que seja uma prática turística immanentemente capaz de preservar os recursos naturais dos destinos, conjugada com a valorização cultural e a melhoria da qualidade de vida da população receptora.

Conforme Kinker (2002, p. 19), foi de Gerardo Budowski⁵¹ o primeiro artigo, publicado em 1976, com argumentos sobre a possibilidade de integração entre turismo e conservação ambiental (“*Tourism and conservation: conflict, coexistence or symbyosis?*”), mas a palavra “ecoturismo” só começou a ser utilizada nos anos 1980.

O primeiro emprego do termo ecoturismo é atribuído à Ceballos-Lascurain, que em 1981, começou a utilizar o termo turismo ecológico e, em 1983, o reduziu para ecoturismo. Ceballos-Lascurain empregava esse termo em debates, pois, na ocasião, lutava pela conservação das áreas de floresta tropical do estado mexicano de Chiapas e por uma estratégia para manter a

⁵¹ Foi presidente da Sociedade Internacional de Ecoturismo de 1992 a 1997 e membro do International Union for Conservation of Nature (IUCN).

integridade dos ecossistemas envolvidos na promoção do turismo ecológico da região (WEARING; NEIL, 2001).

Para Ceballos-Lascurian (1995), o termo ecoturismo designava “a viagem a áreas relativamente preservadas com o objetivo específico de lazer, de estudar ou admirar paisagens, fauna e flora, assim como qualquer manifestação cultural existente”.

Convém destacar que apesar de existirem uma série de definições sobre o que seja ecoturismo, entendemos nesse trabalho simplesmente como a prática do turismo⁵² em que o principal objeto de consumo são áreas naturais, que constitui a “mercadoria verde”⁵³, desfrutada e valorizada, sobretudo, pela sociedade urbana.

Como afirma Santana (2001, p. 181), a questão ecológica invadiu a vida cotidiana produzindo uma nova necessidade na base da sociedade de consumo, em que a formação e disseminação da “consciência ecológica” induziram gostos e preferências de consumo. Nesse contexto, o ecoturismo surgiu como um produto e um novo ramo econômico que tem como mediação uma propaganda e um discurso ecológico.

Justamente por estar envolto de um discurso ecológico, o ecoturismo passou a ser, conforme Kinker (2002, p. 7), considerado por governos e comunidades uma ótima, e às vezes única, alternativa para o desenvolvimento local, principalmente para as comunidades que estão no entorno de áreas naturais protegidas, onde o uso da terra e dos recursos naturais apresenta uma série de restrições.

Nesse contexto, os lugares que ainda detêm uma natureza considerada “conservada” ou “intocada” são vistos como lugares com “vocação” ou com

⁵² Entendemos, portanto, por ecoturismo como um segmento do turismo, este considerado como o “conjunto dos fenômenos resultantes da viagem e da estadia temporária de pessoas fora de seu domicílio, na medida em que este deslocamento satisfaz, no lazer, uma necessidade cultural da civilização industrial” (BOYER, 2003, p. 16). É, portanto, uma prática que implica deslocamento espacial, e por isso, conforme Hiernaux (1996, p. 40), é uma das práticas sociais mais genuinamente territoriais.

⁵³ Conforme Santana (2001, p. 184) “o mercado conta com as ‘novas mercadorias verdes’ que parecem surgir como alternativas para a satisfação da ‘nova demanda’ por um espaço ambiental e ecológico qualitativo, como requisito para a realização do mito da boa vida. Mas a questão é saber para privilégio de quem este mercado, onde ‘se vende o verde’, é fomentado”.

“potencialidade natural” para o ecoturismo, discurso questionável quando se considera que o uso do espaço é dado no movimento conflituoso e contraditório de sua produção, social e histórica.

Daí Luchiari (1998, p. 22) afirmar que as paisagens turísticas só existem em relação à sociedade, ou seja, elas não existem *a priori*, como um dado da natureza. Desta forma, como coloca Cruz (2003, p. 10) “algumas paisagens são mais valorizadas pelo turismo hoje que outras, mas estas não são as mesmas do passado e, possivelmente, não serão as mesmas no futuro”, visto que:

o espaço, uno e múltiplo, por suas diversas parcelas, e através do seu uso, é um conjunto de mercadorias, cujo valor individual é função do valor que a sociedade, em um dado momento, atribui a cada pedaço de matéria, isto é, a cada fração da paisagem. (SANTOS, 2002, p. 104)

De tais pressupostos decorre a necessidade da análise criteriosa do discurso das políticas públicas, quando as mesmas tratam o território como palco, definindo suas “vocações”. Importante também ponderar sobre as ações políticas que visam o fomento do turismo em um dado espaço enquanto mecanismo de exclusão ou minimização de outras possibilidades.

A ação do Estado, carregada de intencionalidades, seleciona entre as possibilidades existentes em cada período aquelas que irão tornar-se existências, o que significa que a concretização de uma possibilidade se efetua em detrimento de outra; em cada situação concreta sempre há caminhos possíveis maiores que as escolhas que foram feitas.

De acordo com Cruz (2003), a afirmativa de que um lugar tem “vocações naturais para o turismo” tem importantes desdobramentos:

O primeiro desses desdobramentos é a criação de um estigma sobre essas localidades ou regiões, muitas vezes convertido em verdadeiro paradigma: se o lugar/a região tem potencial natural para o turismo, por que investir em qualquer outra atividade produtiva? Em segundo lugar, o próprio planejamento do turismo pode ser limitado pelo simplismo a que remete a expressão: se o lugar/a região tem potencial natural para o turismo, bastam algumas pequenas intervenções para que sua vocação aflore e o desenvolvimento do turismo se torne – quase que num passe de mágica – realidade. (CRUZ, 2003, p. 98)

Desta forma, empreendemos, nesta tese, uma análise crítica sobre a forma como o Estado, com a participação de empresas de consultoria, vem produzindo políticas para o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal.

1.40 Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal

1.4.1 Planos e Programas Antecedentes

A fase de preparação do Proecotur abarcou os anos de 1996 a 2000. No Quadro 6, todavia, destacamos alguns planos, programas e estudos, elaborados no âmbito do governo federal, que influenciaram o desenho final do Proecotur, como também prepararam a arena política para que esse Programa fosse produzido.

Ano	Planos, Programas e Estudos	Instituições
1985	Projeto Turismo Ecológico	EMBRATUR
1987	Comissão Técnica Nacional do Projeto Turismo Ecológico	EMBRATUR, SEMA, IBDF
1991	Subsídios à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico da Amazônia	SUDAM
1991	Polos de Turismo do Brasil - Deliberação Normativa 290/91	EMBRATUR
1992	Polos de Turismo do Brasil - Deliberação Normativa 303/92	EMBRATUR
1992	Manual Operacional do Ecoturismo	EMBRATUR
1992	Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)	EMBRATUR
1992	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) – 1992-1995	SUDAM, BASA, SUFRAMA, PNUD
1992	Plano de Turismo da Amazônia (PTA) - 1992-1995	SUDAM, BASA, SUFRAMA, PNUD
1994	Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo	MICT, EMBRATUR, MMA, IBAMA
1994	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	G7, ONGs, MMA
1994	Demanda Turística da Região Amazônica Brasileira	SUDAM, OEA
1994	Oferta Turística da Região Amazônica Brasileira	SUDAM, OEA
1995	Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Amazônica	SUDAM, OEA
1997	Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal pelo Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira (PRODEAM)	SUDAM, OEA, MMA
1997	Programa Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil	EMBRATUR, IEB
1997	Programa Piloto de Ecoturismo em Áreas Indígenas	MMA, FUNAI
1997	Manual Indígena de Ecoturismo	MMA, FUNAI

Quadro 6. Planos, Programas e Estudos que Influenciaram a Elaboração do Proecotur.

Organização: Carolina Todesco.

Como se pode observar no quadro acima, há uma diversidade de propostas de desenvolvimento do turismo na Amazônia Legal na década de 90, envolvendo uma série de instituições, tais como SUDAM, OEA, PNUD, G7, BASA, SUFRAMA, MMA, IBAMA, FUNAI⁵⁴, IEB⁵⁵ e EMBRATUR.

Logo de início, podemos mencionar o “Projeto Turismo Ecológico” elaborado pela EMBRATUR, em 1985, constituindo-se na primeira iniciativa do governo federal direcionada a ordenar o ecoturismo no país. Em 1987, é criada a Comissão Técnica Nacional e Comissões Técnicas Estaduais para monitorar o projeto, com a colaboração da Secretaria Especial do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Esse projeto consistia no levantamento dos atrativos do país; definição de critérios para a preparação de roteiros; identificação das atividades ou formas de utilização dos atrativos para fins turísticos; cadastramento de operadoras de turismo; planejamento e organização de cursos de especialização para guias; e campanhas publicitárias. O projeto, entretanto, é paralisado, em 1990, com a mudança de governo e a reforma administrativa que abrangeu as instituições a ele diretamente ligadas.

Cabe evidenciar que, historicamente, a EMBRATUR deu pouca importância ao segmento “ecoturismo”, sendo sua atenção focada, por décadas, no desenvolvimento do segmento de turismo “sol e praia”, sobretudo nas regiões litorâneas do Nordeste e do Rio de Janeiro. Em 1992, entretanto, a EMBRATUR e o IBAMA lançam o “Manual Operacional do Ecoturismo”, como forma de reativar o projeto “Turismo Ecológico”. O documento, como bem adverte Basso (2007), ao invés de propor normas para operacionalizar o ecoturismo, apresenta um inventário sucinto e incompleto dos atrativos naturais como instrumento para a sua inclusão em roteiros e pacotes turísticos.

Em 1991, a EMBRATUR, após se tornar uma autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, institui a

⁵⁴ A Fundação Nacional do Índio, criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, é o órgão federal responsável pelo estabelecimento e execução da política indigenista brasileira.

⁵⁵ O Instituto de Ecoturismo do Brasil é uma instituição privada, sem fins lucrativos, criado em 1995, com o objetivo de fomentar e orientar o empreendedor na área do ecoturismo a desenvolver produtos e serviços.

Deliberação Normativa 290/91, definindo os “polos turísticos consolidados, em desenvolvimento e potenciais do país, prioritários para o desenvolvimento do setor”, conforme os seguintes critérios:

Podem ser considerados Polos Turísticos, municípios, localidades e trechos do território nacional, bem como ilhas, situadas nos limites das águas territoriais brasileiras, que por suas características físico-geográficas, climáticas e histórico-culturais, abriguem um conjunto de equipamentos capazes de gerar demanda e motivar a permanência, por tempo determinado, de fluxos turísticos.

A falta de metodologia e critérios claros para a definição dos espaços prioritários para a promoção do turismo no Brasil sempre foi (e continua sendo) uma constante nas políticas do setor. Essa situação dá margem à elaboração de programas com uma abrangência territorial equivocada, ao desperdício de recursos públicos e às ações em atendimento aos interesses privados, políticos e partidários.

A listagem dos polos turísticos nacionais é atualizada pela EMBRATUR, por meio da Deliberação Normativa 303 de 1992, ano em que a instituição apresenta o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)⁵⁶, o qual incorpora a estratégia de seleção de polos turísticos prioritários e propõe o *Programa Polos Turísticos*, partindo do pressuposto de que a concentração, ampliação e diversificação das infraestruturas e serviços instalados em áreas previamente selecionadas estimulariam, além do turismo, outras atividades.

O PLANTUR não chega a ser executado, pois, como lembra Cruz (2001, p. 62), em 1992 o país passa por um período de grande instabilidade política, com o processo de *impeachment* do então presidente Fernando Collor, e a paralisação e o cancelamento da implantação de políticas com a mudança de mandato é prática comum do sistema político brasileiro.

Apesar do contexto político, SUDAM, BASA e SZFM, em parceria com o PNUD, lançam o Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) e o Plano de Turismo da Amazônia (PTA), o qual é desenvolvido baseado nas linhas gerais

⁵⁶ O PLANTUR é posto como instrumento da Política Nacional de Turismo, mas este último não foi além de um decreto (Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992) que estabeleceu duas diretrizes e sete objetivos.

do PDA⁵⁷, como também do PLANTUR, configurando-se no *segundo plano de turismo* específico para a Amazônia Legal, após o I PTA, de 1978.

O PTA de 1992 é imbuído de um discurso ambientalista e apresenta o ecoturismo⁵⁸ como o principal segmento do turismo a ser promovido no território amazônico, destacando uma “natural” habilidade do ecoturismo em compatibilizar geração de emprego e renda e conservação ambiental:

O turismo ecológico surge como uma das atividades que poderá contribuir, de maneira significativa, para o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia. Além da conservação do meio ambiente, o desenvolvimento do turismo ecológico propiciará elevação dos níveis de emprego e, conseqüentemente, de renda através dos efeitos técnicos (serviços e outras atividades de apoio ao setor) que necessariamente serão gerados. (SUDAM; PNUD, 1992, p.12)

A expectativa contida nesse Plano era de que a Amazônia Legal, “pela sua dimensão e seu potencial”, abarcasse de 15% a 20% do fluxo turístico internacional direcionado ao Brasil, e não uma parcela inferior a 5% (realidade que não se alterou, passadas duas décadas).

O documento “Subsídios à Elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico da Amazônia”, elaborado pela SUDAM um ano antes de publicar o PTA, aponta que os destinos internacionais concorrentes da Amazônia Legal, compostos por Costa Rica, Quênia, Tanzânia e Nepal, destacavam-se como destinos ecoturísticos por apresentarem: boas conexões aéreas com os polos emissores; relações estreitas entre pesquisa científica e ecoturismo; e excelentes instalações de alojamento. Desta forma, o documento enfatiza a necessidade de se ampliar as linhas aéreas que ligam a Amazônia Legal aos mercados emissores, com uma tarifa mais baixa, ampliar e melhorar portos, aeroportos e os meios de hospedagem e envolver instituições de pesquisas, tais como INPA e Museu Emílio Goeldi no suporte científico à realização de viagens educativas (SUDAM, 1991, p. 4).

⁵⁷ O PDA 1992-1995 estabelece o Programa de Turismo, com ênfase no turismo ecológico, como uma das áreas prioritárias de investimento na Amazônia Legal.

⁵⁸ Cabe ressaltar que o segmento do turismo que tem como principal atrativo as áreas naturais ora é denominado de ecoturismo, turismo ecológico, turismo natural, turismo alternativo, entre outros.

Tendo em vista estas questões, o Plano de Turismo da Amazônia 1992-1995 apresenta os seguintes objetivos: a) tornar o produto turístico regional mais competitivo no mercado nacional e internacional; b) diversificar a oferta de equipamentos e serviços turísticos na região; c) incentivar a consolidação dos polos turísticos em desenvolvimento e potenciais da Amazônia. Para isso, estabelece quatro programas, com uma previsão de investimento na ordem de US\$ 2.185.500.000,00, com diferentes fontes de recursos, tais como Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FINOR), Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os investimentos deveriam ser, sobretudo, em infraestrutura e equipamentos turísticos, monopolizando 92,3% do orçamento, prevendo apenas 4,08% do recurso para estudos, pesquisas e planejamento.

Tabela 8. Meta Orçamentária do PTA 1992-1995.

Programas	Orçamento (US\$ 1.000)	(%)
Educação Turística	25.531	1,18%
Estudos, Pesquisas e Planejamento	88.545	4,08%
<i>Marketing</i> e Promoção	53.087	2,45%
Infraestrutura e Equipamentos Turísticos	2.001.337	92,29%
Total	2.168.500	100%

Fonte: SUDAM; PNUD, 1992.

Organização: Carolina Todesco.

O plano em epígrafe não detalha como esses programas deveriam ser executados e nem a responsabilidade de cada instituição envolvida, mas indica os espaços que deveriam receber os investimentos (Figura 4), seguindo a classificação e seleção dos “polos turísticos consolidados, em desenvolvimento e potenciais” estabelecidos pelas Deliberações Normativas 290/91 e 303/92, da EMBRATUR.

Conforme os critérios adotados pela Deliberação Normativa 290/91 poderiam ser polos turísticos os municípios que apresentassem um conjunto de equipamentos capazes de gerar demanda turística e que tivessem ao menos uma das seguintes características:

- a. Praias; b. Importantes cursos fluviais, lagos, lagoas, barragens; c. Serras; d. Estâncias climáticas, hidrominerais e hidrotermais; e. Valores históricos; f. Estâncias turísticas; g. Centros de artesanato e folclore; h. Cidades santuário; i.

Capitais e principais portões de entrada; j. Base econômica voltada à geração de turismo-negócio.

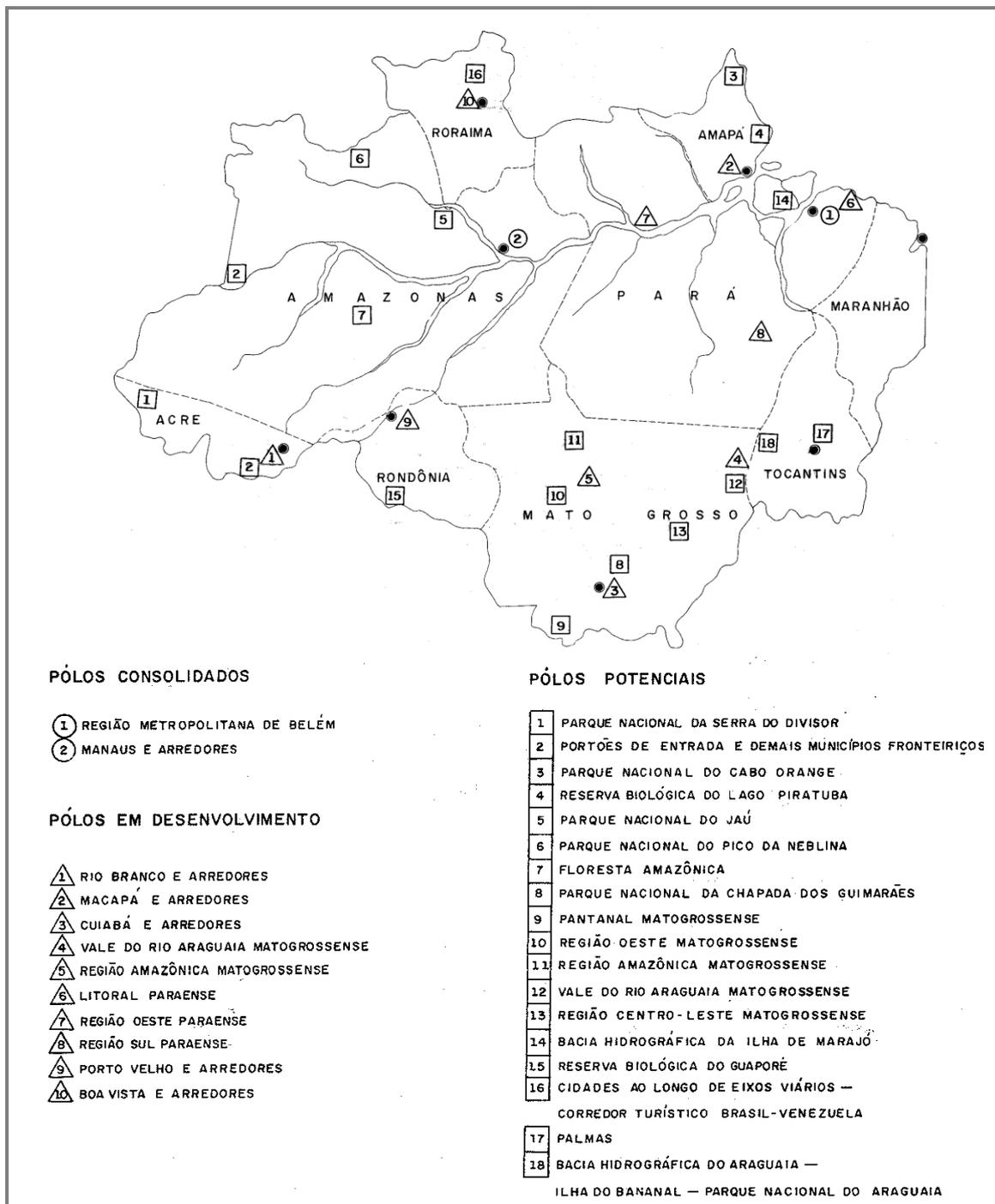


Figura 4. Polos Turísticos Consolidados, em Desenvolvimento e Potenciais da Amazônia Legal conforme PTA 1992-1995.

Fonte: SUDAM; PNUD, 1992.

Desta forma, com critérios tão amplos e imprecisos, o PTA 1992-1995 abarca um número muito maior de municípios comparado ao I PTA, de 1978, o qual apresenta maior rigor em seus critérios de seleção. Até mesmo a Reserva Biológica do Guaporé, no estado de Rondônia, e a Reserva Biológica do Lago

Piratuba, no estado do Amapá, são considerados polos turísticos potenciais, o que parece ser uma incoerência, já que a legislação ambiental, à época, já não permitia visitação pública em reservas biológicas, a não ser para fins científicos e educacionais, com prévia autorização.

A formação do Grupo de Trabalho Interministerial MICT-EMBRATUR/MMA-IBAMA para elaborar as *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*, em 1994, foi outro importante momento que preparou as condições institucionais para que o Proecotur fosse concebido. O referido documento enfatiza a potencialidade do Brasil para desenvolver o ecoturismo em seus mais variados biomas (Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal, Caatinga, Pampas e Costeiros) e reconhece que a atividade é praticada no país de forma “desordenada, impulsionada, quase que exclusivamente, pela oportunidade mercadológica, deixando a rigor, de gerar os benefícios socioeconômicos e ambientais esperados e comprometendo, não raro, o conceito e a imagem do produto ecoturístico brasileiro nos mercados interno e externo” (EMBRATUR, 1994, p. 9).

Desta forma, o grupo interministerial propõe ações estratégicas na área de regulamentação, fortalecimento institucional, capacitação de recursos humanos, controle de qualidade do ecoturismo, incentivos aos empreendimentos, infraestrutura, conscientização e informação ao turista e participação comunitária, que deveriam ser executadas, em grande parte, pela EMBRATUR e pelo IBAMA, este último, à época, responsável pelo gerenciamento e fiscalização das unidades de conservação federais⁵⁹, consideradas, nas Diretrizes, áreas estratégicas para a promoção do ecoturismo.

É também nesse período que os primeiros projetos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil são aprovados. Em sua primeira fase, o PPG-7 (1996-2003) apoiou um total de 194 projetos demonstrativos, sendo 147 no bioma Amazônia e 47 no bioma Mata Atlântica,

⁵⁹ A partir da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, a gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União deixam de ficar a cargo do IBAMA e ficam a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

e o ecoturismo apareceu entre as atividades promovidas por 4 projetos: 2 na região de domínio do bioma Amazônia e 2 na região de domínio da Mata Atlântica⁶⁰. Comparado ao total de projetos aprovados, são poucos os que envolveram o ecoturismo, no entanto, as duas experiências na Amazônia Legal, uma em Silves, no estado do Amazonas, e outra em Pedras Negras e Curralinho, no estado de Rondônia, ganharam notoriedade pelo envolvimento das respectivas comunidades e de ONGs nacionais e internacionais no projeto⁶¹.

Bioma	Proponente	Município	UF	Atividades
Amazônia	Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultural (ASPAC)	Silves	AM	Educação Ambiental, Ecoturismo
Amazônia	Ação Ecológica Vale do Guaporé (ECOPORE)	Pedras Negras, Curralinho	RO	Capacitação, Ecoturismo, Infraestrutura
Mata Atlântica	Centro de Tecnologias Alternativas na Zona da Mata (CTA-ZM)	Viçosa	MG	Manejo Florestal, Conselho Gestor de Unidade de Conservação, Ecoturismo, Artesanato, Capacitação
Mata Atlântica	Centro de Trabalho Indigenista (CTI)	São Paulo	SP	Ecoturismo, Educação Ambiental

Quadro 7. Projetos do PPG-7 Relacionados ao Ecoturismo (Fase I: 1996-2003).

Fonte: MMA.⁶²

Organização: Carolina Todesco.

Paralelamente, em 1994, a SUDAM e o Departamento de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Programa de Estudos e Pesquisas dos Vales Amazônicos (PROVAM), realizaram dois estudos na área do turismo: “Demanda Turística da Região Amazônica Brasileira” e “Oferta Turística da Região Amazônica Brasileira”, os quais faziam parte de uma série de estudos que tinham por objetivo subsidiar o programa “Planejamento Turístico Integrado da Região Amazônica”.

⁶⁰ Em sua segunda fase (2003-2010), o PPG-7 apoiou 210 projetos, sendo que destes, 19 envolviam o ecoturismo entre as atividades previstas. Um crescimento significativo de projetos nesse segmento, mas concentrados no bioma Mata Atlântica, enquanto no bioma Amazônia concentravam-se os projetos agroflorestais e de recuperação florestal.

⁶¹ Esses projetos envolveram associações comunitárias, como Associação dos Seringueiros do Vale do Guaporé, Ação Ecológica Vale do Guaporé (ECOPORE), Associação de Silves pela Preservação Ambiental e Cultural (ASPAC) e ONGs como WWF-Brasil e WWF-Suíça. Sobre o assunto ver Sansolo (2003).

⁶² Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/Estrutura%20-%20Institucional%20-%20Tabela%20de%20Projetos%20PDA%20-%202010.htm>. Acesso em: jan. 2011.

Em 1995, dando sequência aos trabalhos, SUDAM e OEA realizam, no âmbito do PROVAM, um extenso inventário e hierarquização dos atrativos e análise da infraestrutura turística nos nove estados da Amazônia Legal, e definem as *Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Amazônica*, com ênfase no ecoturismo. Nesse documento, em que se envolveu uma série de instituições públicas e empresas na área do turismo, foram concebidos projetos prioritários em curto, médio e longo prazo, para cada estado da Amazônia Legal. Entre os principais objetivos desses projetos estavam (SUDAM; OEA, 1995, p. 35):

- Apoiar o desenvolvimento do ecoturismo em unidades de conservação, públicas ou privadas, em consonância com planos de manejo, destinando-se áreas para atividades de educação ambiental;
- Atribuir às capitais dos estados o papel de centros de distribuição dos diferentes fluxos turísticos, constituindo-se em “portões de entrada e saída”;
- Consolidar os conglomerados urbanos que possuam, dentro do seu raio de influência, unidades de conservação para transformá-los em centros de distribuição complementares às capitais dos estados;
- Concentrar os investimentos nos atrativos naturais e culturais em cada um dos estados, considerando a classificação hierárquica realizada;
- Elevar a qualidade do produto do turismo tradicional para adaptá-la a novos segmentos da demanda de turismo alternativo;
- Criar uma planta de alojamento específica, altamente diversificada, para o turismo alternativo de diferentes tipologias, localizadas em centros urbanos e rurais.

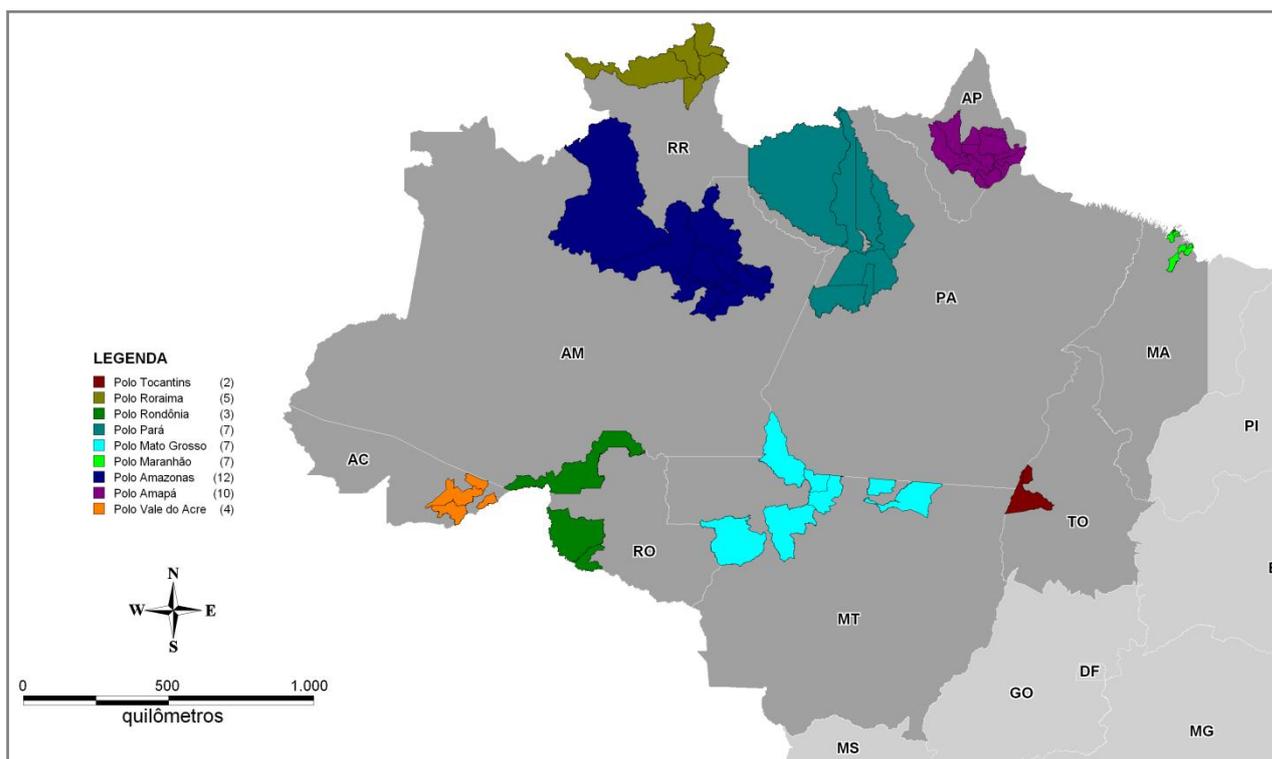
Dado o interesse da SUDAM como da OEA em prosseguir com as ações, em dezembro de 1995, é celebrado um novo Acordo de Cooperação Técnica entre as duas instituições, desta vez contando com a adesão do Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de coparticipante.

Por fim, em 1997, SUDAM e OEA, agora juntamente com a Secretaria de Coordenação da Amazônia do MMA, divulgam a “*Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal*”, por meio do

Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira (PRODEAM), que também teria por objetivo subsidiar o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal (Proecotur).

Para análise da situação do ecoturismo nos respectivos estados e definição dos polos de ecoturismo e das orientações básicas necessárias para a promoção da atividade nas áreas selecionadas foram realizadas reuniões nos nove estados da Amazônia Legal com representantes de órgãos públicos e entidades de turismo e de organizações da sociedade civil.

Ao final, ficou definido 1 polo de ecoturismo para cada estado da Amazônia Legal, abrangendo ao total 57 municípios distribuídos em 9 polos (Mapa 4). Interessante observar que essa delimitação deveria subsidiar as ações do Proecotur, mas como veremos adiante, este passa a abarcar 157 municípios distribuídos em 15 polos.



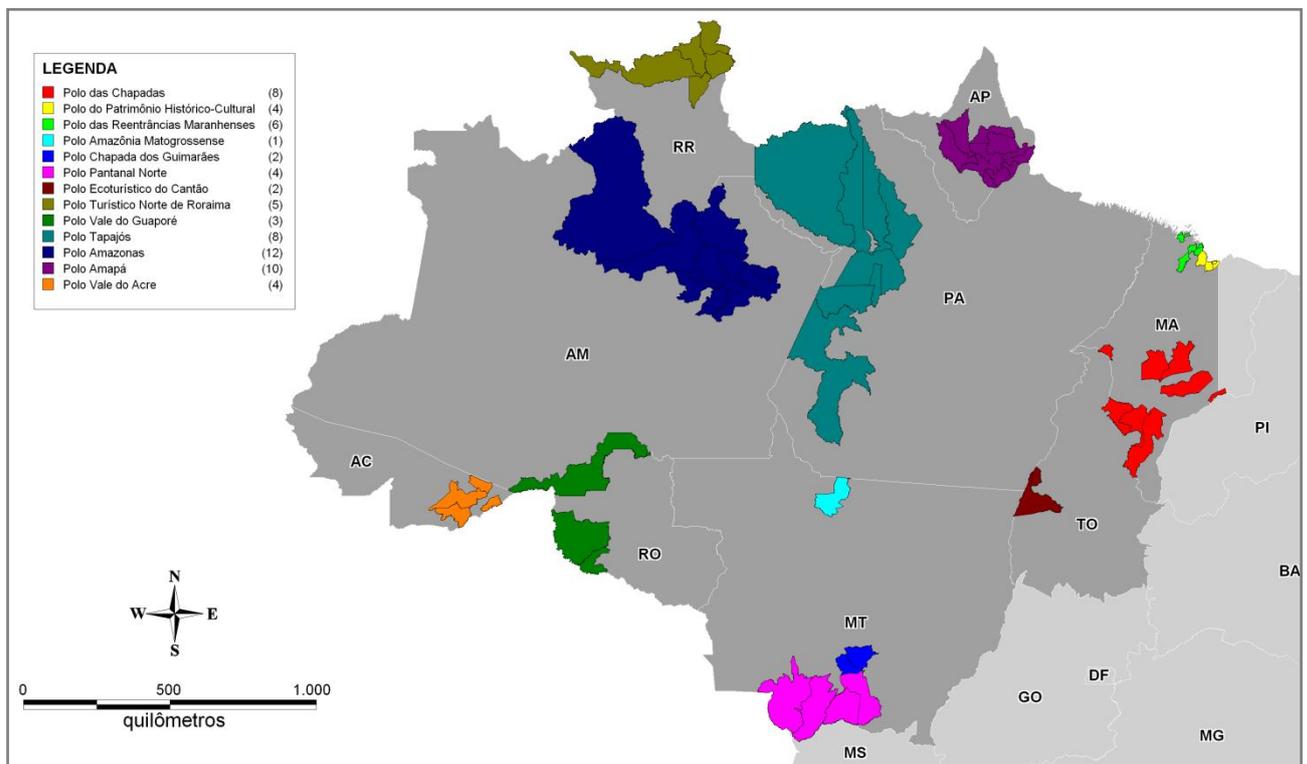
Mapa 4. Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal (SUDAM; OEA): Polos de Ecoturismo (1997).

Fonte: SUDAM; OEA, 1997.

Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

No mesmo ano, EMBRATUR e Instituto de Ecoturismo do Brasil (IEB), com o objetivo de identificar as localidades em que a prática do ecoturismo

vinha ocorrendo e inventariar as infraestruturas de apoio à atividade, iniciam o projeto Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil. O projeto selecionou 96 polos no país, e incluiu os 9 polos de ecoturismo eleitos pela SUDAM, OEA e MMA, na *Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal*, mas acrescentou dois polos no estado de Mato Grosso (Polo Chapada dos Guimarães e Polo Pantanal Norte), dois polos no estado do Maranhão (Polo do Patrimônio Histórico-Cultural e Polo das Chapadas) e ampliou o polo do estado do Pará (Polo Tapajós).



Mapa 5. Projeto Polos de Desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil (EMBRATUR; IEB): Polos de Ecoturismo na Amazônia Legal (1997).

Fonte: EMBRATUR, 2000.

Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

Ainda em 1997, o GTC Amazônia do Ministério do Meio Ambiente com o apoio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) elaborou o “Programa Piloto de Ecoturismo em Áreas Indígenas”, com o objetivo de analisar a viabilidade operacional e econômica do ecoturismo em áreas indígenas, por meio do desenvolvimento de uma experiência piloto (MMA, 1997a). O “Manual Indígena de Ecoturismo” (MMA, 1997b) foi fruto dessa experiência, entretanto, o projeto

não prosseguiu por deparar-se com restrições legais ao desenvolvimento da atividade turística em território indígena⁶³.

Como vimos, no decorrer da década de 1990, vários foram os programas emanados do governo federal que incentivaram o ecoturismo na Amazônia Legal, imersos nas políticas que visavam “modelos alternativos” de desenvolvimento para a região. Apesar da execução de todos terem sido parcial, sem atingir as metas e os objetivos propostos, esses programas valorizaram o uso turístico das áreas naturais, ampliaram os espaços alvos para inserção no mercado do turismo, instigaram os governos estaduais a produzirem políticas para o setor e criaram as condições institucionais para a elaboração do Proecotur.

1.4.2 O Desenho Final do Proecotur

Podemos dizer que o Proecotur é a quarta iniciativa mais expressiva do governo federal para promover o turismo, mais especificamente o ecoturismo, na Amazônia Legal, após o I PTA de 1978, o PTA de 1992 e a Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal de 1997.

Enquanto os três programas anteriores foram promovidos pela SUDAM, o Proecotur se deu no corpo institucional do Ministério do Meio Ambiente, o qual logo após a sua criação, em 1992, praticamente centralizou as ações referentes à Amazônia Legal, não por acaso, mas por esta conter um dos principais biomas do país e do mundo.

O Proecotur partiu, também, da estratégia espacial de delimitar “polos de ecoturismo”, abarcando principalmente as unidades de conservação da Amazônia Legal, compreendidos como zonas prioritárias para investimentos,

⁶³ Conforme a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, art. 58, inciso II, constituem crimes contra os índios e a cultura indígena: utilizar o índio ou comunidade indígena como objeto de propaganda turística ou de exibição para fins lucrativos. Pena: detenção de dois a seis meses. Sobre o assunto ver Ferreira (2007) e G. Silva (2010).

nas quais o poder público implantaria projetos de infraestrutura e normas visando à atração de empreendimentos privados do segmento de ecoturismo.

A delimitação dos polos, cuja responsabilidade foi dos governos dos nove estados participantes, tinha por objetivo “maximizar a competitividade da região como destino de ecoturismo internacional; minimizar a concorrência entre estados, mediante a identificação de nichos de mercado diferenciados para cada estado; maximizar a viabilidade econômica e minimizar os riscos financeiros dos empreendimentos de ecoturismo a serem implantados em cada polo” (MMA, 2004).

Mais uma vez, nota-se, a valorização da demanda de turistas internacionais, a seleção dos espaços de investimentos configurados em polos e a posição do Estado como responsável por atrair o capital privado para os espaços selecionados, proporcionando baixos riscos aos investimentos externos, o que dá indícios de ser esta uma política pouco inovadora se comparada ao I PTA de 1978.

Em 1997, os governos dos estados da Amazônia Legal iniciaram a seleção das áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do ecoturismo. Ao final do processo, a área de atuação do Proecotur ficou definida em 15 Polos de Ecoturismo, abarcando 153 municípios, totalizando uma área de 1.625.222 km² (Figura 5, Quadro 8), o que representa o interesse em estimular a atividade turística em 32,5% do território da Amazônia Legal, uma área maior que o território da Espanha, Itália, França, Inglaterra e Portugal juntos.

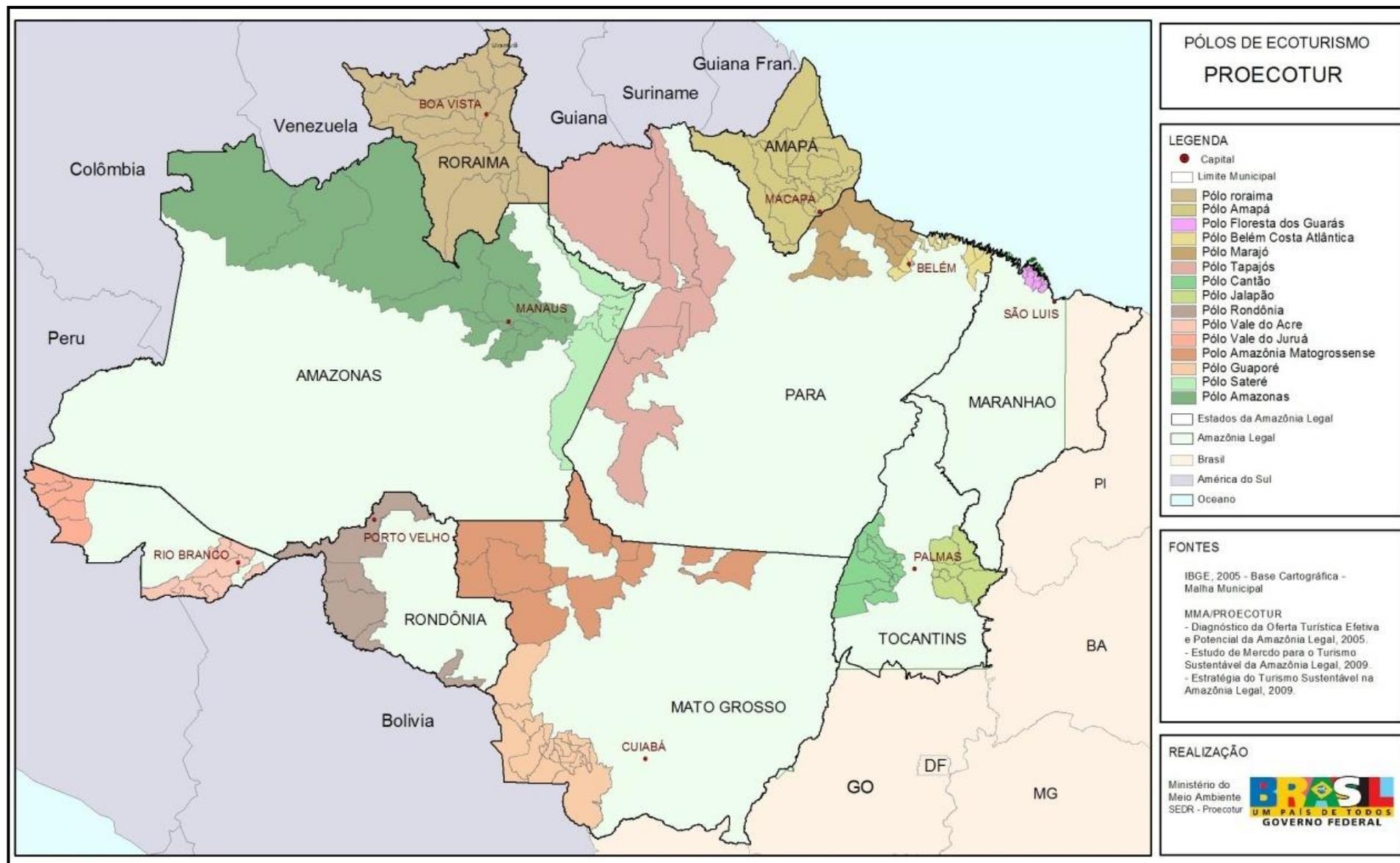


Figura 5. Polos de Ecoturismo do Proecotur.

Estados	Polos	Municípios	Área (km ²) ¹
Acre	Polo Vale do Acre	Assis Brasil, Brasília, Bujari, Epitaciolândia, Plácido de Castro, Porto Acre, Rio Branco e Xapuri.	32.312
	Polo Vale do Juruá	Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves.	31.945
Amapá	Polo Amapá	(todos os municípios) – Amapá, Calçoene, Cutias do Araguari, Ferreira Gomes, Itaubal, Laranjal do Jari, Macapá, Mazagão, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba, Santana, Serra do Navio, Tarturagalzinho e Vitória do Jari.	142.827
Amazonas	Polo do Amazonas	Autazes, Barcelos, Careiro, Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Santa Izabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira e Silves.	413.419
	Polo do Sateré	Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués, Nhamundá, Parintins.	68.386
Maranhão	Polo da Floresta dos Guarás	Apicum-Açu, Bacuri, Cedral, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico do Maranhão, Serrano do Maranhão.	5.356
Mato Grosso	Polo do Amazônia Mato-Grossense	Alta Floresta, Apicás, Aripuanã, Guarantã do Norte, Juara, Juina, Juruena, Paranaíta, Peixoto de Azevedo.	118.411
	Polo do Guaporé	Araputanga, Cáceres, Comodoro, Figueirópolis d'Oeste, Glória d'Oeste, Indiavaí, Jauru, Lambari d'Oeste, Mirassol d'Oeste, Nova Lacerda, Pontes e Lacerda, Porto Esperidião, Reserva do Cabaçal, Rio Branco, Salto do Céu, São José dos Quatro Marcos, Vila Bela da Santíssima Trindade.	91.683
Pará	Polo do Belém/Costa Atlântica	Abaetetuba, Augusto Corrêa, Barcarena, Belém, Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São João de Pirabas, Vigia e Viseu.	15.887
	Polo do Marajó	Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Melgaço, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Soure.	41.507
	Polo do Tapajós	Alenquer, Aveiro, Belterra, Itaituba, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Santarém.	283.821
Rondônia	Polo de Rondônia	Costa Marques, Guajará-Mirim, Nova Mamoré, Pimenteiras do Oeste, Porto Velho.	80.026
Roraima	Polo Roraima	(todos os municípios) - Alto Alegre, Amajari, Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracará, Caroebe, Iracema, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis, São João da Baliza, São Luiz, Uiramutã.	224.301
Tocantins	Polo do Cantão	Abreulândia, Araguacema, Barrolândia, Caseara, Chapada de Areia, Cristalândia, Divinópolis do Tocantins, Lagoa da Confusão, Marianópolis do Tocantins, Monte Santo do Tocantins, Nova Rosalândia, Paraíso do Tocantins, Pium, Pugmil, Santa Rita do Tocantins.	41.155
	Polo do Jalapão	Lagoa do Tocantins, Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins, São Feliz do Tocantins.	34.186
Número de Estados	Número de Polos	Número de Municípios	Área Total (km²)
9	15	153	1.625.222

Quadro 8. Polos de Ecoturismo da Amazônia Legal – Proecotur.

¹IBGE, Cidades, Área da Unidade Territorial.

Fonte: MMA, 2009a.

Organização: Carolina Todesco.

Conforme entrevistas com dirigentes dos órgãos oficiais de turismo, ao invés de os governos dos estados utilizarem a seleção dos polos estabelecida na

“Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal”, elaborada pela SUDAM, OEA e MMA, em 1997, em que foram definidos 9 polos de ecoturismo, 1 para cada estado da Amazônia Legal, abrangendo 57 municípios, a seleção dos polos do Proecotur sofreu forte influência de autoridades políticas dos municípios e dos governos dos estados, que visando o recurso estimado em 200 milhões de dólares para infraestrutura urbana e turística, ampliaram a área de atuação do Proecotur para 157 municípios.

Os governos do Acre, do Amapá e de Roraima, por exemplo, chegaram a definir como “polo ecoturístico” todo o território de seus respectivos estados. Posteriormente, com a elaboração da “Estratégia Estadual de Ecoturismo do Acre” pela empresa de consultoria contratada, ficou definido para o estado do Acre dois polos: Vale do Juruá e Vale do Acre. Amapá e Roraima permaneceram com seus territórios integralmente inseridos no Programa.

Tendo em vista que os programas públicos na área do ecoturismo fazem uma associação quase que automática entre áreas naturais e atrativos turísticos naturais, a seleção indiscriminada dos espaços considerados potenciais para o uso ecoturístico, no âmbito do Proecotur, deve-se também ao fato de a grande maioria dos municípios da Amazônia Legal conter áreas naturais em bom estado de conservação, sejam estas pertencentes ao bioma Amazônia, às faixas de transição ou ao Cerrado.

Após a definição dos polos, em 1998, o MMA solicitou permissão do governo federal para obtenção de crédito externo para a implementação do Proecotur, obtendo aprovação da Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX) do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em agosto de 2000, o Contrato de Empréstimo (n. 1216-OC-BR) entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi assinado com o objetivo de executar a primeira fase do Proecotur. O Ministério do Meio Ambiente também firmou Termos de Cooperação Técnico-Financeira com os nove estados da Amazônia Legal.

Desta forma, o Proecotur foi lançado oficialmente, em 2000, como o principal programa de desenvolvimento do ecoturismo para a Amazônia Legal, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e os governos estaduais da Amazônia Legal.

Para a sua operacionalidade, o Proecotur foi dividido em duas fases, sendo a Fase I denominada de *pré-investimentos* e a Fase II de *investimentos*. Para a Fase I estava previsto um prazo de execução de 3 anos e recursos da ordem de 13,8 milhões de dólares a serem aplicados em estudos, planos e estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo nos polos, planos de manejo de UCs, fortalecimento institucional dos governos estaduais na área do turismo e capacitação. Para a Fase II foi estimado um orçamento de 200 milhões de dólares a serem aplicados em 3 anos, destinados às ações de infraestrutura, *marketing*, proteção de atrativos, capacitação e financiamento de empreendimentos identificados como necessários para gerar e/ou aumentar o fluxo de visitantes para a região (MMA, 2009a).

Com a criação do Ministério do Turismo, no governo Lula, em 2003, o país passou a contar com um órgão da administração direta do poder central exclusivamente dedicado ao turismo. Tal medida trouxe a agenda do turismo para outro patamar no cenário político nacional. Conseqüentemente, fez-se necessária a redefinição do espaço político e institucional do Proecotur.

Depois de firmado um Termo de Cooperação Técnica entre MMA e MTur, em agosto de 2004, ficou deliberado que a execução da Fase II seria de responsabilidade do MTur, e o Ministério do Meio Ambiente continuaria responsável pela Fase I, pois a coordenação do Programa queria garantir a preservação dos recursos naturais e não correr o risco de o Proecotur seguir o mesmo modelo do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), que resultou em grande impacto sobre praias, dunas, costões rochosos, restingas, falésias, estuários e mangues do Nordeste brasileiro⁶⁴.

A preocupação com a criação de unidades de conservação e de produção de planos de manejo, expresso nos objetivos do Programa, evidencia a forma como o Proecotur foi concebido como parte das estratégias da política de meio ambiente para a Amazônia Legal (MMA, 1998, p. 7):

- Proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região, por meio de medidas como a criação de parques e reservas com manejo específico para ecoturismo;

⁶⁴ Sobre Prodtur-NE ver Cruz (2001) e Sansolo (2007).

- Criar um ambiente de estabilidade para investimentos em empreendimentos de ecoturismo, mediante definição de políticas e normas e do fortalecimento dos órgãos de gestão ambiental e desenvolvimento turístico estaduais, regionais e nacional;
- Viabilizar operacionalmente empreendimentos de ecoturismo por meio da realização de estudos de mercado, da identificação, desenvolvimento e adaptação à região de tecnologias para geração de energia, tratamento de efluentes etc., e da sua disponibilização dos resultados para investidores privados;
- Viabilizar financeiramente empreendimentos de ecoturismo mediante a ampliação de linhas de crédito específicas para o segmento; e
- Melhorar, ampliar ou implantar a infraestrutura básica necessária para viabilizar o aumento do fluxo turístico para a Amazônia Legal.

Para atingir os objetivos supracitados, o MMA tinha como meta executar o Proecotur em 6 anos, totalizando um investimento de US\$ 213,8 milhões. A realidade foi, no entanto, bem diferente do planejado.

Finalizado o contrato com o BID em junho de 2008, do total de US\$ 13,8 milhões previstos para serem investidos na primeira fase, durante três anos, foram investidos apenas US\$ 5,69 milhões em nove anos, sem a fase de planejamento ter sido realizada por completo, visto que vários planos e estudos contratados de empresas de consultoria permaneciam inacabados ou estavam sendo reformulados.

Tabela 9. Execução Financeira do Proecotur com Recursos do BID durante a Fase I (em milhões de US\$).

Anos	Planejado			Executado		
	BID	Contrapartida do MMA	Total	BID	Contrapartida do MMA	Total
2000	4.37	0.78	5.15	0.21	0	0.21
2001	4.69	0.95	5.64	1.13	0.2	1.33
2002	1.94	1.07	3.01	1.3	0.21	1.51
2003				0.61	0.2	0.81
2004				-	0.31	0.31
2005				0.19	0.43	0.62
2006				0.25	0.08	0.33
2007				0.38	0.06	0.44
2008				0.13		0.13
Total	11.0	2.80	13.8	4.20	1.49	5.69

Fonte: BID, 2008.

Além do recurso do BID, foram aplicados no Proecotur recursos do Tesouro Nacional na ordem de R\$ 12.906.336,23, recursos provenientes de emendas parlamentares na ordem de R\$ 10.607.300,33 e recursos do governo da Holanda⁶⁵ no valor de R\$ 1.538.103,56.

Esse montante serviu para executar a Fase I do Proecotur, ou seja, para a produção de estudos, estratégias e planos de desenvolvimento do ecoturismo, planos de manejo e estudos para a criação de novas UCs, projetos de sinalização turística, de infraestrutura básica, cursos de capacitação, construção de centros de atendimento a turistas e de terminais fluviais turísticos, conforme listados no Quadro 9.

⁶⁵ Os recursos do governo da Holanda foram aplicados no projeto de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Amazônia Legal. Este projeto esteve sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) e da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), no período entre novembro de 2001 e janeiro de 2004, contando com o apoio técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e com recursos do Orçamento Geral da União em parceria com o Governo Holandês. A partir de 2003, o projeto Gestão Urbana e Ambiental da Amazônia (GUAIA) passou a ser coordenado pelo Proecotur, integrante da SCA.

	Tipos de Ação	Descrição
Objeto de Estudo	Estudos e Estratégia Amazônia Legal	1. Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal; 2. Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal; 3. Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira.
	Estratégias de Ecoturismo dos Polos	4. Estratégia Estadual de Ecoturismo do Acre; 5. Estratégia Estadual de Ecoturismo do Amapá; 6. Estratégia Estadual de Ecoturismo de Roraima; 7. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Sateré-AM 8. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Belém/Costa-Atlântica-PA; 9. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Marajó-PA.
	Planos de Desenvolvimento dos Polos	10. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Amazonas; 11. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Mato Grosso; 12. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Rondônia; 13. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Tapajós/Calha Norte-PA; 14. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Guaporé-MT; 15. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Jalapão-TO; 16. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Cantão-TO.
	Planos de Manejo e Uso Público	17. Plano de Manejo Espeleológico e Projetos Específicos de Infraestrutura e Sinalização do Sítio Arqueológico Gruta do Batismo-AM; 18. Plano de Manejo Espeleológico e Projetos Específicos de Infraestrutura e Sinalização da Caverna de Maroaga-AM; 19. Projeto de Resgate do Patrimônio Histórico e Arqueológico da Caverna no Maroaga-AM; 20. Plano de Manejo do Parque Estadual do Cristalino-MT; 21. Planejamento de Circuito Ecoturístico Utilizando Embarcações Tradicionais para o Estado do Maranhão; 22. Plano de Uso Ecoturístico das Reservas Extrativistas de Pedras Negras e Curralinho-RO.
	Elaboração de Estudos de Criação de Áreas Protegidas	23. Estudo de Viabilidade de Empreendimentos Ecoturísticos no Polo do Cantão-TO; 24. Estudo de Criação das Unidades de Conservação do Município de Oriximiná-PA; 25. Estudo de Criação da Unidade de Conservação Estadual de Monte Alegre-PA; 26. Estudo de Criação do Parque Estadual do Cristalino-MT; 27. Estudo de Viabilidade para Criação da Unidade de Conservação Municipal em Alter do Chão-PA; 28. Estudo, Criação, Plano de Manejo e Uso Ecoturístico do Parque Estadual do Delta do Amazonas-AP.
	Projetos de Sinalização Turística	29. Projetos de Sinalização Turística do Município de Manacapuru, Novo Airão, Barcelos, Iranduba e Presidente Figueiredo, no Estado do Amazonas; 30. Projetos de Sinalização Turística do Sítio Arqueológico da Gruta do Batismo, no Estado do Amazonas; 31. Projetos de Sinalização Turística da Caverna do Maroaga, no Estado do Amazonas.
	Investimentos nos Polos de Ecoturismo	32. Projeto e Implantação de Centros de Atendimento ao Turista (CAT) nos municípios de Presidente Figueiredo/AM, Barcelos/AM, Manacapuru/AM, Novo Airão/AM, Iranduba/AM; 33. Projeto e Implantação de Terminais Fluviais Turísticos (TFT) nos Municípios de Barcelos, Manacapuru, Novo Airão, todos no Estado do Amazonas; 34. Projeto e Implantação do CAT/TFT de Alter do Chão/PA; 35. Projeto e Implantação do Centro de Interpretação Ecoturística e Terminal Fluvial Turístico (Ciecotur/TFT) do Polo Tapajós, em Santarém/PA; 36. Projeto para o Centro de Interpretação do Polo Tapajós/Santarém-AP; 37. Projeto para o Centro de Interpretação do Polo Turístico de Cururupu-MA; 38. Projeto do Centro de Vivência do Polo Floresta dos Guarás-MA; 39. Projeto e Implantação do Centro de Recepção de Turistas do Parque Estadual do Cantão-TO; 40. Projeto e Implantação do Centro de Recepção de Turismo do Parque Estadual do Cantão-TO; 41. Implementação de obras de melhoria e elaboração de projetos básicos de infra-estrutura no PE do Cantão/TO; 42. Proteção dos Sítios Arqueológicos do Polo de Alta Floresta, no Estado de Mato Grosso. 43. Construção do Porto e Terminal de Passageiros de Pindobal, no Estado do Maranhão; 44. Novo Terminal de Passageiros do Aeroporto de Costa Marques, incluindo o projeto de Estacionamento, no Estado de Rondônia; 45. Ampliação da Pista e Melhorias da Estação de Passageiros do Aeroporto de Cururupu, no Estado do Maranhão; da Estrada Parque – Trecho Sete Quedas/Pedra Paranaíta, no Estado de Mato Grosso; 46. Serviços de Terraplenagem e Drenagem do Acesso e das Vias de Circulação Interna do Centro de Recepção de Visitantes do Parque Estadual do Cantão, no município de Caseara – TO; 47. Projeto do Terminal de Passageiros do Aeroporto de Alta Floresta-MT; 48. Projeto do Posto Avançado de Fiscalização do Parque Estadual do Cristalino-MT; 49. Projeto de Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água da Cidade de Costa Marques-RO; 50. Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário da Cidade de Costa Marques-RO; 51. Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Costa Marques-RO; 52. Projeto Básico da Rede de Abastecimento de Água da Cidade de Caseara-TO.
Capacitação e Treinamento	53. 26 Oficinas de Sensibilização: nos Estados da Amazônia Legal e uma em Brasília/DF, entre os anos de 2000 e 2003; 54. 6 Oficinas de Planejamento Turístico: uma Oficina de Planejamento Piloto, realizada no Polo Jalapão – TO, uma no Vale do Acre e outra no Vale do Juruá, uma oficina em Porto Velho/ RO, uma oficina em Macapá/ AP e uma em Manaus/ AM, durante o ano de 2003; 55. 3 Oficinas de Capacitação em Planos de Manejo: nos estados de Rondônia, Amapá e Roraima, para os novos analistas ambientais do IBAMA, instituições de meio ambiente estaduais, NGP, ONG etc, durante o ano de 2004; 56. 45 Cursos de Capacitação em Ecoturismo nos seguintes temas: “qualidade no atendimento aos visitantes”, “planejamento e gestão de empreendimentos ecoturísticos” e “condução de visitantes”, envolvendo 1.241 pessoas, durante o ano de 2005.	

Quadro 9. Realizações da Fase I do Proecotur (2000-2010).

Fonte: MMA, 2009a. Organização: Carolina Todesco.

1.4.3 A Participação das Empresas de Consultoria

O foco de nossa análise recai sobre os principais estudos, estratégias e planos de desenvolvimento do ecoturismo nos polos selecionados por serem estes os documentos oficiais que estabelecem a forma como o território amazônico deve ser ordenado para ser inserido no mercado turístico nacional e internacional.

Convém evidenciar que esses estudos e planos foram, sem exceção, realizados por empresas de consultoria, listadas no Quadro 10, contratadas pelos governos estaduais e pelo governo federal.

Considerando o fato de que a execução de grande parte da Fase I do Proecotur ficou a cargo de empresas de consultoria, impõe-se o questionamento sobre suas responsabilidades nos êxitos e fracassos do Programa.

Conforme levantamento de informações sobre os três principais “produtos” do Proecotur: Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal; Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal; e Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira; nenhuma das empresas de consultoria executou o projeto no prazo previsto em contrato (Quadro 11).

Tipo de Documento	Descrição	Empresa de Consultoria
Estudos	1. Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal	• TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.
	2. Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal	Consórcio: • Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda. • Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIFE • IPK International - International Tourism Consulting Group
	3. Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira	• Fundação Getúlio Vargas - FGV
Estratégias de Ecoturismo dos Polos	4. Estratégia Estadual de Ecoturismo do Acre	• TCDI Engenharia Tecnologia de Sistemas de Informática Ltda.
	5. Estratégia Estadual de Ecoturismo do Amapá	• Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.
	6. Estratégia Estadual de Ecoturismo de Roraima	• Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.
	7. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Sateré-AM	• Indústrias Criativas Estratégias e Projetos Ltda.
	8. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Belém/Costa-Atlântica-PA	• IBRAD – Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
9. Estratégia de Ecoturismo para o Polo Marajó-PA	• Biométrica Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental	
Planos de Desenvolvimento dos Polos	10. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Amazonas	• Ambiental Amazônia Consultoria e Assessoria Ltda.
	11. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Mato Grosso	Consórcio: • MRS Estudos Ambientais Ltda. • TURIS Internacional Brasil Ltda.
	12. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Rondônia	• Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo
	13. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Guaporé-MT	Consórcio: • Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo • DAI Brasil Consultoria
	14. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Tapajós/Calha Norte-PA	Consórcio: • MRS Estudos Ambientais Ltda. • TURIS Internacional Brasil Ltda.
	15. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Jalapão-TO	• Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.
	16. Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Cantão-TO	• Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.

Quadro 10. Empresas de Consultoria que Realizaram Estudos, Estratégias e Planos de Ecoturismo na Fase I do Proecotur (2000-2010).

Fonte: Documentos citados no item Descrição e os processos licitatórios dos mesmos.
Organização: Carolina Todesco.

Empresas de Consultoria	Estudos/Estratégias	Aditamento de Prazo	Recurso (R\$)	Prazo Previsto no Contrato	Prazo Executado
Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE IPK International - World Tourism	Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal	3	R\$ 1.066.000,00	(150 dias) 29/03/2006 a 28/07/2006	(1.020 dias) 29/03/2006 a 12/12/2008
TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.	Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal	4	R\$ 292.037,90	(120 dias) 20/10/2004 a 20/01/2005	(810 dias) 20/10/2004 a _/12/2006
Fundação Getúlio Vargas - FGV	Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira	10	R\$ 519.758,51	(150 dias) 11/05/2007 a 11/11/2007	(900 dias) 11/05/2007 a 30/11/2009

Quadro 11. Empresas de Consultoria dos Três Principais Estudos do Proecotur: Recursos e Prazos.

Fonte: Dados obtidos nos contratos e termos de aditamento de prazo dos respectivos estudos coletados no MMA.

Organização: Carolina Todesco.

Para além do descumprimento dos prazos, evidenciado no quadro acima, outras questões moveram nosso processo investigativo, tais como:

1. Qual o impacto da produção terceirizada da política pública de turismo no reordenamento do território amazônico?
2. A administração pública acompanha, monitora e fiscaliza o processo de elaboração da política pública delegado à iniciativa privada?
3. Quais os desdobramentos da produção terceirizada da política na fase da implementação?
4. As fases da elaboração da política são devidamente executadas, considerando a grande extensão territorial dos polos e o curto prazo para a produção dos planos?

Interessante destacar que, em outubro de 1974, a SUDAM e a EMBRATUR elaboraram o Termo de Referência para conduzir a licitação pública de âmbito nacional para a seleção da empresa de consultoria a ser encarregada da elaboração do I Plano de Turismo da Amazônia, da qual foi vencedor o Consórcio PLANAVE-PROCHNIK, integrado por duas empresas que já haviam realizado planos de turismo para os estados do Espírito Santo, Maranhão e Pernambuco (SUDAM, 1978a, p. 9). Tal fato chama a atenção pela constatação de que a *produção terceirizada de políticas públicas de turismo* para a Amazônia Legal e, como visto, demais regiões e estados do país, não é uma prática recente dos órgãos públicos.

Conforme relata Faria (2001), a terceirização, entendida como contratação de empresas especializadas para a execução de atividades meio, ou seja, atividades que não constituem o objeto principal da entidade contratante é prática cada vez mais observável na administração pública. A orientação favorável à transferência da execução *de tarefas auxiliares* para a iniciativa privada passou a constituir norma legal, no âmbito federal, apenas a partir da vigência do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Atualmente, a contratação de serviços de terceiros por órgãos e entidades da administração pública encontra abrigo na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos. Conforme o referido diploma legal, a licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública para aquisição de serviços, tais como trabalhos técnico-profissionais especializados, podendo ser contratada por meio de modalidades de licitação, utilizadas em função dos limites do valor estimado para a contratação.

Face às extensas listas de atividades cuja execução os órgãos públicos podem legalmente transferir à iniciativa privada, mediante contratação de serviços, cabe indagar, segundo Faria (2001), que parâmetros podem servir à identificação de áreas ou atividades não transferíveis à iniciativa privada, pois caso contrário, poder-se-ia cogitar até mesmo em proceder à terceirização da administração pública por completo. Para o autor, a primeira diretriz reside na exclusão da possibilidade de terceirização da própria atividade-fim do órgão público, afinal, baseados na legislação brasileira sobre o assunto, os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria razão de ser.

Partindo desse pressuposto e de que a produção de uma Política de Desenvolvimento do Turismo de uma determinada região do território nacional é uma atividade-fim e não uma atividade-meio dos órgãos públicos de turismo, analisaremos as iniciativas contraditórias dessa natureza.

No afã de construir um caminho que nos permita responder a questão norteadora dessa pesquisa, discorreremos, a seguir, sobre nossa escolha teórico-metodológica, pela qual objetivamos compreender a postura do Estado brasileiro, nos últimos anos, em relação à produção de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal, com a participação decisiva de empresas de consultoria nesse processo.

2 O ESTADO E AS DIMENSÕES DA POLÍTICA

Quem escapa ao Estado, e ao poder hoje, e, também, quem disso não fala? (POULANTZAS, 2000, p. 9)

Estudos sobre o Estado são tradição na Filosofia desde os gregos. No âmbito da Geografia, o conjunto de estudos que se debruça sobre a relação Poder-Estado/Espaço-Território, compondo a Geografia Política Moderna, tem como marco a obra de Friedrich Ratzel publicada na Alemanha, em 1897, intitulada “*Politische Geographie*”⁶⁶.

A obra de Ratzel influenciou significativamente a Geografia Política (como também a Geopolítica), com formulações fortemente marcadas pelo período bismarckiano de unificação do Estado Alemão, pelas ideias evolucionistas de Lamarck e Darwin, como também pelo método positivista de Auguste Comte. Para Ratzel⁶⁷ (1986, apud MORAES, 1990, p. 176):

com Estado, estamos tratando de uma natureza orgânica. [...] Um certo número de pessoas está ligado à área do Estado. Elas vivem em seu solo, dele retiram seu sustento e, além disso, estão ligadas a ele por relações espirituais. Juntamente com essa porção de terra, elas formam o Estado. Para a geografia política, cada povo, localizado na sua área essencialmente delimitada, representa um corpo vivo que se estendeu sobre uma parte da Terra e se diferenciou de outros corpos, que igualmente se expandiram por fronteiras ou espaços vazios.

Ratzel concebe, portanto, o Estado como um organismo geográfico que se move de acordo com sua necessidade territorial (o “espaço vital”), tendo em vista seu equipamento tecnológico, seu efetivo demográfico e seus recursos naturais (MORAES, 1990). O Estado é, destarte, examinado segundo a ótica da posse,

⁶⁶ “Ao escrever e publicar a obra *Politische Geographie* [Geografia Política], Ratzel, que evidentemente não foi pioneiro no uso desse rótulo, sistematizou uma leitura espacial da política e ao mesmo tempo reformulou a maneira pela qual a ciência geográfica abordava o fenômeno político”. (VESENTINI, 2003)

⁶⁷ Conforme sua obra “*The laws of the spatial growth of states*” (As Leis do Crescimento Espacial dos Estados) publicado originalmente em *Petemanns Mitteilugen* (v. 42), em 1896, e republicado In: Kasperson, R. E; Minghi, J.V. *The structure of political geography*, Chicago: Aldine, 1969.

domínio e expansão do território e menos por suas próprias contradições e conflitos internos.

Em contraposição, uma forte reação francesa à obra de Ratzel foi desencadeada, iniciando a rivalidade entre uma possível escola geográfica “determinista alemã” encabeçada por Ratzel e uma “possibilista francesa” representada por La Blache⁶⁸. Para Moraes (1990) e Vesentini (2003), tal rótulo é em parte equivocado, não configurando uma análise profunda da obra ratzeliana, a qual concebe mais um condicionamento do que uma determinação rígida dos elementos ambientais sobre a evolução da sociedade⁶⁹.

A partir da segunda metade do século XX, entretanto, obras como “Espaço e Poder” de Paul Claval, publicada em 1978, e “Por uma Geografia do Poder” de Claude Raffestin (inspirado nos filósofos H. Lefebvre e M. Foucault), de 1980, marcam novas posturas interpretativas para a análise geográfica do poder, em particular do Estado, afastadas da Geografia Política desenvolvida até a Segunda Guerra e durante a Guerra Fria.

Para Raffestin (2011), a perspectiva analítica aberta por Ratzel foi muito vasta e significativa, mas durante vários decênios o programa da Geografia Política não se modificou em profundidade:

Se Ratzel abrisse hoje os manuais de geografia política geral, não se sentiria deslocado — exceto por algumas fórmulas e índices —, pois encontraria as categorias de análise utilizadas ou forjadas por ele. Essas categorias de análise seriam, aliás, procedentes, direta ou indiretamente, de um único conceito, o de Estado. (RAFFESTIN, 2011, p. 13)

O ponto central da crítica de Raffestin (2011, p. 15) à Ratzel diz respeito ao fato que para este último “tudo se desenvolve como se o Estado fosse o único

⁶⁸ Como expõe Costa (1990) em sua tese sobre a história da Geografia Política e da Geopolítica, as ideias de Ratzel influenciaram, mesmo que por negação, muitos autores, tais como Mahan, Mackinder, Kjéllen, Haushofer, La Blache, Brunhes, Vallaux, Demageon, Ancel, Bowman, Spykman, Semple, entre outros.

⁶⁹ De acordo com Raffestin (2011, p.11), Ratzel está num ponto de convergência entre uma corrente de pensamento naturalista e uma corrente de pensamento sociológica: “o quadro conceitual de Ratzel é muito amplo e tão naturalista quanto sociológico, mas seria errôneo condená-lo por ter ‘naturalizado’ a geografia política, algo que às vezes ocorreu... O próprio Ratzel recuou e reconheceu que a comparação do Estado com organismos altamente desenvolvidos não era produtiva. Insistindo no Estado, na circulação e na guerra, ele revela preocupações e, sobretudo uma perspectiva sociopolítica que pouco se satisfariam com uma simples demarcação dos métodos puramente biológicos”.

núcleo de poder, como se todo o poder estivesse concentrado nele”. Ao fazer alusão, por exemplo, em matéria de conflito, de choques entre dois ou vários poderes de Estado, “as outras formas de conflito, tais como as revoluções, que colocam em causa o Estado em sua interioridade, não têm lugar em seu sistema” (RAFFESTIN, 2011, p. 14).

Dessa maneira, conforme Raffestin (2011, p. 15), trata-se “de uma geografia unidimensional, o que não é aceitável na medida em que existem múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais ou locais”. Logo, o autor propõe uma Geografia do poder ou dos poderes em oposição à Geografia Política desenvolvida no séc. XX, nomeada de Geografia do Estado pelo geógrafo suíço.

Para Raffestin (2011), o poder se manifesta em todas as ações humanas, é parte intrínseca de toda relação, e o Estado é um lugar de relações de poder, por conseguinte um centro de conflitos:

Na realidade, o fato político penetrou toda a sociedade e, se o Estado é triunfante, não deixa de ser um centro de conflitos e de oposições — em resumo, um lugar de relações de poder que, apesar de dissimétricas, não deixam de ser presentes e reais. Mas a geografia do Estado apagou esses conflitos, que apesar de tudo continuam a existir em todos os níveis relacionais que postulam uma geografia política multidimensional. (RAFFESTIN, 2011, p. 19-20)

A concepção de uma geografia política multidimensional propõe, portanto, não restringir o poder e a dimensão política ao papel do Estado, mas também considerar outros “atores”, que vão desde os indivíduos às organizações de todos os tipos.

Cabe destacar que nesse período, na Ciência Política, a corrente pluralista de Robert Dahl e a teoria do sistema político de David Easton permaneciam influentes, sendo até mesmo referenciadas por Claval e Raffestin.

De forma sintética, pode-se afirmar que a obra de Robert Dahl, “Prefácio à Teoria Democrática”, publicada em 1956, introduz o conceito de poliarquia⁷⁰ e faz uma exposição detalhada dos processos de decisão política, analisando as influências individuais de grupos e/ou organizações sobre os processos políticos,

⁷⁰ Para Dahl (2001, p. 104) “*poliarquia* deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim, o ‘governo de muitos’ se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia”.

revelando de forma implícita sua posição de que não existe poder único, mas sim uma multiplicidade de grupos de poder⁷¹ - compostos por indivíduos autônomos que se associam de acordo com seus interesses - que disputam na arena política o desenho das políticas públicas; consistindo aí uma de suas críticas à Teoria das Elites, ao questionar a noção de que todo o poder está concentrado nas mãos de uma *elite* uníssona e vitoriosa em todas as questões em que se envolve.

A Teoria Pluralista do Estado se posiciona, portanto, como uma corrente divergente da Teoria das Elites, que tem como um dos seus expoentes o sociólogo norte-americano Wright Mills, autor de “A Elite do Poder” de 1956. Para Mills (1981), o comando político está nas mãos da elite do poder⁷², composta pelos ocupantes dos principais cargos nas hierarquias militar, administrativa do Estado e empresarial, “constituída de possuidores do poder, da riqueza e da celebridade [...], membros do estrato superior de uma sociedade capitalista” (MILLS, 1981, p. 22).

David Easton desenvolve, também na década de 50, sua teoria do sistema político, pensado como um processo cíclico e imerso num determinado “meio ambiente” (econômico, cultural, social e ecológico), o qual gera pressão (inputs) sobre o sistema sob duas formas principais: demandas e suportes⁷³, fomentando assim a criação dos *outputs* - tipos de ocorrências, como alocações autoritárias de valores ou decisões coercitivas e ações relacionadas complementares-, que seriam, por exemplo, decisões administrativas, ações e políticas enunciadas por parte de autoridades políticas.

⁷¹ “Está explícito, portanto, no modelo dalhsiano, que o poder está pluralisticamente distribuído, não há o exercício do poder por uma determinada classe e/ou grupos. Ou seja, como o poder é múltiplo, nenhuma classe e/ou grupo é capaz de impor sua dominação a toda sociedade.” (H. Costa, 2007, p. 223)

⁷² O uso do termo *elite* ao invés de *classe dominante*, Mills (1981, p. 328) explica: “Classe dominante’ é uma expressão cheia de conotações indesejáveis. ‘Classe’ é um termo econômico; ‘dominante’, é político. A expressão encerra, portanto, a teoria de que uma classe econômica domina politicamente. Essa teoria simplista pode ou não ser por vezes autêntica, mas não desejamos tê-la implícita nos termos que usamos para definir nossos problemas. [...] Especificamente, a expressão ‘classe dominante’ com suas conotações políticas habituais, não atribui autonomia bastante à ordem política e seus representantes, e nada diz sobre os militares. [...] não consideramos adequada a opinião simplista de que os homens da alta economia tomam, unilateralmente, todas as decisões de importância nacional. Sustentamos que essa opinião, um ‘determinismo econômico’, deve ser complementado pelo ‘determinismo político’ e pelo ‘determinismo militar’”.

⁷³ Para Easton (1968, p. 156), “através deles uma vasta série de mudanças no meio ambiente pode ser canalizada, refletida e sintetizada. Por essa razão eles podem ser usados como indicadores-chaves da maneira pela qual acontecimentos e condições do meio ambiente modificam e afetam o funcionamento do sistema político”.

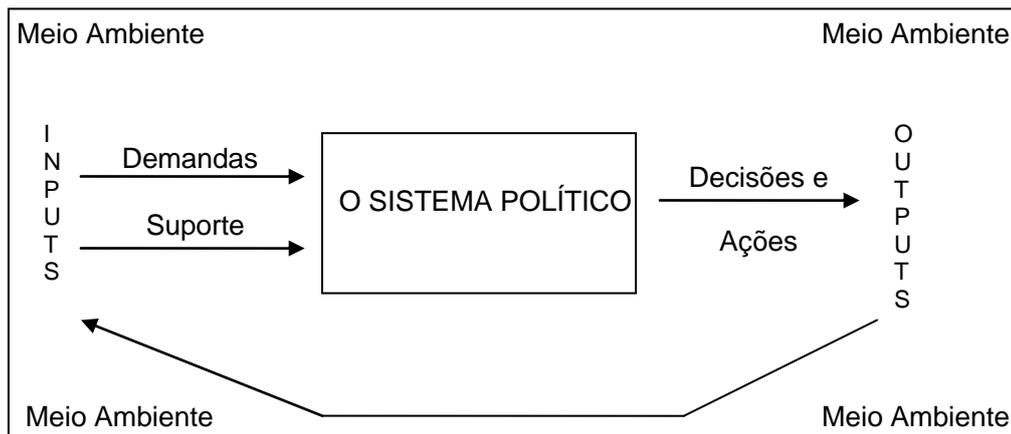


Figura 6. Modelo Simplificado de um Sistema Político.

Fonte: Easton (1968, p. 154).

De certa forma, essas correntes (anglo-saxônicas) não discutem o conceito de Estado no centro de suas análises, ao preferirem trabalhar diretamente com conceitos, termos ou noções como sistema político, governo, instituições, organizações e grupos de poder.

A partir da década de 60, em oposição a essas correntes teóricas (pluralismo, elitismo, teoria dos sistemas, comportamentalismo, entre outras), o neomarxismo⁷⁴ revitaliza a discussão sobre Estado⁷⁵, e posteriormente, sobretudo, a partir da década de 80, o neo-institucionalismo⁷⁶ surge como reação àquelas correntes como também à tradição estrutural-funcionalista e aos limites (ou desencanto) das

⁷⁴ “A partir de mediados de la década del 60 los “neomarxistas” críticos iniciaron una serie de vivos debates sobre el “Estado capitalista”. Hay ya una bibliografía conceptualmente ramificada y empíricamente amplia que se ocupa en especial del papel de los Estados en la transición del feudalismo al capitalismo, de las intervenciones socioeconómicas de los Estados en las democracias capitalistas industriales avanzadas y de la naturaleza y el papel de los Estados en los países dependientes dentro de la economía-mundo capitalista. Los neomarxistas han debatido, sobre todo, interpretaciones alternativas de las funciones socioeconómicas desempeñadas por el Estado capitalista. Para algunos, el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica; y para otros, en fin, un terreno en el que se libran las luchas políticas de clases.” (SKOCPOL, 2007, p. 171)

⁷⁵ De acordo com Codato (2008, p. 67), as questões relativas ao poder e ao Estado foram reintroduzidas na tradição marxista por dois trabalhos bastante desiguais, na forma e no conteúdo: *Pouvoir politique et classes sociales*, de Nicos Poulantzas (publicado em Paris, em 1968) e *The State in Capitalist Society*, de Ralph Miliband (publicado em Londres, em 1969).

⁷⁶ Cabe destacar que, conforme Marques (1997, p. 68), enquanto a perspectiva marxista se conforma como uma teoria geral da sociedade, da economia e da política, pretendendo dar conta de uma teoria geral da história, o neo-institucionalismo, por sua parte, pretende constituir-se em uma teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia.

interpretações marxistas (FARIAS FILHO, 2004). Mais adiante, abordaremos algumas contribuições dessas correntes teóricas para a análise da ação do Estado.

Por ora, cabe destacar que nas últimas décadas do século XX, o cenário político e econômico fomentou a rediscussão sobre o Estado, especialmente, sobre “o seu papel na condução das políticas, seja pelos impasses e limites colocados aos Estados nacionais pelo processo de globalização da economia, seja pelo ataque neoliberal às estruturas de *welfare state* e à valorização de posturas teóricas pró-mercado” (MARQUES, 1997, p. 67).

A autonomia e a função das instituições do Estado são os principais temas que voltam ao debate, questionando a responsabilidade e a capacidade de produção e gestão de bens e serviços públicos, diferentemente abordados de acordo com as diversas correntes teóricas do pensamento político. Na Ciência Geográfica, especificamente, a atenção recai sobre o papel do Estado na gestão e no uso corporativo do território no atual período técnico-científico-informacional.

Nesse momento, temas como “crise do Estado”, “fim do Estado-nação” ou “sua crescente irrelevância” ganham demasiada repercussão. Entretanto, conforme destaca M. L. Souza (2009, p. 460), a recente crise econômica internacional trouxe uma evidência empírica, na direção de sepultar a crença de que o Estado ter-se-ia tornado irrelevante, ou mesmo um estorvo para o capital privado.

As transformações do papel do Estado, alega M. L. Souza, foram apressadamente interpretadas sob o condicionamento de filtros ideológicos e agendas político-econômicas, como sendo evidências de uma espécie de “encolhimento” ou “enfraquecimento generalizado” dos aparelhos de Estado no capitalismo globalizado, que não se efetivou na prática.

Afinal, como se tem visto desde fins de 2008, o Estado socorre bancos e indústrias montadoras e volta a ter um papel regulatório aceito consensualmente, promovendo uma nova onda gigantesca de uso de recursos públicos para evitar o agravamento dos efeitos sociais deletérios da crise financeira. (M. L. SOUZA, 2009, p. 461)

Nesse sentido, Harvey (2005, p. 91) já assegurara que o movimento na direção do *laissez-faire* sempre foi mais ideológico do que real. Por isso, alerta Moraes (2008, p. 149): aqueles que acreditaram no fim dos Estados e das fronteiras nacionais terão dificuldade de explicar a atualidade de um mundo que reitera os

fracionamentos geopolíticos, a diferenciação dos lugares e as posturas protecionistas (que nunca deixaram de existir) dos Estados.

Pode-se afirmar, assim, que a chamada “crise do Estado” - ajustes fiscais, reformas administrativas, descentralização das funções da esfera central de governo etc. - não o tornou mínimo para a economia (especialmente do circuito superior), embora possa tê-lo minimizado para a sociedade. Como coloca Santos (2004, p. 161-162):

Entre as formas de apoio do Estado ao nascimento e ao desenvolvimento do circuito moderno, encontramos a proteção concedida à concentração e aos monopólios, financiamento direto ou indireto das grandes firmas através da construção de infraestruturas caras, a formação profissional, a promoção das indústrias de base, os subsídios à produção e à exportação e todas as formas de acordos com as firmas dominantes da economia, tais como legislações fiscais discriminatórias, leis de investimentos e planos de desenvolvimento. Tudo isso reduz a capacidade de investimento dos Estados nacionais nos setores que interessam diretamente à população.

Mas quando se trata da importância do Estado para o capitalismo, Poulantzas (2000, p. 14) afirma que há que se ter o cuidado de “não considerar assim o Estado um simples apêndice–reflexo do econômico”⁷⁷. Caso assim o fosse, ressalta o autor, todo Estado não passaria de uma ditadura de classe, sendo esta uma concepção puramente instrumental do Estado⁷⁸.

Harvey (2005, p. 91), assim como Poulantzas, considera que a “base econômica” e a superestrutura (Estado e ideologia) se associam, “existindo simultaneamente e não sequencialmente – há uma interação dialética entre ambas”. E as mudanças na percepção e no cumprimento das funções estatais são entendidas, conforme Harvey, como consequências do crescimento e amadurecimento do capitalismo, em que o Estado nunca deixou de ser o agente central de seu funcionamento, pois:

⁷⁷ “Trata-se aí da concepção economicista-mecanicista tradicional do Estado, em que a relação do Estado e da economia se converteria, no máximo, na famosa “ação retroativa” do Estado sobre uma base econômica, considerada no essencial como autossuficiente.” (POULANTZAS, 2000, p. 14).

⁷⁸ Esta visão sobre o Estado deriva, conforme Marques (1997), em maior ou menor grau de como Marx o definiu em seu Manifesto do Partido Comunista: “a burguesia conquistou para si, desde a criação da grande indústria e do mercado mundial no moderno Estado representativo, o domínio político exclusivo. O poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns do conjunto da classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 9).

a garantia do direito da propriedade privada dos meios de produção e da força de trabalho, o cumprimento dos contratos, a proteção dos mecanismos de acumulação, a eliminação das barreiras para a mobilização do capital e do trabalho e a estabilização do sistema monetário (via Banco Central, por exemplo) estão todos no campo da ação do Estado. (HARVEY, 2005, p. 84)

Sobre essa questão, Poulantzas (2000) também enfatiza que o papel do Estado modifica-se não somente no decorrer dos diversos modos de produção, mas também segundo os estágios e as fases do próprio capitalismo.

O político-Estado (válido igualmente para a ideologia), embora sob formas diferentes, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução, inclusive no estágio pré-monopolista do capitalismo, contradizendo uma série de ilusões relativas ao Estado liberal, que supostamente não interfere na economia, a não ser para criar e manter “a infraestrutura material” da produção. (POULANTZAS, 2000, p. 16).

O amadurecimento do capitalismo levou ao que Chesnais (1996, p. 34) denomina de “mundialização do capital”, ingressado no decorrer dos anos 80, como resultado de dois movimentos conjuntos: “o primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas”.

As políticas de liberalização e desregulamentação não significam, entretanto, a ausência do Estado na vida econômica de um país, até porque, como afirma Santos (2002, p. 245), a desregulamentação não suprime as normas, impõe, em verdade, novas. Acreditar, portanto, que o Estado tornou-se desnecessário é um equívoco.

Outro exemplo da estreita relação entre economia e Estado refere-se à produção da fluidez no território, com a criação de fixos, para a circulação de bens tangíveis e intangíveis, tendo o Estado o poder de orientar os fluxos econômicos e humanos e determinar a sua viabilidade e direção (SANTOS, 1985, p. 76), como bem exemplifica a ação do Estado brasileiro no território amazônico desde o ciclo da borracha.

Como não é todo planeta que interessa ao capital (CHESNAIS, 1996), o processo de criação da fluidez por meio das técnicas, operado pelo poder estatal e empresas, é seletivo. Esta seletividade implica em acesso socialmente desigual e em distribuição heterogênea da fluidez pelo espaço, o que contribui para a

reprodução de desigualdades regionais, delineando os espaços da *fluidez* e *viscosidade*, da *rapidez* e da *lentidão*, *luminosos* e *opacos*, e os espaços que *mandam* e os que *obedecem*, conforme terminologia proposta por Santos e Silveira (2004). A “colocação de infraestruturas de circulação e de comunicação”, como afirma Claval (1979, p. 19), “provoca uma diferenciação do espaço que dá a certas localizações vantagens sobre as outras, tornando-se fonte de desigualdade e de influência”.

Ressalta-se, então, o alerta de Santos (2008, p. 227) “o Estado aparece como um fator por excelência de elaboração do espaço e deve, pois, ser considerado como o elemento fundamental de seu estudo, mesmo se a ação do Estado, quanto à reformulação do espaço, é marcada por contingências e por limitações”.

Conforme Moraes (2005, p. 43), o Estado, por meio de suas políticas territoriais, é o grande agente da produção e organização do espaço, pois, “é ele o dotador dos grandes equipamentos e das infraestruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais⁷⁹”.

O Estado é, assim, essencial para se compreender o processo de produção do espaço e conseqüentemente o reordenamento territorial e as desigualdades regionais. É o Estado em última instância quem legitima as formas de uso do território, sendo sua ação e “inação” contundentes na produção e na organização do espaço.

Conforme Santos (2002, p. 151-152), a superioridade do Estado diante de outras macro-organizações se dá pelo “uso legítimo da força”, encarnado ou não no direito, que age sobre a totalidade do território, das pessoas, das empresas e das instituições, ou seja, é capaz de produzir eventos que incidam num mesmo momento sobre áreas extensas.

Harvey (2001) também destaca a diferença e relevância do Estado diante de outras organizações e/ou agentes:

Em primeiro lugar, o território e a integridade do território são os objetivos do seu conjunto de funcionários [...]. Em segundo lugar, em

⁷⁹ Para Moraes (2005, p. 43), fundos territoriais são “áreas da soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo”.

virtude de sua autoridade, o Estado pode dar forma e coesão mais firmes às alianças regionais de classes por meio das instituições legais, executivas, de participação e negociação política, de repressão e força militar. Em terceiro lugar, pode impor fronteiras relativamente seguras sobre limites geográficos porosos e instáveis. Finalmente, devido o seu poder de tributar e controlar a política fiscal e monetária, pode sustentar a coerência regional estruturada relativa à produção e ao consumo [...], e pode empreender os investimentos infraestruturais que os capitalistas individuais não são capazes de assumir. (HARVEY, 2005, p. 152)

Tais considerações não significam, contudo, que apenas o Estado regula, normatiza e reordena o território. Até porque, como coloca Raffestin (2011, p. 25), “o Estado mesmo sendo a mais acabada e a mais incômoda das formas políticas não é a única” e, portanto não é o único a reger a organização do espaço e por consequência o ordenamento territorial. Conforme Silveira (2011): “as empresas, o poder público, os cidadãos e organizações diversas configuram uma teia de técnicas, normas e ações, que autorizam e limitam comportamentos” no e do território.

Segundo Antas Jr. (2005, p. 219), há, hoje, no território brasileiro regras criadas pelo Estado, “mas também pelas corporações, pelo narcotráfico, pelos grupos religiosos, pelos movimentos sociais organizados”, entre tantos outros, o que faz com que a regulação do território seja híbrida, abrigando diversos agentes em seu exercício.

No caso da Amazônia Legal, além dos agentes do governo e dos escritórios das grandes empresas participam do debate sobre a região, segundo Gonçalves (2008, p. 14), lideranças das populações tradicionais, de produtores familiares, lideranças sindicais de trabalhadores, organizações ambientalistas e ecologistas nacionais e internacionais, o que torna a arena política da região, hoje, mais complexa, conflituosa, como também mais representativa.

Nessa tese, a ênfase dada ao Estado deve-se especialmente ao fato deste se apresentar como o principal agente responsável pelas políticas públicas de turismo, ou, em outras palavras, pelo planejamento do turismo na Amazônia Legal. As políticas públicas definem, como vimos no capítulo 1, os espaços para a recepção de ações e objetos direcionados e programados para a promoção do turismo, numa região em que essa atividade ainda se apresenta de forma muito incipiente.

Como nos lembra Harvey (2005), quando passamos do abstrato e genérico para o concreto e específico, temos de adaptar nosso modo de pensar e analisar. Assim, partimos do pressuposto de que o Estado não pode ser abordado somente de forma abstrata, como se fosse um ente imaginário capaz de organizar os espaços da forma que lhe convém.

Ao pretendermos realizar uma análise da ação-inação e do papel do Estado referente ao reordenamento territorial da Amazônia Legal para o turismo, julgamos necessário expor algumas considerações sobre as dimensões da vida política, trazendo as discussões realizadas pelas diversas correntes teóricas, ao mesmo tempo em que explicitamos o procedimento metodológico adotado e situamos o nosso problema de pesquisa.

2.1 Dimensão Institucional

Como expõe Althusser (1980), Marx concebe a estrutura de qualquer sociedade como constituída pelos “níveis” ou “instâncias”, articuladas por uma determinação específica: a infraestrutura ou base econômica (“unidade” das forças produtivas e das relações de produção) e a superestrutura, que comporta: o jurídico-político (o direito e o Estado) e a ideologia (religiosa, moral, jurídica, política, etc.).

Conforme o autor, esta representação da estrutura de toda a sociedade como um edifício que comporta uma base sobre a qual se erguem os dois andares da superestrutura é uma metáfora espacial que tem como objetivo representar a determinação em última instância pelo econômico que, segundo Althusser (1980, p. 27), “é pensada na tradição marxista sob duas formas: 1. há uma ‘autonomia relativa’ da superestrutura em relação à base; 2. há uma ‘ação de retorno’ da superestrutura sobre a base”.

Para dar conta dessa “autonomia relativa”, continua Althusser (1980, p. 37), a teoria marxista faz uma distinção⁸⁰ entre *poder de Estado* e *aparelho de Estado*⁸¹;

⁸⁰ Esta distinção, segundo Althusser (1980), se dá de maneira mais explícita a partir do “18 de Brumário” e das “Lutas de classes em França” de Marx.

em que o objetivo das lutas de classe visa o poder de Estado e, conseqüentemente, a utilização do aparelho de Estado feita pelas classes (ou aliança de classes ou frações de classe) detentoras do poder de Estado, em função dos seus objetivos de classe.

Isso significa, de acordo com Codato e Perissinoto (2001), que no seio do aparelho de Estado, somente alguns ramos detêm, em prejuízo de outros, “poder efetivo”, ou, mais propriamente, capacidade decisória real. Nesse sentido, afirmam os autores, a função de mediação que o aparelho de Estado desempenha, através de suas atividades administrativas e burocráticas, adquire uma importância decisiva para a determinação de seu caráter de classe.

No entanto, adverte Poulantzas⁸² (2000): o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política.

Ou seja, o aparelho de Estado, essa coisa de especial e por conseqüência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado. (POULANTZAS, 2000, p. 12)

Nesse sentido, Offe (1984, p. 142) acrescenta que considerar o aparelho estatal um *instrumento* da classe dominante pressupõe, de forma equivocada, uma

⁸¹ Em relação ao aparelho de Estado, a contribuição de Althusser está em diferenciar Aparelho (repressivo) de Estado (AE) – o qual compreende: governo, administração, exército, polícia, tribunais, prisões, etc.- dos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE): “enquanto o aparelho (repressivo) de Estado, unificado, pertence inteiramente ao domínio *público*, a maioria dos Aparelhos Ideológicos de Estado revela pelo contrário do domínio *privado*.” (ALTHUSSER, 1980, p. 45). Para o autor, a importância dos AIEs consiste no fato de que: “nenhuma classe pode duravelmente deter o poder de Estado sem exercer simultaneamente a sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos de Estado” (op. cit, p. 49).

⁸² “A obra teórica que coloca pela primeira vez o Estado no centro do marxismo é a de Poulantzas. Para a primeira formulação do pensamento deste autor, o Estado cumpriria a dupla função de organizar os interesses dos capitalistas como classe, atomizados no mercado, e desorganizar os trabalhadores como classe, apresentados na esfera da política como cidadãos e não como vendedores de força de trabalho. Poulantzas apresentou posteriormente uma segunda formulação de sua teoria, em que define o Estado não mais a partir de suas funções, mas de sua natureza. Para ele o Estado seria um campo de poder, uma arena, onde se condensariam materialmente as lutas e conflitos entre os diversos atores: classes e frações de classe.” (MARQUES, 1997, p. 70)

neutralidade do aparelho de Estado⁸³; sendo, a priori, necessário compreender a estrutura interna do sistema estatal.

Para isso, cabe ressaltar que, conforme afirma Miliband (1972, p. 67), “o Estado não é um objeto (...) ele não existe como tal. O Estado significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o sistema estatal”. Assim, as instituições políticas podem ser, de certa forma, consideradas a corporificação do Estado.

Mas Harvey (2005, p. 90) faz uma ressalva: “para ser exato, Miliband está incorreto nessa designação”, pois o Estado deveria ser visto como uma relação ou como um processo; nesse caso, um processo de exercício de poder por meio de determinados arranjos institucionais, em que a estrutura específica das instituições é importante, embora não fundamental. Por outro lado, Harvey considera que Miliband está correto ao afirmar que o Estado é muito mais do que o exercício do poder por um governo, tendo de incluir todas as possibilidades pelas quais o poder pode ser exercido.

Offe (1984) também defende que o Estado é composto de aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e de normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade. Para o autor, o interesse comum da classe dominante se expressa nas estratégias legislativas e administrativas do aparelho estatal, as quais não são desencadeadas por interesses articulados, ou seja, “de fora”, mas brotam das próprias rotinas e estruturas formais das organizações estatais, já que o Estado capitalista, por seu próprio interesse institucional, tende a aumentar a capacidade de emprego da força de trabalho e promover o investimento do capital, desempenhando sua função de acumulação e legitimação. Desta forma, alega Offe, as instituições políticas são dotadas de mecanismos de seleção, para filtrar questões nocivas aos interesses do capital:

⁸³ Para Offe (1984), a teoria que parte do princípio de que o aparelho estatal, ou seja, as suas competências e funções legislativas, executivas e judiciárias, bem como suas funções repressivas, é um simples *instrumento* da classe dominante é inadequada para demonstrar o caráter classista do Estado, pois se limita a analisar as relações externas que dão ao processo político um conteúdo de classe e desconsideram a estrutura interna do sistema político, pressupondo uma neutralidade do aparelho estatal.

o Estado necessita de uma seletividade complementar, que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anti-capitalistas – uma seletividade, portanto, que permite ao Estado defender prática e politicamente, o interesse de classes que ele próprio constituiu e reduziu ao seu núcleo racional, conferindo-lhe oportunidades de realização fundamentalmente privilegiadas”. (OFFE, 1984, p. 150).

A seletividade do Estado capitalista, segundo Offe, operaria sucessivamente através de sua estrutura, da ideologia, do processo político e da repressão.

Apesar dos esforços dos neomarxistas em compreender como os interesses capitalistas são operados pelo aparelho estatal ao mesmo tempo em que defendem sua autonomia relativa, a teoria marxista do Estado, conforme revela Codato e Perissinoto (2001), tem sido acusada principalmente pelos neo-institucionalistas de cometer o grave erro de menosprezar o Estado como instituição. A crítica em relação à corrente marxista coloca que

se a determinação da natureza de classe do aparelho de Estado é uma condição necessária para a análise do sistema estatal, quando se trata de compreender sua configuração interna, seus níveis decisórios e as funções que os diversos centros de poder cumprem, seja como produtores de decisões, seja como organizadores políticos dos interesses das classes e frações dominantes, ela é amplamente insuficiente. [...] É como se a identificação da natureza de classe do Estado tivesse dispensado os marxistas de analisar as formas concretas através das quais ela se realiza. (CODATO; PERISSINOTO, 2001, p. 10-11)

Para o neo-institucionalismo, as instituições são centrais no estudo da política, segundo Marques (1997, p.81), não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas.

A influência das instituições para esta corrente teórica ocorre de diversas formas: em primeiro lugar, a própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso das demandas são mediadas pela formação do Estado e suas instituições; em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com as estruturas organizacionais e agências estatais existentes; em terceiro lugar, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas (MARQUES, 1997, p. 82).

As instituições são, portanto, consideradas, na corrente neo-institucionalista, mediadoras da luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais. Este seria, segundo C. Souza (2006), o cerne da formulação de políticas públicas, momento em que as instituições políticas podem conduzi-las para certa direção e privilegiar um grupo em detrimento de outros, embora as instituições não desempenhem esse papel sozinhas e de forma isolada de seu contexto histórico, social, político e econômico, ou seja, o neo-institucionalismo se baseia em duas proposições: as instituições fazem a diferença na arena política e são endógenas.

As instituições são assim compreendidas como regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores e podem redefinir as alternativas políticas e tornar o curso de certas políticas mais fáceis que de outras (C. SOUZA, 2006, p. 38).

O neo-institucionalismo se diferencia, portanto, da corrente pluralista ao deslocar seu foco das preferências dos atores para as instituições, que passam, então, a ser as variáveis independentes mais relevantes para as análises de fenômenos ligados às ações estatais (FARIAS FILHO, 2004). O pluralismo clássico enfatiza, segundo Labra (1999), a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão, sendo central nessa concepção a existência de “poderes contrabalançados”, de modo que todos os grupos, por meio de pressões, aí incluído o *lobby*, teriam a mesma chance de influenciar o *policy-making*. Conforme relata Labra (1999, p. 154), essa vertente concede escassa ou nenhuma importância à autonomia do governo e da burocracia para definir e impor interesses próprios, além de desconsiderar a ideologia. Por outro lado, de acordo com Marques (1997, p. 81), não ficam muito claras, nas análises da perspectiva neo-institucionalistas, as origens do poder político e, por conseguinte, a hierarquia dos processos e atores a privilegiar.

Vale, entretanto, ressaltar algumas características das instituições políticas que são comumente identificadas por estudiosos das mais diversas correntes do pensamento político, sintetizadas por O'Donnell (1991, p. 28-29), segundo o qual as instituições:

- Estabelecem quais agentes são incorporados e excluídos do processo de decisão e de implementação da política, com base em recursos, demandas e procedimentos;

- Processam certos atores e recursos, sob certas regras, predeterminando o espectro de resultados viáveis;
- Têm uma capacidade limitada de processamento de informação e de atendimento;
- Induzem padrões de representação, ou seja, reduzem as múltiplas vozes de seus membros em algumas poucas vozes que podem reivindicar o direito de falar como representante dos demais;
- Estabilizam os agentes/representantes e as expectativas.

Essas considerações convergem para a afirmativa de Offe (1989, p. 87), segundo o qual, “as instituições possuem sempre a dupla natureza de possibilitar a ação coletiva, por um lado, enquanto que excluem e tornam impossíveis determinadas formas de ação, por outro”. Desta forma:

O único argumento contra elas consistiria em que se pode demonstrar que favorecem de forma unilateral e particular, que, como disse Marx, representem uma generalidade ilusória, uma generalidade inautêntica. Isso significa, positivamente, que a crítica das instituições não incide em sua qualidade quase natural como instituição, quer dizer, em sua função excludente de ações, mas no caráter discriminatório e interessado dessa unilateralidade, ou seja, no fato de favorecer com vantagens determinados atores e discriminar outros. (OFFE, 1989, p. 87)

Feitas tais considerações, entendemos ser pertinente analisar a dimensão institucional relativa à gestão pública do turismo com o afã de capturar sua influência e responsabilidades nos processos políticos, no nosso caso específico, na produção e implementação de políticas de turismo para a Amazônia Legal, no âmbito do Proecotur.

2.2 Dimensão Processual e Material

Um dos paradigmas da Ciência Política para representar o processo político⁸⁴ é o “modelo do ciclo” (Figura 7), composto pelos seguintes estágios: percepção e

⁸⁴ Para uma revisão da literatura sobre outros modelos analíticos de políticas públicas, ver C. Souza (2006), Frey (2000), Viana (1995).

definição de problemas, estabelecimento da agenda política, elaboração de políticas públicas (identificação e avaliação das opções), decisão (seleção das opções), implementação, avaliação e (a eventual) correção da ação.

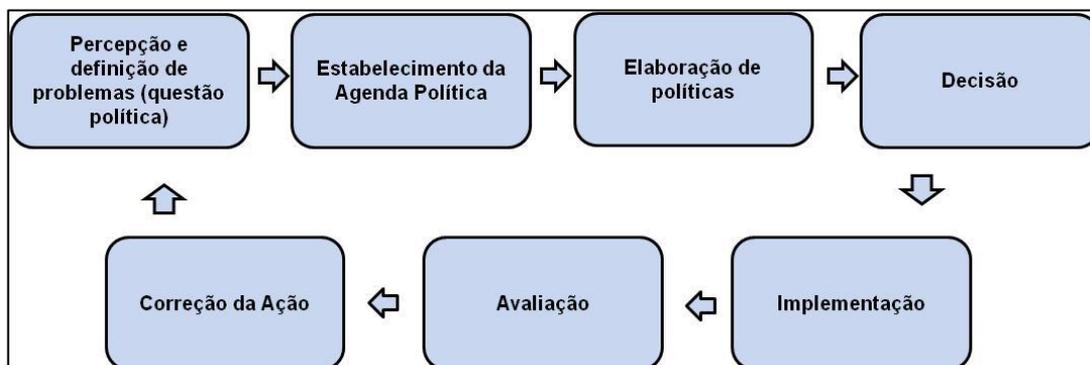


Figura 7. Fases do Ciclo Político – *Policy Cycle*.

Fonte: Frey, 2000, p. 226.
Organização: Carolina Todesco.

Convém ressaltar que o “modelo do ciclo” é um instrumento de análise, idealizador do processo político, pois na prática a produção da política não se realiza de forma sequencial e cíclica, em pleno acordo com o modelo (FREY, 2000, p. 229).

Conforme Theodoulou (1995, p. 86), uma revisão da literatura mostra que há pouco desacordo sobre o que corresponde cada fase; as maiores divergências concentram-se sobre os impactos de um estágio sobre o próximo bem como sobre o que pode ou não ocorrer em cada estágio.

Utilizado como instrumento de análise, os estudos na área normalmente não abordam todos os estágios do modelo do ciclo, pois há enorme risco de não serem capazes de identificar e correlacionar todos os atores, interesses, ideologias, conflitos, normas, regras, instituições, entre outros elementos, que envolvem cada um dos estágios e ponderar corretamente a influência de um estágio sobre o outro durante o processo político. Desta forma, na maioria das vezes, os estudos focam uma ou duas fases específicas.

Conforme C. Souza (2003), há, atualmente, uma produção significativa no Brasil de estudos setoriais, em especial estudos de caso, que analisam determinados aspectos de uma política pública, seja a definição da agenda, o processo decisório e, de forma mais abundante, a implementação da política.

No nosso caso, primeiramente, explicitaremos cada uma das fases do ciclo político para situarmos a nossa discussão, para em seguida (no capítulo 4) aprofundarmos a análise na fase da *elaboração e implementação da política*, em que discutiremos a participação das empresas de consultoria na produção de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal.

Percepção e Definição de Problemas

O ciclo da política tem como estágio inicial o momento em que se processa qual problema ou fato se tornará objeto da política estatal. É nessa fase que os estudiosos tentam compreender: “*Where do issues come from? Why are some issues ignored? How does an issue gain access to the political system?*” (THEODOULOU, 1995, p. 87), “*Why do some problems come to occupy the attention of governmental officials more than other problems?*” (KINGDON, 1995, p. 106).

Convém ressaltar que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação (CAPELLA, 2007). Portanto, a definição de um problema é sempre uma questão política, pois em um universo de possíveis campos de ação política apenas alguns fatos são percebidos e interpretados como problemas.

Segundo Offe (1984, p. 152), “cada sistema institucional político dispõe de um raio de ação definido, fixado juridicamente e de fato, que determina qual a matéria e qual o fato que podem tornar-se objeto da política estatal”. Soma-se aqui o papel da ideologia, pois “assim como o espaço da possibilidade de acontecimentos políticos é delimitado pela estrutura das instituições políticas essa estrutura por sua vez é restringida pelo sistema de normas ideológicas e culturais” (OFFE, 1984, 152).

O reconhecimento e a definição do problema afeta a composição da agenda, e a forma como o problema é concebido e definido pode afetar as propostas de solução na fase de elaboração da política. Assim, pode-se supor que se as causas de um problema forem identificadas de maneira equivocada, provavelmente o desenho final da política, mesmo sem sofrer grandes alterações na fase de implementação, não será capaz de solucioná-lo ou mitigá-lo.

Nessa fase é interessante observar também quem são os agentes que realizam pressão para tornar um tema alvo de ação política e os canais institucionais por meio dos quais essa pressão é capaz de ser exercida.

Conforme Frey (2000), frequentemente, são a mídia e outras formas de comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Já Kingdon (2003) afirma que a mídia não é o ator (“externo” ao governo) mais influente na definição dos problemas e na formação da agenda, mas sim os grupos de interesse⁸⁵ e especialistas (acadêmicos, pesquisadores e consultores que, segundo o autor, estão vinculados ou trabalham para os grupos de interesse).

Agenda Política

A fase do estabelecimento da agenda política corresponde, por sua vez, ao momento em que se verifica se um tema foi efetivamente inserido, protelado ou até mesmo excluído da pauta política. Ou seja, considera-se que um problema está na agenda política, quando o governo de fato assume fazer algo sobre ele.

De acordo com Frey (2000, p. 227), a agenda política não é determinada antes “pelo menos de uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, [...] como das chances do tema ou projeto de se impor na *arena política*”.

No caso brasileiro, como já vimos, as questões ambientais ganham relevância e entram de fato para a agenda política a partir da década de 1980, período em que foram produzidos, por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente e o SISNAMA. A partir desse momento, *policy cycles* foram promovidos na área ambiental específicos para a Amazônia Legal, tendo sido considerados para a formação da agenda política, especialmente, os seguintes problemas (*inputs*): a crescente destruição da floresta amazônica, a questão geopolítica da internacionalização da

⁸⁵ “Tais grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas. Alguns desses grupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações”. (CAPELLA, 2007, p. 101)

Amazônia e os conflitos agrários envolvendo indígenas, extrativistas, garimpeiros, empresas mineradoras e fazendeiros agropecuaristas.

Podemos supor que essas questões ocuparam a agenda política direcionada à Amazônia Legal, em detrimento de outras, tais como os problemas urbanos da região (violência, epidemias, falta de infraestrutura básica, de sistema de saúde, educação, transporte, etc.), como apontam Little (2004) e Bursztyn (2004).

Cabe ressaltar novamente a pressão do movimento ambientalista organizado, da mídia e de instituições nacionais e internacionais⁸⁶, realizada sobre o governo federal à época⁸⁷ (BECKER, 1997b, 2001; BURSZTYN et al., 2004; LITTLE, 2004; MELLO, 2006; GONÇALVES, 2008; RABINOVICI, 2008). A partir de então, como afirma Mello-Théry (2011, p. 19):

a temática ambiental está, mais do que nunca, incorporada na agenda política, haja vista a transformação dos discursos e a utilização do conceito desenvolvimento sustentável por todas as instituições governamentais, mesmo aquelas que tradicionalmente jamais tiveram o meio ambiente como objeto de trabalho.

É preciso, entretanto, apontar que a formação da agenda política do governo federal embora possa influenciar, não é igual à agenda política dos governos

⁸⁶ Vale destacar algumas frases compiladas por Ney Coe de Oliveira, publicadas na revista A Defesa Nacional: Revista de Assuntos Militares e Estudo de Problemas Brasileiros (1992): “A Amazônia é responsável pela sobrevivência da espécie humana” (Debate no Senado dos Estados Unidos, 1989); “A devastação [da Amazônia] é inacreditável e constitui a maior tragédia da História” (Time International, 18/09/1989); “É vergonhoso o estupro da Amazônia pelo Brasil, só comparado ao *apartheid* sul-africano” (Bangkok Post, 10/03/1989); “O Brasil precisa aceitar a soberania relativa sobre a Amazônia” (François Mitterrand, presidente da França, 1989); “O Brasil deve delegar parte de seus direitos sobre a Amazônia aos Organismos Internacionais competentes” (Mikhail Gorbatchov, 1989); “A Amazônia é o pulmão do mundo” (Houston Post, 23/03/1989); “Só a internacionalização pode salvar a Amazônia/ Propõe-se um Tribunal Internacional que julgue o governo brasileiro pelos crimes de etnocídio e ecocídio” (Grupo dos Cem, México, 1989); “A destruição da Amazônia seria a destruição do mundo” (Debate no Parlamento Italiano, 1989); “Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos” (Senador Al Gore – Estados Unidos, 1989).

⁸⁷ “Em resposta às pressões externas e internas, o Estado toma uma série de medidas que se sucedem rapidamente, com crescente interferência externa: 1986 - implantação da legislação ambiental brasileira efetivada na resolução CONAMA 001/86, instituindo a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivos Relatórios de Impacto no Meio Ambiente (RIMA); 1987 - extinção do Programa Polo Amazônia, incentivador do desenvolvimento de polos agropecuários, industriais e de mineração; 1988 - declaração da Floresta Tropical da Amazônia como patrimônio nacional pela Constituição de 1988 e criação do Programa Nossa Natureza; 1989 - criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, centralizando as funções da SEMA, do IBDF, SUDEPE e SUDEVEA; 1990/91 - criação do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) mediante empréstimo de US\$ 117 milhões junto ao Banco Mundial [...]; 1991/92 - elaboração do Programa-Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, por ação conjunta do governo brasileiro, Grupo dos Sete e uma Comissão da Comunidade Europeia e da Holanda, sob administração do Banco Mundial, envolvendo quatro subprogramas – Política de Recursos Naturais, Manejo de Recursos Naturais, Ciência e Tecnologia e Projetos Demonstrativos.” (BECKER, 1997b, p. 6-7)

estaduais e municipais. Burzryn et al. (2004, p. 263) revelam, por exemplo, que os governos estaduais da Amazônia Legal ainda relegam “a questão ambiental a um segundo plano nas agendas governamentais”.

Elaboração de Políticas Públicas

A fase de elaboração de políticas e de decisão diz respeito ao momento em que os agentes, pelo menos os mais influentes na política e na administração, iniciam processos de conflito e de acordo para definir as ações que serão executadas.

Assim, para Arretche (2001, p. 47), um programa estatal é o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes, um processo de negociações e barganhas que torna o seu desenho final não necessariamente o mais adequado para equacionar o problema que foi definido no início do processo, já que:

em princípio, as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais forte serão as tendências à não-convergência. (ARRETCHE, 2001, p. 48)

Ao fim do processo conflituoso da fase de elaboração revela-se a dimensão material da política, ou seja, o conteúdo propositivo, o delineamento, a configuração do programa político. Conforme C. Souza (2006, p. 26), as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa; neste momento, a política pública se apresenta como uma ação intencional com objetivos a serem alcançados.

No caso de nosso objeto, podemos notar que o *turismo*, mais designadamente o *ecoturismo*, aparece como uma das soluções aos problemas inseridos na agenda política especializada para a Amazônia Legal no final do séc. XX, sendo considerado uma atividade econômica alternativa para a região explicitada em programas federais como: PDA (2002), PPG-7 (1994), PONIAL

(1995), PRODEAM (1997) e posteriormente, de forma mais específica, Proecotur (2000).

É também nessa fase que identificamos a presença de empresas de consultoria (que se encontram na esfera do segundo setor) como atores encarregados em desenhar e propor a política pública de turismo para a Amazônia Legal. Para Kingdon (1995), os consultores compõem os atores invisíveis que atuam no processo de formulação das políticas e são determinantes nas escolhas das alternativas a serem implementadas, ou seja, atuam também na fase de decisão.

Alternatives, proposals, and solutions are generated in communities of specialists. This relatively hidden cluster of participants includes academics, researchers, consultants, career bureaucrats, congressional staffers, and analysts who work for interest groups.
(KINGDON, 1995, p. 108)

Sob o paradigma da descentralização, torna-se rotineira a participação de empresas de consultoria em processos licitatórios voltados ao atendimento de demandas específicas das instituições do Estado, dentre as quais, por exemplo, elaborar planos de desenvolvimento turístico⁸⁸ para os estados da Amazônia Legal. Planos em que, geralmente, constam: a seleção dos espaços para os investimentos; os problemas a serem “sanados”; as “vantagens locais” a serem exploradas; as ações estratégicas a serem adotadas pelo Estado; as metas a serem atingidas em curto, médio e longo prazo; e a definição do montante de recurso a ser investido. Ou seja, definem o uso de parte do território amazônico, sem, entretanto, responder à sociedade pelos resultados da política pública que elaboram, configurando-se de fato como atores invisíveis (para usar a definição de Kingdon) no processo político.

O reconhecimento de que esta tem sido uma prática corrente na produção de políticas de turismo para a Amazônia Legal, nos motivou a analisar o papel e a participação de tais empresas nesse processo e, conseqüentemente, no reordenamento do território regional. Cabe destacar que este é um objeto de estudo pouco investigado no país e no mundo, conforme revela Adriana Bernardes da Silva (2005b), geógrafa que estuda o impacto das ações das grandes empresas de consultoria no uso do território brasileiro.

⁸⁸ Cabe ressaltar que esta não é uma prática recorrente apenas nos estados da Amazônia Legal, sendo comum em diversos estados e municípios brasileiros que se interessam pela elaboração de um plano de desenvolvimento turístico.

Para A. Silva (2005b), as empresas de consultoria tornaram-se agentes pretensamente imprescindíveis na reorientação das ações públicas no mundo e no Brasil, em busca da eficiência gerencial, fluidez territorial e desregulamentação, considerados garantias de uma almejada competitividade no mercado, para enfrentarem as novas problemáticas da globalização. A globalização aqui entendida como um período histórico no qual a ciência, a técnica e a informação vêm comandar a produção e o uso dos objetos, ao mesmo tempo em que impregnam as ações e determinam as normas (SILVEIRA, 2003, p. 408).

Nesse período, ciência, técnica e informação são indissociáveis, produzindo o que Santos (2002, p. 239) denominou de meio técnico-científico-informacional, onde a informação é o vetor fundamental do processo social e os territórios são equipados para facilitar a sua circulação.

As empresas de consultoria ocupam, nesse contexto, uma posição de destaque, pois se colocam como importantes produtoras de informações para o aumento da competitividade das empresas e dos Estados, principalmente, a partir da década de 1990 (A. SILVA, 2005b). Necessário reconhecer, portanto, que estas se tornam importantes objetos de investigação para a compreensão das estratégias adotadas pelos Estados na gestão de seus respectivos territórios.

Implementação

A fase da *implementação da política* corresponde ao momento em que a política pública sai do papel para se realizar no território. Nesse sentido, cabe destacar que as políticas públicas são ações intencionais que permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz (C. SOUZA, 2006, p. 36).

O estudo da implementação de políticas públicas é um dos temas privilegiados na agenda contemporânea de pesquisas nas Ciências Sociais que se voltam para a análise do Estado em ação (REZENDE, 2002a). Conforme Frey (2000, p. 228), os estudos sobre essa fase geralmente tentam compreender porque resultados e impactos de certas políticas, na maioria das vezes, não correspondem aos resultados e impactos projetados na fase da sua formulação, destacando duas abordagens: aquelas cuja análise é direcionada às estruturas político-administrativas

e aos atores envolvidos, e as que analisam a qualidade material e técnica dos projetos e programas.

Em relação a essas análises, Arretche (2001, p. 45-46) alerta:

Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores implicará provavelmente numa conclusão negativa acerca de seu desempenho, porque é praticamente impossível que isto ocorra. [...] é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas.

Para Silva e Melo (2000, p. 9), a “implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre atores são objeto de barganha”. Para os autores, a implementação também “cria” políticas, pois se constitui como fonte de informação para a formulação de novas políticas, considerando que “as decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução” (SILVA e MELO, 2000, p. 11).

É na etapa da implementação que o desenho original da política começa a ser modificado por várias razões, dentre elas, por serem as políticas públicas formuladas com base em informações incompletas e imperfeitas acerca da realidade sobre a qual irá interferir (ARRETCHE, 2001), como também pelo fato de o território não ser um objeto inerte, apenas receptor passivo das ações políticas (apesar dessas comumente tratarem o território como palco e ignorarem ou desconsiderarem sua dinâmica).

Nessa fase, novamente ressaltamos a importância do papel desempenhado pelas empresas de consultoria, já que são elas que processam as informações acerca dos territórios a serem diretamente atingidos pelas políticas em questão e que, no caso objeto de nossa análise, determinam as estratégias das políticas de turismo que deverão ser implementadas.

Ainda conforme Arretche (2001, p. 53):

a implementação de políticas supõe (pelo menos) dois tipos de agentes situados em pontos distintos: os agentes encarregados da formulação dos termos de operação de um programa - os quais tem autoridade para definir os objetivos e o desenho de um programa - e

agentes encarregados de executá-lo, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção. Na prática, são estes últimos que *fazem a política*.

Outra questão que consideramos pertinente investigar é o impacto da terceirização da elaboração da política de turismo na fase de implementação, tendo em vista que os agentes encarregados da formulação de um programa (neste caso, empresas de consultoria) e os agentes encarregados de implementá-lo (órgãos oficiais de turismo federais e estaduais) não são os mesmos.

Avaliação e Correção da Ação

Por fim, após ou durante a fase de implementação pode ocorrer a *fase de avaliação e correção da ação*, com o intuito de observar o impacto realizado por uma política pública, detectando seus êxitos e fracassos, fornecendo assim subsídios para encerrar, reiniciar ou revitalizar o *policy cycle*.

Essa fase trata-se, conforme Frey (2000, p. 228), de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros.

Necessário lembrar que avaliar é atribuir valor, às políticas e às suas consequências e para isso é necessário estabelecer critérios de avaliação que permitam dizer *se e porque* uma política é preferível à outra (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Nesse sentido, Faria (2005, p. 100) ressalta o *viés político* da avaliação das políticas públicas, visto que a avaliação pode “ser elemento central na disputa eleitoral, no controle das interações intergovernamentais e na busca de acomodação de forças e de interesses no âmbito intraburocrático”.

No Brasil, pesquisas de avaliação de políticas se desenvolveram a partir dos anos 1980, sendo rara, ainda, a fase de correção da ação, pois poucos são os estudos que apresentam, de forma sistemática, providências para corrigir os problemas detectados. Esses, de acordo com estudo⁸⁹ realizado por Figueiredo e

⁸⁹ Neste estudo foram analisados 114 casos.

Figueiredo (1986) no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas, geralmente são: distanciamento do programa de seus objetivos iniciais em decorrência de distorções na sua implementação; baixa cobertura dos programas; escassez ou má utilização dos recursos financeiros; má qualidade dos serviços prestados; grau de privatização dos programas; subordinação do programa à política econômica; baixa participação dos beneficiários no processo de decisão e implementação; centralização do processo político; uso político ou clientelístico do programa; falta de integração entre as agências na implementação dos programas.

Apesar de o estudo de Figueiredo e Figueiredo ser da década de 1980, esses problemas continuam a ser detectados nas políticas públicas brasileiras, e a esta lista pode-se acrescentar a descontinuidade dos programas, ocasionada pela intermitência dos mandatos políticos. É comum no país, no começo de um novo mandato, autoridades políticas desconsiderarem alguns *policy cycle* iniciados em mandatos anteriores, por questões político-partidárias e ideológicas.

2.3 Dimensão Territorial

As dimensões institucional, processual e material da vida política, as quais se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, nos permitem observar a complexidade do Estado e de suas ações. No entanto, não podemos ignorar que o território nacional é a matriz espacial do Estado, seu espaço de autoafirmação.

Conforme Santos e Silveira (2004), é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território, assim:

Adotando-se essa linha, impõe-se a noção de “espaço territorial”: um Estado, um espaço, mesmo que as “nações” sejam muitas. Esse espaço territorial está sujeito a transformações sucessivas, mas em qualquer momento os termos da equação permanecem os mesmos: uma ou mais nações, um Estado, um espaço. (SANTOS, SILVEIRA, 2004, p. 20)

Cabe assinalar que o “território nacional não tem assim nada a ver com a naturalidade do solo, ele é essencialmente político no sentido em que o Estado

tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço” (POULANTZAS, 2000, p. 103). O território nacional como matriz espacial do Estado cumpre um papel fundamental na constituição e consolidação dos Estados-nação, operacionalizado mediante:

o estabelecimento das suas redes de controle e gestão, de uma política envolvendo uma estratégia e um aparato militar e civil específicos para as zonas e os limites fronteiriços, bem como para um determinado *ordenamento territorial* que é pensado e aplicado para traçar os contornos básicos das suas políticas. (COSTA, 2005, p. 9)

Assim, à medida que o território é fundamental na constituição do Estado, o Estado desenvolve, com base em seu território, suas ações, ou seja, as políticas públicas que, por sua vez, podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias ou estruturadoras⁹⁰.

Pode-se afirmar que toda política tem um impacto territorial, já que esta altera ou matem os dados constitutivos do território. Entretanto, são denominadas de políticas territoriais aquelas, que visam, especificamente, a um determinado (re)ordenamento territorial, destinadas “a modelar o espaço herdado para neles se introduzirem as estruturas técnicas, jurídicas e administrativas, que derivam de um espírito de sistematização da sua utilização” (GEORGE, 1968, p. 5-7).

Com o intuito de “sistematizar a utilização” do espaço, políticas públicas de ordenamento do território são formuladas, especialmente, sob o discurso de integrar e dinamizar as “regiões subdesenvolvidas”, embora, de acordo com Moraes (2005, p. 44), a ambiguidade escalar própria ao conceito de região venha permitindo intervenções planejadoras em diferentes escalas com a mesma metodologia.

Nessa perspectiva, tem-se a “região como objeto de intervenção” (KAYSER; GEORGE; 1966), como “o quadro territorial no qual se aplicam as decisões, para o qual são estudados os programas de ação” (KAYSER, 1966, p. 284). A região que

⁹⁰ “O primeiro tipo - as políticas distributivas - é conformado por aquelas que beneficiam um grande número de pessoas, em escala relativamente pequena e com reduzido grau de conflito. O segundo são as políticas redistributivas, que impõem restrições ou perdas a determinados grupos, pelo qual tem um elevado grau de conflito. O terceiro tipo, as políticas regulatórias, são as que envolvem a burocracia, grupos de interesse na definição de ordens, proibições e regulamentações constitutivas, sendo que o seu grau de conflito vai depender da forma como se configura a política. Por último, as políticas constitutivas ou estruturadoras ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão as políticas distributivas, redistributivas ou as regulatórias”. (GELINSK; SEIBEL, 2008, p. 226)

adotamos para o nosso estudo, a Amazônia Legal, é um caso exemplar, afinal, como aponta Becker (2001, p. 136):

foi com a formação do moderno aparelho de Estado, associada à sua crescente intervenção na economia e no território, que se acelerou e se tornou contínuo o processo de ocupação da Amazônia, com base na dominância absoluta da visão externa e privilégio das relações com o centro de poder nacional.

Podemos, então, nos valer, nesse momento, da crítica de Lefebvre (2008, p. 119): é o espaço instrumental produzido e manipulado pelos tecnocratas do Estado, lugar e meio onde se desenvolvem estratégias.

A região quando tratada como “objeto de intervenção”, as decisões políticas escapam ao território em questão, pois como coloca Kayser (1966, p. 284), uma região só existe como parte integrante de um conjunto; como espaço limitado, a região sempre participa de um espaço mais amplo; neste sentido, segundo o autor, ela é dominada porque é ao mesmo tempo aberta e integrada, por isso “o poder financeiro e político, isto é a capacidade superior de decisão, escapa sempre à região, ele é ‘deslocado’”.

Por outro lado, pode-se afirmar, também, que a região, de certa forma, escapa ao Estado, pois o território, que dá conteúdo à região, “é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 2011, p. 13), logo, jamais estará plenamente sob o controle estatal.

Ao mesmo tempo em que o território é *normado*, ao ser receptor da política do Estado e das empresas, é também *norma*, uma vez que seu conteúdo social, natural, cultural, econômico, político, técnico-informacional constrange e permite as ações e o comportamento conflitante e cooperativo dos agentes, os quais não possuem o mesmo poder de comando (SANTOS et al., 2000, p. 108).

Por isso, para Santos (2011, p. 20), “uma ciência política que não se funde no funcionamento e na dinâmica do território pode, dificilmente, oferecer uma contribuição empírica à solução dos problemas nacionais”. E para ser compreendido, assegura Silveira (2011), o território deve ser considerado em suas divisões jurídico-políticas, heranças históricas e atuais conteúdos econômicos, financeiros, culturais, fiscais e normativos.

A importância do território no processo de elaboração de políticas públicas se deve, portanto, ao fato de este revelar, conforme Silveira (2011), as ações passadas, já congeladas nos objetos e normas, e as ações presentes, aquelas que estão a caminho de se realizar, capazes de conferir sentido ao que preexiste. “As bases materiais e imateriais historicamente estabelecidas são apenas condições. Seu verdadeiro significado advém das ações sobre elas realizadas” (SILVEIRA, 2011).

3 A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NA AMAZÔNIA LEGAL

Considerando as dimensões da vida política, trataremos a seguir basicamente da dimensão institucional da gestão pública do turismo, analisando as instituições públicas responsáveis pela produção de políticas para o setor nos estados da Amazônia Legal, a posição que essas instituições ocupam na estrutura organizacional do Estado, as características do quadro de servidores, a capacidade de gestão e de planejamento, para então, posteriormente, compreendermos o processo de terceirização da produção da política, que se dá no âmbito dessas instituições.

3.1 A História Institucional do Turismo no Brasil e nos Estados da Amazônia Legal

Para compreender a criação de órgãos específicos para a gestão pública do turismo nos estados da Amazônia Legal é preciso analisá-la no contexto da institucionalização do turismo no Brasil, tendo em vista que:

O planejamento governamental do turismo no Brasil nunca foi uma tradição. Não, ao menos, até início dos anos 90 do século passado. Tido sempre como uma atividade menos importante que outras, o conjunto de ações emanadas do Estado para fomentar o desenvolvimento do turismo no País foi, até o referido período, pequeno e restrito a aspectos parciais da atividade. (CRUZ, 2006, p. 343-344)

Em sua obra “Política de Turismo e Território”, Cruz (2001) analisa a história da gestão pública do turismo no país em três fases: 1. a fase da “pré-história” jurídico-institucional do turismo, de 1938 a 1966; 2. a fase da definição da primeira política nacional de turismo e da criação da EMBRATUR, entre 1966 e 1991; e, 3. a fase da reestruturação da EMBRATUR, em 1991, à política nacional de turismo instituída no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o

período de 1996 a 1999. Atualizando essa periodização indicada por Cruz, poderíamos acrescentar uma quarta fase, inaugurada com a criação do Ministério do Turismo e o consequente enxugamento das funções da EMBRATUR, no primeiro mandato do Governo Lula, estrutura que se matem até a atualidade (Quadro 12).

Fase	Período	Legislação	Órgãos Oficiais de Turismo
1º	1939/1945	Decreto-Lei nº 1.915 de 27/12/39	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda, vinculado à Presidência da República
	1945/1946	Decreto-Lei nº 7.582 de 25/05/1945 Decreto-Lei nº 9.788 de 06/09/1946	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional de Informações do Ministério da Justiça e Negócios Interiores
	1946/1958	-	Com a extinção do Dep. Nacional de Informações, em 1946, há um hiato jurídico-positivo até a edição do Decreto nº 44.863 de 21/11/1958, que cria a Combratur
	1958/1962	Decreto nº 44.863 de 21/11/1958 Decreto nº 48.126 de 19/04/1960 Decreto nº 572 de 02/02/1962	<ul style="list-style-type: none"> • Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), vinculada à Presidência da República
	1962/1966	Lei nº 4.048 de 29/12/1961 Decreto nº 533 de 23/01/1963	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio
2º	1966/1990	Decreto-Lei nº 55 de 18/11/1966	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio • Conselho Nacional de Turismo (CNTur)
3º	1991/1992	Lei nº 8.181 de 01/04/1991 Decreto nº 448 de 14/02/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República
	1992/1998	Lei nº 8.490 de 19/11/1992	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo • Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)
	1999/2002	Medida Provisória n.º 1.795 de 31/12/1998 Medida Provisória nº 2.216-37 de 31/08/2001.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Esporte e Turismo • Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)
4º	2003/atual	Medida Provisória nº 103 de 01/01/2003 Lei nº 10.683, de 28/05/2003	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Turismo (MTur) • Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) • Conselho Nacional de Turismo (CNT) • Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR)

Quadro 12. Histórico dos Órgãos Oficiais de Turismo do Governo Federal Brasileiro.

Organização: Carolina Todesco.

A fase da “pré-história” do turismo se inicia no final da década de 1930 com a deliberação do primeiro diploma legal⁹¹ que trata de um aspecto da atividade do turismo no Brasil e com a criação do primeiro órgão oficial de turismo na administração pública federal: a *Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda*, vinculado à Presidência da República, com a competência de gerenciar, organizar e fiscalizar os serviços de turismo, mas que, na prática,

⁹¹ O Decreto-Lei n 406, de 04 de maio de 1938, que em seu artigo 59 dispõe sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.

conforme Cruz (2001, p. 44), significava fiscalizar as atividades relativas às agências de viagem.

A partir de então, a pasta do turismo passa a transitar pelos mais diversos setores da administração pública, momento que, segundo Ferraz (1992, p. 31), parece que “o Estado não sabia se intervir no turismo era uma ação de natureza promocional ou estrutural”.

Após mais de uma década de indefinição (de 1946 a 1958) do órgão responsável pelos assuntos relativos ao turismo no Brasil, a Combratur é criada, em 1958, com participação empresarial, para desempenhar as funções de coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e internacional, promoção e estímulo à construção de hotéis e realização, com a colaboração dos estados e municípios, do inventário das áreas de interesse turístico. Coordenar, planejar e executar a *política nacional de turismo* também eram as finalidades da Combratur, mas tal política não chega a ser elaborada e o referido órgão é extinto em 1962.

É justamente após a criação da Combratur, que os governos dos estados do Amazonas e do Maranhão passam a dispor de um departamento responsável pela pasta do turismo: o *Departamento de Imprensa, Turismo e Propaganda*, subordinado ao Gabinete do Governador do Amazonas, em 1959, e o *Departamento de Turismo e Promoções*, vinculado ao Gabinete do Governador do Maranhão, em 1962. Como indicam essas denominações, para os órgãos oficiais de turismo, as atividades promocionais, de propaganda e *marketing* constituíam suas principais funções em detrimento do planejamento e estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento da atividade turística nos territórios sob sua administração. Esses órgãos, no entanto, não tinham sequer a capacidade de executar as ações promocionais, pois conforme o relatório do “Seminário de Políticas Governamentais do Maranhão”, de 1971 (MARATUR, 1982, p. 12-13):

Os departamentos de turismo estadual e municipal nunca tiveram condições para funcionar satisfatoriamente. Primeiro, porque lhes tem faltado organização, nunca tiveram local apropriado em que se instalassem, nem quadro funcional, permanente e apto, nem regimento interno; segundo, porque as verbas orçamentárias que lhe foram destinadas não lhe foram pagas, e os poucos adiantamentos feitos o foram temerariamente a órgão que realmente só existia como órgão da administração pública no decreto de sua criação, pelo que até hoje, apesar do interesse e idealismo de seus diretores, apenas

pôde realizar promoções periódicas, juninas, natalinas ou carnavalescas.

Como veremos adiante, apesar de o turismo aparecer com frequência no discurso político como prioridade da agenda de governo dos estados da Amazônia Legal, a realidade dos órgãos públicos e entidades responsáveis pela elaboração e execução das políticas para o setor continuam a apresentar situação semelhante a essa descrita em 1971.

A segunda fase da história da gestão pública do turismo no Brasil tem como principal referência a criação, em 1966, do Conselho Nacional de Turismo e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)⁹² - empresa pública vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a competência de “fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria de turismo, na forma que for estabelecida nas resoluções do Conselho Nacional de Turismo” (Decreto nº 55/66).

Logo na década de 1970, todos os governos dos estados da Amazônia Legal criaram um órgão da administração indireta⁹³ para tratar dos assuntos relacionados ao turismo, à semelhança do órgão federal, como mostra o Quadro 13.

⁹² A criação da EMBRATUR na segunda metade da década de 1960 parece não ser por acaso, conforme Santos Filho (2003), está associada à tentativa do governo militar em divulgar uma imagem do país diferente daquela que vinha se consolidando no exterior: o Brasil da ditadura militar, da perseguição política e do desrespeito aos direitos humanos. Para o autor, enquanto o país vivia um momento de medo, censura e repressão, o órgão nacional do turismo era responsável por fazer a propaganda no exterior sobre as maravilhas do Brasil.

⁹³ Conforme o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Administração Pública brasileira divide-se em administração direta e indireta. A administração direta se constitui dos órgãos da estrutura administrativa do poder central, federal, estadual ou municipal, que possuem competência própria, estrutura e poderes funcionais, mas não possuem personalidade jurídica. A administração indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, vinculados a órgãos da administração direta, sem prejuízo a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade, e se enquadram nas seguintes categorias: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista; e Fundações Públicas.

Estado	Dispositivo Legal de Criação	Dispositivo Legal de Extinção	Órgão Oficial de Turismo
Acre	Lei nº 481 de 03/11/1972	Lei nº 567 de 07/10/1975	Empresa de Turismo do Estado do Acre (ACRETUR)
Amazonas	Lei nº 935 de 09/07/1970	Lei nº 2.528 de 30/12/1998	Empresa Amazonense de Turismo (EMANTUR)
Maranhão	Lei Delegada nº 98 de 21/06/1976	Lei nº 7.356 de 29/12/1998	Empresa Maranhense de Turismo (MARATUR)
Mato Grosso	Lei nº 3.564 de 08/10/1974	Lei nº 5.851 de 25/10/1991	Empresa Mato-grossense de Turismo (TURIMAT)
Pará	Decreto nº 8.026 de 12/07/1972	-	Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)

Quadro 13. Entidades de Turismo dos Governos dos Estados da Amazônia Legal Criadas na Década de 1970.⁹⁴

Organização: Carolina Todesco.

Exceto o estado do Pará, que instituiu uma sociedade de economia mista (PARATUR), os demais estados seguiram o modelo da EMBRATUR e implantaram uma empresa pública de turismo.

A vida útil dessas entidades variou muito. Enquanto a PARATUR existe até os dias de hoje, a ACRETUR foi extinta três anos após sua criação, em 1975, e a TURIMAT, EMANTUR e MARATUR foram extintas na década de 1990, mesma década em que a Empresa Brasileira de Turismo é reestruturada, com a Lei nº 8.181, de 29 de março de 1991, passando de empresa pública para autarquia, denominada *Instituto Brasileiro de Turismo* e vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, com sede em Brasília⁹⁵.

Como parte do processo de descentralização do Estado, tanto empresa pública como autarquia são entidades da administração pública indireta. Mas, enquanto empresa pública é “dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a *exploração de atividade econômica* que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa” (Decreto-Lei nº 900/69; grifo nosso), autarquia é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para *executar atividades típicas da Administração*” (Decreto-Lei nº 900/69; grifo nosso).

⁹⁴ Como, à época, Roraima, Amapá, Rondônia e Tocantins ainda não tinham sido elevados à categoria de estado, não estão inclusos no referido quadro.

⁹⁵ A Empresa Brasileira de Turismo, que desde 1966 era uma empresa pública, sediada no Rio de Janeiro, passou, com a reestruturação, por um esvaziamento, visto que grande parte do seu corpo de funcionários não aceitou mudar para Brasília, comprometendo os programas em andamento (FRATUCCI, 2008, p. 147).

Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Decreto-Lei nº 200/67; grifo nosso).

A EMBRATUR, na condição de empresa pública, tinha concentrado suas ações na ampliação e melhoria da infraestrutura hoteleira, afinal era concebida para “explorar uma atividade econômica conveniente ao Estado”, à época, centralizador do planejamento e desenvolvimento econômico.

A alteração de sua natureza para autarquia, em 1991, revela, portanto, uma nova concepção do governo federal sobre a finalidade e competência da EMBRATUR, legitimando seu papel de responsável por atividades *tipicamente estatais*, no caso “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo” (Lei nº 8.181/91), marcando o início da terceira fase da história dos órgãos oficiais de turismo do governo federal brasileiro.

Em 1992, a EMBRATUR vincula-se ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (criado pela Lei nº 8.490/92) e em 1999, ao Ministério do Esporte e Turismo (criado pela Medida Provisória n.º 1.795, de 31 de dezembro de 1998).

Como coloca Beni (2006, p. 21) “essa inconstância de vínculos dos órgãos oficiais de turismo também se reproduziu, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística”. Nesse contexto, alerta Yázigi (2009, p. 34):

Disso emana um cipoal de órgãos que se repetem, duplicam, contradizem, superpõem, aparecem, desaparecem, transferem-se e se digladiam com personalismos e desentendimentos políticos partidários, negando o fluxo das ordens hierárquicas sem o qual o planejamento correto jamais conseguirá se efetivar.

No período em que a EMBRATUR esteve vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, de 1966 a 1991, e, posteriormente, ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, de 1992 a 1999, inúmeros foram os órgãos públicos e entidades de turismo criados e recriados na estrutura organizacional dos estados da Amazônia Legal vinculados à pasta da indústria e do comércio, como mostra o Quadro 14. A pasta do turismo também esteve vinculada, em alguns períodos, à pasta da cultura nos estados do Amazonas (1998 a 2000), do Maranhão (1971 a 1973), de Mato Grosso (1992 a 1995), do Pará (1975 a 1987) e de Rondônia (1982 a 2000).

Quadro 14. Histórico dos Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal.

Estado	Ano	Dispositivo Legal	Órgãos Oficiais de Turismo
Acre	1972	Lei nº 481 de 03/11/1972	Cria a Empresa de Turismo do Estado do Acre (ACRETUR) vinculada ao Gabinete do Governador
	1975	Lei nº 567 de 07/10/1975	Extingue a ACRETUR e deixa a política de turismo a cargo da Secretaria do Fomento Econômico e da Secretaria da Educação e Cultura
	1990	Lei nº 950 de 02/07/1990	Cria o Departamento de Turismo na Secretaria da Indústria e do Comércio
	1999	Lei Complementar nº 63 de 13/01/1999	Extingue a Secretaria da Indústria e do Comércio e a política de turismo fica a cargo da Secretaria de Estado de Produção e Desenvolvimento
	2000	-	Cria a Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Turismo
	2003	-	Extingue a Secretaria Executiva de Indústria, Comércio e Turismo e cria a Secretaria de Turismo (SETUR)
	2007	Lei Complementar nº 171 de 31/08/2007	Transforma a Secretaria de Esporte e a Secretaria de Turismo em órgão único, com alteração da denominação para Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (SETUL)
	2011	Lei Complementar nº 224 de 12/05/2011	Desmembra a SETUL em Secretaria de Estado de Educação e Esporte (SEE) e Secretaria de Turismo e Lazer (SETUL)
Amapá	1971	Portaria nº 181/71	Cria a Comissão Territorial de Turismo
	1977	Decreto nº 008 de 15/03/77	Extingue a Comissão Territorial de Turismo e cria a Divisão de Turismo na Coordenadoria de Indústria e Comércio (CIC) da Assessoria de Planejamento e Coordenação Geral
	1979	Decreto nº 011 de 04/06/79 Lei Nº 6.669 de 04/07/79	Extingue a CIC e suas atividades passam a ser desenvolvidas diretamente por órgãos da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), assim como as atividades do Turismo
	1980	Decreto nº 84.452 de 31/01/80 Portaria/GM/ nº 150 e Regimento Interno de 20/10/80	Cria o Departamento de Turismo (DETUR) na estrutura organizacional da SEPLAN
	1989	Decreto nº 0002 de 19/01/89	Altera a estrutura organizacional da SEPLAN e o Departamento de Turismo passa a ser vinculado diretamente ao Gabinete do Governador do Estado do Amapá
	1989	Decreto nº 46 de 16/11/1989	Cria a Coordenadoria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo (CEICT), na qual integra o Departamento de Turismo
	1995	Lei nº 0213 de 09/06/1995	Autoriza a criação da Companhia Amapaense de Turismo (CATUR), mas esta nunca foi implantada
	1996	Lei nº 0267 de 09/04/1996	O Departamento de Turismo passa a integrar a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá (ADAP) e a CEICT passa a denominar Coordenadoria de Estado da Indústria e Comércio (CEIC)
	1996	Lei nº 0318 de 23/12/1996	A Coordenadoria de Estado da Indústria e Comércio passa a denominar Coordenadoria da Indústria, Comércio, Mineração e Turismo (CEICOMT), com Departamento de Turismo em sua estrutura
	1997	Lei nº 0338 de 16/04/1997	O Departamento de Turismo é transformado em Instituto de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Amapá vinculado à Secretaria de Estado da Indústria Comércio e Mineração
	1999	Lei nº 0452 de 09/07/1999	O Instituto de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Amapá passa a denominar Departamento Estadual de Turismo , vinculado à Secretaria de Estado da Indústria Comércio e Mineração
	2001	Lei nº 0612 de 11/07/2001 Lei nº 0617 de 16/07/01	O Departamento Estadual de Turismo transforma-se em Instituto de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Amapá vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
2004	Lei nº 0811 de 20/02/04 Decreto nº 1.994 de 15/07/2004	O Instituto de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Amapá transforma-se em Secretaria Estadual de Turismo do Amapá (Setur-AP)	
Amazonas	1959	Lei nº 6 de 29/01/1959	Cria o Departamento de Imprensa, Turismo e Propaganda subordinado ao Gabinete do Governador
	1965	-	Transforma o Departamento de Imprensa, Turismo e Propaganda em Departamento de Turismo e Promoção (DEPRO), subordinando à Comissão de Desenvolvimento Econômico do Amazonas
	1970	Lei nº 935 de 09/07/1970	Transforma o Departamento de Turismo e Promoção em empresa pública denominada Empresa Amazonense de Turismo (EMANTUR)
	1978	Lei nº 1.266 de 29/06/1978	Cria a Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo (SEINCOT)
	1991	Lei nº 2.032 de 02/05/1991	Extingue a SEINCOT e cria a Secretaria da Economia com uma Subsecretaria de Turismo
	1991	Lei nº 2.093 de 09/12/1991	A Secretaria de Estado da Economia passa a denominar Secretaria de Estado de Economia, Fazenda e Turismo (SEFAZ)
	1994	Lei nº 2.290 de 07/07/1994	A Secretaria de Estado da Economia, Fazenda e Turismo fica desmembrada em Secretário de Estado da Fazenda (SEFAZ) e Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo (SIC)
	1995	Lei nº 2.330 de 29/05/1995	Extingue a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo e cria a Secretaria de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio
	1995	Lei nº 2.367 de 14/12/1995	Desmembra a Secretaria de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio em Secretaria do Planejamento e Secretaria de Indústria e Comércio (SIC), mas continua responsável pelas políticas no setor de turismo
	1998	Lei nº 2.528 de 30/12/1998	Cria a Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (SEC) e extingue a Empresa Amazonense de Turismo (EMANTUR)
	2000	Lei nº 2.600 de 04/02/2000	Transforma a Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (SEC) em Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto
	2003	Lei nº 2.783 de 31/01/2003	Transforma a Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto em Secretaria da Cultura
	2003	Lei nº 2.797 de 09/05/2003	Cria a Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR)
Maranhão	1962	Lei nº 2.239 de 28/12/1962	Cria o Departamento de Turismo e Promoções vinculado ao Gabinete do Governador
	1964	Lei nº 2.392 de 13/07/1964	O Departamento de Turismo e Promoções passa a ser vinculado à Secretaria de Governo
	1965	-	O Departamento de Turismo e Promoções é extinto e passa todos os encargos para o âmbito do governo municipal de São Luís.
	1968	Lei nº 03 de 30/09/1968	O Departamento Estadual de Turismo é reativado, vinculado à Secretaria de Segurança Pública, posteriormente ao Gabinete do Governador e, em 1968, à Casa Civil
	1971	-	O Departamento Estadual de Turismo passa a ser Coordenadoria de Turismo e Cultura Popular
	1973	Lei nº 3.347 de 14/05/1973	Cria o Departamento de Turismo na Secretaria da Indústria e Comércio

Maranhão	1976	Lei Delegada nº 98 de 21/06/1976	Cria a Empresa Maranhense de Turismo (MARATUR) vinculada à Secretaria da Indústria e Comércio
	1998	Lei nº 7.356 de 29/12/1998	Extingue a MARATUR e suas funções passam para a Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
	1999	Decreto nº 16.829 de 24/05/1999	Cria a Subgerência de Turismo (SUBTUR) na Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
	2003	Lei nº 7.844 de 31/01/2003	Cria a Agência de Desenvolvimento do Turismo (ADETUR), autarquia estadual vinculada à Gerência de Estado de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Turismo
	2004	Lei nº 8.153 de 08/07/2004 Decreto nº 20.629 de 19/07/2004	A ADETUR é extinta e a Gerência passa a denominar Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Turismo . Na área do turismo esta secretaria era composta pela Superintendência do Núcleo de Administração do Prodetur e a Superintendência para o Turismo
	2006	Lei nº 8.559 de 28/12/2006	Cria a Secretaria do Turismo do Estado do Maranhão
Mato Grosso	1974	Lei nº 3.564 de 08/10/1974	Cria a Empresa Mato-grossense de Turismo (TURIMAT)
	1975	Lei nº 3.681 de 28/11/1975	A Secretaria de Indústria e Comércio passa a denominar Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo , na qual se vincula a Empresa Mato-grossense de Turismo
	1991	Lei nº 5.851 de 25/10/1991	Extingue a Empresa Mato-grossense de Turismo e cria a Fundação de Turismo de Mato Grosso (FUNTURMAT) vinculada ao Gabinete do Governador
	1992	Lei Complementar nº 14 de 16/01/1992	A Fundação de Turismo de Mato Grosso transforma-se em Fundação de Cultura e Turismo de Mato Grosso (FCT) vinculada ao Gabinete do Governador e a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo transforma-se em Secretaria de Indústria e Comércio
	1995	Lei Complementar nº 36, de 11/10/1995	Extingue a Fundação de Cultura e Turismo do Estado de Mato Grosso e cria a Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)
	2003	Lei Complementar nº 138 de 05/11/2003	Reestrutura a Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)
	2009	Decreto nº 1.854 de 17/03/2009	Aprova o Regimento Interno da SEDTUR
Pará	1970	Decreto-Lei nº 7.081 de 01/06/1970	Cria o Departamento Estadual de Turismo (DETUR)
	1971	Lei nº 4.368 de 09/12/1971	Autoriza a constituição da Sociedade de Economia Mista Companhia de Turismo do Pará (PARATUR) e estabelece que assim que a PARATUR estiver constituída se extingue o Departamento Estadual de Turismo
	1972	Decreto nº 8.026 de 12/07/1972	Cria a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)
	1975	Lei nº 4.589 de 18/11/1975	Cria a Secretaria de Estado de Cultura, Desportos e Turismo (SECDT)
	1987	Lei nº 5.397 de 13/10/1987	A Secretaria de Estado de Cultura, Desportos e Turismo passa a denominar Secretaria de Cultura
	1999	Lei nº 6.212 de 28/04/1999	A PARATUR passa a ser vinculada à Secretaria Especial de Estado de Produção
	2007	Lei nº 7.022 de 24/07/2007	A PARATUR passa a ser vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia
	2011	Lei nº 7.593 de 28/12/2011	Cria a Secretaria de Turismo do Estado do Pará e redefine a finalidade e as competências da PARATUR
Rondônia	1981	Decreto-Lei nº 01 de 31/12/1981	Cria a Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Turismo
	1986	Lei nº 118 de 09/07/1986	Autoriza a criação da Empresa Estadual de Turismo de Rondônia (RONDOTUR)
	1990	Lei Complementar nº 40 de 05/09/1990	Extingue a Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Turismo e cria o Departamento de Turismo vinculado ao gabinete do Governador
	1991	Lei Complementar nº 42 de 19/03/1991	Cria a Secretaria Especial de Cultura e Turismo
	1993	Lei Complementar nº 73 de 17/03/1993	Extingue a Secretaria Especial de Cultura e Turismo e cria a Secretaria de Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia (SICT)
	1995	Lei Complementar nº 133 de 22/06/1995	Extingue a Secretaria de Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia e cria a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio, Minas e Energia. As ações de governo na área de turismo passam a integrar as atividades da Fundação Cultural do Estado de Rondônia (FUNCER), vinculada à Secretaria da Educação
	1996	Lei nº 694 de 27/12/1996	O FUNCER passa a denominar Fundação Cultural e Turística do Estado de Rondônia (FUNCETUR), vinculada à Secretaria da Educação
	2000	Lei Complementar nº 224 de 04/01/2000 Decreto nº 9.080 de 8/05/2000	Extingue a Fundação Cultural e Turística do Estado de Rondônia e cria a Superintendência Estadual de Turismo (SETUR) vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social (SEAPES)
2008	Lei Complementar nº 462 de 11/07/2008	A SEAPES passa a denominar Secretaria de Desenvolvimento Econômico Social (SEDES), na qual vincula-se a Superintendência Estadual de Turismo (SETUR)	
Roraima	1991	Lei nº. 001 de 26/01/1991 Decreto nº 158 de 01/11/1991	Cria a Coordenadoria de Turismo na Secretaria de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio
	2003	Lei Delegada nº 03 de 16/01/2003	Extingue a Coordenadoria de Turismo e cria o Departamento de Turismo na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico
	2005	Lei nº 499 de 19/07/2005	A Secretaria do Estado do Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico passam a denominar Secretaria do Estado do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN), na qual integra o Departamento de Turismo
Tocantins	1996	Lei nº 855 de 24/07/1996	Cria a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo
	1999	Lei nº 1.046 de 26/01/1999	Extingue a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e cria a Secretaria de Desenvolvimento da Indústria e Comércio
	1999	Lei nº 1.102 de 09/11/1999	Cria a Secretaria do Turismo
	2000	Lei nº 1.124 de 01/02/2000	A Secretaria do Turismo passa a denominar Secretaria do Esporte e Turismo
	2002	Decreto nº 1.465 de 04/04/2002	A Secretaria de Desenvolvimento da Indústria e Comércio passa a denominar Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo (SICTUR)
	2005	Lei nº 1.630 de 05/12/2005	Cria a Agência de Desenvolvimento Turístico (ADTUR), autarquia vinculada à SICTUR
	2007	Decreto nº 2.915 de 02/01/2007	A Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo passa a denominar Secretaria de Indústria e Comércio , na qual se vincula a ADTUR
	2011	Lei nº 2.425 de 11/01/2011	A Secretaria de Indústria e Comércio passa a denominar Secretaria da Indústria, do Comércio e do Turismo , na qual se vincula a ADTUR
	2011	Lei nº 2.434 de 31/03/2011	A ADTUR transforma-se em Subsecretaria do Turismo da Secretaria da Indústria, do Comércio e do Turismo
	2011	Lei nº 2.457 de 05/07/2011	A Secretaria da Indústria, do Comércio e do Turismo passa a denominar Secretaria da Indústria e do Comércio, extinguindo a Subsecretaria de Turismo, que transfere sua estrutura operacional para a ADTUR. A ADTUR vincula-se ao Gabinete do Governador
2012	Lei nº 2.582 de 22/05/2012	Define a estrutura organizacional da ADTUR	

Esse levantamento pioneiro⁹⁶ realizado sobre o histórico da criação e extinção de órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal reforça, portanto, a hipótese de que os governos estaduais da região acompanharam o modelo organizacional, referente à gestão pública do turismo, empregado na esfera federal, como também revela a forma como o turismo foi concebido e tratado pelo planejamento governamental.

No Brasil, podemos afirmar que o turismo foi majoritariamente tratado pela política governamental segundo uma abordagem econômica, sendo visto:

como uma indústria que pode ser usada como ferramenta pelos governos para atingir determinadas metas de reestruturação e crescimento econômico, geração de empregos e desenvolvimento regional por meio da provisão de incentivos financeiros, pesquisa, *marketing* e auxílio na divulgação. (HALL, 2001, p. 47)

Em três importantes dispositivos legais que dispuseram sobre a *política nacional de turismo*, entre as décadas de 1960 e 1990, pode-se notar a ênfase dada à “abordagem econômica” do turismo:

Decreto nº 55/66:

Art. 1º- Compreende-se como política nacional de turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país.

Decreto nº 60.224/67:

Art. 1º - Compreende-se, como Política Nacional de Turismo, o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional.

Decreto nº 448/92:

Art. 1º - A Política Nacional de Turismo tem por finalidade o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional.

Com esse tratamento, portanto, em grande parte da história da gestão pública do turismo, esta esteve vinculada à pasta da indústria e do comércio. A visão economicista do turismo é reforçada em janeiro de 2003, quando o então Presidente

⁹⁶ Devido às dificuldades em encontrar e acessar as legislações pertinentes ao assunto, pelo fato de os órgãos públicos de turismo dos estados não terem essas informações organizadas e arquivadas e por termos realizado um levantamento pioneiro, corremos o risco de o quadro “Histórico dos Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal” estar incompleto, apesar do esforço empreendido no sentido de completá-lo.

Luis Inácio Lula da Silva cria o Ministério do Turismo, ressaltando o papel do turismo na geração de divisas, emprego e renda, conforme revela sua mensagem no Plano Nacional de Turismo (2003-2007):

A necessidade de criar empregos, gerar divisas para o país, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda são questões que devem ser enfrentadas de imediato. O Brasil indubitavelmente é um lugar único pela sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica. Isto faz de nosso país um espaço maravilhoso com inúmeros atrativos turísticos, tendo na diversidade nosso instrumento principal de sua potencialização. É inegável a nossa vocação para o turismo. (MTUR, 2003, p. 3)

Desta forma, o governo federal concebe em sua estrutura o primeiro ministério exclusivo para o setor, inaugurando a quarta fase da história da institucionalização do turismo no Brasil, com o desafio de fazer do turismo uma atividade relevante no Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Vale ressaltar que, após quase 10 anos de atuação do MTur, a atividade econômica do turismo ainda amarga uma contribuição de menos de 4% do PIB brasileiro.

Com o Ministério do Turismo, um novo modelo de gestão pública é instituído, composto pela EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo (CNT) e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. O Conselho Nacional de Turismo tem a função de assessorar o MTur na formulação e aplicação da política nacional de turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo trata-se de um colegiado, em que secretários e presidentes de entidades estaduais de turismo se reúnem⁹⁷ para incorporar as demandas estaduais e regionais às políticas nacionais.

Já a EMBRATUR, a partir desse momento, tem suas competências e atribuições transferidas ao Ministério do Turismo, restringindo seu poder de atuação à promoção, *marketing* e apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no mercado internacional.

Nesse contexto, o turismo também ganha novo *status* na estrutura organizacional da administração pública dos estados da Amazônia Legal, com a criação de secretarias específicas de turismo no estado do Acre, em 2003, do

⁹⁷ Conforme informação disponível no site do Ministério do Turismo, os participantes do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo geralmente se reúnem em sedes itinerantes, coincidentes com eventos turísticos de projeção nacional e internacional.

Amapá, em 2004, do Maranhão, em 2006 e do Pará, em 2011. Anterior a este período, somente o estado de Mato Grosso possuía uma secretaria exclusiva para tratar dos assuntos referentes ao turismo, criada em 1995.

Ainda na primeira década de 2000, o estado do Amazonas cria a Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR), em 2003, e o estado do Tocantins institui, em 2005, a autarquia denominada Agência de Desenvolvimento Turístico do Tocantins (ADTUR).

Apenas no governo dos estados de Roraima e de Rondônia, os assuntos relativos ao turismo continuam sendo atribuição de uma divisão administrativa, fato que faz com que seus respectivos dirigentes⁹⁸ defendam a criação de uma secretaria estadual de turismo, visto que isso significa *status* na arena política, maior poder na disputa por orçamento e, especialmente, maior autonomia administrativa.

É importante ressaltar que nem todas as instâncias da máquina estatal têm autoridade para criar e implementar políticas públicas (ARRETCHE, 2001), o que denota a existência de uma hierarquia entre as instituições.

Nesse sentido, cabe lembrar que a estrutura hierárquica do Estado é composta por órgãos independentes, autônomos, superiores e subalternos. Os órgãos independentes têm origem constitucional, representam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e não possuem qualquer subordinação hierárquica ou funcional. Os órgãos autônomos possuem subordinação ao Chefe do Poder ao qual estão vinculados, têm autonomia financeira, administrativa e técnica, e seus dirigentes, em geral, são nomeados em comissão. São exemplos de órgãos autônomos os Ministérios do governo federal e as Secretarias dos governos dos estados e municípios. Os órgãos superiores possuem poder de decisão, comando, direção e controle sobre sua área de competência técnica; no entanto, não gozam de autonomia financeira ou administrativa e estão sempre subordinados a um órgão autônomo. São exemplos de órgãos superiores as divisões administrativas, tais como departamentos e coordenadorias. Já, os órgãos subalternos são órgãos de

⁹⁸ Conforme entrevista com o Superintendente de Turismo do Estado de Rondônia, Sr. Basílio Leandro Oliveira, realizada na SETUR/RO, em Porto Velho, no dia 08/12/2011; e com a Chefe da Divisão de Programas e Projetos Especiais do Departamento de Turismo do Estado de Rondônia, Sra. Ana Sibelônia S. Veras, realizada na DETUR/RR, em Boa Vista, no dia 30/11/2011.

execução, sem poder de decisão, comandados pelo governo, como escolas e hospitais.

Fica evidente, portanto, que a posição que o órgão oficial de turismo ocupa na estrutura organizacional do Estado influi no seu poder de atuação, como também na formação da arena política em torno da temática.

Desta forma, é possível compreender os motivos alegados pelos dirigentes do Departamento de Turismo de Roraima e da Superintendência de Turismo de Rondônia sobre a importância dos governos dos estados em criar uma secretaria específica para o setor, considerando que ambos os órgãos não possuem autonomia financeira e administrativa para executar suas atribuições, já que são órgãos superiores.

Ainda seguindo o modelo organizacional do governo federal, a partir de 2003, os estados criaram ou recriaram órgãos consultivos, propositivos e de assessoria vinculados aos órgãos oficiais de turismo (Quadro 15), com a função de propor, monitorar e avaliar as políticas para o setor, compostos por representantes do governo estadual, do *trade turístico* e de organizações da sociedade civil.

Estado	Órgão Consultivo de Turismo	Dispositivo Legal de Criação	Frequência das Reuniões Ordinárias
Acre	Conselho Estadual de Turismo do Estado do Acre	Decreto nº 8.693 de 19/09/2003	Trimestral
Amapá	Fórum Estadual de Turismo do Amapá (FETUR)	-	Trimestral
Amazonas	Fórum Estadual de Turismo do Amazonas	Decreto nº 24.063 de 12/03/2004	Bimestral
Maranhão	Conselho Estadual de Turismo do Estado do Maranhão (CET/MA)	Lei nº 8.595 de 2/05/2007	A cada 45 dias
Mato Grosso	Fórum Estadual de Turismo de Mato Grosso	Não há dispositivo legal de criação, mas há regimento interno. Criado em 2003	Bimestral
Pará	Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (Fomentur)	Decreto nº 0221 de 26/06/2003	Mensal
Rondônia	Fórum Estadual de Turismo de Rondônia	Portaria nº 004/GAB/SETUR/2003	Mensal
Roraima	Fórum Estadual de Turismo de Roraima	Decreto nº 5.552-E de 03/12/2003	Inativo desde 2010
Tocantins	Fórum Permanente de Turismo do Estado do Tocantins (FOESTUR)	Decreto nº 1.793 de 24/06/2003, alterado pelo Decreto nº 3.992 de 25/02/2010	Mensal

Quadro 15. Órgãos Consultivos de Turismo dos Estados da Amazônia Legal.

Organização: Carolina Todesco.

Entretanto, atualmente, os órgãos consultivos não apresentam regularidade em seu funcionamento, não agregam muitos atores em torno das pautas de discussão e, muitas vezes, operam apenas como espaço de divulgação das ações do órgão oficial de turismo, o qual somente apresenta o que foi ou o que está sendo executado, sem realizar o processo de planejamento das ações juntamente com o órgão assessor.

No caso, por exemplo, de Roraima, o Fórum de Turismo está inativo há dois anos, pois segundo a representante do curso de Turismo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR): *“não tinham discussões profundas em relação à efetivação das políticas nacionais de turismo no estado, pelo contrário, as discussões eram muito vagas em torno de questões pontuais, tanto que o Fórum se dissolveu, [...] não havia mais porque realizarmos reuniões desgastantes sem futuro”*⁹⁹.

E não são apenas os órgãos consultivos de turismo que apresentam problemas. Apesar de ser nítida a incipiente valorização do turismo na estrutura organizacional da administração pública, tanto federal como estadual, os órgãos públicos e as entidades de turismo dos estados da Amazônia Legal apresentam instabilidades institucionais, sérios problemas de gestão e dificuldades para executar suas funções, tais como elaborar e executar políticas de turismo para o território sob sua responsabilidade.

O fortalecimento institucional do turismo nos governos dos estados da Amazônia Legal é apontado no Relatório de Término da Fase I do Proecotur, como um dos principais resultados diretos do Programa.

O Proecotur deu início e foi a base imprescindível para a institucionalização governamental do turismo nos estados da Amazônia Legal. Antes do Programa, nenhum estado contava com secretarias exclusivas de turismo ou equivalentes em operação. Hoje, todos os 9 estados da região contam com secretarias específicas de turismo efetivamente implantadas. Além do mais, alguns estados já implantaram agências de promoção turística, como é o caso da AMAZONASTUR/AM, da Paratur/PA e da ADTUR/TO. (BID, 2008, p.6)

⁹⁹ Entrevista realizada com a Prof.^a Elizabete Melo Nogueira, no IFRR, em Boa Vista, no dia 29/11/2011.

Apesar de equivocado, pois, como visto, não foram os nove estados que passaram a ter em sua estrutura uma secretaria específica de turismo, o relatório de avaliação do Proecotur apresenta essa informação baseado no fato de que um dos objetivos do Programa era justamente induzir os governos estaduais a melhorar seu desempenho na gestão pública do turismo.

Não consideramos, entretanto, razoável fazer uma associação direta entre a criação dessas secretarias de turismo e a execução do Proecotur, sem levar em consideração a alta influência do modelo organizacional do governo federal nas estruturas dos governos estaduais.

De fato, à época da assinatura dos convênios entre o governo federal e os governos estaduais para a execução das ações relativas ao Proecotur, em 2000, as deliberações pertinentes ao turismo nos governos dos estados da Amazônia Legal eram conduzidas por órgãos públicos e entidades situados em níveis hierárquicos muito distintos (Quadro 16).

Estado	Em 2000	Em 2012
Acre	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo	Secretaria Estadual de Turismo e Lazer (SETUL)
Amapá	Departamento de Turismo da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração	Secretaria Estadual de Turismo (SETUR/AP)
Amazonas	Secretaria da Cultura, Turismo e Desporto	Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR)
Maranhão	Subgerência de Turismo da Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico	Secretaria Estadual de Turismo (SETUR/MA)
Mato Grosso	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)
Pará	Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)	Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) e Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)
Rondônia	Superintendência Estadual de Turismo (SETUR/RO) da Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e do Desenvolvimento Econômico e Social (SEAPES)	Superintendência Estadual de Turismo (SETUR/RO) da Secretaria do Estado do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN)
Roraima	Coordenadoria de Turismo da Secretaria do Planejamento, Indústria e Comércio	Departamento de Turismo da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento (DETUR/SEPLAN)
Tocantins	Secretaria do Esporte e Turismo	Agência de Desenvolvimento Turístico (ADTUR)

Quadro 16. Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal em 2000 e 2012.

Organização: Carolina Todesco.

Em 2000, o turismo, quando tratado por um órgão autônomo (com autonomia financeira, administrativa e técnica), compartilhava, com exceção do estado de Mato Grosso e do Pará, a pasta com outros setores, tais como indústria, comércio, mineração, cultura e esporte, ou então, era tratado por um órgão superior (divisão

administrativa sem autonomia financeira e vinculado a um órgão autônomo) como no caso dos estados do Amapá, Maranhão, Rondônia e Roraima.

Na atualidade, como se pode observar no Quadro 16, o turismo está, ao menos aparentemente, sendo tratado de forma muito similar na estrutura organizacional da administração pública dos estados da região, visto que em 5 estados (Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso e Pará) há uma secretaria exclusiva para o setor, com *status* de órgão autônomo, e em 2 estados (Amazonas e Tocantins) o turismo é tratado por um órgão da administração indireta, os quais também possuem *status* de órgão autônomo. Somente nos estados de Rondônia e de Roraima a pasta do turismo se mantém sob o controle de um órgão superior.

Muitos desses órgãos da administração estadual foram, em certa medida, impactados diretamente pelo Proecotur, uma vez que receberam aporte financeiro para instalação dos núcleos de gerenciamento do Programa com a aquisição de equipamentos e veículos e contratação de equipe técnica. Isso ocorreu, pois, o gerenciamento do Proecotur foi estruturado com o seguinte arranjo institucional:

- *Unidade de Gerenciamento do Programa* (UGP), situada no Ministério do Meio Ambiente, encarregada do gerenciamento, coordenação, monitoramento e avaliação das atividades do Programa; com o assessoramento do GTC Amazônia e de um Comitê Consultivo Institucional (que não chegou a ser implantado);
- *Núcleos de Gerenciamento do Programa* (NGP), situados no governo de cada um dos nove estados da Amazônia Legal, encarregados do gerenciamento, coordenação, monitoramento e avaliação das atividades do programa no âmbito estadual e local, sob orientação e apoio da UGP e assessoramento dos Grupos Técnicos de Coordenação (GTC – Estado) e por Grupos Técnicos Operacionais (GTO) previstos para atuar nos municípios em que se situavam os Polos de Ecoturismo.

Os NGPs foram instalados nos órgãos oficiais de turismo dos governos dos estados. Apenas no caso do Tocantins e do Pará, os NGPs foram instalados nos órgãos responsáveis pela pasta de meio ambiente, à época, a Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente do Estado do Tocantins (SEPLAN) e a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará (SECTAM).

Em 2002, porém, o governo do Pará, à semelhança dos demais, transferiu seu NGP para o órgão oficial de turismo, no caso, para a PARATUR.

Entretanto, após a realização de um extenso trabalho de campo junto a todos os órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal, realizado de setembro a dezembro de 2011, concluímos que o Proecotur não alcançou, na prática, o “fortalecimento institucional do turismo” como anunciado no Relatório de Avaliação do Programa, considerando as atuais condições dos órgãos públicos e entidades responsáveis pelo turismo na região.

3.2 Uma Análise dos Órgãos Oficiais de Turismo (OOTs) dos Estados da Amazônia Legal

Para compreendermos as condições dos órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal, realizamos um extenso levantamento de informações e dados, utilizando diversas fontes, como também aplicamos pessoalmente entrevistas semiestruturadas com os dirigentes (roteiro em anexo A) e questionários estruturados com os servidores públicos dos respectivos órgãos (roteiro em anexo B).

No total foram aplicados 145 questionários, representando 22,5% do universo de 643 servidores públicos disponíveis nos órgãos oficiais de turismo (Tabela 10). Os questionários foram realizados preferencialmente com os servidores alocados nos departamentos que desempenham atividades-fim, tais como departamento de planejamento, infraestrutura turística, pesquisa, promoção, *marketing* e eventos.

Foram 42 entrevistas realizadas com secretários, presidentes¹⁰⁰ e chefes de departamento dos OOTs dos estados da Amazônia Legal, como também com docentes de institutos de ensino na área de turismo e geografia, dirigentes do Ministério do Turismo e profissionais contratados pelo MMA para desempenhar atividades no âmbito do Proecotur (lista de entrevistados em anexo C).

¹⁰⁰ Quando o órgão oficial de turismo é uma entidade da administração pública indireta, como por exemplo, autarquia e empresa pública, o dirigente-chefe é denominado de presidente.

Cabe destacar que os dirigentes da Secretaria Estadual de Turismo do Maranhão *não autorizaram* a realização das entrevistas com os servidores do órgão. E os dirigentes da Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR) *interromperam* a aplicação dos questionários, como também alguns servidores se sentiram coagidos em responder e devolveram em branco (mesmo após todos terem sido informados que o questionário não era identificado com o nome do servidor). Tal postura nos suscita levantar a hipótese de que a revelação de ações ilegais e/ou opinião negativa sobre o desempenho do órgão eram temíveis pelos respectivos dirigentes.

Tabela 10. Número de Questionários Realizados com os Servidores dos Órgãos Oficiais de Turismo.

Estado	Órgão Oficial de Turismo	Nº de Servidores Disponíveis nos OOTs*	Nº de Questionários	%	Data
Acre	Secretaria Estadual de Turismo e Lazer (SETUL)	104	22	21,2%	13/12/2011
Amapá	Secretaria Estadual de Turismo (SETUR/AP)	41	16	39,0%	07 e 08/11/2011
Amazonas	Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR)	130	15**	11,5%	22 e 23/11/2011
Maranhão	Secretaria Estadual de Turismo (SETUR/MA)	87	Não autorizaram a realização das entrevistas		
Mato Grosso	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)	57	15	26,3%	21/12/2011
Pará	Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)	146	36	24,7%	01 e 02/11/2011
Rondônia	Superintendência Estadual de Turismo (SETUR/RO)	14	9	64,3%	08 e 09/12/2011
Roraima	Departamento de Turismo (DETUR/SEPLAN)	16	8	50,0%	29 e 30/11/2011
Tocantins	Agência de Desenvolvimento Turístico (ADTUR)	48	24	52,1%	13 e 14/10/2011
Total		643	145	22,5%	

* Sem contabilizar os servidores de licença e requisitado por outro órgão.

** Os dirigentes interromperam a aplicação das entrevistas e 06 entregaram em branco.

Organização: Carolina Todesco.

O fato de alguns dirigentes disponibilizarem e negarem documentos e informações oficiais conforme suas conveniências, principalmente quando a informação solicitada dizia respeito a dados orçamentários, também dificultou o trabalho de campo. Ressaltamos que esta postura desrespeita a Lei Complementar nº 131 de 2009, que em seu artigo 28 estabelece que nos órgãos públicos da União, dos estados e dos municípios, a transparência da administração pública deve ser assegurada mediante “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da

sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”. Mesmo insistindo na solicitação dos dados orçamentários, a AMAZONASTUR negou a informação em várias instâncias, disponibilizando-os após oito meses de tentativa, sem, todavia, pormenorizar o orçamento anual (informando apenas o valor total de 2003 a 2006). Já a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão e a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Rondônia não disponibilizaram os dados orçamentários, mesmo após inúmeras tentativas.

Salientamos também os obstáculos encontrados para realizar entrevistas e coletar informações no Ministério do Turismo, durante o trabalho de campo, em outubro de 2011. Nesse período, a Polícia Federal tinha deflagrado a “Operação Voucher”, destinada a dissolver um esquema de desvio de recursos públicos, que envolvia o Ministério do Turismo e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável (Ibrasi), em um convênio de R\$ 4,445 milhões destinados a qualificar 1,9 mil profissionais de turismo no estado do Amapá. Segundo a Polícia Federal, foram identificadas na investigação as empresas que faziam parte do suposto esquema de desvio; a não execução ou execução parcial de serviços; pagamentos antecipados; fraudes nos comprovantes de despesas; e falhas na fiscalização do convênio¹⁰¹.

A Justiça Federal havia expedido, em agosto de 2011, mandados de prisão para 38 pessoas, em Brasília, São Paulo, Macapá e Curitiba e dentre os presos estava o secretário-executivo do Ministério do Turismo, Frederico Silva da Costa, que, depois do ministro, ocupava o cargo mais importante do órgão. O Ministro do Turismo Pedro Novais, que ocupava o cargo desde o janeiro de 2011, entregou sua carta de demissão em setembro do mesmo ano, compondo o grupo de 7 ministros desligados no início do governo da Presidente Dilma Rousseff, em meio a escândalos de corrupção.

Desta forma, no Ministério do Turismo, a demora dos trâmites para obter autorização para realizar entrevistas e coletar informações, o clima de tensão e o

¹⁰¹ Informações disponíveis em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>>. Acesso em: dez. 2011.

incômodo de parte dos servidores com a situação em que se encontrava o órgão eram latentes.

As primeiras dificuldades encontradas durante a pesquisa em campo revelam, portanto, um problema crônico, identificável em grande parte da máquina estatal brasileira: a *corrupção*.

Estudo da FIESP (2010, p. 27) conclui que o custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões (em reais de 2008). O custo econômico da corrupção representa, conforme FIESP (2010), todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país (seja em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia etc.) para ser utilizado para o pagamento de práticas corruptas.

No Brasil, o custo econômico e social da corrupção é elevado, pois comparativamente, embora, entre 2008 e 2009, o país tenha reduzido a corrupção percebida, ocupou, em 2009, em um grupo de 180 países, a 75ª colocação no *ranking* de corrupção percebida elaborado pela ONG Transparência Internacional.

O impacto da corrupção na capacidade e eficiência da administração pública se agrava ainda mais quando o orçamento para a execução de suas atribuições já é um problema em si¹⁰². Os órgãos oficiais de turismo, em diferentes escalas da gestão pública, geralmente abarcam as menores porcentagens do orçamento.

O Ministério do Turismo, por exemplo, abarcou desde que foi criado, em 2003, até 2010, 0,11% do orçamento da União, e a EMBRATUR, no mesmo período, 0,01% (Tabela 11).

O MTur juntamente com o Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Esporte, Ministério da Cultura e Ministério das Comunicações formam o bloco de ministérios com os mais baixos orçamentos. Não é por acaso que o Ministério do Turismo vem servindo como moeda de troca de baixo valor nas composições políticas da base de apoio do Legislativo e do Executivo.

¹⁰² Nessa pesquisa, não aprofundaremos nossa análise sobre o impacto da corrupção na eficiência dos órgãos oficiais de turismo. Assunto em aberto para futuras pesquisas.

Tabela 11. Orçamento Previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) e Orçamento Executado pela EMBRATUR, MTur e União de 2000 a 2010 (em R\$).

Ano	EMBRATUR			Ministério do Turismo			União		
	Previsto	Executado	% União	Previsto	Executado	% União	Previsto	Executado	%
2003	261.683.604,00	126.321.345,00	0,014%	476.863.932,00*	21.229.054,00**	0,002%	1.036.056.083.262,00	876.498.679.390,00	100%
2004	100.566.557,00	93.350.900,00	0,010%	394.336.428,00	290.565.925,00	0,032%	1.469.087.406.336,00	908.181.007.433,00	100%
2005	165.172.597,00	140.315.217,00	0,013%	875.125.021,00	599.943.591,00	0,054%	1.606.403.171.042,00	1.106.791.840.002,00	100%
2006	95.952.158,00	95.680.525,00	0,008%	1.176.608.301,00	1.344.373.151,00	0,114%	1.660.772.285.176,00	1.183.711.475.211,00	100%
2007	107.912.967,00	157.418.304,00	0,013%	1.693.731.888,00	1.626.179.529,00	0,133%	1.526.143.386.099,00	1.223.800.050.085,68	100%
2008	128.376.542,00	163.271.156,00	0,013%	2.539.538.842,00	2.200.133.592,00	0,175%	1.362.268.012.584,00	1.258.852.867.900,00	100%
2009	125.447.630,00	127.602.761,00	0,009%	2.902.705.420,00	2.358.788.589,00	0,167%	1.581.447.761.494,00	1.416.371.413.383,58	100%
2010	191.673.099,00	176.267.314,00	0,012%	3.946.128.569,00	2.190.702.040,00	0,146%	1.766.021.794.352,00	1.504.951.165.642,00	100%
Total	1.176.785.154,00	1.080.227.522,00	0,011%	14.005.038.401,00	10.631.915.471,00	0,112%	14.613.734.757.518,00	11.367.761.719.219,30	100%

*Orçamento previsto para o Ministério do Esporte e Turismo.

**Orçamento empenhado em Turismo.

Fonte: Lei Orçamentária da União e Balanço Orçamentário Geral da União de 2003 a 2010.

Organização: Carolina Todesco.

Há que se evidenciar, entretanto, que o orçamento do Ministério do Turismo cresceu substancialmente ao longo dos anos, apesar de o orçamento previsto pela Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁰³ raramente ser de fato executado (Gráfico 7). Em 2010, por exemplo, foi previsto um orçamento de R\$ 3,9 bilhões e empenhado apenas R\$ 2,1 bilhões.

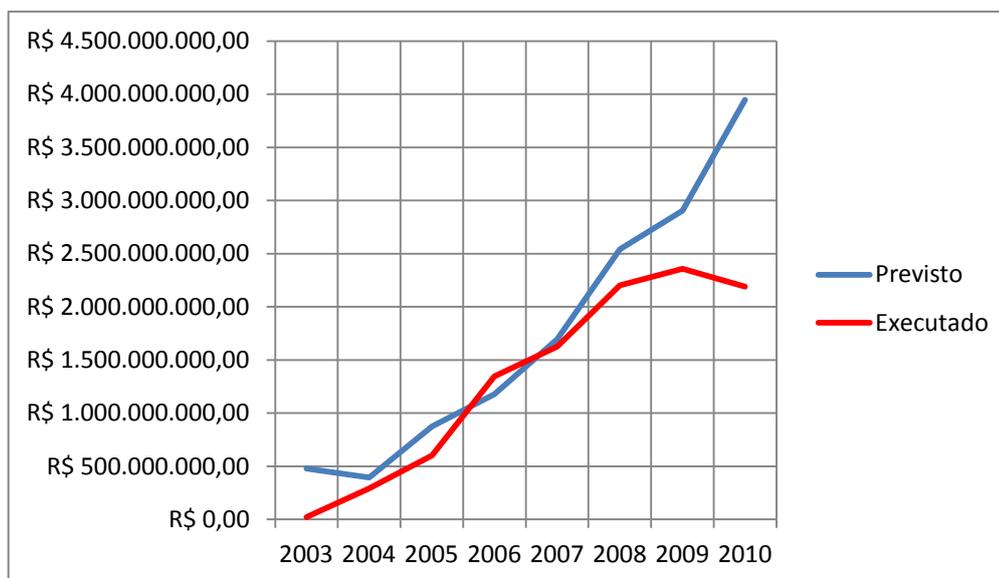


Gráfico 7. Orçamento Previsto pela LOA e Orçamento Executado pelo Ministério do Turismo de 2003 a 2010.

Fonte: Lei Orçamentária da União e Balanço Orçamentário Geral da União de 2003 a 2010.
Organização: Carolina Todesco.

As explicações para este tipo de ocorrência normalmente são a baixa capacidade técnica do órgão em executar os projetos previstos, o rearranjo do orçamento durante o ano, variações na receita, e a condição de inadimplência do órgão beneficiário, inviabilizando a captação de recursos.

Essas não são características exclusivas dos OOTs. Como se pode observar no Gráfico 8, a execução do orçamento da União (em que constam as despesas efetuadas por todos os órgãos e entidades do governo federal) esteve comumente muito abaixo das despesas previstas.

¹⁰³ A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento de planejamento governamental, que estima as receitas e fixa as despesas da Administração Pública, obedecendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define metas e prioridades da Administração Pública.

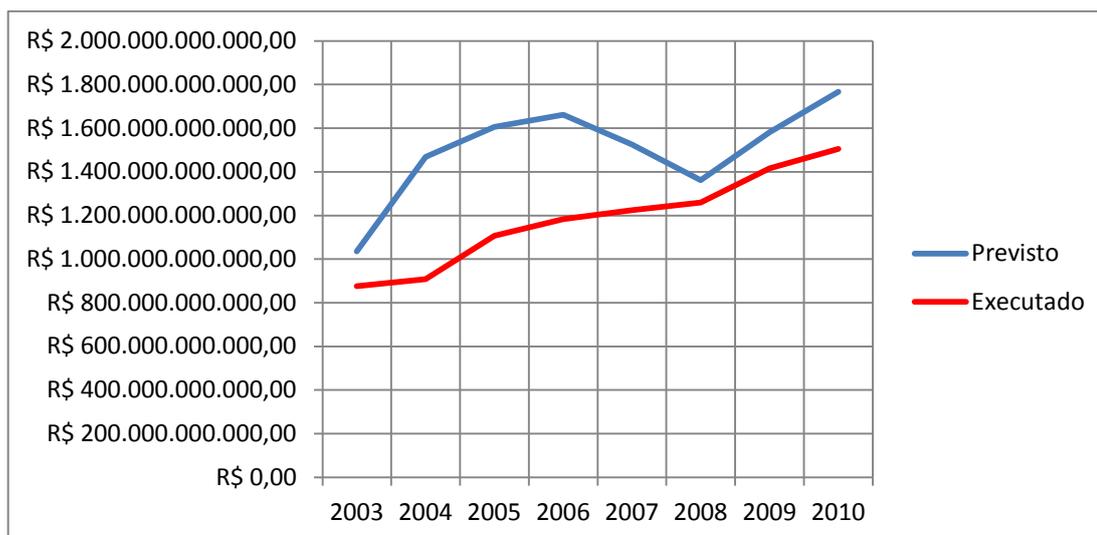


Gráfico 8. Orçamento Previsto pela LOA e Orçamento Executado pela União de 2003 a 2010.

Fonte: Lei Orçamentária da União e Balanço Orçamentário Geral da União de 2003 a 2010.
Organização: Carolina Todesco.

A instabilidade da dotação orçamentária é outro problema enfrentado pelos OOTs, como podemos observar, por exemplo, no orçamento da EMBRATUR (Gráfico 9) e dos órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal (Gráfico 10 e Tabela 12).

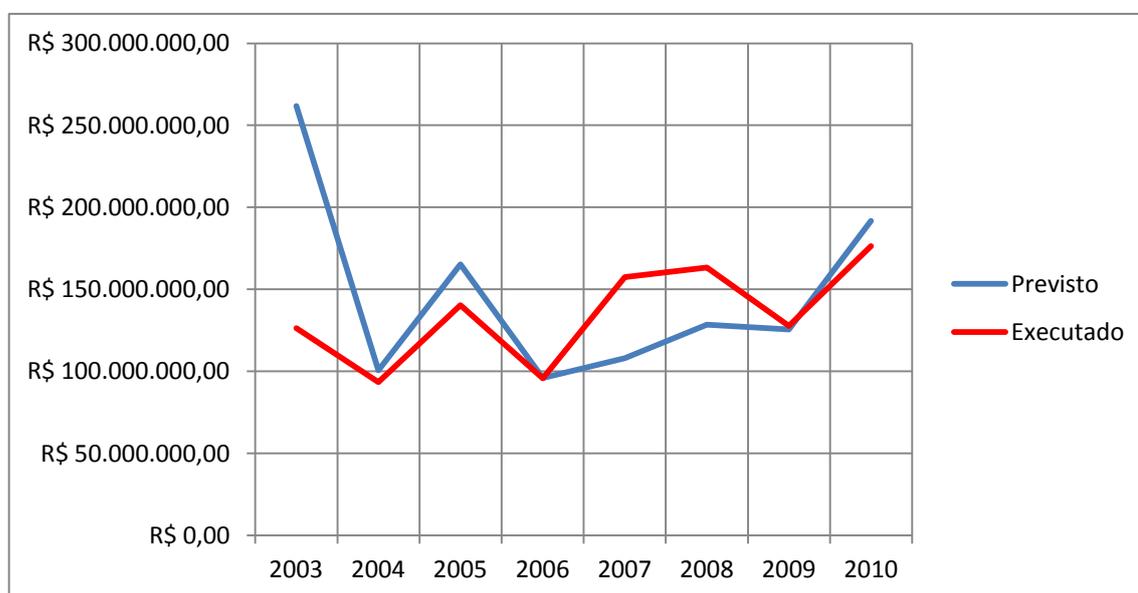


Gráfico 9. Orçamento Previsto e Orçamento Executado pela EMBRATUR de 2003 a 2010.

Fonte: Balanço Orçamentário Geral da União de 2003 a 2010.
Organização: Carolina Todesco.

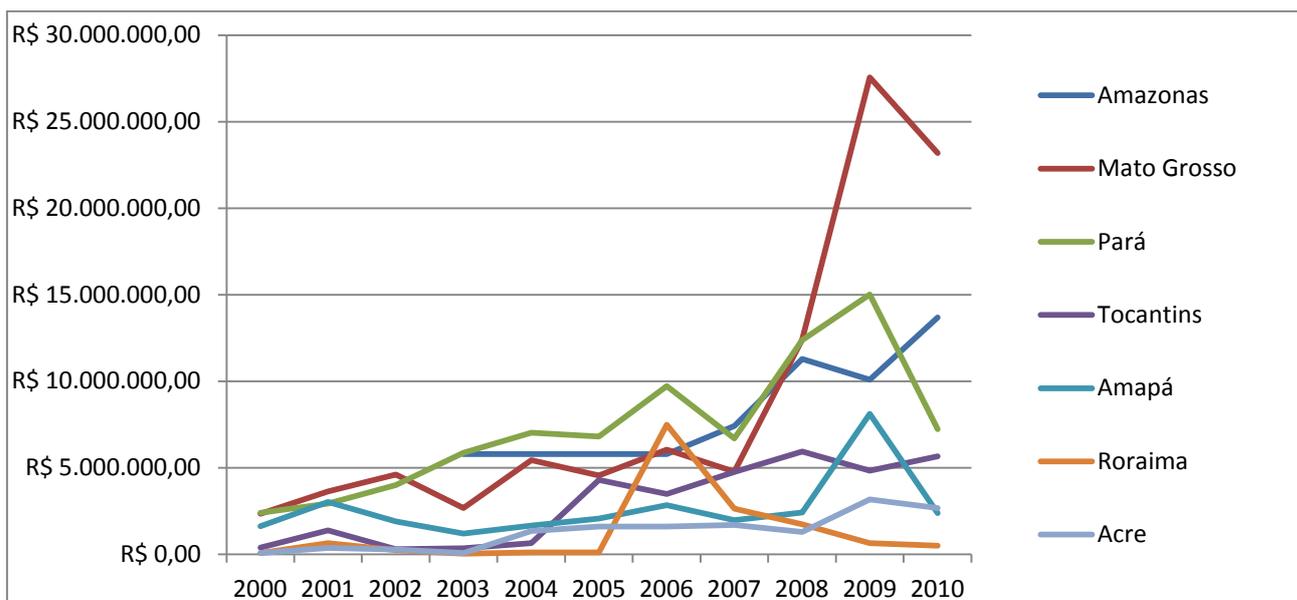


Gráfico 10. Orçamento Executado pelos OOTs dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010.

Obs.: Os governos dos estados do Maranhão e de Rondônia não disponibilizaram os dados orçamentários dos seus respectivos OOTs.
Organização: Carolina Todesco.

Sem os dados orçamentários dos OOTs dos governos dos estados do Maranhão e de Rondônia, podemos afirmar que, ao longo da última década, foram os órgãos oficiais de turismo dos governos dos estados do Amazonas (R\$190 milhões), de Mato Grosso (R\$ 97 milhões) e do Pará (R\$ 80 milhões) os que mais empenharam recursos, ainda que de forma irregular, no setor. No outro extremo estão os órgãos oficiais de turismo dos estados do Acre e de Roraima que empenharam, em 10 anos, cerca de R\$ 14 milhões cada (Tabela 12).

Alguns picos do orçamento, apresentados no Gráfico 10, estão relacionados ao repasse de recursos do BID referente aos convênios realizados entre esses órgãos e o Ministério do Meio Ambiente no âmbito do Proecotur, como também de repasse de recursos de convênios com o Ministério do Turismo e EMBRATUR. Nesse contexto, nota-se a influência das linhas de fomento e dos programas federais na condução das políticas estaduais de turismo. Por condições orçamentárias, os OOTs estaduais ficam condicionados às decisões programáticas do governo federal e sujeitos aos desígnios deste.

Tabela 12. Orçamento Executado pelos Órgãos Oficiais de Turismo dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010 (em R\$).

Ano	Acre	Amapá	Amazonas	Mato Grosso	Pará	Roraima	Tocantins
2000	74.255,59	1.622.723,91	24.942.294,41*	2.342.821,69	2.397.838,77	67.205,67	392.617,65
2001	375.405,63	3.014.337,82	52.944.359,07*	3.623.118,08	2.927.628,75	646.266,60	1.378.994,84
2002	278.855,62	1.900.418,40	47.197.720,99*	4.607.450,99	3.998.965,29	245.230,40	301.855,78
2003	70.131,67	1.196.182,15		2.680.055,37	5.868.982,62	27.520,08	352.608,00
2004	1.343.900,91	1.652.994,70		5.444.668,00	7.025.130,29	103.682,20	644.866,08
2005	1.611.116,78	2.055.012,55	23.145.097,86**	4.546.448,59	6.796.663,37	107.446,28	4.303.299,61
2006	1.606.106,60	2.845.487,19		6.055.168,97	9.716.005,55	7.491.538,49	3.476.666,55
2007	1.702.091,22	1.974.368,02	7.420.480,77	4.777.220,20	6.702.751,81	2.636.661,10	4.748.863,97
2008	1.290.478,23	2.411.264,25	11.286.609,91	12.420.091,59	12.373.660,15	1.733.853,80	5.937.594,18
2009	3.169.339,38	8.117.362,57	10.079.515,99	27.563.900,70	15.013.384,27	652.439,84	4.838.650,93
2010	2.674.686,85	2.386.516,54	13.685.616,35	23.192.224,70	7.221.399,25	501.019,73	5.662.577,01
Total	14.196.368,48	29.176.668,10	190.701.695,38	97.253.168,88	80.042.410,12	14.212.864,19	32.038.594,60

* Valor referente à Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto do Amazonas.

** Valor total referente à despesa efetuada de 2003 a 2006.

Obs.: O governo dos estados do Maranhão e de Rondônia não disponibilizaram os dados orçamentários.

Fonte: Balanço Orçamentário do Governo dos Estados de 2000 a 2010.

Organização: Carolina Todesco.

É perceptível também que os órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal com os orçamentos mais elevados correspondem aos governos dos estados da região com as maiores dotações orçamentárias (Gráfico 11 e Tabela 13).

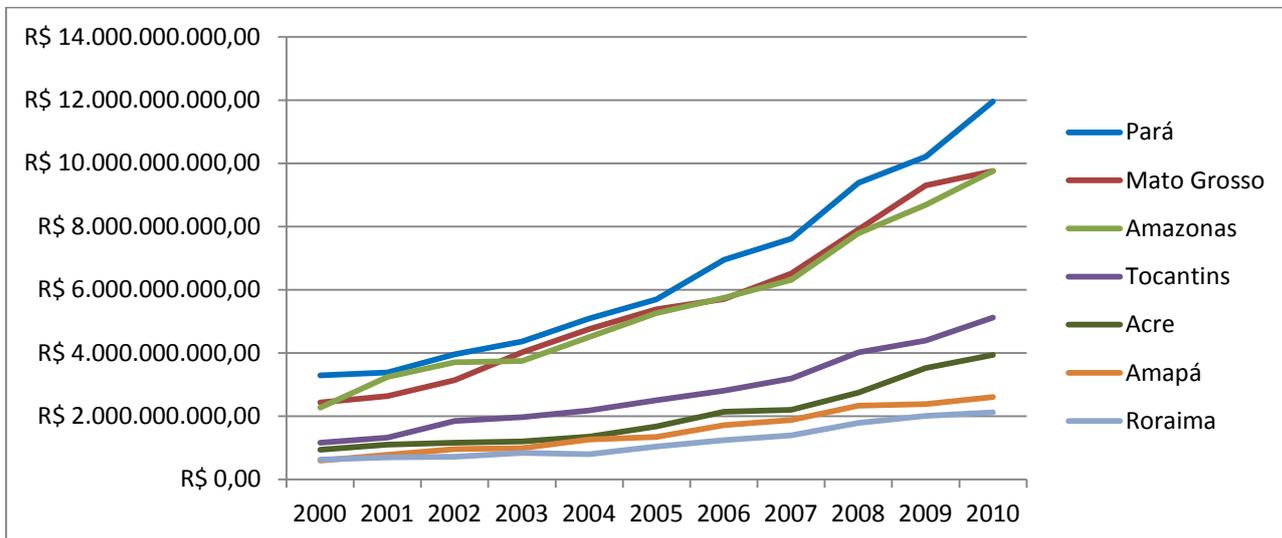


Gráfico 11. Orçamento Executado pelos Governos dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010.

Obs: Os governos dos estados do Maranhão e de Rondônia não disponibilizaram os dados orçamentários.

Fonte: Balanço Orçamentário do Governo dos nove estados de 2000 a 2010.

Organização: Carolina Todesco.

No entanto, nota-se no Gráfico 11 que de modo geral a despesa dos governos estaduais não oscilou da mesma forma que o orçamento dos OOTs, pelo contrário, seguiu ao longo da última década de forma crescente. O que permite afirmarmos que a instabilidade da dotação orçamentária é uma característica dos órgãos públicos e entidades marginalizados na estrutura organizacional dos governos.

Tabela 13. Orçamento Executado pelos Governos dos Estados da Amazônia Legal de 2000 a 2010 (em R\$).

Ano	Acre	Amapá	Amazonas	Mato Grosso	Pará	Roraima	Tocantins
2000	937.870.499,70	589.636.262,52	2.274.583.246,61	2.435.574.364,83	3.291.707.132,66	620.708.112,10	1.158.220.105,47
2001	1.096.273.723,96	774.746.654,05	3.236.192.250,12	2.634.044.145,15	3.376.337.545,32	696.756.879,44	1.321.835.245,28
2002	1.162.473.061,09	959.443.521,38	3.705.663.762,48	3.134.836.693,27	3.951.388.194,88	717.062.044,48	1.841.074.211,15
2003	1.194.381.925,27	984.864.987,56	3.740.743.094,14	4.021.012.175,24	4.362.413.737,33	838.793.626,53	1.969.910.155,77
2004	1.349.054.346,91	1.255.915.940,81	4.500.550.618,76	4.758.201.878,12	5.089.621.671,54	791.296.306,69	2.173.781.282,19
2005	1.670.286.952,52	1.340.004.150,27	5.258.371.581,25	5.376.671.162,27	5.693.783.258,79	1.036.879.862,42	2.505.875.770,12
2006	2.139.788.827,51	1.715.704.036,58	5.748.211.704,23	5.702.315.064,33	6.945.435.362,22	1.237.645.794,95	2.808.466.804,98
2007	2.203.359.112,55	1.878.209.893,37	6.304.968.972,01	6.512.359.718,50	7.613.674.648,26	1.392.596.963,35	3.190.545.697,02
2008	2.742.183.346,77	2.328.245.560,94	7.784.046.437,05	7.906.423.049,17	9.381.403.404,90	1.785.438.786,91	4.013.208.454,67
2009	3.519.085.437,46	2.384.328.187,39	8.686.970.064,25	9.302.250.416,68	10.210.618.410,09	2.005.438.046,72	4.394.513.931,95
2010	3.939.988.667,89	2.607.093.308,24	9.750.686.645,77	9.750.272.365,50	11.956.529.183,60	2.116.660.022,52	5.114.667.416,44
Total	21.954.745.901,63	16.818.192.503,11	60.990.988.376,67	61.533.961.033,06	71.872.912.549,59	13.239.276.446,11	30.492.099.075,04

Fonte: Balanço Orçamentário do Governo dos Estados de 2000 a 2010.

Organização: Carolina Todesco.

Outra evidência da posição marginal em que se encontram os órgãos oficiais de turismo na administração pública dos estados da Amazônia Legal é a participação dos mesmos no orçamento dos respectivos governos (Tabela 14), que em média variou entre 0,06% e 0,46%, no período de 2000 a 2010. Em termos relativos, o governo do estado do Acre e do Tocantins foram os que menos investiram na pasta do turismo, seguidos do estado de Roraima.

Tabela 14. Participação dos OOTs da Amazônia Legal no Orçamento dos Respectivos Governos Estaduais de 2000 a 2010.

Ano	Acre	Amapá	Amazonas	Mato Grosso	Pará	Roraima	Tocantins
2000	0,01%	0,28%	1,10%	0,10%	0,07%	0,01%	0,03%
2001	0,03%	0,39%	1,64%	0,14%	0,09%	0,09%	0,10%
2002	0,02%	0,20%	1,27%	0,15%	0,10%	0,03%	0,02%
2003	0,01%	0,12%	0,15%	0,07%	0,13%	0,00%	0,02%
2004	0,10%	0,13%	0,13%	0,11%	0,14%	0,01%	0,03%
2005	0,10%	0,15%	0,11%	0,08%	0,12%	0,01%	0,17%
2006	0,08%	0,17%	0,10%	0,11%	0,14%	0,61%	0,12%
2007	0,08%	0,11%	0,12%	0,07%	0,09%	0,19%	0,15%
2008	0,05%	0,10%	0,14%	0,16%	0,13%	0,10%	0,15%
2009	0,09%	0,34%	0,12%	0,30%	0,15%	0,03%	0,11%
2010	0,07%	0,09%	0,14%	0,24%	0,06%	0,02%	0,11%
Média (%)	0,06%	0,19%	0,46%	0,14%	0,11%	0,10%	0,09%

Fonte: Balanço Orçamentário do Governo dos Estados de 2000 a 2010.
Organização: Carolina Todesco.

No período de 2000 a 2003, o órgão oficial de turismo do governo do Amazonas destaca-se com participação de mais de 1% no orçamento do estado, pois foi considerado o orçamento da extinta Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto, incluindo, portanto, o orçamento de três pastas; a partir de 2003, quando criada a AMAZONASTUR, sua participação no orçamento geral do estado passa de 1,27% para 0,15%.

A baixa dotação orçamentária é considerada uma das principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos oficiais de turismo da região, conforme revelam os resultados dos questionários aplicados com os servidores públicos (Gráfico 12), e as entrevistas com os dirigentes dos OOTs, tais como:

do MTur: “o Ministério do Turismo não é o principal ministério do governo, o nosso orçamento é pequeno e é inflado por conta de emendas parlamentares, bom, se a gente quer fazer a estruturação necessária para o desenvolvimento da atividade turística a gente

precisa de recurso, por isso que trabalhamos com agente financiador, como BID, CAF, entre outros".¹⁰⁴

da ADTUR do Tocantins: *"temos um orçamento pequeno, onde não dá para a gente fazer grandes projetos. [...] por exemplo, a gente tem o sonho de lançar há anos o 'Viaja Tocantins', que é um projeto que fomenta o turismo interno, fazer com que o servidor público conheça o estado, viaje em temporada, em férias, em feriados prolongados. Nós nunca conseguimos colocar isso em prática porque é um projeto que vai ser em torno de 800 mil reais e não tem esse recurso, então ele acaba ficando engavetado [...] O projeto da 'Pesca Esportiva' que é um projeto grande também que a gente tem, não tem recurso, aí o projeto fica engavetado também*".¹⁰⁵

da SETUR de Rondônia: *"Hoje eu diria que o turismo não é uma prioridade para o governo de Rondônia, pois carece em todo o estado de investimento na área da saúde, obra de infraestrutura, na educação, por isso o turismo tem um orçamento pequeno. Está em torno de 4 milhões o orçamento anual da SETUR, se nós dividimos isso para 52 municípios, nós não conseguimos fazer praticamente nada. Por isso fazemos pouco com recursos próprios, estamos conseguindo trabalhar mais com emendas parlamentares, convênios e recursos federais*".¹⁰⁶

Além da escassez e da instabilidade da disposição de recursos financeiros para a execução de planos, programas e projetos, a própria gestão dos órgãos e o planejamento das ações de turismo ocorrem de forma precária.

Em nenhum dos órgãos analisados, o processo de planejamento do turismo é integrado com outros órgãos afins do governo estadual; são realizadas apenas parcerias pontuais dependendo do projeto a ser executado; não existem ações sistemáticas de avaliação dos resultados e dos impactos das ações desenvolvidas; a sociedade não participa, na maior parte dos casos, do planejamento do turismo e o grau de satisfação da sociedade referente às ações do turismo não é avaliado.

Nem mesmo os diversos departamentos internos dos órgãos realizam o planejamento das ações de forma integrado, tanto que a maioria dos servidores

¹⁰⁴ Entrevista com Sr. Daniel Vieira, Coordenador Geral de Suporte Técnico do Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo, realizada no MTur, em Brasília, no dia 07/10/2011.

¹⁰⁵ Entrevista com Kleyriane Aguiar Costa, Coordenadora de Estruturação e Ordenamento de Produtos Turísticos da Agência de Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins, realizada na ADTUR/TO, em Palmas, no dia 11/10/2011.

¹⁰⁶ Entrevista com Sr. Basílio Leandro Oliveira, Superintendente de Turismo do Estado de Rondônia, realizada na SETUR/RO, em Porto Velho, no dia 08/12/2011.

entrevistados apontou a existência de falhas de *comunicação interna* (Gráfico 12), ou seja, baixa interação, diálogo e planejamento entre os departamentos que compõem o órgão oficial de turismo. Somente no caso de Roraima esse problema não aparece em destaque, mas há que se evidenciar que o OOT desse estado é um departamento composto por apenas 16 servidores, todos alocados em uma única sala da Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento.

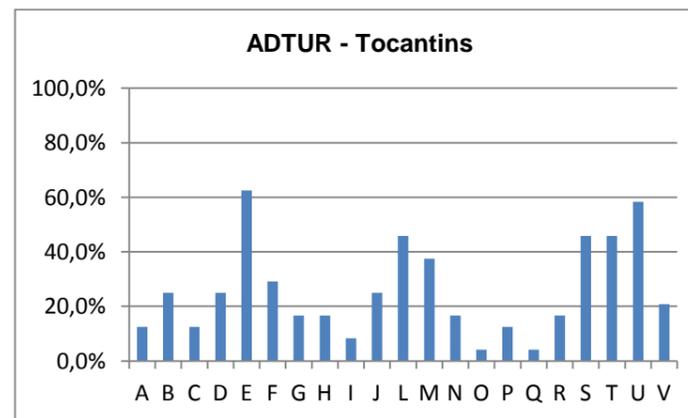
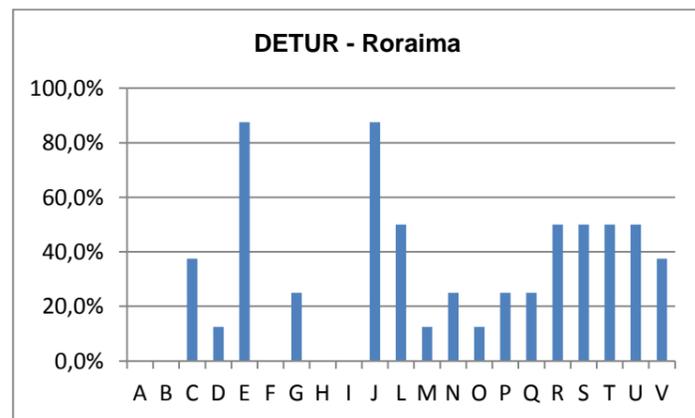
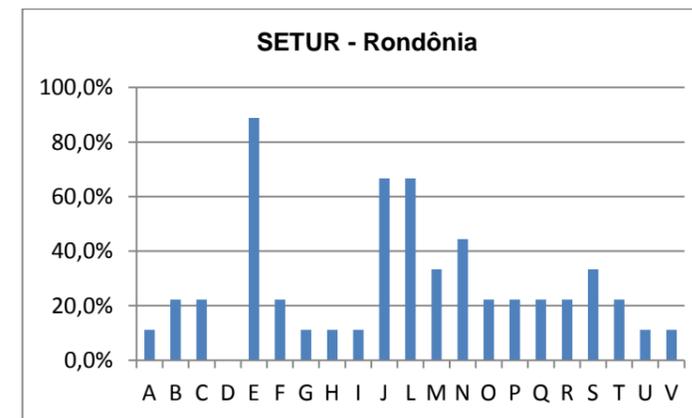
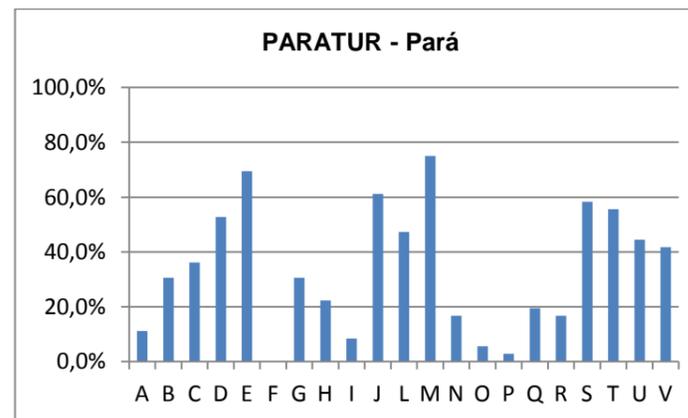
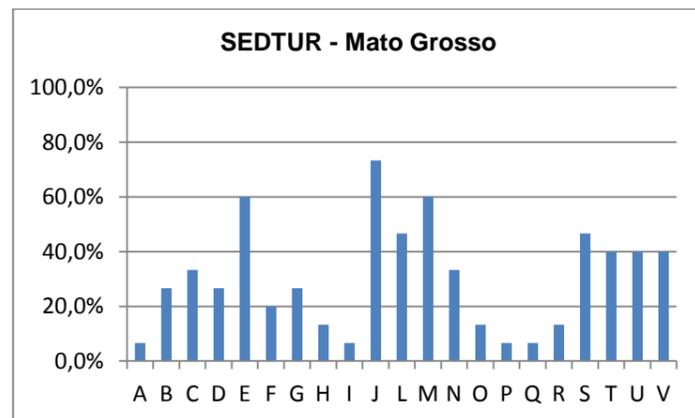
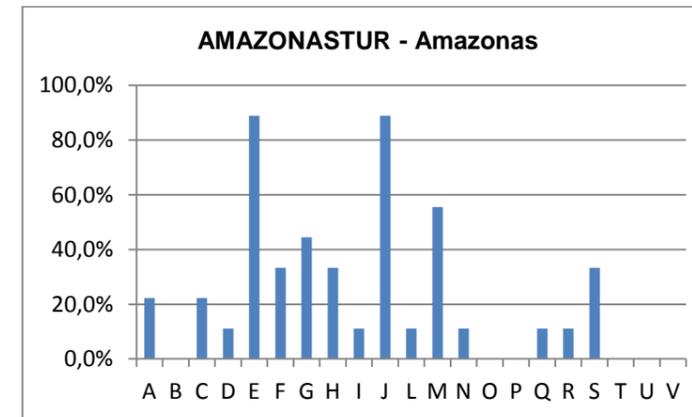
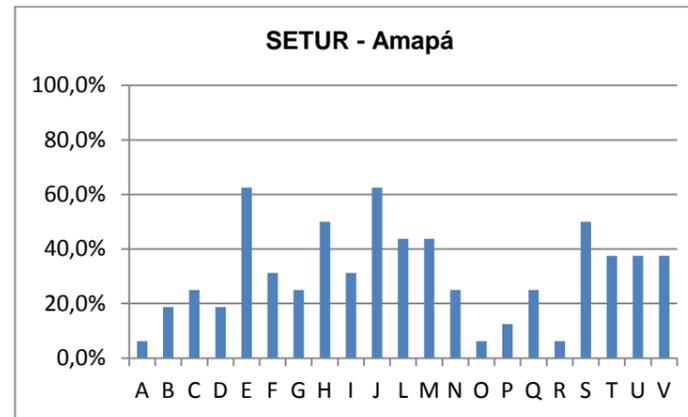
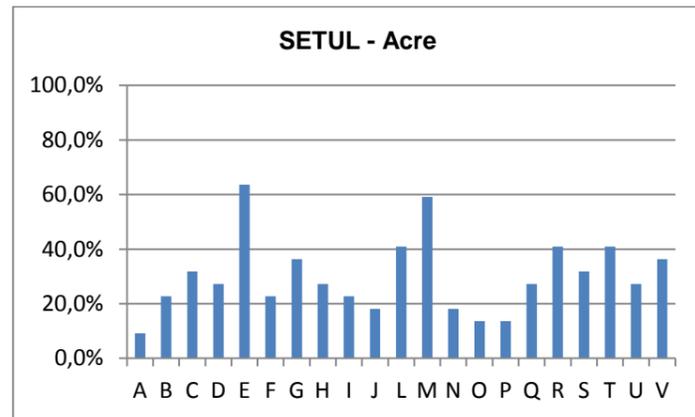
Em outro extremo está a PARATUR, que possui o maior número de servidores entre os OOTs dos estados da Amazônia Legal (153 ao total) e o problema da comunicação interna é enfatizado por cerca de 80% dos servidores entrevistados. Um exemplo foi exposto por uma dirigente que afirmou não ter existido interação e planejamento em conjunto entre os departamentos responsáveis pela elaboração do *Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará* (Plano Ver o Pará)¹⁰⁷, a cargo do Núcleo de Planejamento da PARATUR, e o *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável dos Polos Belém, Tapajós e Marajó* (PDITS)¹⁰⁸, a cargo da “Unidade Prodetur” da PARATUR.

A produção de dois planos de turismo para o mesmo estado, de responsabilidade da mesma instituição, sem a devida interação, revela parte das esquizofrenias do processo de produção de políticas de turismo que ocorrem no âmbito institucional do Estado.

¹⁰⁷ Elaborado pela empresa de consultoria Chias Marketing, o Plano Ver o Pará foi lançado em novembro de 2011.

¹⁰⁸ Elaborado pela empresa de consultoria Expansão Gestão em Educação e Eventos, o PDITS dos Polos Belém, Tapajós e Marajó foi elaborado em 2009.

Gráfico 12. Principais Problemas dos Órgãos Oficiais de Turismo Segundo os Servidores Públicos.



LEGENDA:

- A** - A qualidade dos planos, programas e projetos desenvolvidos
- B** - A qualidade dos planos desenvolvidos pelas consultorias
- C** - A quantidade de projetos desenvolvidos
- D** - Os resultados produzidos pelas ações do OOT
- E** - Disposição de recursos financeiros
- F** - Capacidade técnica da equipe de trabalho
- G** - Comprometimento dos funcionários
- H** - O engajamento dos funcionários no planejamento do turismo
- I** - O engajamento dos funcionários na implementação dos programas/projetos
- J** - Estrutura física do OOT e materiais de trabalho
- L** - Organograma do OOT
- M** - Comunicação Interna
- N** - Comunicação Externa
- O** - A relação com Órgãos Públicos Federais
- P** - A relação com Órgãos Públicos Estaduais
- Q** - A relação com Órgãos Públicos Municipais
- R** - Parcerias com outras entidades
- S** - Interferência de interesses particulares, políticos e partidários nas ações do OOT
- T** - Interferência na implementação de programas/projetos por mudança de mandatos do governo do estado
- U** - Interferência na implementação de programas/projetos por mudança de secretário/presidente do OOT
- V** - Interferência na implementação de programas/projetos por vaidades pessoais dos funcionários/diretores do OOT

A interferência de *interesses particulares, políticos e partidários* nas ações dos OOTs também são mencionados pelos servidores públicos como um problema identificável especialmente na fase de decisão de locação de recursos e dos destinos a serem beneficiados pelos programas. Nesse sentido, Yázigi (2009, p. 33) já colocara que as “políticas públicas de turismo têm se pautado por imediatismos que garantem dividendos políticos e econômicos”.

O *organograma* dos OOTs também é criticado por mais de 40% dos entrevistados, o que significa que a estrutura organizacional dos órgãos públicos de turismo ou não possui departamentos específicos para desempenhar determinadas funções, ou apresentam excesso de departamentos que não se dialogam. A inadequação do *espaço físico* e a baixa qualidade e quantidade dos *recursos de trabalho* também são ressaltados em todos os casos, com exceção do OOT do Acre e do Tocantins, pois ambos apresentam boas condições de trabalho e salas bem equipadas.

Outro problema institucional crônico é a interrupção da produção e implementação de políticas ocasionada pela mudança constante dos dirigentes que ocupam os cargos comissionados dos OOTs.

As políticas públicas de turismo, mesmo que planejadas para médio e longo prazo, acabam sendo cessadas na maioria das vezes em que o órgão altera seu dirigente-chefe. No governo do estado do Tocantins, por exemplo, passaram pelo cargo máximo da pasta do turismo, 12 dirigentes entre 2000 e 2011. A instabilidade da gestão do órgão impacta diretamente a produção e implementação das políticas para o setor. Conforme destaca uma servidora da Agência de Desenvolvimento Turístico do Tocantins, sempre que se altera o cargo de presidente da entidade: “*ele quer impor a cara dele, quer impor a marca dele, não quer manter um projeto mesmo que esteja dando certo, muda a marca, muda o modelo, muda tudo*”; outra servidora da mesma entidade reafirma:

“No geral, é em cadeia, muda o governo, muda a presidência da ADTUR, mudam as diretorias também, então as ideias boas não continuam. Às vezes não muda o programa, mas muda o nome do programa, mas cai no descrédito ou cai na descontinuidade. Isso vai frustrando a sociedade, que fala ‘ah lá vem de novo, não conseguiram fazer no ano passado e só mudaram o nome!’”

No caso da Secretaria de Turismo do Amapá, o cargo de secretário foi alterado 4 vezes, desde que o órgão foi criado em 2004. Entretanto, como expõe um

servidor SETUR/AP, o fato da secretaria nunca ter realizado concurso público para contratação de servidores, a cada transição de mandato o órgão fica suscetível a sofrer alterações em todo seu quadro de funcionários, por conveniências políticas e particulares:

“A SETUR não tem quadro próprio, como nunca teve concurso público para preencher o quadro da Secretaria de Turismo, os cargos são preenchidos por indicação política e nem sempre a pessoa que assume o cargo tem competência para aquela função. [...] Assim se mudar governo, mudar secretário, vai trazer uma outra equipe e vai mudar todo o trabalho novamente, então, não existe uma continuidade de atividades de ações e projetos”.

Essa situação também ocorre nos demais OOTs. A Superintendência Estadual de Turismo de Rondônia e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento do Turismo de Mato Grosso tiveram seus cargos de superintendente e secretário alterados por 9 e 8 vezes, respectivamente, entre 2000 e 2011. No mesmo período, a PARATUR alterou a presidência 4 vezes e pelo Departamento de Turismo de Roraima, criado em 2003, passaram 3 diretores. Somente na AMAZONASTUR permanece a mesma presidente, desde a criação da entidade, em 2003.

Além da interrupção de programas e projetos, a “perda da memória” do órgão público de turismo é muito comum com a mudança de governo, as alterações da estrutura organizacional da máquina estatal e a constante troca de dirigentes.

Os documentos oficiais produzidos dificilmente são arquivados e disponibilizados à sociedade. Exemplo concreto disso são os Planos de Desenvolvimento dos Polos de Ecoturismo, elaborados durante a primeira fase do Proecotur, finalizada a menos de dois anos, os quais já não se encontram disponíveis em grande parte dos órgãos oficiais de turismo dos estados.

A “falta de memória” faz, também, com que os OOTs não aproveitem as experiências passadas para aperfeiçoarem o ciclo de novas políticas e não reproduzirem os mesmos equívocos. Sem o acúmulo da aprendizagem política, o órgão público permanece imaturo na produção de novas políticas.

A esse cenário acrescenta-se a fragilidade do quadro de servidores dos órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal, os quais nunca

realizaram concursos públicos para a contratação de servidores, com exceção apenas do órgão oficial de turismo do governo do estado do Pará¹⁰⁹.

De acordo com o número de servidores, pode-se inferir que os maiores órgãos de turismo da Amazônia Legal são do governo do estado do Pará (153), do Amazonas (130), do Acre (109) e do Maranhão (89). Os órgãos de porte médio são do estado de Mato Grosso (57), do Tocantins (53) e do Amapá (47). Já os menores, são do governo do estado de Roraima (16) e de Rondônia (14).

Em geral, como podemos observar na Tabela 15, o total de servidores pertencente ao quadro não permanente dos OOTs corresponde a 59%, ou seja, mais da metade dos servidores são de cargos comissionados, contratados temporariamente ou estagiários. A AMAZONASTUR e a Superintendência de Turismo de Rondônia se destacam pelo fato de todos os servidores pertencerem ao quadro não permanente, portanto, suscetíveis aos desígnios do dirigente máximo do órgão.

Os cargos nomeados em comissão são os mais numerosos, ao total são 198 servidores comissionados; a Secretaria de Turismo do Maranhão e a AMAZONASTUR são os órgãos que possuem, em termos absolutos, o maior número de servidores em cargo comissionado, respectivamente, 53 (60% do total) e 47 (36% do total), mas, em termos relativos, a Superintendência de Turismo de Rondônia tem 79% de seu quadro formado por servidores nessas condições.

Essa situação eleva ainda mais o grau de instabilidade, rupturas e descontinuidades na gestão das instituições públicas, muitas das quais são tratadas como verdadeiros “cabides de emprego”.

¹⁰⁹ O concurso público para preencher o quadro da PARATUR foi realizado em 2005 (Edital nº 01/2005 – SEAD/PARATUR/PA, de 27 de setembro de 2005) e destinou-se ao preenchimento de 129 vagas nos empregos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Tabela 15. Composição dos Recursos Humanos dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).

Estados	OOT	Quadro Próprio ¹				Quadro Não Permanente				Total	Total disponível ²
		Estatutário	CLT	Requisitado por outro Órgão	Licença	Cedido por outro Órgão	Contratado	Apenas Comissionado	Estagiários/Aprendiz		
Acre	SETUL	50	0	02	03	0	26	21	07	109	104
Amapá	SETUR	12	0	05	01	04	05	20	0	47	41
Amazonas	AMAZONASTUR	0	0	0	0	06	53	47	24	130	130
Maranhão	SETUR	25	0	02	0	09	0	53	0	89	87
Mato Grosso	SEDTUR	0	20	0	0	4	01	21	11	57	57
Pará	PARATUR	0	105	04	03	11	02	11	17	153	146
Rondônia	SETUR	0	0	0	0	03	0	11	0	14	14
Roraima	DETUR	09	0	0	0	02	0	5	0	16	16
Tocantins	ADTUR	28	0	0	05	09	02	09	0	53	48
Total		124	125	13	12	48	89	198	59	668	643
Total		274				394				668	
%		41,0%				59,0%				100%	

Obs: ¹ Não estão contabilizados os dispensados e pensionistas; ² O total disponível é igual ao total menos os servidores de licença e os requisitado por outro órgão.

Fonte: Dados obtidos diretamente nos Departamentos de Recursos Humanos dos respectivos OOTs dos Estados da Amazônia Legal entre set. e dez. de 2011.

Organização: Carolina Todesco.

No caso da execução da Fase I do Proecotur, na maioria dos órgãos públicos de turismo em estudo já não se encontra a equipe de funcionários que trabalhou diretamente no Programa, até porque a equipe técnica dos Núcleos de Gestão do Programa era composta por profissionais contratados temporariamente. A ausência dos profissionais que participaram da fase de planejamento do Proecotur impacta negativamente na fase de implementação, já que com os profissionais também vão embora a memória e o conhecimento sobre os detalhes do processo: os documentos, os acordos e as negociações realizadas durante a fase de planejamento.

Há que se evidenciar que a iniciativa de realizar contratos temporários para compor os NGPs partiu da própria coordenação geral do Proecotur, instalado no MMA, por considerar que a equipe de funcionários dos OOTs dos estados era muito pouco qualificada para desempenhar as funções de gerenciamento, coordenação, monitoramento e avaliação das atividades do Proecotur na escala estadual e local.

Partindo do pressuposto de que a qualidade dos recursos humanos dos OOTs melhorou na última década, com a valorização do turismo na estrutura organizacional dos governos estaduais, verifica-se que ainda assim grande parte do quadro de RH apresenta baixa qualificação, ao deter 5,7% de servidores com ensino fundamental, 42,7% com apenas ensino médio completo, 39,5% com ensino superior completo e somente 5,5% de servidores com pós-graduação completa (

Tabela 16).

O total das folhas de pagamento dos OOTs da Amazônia Legal é superior a R\$ 1,5 milhão de reais por mês (sem contabilizar dados da SETUL do Acre), sendo que o salário médio mais alto é da SETUR de Rondônia (R\$ 4.501,52) seguido pela AMAZONASTUR (R\$ 4.350,77) e, o mais baixo, do Departamento de Turismo de Roraima (R\$ 1.676,22) (Tabela 17).

Os governos dos estados, entretanto, parecem não se preocupar em elevar a qualidade profissional dos servidores dos órgãos de turismo. Em nenhum dos OOTs pesquisados existe levantamento sistemático das necessidades de treinamento do quadro de servidores, calendário permanente de capacitação de pessoal, programa de avaliação de desempenho e programa específico para envolvimento e comprometimento dos servidores com os objetivos e as metas do órgão.

Tabela 16. Formação dos Servidores dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).

Estado	Órgão Oficial de Turismo	Formação dos Funcionários				Total Disponível	Mês Base
		Fundamental	Ensino Médio	Superior Completo	Pós-Graduação Completa		
Amapá	Secretaria de Turismo	0	16	22	03	41	Nov/2011
Amazonas	Empresa de Turismo do Amazonas	6	47	30	15	130	Jul/2012
Maranhão	Secretaria de Turismo	0	55	28	04	87	Set/2011
Pará	Companhia Paraense de Turismo	14	66	73	0	153	Nov/2011
Rondônia	Superintendência de Turismo	01	06	06	01	14	Nov/2011
Roraima	Departamento de Turismo	01	06	9	0	16	Nov/2011
Tocantins	Agência de Desenvolvimento Turístico	06	13	25	04	48	Set/2011
Total		28	209	193	27	489	
%		5,7%	42,7%	39,5%	5,5%	100%	

Obs. Os OOTs dos estados do Acre e Mato Grosso não disponibilizaram informações referentes à formação dos servidores.

Fonte: Dados obtidos nos respectivos Departamentos de RH dos OOTs dos estados da Amazônia Legal de set. a dez. de 2011.

Organização: Carolina Todesco.

Tabela 17. Folha de Pagamento de Pessoal dos OOTs dos Estados da Amazônia Legal (2011).

Estado	Órgão Oficial de Turismo	Folha de Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais/Mês	Custo Médio por Funcionário/Mês*	Mês Base
Amapá	Secretaria de Turismo	R\$ 106.452,30	R\$ 2.475,63	Nov/2011
Amazonas	Empresa Estadual do Turismo do Amazonas	R\$ 539.495,39	R\$ 4.350,77	Jun/2012
Maranhão	Secretaria de Turismo	R\$ 159.905,00	R\$ 1.998,81	Set/2011
Mato Grosso	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo	R\$ 98.510,86	R\$ 1.858,70	Jul/2011
Pará	Companhia Paraense de Turismo	R\$ 439.596,25	R\$ 3.095,75	Nov/2011
Rondônia	Superintendência de Turismo	R\$ 49.516,75	R\$ 4.501,52	Nov/2011
Roraima	Departamento de Turismo	R\$ 23.467,01	R\$ 1.676,22	Nov/2011
Tocantins	Agência de Desenvolvimento Turístico	R\$ 170.016,39	R\$ 3.864,01	Set/2011
Total		R\$ 1.586.959,95	R\$ 3.105,60	

Obs. A Secretaria de Turismo e Lazer do Acre não disponibilizou o valor da folha de pagamento.

* Não inclui o número de funcionários cedidos de outros órgãos sem ônus para os OOTs.

Fonte: Dados obtidos nos respectivos Departamentos de RH dos OOTs dos estados da Amazônia Legal de set. a dez. de 2011.

Organização: Carolina Todesco.

Essa análise permite compreendermos as condições institucionais em que se processam as políticas de turismo para os estados da Amazônia Legal, dentre elas o Proecotur. Como visto, parece que a realidade está muito distante das condições necessárias e almejadas, anunciadas por Yázigi (2009, p. 25):

Uma verdadeira política só pode ser levada a bom termo com governos altamente qualificados em todos os níveis; reformas sociais e administrativas; continuidade de planos legitimados para longos prazos; punição inclemente da corrupção e da incompetência.

Nesse contexto, acreditamos que a precariedade da máquina estatal específica para a área do turismo acaba por ser a causa e a consequência da produção terceirizada das políticas de turismo, mas só podemos analisar esse fenômeno no âmbito da Reforma do Estado, da descentralização e da terceirização no setor público, no período áureo das políticas neoliberais.

4 A PRODUÇÃO TERCEIRIZADA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

4.1 O Contexto Político da Terceirização no Setor Público

Em seu artigo intitulado “O Estado como problema e como solução”¹¹⁰, Evans (2007, p. 17) expõe que as teorias sobre desenvolvimento posteriores a Segunda Guerra Mundial partiram da premissa de que o aparato do Estado deveria ser utilizado para fomentar a mudança estrutural, tendo como principal responsabilidade acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e proporcionar a infraestrutura indispensável para a urbanização. Nesse período, conforme o autor, os Estados nacionais conseguiram cumprir, ao menos parcialmente, com esse papel, quando na década de 70, restrições impostas, sobretudo pelo ambiente internacional¹¹¹, reverte a imagem do Estado como agente proeminente da mudança estrutural, para a imagem do Estado como obstáculo fundamental ao desenvolvimento.

No Brasil, esse processo não foi diferente. A possibilidade de o Estado continuar como articulador do desenvolvimento capitalista nacional, como Estado Desenvolvimentista, foi enfraquecida, segundo Sallum Jr. e Kugelmas (1991, p. 148-149), pela crise fiscal e financeira, que envolveu o padrão de financiamento do desenvolvimento, entrelaçada com a balcanização do aparelho estatal, ou seja, a progressiva perda de comando da cúpula governamental sobre a multiplicidade de órgãos do setor público. No âmbito dessa crise, constam:

- (i) o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o poder político do Estado desenvolvimentista;
- (ii) uma nova configuração de forças sociais internas e externas, com novos atores sociais e políticos (nacionais e internacionais), que se organizam e expressam suas demandas fora do pacto corporativo prevalecente; e

¹¹⁰ Tradução livre de “El Estado como problema y como solución”.

¹¹¹ “el giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del ‘70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en desarrollo a ajustarse una vez más a las restricciones impuestas por el ambiente internacional; de ahí que el cambio estructural fuera definido primordialmente en términos del ‘ajuste estructural” (EVANS, 2007, p. 17)

(iii) a incapacidade de respostas às demandas políticas e sociais por parte de um Estado cada vez mais atrelado a uma legitimidade conferida pelo mercado. (IVO, 2001, p. 43)

Com a retomada da hegemonia dos Estados Unidos, a partir da década de 1980, fundada na globalização dos circuitos de produção de bens e serviços condicionada pelo predomínio do capital financeiro, segundo Pochmann (2007), parcela importante dos países não desenvolvidos passa a aderir à agenda de liberalização financeira e comercial indiscriminadamente. Nesse contexto, o governo brasileiro, a partir de 1990, avança com as reformas neoliberais, utilizando-se do discurso da “crise do Estado”, acompanhadas de altas taxas de juros (para atrair capitais externos) e de câmbio valorizado (para ampliar a oferta de bens e serviços importados)¹¹².

A polêmica da “crise do Estado”, conforme Nogueira (1990), ganha cores fortes no período da redemocratização política, especialmente no decorrer da campanha presidencial de 1989:

Referenciado e representado especialmente (mas não só) pelas candidaturas de Collor de Mello, Paulo Maluf e Afif Domingos, o neoliberalismo brasileiro veio a público proclamar que o Estado simbolizava o "atraso" indesejável e que a construção da "modernidade" por todos almejada dependeria de uma negação do Estado; uma de suas máximas preferidas ganharia o status de manchete de jornal: "menos governo, menos miséria". (NOGUEIRA, 1990, p. 2)

O presidente Fernando Collor de Mello foi eleito sob o discurso de agir contra a corrupção e os "marajás", sanear as finanças públicas, enxugar a máquina administrativa e redefinir o papel do Estado na vida nacional. Naquele contexto, a Reforma do Estado foi apresentada como verdadeiro pré-requisito da ação do novo governo, como expressa o discurso de posse do referido presidente, em março de 1990:

Procurarei cingir-me a tópicos essenciais, para que tenham diante de si, com nitidez, os grandes temas de meu programa [...]. São eles: democracia e cidadania; a inflação como inimigo maior; a reforma do Estado e a modernização econômica; a posição do Brasil no mundo contemporâneo. [...] Não poderemos edificar a estabilização financeira sem sanear, antes de o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. É

¹¹² Conforme o economista Pochmann (2007, p. 5), não foi por outro motivo que prevaleceu uma nítida desvantagem na produção doméstica frente à concorrência internacional.

preciso, sobretudo, acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios que, independentemente de seu mérito, são incompatíveis com a receita do Estado. Tudo isso, Senhores Congressistas, possui como premissa maior uma estratégia global de reforma do Estado. Para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. A dura verdade é que, no Brasil dos anos oitenta, o Estado não só comprometeu suas atribuições, mas perdeu também sua utilidade histórica como investidor complementar. O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é ainda mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro. (Fernando Collor de Mello¹¹³, 1990).

Ironicamente e, especialmente, nos períodos de crise, a ideologia neoliberal justifica e reforça que a atuação e o papel do Estado é que devem ser revistos, não o das empresas privadas. Assim, não somente no Brasil, mas no cenário político internacional, esse período é marcado por debates sobre o tamanho ideal do Estado, envolvendo temas sobre a reestruturação do setor público, tais como *ajuste fiscal* - controle e redução dos gastos públicos, reforma tributária e privatização de funções públicas; *eficiência gerencial* - descentralização de atribuições, terceirização de serviços públicos e introdução de mecanismos de mercado na administração pública; *capacidade de gestão* - capacitação dos servidores públicos, criação de carreiras e salários e programas de avaliação e monitoramento; e *prestação de contas à sociedade* - mudanças na estrutura jurídica, cultura burocrática voltada para resultados e melhoria na qualidade do atendimento (Quadro 17).

Em grande medida, conforme Abrucio e Pó (2002), foram estas temáticas que orientaram o debate referente à Reforma do Estado, conformando uma agenda intitulada internacionalmente de Nova Gestão Pública (NGP).

Essa era praticamente a receita estimulada pelo Consenso de Washington, especialmente para os países em desenvolvimento, e financiada pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. De acordo com Rezende (2002b, p. 226), as operações de empréstimo do Banco Mundial para projetos classificados como Reforma do Estado e *Governance*, entre 1997 e 2000, totalizaram um montante em torno de U\$ 5 a 7 bilhões por ano, investidos em 1.600 projetos de larga escala.

¹¹³ In: Palavra de presidente: os discursos presidenciais de Deodoro a Lula. João Bosco Bezerra Bonfim (org). 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/91988>>.

Tema	Mecanismos Institucionais
Ajuste Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Controle/redução dos gastos públicos • Privatização • Reforma Tributária
Eficiência Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização • Criação das <i>Performance Based Organizations</i> (PBOs) • Introdução de Mecanismos de Mercado • Terceirização de serviços públicos
Capacidade de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de recursos humanos • Criação de estruturas de carreiras e salários • Avaliação e monitoramento de gestão
<i>Accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Maior interface com usuário dos serviços • Qualidade do atendimento • Reforma das estruturas judiciais • Desenvolvimento de uma cultura burocrática voltada para os resultados no atendimento ao cidadão-consumidor

Quadro 17. Temas Centrais nas Reformas dos anos 1990 e seus Mecanismos Institucionais.

Fonte: Bangura (2000, p. 7), *apud* Abrucio e Pó (2002).

A prioridade política pelo ajuste fiscal, entretanto, comprimiu as demais dimensões da reforma, especialmente no caso brasileiro e latino-americano¹¹⁴, que apresentaram, segundo Rezende (2002b, p. 227), “certo vigor no ataque às partes mais visíveis do setor público, tais como redução dos gastos públicos, *downsizing* (redução do tamanho do setor público), corte em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganizações superficiais de estruturas administrativas”.

Nesse período, o Brasil sofre uma redução significativa das políticas sociais, privatizações de empresas estatais e a ampliação do meio técnico-científico informacional no território nacional com vistas a atrair o grande capital externo. Já as dimensões da Reforma do Estado, que propunham melhorar e ampliar a qualidade, eficiência e eficácia da intervenção pública destinada a atender os interesses da sociedade, ainda se apresentam como um grande desafio.

Nesse contexto, a *terceirização nos serviços públicos* aparece como um dos expoentes das medidas para ampliar a eficiência gerencial da administração pública. Pode-se dizer, conforme Di Pietro (2009, p. 2012), “que a terceirização constitui uma

¹¹⁴ “Ao contrário do que se imagina, os países mais ricos, apesar das reformas dos anos 90, continuaram a expandir suas intervenções em funções sociais e econômicas, diferentemente do que foi verificado nos países de menor renda, que antes mesmo da existência das chamadas políticas de reforma do Estado, já tinham padrões mais minimalistas do que os países desenvolvidos” (REZENDE, 2002b, p. 229).

das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a Administração Pública”.

Assim, apesar da execução indireta das atividades-meio da administração pública federal ter sido regulamentada na segunda metade da década de 60, pelo Decreto-Lei nº 200/67, é na década de 90 que a terceirização se alarga pelo Estado, amparada pela Lei nº 8.666/93.

O repasse de serviços públicos à iniciativa privada se intensifica, ao passo que políticas de reforma administrativa se propunham a enxugar o quadro de servidores públicos da máquina estatal¹¹⁵.

É preciso salientar, entretanto, antes de abordar a terceirização especificamente no domínio da administração pública, que o fenômeno da terceirização surge como uma estratégia empresarial imersa na lógica de um modelo toyotista¹¹⁶ de produção, intimamente atrelado à flexibilização e à precarização do trabalho. Conforme Druck e Franco (2008), esse é um processo de caráter mundial, que apresenta especificidades em cada país.

No Brasil essa transição para um novo padrão de gestão do trabalho, em resposta à crise do fordismo, começa no início dos anos 1980, ainda que localizadamente em algumas indústrias dinâmicas. Mas a generalização do toyotismo, no quadro do processo de reestruturação produtiva, vai ocorrer nos anos 1990, em decorrência da implementação das políticas neoliberais no país e da inserção do Brasil na globalização da economia. (DRUCK; FRANCO, 2008, p. 83)

Segundo as autoras, nas diversas definições realizadas pelas áreas da administração, economia e sociologia, ou até mesmo pelos consultores de empresas (que orientam sobre como terceirizar sem se arriscar junto à legislação em vigor), o

¹¹⁵ No caso do governo Collor de Mello, as principais medidas tomadas referentes à reforma administrativa foram extinção e fusão de órgãos e exoneração e disponibilização de servidores. Mas segundo Novelli (2010, p. 4), a concentração de estruturas e a aglutinação de ministérios não produziram os resultados esperados, pois, diversos órgãos foram recriados e, dos 357 mil funcionários que se esperava exonerar ou demitir, conseguiu-se afastar 160 mil, dos quais 53 mil foram colocados em disponibilidade.

¹¹⁶ Como destaca Pochmann (2007, p. 1), no ano de 1980, a Toyota havia produzido cerca de 4,5 milhões de automóveis com 65 mil empregados diretamente contratados (69 carros por trabalhador), enquanto a General Motors tinha produzido 8 milhões de automóveis com 750 mil empregados diretamente contratados (9 carros por trabalhador). O diferencial de quase 8 vezes na produtividade do trabalho estava diretamente relacionado à terceirização (sistema de subcontratação de atividades especializadas), que permitia à Toyota produzir mais automóveis com menos empregados diretamente contratados, embora dispusesse de uma rede com mais de 150 empreendimentos associados a trabalhadores indiretamente contratados.

termo terceirização¹¹⁷ está atrelado à ideia de “repasso”, “transferência”, “especialização” e “flexibilização”.

Como estratégia de descentralização e fragmentação da produção, a terceirização pressupõe a contratação de empresa(s) para executar alguma atividade para a empresa contratante, formando um vínculo trilateral, tendo de um lado o empregado, de outro seu empregador direto (empresa interposta/intermediária) e, acima destes, a empresa contratante.

Essa prática transfere à empresa contratada os riscos e parte dos custos da força de trabalho, visando à racionalização do trabalho, especialização da empresa em sua atividade-fim, ganhos de produtividade e redução de custos (esses também são os argumentos reformistas utilizados para aplicar a terceirização na administração pública).

As definições apresentadas pelos apologistas da terceirização se constituem essencialmente numa justificativa para a sua aplicação, pois a defendem como um instrumento de focalização, isto é, a empresa deve se concentrar naquilo que é especialista, na sua atividade central e nuclear, ou naquilo que ela tem competência maior para fazer, e transferir as demais atividades para terceiros, cuja especialização trará melhores resultados em termos de redução de custos e produtividade. (DRUCK; FRANCO, 2008, p. 84)

Não obstante, estudos na área da sociologia do trabalho e do direito trabalhista (VIANA, DELGADO, AMORIM, 2011; BORGES, DRUCK, 1993; DRUCK, 2002; DRUCK, FRANCO 2008; FARIA, 2001; MARCELINO, 2007; CARELLI, 2003), referente à terceirização no mercado de trabalho brasileiro, revelam o agravamento da precarização das relações trabalhistas, com: jornadas de trabalho elevadas; horas extras não remuneradas; baixos salários¹¹⁸; descumprimento dos encargos trabalhistas, previdenciários e tributários; descriminalização entre terceirizados e

¹¹⁷ O termo terceirização usado no Brasil não é uma tradução, mas o equivalente ao inglês *outsourcing*, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora. Na França, por exemplo, dá-se o nome de terceirização (*sous-traitance*) a um processo bem específico: é chamada terceirização apenas a situação em que há uma empresa subcontratada trabalhando dentro da empresa principal; se o trabalho for realizado fora, passa-se a chamar o processo de externalização (*externalizacion*). Essa distinção não é feita no Brasil. (MARCELINO, 2007, p. 58)

¹¹⁸ Carelli (2003) ressalta que a terceirização, como fornecimento de mão de obra, não gera emprego, “o que ela faz é ocupar postos de trabalho já existentes, que eram ocupados por empregados com salários dignos e ‘status’ de empregados, e repassados a empresas de idoneidade econômica duvidosa, com trabalhadores com baixos salários e estatutos precarizados”. Pochmann (2007, p.25), analisando dados das empresas do estado de São Paulo, afirma que os terceirizados ganham a metade dos empregados formais.

empregados diretos; vínculos trabalhistas instáveis, alta rotatividade ocupacional; baixa segurança e treinamento dos terceirizados¹¹⁹; quebra das identidades de luta da classe trabalhadora; entre outras. Nesse sentido, Marx (2004, p. 46) já afirmara:

Para o capitalista, a aplicação mais útil do capital é aquela que lhe rende, com igual segurança, o maior ganho. Esta aplicação não é sempre a mais útil para a sociedade [...] As mais importantes operações do trabalho são reguladas e dirigidas segundo os planos e as especulações daqueles que aplicam os capitais; e o objetivo que eles pressupõem em todos os planos e operações é o *lucro*.

Como estratégia de redução de custos, a terceirização não se restringiu ao setor privado, tendo sido incorporada amplamente pelo setor público, sendo até mesmo utilizada como uma forma de evitar a realização de concursos públicos para o preenchimento do quadro de servidores públicos, conforme coloca Ferraz (2007, p. 7):

O grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição Federal, foi a sua utilização como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vistas a contornar a regra do art. 37, II, da Constituição¹²⁰.

Além de ser uma forma de contornar a CF/88, a terceirização, segundo Pochmann (2007), também se aplica para contornar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00), que estabelece os limites das despesas com pessoal¹²¹ da administração pública, instituída em 2000, imersa nas iniciativas governamentais voltadas ao ajuste fiscal imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Com o desmonte da lógica pública de administração dos recursos humanos, a terceirização da mão de obra como mecanismo de redução de custos foi adotada sem limites. Com isso, a terceirização ganhou crescente espaço no interior do emprego em todas as

¹¹⁹ Conforme Druck e Franco (2008, p. 90), os acidentes de trabalho fatais ocorrem em sua imensa maioria com os trabalhadores terceirizados, devido à falta de controle, segurança, treinamento e qualificação para os subcontratados.

¹²⁰ A CF/88 estabelece, em seu art. 37, II, § 2º, a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos como pressuposto de validade para o ingresso em emprego público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

¹²¹ De acordo com artigo 18 da Lei nº 101, de 04 de maio de 2000, “entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. A mesma Lei estabelece em seu art. 19 os limites para a despesa total com pessoal: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

esferas do setor público brasileiro, permitindo transferir gastos da estrutura ocupacional alocados com pessoal, para a rubrica de fornecedores, muitas vezes como expressão do pagamento de salários dos trabalhadores subcontratados pelo setor privado. (POCHMANN, 2007, p. 13)

Em 2002, no seminário denominado “Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública”, o próprio Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que atuou na aprovação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, confirmou a terceirização como instrumento de redução de custos e eficiência estatal:

Estamos trabalhando na construção de um Estado mais eficiente, mais conectado com as demandas da sociedade, melhor prestador de serviços. E isso tudo passa pela qualificação do quadro de pessoal, pelo redirecionamento de funções, e até pela terceirização de alguns serviços. O gasto com pessoal continua elevado, é verdade. Mas estamos gastando melhor; estimulando a produtividade; retendo e atraindo quadros mais qualificados; mudando, em síntese, o perfil do servidor público. (DIAS, 2002, p. 253)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente em 1995, foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, inserido no modelo da “nova gestão pública”, com propostas de modernização da gestão do aparato administrativo, “com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (MARE, 1995, p. 11).

Com a implementação do referido Plano, durante os dois governos de FHC, o número de servidores civis ativos vinculados ao Poder Executivo foi reduzido de 641.564 (em 1994) para 530.662 (em 2002) (MP, 2012). De acordo com Cardoso Júnior e Nogueira (2011, p. 243) na esfera federal, por exemplo, não houve praticamente admissão de novos servidores, nem mesmo para as carreiras essenciais de Estado, incentivadas pelo plano da reforma administrativa.

A partir de 2003, na contramão dessa lógica, o governo do presidente Lula implementa uma política de revalorização dos servidores públicos e de recomposição de pessoal. Desse modo, o número de servidores civis ativos vinculados ao Poder Executivo passa de 534.392, em 2003, para 630.542, em 2010 (MP, 2012).

É importante destacar que uma parte das vagas foi destinada a substituir terceirizados que ocupa(va)m irregularmente posições na administração pública federal direta. Em novembro de 2007, a União e o Ministério Público do Trabalho assinaram um Termo de

Conciliação Judicial (TCJ), no qual a primeira se comprometia a substituir até dezembro de 2010 os quase 12 mil trabalhadores terceirizados. Destes, 8.509 já foram substituídos por meio de concurso público. (NOVELLI, 2010, p. 14).

No entanto, em meio à crise financeira de 2008, segundo Cardoso Júnior e Nogueira (2011), inicia-se um novo debate sobre o suposto inchaço da máquina pública federal e o descontrole fiscal advindo da política em curso no governo Lula. Nesse debate destacam-se duas posições: 1. os críticos da política, que alegam aumento do gasto corrente e, conseqüentemente, a redução do investimento público e das alternativas de combate à crise; e, 2. os defensores da política, que afirmam que o Estado brasileiro é pequeno em relação ao número de servidores públicos por mil habitantes e que o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo em relação ao PIB permaneceu estável (NOVELLI, 2010, p. 2).

Para esclarecer o assunto, estudos sobre o quadro de pessoal do governo, das décadas de 1990 e 2000, foram realizados em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG), os quais concluíram que (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 238-240):

1. A recomposição de pessoal no setor público brasileiro, durante a década de 2000, não foi explosiva, comparativamente a década de 1990, conforme é possível observar no Gráfico 13;

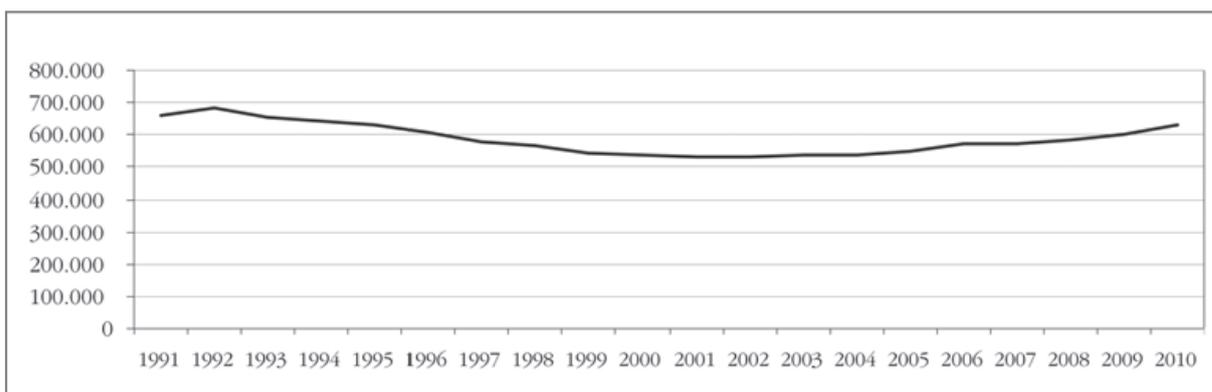


Gráfico 13. Servidores Civis Ativos da Administração Federal de 1991 a 2010.

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH/MPOG. Elaboração: Cardoso Júnior; Nogueira, 2011, p. 238.

2. O governo teve particular preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante reforço as carreiras nas áreas de: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação;

3. Os gastos com pessoal não saíram do controle do governo federal, pois, em termos percentuais (Gráfico 14), permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e da arrecadação tributária;

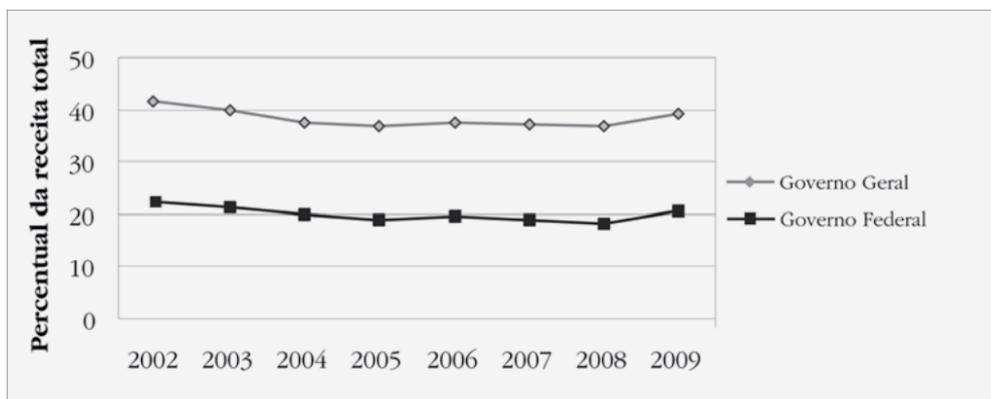


Gráfico 14. Despesas de Pessoal como Percentual da Arrecadação de 2002 a 2009.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: Cardoso Júnior; Nogueira, 2011, p. 239.

4. O movimento atual de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que esses servidores vêm sendo selecionados por meio de concursos públicos, e, sobretudo, para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, e têm assumido a forma de vinculação estatutária.

O movimento de fortalecimento institucional do Estado, por meio de concurso público para áreas finalísticas, entretanto, não necessariamente se aplica com a mesma intensidade à escala estadual¹²². Como vimos anteriormente, os OOTs dos estados da região da Amazônia Legal apresentam condições precárias, especialmente relacionadas ao quadro de servidores, como também à instabilidade de gestão e de orçamento.

¹²² Entre 2003 e 2010, a ocupação na administração pública brasileira registrou acréscimo de 30,2%, de acordo com os dados da Rais/MTE. O maior crescimento ocorreu no setor municipal (39,3%), seguido do federal (30,3%) e do estadual (19,1%). (CARDOSO JÚNIOR; NOGUEIRA, 2011, p. 248)

4.2O Amparo Legal da Terceirização na Administração Pública Brasileira

No primeiro marco do processo legislativo da terceirização na administração pública brasileira, o Decreto-Lei nº 200/67, a terceirização recebe a nomenclatura de “execução indireta”:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente *descentralizada*.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à *execução indireta*, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (Decreto-Lei nº 200/6, grifo nosso)

Cabe evidenciar que o Decreto-Lei nº 200/67, estabelece as diretrizes da reforma administrativa do Estado e inaugura um novo padrão de organização, dividindo a “Administração Federal” em “Direta” (Presidência da República e ministérios) e “Indireta” (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), a qual passou a ter maior autonomia financeira e administrativa, tendo suas atividades baseadas nos princípios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. No caso, a terceirização foi uma medida prevista sob o princípio da descentralização, como visto no artigo 10, parágrafo 7º, do referido diploma legal.

A terceirização deveria ser, portanto, aplicada para que a administração pública pudesse melhor cumprir com suas tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, ou seja, se especializasse e se empenhasse em suas atividades finalísticas, deixando para a iniciativa privada as *tarefas executivas*. Entretanto, como exposto por Viana et al. (2011, p. 64) “a leitura isolada do dispositivo legal em destaque demonstra, por si só, sua fragilidade ao não estabelecer limites precisos quanto às atividades passíveis de contratação indireta (as denominadas ‘tarefas executivas’)”. Destarte, em 1970, a Lei nº 5.465/70 (art. 3, parágrafo único) define as atividades que deveriam ser preferencialmente terceirizadas pela administração pública:

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras

assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Nesse dispositivo legal, afirmam Viana et al. (2011, p. 65):

o rol das atividades executivas trata, inquestionavelmente, de atividades de apoio, instrumentais, meramente executórias, ou seja, atividades-meio no contexto dos serviços executados pelos entes estatais. Não houve autorização legal, portanto, para a terceirização de serviços nas atividades-fim da Administração Pública.

Dessa maneira, “não há que se falar, ainda, na utilização das terceirizações como instrumento a serviço da desestatização, o que somente ocorrerá mais tarde, sob as influências da ideologia neoliberal” (P. SILVA, 2011, p. 103),

Com o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, se estabelece a necessidade de processo licitatório para a contratação de serviços de terceiros pela administração pública federal¹²³. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, inclui expressamente, em seu inciso XXI do art. 37, a dependência de licitação para contratação de serviços pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios¹²⁴.

Para regulamentar o art. 37, inciso XXI, da CF/88, é estabelecida a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, que institui as normas para licitações e contratos da administração pública. A ampla possibilidade de contratação de serviços é exposta no inciso II do art. 6, que apresenta, segundo Faria (2001, p. 5) de forma exemplificativa, os serviços, cuja execução a administração pública deve preferencialmente transferir, mediante contrato, a terceiros:

Art. 6 Para os fins desta Lei, considera-se:.....

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

¹²³ Decreto-Lei 2.300, art. 2º As obras, serviços, compras e alienações da Administração, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as exceções previstas neste decreto-lei.

¹²⁴ CF/88, art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nota-se, portanto, o alargamento das atividades preferencialmente delegadas a terceiros, ao compararmos a Lei nº 5.465, de 1970, com a Lei nº 8.666, de 1993, esta posta como parte da concretização de uma política de Estado mínimo. Assim, observa Amorim (2009), “o processo de terceirização iniciou-se no serviço público na década de 1960, restrito a atividades de apoio operacional, mas, na década de 1990, expandiu-se para as atividades nucleares da competência dos órgãos e entes públicos, em dimensão exorbitante”.

Ao atentarmos para o art. 13 da Lei nº 8.666/93, que lista os *trabalhos técnico-profissionais especializados* considerados passíveis de execução pela iniciativa privada, o questionamento feito por Faria (2001) ganha força: afinal, quais as atividades do Estado não são transferíveis à iniciativa privada?

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

De acordo com P. Silva (2011), dado o avanço indiscriminado do uso das práticas terceirizantes no serviço público, inclusive contrariando, muitas vezes, a legislação que trata da matéria, é indispensável revelar a terceirização ilícita.

Apesar de ser uma questão polêmica, trabalhos na área do direito administrativo defendem a tese de que as instituições públicas não podem delegar a terceiros suas atividades finalísticas, devendo restringir a terceirização apenas a atividades-meio, ou seja, atividades acessórias, instrumentais ou complementares. Desta forma, considera-se ilícita a terceirização de atividade-fim de órgão ou entidade da administração pública.

Convém ressaltar que, no domínio do Direito, enquanto “as relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe, por sua vez, a administração pública é regida pelo princípio da legalidade, o que implica dizer que ela só pode fazer aquilo que a lei permite” (P. SILVA, 2011, p. 107).

Nesse aspecto, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho¹²⁵, aprovada em 1993, traça os limites da terceirização de serviços válidos tanto para o setor privado, como público. De acordo com Viana et al. (2011, p. 67), a Súmula nº 331 do TST estabelece, de forma sintética, a terceirização lícita composta por quatro grandes grupos:

- Trabalho Temporário (Lei nº 6.019/74; Súmula nº 331, I, TST);
- Serviços de vigilância (Lei nº 7.102/70; Súmula nº 331, III, *ab initio*, TST);
- Serviços de conservação e limpeza (Súmula nº 331, I, TST);
- Serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador (Súmula nº 331, I, TST).

Em 1997, no âmbito da administração pública federal, o Decreto nº 2.271/97 estabelece a possibilidade de execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, elenca as atividades a serem preferencialmente executadas, mediante contratação, e, em oposição, exclui a execução indireta para as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário

¹²⁵ Súmula nº 331 do TST, Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade: I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado n 256 – TST) III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)

ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Decreto nº 2.271/97)

Com base, portanto, no que foi exposto, defendemos a tese de que a produção de políticas públicas por empresas de consultoria contradiz a legislação vigente, segundo a qual atividades-meio é que podem ser terceirizadas, tendo em vista que a elaboração, implementação, acompanhamento, fiscalização e avaliação de uma política pública de turismo são atividades finalísticas dos órgãos públicos responsáveis pela pasta do turismo.

Nesse sentido, Amorim (2009, p. 101) defende que a terceirização realizada em atividades centrais da competência dos entes públicos enseja uma dimensão político-desestatizante ilegítima, fruto de abuso de poder do administrador, que, ao promover a invasão da iniciativa privada no setor público, viola a própria competência.

O que denominamos de produção terceirizada da política pública de turismo se dá largamente e de forma alarmante nos órgãos públicos de turismo federais, estaduais, e mais recentemente, municipais¹²⁶.

No caso da Amazônia Legal, vimos que a terceirização foi aplicada para a elaboração do primeiro plano de turismo, em 1978, e assim, vem sendo realizada sem nenhum constrangimento e sob a justificativa da especialização e qualificação das empresas de consultoria na área do planejamento turístico, e da baixa capacidade técnica e reduzido quadro de servidores dos órgãos oficiais de turismo.

Importante notar que, enquanto a terceirização de serviços no setor público é posta como uma forma de a administração pública dedicar-se e especializar-se em suas atividades finalísticas, no caso da produção terceirizada da política de turismo, ela faz exatamente o oposto, delegando atividades finalísticas às empresas privadas, enquanto o quadro de servidores dos OOTs se empenha em atividades-meio.

Daí, por exemplo, a afirmativa de um entrevistado: “o Ministério do Turismo é uma verdadeira agência terceirizadora, em que se estabelecem ‘máfias’ de

¹²⁶ Após o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), do governo FHC, vigente entre 1994 a 2001, as prefeituras municipais foram induzidas a elaborarem planos de desenvolvimento do turismo, os quais foram, em muitos casos, terceirizados para empresas de consultoria.

consultorias vinculadas a cada departamento”. De tal modo, que os processos licitatórios para a contratação de *serviços técnicos profissionais especializados* se revelam verdadeiras negociações empresariais, em que o princípio em assegurar a “melhor técnica” das propostas, nem sempre está posto em questão.

Nesse aspecto, Amorim (2009, p. 76) ressalta os riscos da crescente presença das empresas privadas, por meio da terceirização, no interior da máquina estatal:

Por meio da terceirização, o capital se organiza estrategicamente em todos os vieses da máquina estatal na defesa dos interesses de mercado, em privilégio de camadas empresariais muito restritas da sociedade, acentuando o ambiente propício à promiscuidade entre o público e o privado, e aprofundando o caráter patrimonialista das relações entre os governos e as elites econômicas. O corporativismo das elites burocráticas, de servidores públicos privilegiados, firmemente combatido pela Reforma do Aparelho de Estado, acaba substituído pelo corporativismo das empresas empreiteiras, prestadoras de serviços, não menos agressivo na colonização privada do espaço estatal.

O quadro torna-se ainda mais crítico, pois as empresas de consultoria são atores invisíveis (à sociedade), apesar de não serem neutros, na produção de políticas públicas e, portanto, encobrem os interesses em jogo e não respondem pelos resultados da política pública que elaboram.

A seguir apresentamos um breve panorama da formação e do espaço de atuação das empresas de consultoria, para posteriormente apresentarmos as empresas de consultoria que fazem parte do nosso estudo de caso, ou seja, aquelas que atuaram na fase de planejamento do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal.

4.3 As Empresas de Consultoria no Planejamento do Turismo

Na atualidade, as empresas de consultoria despontam como um dos setores mais dinâmicos da economia. Mas para entender o processo de formação dessas empresas, conforme Donadone (2003, p. 2), é necessário retornar ao fim do século

XIX e início do XX, quando foram fundadas as maiores empresas do ramo, sobretudo, nos Estados Unidos e Inglaterra¹²⁷.

Nesse período, a fase inicial de desenvolvimento do mercado das empresas de consultoria esteve relacionada ao crescimento das organizações industriais americanas, as quais requisitavam inúmeros agentes/profissionais externos, especialistas principalmente da área de engenharia, contabilidade e direito, para auxiliar na resolução de problemas oriundos do processo de expansão das empresas (DONADONE, 2003).

Posteriormente, na segunda metade do século XX, inaugura-se a presença de empresas de consultoria em assuntos específicos do setor público nos Estados Unidos, com a formação da Comissão Hoover, em 1947, composta por consultorias contratadas para reorganizar as formas de gerenciamento das áreas militares, racionalizar a produção civil e dar suporte à expansão da administração federal (MCKENNA, 1996)¹²⁸.

A Comissão Hoover marca, portanto, a ampliação do mercado de atuação das empresas de consultoria, que deixam de prestar serviços apenas às empresas do setor privado, legitimando sua inserção no setor público.

Mas nas instituições públicas, como destacam Siqueira e Mattos (2008, p.57), as empresas de consultoria deparam-se com um campo peculiar:

Ela se insere em um campo de forças políticas muito mais complexo, que a condiciona. Diferente do que acontece quando ela atua no setor privado, onde dispõe de um poder muito maior, e pode definir boa parte das mudanças estruturais e estratégicas da organização. No ambiente estatal, ela pode encontrar “espaços” de um lado e “limitações” de outro. Isso restringe e diferencia bastante sua função.

Na década de 80, as empresas de consultoria encontram novamente terreno fértil para se difundirem, de acordo com Donadone (2005, p. 29), pela convergência

¹²⁷ “Como referência cronológica podemos citar a fundação, nos Estados Unidos, em 1886, da Arthur D. Little; da Ernst & Ernst e Arthur Young & Company em 1906; da Booz Hallen & Hamilton em 1914; da Arthur Adersen em 1913; da McKinsey em 1926. Na Inglaterra tem-se, em 1849, a fundação da Price, e em 1854 da Coopers.” (DONADONE, 2003, p. 3)

¹²⁸ McKenna (1996) estudou especificamente o trabalho de duas empresas de consultoria, Cresap, McCormick & Paget e Robert Heller & Associates, na Comissão Hoover, um órgão nomeado pelo presidente americano Truman, em 1947, para recomendar mudanças administrativas no governo federal dos Estados Unidos. Para McKenna, a Comissão Hoover foi o início da presença de empresas de consultoria na gestão de atribuições do setor público norte-americano.

dos seguintes fatores: expansão dos padrões japoneses de produção e gerenciamento empresarial, ampliando a demanda por consultores na área organizacional; mudanças ocasionadas pela difusão dos computadores pessoais nas empresas e a introdução de “pacotes de gerenciamento” baseados na tecnologia da informação (TI)¹²⁹; diversificação nas formas de atuação, com a polarização criada entre empresas de consultoria estratégica e empresas de consultoria contábil e jurídica (*Accounting Firms*); e visibilidade dada pela mídia aos assuntos econômicos e às experiências empresariais de sucesso¹³⁰.

Nesse contexto, conforme A. Silva (2005b, p. 14099), as empresas de consultoria configuram-se como produtoras de “verdadeiras mercadorias organizacionais, fundamentais à criação das vantagens competitivas contemporâneas”, e pelo fato dessas mercadorias serem “muito custosas, são praticamente as grandes empresas que conseguem obter as informações importantes, isto é, aquelas informações que previnem riscos, antecipam lucros, sugerem comportamentos, inovam a produção”.

Desta forma, no atual período técnico-científico-informacional, as empresas de consultoria desempenham um papel significativo no âmbito da competitividade empresarial¹³¹, mas também, “por trabalharem e, conseqüentemente, controlarem informações estratégicas das situações socioespaciais de diferentes territórios” (FARIAS, 2008, p. 3), atuam no assessoramento às decisões políticas estratégicas

¹²⁹ Para Donadone (2005, p. 29), “o incremento na informatização de aspectos administrativos e da produção, com o intuito de ganhos de produtividade e utilização de softwares voltados à gestão de aspectos organizacionais, possibilitaram um importante mercado para as consultorias e também serviram de base para transformações na segmentação e nas formas de atuação das consultorias internacionais na década seguinte. Essas mudanças proporcionaram, por exemplo, o suporte à introdução da Internet como ferramenta empresarial e a atuação de empresas especializadas em softwares de gestão, como a SAP e ORACLE”.

¹³⁰ “No decorrer dessa década, o mercado de notícias econômicas cresceu consideravelmente nos Estados Unidos. Com o incremento na divulgação das notícias econômicas surgiram diversos indivíduos que buscavam orientar os gerentes/leitores sobre as mudanças na economia e suas influências nas empresas, os denominados ‘gurus’ [...]. A marcante presença de ‘gurus’ no jornalismo econômico americano na década de 1980 teve influência considerável na criação de espaços de atuação e na difusão do ideário proposto pelas consultorias.” (ibid., p. 30)

¹³¹ Conforme Silva e Manzoni Neto (2008, p.54), “o ajuste das grandes organizações às crises sucessivas tem sido feito, em grande medida, nos escritórios das agências de consultoria. Estas tem por objetivo reduzir custos, melhorar métodos de controle, aperfeiçoar problemas de recursos humanos e conhecer os locais mais produtivos”.

dos Estados nacionais¹³², ampliando as possibilidades de um uso seletivo, privativo, hierárquico, ou melhor, corporativo do território¹³³, em detrimento da Nação (A. SILVA, 2005b).

Sendo assim, afirma Manzoni Neto (2007, p. 36), o conhecimento é a mercadoria das empresas de consultoria, “em que o centro da criação de valor passa a ser o trabalho imaterial e não mais o trabalho material, ainda que este último permaneça indispensável”.

Deste modo, podemos afirmar que, pelo mecanismo da terceirização na administração pública, o conteúdo das políticas (sua dimensão material) configura-se como verdadeira mercadoria, no nosso caso em estudo, produzida pelas empresas de consultoria ditas especialistas em planejar o desenvolvimento da atividade turística no território nacional.

No Brasil, o mercado de empresas de consultoria especializadas em assuntos referentes ao turismo é incipiente, tanto que as empresas contratadas para elaborar o Primeiro Plano de Turismo da Amazônia (I PTA), em 1978, PLANAVE¹³⁴ e

¹³² O estudo de Farias (2008), por exemplo, analisa a assessoria dada pelas empresas de consultoria ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo de privatizações realizado pelo governo brasileiro. Além disso, afirma o autor (2008, p. 64), “a incorporação da racionalidade das empresas na burocracia estatal não se restringiu apenas ao processo de privatização. As empresas de consultorias assumiram outras funções estratégicas no Estado brasileiro, como a elaboração de estudos pelo consórcio liderado pela empresa Booz & Hamilton que subsidiaram os Planos Plurianuais: Brasil em Ação (1996-1999) e Avança Brasil (2000-2003), dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”.

¹³³ Conforme Santos e Silveira (2004, p. 291), o território pode ser adjetivado de território corporativo à medida que se torna fluído, as atividades econômicas modernas se difundem e uma cooperação entre as empresas se impõe, produzindo topologias de empresas de geometria variável, unindo pontos distantes sob uma mesma lógica particularista, e influenciando fortemente o comportamento do poder público, indicando-lhes formas de ação subordinadas. Ainda segundo os autores, “na medida em que essas firmas têm alcance global, preocupadas principalmente com parâmetros planetários, é como se o uso das condições territoriais indispensáveis pudesse permitir que se fale de uma ‘exportação do território’”.

¹³⁴ A PLANAVE foi criada em 1967, com sede no Rio de Janeiro, com a junção de duas empresas: a primeira – Planave Ltda. –, criada em janeiro de 1967, reunia três jovens engenheiros e um economista, que atuavam em atividades ligadas ao setor portuário, marítimo e de planejamento macroeconômico, e a segunda tinha como fundadores cinco técnicos provenientes do quadro de oficiais da Marinha do Brasil, responsáveis, em 1964, pelo Escritório Técnico de Planejamento (ETP), com especialização no setor naval. Disponível em: <<http://www.planave.com/historia.htm>>. Acesso em: set. 2012.

PROCHNIK, eram e são até hoje especialistas em consultoria na área de engenharia e infraestrutura naval¹³⁵ e arquitetura, respectivamente.

A demanda por planos de turismo cresce no país com o fortalecimento do turismo na estrutura governamental, tanto na escala federal como nas esferas estadual e municipal, a partir da década de 1990, juntamente com a implementação do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) nas regiões brasileiras e do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)¹³⁶.

Nesse período, empresas de consultoria foram criadas para atender às demandas dos órgãos oficiais de turismo. Esse é o caso da empresa Ruschmann Consultores de Turismo, criada em 1996, pela Profa. Dra. Doris van Meene Ruschmann, professora aposentada do curso de Turismo da Universidade de São Paulo, e por seu esposo Jens Cristiano Ruschmann. A empresa sediada em São Paulo, num imponente conjunto de escritórios localizado na marginal do rio Pinheiros, atuou praticamente nos “quatro cantos” do país, especialmente na elaboração de planos estaduais e municipais de desenvolvimento do turismo.

A Ruschmann Consultores de Turismo já realizou, a título de exemplificação, os seguintes trabalhos¹³⁷: Plano Diretor de Turismo do Município de Limeira/SP (1996 a 1998); Análise do Uso Turístico do Núcleo Cubatão no Parque Estadual da Serra do Mar e seu Entorno (1997); Caracterização do Desenvolvimento Turístico em 68 municípios no estado de São Paulo, para o SEBRAE-SP (1997); Desenvolvimento e *Marketing* do Ecoturismo em Reservas Extrativistas na Amazônia Brasileira (1997); Consultoria para ações de planejamento nas oficinas de capacitação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo da EMBRATUR, nos municípios de Santos, São José dos Campos e Botucatu (1998); Análise da situação da capacitação dos recursos humanos para o Turismo no Brasil para a

¹³⁵ Anterior ao Primeiro Plano de Turismo da Amazônia (I PTA), período em que ainda o país vivia um clima desenvolvimentista, caracterizado historicamente como o “milagre econômico”, a PLANAVE foi contratada para elaborar o Primeiro Plano Diretor Portuário (1973/1975).

¹³⁶ O PNMT foi um programa criado pelo governo federal visando estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Apesar de ter sido criado em 1992, o PNMT só foi instituído oficialmente em 1994, iniciando suas atividades nos municípios a partir do ano de 1995, e persistindo em âmbito federal até o final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no final de 2001. (BRUSADIN, 2005, p. 98)

¹³⁷ Disponível em: <<http://www.ruschmannconsultores.com.br/port.htm#>>. Acesso em: em jun. 2012.

EMBRATUR/PNUD (1998); Plano Diretor de Turismo da Estância Balneária de Peruíbe/SP (1999 a 2001); Elaboração do Projeto "Corredor Turístico Pará - Ceará" para a PARATUR (1999); Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo na Área de Proteção Ambiental Santo Antônio e Entorno, para a Secretaria de Turismo da Bahia (2000); Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável no Estado do Ceará (PDITS/CE), para a Secretaria Estadual de Turismo do Ceará, no âmbito do Prodetur (2003-2004); Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Piauí (PDITS/PI), para a Secretaria Estadual de Planejamento do Piauí, no âmbito do Prodetur (2003-2004); Diretrizes, Programas e Projetos para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Região do Bico do Papagaio no estado do Tocantins, para a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Estado (2003-2004); Plano Diretor de Turismo para o Município de São Bernardo do Campo/SP; Plano Diretor de Turismo para o Município de São Francisco Xavier/SP (2003-2004); Plano de Desenvolvimento, Competitividade e Marketing e Implantação do Roteiro do Enoturismo e Turismo Técnico Científico na região do Vale do Rio São Francisco – Petrolina/PE, para o SEBRAE-PE (2003-2004); Plano de Desenvolvimento do Lazer Integrado Cultura, Esportes e Turismo para a Secretaria da Organização do Lazer, do Governo do Estado de Santa Catarina (2004-2005). Além desses, como veremos adiante, a empresa Ruschmann Consultores de Turismo foi contratada para elaborar quatro planos de ecoturismo no âmbito do Proecotur, entre 2000 e 2010.

Outra empresa com destaque no mercado de consultorias especializadas em planejamento turístico é a Indústrias Criativas Estratégias e Projetos, criada em 2003. A empresa foi fundada por Caio Luiz de Carvalho, presidente da EMBRATUR de 1995 a 2002, ministro do Esporte e do Turismo, em 2002, e presidente da São Paulo Turismo S/A (SPTuris) de 2003 a 2011, e por Goiaci Alves Guimarães, empresário e presidente da operadora de turismo Rextur Viagens e presidente da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) de 1997 a 2001. Em 2009, ambos fundadores se retiraram da sociedade, e em 2010, a sede da empresa, que já tinha passado pelos bairros Vila Olímpia, Jardins e Itaim Bibi, na cidade de São Paulo, foi transferida pelos novos proprietários para Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. No âmbito do Proecotur, a empresa foi contratada para elaborar a Estratégia de Ecoturismo para o Polo Sateré do estado do Amazonas.

As empresas Ruschmann Consultores de Turismo e Indústrias Criativas Estratégicas e Projetos, juntamente com a empresa TURIS Internacional Brasil¹³⁸, foram as únicas que venceram os processos licitatórios para elaborarem planos estratégicos no âmbito do Proecotur que têm o planejamento do turismo como principal área de atuação.

N.	Empresas de Consultoria	Ano de Criação	Sede e Filiais	Área Principal de Atuação
1	Ambiental Amazônia	1997	Manaus	Estudos Ambientais
2	Biométrica: Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental	1990	Piracicaba	Estudos Ambientais
3	DAI Brasil Consultoria	1999	Rio de Janeiro	Projetos de Desenvolvimento Econômico
4	Fundação Getúlio Vargas - FGV	1944	Rio de Janeiro São Paulo Brasília	Administração de Empresas e Administração Pública
5	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FINEP	1973	São Paulo	Estudos Econômicos
6	IBRAD - Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento	2000	Brasília	Estudos Ambientais; Políticas Sociais; Modernização Administrativa
7	Indústrias Criativas Estratégicas e Projetos	2003	Porto Alegre	Estudos e Planos em Turismo
8	IPK International	*	Alemanha	Estudos e Pesquisas em Turismo
9	MRS Estudos Ambientais Ltda.	1992	Porto Alegre Brasília Rio de Janeiro São Luís Curitiba	Estudos Ambientais
10	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.	1996	São Paulo	Estudos e Planos em Turismo
11	Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo	*	Angra dos Reis	Estudos Ambientais
12	TCDI Engenharia Tecnologia de Sistemas de Informática Ltda.	1994	Brasília Rio de Janeiro	Engenharia consultiva
13	TURIS Internacional Brasil Ltda.	*	São Paulo	Estudos e Planos em Turismo
14	TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.**	1995	Brasília	Estudos e Projetos na área de Transporte

Quadro 18. Empresas de Consultoria Contratadas no Âmbito do Proecotur para a Elaboração de Estudos, Planos e Estratégias.

*Não foi possível contatar a empresa.

** Em 2012 a empresa mudou o nome para ITEC INFRA TECH ENGENHARIA E CONSULTORIA S/A. Organização: Carolina Todesco.

¹³⁸ Não foi possível contatar as empresas TURIS Internacional Brasil e Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo. Existe a possibilidade de essas empresas terem sido extintas.

No caso do Proecotur, a presença significativa de empresas de consultoria não especialistas no ramo deve-se ao fato de o mercado brasileiro não contar com uma gama de empresas de consultoria em turismo que apresentem as características necessárias para concorrer aos editais públicos, como também pelo Programa ter priorizado empresas com experiência em estudos ambientais¹³⁹, justamente devido à preocupação do corpo técnico do MMA responsável pelo Proecotur com o impacto do desenvolvimento do turismo em ambientes naturais na Amazônia Legal.

4.4A Produção Terceirizada das Políticas de Turismo no Âmbito do Proecotur

Tendo em vista as condições institucionais dos órgãos oficiais de turismo, o contexto político e legal da terceirização no setor público e a participação das empresas de consultoria nesse contexto, analisaremos a seguir, especificamente, o processo de produção terceirizada dos planos de turismo desencadeado no âmbito do maior programa já elaborado para o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal – o Proecotur.

A análise das particularidades desse processo tem como intuito desmistificar o discurso da *expertise* das empresas de consultoria, revelar as incoerências da fase de elaboração da política e o papel que o aparelho estatal vem assumindo nesse processo.

¹³⁹ As empresas especializadas em estudos ambientais realizam, geralmente, os seguintes trabalhos: Estudos de Impacto Ambiental – EIA/RIMA; Plano Básico Ambiental – PBA; Plano de Controle Ambiental – PCA; Relatório de Controle Ambiental – RCA; Estudos de Viabilidade Econômica e Ecológica; Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto; Gerenciamento de Resíduos Sólidos, Urbanos e Industriais; Gerenciamento de Unidades de Conservação – Planos de Manejo; Gerenciamento de Recursos Hídricos e Irrigação.

4.4.1 A Fase I do Proecotur

Após o acordo firmado entre governo federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em 2000, referente ao empréstimo de US\$ 13.800.000,00 para a primeira fase do Proecotur, os trabalhos foram iniciados de forma intensiva, envolvendo especialmente a assinatura dos convênios celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente e os governos dos estados da Amazônia Legal e em seguida a contratação de profissionais para compor temporariamente a equipe técnica da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), situada na Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, e a equipe técnica dos Núcleos de Gerenciamento do Programa (NGP), instalados nos órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal.

Para cada NGP estava prevista uma equipe composta por: 01 consultor sênior especializado em contabilidade, 01 consultor sênior para gestão de projetos, 03 consultores júnior para apoio, 02 técnicos administrativos e 02 secretárias. E para a UGP: 01 consultor sênior especializado em administração, 01 consultor sênior para gestão de projetos, 03 consultores para apoiar a elaboração de Termos de Referência e editais, 02 auxiliares técnicos e 02 secretárias (MMA, 1998).

Com esse perfil de equipe, nota-se que, de fato, a principal função da Unidade e dos Núcleos de Gerenciamento do Programa era terceirizar a produção dos documentos oficiais que iriam balizar as ações de investimento da segunda fase do Programa. A UGP e os NGPs tinham, portanto, como atribuições, essencialmente, contratar, administrar, acompanhar e avaliar a elaboração dos estudos, planos e estratégias requisitados às empresas de consultoria.

Conforme o documento de proposta, elaborado em 1998, o custo com as empresas de consultoria estava estimado em US\$ 940.000,00, o equivalente a 9,37% do orçamento total para a Fase I do Proecotur.

Tabela 18. Orçamento Previsto para Consultorias na Fase I do Proecotur.

Atividades	Custo (US\$)	% Orçamento Total
Estudo Qualitativo de Mercado	500.000,00	4,98%
Planejamento de Operações Especializadas dos Polos	200.000,00	1,99%
Análise de leis, normas, regulamentos, linhas de crédito e incentivos fiscais	100.000,00	1,00%
Estudo de Caso de Empreendimentos	30.000,00	0,30%
Assessoria Técnica para Empreendimentos Ecoturísticos	30.000,00	0,30%
Estudo de Melhores Práticas Tecnológicas	60.000,00	0,60%
Avaliação da Capacidade de Endividamento dos Estados	20.000,00	0,20%
Subtotal	940.000,00	9,37%
Total	10.025.000,00	100%

Fonte: MMA, 1998, p. 18.

O custo final ficou bem acima do estimado, pois foram contratadas empresas de consultoria em todas as categorias de investimento do Programa (Tabela 19). Somente para o estudo de mercado, diagnóstico da oferta e demanda turística, planos e estratégias de ecoturismo foram gastos mais de 3,9 milhões de reais (Quadro 19); além desses, ainda foram contratadas empresas de consultoria para elaborar planos de manejo, estudos de criação de áreas protegidas, projetos de sinalização turística, de terminal fluvial turístico, de revitalização urbana, de viabilidade de empreendimentos e cursos de capacitação.

Tabela 19. Custo Total do Empréstimo do BID para a Execução da Fase I do Proecotur (US\$ 1.000,00).

Categoria de Investimento	BID	Contrapartida	Total
Gerenciamento do Programa	1.257	304	1.561
Planejamento do Ecoturismo na Amazônia Legal	1.350	37	1.387
Gerenciamento do Ecoturismo nas Áreas Selecionadas	1.279	95	1.374
Fortalecimento do Segmento de Ecoturismo	242	17	259
Custos Financeiros	60	1.038	1.100
Total	4.188	1.491	5.679
%	74%	26%	100%

Fonte: BID, 2008, p. 9.

Para a contratação das empresas de consultoria foi instaurada uma série de processos licitatórios, com a modalidade definida de acordo com o valor estimado da contratação¹⁴⁰. Nesse caso, todas as licitações para a contratação de empresas de consultoria para a elaboração dos planos e estratégias de ecoturismo dos estados

¹⁴⁰ Conforme a redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998, os limites são: Convite – até R\$80.000,00; Tomada de Preços - até R\$ 650.000,00; Concorrência - acima de R\$ 650.000,00.

foram realizadas pela modalidade *tomada de preços* (utilizada quando o serviço é estimado em até R\$ 650.000,00), do tipo *melhor técnica*, empregado exclusivamente nos casos de contratação de serviços de natureza intelectual, mais designadamente dos serviços técnicos profissionais especializados (Quadro 19).

Neste tipo de licitação (melhor técnica), em cumprimento à lei, a administração pública deve fixar o preço máximo que se propõe a pagar pelo produto a ser contratado e vencer a licitação a empresa que apresentar a melhor proposta técnica para desempenhar as atividades solicitadas. Na proposta técnica, a empresa precisa provar sua capacitação e experiência, e apresentar a metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução. Também faz parte do processo a apresentação de provas de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, por parte das empresas concorrentes.

Como requisito de qualificação econômico-financeira, a administração pública pode estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo da empresa, como forma de garantia ao adimplemento do contrato, porém, o teto do capital mínimo não pode exceder a 10% do valor estimado da contratação.

Essas delimitações são postas como forma de garantir a contratação de empresas preparadas para desempenhar o serviço solicitado; no entanto, como no mercado brasileiro são poucas as empresas de consultoria especializadas em planejamento do turismo que se adéquam aos requisitos estipulados, os processos licitatórios tornam-se pouco competitivos e assim, conforme declaração de uma servidora pública, que atuou no UGP/MMA, “empresas que já estão mal vistas, por entregar trabalhos mal feitos, acabam ganhando as licitações, por não ter concorrência”.

Região/Estado	Órgão Responsável	Planos	Empresa de Consultoria	Modalidade e tipo de Licitação	Empresas que Concorreram	Valor	Nº. de Aditivo de Recurso	Nº. de Aditivo de Prazo	Prazo Previsto no Contrato	Prazo Executado
Amazônia Legal	UGP/Ministério do Meio Ambiente	Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE IPK International - World Tourism	Concorrência	*	R\$ 1.066.000,00	Nenhum	3	150 dias	29/03/2006 a 12/12/2008 (1.020 dias)
Amazônia Legal	UGP/Ministério do Meio Ambiente	Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal	TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.	*	*	R\$ 292.037,90	*	4	120 dias	20/10/2004 a 12/12/2006 (810 dias)
Amazônia Legal	UGP/Ministério do Meio Ambiente	Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira	Fundação Getúlio Vargas - FGV	*	*	R\$ 519.758,51	Nenhum	10	150 dias	11/05/2007 a 30/11/2009 (900 dias)
Acre	Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo	Estratégia Estadual de Ecoturismo do Acre	TCDI Engenharia Tecnologia de Sistemas de Informática Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	04	R\$ 269.999,97	Nenhum	04	120 dias	03/09/2001 a 30/06/2003 (297 dias)
Amapá	Departamento Estadual de Turismo	Estratégia Estadual de Ecoturismo do Amapá	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	03	R\$ 279.000,00	Nenhum	*	90 dias	03/10/2001 a 19/09/2002 (340 dias)
Amazonas	Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Desporto	Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Amazonas	Ambiental Amazônia Consultoria e Assessoria Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 104.817,17	*	*	*	27/09/2001 a 09/01/2002 (102 dias)
	AMAZONASTUR	Estratégia de Ecoturismo para o Polo Sateré-AM	Indústrias Criativas Estratégias e Projetos	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 300.000,00	Nenhum	05	180 dias	22/09/2006 a 21/06/2008 (635 dias)
Mato Grosso	Secretaria Estadual de Desenvolvimento do Turismo	Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Mato Grosso	Consórcio: MRS Estudos Ambientais Ltda. TURIS Internacional Brasil Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	03	R\$ 90.000,00	Nenhum	05	120 dias	21/09/2001 a 30/04/2003 (575 dias)
		Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Guaporé-MT	Consórcio: Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo DAI Brasil Consultoria	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 180.000,00	Nenhum	03	180 dias	21/11/2002 a 31/12/2003 (405 dias)
Pará	Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente PARATUR	Estratégia de Ecoturismo para o Polo Marajó-PA	Biométrica: Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 150.000,00	Nenhum	*	180 dias	06/12/2001 a 22/06/2009 (2.765 dias)
	PARATUR	Estratégia de Ecoturismo para o Polo Belém/Amazônia Atlântica-PA	IBRAD - Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 80.000,00	Nenhum	*	120 dias	*
	PARATUR	Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo Tapajós-PA	Consórcio: MRS Estudos Ambientais Ltda. TURIS Internacional Brasil Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 90.000,00	Nenhum	*	90 dias	*
Rondônia	Superintendência Estadual de Turismo	Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo de Rondônia	Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo	Tomada de Preço Melhor Técnica	05	R\$ 80.000,00	Nenhum	02	240 dias	08/11/2001 a 13/11/2002 (370 dias)
Roraima	Coordenadoria de Turismo da Secretaria de Estado do Planejamento, Indústria e Comércio	Estratégia Estadual de Ecoturismo de Roraima	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	03	R\$ 285.000,00	Nenhum	04	360 dias	05/09/2001 a 31/12/2002 (450 dias)
Tocantins	Secretaria do Planejamento e Meio Ambiente	Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Jalapão	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	R\$ 187.200,00	*	*	*	23/05/2001 a 19/11/2001
		Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Cantão	Ruschmann Consultores de Turismo S/C Ltda.	Tomada de Preço Melhor Técnica	*	*	*	*	*	*

Quadro 19. Estudos, Planos e Estratégias de Desenvolvimento do Ecoturismo Elaborados na Fase I do Proecotur.

* Informações não disponibilizadas ou não encontradas.

Fonte: Documentos do processo licitatório e contratos dos planos e informações obtidas nos respectivos OOTs dos Estados da Amazônia Legal.

Organização: Carolina Todesco.

Para a elaboração dos planos e estratégias de turismo, conforme os dados disponíveis (Quadro 19), a concorrência nas licitações do Proecotur variou entre 3 e 5 empresas. A empresa Ruschmann Consultores de Turismo, por exemplo, ganhou quatro licitações, para elaborar o Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo do Polo Jalapão e do Polo Cantão/Tocantins, a Estratégia de Desenvolvimento do Ecoturismo do Estado do Amapá, a Estratégia de Desenvolvimento do Ecoturismo do Estado de Roraima e o Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal, este em consórcio com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e a empresa IPK International.

A empresa Tangará Serviços em Meio Ambiente e Turismo também ganhou quatro licitações, uma delas em consórcio com a empresa DAI Brasil Consultoria, para a confecção do Plano de Desenvolvimento Ecoturístico para o Polo Guaporé/Mato Grosso, do Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Estado de Rondônia, do Plano de Uso Público das Resex de Pedras Negras e Currealinho/Rondônia e da Elaboração do Circuito Ecoturístico nos Estaleiros Artesanais do Polo Floresta dos Guarás. As empresas MRS Estudos Ambientais e TURIS Internacional Brasil, em consórcio, ganharam duas licitações e elaboraram o Plano de Desenvolvimento para o Polo de Ecoturismo de Mato Grosso e o Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo para o Polo Tapajós-Pará. As empresas FIPE, FGV, TC/BR, TCDI, Ambiental Amazônia, Indústrias Criativas, Biométrica e IBRAD executaram um trabalho cada.

Embora os prazos estabelecidos nos contratos para a execução dos trabalhos variassem entre 90 dias e 360 dias, todos os casos necessitaram de aditivos de prazo.

A Estratégia de Ecoturismo para o Polo Sateré, elaborada pela empresa Indústrias Criativas Estratégias e Projetos, por exemplo, precisou de 5 termos aditivos, tendo sido concluída em 635 dias ao invés de 180 dias; o mesmo número de aditivos foi utilizado para a elaboração do Plano de Desenvolvimento para o Polo de Ecoturismo de Mato Grosso, realizado pelas empresas MRS Estudos Ambientais e TURIS Internacional Brasil, encerrado após mais do quádruplo do tempo previsto em contrato.

Os trabalhos que apresentaram atrasos mais significativos foram: o Diagnóstico da Oferta Turística e Efetiva e Potencial na Amazônia Legal (810 dias), realizado pela empresa TC/BR; os Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira (900 dias), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas; o Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal (1.020 dias), realizado por Ruschmann Consultores de Turismo, FIPE e IPK International; e a Estratégia de Ecoturismo para o Polo Marajó-PA elaborado pela Biométrica: Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental, que por contrato deveria ser realizado em 180 dias, mas foi executado em 7 anos e meio.

Os atrasos na elaboração dos estudos, planos e estratégias de ecoturismo impactaram, certamente, o prazo de encerramento da Fase I do Proecotur (previsto para 2003, mas finalizado em 2010) e contribuíram para o enfraquecimento do Programa no âmbito institucional do Ministério do Meio Ambiente, pois como afirma uma integrante da UGP/MMA *“quando o programa se estende pelo dobro do período para que foi pensado, ele está sujeito a priorização ou não do governante da vez. E a troca de mandato afeta muito o andamento de um programa”*. Nesse sentido, o Proecotur sofreu com a mudança de governo (com o término do governo FHC e posse do presidente Lula em 2003), com a mudança de ministros no Ministério do Meio Ambiente (José Sarney Filho-1999/2002; José Carlos Carvalho-2002/2003; Marina Silva-2003/2008; Carlos Minc-2008/2010) e com a mudança de coordenadores do Programa (4 ao total).

Como a segunda fase do Proecotur era de incumbência do Ministério do Turismo, os atrasos na finalização da Fase I conseqüentemente levaram ao descrédito do Programa, como mostra a fala de um dirigente do MTur: *“como levar a sério um programa que leva 10 anos para encerrar sua fase de planejamento? De certo o que foi produzido já está defasado. Ele já é um programa defunto”*.

Os motivos dos atrasos na finalização dos planos e estudos foram revelados pelos servidores públicos¹⁴¹ e empresas de consultoria entrevistados¹⁴², como mostra o quadro abaixo:

Servidores do UGP e NGPs	Empresas de Consultoria
<ul style="list-style-type: none"> • Estudos, planos e estratégias de baixa qualidade, necessitando de inúmeras correções e revisões; • Prazo dos contratos e cronograma de atividades incoerentes com a realidade, necessitando de reajustes ao longo do processo; • Equipe reduzida e pouco qualificada das empresas de consultoria; • Demora na elaboração dos pareceres pela Unidade de Gestão do Programa e pelos Núcleos de Gestão do Programa; • Conflito entre empresas de consultoria e pareceristas referente à interpretação dos Termos de Referência dos contratos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraso das equipes dos órgãos oficiais de turismo e do Ministério do Meio Ambiente na avaliação dos relatórios emitidos pelas empresas; • A falta de clareza sobre o objeto solicitado; • A alteração constante das equipes dos órgãos oficiais de turismo e do Ministério do Meio Ambiente; • Mudança dos critérios de avaliação da UGP e dos NGPs no decorrer do Programa.

Quadro 20. Principais Problemas Referentes à Elaboração dos Estudos e Planos do Proecotur.

Fonte: Entrevistas com servidores do UGP e NGPs e Empresas de Consultorias contratadas.
Organização: Carolina Todesco.

Enquanto os servidores enfatizaram que os principais problemas foram a baixa qualidade dos estudos e planos elaborados e a equipe reduzida e pouco qualificada das empresas contratadas; as empresas ressaltaram a falta de clareza por parte da UGP e dos NGPs sobre os serviços solicitados, a instabilidade dos critérios de avaliação e o longo prazo de avaliação dos relatórios.

¹⁴¹ De acordo com 15 dirigentes (diretores de departamento ou chefe máximo do órgão) entrevistados dos OOTs dos estados da Amazônia Legal e do MMA.

¹⁴² De acordo com 3 dirigentes e consultores de empresas de consultoria entrevistados que prestaram serviços ao Proecotur.

4.4.2 As Etapas da Produção da Política Terceirizada

Para dar início à terceirização da elaboração dos planos de ecoturismo, os órgãos públicos responsáveis precisaram primeiramente elaborar os Termos de Referência que conduziram os processos de licitação. O Termo de Referência é o documento que explicita de forma detalhada o objeto/serviço a ser contratado, o prazo de execução e o custo total para sua realização. Este documento também regula a relação entre contratado e contratante, no caso, empresas de consultoria e órgão público.

De maneira geral, ao observar os Termos de Referência do Programa, podemos dizer que os planos solicitados às empresas de consultoria deveriam ser elaborados de acordo com as seguintes fases:

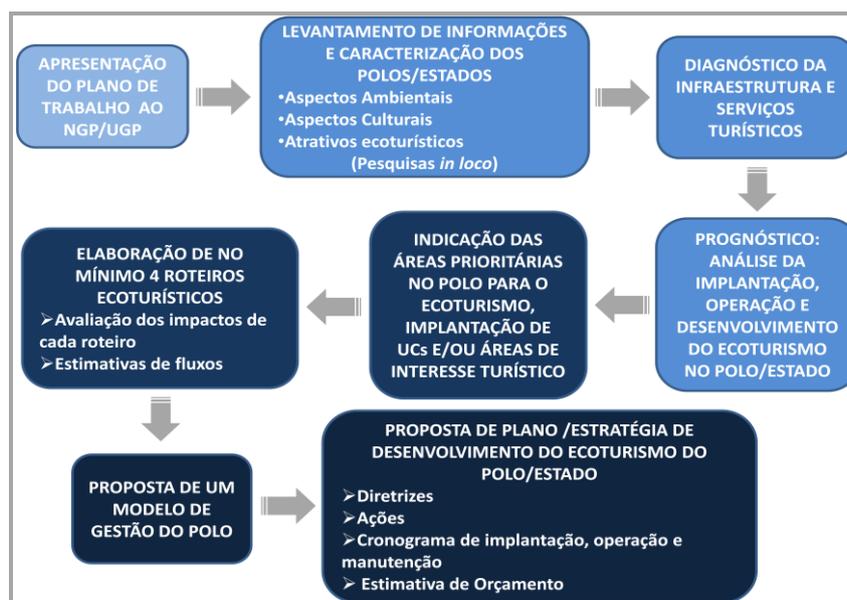


Figura 8. Fases da Elaboração dos Planos/Estratégias de Ecoturismo do Proecotur.

Organização: Carolina Todesco.

A cada conjunto de etapas concluídas, a empresa de consultoria deveria apresentar um relatório para aprovação e, quando aprovado, receber uma parcela do contrato. Os contratos¹⁴³ estabeleciam o pagamento, via de regra, em quatro parcelas, distribuídas da seguinte forma (podendo variar):

¹⁴³ Com base em 10 contratos de um universo de 16 contratos firmados com as empresas de consultoria destacadas no quadro 19.

- 20% após entrega e aprovação do Plano de Trabalho;
- 30% após entrega do relatório correspondente à fase de levantamento de informações e diagnóstico do Turismo no estado;
- 20% após entrega e aprovação da primeira versão preliminar do “Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo”/“Estratégia de Ecoturismo”; e
- 30 % após entrega e aprovação da segunda versão preliminar e da versão final do documento.

A aprovação era realizada pelo órgão estadual responsável, por um consultor técnico contratado pela coordenação do Programa do Ministério do Meio Ambiente e pelo BID. Ou seja, as parcelas eram pagas e o trabalho era aceito quando as três instituições (OOT, MMA e BID) aprovavam o “relatório” (ou melhor, o desenho final da política) elaborado pela consultoria.

Conforme a Lei nº 8.666/93, art. 7, § 1, a execução de cada etapa deve ser obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, ou seja, uma fase da elaboração de um plano só pode prosseguir quando a anterior estiver devidamente aprovada. No caso do Proecotur, conforme relata uma servidora que atuou no Núcleo de Gerenciamento do Programa no estado do Pará, o processo de avaliação se dava da seguinte forma:

“A empresa contratada entregava para a gente um produto x, da fase x, a gente encaminhava para os municípios [geralmente para as Secretarias de Turismo], os municípios faziam a análise deles, quando a gente recebia essas análises, fazíamos a nossa análise [do NGP], se precisasse de ajustes, devolvíamos para a consultoria fazer as correções, depois a empresa devolvia para a gente e encaminhávamos para o Ministério do Meio Ambiente também fazer sua análise, depois devolvíamos para a empresa fazer as correções, para somente depois encaminhar para o BID fazer sua avaliação”.

Esse procedimento, que tentou garantir a qualidade dos trabalhos das empresas, foi completamente incoerente com o prazo estabelecido em contrato, forçando a assinatura de vários termos aditivos de prazo¹⁴⁴.

¹⁴⁴ No caso, termos aditivos de recurso não foram aplicados, visto que as empresas de consultoria foram obrigadas apenas a fazer o trabalho para qual foram contratadas e a refazer o trabalho considerado insatisfatório.

O tempo de análise dos relatórios em cada instância demorava em média dois meses. No caso da elaboração da Estratégia de Ecoturismo para o Polo Marajó-PA findado em 7 anos e meio, uma consultora da empresa Biométrica Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental afirma que os órgãos avaliadores chegaram a demorar 1 ano para emitir o parecer.

Para não atrasar ainda mais o cronograma de atividades, as empresas de consultoria seguiam com os trabalhos, deste modo, enquanto os pareceristas estavam avaliando o relatório referente ao levantamento de informações e diagnóstico, a empresa de consultoria, por exemplo, já tinha praticamente definido as áreas prioritárias para o ecoturismo, elaborado os roteiros e o modelo de gestão do respectivo polo. Quando a avaliação do diagnóstico era entregue, a consultoria fazia as correções no documento para conseguir aprovação e o pagamento da parcela do contrato, sem necessariamente alterar a concepção das fases seguintes, ou seja, o plano permanecia embasado num diagnóstico mal elaborado.

Durante a produção dos planos também ocorreram, de forma frequente, alteração dos consultores pareceristas dos NGPs e do UGP, como do próprio Coordenador Geral do Programa, com isso modificavam-se os critérios de análise e o grau de criticidade.

Conforme mencionado anteriormente, no início do governo Lula, em 2003, foram realizados concursos públicos para o preenchimento de vagas na administração pública federal, em substituição aos terceirizados. Esta medida abarcou a equipe da UGP/Proecotur, pois foram abertos concursos para preencher as funções exercidas pelos técnicos contratados temporariamente, alterando praticamente toda equipe do Programa, em janeiro de 2004, desacelerando o ritmo de execução do Proecotur. Após essas alterações, uma servidora que fez parte da UGP no Ministério do Meio Ambiente, afirma que:

“[...] se perdeu a estrutura [do UGP/MMA], eu não via claramente as definições de cada um dentro do programa, isso teve reflexos, teve impactos negativos, de 2004 a 2006 a equipe sofreu em quantidade e qualidade,[...] pois foram contratados servidores temporários que não tinham noção do programa, foram aprendendo na medida que foram executando o trabalho, não houve preparação do pessoal, não houve nada, simplesmente houve a substituição da equipe”.

Essas alterações de equipe, como também as mudanças de governo, conforme explica uma técnica do NGP/Pará, prejudicou a elaboração e o consenso sobre o desenho final da política:

“Houve muita troca de técnicos analistas por parte do Ministério do Meio Ambiente e você sabe que o tempo político é diferente, as eleições federal, estadual e municipal, então quando tu consegue ajustar aqui no estado, muda no município, quando ajusta no município, muda o federal, aí como na maioria das vezes o pessoal não é efetivo, aí muda governo, sai pessoas, entra uma outra pessoa, com uma análise diferente, com uma interpretação diferente do Termo de Referência”.

Como a relação entre o órgão público contratante e a empresa de consultoria contratada se faz por intermédio dos Termos de Referência, é comum surgirem conflitos referentes à interpretação dos itens constantes nesse documento. Esses conflitos ocorrem, geralmente, pelo fato de os Termos de Referência não apresentarem detalhadamente a metodologia que a empresa deve seguir para executar determinadas etapas da elaboração do plano.

Essa situação é muito comum nos órgãos públicos de turismo, não apenas no âmbito do Proecotur. Ao terceirizar a elaboração de políticas de turismo por não terem capacidade técnica e quantidade de servidores suficientes, os órgãos públicos de turismo também não possuem, muitas vezes, uma equipe de profissionais capacitados para definir com precisão (nos Termos de Referência) como as empresas de consultoria devem proceder na produção da política, como também não estão aptos a avaliarem a política produzida pela empresa privada. Essa realidade é exposta por uma servidora pública do Tocantins:

“O principal problema das consultorias é não dar conta do trabalho que se propôs a fazer. Muitas vezes o próprio Termo de Referência é falho, porque se você não sabe o que quer, fica complicado saber o que exigir das empresas, um produto específico. O que fez a consultoria não terminar o produto num determinado prazo é a má elaboração do Termo de Referência, não saber o que se quer especificamente. Então, qual é a maior dificuldade que se tem com relação às consultorias? Primeiro, se elabora os Termos de Referência mal elaborados e aí você não consegue receber um bom produto, pois se o Termo de Referência está mal feito, o produto é consequência desse Termo de Referência e aí a empresa quer entregar aquilo para que foi contratada”.

No caso do Proecotur, a falta de coordenação e gestão sobre os estudos e planos contratados foi evidenciada nas entrevistas com servidores que participaram do Núcleo de Gerenciamento do Programa/MMA:

“A gestão dos trabalhos contratados foi uma coisa que não teve, pois cada vez que você faz um contrato, você tem que ter o gestor desse contrato, para analisar, acompanhar, monitorar, e isso não houve. Cada estudo que vinha era analisado por uma pessoa, cada um tinha sua visão, isso foi um caos total, não tinha um técnico definido. Por exemplo, vinha uma versão do trabalho [da consultoria] e era analisado por você, aí você dizia faça isso, faça aquilo, quando chegava lá [na empresa de consultoria] eles faziam o que você pedia e enviava de volta, aí chegava aqui e ia para outra pessoa analisar e ele tinha a sua visão, aí ele dizia ‘não é isso, tem que ser assim e assado’, chegou uma hora que tinham técnicos desmentindo técnicos, técnicos desqualificando técnicos, isso para mim também atrasou absurdamente o Programa”.

As entrevistas com os servidores públicos também revelaram que existe um constrangimento em monitorar, fiscalizar e aprovar os trabalhos das consultorias, especialmente pelo fato de a empresa de consultoria sempre ser representada nas reuniões por profissionais titulados e experientes, inibindo a crítica por parte dos avaliadores dos órgãos públicos de turismo:

“[a empresa de consultoria] tem uma equipe de doutores altamente qualificados com experiência profissional, aí você tem uma pessoa com formação menor, com uma experiência bem menor para acompanhar essa turma para dizer que o trabalho dessa turma está bom ou não. Fica complicado. Como que eu que não tenho uma experiência que nem a dele reprove o trabalho. [...] qualquer coisa que os caras falam com o nariz um pouco mais empinado, a equipe [do órgão público de turismo] já aceita porque ‘puxa, os caras já tem doutorado na área e quem sou eu para dizer alguma coisa?’”.

Essa situação varia de acordo com a realidade de cada órgão público, mas quanto menos qualificado o quadro de servidores, maior a possibilidade de a empresa privada prestar um serviço precário, tendo em vista que a fiscalização e a avaliação da produção da política não serão realizadas de forma criteriosa.

O próprio Relatório de Desempenho e Resultados do Proecotur- Fase I (MMA, 2009a) avalia que a execução da fase de planejamento “ficou afetada pela baixa capacidade institucional dos atores locais lotados nos Núcleos de Gerenciamento dos Projetos (NGP), a alta rotatividade das equipes técnicas locais e a falta de experiência dos NGPs para supervisionar boa parte dos estudos”.

A falta de qualidade dos serviços prestados, no caso do Proecotur, forçou alguns órgãos oficiais de turismo a instaurarem procedimentos administrativos para apurar a inexecução de contrato por parte das empresas de consultoria, como revela uma ex-integrante do NGP/Pará: “A *PARATUR num determinado momento teve que abrir procedimento administrativo para apurar inexecução de contrato, apenas uma empresa não foi processada, todas as outras tiveram problemas de inexecução, porque elas entregaram um produto e a gente não aprovou*”.

Com prazos curtos para a elaboração de todas as fases do plano, as empresas de consultoria deveriam ser compostas por equipes qualitativa e quantitativamente coerentes com a dimensão das atribuições. Há que se evidenciar que os trabalhos de levantamento de informações e de caracterização dos polos (em sua maioria com áreas imensas) exigiam pesquisas *in loco*.

A empresa Ambiental Amazônia, que elaborou o Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Estado do Amazonas, era a única que possuía sede no estado em que desenvolveu o plano, as demais são sediadas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Desta forma, as empresas de consultoria precisaram contratar consultores locais, como também deslocar consultores para os polos, demandando tempo e recursos financeiros.

Conforme um diretor de uma empresa de consultoria entrevistado, uma grande dificuldade nesse momento foi conciliar a equipe de consultores contratados nos estados da Amazônia Legal e a equipe de consultores da sede da empresa, localizada no estado de São Paulo, visto que apresentavam ritmos de trabalho diferentes e qualidade profissional diferenciado.

Desta forma, na fase do diagnóstico, quase todas as empresas apresentaram falhas na execução das atividades. Como relata um servidor de um órgão oficial de turismo: “*os caras não conhecem a região, [...] querem fazer tudo corrido, tudo nas pressas, quer gastar pouco no hotel, no deslocamento para economizar e acaba que o trabalho fica uma porcaria*”. Outro entrevistado, da Unidade de Gerenciamento do Programa/MMA, considera que “*muitas vezes a consultoria quer dar um passo maior do que a perna, às vezes há falta de visão do tamanho do trabalho, não sei se é porque acha que é governo, então se*

entregar qualquer coisa vai receber, acho que é uma mentalidade bastante difundida ainda hoje”.

Como forma de reduzir custos e ampliar o lucro, algumas empresas de consultoria apresentam uma equipe qualificada de profissionais no momento do processo licitatório, mas após vencerem a licitação, contratam profissionais menos qualificados, como também reduzem o número de profissionais da equipe. Este fato ocorre, pois os órgãos públicos, responsáveis pela fiscalização e o monitoramento dos trabalhos, geralmente restringem-se a analisar os relatórios entregues pelas consultorias e não acompanham a execução dos trabalhos nas empresas e em campo.

Cabe destacar que o número de funcionários fixos das empresas de consultoria contratadas varia de 5 a 10; desse modo, subcontratam profissionais para compor uma equipe técnica capaz de realizar os serviços. Assim, ao extremo, pode-se afirmar que as empresas de consultoria nem sempre possuem a experiência de produzirem estudos e planos, mas sim de formarem uma equipe de profissionais que os produza. Porém, quando não contratam profissionais bem qualificados e em quantidade necessária, as empresas acabam por descumprir com os prazos e apresentam planos e estudos de baixa qualidade, conforme relata uma servidora pública entrevistada:

“Eles terminam colocando estagiários, entre aspas ou sei lá outro termo, aquelas pessoas que fazem parte do currículo da empresa, que fazem parte do processo licitatório eles não vem a campo, não vem todos, vem alguns, numa equipe de dez vem três ou quatro, aí o resto são outros profissionais menos qualificados, às vezes pegam alguém até local ou estagiário universitário e fazem o trabalho. E eles estão errados? Estão, mas mais errado está quem contratam eles e não conseguem parar com esse processo. [...] por que eles não apareceram e por que o trabalho não ficou bem feito? Tem alguma coisa de errado, então quem falhou? Falhou o órgão que contratou, contratou, mas não conseguiu fiscalizar, monitorar de fato como deveria ser, que era o trabalho a ser executado por aqueles profissionais que foram contratados. E aí deixou passar e o tempo vai rolando, quando chegou o dia de entregar o trabalho, estoura o prazo de contrato e ninguém faz nada e no dia termina entregando qualquer coisa”.

O coordenador do Núcleo de Gerenciamento do Programa de Roraima também critica o trabalho da empresa de consultoria referente à fase de levantamento de informações, durante a elaboração da Estratégia Estadual de Ecoturismo do Estado de Roraima:

“O camarada que veio avaliar a fauna estava mais interessado em fazer negócio para a loja dele lá em São Paulo do que para ver mesmo a fauna, ao ponto de pegar levantamento de animais do Centro-Oeste, botou [no relatório] um lobo guará aqui em Roraima, aqui nunca houve ocorrência desse lobo. Uma série de pequenas fraudes, de coisinhas assim que a estratégia não saiu direito, os mapas meio mal feitos”.

Essa situação não é identificada apenas nos planos de turismo produzidos no âmbito do Proecotur. Em dezembro de 2011, por exemplo, a Agência de Desenvolvimento Turístico do Tocantins (ADTUR) rescindiu o contrato¹⁴⁵ com a empresa de consultoria Indústrias Criativas Estratégias e Projetos por desaprovar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Tocantins (PDITS) dos Polos Jalapão, Cantão, Palmas e Entorno e Serras Gerais, realizado no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional) do Ministério do Turismo. O plano apresentava inúmeras irregularidades, entre as quais, conforme consta no Parecer Técnico da ADTUR (2011) sobre o referido plano, a suspeita de plágio de partes do plano elaborado no âmbito do Proecotur, em 2001, por outra empresa de consultoria:

A análise dos atrativos, equipamentos e serviços utiliza-se de dados desatualizados, e também citam atrativos e equipamentos inexistentes ou extintos. Grande parte do que deveria ter sido levantado pela Consultoria resume-se a cópia, na íntegra, e sem referência, inclusive das fotografias, de trabalho realizado pela Ruschmann Consultores, no ano de 2001.

Tais detalhes revelam que a terceirização da produção da política, baseada nos princípios da redução de custos pela administração pública e da especialização do conhecimento das empresas de consultoria, promove uma produção esquizofrênica da política, com prazos subestimados, planos mal elaborados, pesquisas de campo e levantamento de informações de qualidade duvidosa, sob uma deficiente fiscalização e avaliação dos órgãos públicos.

¹⁴⁵ Diário Oficial do Tocantins no 3.520 ano XXIII. A empresa de consultoria recebeu as seguintes Sanções Administrativas: suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Governo do Estado do Tocantins, pelo prazo de 2 anos.

5 O PROECOTUR E A AMAZÔNIA LEGAL NA PERIFERIA GEOGRÁFICA DOS FLUXOS TURÍSTICOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

O Proecotur foi elaborado sob a perspectiva de fazer do turismo uma alternativa econômica e, especificamente, uma prática preservacionista para extensas áreas da Amazônia Legal. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Proecotur não foi concebido exatamente como uma política de desenvolvimento regional, mas como uma política ambiental promovida por uma instituição pública –Ministério do Meio Ambiente- que estava mais preocupada, à época, em encontrar alternativas políticas para auxiliar na contenção do ritmo de destruição do bioma Amazônico.

Uma evidência desse perfil do Proecotur encontra-se numa das fases de elaboração dos planos de desenvolvimento dos polos de ecoturismo (Figura 8), em que as empresas de consultoria, por contrato, tinham que indicar áreas para a criação de novas unidades de conservação sob a justificativa de que essas UCs contribuiriam para o ordenamento do uso e proteção dos atrativos.

Além disso, o Proecotur contratou estudos específicos de viabilidade de criação de Unidade de Conservação nos municípios de Oriximiná, Monte Alegre e Alter do Chão, no estado do Pará, como também investiu na produção de Planos de Manejo como do Parque Estadual do Cristalino, no estado de Mato Grosso, do Sítio Arqueológico Gruta do Batismo e da Caverna de Maroaga, no estado do Amazonas, e da Reserva Extrativista de Pedras Negras e Curralinho, no estado de Rondônia.

Cabe destacar que a ênfase do Programa em indicar a criação de novas Unidades de Conservação desagradou os governos dos estados, especialmente aqueles que já possuem grande parte de seu território sob restrições de uso devido a UCs e territórios indígenas, como é o caso do Amapá, que tem 70,4% de seu território abarcado por UCs e terras indígenas, Roraima (58,2%) e Pará (55%).

Tabela 20. Proporção dos Estados da Amazônia Legal ocupada por UCs e Terras Indígenas.

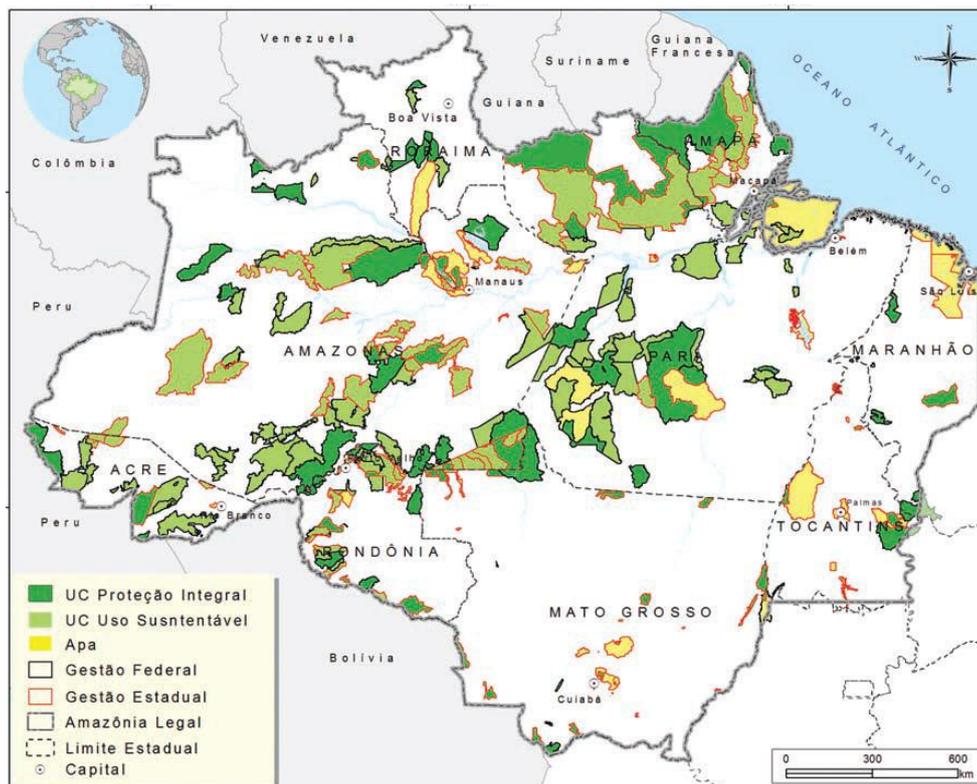
Estado	Área do Estado (km ²)	% UC	% Terra Indígena	% Total	Total de Áreas Protegidas (km ²)
Acre	152.581	34,2%	15,9%	50,0%	76.360
Amapá	142.815	62,1%	8,3%	70,4%	100.504
Amazonas	1.570.746	23,5%	27,3%	50,9%	798.808
Maranhão	249.632	17,4%	8,7%	26,1%	65.242
Mato Grosso	903.358	4,6%	15,2%	19,8%	178.722
Pará	1.247.690	32,3%	22,7%	55,0%	686.384
Rondônia	237.576	21,6%	21,0%	42,7%	101.345
Roraima	224.299	11,9%	46,3%	58,2%	130.588
Tocantins	277.621	12,3%	9,2%	21,4%	59.533
Total	5.006.318	22,2%	21,7%	43,9%	2.197.486

No caso do estado do Maranhão foi considerada somente a área inserida na Amazônia Legal.
Fonte: Veríssimo et al., 2011.

As empresas de consultoria contratadas para a elaboração dos planos dos polos também estavam orientadas a privilegiar as UCs nos roteiros ecoturísticos (conforme estabelecido nos Termos de Referência, as empresas deveriam definir no mínimo 4 roteiros para cada polo).

Desta forma, o arranjo institucional do Proecotur parecia equivocado, tendo em vista que os órgãos oficiais de turismo dos estados que acolheram o núcleo de gestão do Programa, não dispunham, conforme Nóbrega (2007, p. 116), de relações institucionais satisfatórias com as instituições responsáveis pelas unidades de conservação: pela falta de experiência dos órgãos oficiais de turismo no gerenciamento de um programa interinstitucional, por historicamente concentrarem suas ações em atividades promocionais, e por não disporem de competência legal para gerir unidades de conservação.

A prioridade em desenvolver o ecoturismo em Unidades de Conservação permitiu também uma abrangência espacial muito extensa do Programa, visto que a Amazônia Legal detém um número expressivo de UCs: até dezembro de 2010, a região possuía 307 UCs federais e estaduais, sendo 196 de Uso Sustentável e 111 de Proteção Integral, abarcando uma área total de 1.174.258 km² (VERÍSSIMO et al., 2011).



Mapa 6. Unidades de Conservação Federais e Estaduais na Amazônia Legal (dez. 2010).

Fonte: Veríssimo et al., 2011, p. 19

Como antes mencionado, os governos dos estados, responsáveis pela seleção dos polos, utilizaram-se dessa margem dada pelo Programa, para incluir o maior número de municípios possível, criando polos de ecoturismo maiores que muitos países, até porque o recurso previsto para a implementação do Proecotur seria, a priori, de responsabilidade do governo federal.

Posteriormente, revendo o recorte espacial do Programa, durante a fase de planejamento, foram estabelecidas as UCs prioritárias para a fase de investimentos do Proecotur, favorecendo aquelas que já dispunham de facilidades de acesso e/ou apresentavam um uso turístico, elegendo 33 UCs, conforme o Quadro 21 e Figura 9.

Estados	Unidades de Conservação
Acre	1. Parque Nacional da Serra do Divisor 2. Reserva Extrativista Chico Mendes
Amapá	3. Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque 4. Parque Nacional do Cabo Orange
Amazonas	5. Parque Nacional do Pico da Neblina 6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Maumiraua 7. Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Amanã 8. Parque Nacional do Jaú 9. Parque Nacional de Anavilhanas 10. Área de Proteção Ambiental da Margem Esquerda do Rio Negro 11. Área de Proteção Ambiental de Presidente Figueiredo
Maranhão	12. Área de Proteção Ambiental Reentrâncias Maranhenses 13. Parque Estadual do Marinho do Parcel de Manuel Luis
Mato Grosso	14. Parque Estadual do Cristalino
Pará	15. Parque Nacional da Amazônia 16. Reserva Extrativista Tapajós Arapiuns 17. Floresta Nacional do Tapajós 18. Floresta Nacional Saracá-Taquera 19. Parque Estadual Monte Alegre 20. Área de Proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó 21. Área de Proteção Ambiental do Algodal
Rondônia	22. Parque Nacional de Pacaás Novos 23. Parque Nacional Serra da Cutia 24. Parque Estadual Serra dos Reis 25. Reserva Extrativista Rio Pedras Negras 26. Reserva Extrativista Lago do Cuniã
Roraima	27. Parque Nacional do Viruá 28. Estação Ecológica de Caracarái 29. Parque Nacional do Monte Roraima
Tocantins	30. Parque Estadual do Cantão 31. Parque Nacional do Araguaia 32. Parque Estadual do Jalapão 33. Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba

Quadro 21. Unidades de Conservação Selecionadas pelo Proecotur.

Organização: Carolina Todesco.

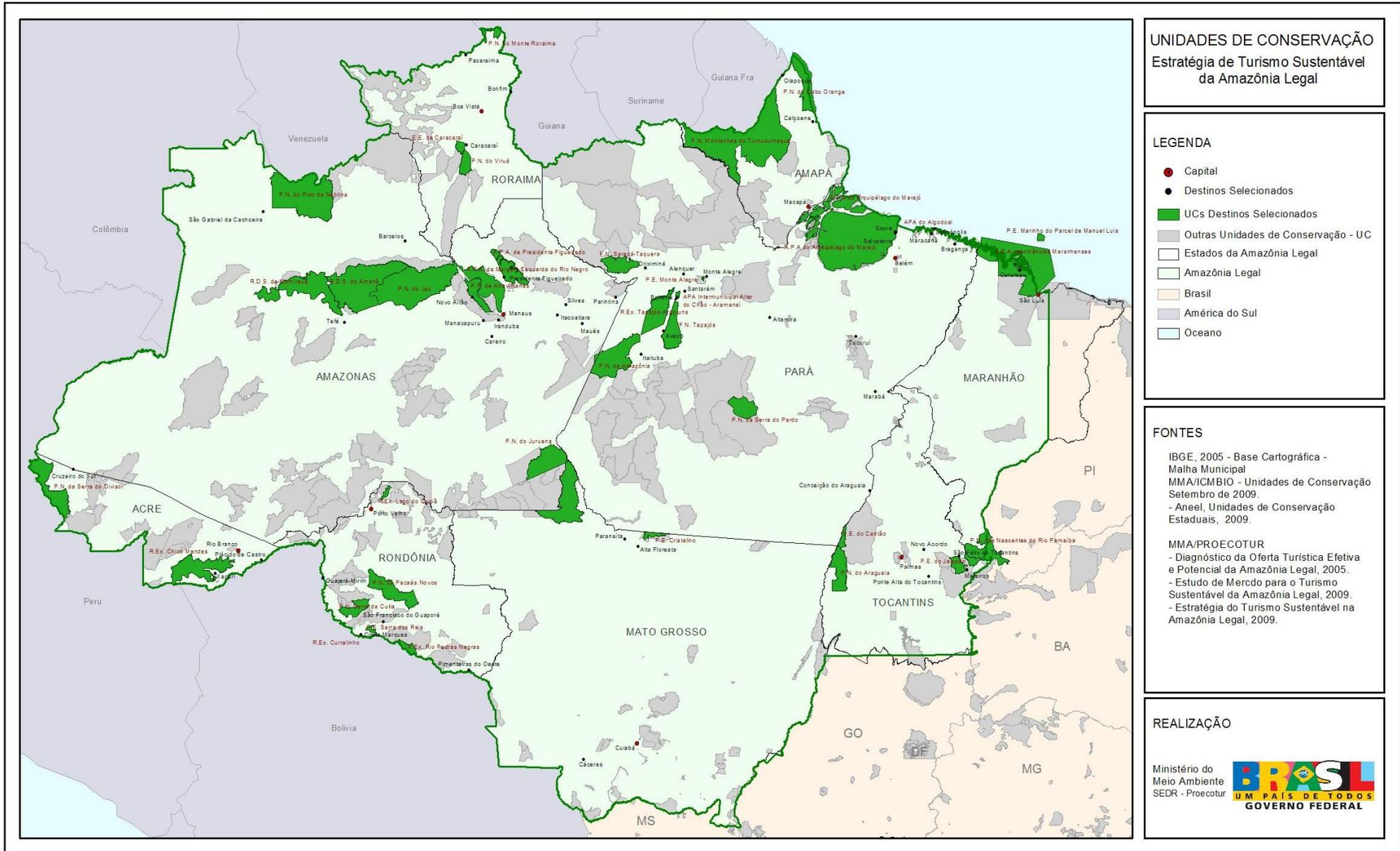


Figura 9. Unidades de Conservação Seleccionadas pelo Proecotur.

No entanto, como coloca Irving (2003), a questão relacionada às áreas protegidas e sua utilização para o ecoturismo é muito mais complexa do que tende a indicar, pois envolve não apenas aspectos quantitativos ligados ao planejamento e gestão de UCs, mas, principalmente, conflitos gerados por este processo.

Nesse contexto, problemas emergenciais a serem equacionados se referem à carência de dados técnicos sobre as áreas, inexistência de Planos de Manejo atualizados, limitação em termos de infraestrutura adequada, deficiência na capacitação de pessoal qualificado para o engajamento em projetos ecoturísticos, modelos de gestão arcaicos e centralizadores, dificuldade na identificação e fomento de mercados seletivos, metodologias pouco eficientes para o engajamento dos atores sociais locais ao processo, inúmeras pendências e conflitos fundiários, modelos fragmentados de atuação interinstitucional e intersetorial e, a quase inexistência de um arcabouço de parâmetros e indicadores de qualidade ambiental e social para o setor. (IRVING, 2003, p. 120)

Dentre todas as questões expostas por Irving, pode-se dizer que “metodologias pouco eficientes para o engajamento dos atores sociais locais ao processo” parece ser um dos problemas que dificilmente será sanado com o modelo de terceirização da produção da política.

Como o processo de planejamento das áreas selecionadas é delegado às empresas de consultoria, a consulta aos atores sociais locais é comumente tratada apenas como uma tarefa integrante de uma das fases de elaboração dos planos, para as quais geralmente são estabelecidos curtíssimos prazos de execução. Desta forma, a participação da sociedade no planejamento das ações do Estado em seu território se resume a escassas “oficinas participativas” (em média de uma a duas, com duração de três a quatro horas) executadas pelas empresas de consultoria.

A comunidade local é posta, por fim, nos planos de turismo como público alvo de cursos de capacitação e/ou de conscientização da importância do turismo, como mostra o documento final do Proecotur, “Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Legal Brasileira”, elaborado pela FGV:

Entre os aspectos de destaque na construção dessa Estratégia estão a busca pelo alinhamento entre oferta e demanda turística para compreensão dos destinos e localidades mais competitivas, implicando: ordenamento territorial e o uso sustentável do patrimônio de interesse turístico, implantação da infraestrutura básica e de apoio ao turismo, fortalecimento das instâncias governamentais da atividade, capacitação das comunidades tradicionais e locais,

estratégias de promoção e *marketing* adequadas ao perfil da região e, principalmente, fomento ao uso de tecnologias ambientais para viabilizar negócios sustentáveis, monitorar e controlar impactos socioambientais potenciais da atividade turística. (MMA, 2009b, p. 8)

Na Fase I do Proecotur foram contratadas empresas de consultoria para realizar 26 “oficinas de sensibilização” nos nove estados da Amazônia Legal, entre 2000 e 2003, e 45 cursos de capacitação em ecoturismo, envolvendo 1.241 pessoas, nos seguintes temas: qualidade no atendimento aos visitantes; planejamento e gestão de empreendimentos ecoturísticos; e condução de visitantes.

Para encerrar a fase de planejamento do Proecotur, a FGV, no documento “Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Legal Brasileira” traz uma nova seleção dos destinos prioritários para os investimentos, já não mais abarcando os 157 municípios inclusos inicialmente no Programa.

Partindo de uma análise dos estágios de desenvolvimento do turismo nos municípios da região, a empresa de consultoria, conforme Figura 10, identifica três estágios: I estágio avançado; II estágio intermediário, III estágio inicial, em que 4 municípios são classificados no estágio I, 12 classificados no estágio II e 41 no estágio III.

Entre os destinos classificados na categoria I estão as capitais Manaus, Belém, São Luís e Cuiabá, relativamente consolidados no mercado do turismo e que, conforme as diretrizes do Programa devem ter prioridade quanto aos investimentos em infraestrutura básica e turística, já que são os principais centros de atração e de recepção macrorregional.

Como destinos classificados na categoria II, com estágio de desenvolvimento turístico intermediário, estão as demais capitais, além de Presidente Figueiredo e Parintins, no Amazonas, Santarém, Soure e Salinópolis, no Pará, e Alta Floresta e Cáceres, no Mato Grosso, que conforme MMA (2009b, p. 108):

esses destinos têm condições favoráveis de acesso, razoável infraestrutura turística e posição geográfica estratégica também capaz de influenciar fluxos turísticos, ou têm vantagens comparativas para composição de roteiros regionais, dispendo, portanto, da melhor infraestrutura para a atração e indução do fluxo regional.

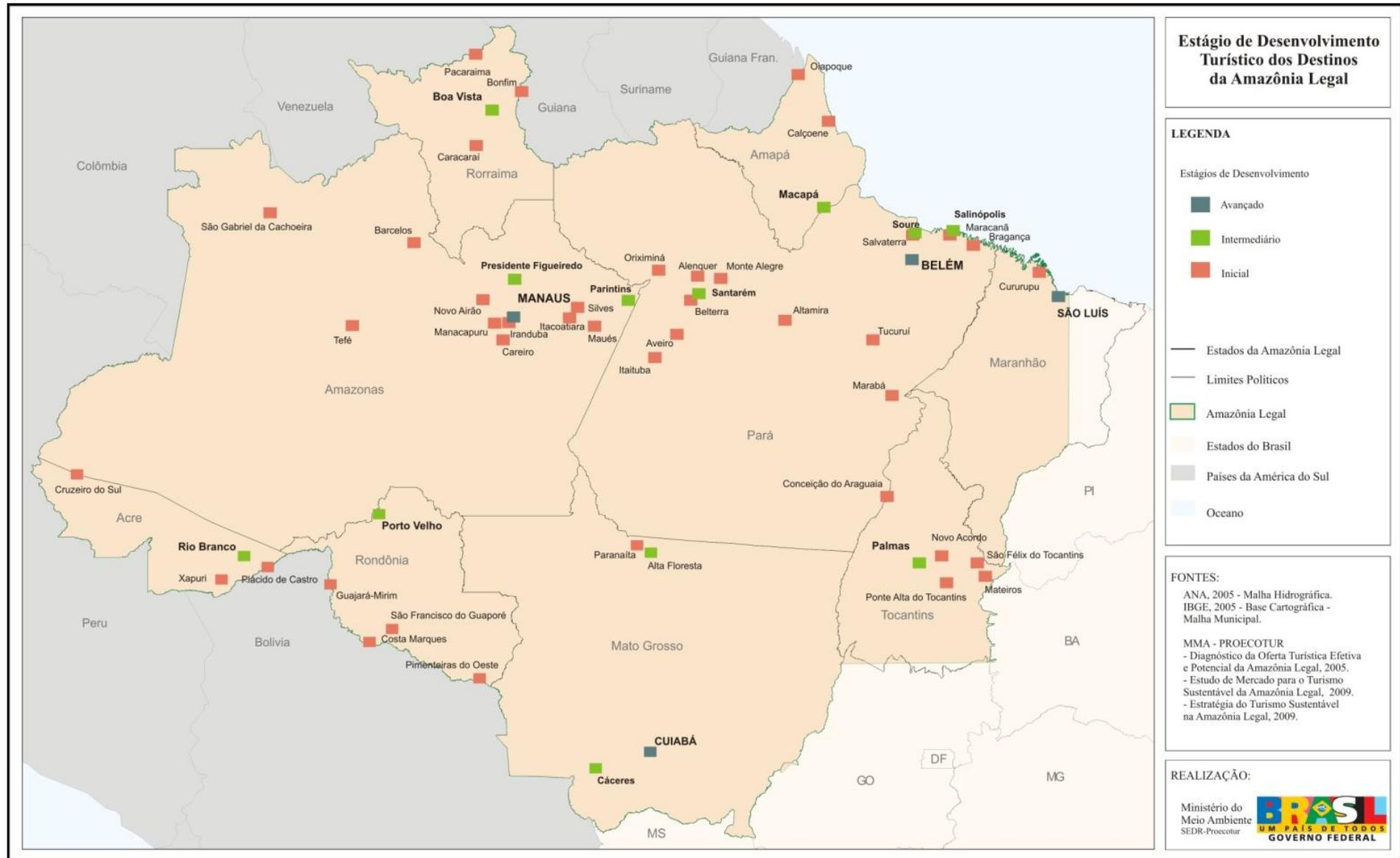


Figura 10. Estágio de Desenvolvimento Turístico dos Destinos da Amazônia Legal.

Desta forma, os destinos em estágio intermediário devem, de acordo com as diretrizes do Programa, privilegiar a elaboração de produtos turísticos aliados a uma estratégia de promoção turística e implementar um plano de investimentos em infraestrutura básica e turística.

Os destinos em estágio incipiente de desenvolvimento turístico, apesar de não serem eleitos como destinos prioritários do Programa, são reconhecidos como aqueles com maiores necessidades de investimentos, principalmente em infraestrutura de acesso, infraestrutura básica, turística e de promoção, para dotá-los de capacidade de atração de fluxos turísticos.

Assim, de maneira pouco coerente com a seleção inicial por polos, a conclusão dos Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Legal Brasileira, que marca o encerramento da Fase I do Proecotur, traz as estratégias de investimento a partir de uma análise por município e reduz de 157 para 57 os municípios-alvo dos investimentos da Fase II do Programa.

Desta forma, o Proecotur encerra, em 2010, sua fase de planejamento após 10 anos do seu início. De acordo com o relatório de avaliação do MMA (2009a), várias foram as dificuldades de ordem interna e externa que impediram que a mesma fosse cumprida no prazo inicialmente previsto; entre essas dificuldades destacam-se “resistências ou obstáculos políticos-institucionais, o não envolvimento de todos os atores, na medida necessária para que ocorresse um forte movimento no setor turístico, o que se verificou especialmente quanto aos integrantes do chamado *trade* turístico e mesmo dos poderes executivos de alguns estados”.

O não envolvimento dos atores do chamado *trade* turístico no Programa constitui fato relevante. A ausência desses atores na arena política do Proecotur pode estar relacionada à promoção do turismo em áreas naturais, ou mais especificamente em unidades de conservação, não despertar o interesse de grandes agentes do mercado, visto que essa modalidade normalmente prega a indução de fluxos moderados e controlados de turistas, o envolvimento e a inclusão dos interesses das comunidades locais e a produção de baixo impacto ambiental, com infraestruturas mais modestas e condizentes aos “paradigmas do ecoturismo”.

Nesse sentido, é perceptível a diferença entre a arena política do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), criado em 1991 pela Sudene e EMBRATUR e posteriormente gerenciado pelo Ministério do Turismo, e do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur) gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente.

Enquanto o Prodetur-NE convergiu com interesses de atores hegemônicos¹⁴⁶ ao investir milhões de dólares em extensas rodovias, projetos de urbanização de praias, construção e ampliação de aeroportos, visando um aumento exponencial dos fluxos turísticos, o Proecotur, pelo seu perfil, agregou os agentes da burocracia político-administrativa do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos oficiais de turismo, os quais atualmente, em sua maioria, já nem se encontram nesses órgãos.

Talvez a pressão dos agentes do mercado pudesse surgir na segunda fase do Proecotur, em que se previa o investimento de US\$ 200 milhões distribuídos nos 15 polos de ecoturismo. Entretanto, o formato com que o Proecotur foi concebido gerou inclusive conflitos interinstitucionais entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo, visto que são dois ministérios com posicionamentos diferentes frente ao desenvolvimento do turismo no território nacional.

A concepção do turismo como instrumento de geração de emprego e renda e desenvolvimento econômico vigora na própria concepção do Ministério do Turismo, que teve por muito tempo como carro chefe o Prodetur-NE. Já o Ministério do Meio Ambiente se preocupou, desde o início, em diferenciar ao máximo as diretrizes do Proecotur do Prodetur-NE, como bem afirma em entrevista o coordenador geral do Programa:

“Com a criação do Ministério do Turismo, a coordenação do Proecotur não abriu mão do Programa por receio dos encaminhamentos e direção que o Ministério do Turismo poderia dar ao Programa, tendo em vista os desdobramentos e o impacto ambiental do Prodetur no Nordeste. Queríamos assegurar as

¹⁴⁶ “O processo de apropriação e consumo de espaços pelo turismo no litoral do Nordeste, trazido pelas políticas regionais para a atividade, resulta, em ambos os casos (megaprojetos de área expandida e de área restrita), da convergência – no espaço e no tempo – de interesses de diferentes atores hegemônicos, como poderes públicos, nas suas diferentes escalas, e empreendedores do ramo da construção civil e do turismo”. (CRUZ, 2001, p.138)

preocupações ambientais do desenvolvimento do turismo na Amazônia, garantir isso dentro do Proecotur.¹⁴⁷

Em junho de 2010, a estrutura do Proecotur dentro do Ministério do Meio Ambiente estava praticamente toda desfeita e a equipe restante desacreditada na continuidade do Programa no Ministério do Turismo, visto que esse ministério não prioriza o Programa em questão e tampouco da Amazônia Legal. Exemplo disso é o desinteresse pelo acervo de documentos elaborados na Fase I do Proecotur, abrigados no MMA sem destino definido.

Outro indício da falta de interesse do Ministério do Turismo pela Amazônia Legal é o direcionamento de seu orçamento. Ao analisarmos a execução orçamentária do MTur desde sua criação, em 2003, até 2011 verifica-se que a Amazônia Legal captou, em nove anos, 6,51% do orçamento do referido Ministério (Tabela 21 e Gráfico 15).

Tabela 21. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Amazônia Legal e Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).

Região	Orçamento (R\$)	(%)
Nacional	7.330.010.898,42	56,30%
Nordeste*	2.639.572.022,45	20,27%
Sudeste	1.208.818.553,09	9,28%
<i>Amazônia Legal</i>	<i>848.178.029,85</i>	<i>6,51%</i>
Sul	609.118.609,48	4,68%
Centro-Oeste**	381.491.890,21	2,93%
Exterior	2.678.925,39	0,02%
Total	13.019.868.928,89	100,0%

* Sem os dados referentes ao estado do Maranhão.

** Sem os dados referentes ao estado de Mato Grosso.

Fonte: Senado Federal, Orçamento da União - Balanço Orçamentário do Ministério do Turismo de 2003 a 2011.

Organização: Carolina Todesco.

¹⁴⁷ Entrevista com Sr. Allan Milhomens, Coordenador Geral do Proecotur, realizada no MMA, em Brasília, no dia 01/07/2010.

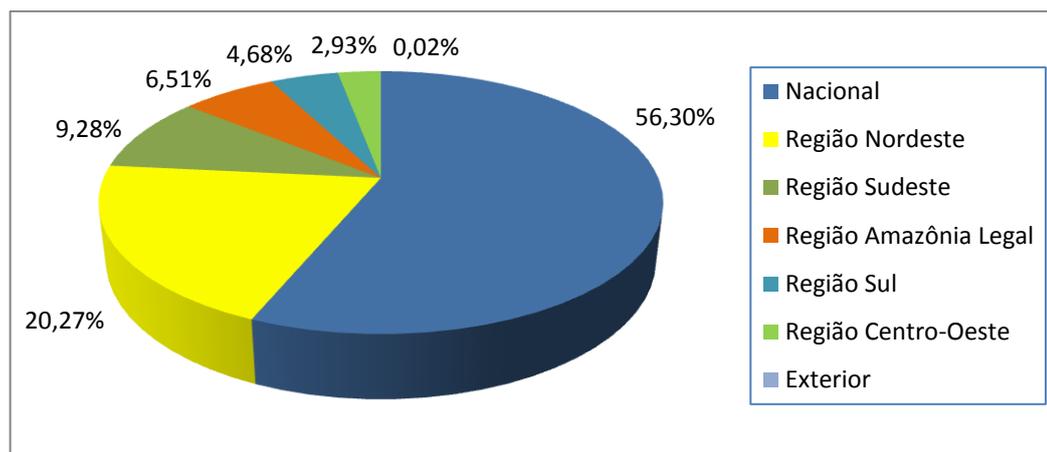


Gráfico 15. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Amazônia Legal e Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).

Os dados dos estados do Maranhão e de Mato Grosso estão contabilizados na região da Amazônia Legal e não, respectivamente, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Fonte: Senado Federal, Orçamento da União - Balanço Orçamentário do Ministério do Turismo de 2003 a 2011.

Organização: Carolina Todesco.

A posição marginal da região nos investimentos do MTur fica mais acentuada se desconsiderarmos os estados do Maranhão e de Mato Grosso, os quais recebem investimentos de programas que abrangem a região Nordeste e Centro-Oeste respectivamente. Desta forma, verificamos que a região Norte é a região brasileira que apreendeu a menor parcela do orçamento do MTur (3,78%), como exposto na Tabela 22 e Gráfico 16.

Tabela 22. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo: Macrorregiões (Total de 2003 a 2011).

Região	Orçamento (R\$)	(%)
Nacional	7.330.010.898,42	56,30%
Nordeste	2.831.228.811,19	21,75%
Sudeste	1.208.818.553,09	9,28%
Sul	609.118.609,48	4,68%
Centro-Oeste	546.372.943,46	4,20%
Norte	491.640.187,86	3,78%
Exterior	2.678.925,39	0,02%
Total	13.019.868.928,89	100,0%

Fonte: Senado Federal, Orçamento da União - Balanço Orçamentário do Ministério do Turismo de 2003 a 2011.

Organização: Carolina Todesco.

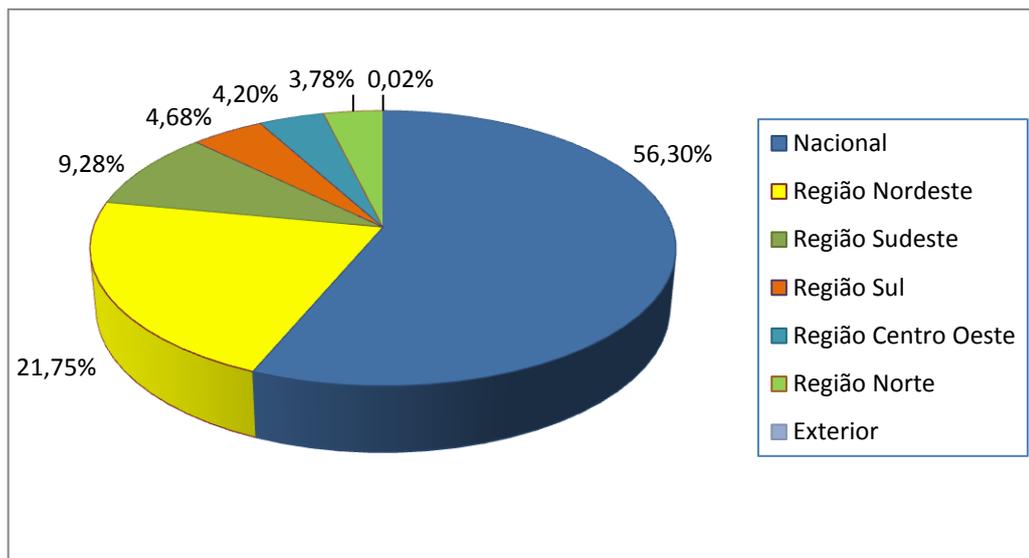


Gráfico 16. Execução Orçamentária do Ministério do Turismo por Macroregião (Total de 2003 a 2011).

Fonte: Senado Federal, Orçamento da União - Balanço Orçamentário do Ministério do Turismo de 2003 a 2011.
Organização: Carolina Todesco.

Para agravar a continuidade do Proecotur, o governo federal, que no início se colocava como o responsável pelo empréstimo de US\$200 milhões para a Fase II, posicionou-se contrário à liberação dos recursos¹⁴⁸, em 2010, ao considerar que a implementação do Programa deveria ser de responsabilidade dos governos dos estados amazônicos, a depender respectivamente da capacidade financeira e da prioridade que atribuem ao setor.

Segundo o MTur, o Proecotur foi incluído no atual Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional); mas, na realidade, o que se nota é que o Proecotur foi descartado da agenda política do referido ministério. Desfecho nada glorioso para uma política que foi posta pelo governo federal como capaz de induzir o desenvolvimento social aliado à preservação ambiental na Amazônia Legal.

No Prodetur Nacional não foram todos os estados que se candidataram aos empréstimos internacionais junto ao BID ou à Corporação Andina de Fomento (CAF)

¹⁴⁸ Foi realizada, em 21 e 22 de junho de 2010, na cidade de Manaus, uma reunião para apresentar os resultados dos estudos da Fase I do Proecotur, especialmente o documento “Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal”, com a presença de representantes dos núcleos de gerenciamento do programa dos estados da Amazônia Legal, técnicos do MTur e MMA, representantes do *trade turístico* e de organizações da sociedade civil. Nesta reunião também foi oficialmente comunicado que o governo federal não pretendia realizar empréstimos junto aos bancos de fomento, para executar a Fase II do Proecotur, sendo estes de responsabilidade dos governos estaduais e municipais.

para investir na área do turismo. Os governos adeptos ao Programa que tiveram seus pedidos de empréstimo aprovados pela Comissão de Financiamentos Externos foram os governos dos estados do Pará, do Tocantins e do Maranhão e os governos municipais de Manaus e de Belém.

Tabela 23. Estimativa dos Investimentos do Prodetur Nacional nos Estados e Municípios da Amazônia Legal (em US\$).

Estado/Município	BID	CAF	Contra Partida do Estado/Município	Total
Governo do Estado do Maranhão		24.000.000,00	16.000.000,00	40.000.000,00
Governo do Estado do Pará	26.400.000,00		17.600.000,00	44.000.000,00
Governo do Estado do Tocantins		72.000.000,00	48.000.000,00	120.000.000,00
Governo do Município de Belém	35.000.000,00		35.000.000,00	70.000.000,00
Governo do Município de Manaus		21.512.846,00	21.649.522,00	43.162.328,00
TOTAL	61.400.000,00	117.512.846,00	138.249.522,00	317.162.368,00

Fonte: Carta-Consulta para apresentação à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) coletadas nos respectivos OOTs dos Estados da Amazônia Legal de set. a dez. de 2011.
Organização: Carolina Todesco.

Para a execução do Prodetur Nacional, os planos elaborados na Fase I do Proecotur foram praticamente desconsiderados, e uma nova produção de planos de turismo (com o nome de Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDTIS) foi iniciada, com a contratação de empresas de consultoria, as quais são as maiores beneficiadas com as desarticulações e fragilidades institucionais do Estado.

Estado	Planos	Empresa de Consultoria Contratada	Cidade da Sede e Filiais da Empresa	Valor (R\$)
Maranhão	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Maranhão	Chias Marketing	Barcelona (Espanha) São Paulo	248.572,40
Pará	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável dos Polos Belém, Tapajós e Marajó	Expansão Gestão em Educação e Eventos	Fortaleza	479.094,93
Tocantins	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Tocantins dos Polos Jalapão, Cantão, Palmas e Entorno e Serras Gerais	Indústrias Criativas Estratégicas e Projetos Ltda.	São Paulo	402.522,34

Quadro 22. Planos Elaborados no Âmbito do Prodetur Nacional dos Governos Estaduais da Amazônia Legal.

Organização: Carolina Todesco.

Desta forma, os estados que pleitearam recursos externos, a partir de 2008 pelo Prodetur Nacional, iniciaram um novo ciclo de produção de planos de turismo para a região pelo mecanismo da terceirização.

5.1A Amazônia Legal no Mercado do Turismo Nacional e Internacional

À medida que as políticas públicas de turismo não são implementadas ou são parcialmente implementadas, ou seja, a partir de certa inação do Estado - que por si só configura-se como uma ação política, considerando que política pública “é tudo o que o governo decide fazer ou não” (DYE, 1984), a Amazônia Legal mantém sua posição historicamente marginal e periférica na geografia dos fluxos turísticos nacionais e internacionais.

Apesar da suposta “vocação natural” e do reconhecido potencial turístico da Amazônia Legal tão alardeado pelos conteúdos das políticas, o (eco)turismo, desde o primeiro plano de turismo de 1978 até a atualidade, não se converteu, para grande parte dos espaços selecionados, numa alternativa econômica significativa para as comunidades locais, como também não apresentou resultados expressivos no auxílio   preserva o dos ambientes naturais¹⁴⁹.

Isto não significa que não esteja em curso um processo de produ o do espaço regional amazônico pelo turismo. Na realidade, o que se revela   que a sele o dos espaços pelo turismo e a forma como ele vem se realizando no território amazônico não estão sendo conduzidos pelas a es dos ineficientes órgãos públicos responsáveis pela pasta do turismo, como também não estão exatamente nas mãos dos agentes sociais do território em questão. Até porque, conforme Cruz (2006, p. 338), “tornar-se um destino turístico nacional e internacionalmente conhecido é resultado de um feixe de a es e rela es, fatores endógenos e exógenos cujo comando, no mais das vezes, não pertence ao lugar receptor desses fluxos”.

Mas se por um lado, o Estado brasileiro não se mostra eficiente e preparado para conduzir e implementar políticas públicas direcionadas à promo o de um

¹⁴⁹ A pesquisa, por exemplo, de Costa Novo, intitulada “Turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus”, realizada em 2011, em 15 comunidades tradicionais localizadas, em sua maioria, em unidades de conserva o, nos municípios de Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva (municípios que compõem o Polo Amazonas do Proecotur) demonstra que mesmo as comunidades que têm o interesse em promover a atividade turística em seus respectivos territórios, o turismo ainda não se configurou numa atividade relevante para essas comunidades.

turismo estruturado sob princípios sociais e ambientais na Amazônia Legal, por outro, os objetos técnicos implantados com vistas a aumentar a fluidez territorial a serviço da produção e circulação, acabam sendo cooptados pela prática do turismo, promovido pelos agentes do mercado atentos às oportunidades de negócios oferecidas pelos lugares (os cruzeiros internacionais são um exemplo disso).

Cabe destacar que no atual período técnico-científico-informacional, a Amazônia Legal apresenta extensas zonas de rarefação e espaços de lentidão, onde reina o tempo ritmado pelas comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas, caboclas e extrativistas, bem como sobressaem espaços luminosos¹⁵⁰, os quais, segundo Santos e Silveira (2004, p. 264), abrigam uma consistência técnica e política e, por isso mesmo, são mais suscetíveis a participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses dos agentes hegemônicos da economia. Tais espaços estão, segundo os autores, mais sujeitos a ações pontuais, precisas e pragmáticas, que se utilizam da instalação de próteses no espaço para explorar/expropriar os recursos naturais amazônicos, incluindo-se aqui a atividade econômica do turismo.

Pode-se afirmar que essas próteses, no caso do turismo, são referentes, especialmente, às infraestruturas de acesso, hospedagem, alimentação e recreação, tais como aeroportos, rodovias, portos, hotéis, restaurantes, parques, museus, teatros, entre tantos outros, que não funcionam de forma isolada no espaço, são coordenados por ações que os promovem, os valorizam, os regulam e os funcionalizam, posto que a “criação de fixos leva ao surgimento de fluxos que, por sua vez, exigem fixos para balizar o seu próprio movimento” (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 167).

Como objetos e ações a serviço do turismo (direta ou indiretamente) não estão distribuídos de forma homogênea no espaço, sua densidade no território é uma variável capaz de indicar os espaços consumidos, como também produzidos, pelo e para o turismo, e evidenciar os espaços não-turísticos, ou seja, aqueles não apropriados pela atividade.

¹⁵⁰ Convém evidenciar que Santos e Silveira (2004) declaram que essa denominação não pode ser utilizada de forma acrítica, pois corre o risco de corroborar com uma visão preconceituosa da organização do espaço, ao atribuir qualificação valorativa a uma característica que interessa apenas a um grupo limitado de atores.

O exame do território, como afirmam Santos e Silveira (2004, p. 260), permite identificar as densidades das coisas naturais e das coisas artificiais, ou seja, o território revela as diferenças de densidades quanto às coisas e aos homens e quanto ao movimento das coisas e dos homens, em qualquer momento da história.

Uma das características do presente período histórico, como colocam os autores supracitados, é justamente a necessidade de criar, em toda parte, condições para maior circulação dos homens, dos produtos, das mercadorias, do dinheiro, da informação, das ordens etc., ampliando a fluidez do território, possibilitada pela criação e aperfeiçoamento dos sistemas de engenharia que facilitam o movimento.

A produção da fluidez, entretanto, se dá num processo “de conflitos e cooperações, acordos e negociações, sempre provisórios, entre o Estado e as empresas, na construção e operação de grandes sistemas técnicos” (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 175). Nesse processo, pode-se identificar a produção de uma fluidez virtual e uma fluidez efetiva do território, sendo a primeira dada em função da presença dos sistemas de engenharia e a segunda pelo uso desses sistemas.

Desta forma, realizamos uma breve análise da fluidez do território amazônico para nos auxiliar na compreensão da atual posição desta região no mercado nacional e internacional do turismo. Além disso, recorreremos aos indicadores básicos de volume e direção dos fluxos turísticos, afinal apesar de óbvio, convém lembrar que não há turismo, nem “territórios turísticos”, sem turistas (KNAFOU, 2001). A dificuldade nesse caso esteve em obter dados satisfatórios sobre o volume, perfil e destino dos fluxos turísticos no território amazônico, devida às fragilidades dos procedimentos metodológicos, à escassa produção e ao baixo investimento em pesquisas na área. Há também que se registrar que não é incomum o acesso de turistas a lugares não identificados pelas pesquisas, promovido por empresas privadas, organizações não governamentais nacionais e internacionais e organizações de base comunitária, que em relações de poder desigual, participam do processo de valorização e mercantilização do espaço para o turismo.

Sistemas de Engenharia e Fluxos na Amazônia

Atualmente, no Brasil, dos 67 aeroportos administrados pela Infraero que recebem voos regulares autorizados pela Agência Nacional de Aviação Civil

(ANAC)¹⁵¹, 18 aeroportos (27%) localizam-se na Amazônia Legal.

Com base em dados da Infraero¹⁵², tem-se que dos 56 milhões de passageiros desembarcados no Brasil, em 2009, em voos nacionais, a Amazônia Legal recebeu 4,8 milhões, ou seja, o equivalente a 8,73% do fluxo total. E dos 6,5 milhões de passageiros desembarcados em voos internacionais no país, a Amazônia Legal captou 94 mil, ou seja, 1,46% do total.

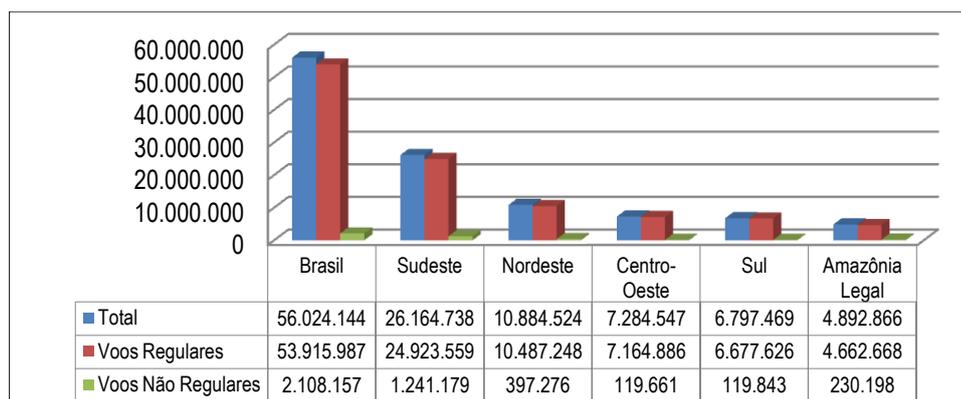


Gráfico 17. Número de Passageiros Desembarcados em Voos Nacionais (2009).

Obs.: Os dados incluem passageiros residentes e não residentes no Brasil; Dados do Maranhão e de Mato Grosso estão contabilizados na Amazônia Legal e isentos da região Nordeste e Centro-Oeste respectivamente. Fonte: Infraero, 2009.
Organização: Carolina Todesco.

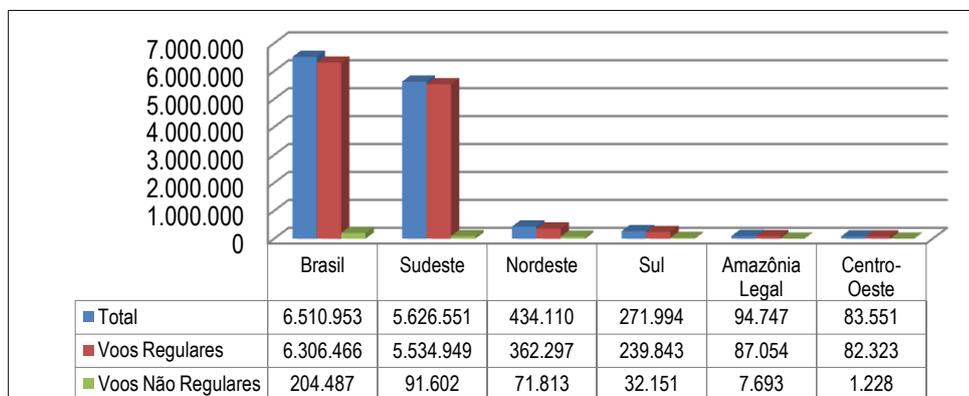


Gráfico 18. Número de Passageiros Desembarcados em Voos Internacionais (2009).

Obs.: Os dados incluem passageiros residentes e não residentes no Brasil; Dados do Maranhão e de Mato Grosso estão contabilizados na Amazônia Legal e isentos da região Nordeste e Centro-Oeste respectivamente. Fonte: Infraero, 2009.
Organização: Carolina Todesco.

¹⁵¹ Autarquia criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que tem como principais atribuições: outorgar e regular concessões de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; e reprimir e sancionar infrações quanto ao direito dos usuários.

¹⁵² Disponível em:

<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/desembarques_domestico/>. Acesso em: mar. 2011.

O Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus (AM) é, de acordo com a Infraero, o “portal de entrada para a Amazônia brasileira”, com o maior fluxo da região, atingindo, em 2009, 2,3 milhões de passageiros, contabilizando embarque e desembarque de voos nacionais e internacionais. Em segundo lugar está o Aeroporto Internacional de Belém, que contabilizou 2,2 milhões de passageiros no mesmo ano e, em terceiro lugar, o Aeroporto Internacional de Cuiabá com 1,6 milhão de passageiros (Tabela 24).

Tabela 24. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos da Amazônia Legal Administrados pela Infraero (2009).

Aeroporto	Nacional	Internacional	Total
Manaus (AM)	2.149.657	150.365	2.300.022
Belém (PA)	2.167.981	35.672	2.203.653
Cuiabá (MT)	1.670.744	960	1.671.704
São Luis (MA)	984.645	111	984.756
Porto Velho (RO)	561.180	151	561.331
Macapá (AP)	468.382	1.454	469.836
Santarém (PA)	364.615	0	364.615
Rio Branco (AC)	323.114	0	323.114
Palmas (TO)	298.479	5	298.484
Marabá (PA)	243.092	2	243.094
Imperatriz (MA)	195.181	0	195.181
Boa Vista (RR)	187.080	3.389	190.469
Cruzeiro do Sul (AC)	95.942	836	96.778
Altamira (PA)	70.175	0	70.175
Carajás (PA)	39.609	0	39.609
Tabatinga (AM)	35.798	8	35.806
Protásio de Oliveira/Belém (PA)	25.078	0	25.078
Tefé (AM)	20.462	0	20.462
Amazônia Legal	9.901.214	192.953	10.094.167
Amazônia Legal (%)	98,1%	1,9%	100%

Obs.: Os dados incluem passageiros residentes e não residentes no Brasil. São contabilizado passageiros em conexão. Militares não são contabilizados.

Fonte: Infraero, Estatísticas, 2009.

Organização: Carolina Todesco.

A proeminência de Manaus, no fluxo de passageiros, neste caso, explica-se, por um conjunto de fatores: a presença da Zona Franca e do Polo Industrial que conta atualmente com cerca de 400 empresas; a localização da capital no meio das rotas de voos entre a Região Concentrada (Sudeste e o Sul do Brasil) e os Estados Unidos, configurando-se num importante ponto de conexão; e por deter, entre as capitais da região, o maior número de rotas de voos internacionais, nacionais e

regionais regulares diretos¹⁵³.

As rotas de voos internacionais diretos (sem escalas e conexões) para a Amazônia Legal representam 3,04% das rotas de voos internacionais realizadas no Brasil. A região também capta uma baixa porcentagem de rotas nacionais (12,64%), porém, concentra uma porcentagem significativa de rotas regionais (27,28%), evidenciando a importância do transporte aéreo para conectar pontos intrarregionais na Amazônia Legal (ANAC, HOTRAN¹⁵⁴, março 2011).

Dos voos regulares internacionais diretos para a Amazônia Legal, operados por uma companhia aérea brasileira (TAM) e quatro estrangeiras (Air Caraibes, Surinam, META e Copa), destacam-se os voos de Miami-Manaus, todos os dias da semana, assim como os voos Panamá-Manaus, que comumente desembarcam passageiros procedentes dos EUA que realizam conexão no Panamá.

Origem	Destino	Cia Aérea	N. de Voos/Semana	N. de Assentos/Voo
Belém	Caiena (Guiana Francesa)	AIR CARAIBES	2	100
Caiena (Guiana Francesa)	Belém	AIR CARAIBES	2	100
Belém	Paramaribo (Suriname)	META	2	30
Paramaribo (Suriname)	Belém	META	2	30
Belém	Paramaribo (Suriname)	SURINAM	3	126
Paramaribo (Suriname)	Belém	SURINAM	3	126
Boa Vista	Georgetown (Guiana)	META	2	30
Georgetown (Guiana)	Boa Vista	META	2	30
Caiena (Guiana Francesa)	Macapá	AIR CARAIBES	1	100
Macapá	Caiena (Guiana Francesa)	AIR CARAIBES	1	100
Manaus (Amazonas)	Miami (EUA)	TAM	7	205
Miami (EUA)	Manaus	TAM	7	205
Manaus	Panamá (Panamá)	COPA	7	94
Panamá (Panamá)	Manaus	COPA	7	94

Quadro 23. Rota dos Voos Internacionais Regulares Diretos para a Amazônia Legal (2011).

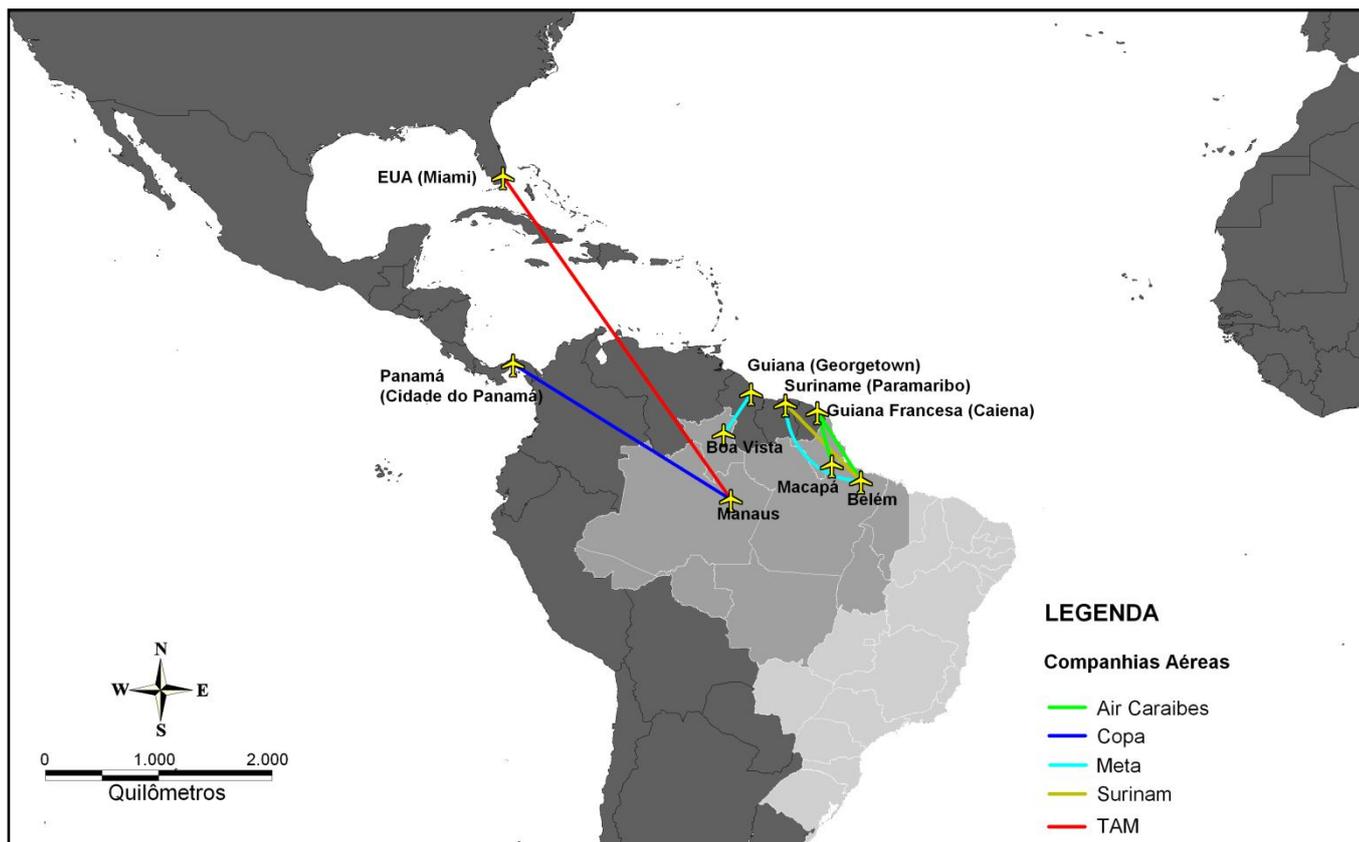
Obs.: Não estão contabilizados os voos cargueiros internacionais.

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.

Organização: Carolina Todesco.

¹⁵³ Conforme Planilha dos Horários do Transporte (HOTRAN) da ANAC disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/hotran/>>. Acesso em: mar. 2011.

¹⁵⁴ Planilha dos Horários do Transporte (HOTRAN) da ANAC disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/hotran/>>. Acesso em: mar. 2011.



Mapa 7. Rota dos Voos Internacionais Regulares Diretos para a Amazônia Legal (2011).

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.
Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

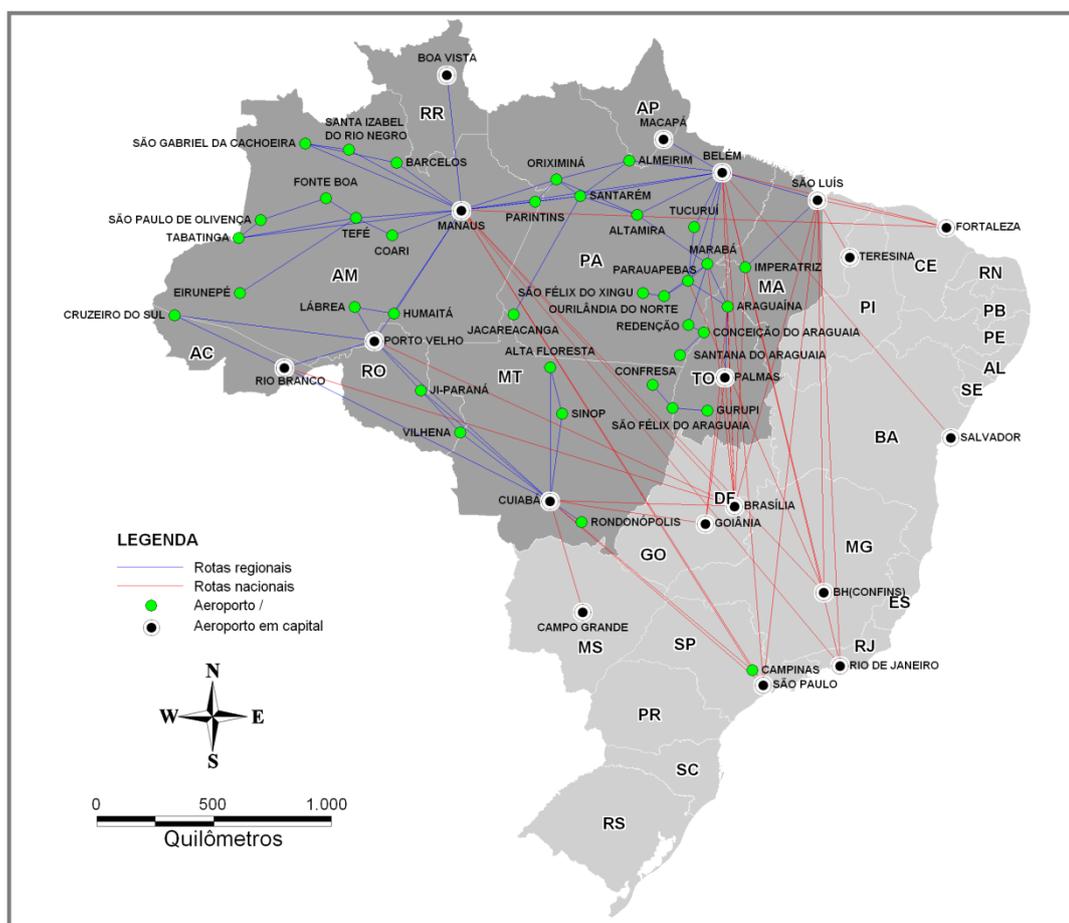
Os demais voos internacionais são entre países sul-americanos limítrofes dos estados situados ao norte da Amazônia Legal e as capitais Belém, Boa Vista e Macapá, sendo as rotas compostas por dois voos semanais Guiana Francesa-Belém e um voo semanal Guiana Francesa-Macapá; dois voos semanais Guiana-Boa Vista; e três voos semanais Suriname-Belém.

A região recebe, portanto, um voo direto da América do Norte, um voo direto da América Central, três voos diretos de países da América do Sul, e não é servida por nenhum voo direto procedente de países da Europa, Ásia, África e Oceania.

De acordo com os Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira (MMA, 2009b), essa situação de escassez de voos internacionais regulares diretos, somada às longas distâncias dos principais países emissores de turistas, reduz fortemente a competitividade turística internacional da Amazônia Legal. A criação de novas rotas depende, por sua vez, da existência de uma demanda real ou potencial de passageiros, fato, ao que parece, não reconhecido pelas companhias aéreas de um modo geral.

O acesso aéreo para a Amazônia Legal a partir dos demais estados do Brasil também apresenta restrições. Há voos regulares diretos partindo de São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Goiânia, Salvador, Fortaleza e Teresina; no entanto, os destinos dos voos são limitados (Mapa 8, Quadro 24).

As capitais Belém, Manaus, São Luis e Cuiabá estão entre as cidades melhor interligadas às demais cidades do país, pelo acesso aéreo direto, e são as que apresentam o maior volume de passageiros em seus respectivos aeroportos. A situação mais precária é a dos estados do Amapá e de Roraima que não recebem nenhum voo regular nacional, apenas voos procedentes da própria região amazônica (de Belém e Manaus). A capital do Tocantins é atendida por voo direto de Brasília e de Goiânia e as capitais dos estados do Acre e de Rondônia recebem voo direto apenas de Brasília.



Mapa 8. Rotas dos Voos Nacionais e Regionais Regulares Diretos na Amazônia Legal (2011).

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.
Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

O aeroporto de Brasília é o que atende o maior número de municípios da Amazônia Legal, constituindo-se num importante aeroporto de conexão para a região, principalmente para os passageiros de voos nacionais. Os aeroportos de São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza, por serem os principais portões de entrada do país e possuírem voos diretos para algumas cidades da Amazônia Legal (Manaus, Belém e São Luís), desempenham também o papel de aeroportos de conexão para os passageiros internacionais.

Origem	Destinos da Amazônia Legal
São Paulo	Manaus, Belém, São Luís e Cuiabá
Campinas (SP)	Manaus e Cuiabá
Rio de Janeiro	Manaus, Belém e São Luís
Brasília	Manaus, Belém, São Luís, Cuiabá, Palmas, Rio Branco, Porto Velho, Araguaína (TO), Marabá (PA) e Imperatriz (MA)
Belo Horizonte	Manaus, Belém, São Luís e Parauapebas (PA)
Goiânia	Cuiabá, Palmas e Araguaína (TO)
Fortaleza	Manaus, Belém e São Luís
Salvador	Belém
Campo Grande	Cuiabá
Teresina	São Luís

Quadro 24. Rota dos Voos Nacionais Regulares Diretos para Amazônia Legal (2011).

Fonte: ANAC, HOTRAN, atualizado em 07/03/2011.
Organização: Carolina Todesco.

Ainda com base nas rotas dos voos regulares, verifica-se que dos 771 municípios pertencentes à Amazônia Legal, 45 municípios, ou seja, 5,8% são atendidos por voos regionais regulares.

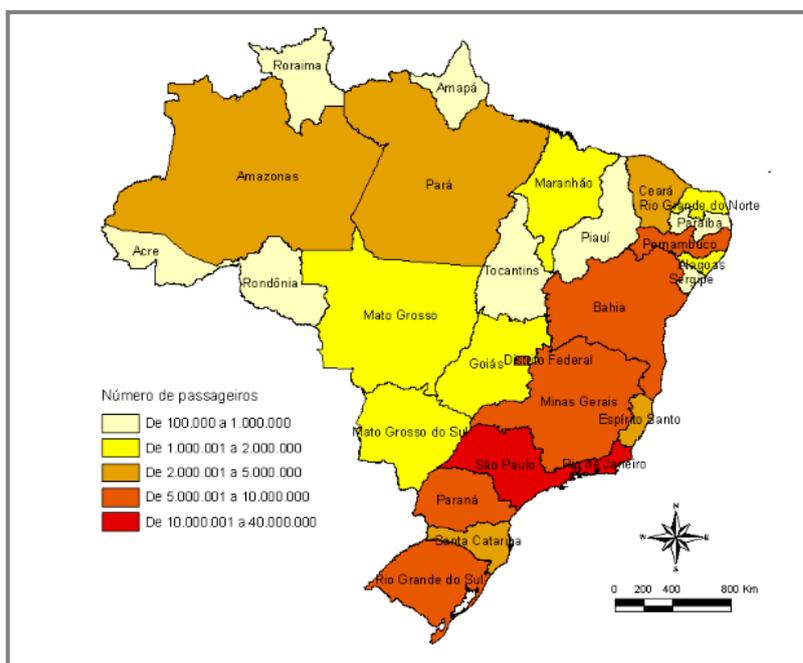
Os estados do Pará e do Amazonas são os que possuem o maior número de municípios atendidos por voos regionais regulares, 14 e 13 respectivamente. São também atendidos por voos regionais regulares 6 municípios do estado de Mato Grosso, 3 municípios do estado de Rondônia, 3 do estado do Tocantins, 2 municípios do estado do Acre e 2 do estado do Maranhão. O estado do Amapá e de Roraima tem somente suas capitais com uma rota de voo cada (Macapá-Belém e Boa Vista-Manaus).

Manaus e Belém configuram-se, portanto, como nós da rede de fluxos aéreos regionais, envolvendo recepção e distribuição de fluxos aéreos de passageiros, concentrando a maior disponibilidade de rotas nacionais, regionais e internacionais. Dentre as capitais, destaca-se o isolamento aéreo regional da capital do Tocantins, que não possui voo direto regular com outros aeroportos da Amazônia Legal, sendo

também a única capital que não dispõe de aeroporto internacional. As limitações de acesso aéreo também se apresentam elevadas para as capitais dos estados do Amapá, Roraima, Acre e Rondônia.

Na Amazônia, como destaca Santos e Silveira (2004, p. 170), “em virtude do menor desenvolvimento de estradas e ferrovias, das grandes distâncias e da natureza do seu isolamento, é o avião que permite boa parte dos intercâmbios, e ali a aviação regional ganha relevo”, mas, ressaltam os autores, “essa importância, numa região de baixas densidades demográficas¹⁵⁵, é dada muito mais pelo número de pontos interligados do que pela espessura dos fluxos”.

Desta forma, como podemos notar no Mapa 9, os estados do Acre, do Amapá, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins não só apresentam o menor fluxo de passageiros da região, como do Brasil. Os estados de Mato Grosso e do Maranhão estão abaixo da média nacional, e os estados do Pará e Amazonas recebem um fluxo equivalente aos dos estados do Espírito Santo, de Santa Catarina e do Ceará.



Mapa 9. Número de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos Administrados pela Infraero (2009).

Fonte: Infraero, 2009.

¹⁵⁵ Segundo o Censo do IBGE realizado em 2010, a densidade demográfica dos estados que compõem a Amazônia Legal foi, em média, de 4,8 hab/km², enquanto a média do Brasil foi de 22,4 hab/km².

São Paulo e Rio de Janeiro são os estados que detêm os aeroportos mais movimentados do país. Em 2009, somente o Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP) contabilizou 21,7 milhões de passageiros, o Aeroporto de Congonhas (SP), 13,7 milhões, e o Aeroporto Internacional do Galeão (RJ) apresentou um movimento de 11,8 milhões, cada um deles supera os 10 milhões de passageiros que embarcaram e desembarcaram nos 18 aeroportos administrados pela Infraero na Amazônia Legal¹⁵⁶. Dados que não surpreendem considerando que os “fluxos aéreos multiplicam-se com mais intensidade dentro da Região Concentrada, onde a divisão do trabalho é extrema” (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 168).

O uso da malha aérea da região é significativamente baixo se considerarmos a teórica relevância do transporte aéreo para o deslocamento para e na Amazônia Legal; todavia, há que se ponderar: a importância dos rios como caminhos de circulação para os habitantes da região; a crescente relevância da malha rodoviária regional; o alto valor das passagens aéreas; os baixos níveis de renda de boa parte da população amazônida; além do incipiente fluxo de turistas. Além disso, as rotas aéreas existentes atendem, sobretudo, as áreas de maior densidade urbana, de atividades mineradoras e agropecuárias.

A malha rodoviária construída, em grande parte, para viabilizar o projeto de ocupação e exploração econômica da região, no período do regime militar, encontra-se em condições precárias em muitos trechos e, apesar de estar em expansão, é a menor malha rodoviária do país. Conforme dados da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT, 2010), a região da Amazônia Legal apresenta o mais baixo fluxo de passageiros em rodoviárias brasileiras, com um volume de 2,7 milhões, em 2008, representando 5,14% do total nacional¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Dados da Infraero. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>>. Acesso em: mar 2011.

¹⁵⁷ Os estados amazônicos com o maior fluxo de passageiros rodoviários são Tocantins, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Rondônia. Cabe destacar que esses estados estão abarcados pelo que foi designado de “arco do desmatamento” na Amazônia Legal, posto como o resultado da pressão das fronteiras agrícolas e pecuárias associada com a ampliação da malha rodoviária nesses estados. Já os estados de menor fluxo rodoviário são Roraima, Amazonas, Acre e Amapá visto que apresentam uma malha rodoviária exígua e, com exceção do Amazonas, são os estados menos populosos, comparativamente aos demais estados da região. Já o estado do Amazonas, 51% de sua população concentra-se na capital, a qual é interligada as demais cidades da região, especialmente, por hidrovias e aerovias, sendo conectada por rodovia pavimentada apenas à capital do estado de Roraima pela BR 174.

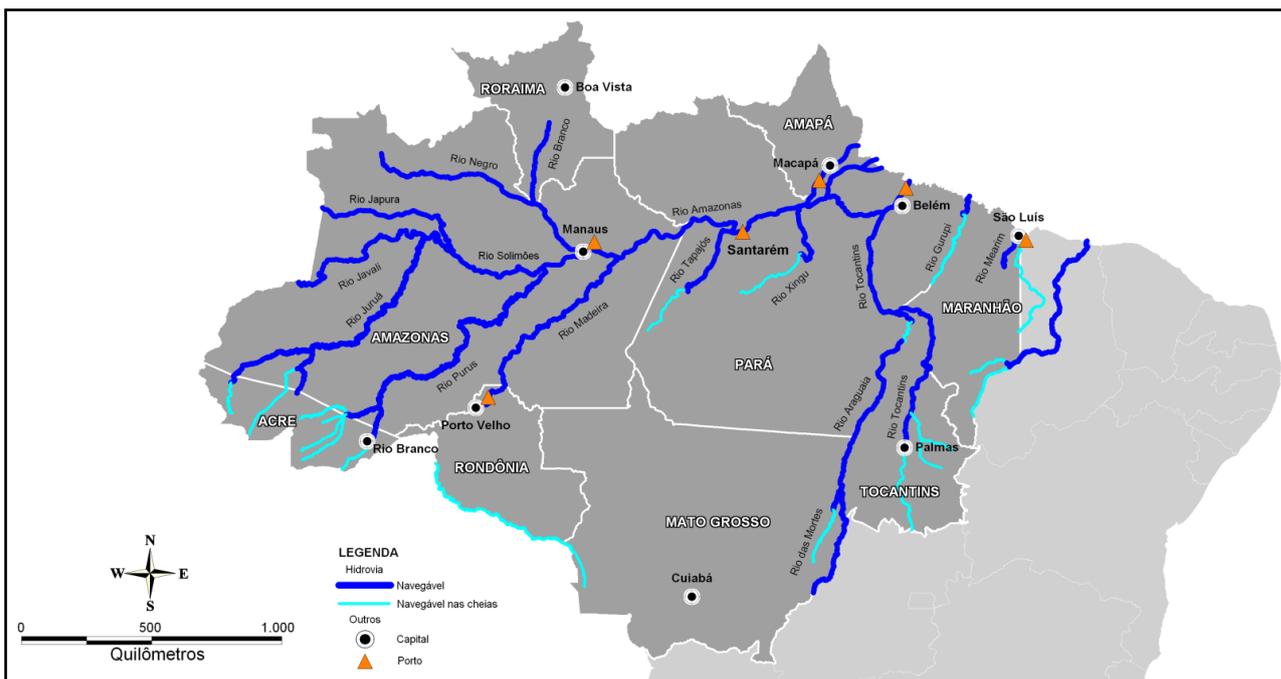
O transporte rodoviário na Amazônia Legal é utilizado principalmente para deslocamentos intraestaduais, configurando-se como complemento ao transporte hidroviário. Mas cabe destacar que a maior parte das rodovias da Amazônia Legal possui trechos sem pavimentação, são mal conservadas e precariamente sinalizadas, dificultando o deslocamento de longa distância, sobretudo, nos períodos de chuva (novembro a maio).

Essa situação restringe o uso do transporte rodoviário para o acesso à Amazônia Legal para fins turísticos, agravada pelas enormes distâncias entre os estados da região e os demais estados brasileiros, especialmente dos principais emissores de turistas nacionais – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

Pelas precárias e escassas rodovias, ausência de transporte ferroviário de passageiros¹⁵⁸, alto valor do transporte aéreo e pela significativa extensão de rios navegáveis na Amazônia Legal (23 mil km), o transporte hidroviário é, sem dúvida, um dos mais importantes meios de circulação para grande parte da população, tanto para deslocamentos intraestaduais como interestaduais.

As rotas interestaduais mais utilizadas para o transporte de passageiros hidroviários são (ADA, 2006): Belém-Macapá (20 horas de viagem); Belém-Santarém (69 horas de viagem); Belém-Manaus (120 horas de viagem); Santarém-Macapá (30 horas de viagem); Manaus-Santarém (27 horas de viagem); e Manaus-Porto Velho (130 horas de viagem) (Mapa 10).

¹⁵⁸ As parcas ferrovias em atividade na Amazônia Legal foram construídas para atender a projetos específicos de exploração mineral e madeireira, do período do regime militar; produtos encaminhados aos portos para a exportação. A malha implantada na região é de 1.184 km, o equivalente a 4,2% da malha férrea brasileira composta por 28.366 km concedidos à iniciativa privada (ANTF, 2012). A região possui, no total, quatro ferrovias: Estrada de Ferro do Amapá (EFA), Estrada de Ferro Trombetas (EFT), Estrada de Ferro Jari (EFJ) e Estrada de Ferro Carajás (EFC), destas apenas a EFA e a EFC realizam o transporte de passageiros, mas estas ferrovias não interligam a região da Amazônia Legal aos demais estados brasileiros.



Mapa 10. Principais Portos da Amazônia Legal.

Fonte: Ministério dos Transportes.

Elaboração: Gustavo Fleury. Organização: Carolina Todesco.

O sistema de transporte hidroviário na Amazônia Legal é composto de mais de 150 mil embarcações e apesar de sua significativa importância para conectar as populações ribeirinhas, apresenta, conforme Pires Jr. e Assis (2011), baixa qualidade em termos de serviço, conforto, segurança e regularidade, terminais com infraestrutura precária, embarcações com baixa velocidade e excessivo consumo de combustível, bem como ineficiente fiscalização e regulamentação por parte dos órgãos públicos. Desta forma, acidentes nas hidrovias são muito comuns. As principais causas dos acidentes, conforme o Relatório de Avaliação do Programa de Manutenção das Hidrovias (BRASIL, 2006) são o desconhecimento e o descumprimento das normas de navegação, principalmente pelos pequenos embarcadores, que muitas vezes superlotam os barcos, não respeitam a distância mínima entre as embarcações, utilizam barcos muito antigos e sem manutenção e embarcam e desembarcam passageiros fora dos terminais.

Essa breve análise dos sistemas de movimento da Amazônia Legal reafirma, portanto, a existência de extensas zonas de rarefação e de viscosidade, em que apenas alguns pontos do espaço são pinçados para dar suporte a dinâmicas econômicas exógenas ao território em questão. Nesse sentido, o turismo também se

realiza em lugares específicos da Amazônia Legal, possibilitado pelos objetos técnicos a serviço da circulação.

Em 2008, o fluxo do turismo mundial foi de 919 milhões; desse montante, o Brasil captou 5,1 milhões, o equivalente a 0,55%, e o estado do Amazonas recebeu 138.281 turistas estrangeiros (AMAZONASTUR, 2009), o que corresponde a 0,02% do fluxo mundial e 2,7% do fluxo nacional. Essa é a participação do estado que recebe o maior fluxo de turistas da Amazônia Legal.

Para uma análise macroregional, os dados mais recentes são de 2006, do Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal, elaborado no âmbito do Proecotur (MMA, 2009c). Conforme esse estudo, de um fluxo de 846 milhões de turistas no mundo, em 2006, o Brasil captou 5 milhões, o equivalente a 0,5% desse montante; os estados da Amazônia Legal recebeu um total de 253.717 turistas, o que corresponde a 5,1% do fluxo nacional e 0,03% do fluxo mundial.

Os estados da Amazônia Legal também se encontram à margem dos fluxos do turismo nacional. A Amazônia Legal apresenta as mais baixas porcentagens tanto na recepção como emissão de turistas, e apesar de abranger 58,8% do território nacional, é a região brasileira menos desejada como destino turístico.

A pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico, do Ministério do Turismo/FIPE (2007), estimou a realização de 138,7 milhões de viagens domésticas, em 2005. Com base nesse estudo, a FIPE realizou os cálculos para a Amazônia Legal, no Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal, e concluiu que 56,3% das viagens realizadas com destino à Amazônia Legal foram oriundas da própria região, ou seja, viagens intrarregionais, e 20,8% foram procedentes do Sudeste - a principal região emissora de turistas do Brasil, como também para a Amazônia Legal.

Em termos de emissão de turistas, a Amazônia Legal responde por 4,4% do total nacional e, sua participação como região receptadora é de 4,8% (Tabela 25), o que representa cerca de 6,6 milhões de viagens anuais, sendo que destas apenas 1,3 milhão foram viagens a lazer. Os principais estados receptores de turistas da região são os estados do Pará, Mato Grosso, Maranhão e Amazonas, os quais, juntos, representam 77% do fluxo receptivo total (MMA, 2009c).

Tabela 25. Origem e Destino das Viagens de Turismo Nacionais em % (2005).

		Destino					Total
		Amazônia Legal	Centro-Oeste	Nordeste	Sudeste	Sul	
Origem	Amazônia Legal	2,7	0,3	0,7	0,4	0,3	4,4
	Centro-Oeste	0,5	1,6	1,0	1,2	0,4	4,7
	Nordeste	0,3	0,2	9,7	1,6	0,2	12,0
	Sudeste	1,0	2,7	7,1	44,0	4,6	59,4
	Sul	0,3	0,6	1,0	2,8	14,8	19,5
	Total	4,8	5,4	19,5	50,0	20,3	100,0

Fonte: MMA, 2009c.

Além de ser a região menos visitada do país, 53,5% das viagens à região tiveram como principal motivação visitar amigos e parentes (de maneira que em 72,4% das viagens, a hospedagem foi realizada em casas de amigos e parentes), 20,6% foram viagens a negócios e somente 19,9% foram viagens a lazer.

Interessante ressaltar que a pesquisa realizada, em 1976, para o Primeiro Plano de Turismo da Amazônia (I PTA), sobre a motivação das viagens à Amazônia Legal, destacava que 19% das viagens eram realizadas a lazer e 67% a negócios. Passados 30 anos, as viagens a lazer continuam representando apenas 1/5 das viagens para a região, ainda que, em termos absolutos, tenham aumentado no período.

Os principais fatores de repulsão (*push factors*) do turismo para a região, segundo o Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal¹⁵⁹ (MMA, 2009c), são: a falta de informação e divulgação das opções de lazer, atrativos e infraestrutura turística da região; a selva considerada perigosa, com animais peçonhentos e carnívoros; o estilo de viagem à Amazônia visto como contrário ao comumente desejado, o qual contempla descanso, recreação, conforto, sol e mar; a Amazônia considerada um destino incompatível para uma viagem em família, especialmente, quando esta inclui crianças e idosos¹⁶⁰; a grande distância

¹⁵⁹ Nesse estudo foram realizados 20 grupos focais com brasileiros com potencial para realizar viagens turísticas no país: Belém (2), Fortaleza (1), Recife (2), Campinas (1), Salvador (1), Belo Horizonte (2), Brasília (1), Goiânia (1), Rio de Janeiro (2), São Paulo (2), Curitiba (1), Florianópolis (1), Porto Alegre (2) e Ribeirão Preto (1). Cabe lembrar que grupos focais são entrevistas realizadas de forma não estruturada e natural, conduzidas por um moderador e junto a um pequeno grupo de respondentes, que se processa de modo participante e interativo. Trata-se de uma técnica de pesquisa para a obtenção de informações subjetivas e difíceis de serem obtidas por meio de pesquisas quantitativas ou de entrevistas individuais.

¹⁶⁰ No que se refere à idade dos turistas que visitam a Amazônia Legal, pode-se afirmar que a distribuição destes é relativamente mais concentrada na faixa de 25 a 50 anos. Apenas 24,2% dos

entre a origem e o destino da viagem; o alto custo da viagem para a região¹⁶¹; o clima considerado de calor excessivo; o receio de que a viagem à Amazônia colabore com a destruição da floresta, concebida como um santuário ou paraíso; e medo de doenças.

Já os principais fatores de atração (*pull factors*), identificados pela pesquisa, são: a atração pelo exótico, quando não é percebido como ameaçador; a natureza reelecionada à sensação de bem-estar, paz e tranquilidade; a fuga da rotina da vida urbana; e a Amazônia vista como um lugar ainda a ser descoberto.

Desta forma, constata-se que a partir do ponto de vista da demanda potencial de turistas, a Amazônia Legal apresenta mais fatores de repulsão, do que de atração. Fato constatado na pesquisa do Ministério do Turismo (2009), em que a região Norte do país é citada apenas por 3,9% dos entrevistados como destino desejado para suas viagens¹⁶², enquanto a região Nordeste capta 60,2% das intenções de viagem dos entrevistados.

Mas apesar de as estatísticas mostrarem que a demanda de turistas para a região é baixa comparativamente às demais regiões brasileiras, o Estudo de Mercado do Turismo Sustentável para a Amazônia Legal, elaborado no âmbito do Proecotur, chega a estimar uma demanda potencial de 5 milhões de turistas para a Amazônia Legal, ou seja, número equivalente ao que o Brasil, como um todo, recebe, anualmente, de turistas internacionais.

Atualmente, os principais destinos turísticos da Amazônia Legal são as *capitais dos estados* do Amazonas, Pará e Maranhão, os *hotéis de selva*¹⁶³

turistas que se dirigem à região têm mais de 50 anos, enquanto para o Brasil, como um todo, essa parcela é de 35,9%. (MMA, 2009c, p. 58)

¹⁶¹ De forma geral, os pacotes para a região apresentavam, em 2006, uma duração média de 5 dias e preço médio de R\$ 2,2 mil, o equivalente a R\$ 440 por dia (MMA, 2009c). Tais valores são indicativos da seletividade social da demanda que se dirige, via pacotes, aos destinos amazônicos.

¹⁶² Esta pesquisa teve uma amostra de 37.480 entrevistas distribuídas nas 27 capitais e em outros 110 municípios brasileiros.

¹⁶³ Os chamados hotéis de selva constituem estabelecimentos localizados em áreas relativamente isoladas e conservadas da Floresta Amazônica e oferecem, além da hospedagem, opções de passeios. A maior parte desses hotéis está localizada próxima à cidade de Manaus, contudo, podem também ser destacados hotéis de selva em Rondônia, Mato Grosso e Pará. Alguns dos principais hotéis de selva comercializados pelas operadoras turísticas são: Ariaú Amazon Towers (AM), TIWA Amazone Resort (AM), Amazon Ecopark Jungle Lodge (AM), Jungle Palace (AM), Juma Lodge (AM), Anavilhanas Jungle Lodge (AM), PAKAAS Palafitas Lodge (RO), Marajó Park Resort (PA) e Cristalino Jungle Lodge (MT).

localizados em sua maioria no estado do Amazonas, os *cruzeiros fluviais*¹⁶⁴ realizados pelas companhias internacionais, a região do *Pantanal* e a *Chapada dos Guimarães* no Mato Grosso¹⁶⁵ (MMA, 2009c).

Diversos outros lugares são comercializados por agências de turismo receptivo¹⁶⁶, porém em escala muito inferior aos citados, sem alcançar as grandes operadoras nacionais e internacionais, conseqüentemente, sem atrair grandes fluxos. A escolha dos lugares a serem ofertados pelas agências e operadoras passa, principalmente, pela existência de infraestrutura receptiva e pelo interesse do mercado.

Desta forma, apesar da “alta potencialidade turística” da região anunciada pelas políticas públicas, apenas as cidades com melhores condições de acessibilidade e maior densidade de infraestrutura urbana, tais como Manaus, Belém e São Luís estão relativamente inclusos no mercado do turismo nacional e somente Manaus no mercado internacional (como ponto de apoio para os hotéis de selva e cruzeiros fluviais), mas ainda de forma muito periférica, considerando as restrições de acesso e os problemas de infraestrutura urbana que as mesmas apresentam.

¹⁶⁴ O grupo espanhol Iberostar inaugurou em 2005 o Grand Amazon, navio de luxo que navega 350 km nos rios Negro e Solimões. O Ibero Star Grand Amazon faz o embarque de passageiros no Porto de Manaus, mas além deste há outros cruzeiros internacionais oriundos de vários lugares do mundo, que realizam escalas nas cidades de Belém, Manaus, Macapá, Santarém, Alter do Chão (distrito de Santarém) e Tabatinga. As bandeiras dos cruzeiros são principalmente de Bahamas, Bermuda, Alemanha, Itália, Reino Unido e Holanda e o número médio de passageiros é de 640 por viagem. No entanto, como esses cruzeiros praticamente não pernoitam nas cidades em que realizam escalas, em algumas somente realizam a manutenção e o abastecimento do navio, sem desembarque de passageiros, pouco tem influenciado na economia local.

¹⁶⁵ Cabe ressaltar que a capital do Maranhão, o Pantanal e a Chapada dos Guimarães não são “comercializados” pelo mercado do turismo como parte da Amazônia, sendo esta relacionada pelos agentes de mercado apenas como a área de domínio do bioma Amazônia.

¹⁶⁶ Outro produto turístico explorado na Amazônia Legal é a atividade da *pesca*, principalmente em Barcelos (AM), Cáceres (MT), Alta Floresta (MT), Santarém (PA), Ilha Mexiana (PA) e Ilha do Bananal (TO), que são localidades mais propícias à prática. Os pacotes para pescarias envolvem, em geral, barcos com hospedagem e alimentação e o público desta atividade é bastante especializado e composto, majoritariamente, de estrangeiros. Festas folclóricas e religiosas, como Boi de Parintins, na Ilha de Parintins (AM), Festa do Guaraná em Maués (AM), Bumba-meu-Boi em São Luís, Círio de Nazaré em Belém, também se constituem em atrativos relevantes no turismo intrarregional e nacional, mas recebem fluxos pontuais relacionados às datas festivas (MMA, 2009c).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo esteve presente nas políticas públicas para a Amazônia Legal desde a década de 1970, as quais sempre ressaltaram a alta potencialidade da região em tornar-se um destino turístico nacional e, especialmente, internacional.

Inicialmente, em 1978, com o *Primeiro Plano de Turismo para Amazônia*, a promoção do turismo foi posta como uma estratégia para acelerar o crescimento regional com base na vantagem comparativa, integrar a região na economia do país, promover o maior conhecimento da área pela população brasileira, estimular a urbanização e auxiliar na ocupação territorial da Amazônia Legal.

A partir da década de 1980, quando as questões ambientais ganharam relevância no cenário mundial e nacional e a crescente destruição da floresta amazônica foi de fato inserida na agenda política brasileira, vários *policy cycles* gerados especificamente para a Amazônia Legal apresentaram o *ecoturismo* como uma das possibilidades para enfrentar os problemas regionais, imerso no discurso político da sustentabilidade, tal como o Proecotur, em 1996.

Entretanto, após 16 anos do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, a região não conseguiu ampliar sua participação nos fluxos turísticos internacionais e parece não constituir-se num destino desejado por grande parte da população brasileira.

A fórmula presente nas políticas para o setor (ambientes naturais = atração de turistas = desenvolvimento regional) na prática não surtiu o resultado esperado, até porque “a apropriação de uma determinada porção do espaço pelo turismo resulta da convergência de diferentes fatores (sociais, econômico, culturais) e não, simplesmente, de seus recursos naturais” (CRUZ, 2001, p. 19).

Além de uma fórmula aparentemente equivocada, a implementação parcial das políticas públicas formuladas para a região contribuiu para a manutenção de sua posição periférica não apenas no mercado do turismo, como também, nos índices de desenvolvimento social e econômico.

Por outro lado, o conteúdo das políticas e às falhas de implementação não respondem sozinhos ao baixo êxito das políticas de turismo projetadas para a Amazônia Legal. Dada a relevância das instituições na definição das alternativas políticas e na capacidade de viabilizar certas políticas em detrimento de outras, consideramos que o principal problema encontra-se nas condições e no papel desempenhado pelos órgãos e entidades responsáveis pela gestão pública do turismo e, notadamente, no processo esquizofrênico da produção da política pública de turismo, em que o instrumento da terceirização é amplamente utilizado.

Pela história institucional do turismo, revelamos que os governos estaduais da região acompanharam o modelo organizacional referente à gestão pública do turismo empregado na esfera federal, culminando na criação de instituições exclusivas para a gestão pública do turismo, à semelhança do Ministério do Turismo, criado em 2003. Entretanto, apesar de, na última década, o turismo ter alcançado novo *status* na estrutura organizacional da administração pública, o turismo não conseguiu espaço na agenda política dos governos federal e estaduais.

As evidências deste fato são: a instabilidade da dotação orçamentária e a irrisória parcela do orçamento dos governos destinada à pasta do turismo; a baixa qualidade técnica dos servidores públicos dos OOTs, que, em sua grande maioria, nunca realizaram concurso público para compor seu quadro de servidores; e, a alta rotatividade dos cargos comissionados e do cargo máximo dos órgãos oficiais de turismo, corroborando para a descontinuidade, suspensão e/ou encerramento de *policy cycles* em andamento.

A instabilidade das instituições públicas do turismo revela-se, portanto, nociva às fases da produção da política, agravada pela baixa experiência e conhecimento acumulado para a produção de novas políticas e/ou correção das ações. Não por acaso, a fase de avaliação dos resultados, supostamente a última do ciclo, praticamente nunca se realiza.

Desta forma, sob essas condições, fica evidente que as possibilidades de fracasso são imensamente maiores do que as possibilidades de relativo êxito das políticas públicas geridas pelos órgãos oficiais de turismo dos estados da Amazônia Legal.

Conseqüentemente, sem uma realidade institucional favorável para desempenhar suas funções e atribuições, os órgãos oficiais de turismo delegam ações de sua competência às empresas privadas, lançando mão de diplomas legais que dão respaldo à terceirização no setor público. A partir de uma análise de como tem se desenhado a participação de empresas de consultoria na elaboração de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal, chegamos às seguintes conclusões:

- Ao terceirizar a produção de políticas públicas, os órgãos oficiais de turismo apresentam-se permanentemente inaptos para elaborar e implementar políticas públicas, como também para monitorar, fiscalizar e avaliar a política elaborada por empresas privadas, estabelecendo um ciclo vicioso, em que o despreparo do aparelho de Estado na área do turismo alimenta o processo de terceirização com a contratação de empresas de consultoria, e este processo por sua vez alimenta o despreparo do aparelho de Estado.
- Os órgãos oficiais de turismo, não raras vezes, apresentam dificuldades em definir, até mesmo, o serviço a ser solicitado às empresas de consultoria, produzindo ciclos políticos esquizofrênicos, em que são comuns conflitos entre consultores e servidores públicos, especialmente no que se refere à metodologia a ser adotada na elaboração da política.
- Algumas empresas de consultoria, apesar de serem contratadas pelo Estado sob o discurso de serem especialistas, tratam a política pública como mera mercadoria, sob a qual precisam lucrar, mesmo que para isso não seja assegurada a qualidade da execução das fases de elaboração da política.

Desta forma, o modelo vigente da produção terceirizada da política pública alimenta a precarização dos órgãos oficiais de turismo, subutiliza ou ignora as equipes de pesquisas das universidades e dos centros de estudos públicos, desrespeita a participação e os interesses da sociedade alvo e trata o território como simples receptáculo de ações.

No caso do Proecotur, todos esses problemas relativos à terceirização impactaram significativamente o Programa, resultando no elevado atraso da execução de sua fase de planejamento, como na sua desvalorização ao longo dos anos pelas instituições federais responsáveis pelo seu gerenciamento.

Desta forma, apesar da alta potencialidade para o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal, identificada nos planos públicos desde a década de 70, o desafio para torná-lo real, de forma a conjugar desenvolvimento social e econômico e preservação dos recursos naturais, continua, especialmente, para as instituições públicas responsáveis.

REFERÊNCIAS¹⁶⁷

AB'SABER, Aziz Nacib. **A Amazônia**: do discurso à práxis. 2ª ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. Aziz A'Saber: problemas da Amazônia brasileira. Dossiê Amazônia I. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 7-36, jan./abr. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinícius. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília: ENAP, 2002.

ADA. Agência de Desenvolvimento da Amazônia. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal: estudos diagnósticos setoriais – PDSA 2005-2008**. Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Organização dos Estados Americanos. 9 v. Belém: ADA, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico**: uma síntese histórica (2004). Disponível em: <<http://www.pralmeida.net/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

AMAZONASTUR. **Síntese dos indicadores de turismo do Amazonas 2003/2008**. Manaus: AMAZONASTUR, 2009.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público**: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: LTr, 2009.

ANDRADE, Terence Keller; TAVARES, Maria Goretti. O projeto de integração Amazônica visto pela turistificação dos lugares. **Revista Confins**, n. 14, 2012. Disponível em: <<http://confins.revues.org/7466>>; DOI: 10.4000/confins.7466. Acesso em: mai. 2012.

¹⁶⁷ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT. NBR 6023.

ANTAS Jr. Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Humanitas, FAPESP, 2005.

ANTT. **Anuário estatístico transporte de passageiros**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/passageiro/anuariospas.asp>>. Acesso em: mar. 2011.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, ano 11, p. 44-66, 1996.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M.; CARVALHO, M. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 43-56.

BANGURA, Yusuf. **Public sector restructuring: the institutional and social effects of fiscal, managerial and capacity- building reforms**. Geneva: UNRISD, 2002.

BASSO, Karen G. Furlan. Políticas públicas do turismo em áreas naturais e evolução do conceito de ecoturismo no Brasil. **Anais II Encontro Interdisciplinar de Ecoturismo em Unidades de Conservação**, Itatiaia, 2007.

BATISTA, Djalma. **O complexo da Amazônia**: análise do processo de desenvolvimento. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, Edua, Inpa, 2007.

BECKER, Bertha K. “Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica”. In: BECKER, Beta; MIRANDA, Mariana. **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997a.

_____. Tendência de transformação do território no Brasil: vetores e circuitos. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 5-17, jan./jun. 1997b.

_____. Os eixos de integração e desenvolvimento da Amazônia. **Revista Território**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 29-42, jan./jun. 1999.

_____. Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 12, p. 135-159, set. 2001.

_____. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, Ester; HAESBERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 11-27.

_____. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

_____. **Um futuro para a Amazônia.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

BID. **Relatório de término de projeto:** Programa de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, 2008, 52 p. (Relatório 1216/OC-BR).

BOITO Jr., Armando. Os tipos de Estado e os problemas da análise de poulantziana do Estado absolutista. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 7, p. 67-88, 1998.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **Palavra de presidente:** os discursos presidenciais de Deodoro a Lula. 2008. Disponível em:
<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/91988>>. Acesso em: jan. 2012.

BORGES, A; DRUCK, M. G. Crise global, terceirização e exclusão no mundo do trabalho. **Caderno CRH**, Salvador, n. 20, p.22-45, 1993.

BOYER, Marc. **História do turismo de massa.** Bauru: EDUSC, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa: Programa Manutenção de Hidrovias.** Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2. sem. 2005.

BURSZTYN, Marcel. Alguns temas da questão setentrional: contribuição ao debate sobre um projeto para a Amazônia brasileira. In: SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel (orgs). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 295-319.

_____. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. 2ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1985.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel; ASSUNÇÃO, Francisca Neta A. Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia. In: SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel (orgs). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 264-293.

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

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NOGUEIRA, Roberto Passos. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, vol. 62, n. 3, jul./set. 2011.

CARELLI, R. **Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTRO, Edna. Urbanização, pluralidade e singularidade das cidades amazônicas. In: _____. **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008, p. 13-39.

CAVALCANTI, Mario de Barros. **Da SPVEA à SUDAM (1964-1967)**. Belém: SUDAM, 1967.

CEBALLOS-LASCURAIN, Hector. O ecoturismo como um fenômeno mundial. IN: LINDBERG, Kreg; HAWKINS, Donald (orgs). **Ecoturismo: um guia para planejamento e gestão**. São Paulo: Ed. Senac, 1995.

CELENTANO, Danielle; VERÍSSIMO, Adalberto. **O avanço da fronteira na Amazônia: do boom ao colapso**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2007.

CHESSAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CODATO, Adriano Nervo. Poulantzas, o Estado e a revolução. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, v. 27, p. 65-86, 2008.

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. O Estado como instituição: uma leitura das obras históricas de Marx. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, v. 13, p. 9-28, 2001.

COELHO, Maria Célia Nunes. Reflexões sobre ecoturismo na Amazônia. In: FIGUEIREDO, Silvio Lima. **O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 1999, p. 51-74.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa Ferroviária CNT**. Brasília: Confederação Nacional do Transporte, 2007.

COSTA NOVO, Cristiane Barroncas Maciel. **Turismo de base comunitária na Região Metropolitana de Manaus (AM): caracterização e análise crítica**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

COSTA, Homero de Oliveira. Democracia e participação na teoria pluralista. **Revista Cronos**, Natal, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun. 2007.

COSTA, L. M. O boom ambiental na imprensa: uma análise das notícias sobre desmatamentos e queimadas na Amazônia da década de 70 aos anos 2000. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 17, p. 47-68, jan./jun. 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. 476 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais do Brasil**. São Paulo: Contexto, 2001.

COSTA, Wanderley Messias da. **Política e território em tempos de mudanças globais**. Tese de Livre-Docência (Geografia Política), Departamento de Geografia, USP, 2005.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **Introdução à geografia do turismo**. 2ª ed. São Paulo: Roca, 2003.

_____. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I; ARROYO, M; SILVEIRA, M. L. (org). **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 337-350.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 5-27, 1998.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Guilherme. A política de recursos humanos no atual governo. In: **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 249-253.

DONADONE, Julio Cesar. O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. **Caderno de Pesquisas de Administração**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 1-15, abr./jun. 2003.

_____. A difusão de conceitos gerenciais, imprensa de negócios e o mercado de consultoria nos anos 90. **Revista de Gestão Organizacional**, Chapecó, vol. 3, n. 1, p. 26-38, jan./abr. 2005.

DRUCK, M. G. Flexibilização e precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho. **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 11-22, jul./dez. 2002.

DRUCK, G.; FRANCO, T. (2008). A terceirização no Brasil: velho e novo fenômeno. **Revista Laboreal**, Porto, v. 4, n. 2, p. 83-94, 2008.

DYE, Thomas D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EMBRATUR. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Brasília: EMBRATUR, 1994.

_____. **Polos de ecoturismo: planejamento e gestão**. Brasília: EMBRATUR, 2000.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. In: ACUÑA, Carlos H (org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: República Argentina, 2007, p. 17-44.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, Flávio Freitas. Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**, Estudo, Brasília, p. 1-18, set. 2001.

FARIA, Ivani Ferreira de. **Ecoturismo indígena, território, sustentabilidade, multiculturalismo**: princípios para a autonomia. 202f. Tese (Doutorado em Geografia Física), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Organizações e instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mudanças no setor público. **Revista Adcontar**, Belém, v. 5, n.1, p. 15-34, jun. 2004.

FARIAS, Hélio Caetano. **O BNDES e as privatizações no uso do território**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

FERRAZ, Joandre Antonio. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papyrus, 1992.

FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão de obra no setor público. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 8, jan. 2007.

- FIESP. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>>. Acesso em: jan. 2011.
- FIGUEIREDO, A; FIGUEIREDO, M. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Revista Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, p. 107-127, set./dez. 1986.
- FLEISCHFRESSER, Vanessa. O papel do Estado nos esforços de promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 102, p. 29-49, jan./jun. 2002.
- FONSECA, Vânia; CORRÊA, Cleusa Maria. A evolução da população de Manaus – 1950 a 1970. **Acta Amazônica**, INPA, Manaus, v. 2, n. 3, p. 59-73, 1972.
- FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo**. 309 f. Tese (Doutorado em Geografia), Departamento de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- FURRIELA, Rachel Biderman. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.
- GALVÃO, Antonio Carlos. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, EDUFSC, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.
- GEORGE, Pierre. **A ação do homem**. São Paulo: DIFEL, 1968.
- GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, amazônias**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2008.
- GRANGER, Gilles Gaston. **A ciência e as ciências**. São Paulo: UNESP, 1994.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIERNAUX, Daniel. Los imaginarios del turismo residencial: experiências mexicanas. In: MAZÓN; Tomás; HUETE, Raquel; MANTECÓN, Alejandro. **Turismo, urbanización y estilos de vida**: las nuevas formas de movilidad residencial. Barcelona: Miralzones, 2009, p. 109-126.

IANNI, Octávio. **Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1979a.

IANNI, Octávio. **Ditadura e agricultura**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979b.

IBGE. **Dados do censo 2010**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/censo2010/dados_divulgados/index.php?uf=00>. Acesso em: fev. 2011.

_____. **Indicadores de desenvolvimento sustentável – Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Mapa da pobreza e desigualdade (2003)**. Canal Estados. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>>. Acesso em: fev. 2011.

_____. **Taxas médias geométricas de incremento anual**, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação — 1970-1980. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/seculox/arquivos_pdf/populacao.shtm>. Acesso em: jan. 2011.

INFRAERO. **Estatísticas: movimento de passageiros ano base 2009**. Disponível em: < <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html> >. Acesso em: fev. 2011.

INPE. **Análise espacial do processo de urbanização da Amazônia**. Kampel, Silvana Amaral; Gilberto, Câmara; Monteiro, Antônio Miguel Vieira. Belém, 2001 (Relatório Técnico).

IRVING, Marta. Transformação da realidade e percepção do ecoturismo no Brasil: refletindo sobre potencialidades e tendências. **Territoris**, Universidade das Ilhas Baleares, n. 4, p. 111-127, 2003.

ISA. **Unidades de conservação na Amazônia Legal (2010)**. Disponível em: <
<http://uc.socioambiental.org/amaz%C3%B4nia-legal/ucs-federais-por-per%C3%ADodo-presidencial>>. Acesso em: jul. 2012.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do “social”: Estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, n. 35, p. 41-84, jul./dez 2001.

KAYSER, Bernard. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, Pierre; GUGLIELMO, Raymond; LACOSTE, Yves; KAYSER, Bernard. **A geografia ativa**. São Paulo: DIFEL, 1966, p. 279-324.

KAYSER, Bernard; GEORGE, Pierre. A região como objeto de intervenção. In: GEORGE, Pierre; GUGLIELMO, Raymond; LACOSTE, Yves; KAYSER, Bernard. **A geografia ativa**. São Paulo: DIFEL, 1966, p. 325-359.

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

_____. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINKER, Sônia. **Ecoturismo e conservação da natureza em parques nacionais**. Campinas: Papirus, 2002.

KNAFOU, Remy. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, Adyr B. (org). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 2001, p. 62-74.

KOHLHEPP, Gerd. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol.16, n.45, p. 37-61, 2002.

LABRA, Maria Eliana. Análise de Políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 131-166, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LITTLE, Paul E. Ambientalismo e Amazônia: encontros e desencontros. In: SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel (orgs). **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004, p. 321-344.

LOURENÇO, José Seixas. **Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

_____. Tecnologia e desenvolvimento regional. **Revista T&C Amazônia**, Manaus, n.1, p. 23-29, fev. 2003.

LUCHIARI, Maria Tereza D. P. Urbanização turística: um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: LIMA, Luiz Cruz (org.). **Da cidade ao campo**: a diversidade do saber fazer turístico. Fortaleza: UECE, 1998, p. 15-29.

MACHADO, Lia Osório. O controle intermitente do território amazônico. **Revista Território**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, p. 19-32, 1997.

_____. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 109-138, 1999.

MANZONE NETO, Alcides. **O Novo Planejamento Territorial**: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro. Dissertação (Mestrado em Geografia), Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

MARATUR. **Subsídios para a história do turismo no Maranhão**. São Luís: MARATUR, 1982.

MARCELINO, Paula. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Revista Pegada**, UNESP, Presidente Prudente, v. 8, n. 2, p. 55-71, nov. 2007.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, Rio de Janeiro, n. 43, pp. 67-102, 1997.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo editorial, 2004.

MARX; ENGELS. Manifesto do Partido Comunista. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 12, n. 34, p. 7-46, set./dez. 1998.

MCKENNA, Christopher D. Agents of adhocacy: management consultants and the reorganization of the executive branch, 1947-1949. **Business and Economy History**, v. 25, n. 1, p. 101-111, 1996.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

MEIRELES FILHO, J. **O livro de ouro da Amazônia**: mitos e verdades sobre a região mais cobiçada do planeta. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

MELLO THÉRY, Neli Aparecida de. **Território e gestão ambiental na Amazônia**: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011.

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006.

MERCADO E EVENTOS. Cruzeiros: novidades e roteiros da temporada 2008/2009. **Revista Mercado e Eventos**, n. 107, jul. 2008.

MI; MMA. **Plano Amazônia Sustentável – PAS**, diagnóstico e estratégia. v. 1. Brasília: MI, MMA, 2004.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **A crise do petróleo e os biocombustíveis**. (s.d.) Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Artigos/A_crise_do_petrleo_e_os_biocombustxveis.pdf>. Acesso em: nov. 2011.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Banco de informações e mapas de transportes (BIT)**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/trodo/rodo.htm>>. Acesso em: fev. 2011.

MMA. **Programa piloto de ecoturismo em terras indígenas**: metodologia. Rio de Janeiro: EcoBrasil, 1997a.

_____. **Manual indígena de ecoturismo**. Brasília: MMA, 1997b.

_____. **Programa de desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal:** propostas de pré-investimentos. Brasília: MMA, 1998, 248 p. (Relatório Técnico da Secretaria de Coordenação da Amazônia)

_____. **Relatório Proecotur:** 4 anos de implementação. Brasília: MMA, 2004, 22p. (Relatório Técnico).

_____. **Diagnóstico da oferta turística efetiva e potencial na Amazônia Legal.** Brasília: MMA, 2006.

_____. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008.

_____. **Relatório de desempenho e resultados do Proecotur – Fase I:** contrato de empréstimo nº 1216/oc-br. Brasília: MMA, 2009a. (Relatório Técnico).

MMA. **Estudos estratégicos para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia Brasileira.** Brasília: MMA, 2009b.

MMA. **Estudo de mercado do turismo sustentável para a Amazônia Legal.** Brasília: MMA, 2009c.

MMA. **Projetos demonstrativos PPG7 (1996-2010).** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/Estrutura%20-%20Institucional%20-%20Tabela%20de%20Projetos%20PDA%20-%202010.htm>. Acesso em: jan. 2011.

MME. **A crise do petróleo e os biocombustíveis.** (s.d.) Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Artigos/A_crise_do_petrleo_e_os_biocombustxveis.pdf>. Acesso em: nov. 2011.

MOARES, Antonio Carlos Robert (org). **Ratzel.** São Paulo: Ática, 1990.

_____. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial:** anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MI, 2005, p. 43-47.

_____. **Território e história no Brasil.** 3ª ed. São Paulo: Annablume, 2008.

- _____. **Geografia, interdisciplinaridade e metodologia.** (Versão reelaborada do capítulo primeiro da tese de livre-docência Geografia, Capitalismo e Meio Ambiente, FFLCH-USP, 2000), 2009.
- MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia crítica: a valorização do espaço.** 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MORAES, Reginaldo C. Neoliberalismo e nazifacismo – és lo mesmo pero no és igual. **Revista Crítica Marxista**, Campinas, n. 7, p. 121-126, 1998.
- MTUR. **Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007.** Brasília: MTur, 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim estatístico de pessoal.** vol. 17 n.192 (abr 2012). Brasília: MP, 2012.
- _____. **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil.** São Paulo: FIPE, 2007.
- _____. **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil.** São Paulo: FIPE, 2009.
- _____. **Estatísticas básicas do turismo.** Brasília: MTur, 2010.
- _____. **Anuário estatístico ano base 2010.** Brasília: MTur, 2011.
- NÓBREGA, Wilker. **Turismo: planejamento e políticas públicas na Amazônia.** Rio de Janeiro: E-papers, 2007.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma administrativa ou reforma do Estado? **Revista Perspectivas**, São Paulo, n. 12/13, p. 1-17, 1990.
- NOVELLI, José Marcos Nayme. Estado, administração e burocracia pública: o caso do governo Lula (2003-2009). **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Recife, 19 p., ago. 2010.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. A interface entre o urbano e o rural na Amazônia brasileira. In: CASTRO, Edna (org). **Cidades na floresta.** São Paulo: Annablume, 2008, p. 41-58.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.31, p.25-40, out. 1991.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 140-179.

_____. Razão e política: entrevista de Claus Offe por Francisco Gonzales. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 19, p. 81-106, nov. 1989.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. Campinas: Editora Papirus, 1987.

_____. **Integrar para não entregar: políticas públicas e Amazônia**. Campinas: Editora Papirus, 1988.

OLIVEIRA, José Aldemir de; SCHOR, Tatiana. Manaus: transformações e permanências, do forte à metrópole regional. In: CASTRO, Edna (org). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008, p. 59-98.

OLIVEIRA, Ney Coe de. Temas amazônicos. **A Defesa Nacional: Revista de Assuntos Militares e Estudo de Problemas Brasileiros**, Rio de Janeiro, n. 755, p.48-58, jan./mar. 1992.

OMT. **Barómetro OMT del turismo**. v. 8, n. 3, out. 2010. Disponível em: <http://dtxtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_barom10_3_sp.pdf>. Acesso em: jan. 2012.

PEREIRA, Denys; SANTOS, Daniel; VEDOVETO, Mariana; GUIMARÃES, Jayne; VERÍSSIMO, Adalberto. **Fatos florestais da Amazônia 2010**. Belém: Imazon, 2010.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia (in)sustentável: Zona Franca de Manaus – estudo e análise**. Manaus: Editora Valer, 2006.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PIO, Carlos; PORTO, Mauro. Teoria política contemporânea: política e economia segundo os argumentos elitistas, pluralistas e marxistas. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998, p.291-348.

PIRES Jr., F. C. M.; ASSIS, L. F. Uma análise da importância da regulação econômica do transporte aquaviário de passageiros na Amazônia. **Revista de Literatura dos Transportes**, São José dos Campos, vol. 5, n. 4, p. 51-69, 2011.

POCHMANN, Márcio. **SINDEEPRES 15 anos: a superterceirização dos contratos de trabalho**. 2007. Disponível em:
<http://www.sindeepres.org.br/v01/index/Pesquisa%20Marcio%20Pochman.pdf>.
Acesso em: jan./2011.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância. As instituições são a causa primordial para o desenvolvimento econômico? **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 72, p. 59-77, jul. 2005.

QUEIROZ, Helder L.; PERALTA, Nelissa. Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Manejo Integrado dos Recursos Naturais e Gestão Participativa. In: GARAY, I.; BECKER, B. K. (orgs.). **Dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2006, p. 447-476.

RABINOVICI, Andréa. ONGs transnacionais na Amazônia brasileira, divergências entre militantes e militares. In: **IV ANPPAS Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade**, Brasília, 2008.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Khedyr, 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002a.

_____. A reforma do estado em perspectiva comparada. In: **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: MP, SEGES, 2002b, p. 223-234.

SALLUM Jr., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 5, p. 145-159, 1991.

SANSOLO, Davis Gruber. Turismo e sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial e a experiência no município de Silves, Amazonas. **PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 1, n. 1, p. 39-50, 2003.

_____. Espaços do patrimônio natural: o olhar do turismo. In: LUCHIARI, Maria Tereza D. Paes; BRUHNS, Heloisa Turini; SERRANO, Celia. (Org.). **Patrimônio, natureza e cultura**. Campinas: Papirus, 2007, p. 47-78.

SANTANA, Paola Verri de. **A mercadoria verde: a natureza**. In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (orgs). **O espaço no fim de século: a nova raridade**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

SANTOS FILHO, João dos. O turismo brasileiro: equívocos, retrocessos e perspectivas – o balanço que nunca foi feito. **Revista Espaço Acadêmico**, Universidade Estadual de Londrina, ano III, n. 25, p. 01-06, jun. 2003.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. O retorno do território. **Observatório Social de América Latina OSAL**, Buenos Aires, ano 6, n. 16, p. 255-261, jan./abr. 2005.

_____. **Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6ª ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

_____. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton, et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, p. 13-21.

SANTOS, Milton. et al. O papel ativo da Geografia: um manifesto. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, pp. 103-109, jul./dez., 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SATHLER, Douglas; MONTE-MOR, Roberto L; CARVALHO, José Alberto Magno de. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, vol.19, n.1, p. 11-39, 2009.

SENADO FEDERAL. **Orçamento da União**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Execucao:EDFS>. Acesso em: mar. 2012.

SILVA, Adriana Maria Bernardes da. As grandes cidades e o período popular da história. In: SILVA, Maria Auxiliadora; TOLEDO JÚNIOR, Rubens de; DIAS, Clímaco César Siqueira (orgs.). **Encontro com o pensamento de Milton Santos**: o lugar fundamentando o período popular da história. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2005a, p. 171-188.

_____. As grandes empresas de consultoria, a produção de informações e os novos círculos de cooperação no território brasileiro. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Por uma Geografia Latino-Americana: do labirinto da solidão ao espaço da solidariedade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005b.

SILVA, Adriana Maria Bernardes da; MANZONI NETO, A. O planejamento territorial no Brasil nos anos 1990: as ações das empresas globais de consultoria (o caso da empresa Booz-Allen & Hamilton). **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 53-75, 2008.

SILVA, Gilberto. **Atividades turísticas nas terras indígenas brasileiras**: abordagem analítica e proposta de regulamentação. 108f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Auditoria Ambiental), Fundação Universitária Iberoamericana, Universidade de León, Florianópolis, 2010.

SILVA, Patrícia Pinheiro. Terceirização nos serviços públicos. **Revista TST**, Brasília, v. 77, n. 1, p. 95-130, jan./mar. 2011.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas UNICAMP**, Campinas, n. 48, 2000.

SILVEIRA, Carlos Eduardo, et al.. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Revista Ciência e Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

SILVEIRA, María Laura. Por um conteúdo da reflexão epistemológica em geografia. In: SOUZA, Álvaro José de (org). **Paisagem território região**: em busca da identidade. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000, p. 21-28.

_____. A região e a invenção da viabilidade do território. In: SOUZA, Maria Adélia de (org). **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003, p. 408-416.

_____. **O território em pedaços**. Com Ciência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico. 2011. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=72&id=902&print=true>>. Acesso em: fev. 2012.

SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de . Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Revista de Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 35-60, jan./fev. 2008.

SKOCPOL, Theda. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. In: ACUÑA, Carlos H (org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: República Argentina, 2007, p. 169-202.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, n. 51, p. 15-19, fev. 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Práticas espaciais insurgentes em um mundo globalizado: Da ‘revolução molecular’ à política de escalas. In: MENDONÇA, Francisco et al. (orgs.). **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Ademadan, 2009, p. 459-478.

SOUZA, Márcio. **História da Amazônia**. Manaus: Ed. Valer, 2009.

SUDAM. **O novo sistema de ação do governo federal na Amazônia**. Rio de Janeiro: Spencer, 1967.

_____. **I Plano de Turismo da Amazônia**. v.1. Belém: SUDAM, 1978a.

_____. **I Plano de Turismo da Amazônia**. v. 2. Belém: SUDAM, 1978b.

_____. **Oferta e demanda hoteleira da Amazônia**. Belém: SUDAM, 1985.

_____. **Subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico da Amazônia.** Belém: SUDAM, 1991.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Amazônia – 1992-1995.** Belém: SUDAM, 1992.

SUDAM; EMBRATUR. **Termo de Referência do Plano de Desenvolvimento Turístico da Amazônia.** Brasília: SUDAM, EMBRATUR, 1974.

SUDAM; OEA. **Demanda turística da região amazônica brasileira.** Belém: SUDAM; OEA, 1994a.

_____. **Oferta turística da região amazônica brasileira.** Belém: SUDAM; OEA, 1994b.

_____. **Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região da Amazônia:** Versão regional. Belém: SUDAM, 1995.

_____. **Estratégia para o desenvolvimento integrado do ecoturismo na Amazônia Legal.** Belém: SUDAM, 1997.

SUDAM; PNUD. **Plano de Turismo da Amazônia – PTA: 1992-1995.** Belém: SUDAM, 1992.

SUFRAMA. **História da Zona Franca.** Disponível em:
<http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: out. 2011.

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

TRINCA FIGHERA, Delfina. Estado e território: suas relações e a globalização. In: SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura; SOUZA, Maria Adélia A. de. **Território: globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec, 1996, p. 108-115.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-250, abr./jun. 2008.

VERÍSSIMO, A., ROLLA, A., VEDOVETO, M., FUTADA, S. de M.. **Áreas protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios**. Belém, São Paulo: Imazon e ISA, 2011.

VESENTINI, José Willian. **Geografia política e geopolítica: determinismo e possibilismo?** (2003). Disponível em:
<<http://www.geocritica.com.br/determinismo.htm>>. Acesso em: fev. 2010.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 5-43, 1995.

VIANA, Márcio Túlio; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Terceirização – aspectos gerais. A última decisão do STF e a súmula 331 do TST. Novos enfoques. **Revista TST**, Brasília, vol. 77, n. 1, p. 54-84, jan./mar. 2011.

VIEIRA, Aline Rodrigues Mendes. **Planejamento e políticas públicas de turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Polo São Luís – MA**. Brasília: UNB, 2011.

WEARING, S.; NEIL, J. **Ecoturismo: impactos, potencialidades e possibilidades**. Barueri: Manole, 2001.

YÁZIGI, Eduardo. **Saudades do futuro: por uma teoria do planejamento territorial do turismo**. São Paulo: Plêiade, 2009.

ANEXO A – Modelo da Entrevista Semiestruturada

Roteiro de entrevista realizado com os secretários e diretores dos órgãos oficiais de turismo dos estados pertencentes à Amazônia Legal:

Nome Completo do Entrevistado: _____	
Intituição: _____	
Departamento: _____	
Cargo: _____	
Telefone para contato: _____	
E-mail: _____	
Data da entrevista: ___/___/_____	Local da Entrevista: _____
Horário de Início da Entrevista: ____:____	Horário de Término da Entrevista: ____:____
Dimensão Institucional	
Organizacional	
Quais foram os órgãos responsáveis pela pasta do Turismo no estado?	
O Proecotur teve alguma influência no fortalecimento institucional do turismo nas escalas estadual e municipal?	
O Ministério do Turismo teve alguma influência no fortalecimento institucional do turismo nas escalas estadual e municipal?	
Há um Conselho Estadual de Turismo atuante?	
Considera o organograma do OOT o mais adequado para cumprir com suas competências? Se não, por quê?	
Relações/Parcerias	
Como é a relação do OOT com as demais Secretarias do Governo do Estado? Existem ou existiram ações realizadas em conjunto com outras Secretarias? Se sim, quais?	
Como é a relação do OOT com o MTUR e MMA? Existem ou existiram ações realizadas em conjunto? Se sim, quais?	
Como é a relação do OOT com os demais estados da Amazônia Legal? Existem ou existiram ações realizadas em conjunto? Se sim, quais?	
O Proecotur selecionou Polos de Ecoturismo no estado, abarcando UCs. Como é realizado o planejamento do turismo e a relação com as instituições responsáveis pelas UCs?	
Há pressão dos agentes do <i>trade turístico</i> para que sejam implementadas políticas na área do turismo? Que tipo de pressão? Quais são os principais grupos de pressão?	
Recursos Humanos	
Quantas vezes foram alteradas os cargos de secretário/presidente do OOT e de seus diretores desde 2000?	
Considera o RH adequado para cumprir com as competências do OOT?	

Há uma equipe no OOT especializada para o planejamento do turismo no estado?

Há uma equipe técnica no OOT especializada para fiscalizar, acompanhar e solicitar os serviços das empresas de consultoria? (ex. elaboração de Termos de Referência e avaliação dos trabalhos)

O OOT incentiva à capacitação e treinamento de seus funcionários?

Recursos Físicos

Como avalia a estrutura física da Sede do OOT? A qualidade dos equipamentos e a disponibilidade de materiais?

Dimensão Processual

Planejamento/Monitoramento/Avaliação

As ações do OOT se dão de forma planejada ou atendem geralmente a demandas pontuais?

Como se dá o processo de planejamento das ações do OOT?

O processo de planejamento do turismo é integrado com outros órgãos afins?

A população participa, direta ou indiretamente, do processo de planejamento do turismo?

O grau de satisfação e de participação da população nas ações do turismo é pesquisado?

Saberia mencionar casos de programas/projetos que foram previstos, mas não foram implementados pelo OOT? Por que isso acontece? Nesse sentido, quais as principais dificuldades internas e externas para o desenvolvimento de ações/projetos no OOT?

Há casos de políticas/programas que são cessados com a mudança de mandatos?

Há monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pelo OOT? Se sim, quais? Se não, saberia dizer por que não existem?

Empresas de Consultorias

Uma empresa de consultoria elaborou o Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo do “Polo xx”:

Como foi o processo de seleção dessa consultoria?

Quantas empresas concorreram no processo licitatório?

Qual foi o valor pago pela elaboração do plano?

Foram necessários aditivos de recursos? Se sim, por quê?

Foram necessários aditivos de prazo? Se sim, por quê?

Houve problemas com a metodologia exposta no Termo de Referência?

Houve problemas com a aprovação do Plano pelo OOT, pelo MMA e pelo BID?

O fato de a empresa não ter sede no estado dificultou os trabalhos?

Como foi realizado o processo participativo do plano?

Havia uma equipe do OOT acompanhando a execução dos trabalhos permanentemente?

Qual era a equipe das empresas envolvida na elaboração do plano? Quais eram suas especialidades profissionais?

Qual era a equipe do OOT envolvida na elaboração do plano?

Os contratos de terceirização estabelecem mecanismos de acompanhamento e utilizam indicadores de desempenho?

As empresas de consultoria trabalham de fato com o corpo técnico que apresentam no processo licitatório?

Por que o OOT contrata empresas de consultoria para a elaboração de Planos de Turismo? O OOT não teria condições de elaborar esses planos?

O fato de as empresas de consultoria elaborar os planos não faz com que o OOT se distancie da política em questão, afetando a fase da implementação?

Quais os aspectos positivos e negativos de contratar empresas de consultoria para elaborar planos/programas/projetos de turismo?

Dimensão Material: Políticas/Planos

De acordo com seu conhecimento, quais são ou foram os principais programas/projetos desenvolvidos pelo OOT?

Quais foram os principais resultados desses programas/projetos?

Dimensão Territorial: Espaços Seleccionados

Como foi o processo de seleção dos municípios pertencente ao Polo de Ecoturismo?

Considera que há municípios que não deveriam pertencer ao Polo?

Há interesse dos municípios em pertencer aos Polos? Eles fizeram algum tipo de pressão para que fossem seleccionados?

Quantos municípios foram beneficiados pela Fase I do Proecotur? Quais foram os principais resultados?

Quantos municípios serão beneficiados pela Fase II do Proecotur?

Quais as expectativas para a Fase II do Proecotur?

ANEXO B – Modelo de Questionário

Questionário aplicado aos funcionários, especialmente dos departamentos de áreas fins, dos órgãos oficiais de turismo dos estados pertencentes à Amazônia Legal:

Data: __/__/__

(Sem Identificação)

Assinale os itens que considera os PONTOS FORTES (POSITIVOS) do OOT:

- () A qualidade das ações (programas/projetos) desenvolvidas pelo OOT
- () A qualidade dos planos desenvolvidos pelas consultorias contratadas pelo OOT
- () A quantidade de projetos desenvolvidos pelo OOT
- () Os resultados produzidos pelas ações do OOT
- () Disposição de recursos financeiros
- () Capacidade técnica da equipe de trabalho
- () Comprometimento dos funcionários
- () O engajamento dos funcionários do OOT no planejamento do turismo no Estado
- () O engajamento dos funcionários do OOT na implementação dos programas/projetos
- () Estrutura física do OOT (disposição e qualidade dos materiais de trabalho e espaço físico)
- () Organograma do OOT
- () Comunicação Interna (departamentos do OOT com alta interação)
- () Comunicação Externa (alta interação do OOT com outras entidades relacionadas ao turismo)
- () A relação do OOT com Órgãos Federais (quais? _____)
- () A relação do OOT com Órgãos Estaduais (quais? _____)
- () A relação do OOT com Órgãos Municipais (quais? _____)
- () Parcerias com outras entidades para o desenvolvimento de programas/projetos
- () Baixa interferência de interesses particulares, políticos e partidários nas ações do OOT
- () Baixa interferência na implementação de programas/projetos por mudança de mandatos de governo
- () Baixa interferência na implementação de programas/projetos por mudança de secretário/presidente do OOT
- () Baixa interferência na implementação de programas/projetos por vaidades pessoais dos funcionários/diretores
- () Outros: _____

Assinale os itens que considera os PONTOS FRACOS (NEGATIVOS) do OOT:

- () A qualidade das ações (programas/projetos) desenvolvidas pelo OOT
- () A qualidade dos planos desenvolvidos pelas consultorias contratadas pelo OOT
- () A quantidade de projetos desenvolvidos pelo OOT
- () Os resultados produzidos pelas ações do OOT

- () Disposição de recursos financeiros
- () Capacidade técnica da equipe de trabalho
- () Comprometimento dos funcionários
- () O engajamento dos funcionários no planejamento do turismo no Estado
- () O engajamento dos funcionários na implementação dos programas/projetos
- () Estrutura física do OOT (disposição e qualidade dos materiais de trabalho e espaço físico)
- () Organograma do OOT
- () Comunicação Interna (departamentos do OOT com baixa interação)
- () Comunicação Externa (baixa interação do OOT com outras entidades relacionadas ao turismo)
- () A relação do OOT com Órgãos Federais (quais? _____)
- () A relação do OOT com Órgãos Estaduais (quais? _____)
- () A relação do OOT com Órgãos Municipais (quais? _____)
- () Parcerias com outras entidades para o desenvolvimento de programas/projetos
- () Interferência de interesses particulares, políticos e partidários nas ações do OOT
- () Interferência na implementação de programas/projetos por mudança de mandatos de governo
- () Interferência na implementação de programas/projetos por mudança de presidente do OOT
- () Interferência na implementação de programas/projetos por vaidades pessoais dos funcionários/diretores
- () Outros: _____

Observações

Gerais: _____

ANEXO C – Lista de Entrevistados

N.	Entrevistado	Cargo	Instituição	Data da Entrevista	Local da Entrevista
Brasília (DF)					
1	Allan Milhomens	Coordenador Geral do Proecotur	Ministério do Meio Ambiente	01/07/2010	MMA
2	Sonia Kinker	Consultora Proecotur	Ministério do Meio Ambiente	07/07/2010	MMA
3	Daniela nascimento	Consultora Proecotur	Ministério do Meio Ambiente	08/07/2010	MMA
4	Bruno Ferreira Farias	Consultor Proecotur	Ministério do Meio Ambiente	08/07/2010	MMA
5	Eurides Ribeiro de Carvalho	Assistente Financeiro do Proecotur	Ministério do Meio Ambiente	09/07/2010	MMA
6	Paulo Coutinho	Assessor da Secretaria Executiva do MTur	Ministério do Turismo	29/06/2010	MTur
7	Daniel Vieira	Coordenador Geral de Suporte Técnico do Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo	Ministério do Turismo	07/10/2011	MTur
8	Donald Sinclair	Coordenador de Infra-estrutura, Transporte, Comunicação e Turismo da OTCA	Organização do Tratado de Cooperação da Amazônica	30/06/2010	OTCA
Acre					
9	Heitor de Oliveira Silva	Chefe do Departamento de Promoção e Eventos	Secretaria de Estado de Turismo e Lazer	13/12/2011	SETUL
10	Liberalino Alves de Souza	Chefe do Departamento de Patrimônio Histórico	Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour	16/12/2011	FEM
Amapá					
11	Helena Colares	Secretária	Secretaria de Turismo do Estado do Amapá	08/11/2011	SETUR/AP
12	Rômulo Rocha	Diretor do Dep. de Desenvolvimento do Turismo	Secretaria de Turismo do Estado do Amapá	07/11/2011	SETUR/AP
13	Carlos Eduardo Dias e Silva	Chefe da Divisão de Documentação e Informação do Dep. de Planejamento do Turismo	Secretaria de Turismo do Estado do Amapá	07/11/2011	SETUR/AP
14	Francisco Barbosa	Gerente do Proecotur Amapá de 2000 a 2002. Atualmente Gerente do Departamento de Projetos da ADAP	Agência de Desenvolvimento do Amapá	09/11/2011	ADAP
15	Raimunda Barral da Luz	Coordenaria de Gestão e Modernização da SEPLAN	Secretaria do Planejamento, Orçamento e Tesouro do Estado do Amapá	09/11/2011	SEPLAN
16	Otizete Alencar	Gerente de Atividades do Proecotur de 2000 a 2002. Atualmente Coordenadora de Educação e Informação Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente	Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Amapá	10/11/2011	SEMA/AP
17	Deuzanira Brito	Gestora de Projetos na área de Turismo	SEBRAE	10/11/2011	SEBRAE
Amazonas					
18	Roselene Medeiros	Diretora de Marketing	Empresa Pública de Turismo do Amazonas	18/11/2011	AMAZONASTUR
19	Francisco Everardo Girão	Gerente do Proecotur Amazonas de 2003 a 2005. Atualmente Coordenador do Turismo Rural na Agricultura Familiar do Departamento de Programas e Projetos da Diretoria de Turismo	Empresa Pública de Turismo do Amazonas	18/11/2011	AMAZONASTUR
Maranhão					
20	Valmir Seguintes Araújo	Supervisor da Unidade de Coordenação do Programa	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão	19/10/2011	SETUR/MA

		Prodetur			
21	Carlos Martins	Secretário-Adjunto	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão	24/10/2011	SETUR/MA
22	Maria Teresa Portela	Supervisora de Controle e Avaliação de Produtos	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão	24/10/2011	SETUR/MA
23	Keith Almeida	Assessora de Comunicação	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão	24/10/2011	SETUR/MA
24	Sandra Rodrigues	Superintendente de Relações Institucionais e Controle	Secretaria Estadual do Turismo do Maranhão	25/10/2011	SETUR/MA
25	Antonio José de Araújo Ferreira	Professor do Departamento de Geociências da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	Universidade Federal do Maranhão	25/10/2011	UFMA
Mato Grosso					
26	Aparecida Maria Borges Bezerra	Secretária	Secretaria de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso	16/12/2011	SDTUR/MT
Pará					
28	Márcia Bastos	Coordenadora da Unidade de Coordenação do Programa Prodetur	Companhia Paraense de Turismo	28/10/2011	PARATUR
29	Rita de Cássia M Moreira	Técnica de Planejamento e Gestão em Turismo do Núcleo de Planejamento	Companhia Paraense de Turismo	31/10/2011	PARATUR
30	Danilo Araújo Fernandes	Professor da Universidade Federal do Pará e Coordenador do Estudo de Cenários e de Viabilidade Econômica e Social dos Projetos Prodetur PA	Universidade Federal do Pará (UFPA)	31/10/2011	PARATUR
31	Ari Loureiro	Professor da Universidade Federal do Pará e Coordenador do Projeto Fortalecimento Institucional da Gestão Pública do Turismo	Universidade Federal do Pará (UFPA)	31/10/2011	PARATUR
Rondônia					
32	Basílio Leandro Oliveira	Superintendente	Superintendência Estadual de Turismo do Estado de Rondônia	08/12/2011	SETUR/RO
33	Idebert Santos Correia Souza	Gerente Operacional	Superintendência Estadual de Turismo do Estado de Rondônia	08/12/2011	SETUR/RO
Roraima					
34	Kalínquia Pereira Dias	Chefe da Divisão de Ecoturismo	Departamento de Turismo da Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima	29/11/2011	DETUR/RR
35	Ana Sibelônia Saldanha Veras	Chefe da Divisão de Programas e Projetos Especiais	Departamento de Turismo da Secretaria de Planejamento do Estado de Roraima	30/11/2011	DETUR/RR
36	Profa Elizabete Melo Nogueira	Professora do Curso de Turismo do IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima	29/11/2011	IFRR
37	Eliezer Rufino	Gerente do Proecotur de 2000 a 2003	-	02/12/2011	Casa do Entrevistado
Tocantins					
38	Lúcio Flavo Adorno	Presidente da ADTUR e Professor do Departamento Engenharia Ambiental da Universidade Federal do Tocantins (UFT)	Agência de Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins Universidade Federal do Tocantins	14/10/2011	ADTUR
39	Perlance de Cássia Cordeiro Lioila	Diretora de Marketing e Informações Turísticas	Agência de Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins	11/10/2011	ADTUR
40	Kleiryanne Aguiar	Coordenadora de Estruturação e	Agência de	11/10/2011	ADTUR

	Costa	Ordenamento de Produtos Turísticos	Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins		
41	Maria Antonia Valadares	Chefe da Unidade de Coordenação de Programa do Prodetur	Agência de Desenvolvimento Turístico do Estado do Tocantins	13/10/2011	ADTUR
42	Eduardo Paulino	Secretário de Turismo e Meio Ambiente do Município de Mateiros	Secretaria de Turismo e Meio Ambiente de Mateiros	11/10/2011	ADTUR

Lista dos consultores e dirigentes das empresas de consultoria entrevistados:

N.	Entrevistado	Cargo	Empresa de Consultoria
1	Antonio de Lima Mesquita	Gerente Executivo (Coordenador do Plano de Desenvolvimento do Polo de Ecoturismo do Amazonas)	Ambiental Amazônia Consultoria e Assessoria Ltda.
2	Ana Giorgina Pérez Campos	Diretora (Coordenadora da Estratégia de Ecoturismo do Polo Marajó)	Biométrica: Avaliações Biológicas e Manejo Ambiental
3	Saulo Rocha	Consultor Contratado pela FGV para coordenar os Estudos Estratégicos para o Desenvolvimento do Turismo na Amazônia Brasileira	Fundação Getúlio Vargas (FGV)