POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO SUSTENTÁVEL NO ESTADO DO AMAZONAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Silvana Pereira Lima de Queiroz[73]
Elimar Pinheiro do Nascimento[74]
Marília Gabriela Gondim Rezende[75]

Resumo

As políticas públicas compreendem o conjunto de intervenções e ações do Estado orientadas para a geração de impactos nas relações sociais. O turismo é objeto de política pública por ser uma atividade de múltiplas dimensões, apontado como uma alternativa econômica que gera emprego e renda e a satisfação de necessidades básicas e secundárias dos homens e mulheres, tais como repouso, lazer, conhecimento e renovação cultural. Por vezes as políticas públicas incorporam a dimensão da sustentabilidade, preocupando-se em proporcionar acesso às riquezas produzidas e conservação do meio ambiente. Nesse sentido, este artigo apresenta uma pesquisa sobre a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas. A abordagem da pesquisa foi expressamente qualitativa e descritiva, realizada por meio de entrevistas aos atores sociais que compõem a cadeia produtiva do turismo do Amazonas. A pesquisa concluiu com a constatação de que o "desprezo" pela sustentabilidade se deve em grande parte ao processo de tomada de decisões no âmbito do turismo no Amazonas, comumente feita "de cima para baixo", sem levar em consideração as vontades e anseios das comunidades.

Palavras-chave: políticas públicas, turismo, sustentabilidade.

[73]Graduada em Turismo, Mestre em Ciências Ambientais, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (PPGCASA), na Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: silima35@hotmail.com
[74] Sociólogo, Professor Associado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Doutor em Sociologia. E-mail: elimarcds@gmail.com
[75] Bacharel em Geografia, Mestre em Ciências Ambientais, e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (PPGCASA), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Pesquisadora do Núcleo de Socioeconomia (NUSEC/UFAM). E-mail: mariliageoufam@gmail.com

Abstract

Public policies comprise the set of interventions and actions of the State aimed at generating impacts on social relations. Tourism is an object of public policy because it is a multi-dimensional activity, as an economic alternative that generates employment and income and satisfies basic and secondary needs of men and women, such as rest, leisure, knowledge and cultural renewal. Public policies sometimes incorporate the dimension of sustainability, with a focus on providing access to riches produced and conservation of the environment. In this sense, this article presents a research on the contribution of public policies to the development of sustainable tourism in the State of Amazonas. The research approach was expressly qualitative and descriptive, carried out by means of interviews with the social actors that make up the tourism productive chain of Amazonas. The research concluded that the "contempt" for sustainability is due in large part to the process of decision-making in the field of tourism in Amazonas, commonly done "from top to bottom", without taking into account the desires and desires of the communities.

Keywords: public policies, tourism, sustainability.

INTRODUÇÃO

A Ciência Política estuda o funcionamento e a estrutura do Estado e das Instituições políticas, assim como as relações de Poder entre Governo e Sociedade. Para Bonavides (2012), a ciência política, em sentido lato, tem por objeto o estudo das instituições e das ideias políticas, tanto em sentido teórico como em sentido prático. Por sua vez, as políticas públicas (PP) caracterizam a relação do Estado com a sociedade civil no que se refere à distribuição de bens públicos na sociedade. Tomando em consideração que a política "consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos" (RUA, 2009).

No Brasil, as PP começaram a se disseminar na medida em que as intervenções do Estado e a participação da sociedade passaram a ser mais frequentes, particularmente, a partir de 1985, com a redemocratização, e de 1988, com a Constituição. A Constituição Federal de 1988 atribui aos atores políticos e sociais uma participação significativa em toda elaboração e monitoramento das políticas públicas (PP). São chamados de atores políticos ou sociais os membros dos grupos que integram o sistema político (TEIXEIRA, 2007). Os atores se distribuem em cinco espaços para a concepção e implantação das

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

E o turismo com isso? Ele é um objeto de políticas públicas? Por quê? O turismo constitui uma atividade de múltiplas dimensões: social, ambiental, cultural, econômica, territorial e política, é uma atividade econômica, que gera a produção de serviços para a sociedade, visando à satisfação de necessidades básicas e secundárias dos homens e mulheres. Nas últimas décadas o turismo se consolidou como uma alternativa estratégica prioritária nos planos de Governo para o desenvolvimento sustentável.

O objeto da pesquisa foi compreender a contribuição da política estadual do turismo e sua respectiva gestão no desenvolvimento sustentável. O problema central da pesquisa pode ser sintetizado, portanto, na pergunta: Qual tem sido a contribuição da gestão pública estadual para o desenvolvimento sustentável do turismo? Dessa forma, o objetivo deste artigo foi analisar a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável no Estado do Amazonas.

PODER, ESTADO E POLITICAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O Estado-nação, Estado moderno, surge, primeiramente, em sua forma absolutista, após a Revolução Francesa (1789), emergindo como Estado democrático, onde o povo é

soberano. É comum haver confusão entre os termos Estado-nação e Estado moderno, embora sejam termos semelhantes, "esses conceitos referem-se às categorias diferentes: O Estado-nação ou país é uma unidade política territorial soberana, enquanto o Estado moderno é a principal instituição em cada país" (DIAS e MATOS, 2012, p.5).

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

ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Souza não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Podemos resumir como, "o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações" (SOUZA, 2006). No entanto, "embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública" (RUA 2009, p. 20). Portanto, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

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

Segundo Jacobi (2002), política pública é um programa de ação próprio, vinculado a uma ou várias autoridades governamentais. Dessa forma, trata-se de um processo de mediação social, amenizando as distorções que podem intervir entre um setor e outros setores, ou ainda entre um setor e a sociedade global.

O conceito de políticas públicas pressupõe uma propriedade pública, que não pertence a ninguém em particular e é administrada pelo governo para propósitos públicos. A Administração Pública, assim, é o instrumento do Estado que gerencia os interesses

públicos, sendo o meio mais racional de promovê-lo. Entende-se, por outro lado, que Administração Pública significa "o conjunto de atividades, diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal" (BOBBIO, 1986).

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

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

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

ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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

plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

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

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

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

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

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

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

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais (HEIDEMANN; SALM, 2009). Um dos exemplos de políticas públicas mais conhecidas é da educação e da saúde no Brasil, por serem direitos universais de todos os brasileiros. Assim, para assegurá-los e promovê-los estão instituídas pela própria Constituição Federal as políticas públicas de educação e saúde.

Outro exemplo é do meio ambiente também reconhecido como um direito de todos e a ele corresponde a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal n.º 6.938. A água é concebida na Carta da República como bem de uso comum. Para proteger este bem e regulamentar seu uso múltiplo foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídrico mediante a Lei Federal nº 9.433. E o turismo com isso? Ele é um objeto de políticas públicas? Por quê?

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

As políticas públicas podem ser formuladas principalmente por iniciativa dos poderes executivo e legislativo, separada ou conjuntamente, a partir de demandas e propostas da sociedade, em seus diversos seguimentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Assim, no caso da educação e da saúde, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e

nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vêm se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos seguimentos da sociedade em processo de participação e controle social.

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

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

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

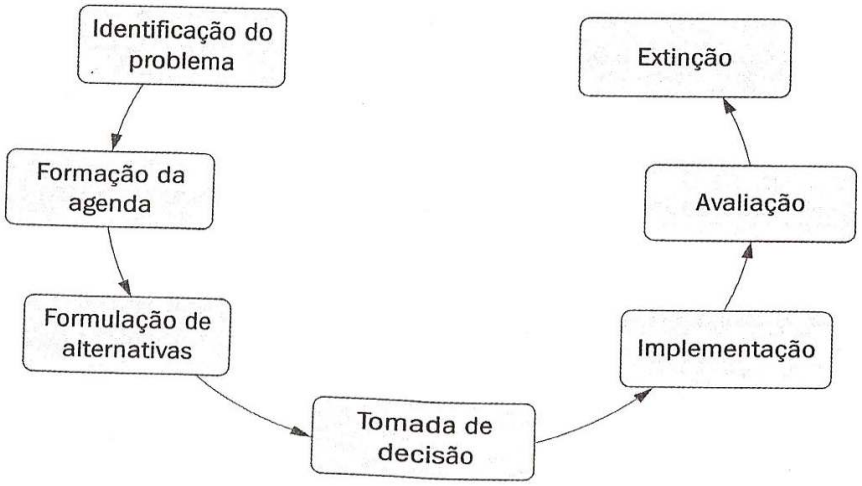
Assim, de acordo com essa Lei, todos os poderes públicos em todas as esferas e níveis da administração pública, estão obrigados a assegurar a participação popular. Esta, portanto, não é mais uma preferência política do gestor, mas uma obrigação do Estado e um direito da população.

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

O processo de elaboração das políticas públicas também é conhecido como ciclo de políticas públicas. O ciclo de políticas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de existir várias versões para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema 2) formulação da agenda 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7)

retroalimentação ou extinção. Embora a sua aplicação seja uma pesquisa, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a dinâmica de uma política pública, em geral as fases se apresentam misturadas e as consequências se alternam (BOBBIO, 2002).

Figura 01 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Faria (2005)

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

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

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

dos meios de comunicação). De acordo com o autor o poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tão relevante que por várias vezes a agenda da mídia condiciona as agendas política e institucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Silva (2008) cita duas estratégias para ilustrar o desenvolvimento da formulação de políticas: a *Bottom-up* e a *top-down*. O modelo de cima para baixo (*Top-down*) é descendente, ou seja, do governo para a população/sociedade. E o de baixo para cima (*Bottom-up*), tem aplicação ascendente, isto é, da população/sociedade para o governo. O modelo de cima para baixo representa um modelo centralizado, onde apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das Políticas Públicas.

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

PERSPECTIVAS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO AMAZONAS

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

A ausência de metodologias para avaliar os resultados para as Políticas Públicas em de Turismo - PPT não é uma limitação somente do Estado do Amazonas, o próprio Plano

Nacional de Turismo e o Programa de Roteiro Turístico não possuem relatórios que demonstrem sua eficácia. Infelizmente o País, e não apenas o Estado do Amazonas é farto em planos e muito pobre em monitoramento e avaliação. Assim, os planos se sucedem sem que se saiba o que deu certo e o que não deu e, sobretudo, as razões dos sucessos e fracassos.

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

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

O estudo da análise do discurso do turismo é recente. Poucas são as produções científicas existentes neste sentido. Neste contexto, quando nos referimos ao discurso oficial do turismo, sabemos que o ator que o produz é o Governo. Governo é sempre um singular que esconde um plural. Por isso é fundamental se perguntar quando o Governo apresenta um plano, quais os interesses que ele está vinculado e qual a sua finalidade. É importante identificar também quem são os receptores deste discurso, porque o discurso do turismo pode ser dirigido, por exemplo, aos turistas, às comunidades hospitaleiras, a estudiosos e interessados na área, conforme Tomazzoni (2006). Mas, sobretudo, eles são dirigidos, de um lado aos empresários e investidores e, de outro à opinião pública, para ampliar e consolidar a legitimidade do Governo.

De acordo com Coriolano (2005), o discurso em torno do turismo é um repertório polêmico, em que a disputa acontece entre os interessados, numa relação tensa de alterações de sentidos, configurando-se como uma prática de resistência e afrontamento. Há um terreno comum. Todos defendem a ideia da sustentabilidade, mesmo os maiores degradadores ambientais, como madeireiros. Mas, a sustentabilidade é definida de maneira distinta, pois em alguns casos se defende os grandes investimentos, os grandes

hotéis, as grandes empresas; em outros estão presentes os interesses de pequenos e médios empreendedores, hotéis e agências. Em outros ainda, os dois estão presentes, com distinção de espaços e públicos. Em Alagoas, por exemplo, o litoral sul foi destinado a grandes resorts, com público, sobretudo, do sul do País e do estrangeiro; no litoral norte impera as pequenas e médias empresas, com público do sul do País e do próprio Nordeste, embora aos poucos a realidade vá se mesclando

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

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

Como podemos verificar o discurso oficial apresenta inúmeras vantagens para justificar os investimentos cada vez maiores na atividade turística, que tem sido muitas vezes a alternativa estratégica prioritária nos planos de governo, principalmente nos Estados em que a paisagem natural é vista como mercadoria. E nesses locais o turismo vem sendo marcado notavelmente pelo paradigma do desenvolvimento sustentável (FRATUCCI, 2000), mas na sua vertente dominante nas instâncias multilaterais com forte ênfase na economia, atualmente denominada de verde (NASCIMENTO, 2012).

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

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

DISCURSO DO TURISMO COMO FATOR DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

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

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

Nos documentos é possível encontrar trechos como, o Ecoturismo é exemplo de desenvolvimento sustentável. Cria empregos, melhora a vida da comunidade local e preserva o meio ambiente. [...] A experiência mostrou que não é possível só preservar a natureza. Nós temos de encontrar alternativas econômicas que gerem empregos e contribuam para a proteção do meio ambiente. O ecoturismo é uma dessas alternativas. Notamos, assim, que o discurso oficial do turismo gerador de emprego e renda é generalizado, independente do de partido político que está no governo.

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

DISCURSO DO TURISMO COMO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O turismo é muitas vezes situado como opção para o desenvolvimento sustentável em países, como também no nosso em Estados e municípios, chegando às vezes a ser apresentado como a solução para todos os problemas locais (FRATUCCI, 2000). Para Coriolano (2005, pp. 53-54), esta superestimação do desempenho da atividade criou falsas expectativas, "pois o turismo, por si mesmo não oferece possibilidade de solução dos problemas, não tem condições de desenvolver regiões pobres, nem de distribuir a riqueza do país". O discurso do governo garante que o Estado está a caminho do desenvolvimento, e que este é o caminho certo, pois não há outro, os obstáculos deverão ser vencidos. Enfim, um discurso economicista e ufanista.

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

Portanto, o discurso do Estado tem defendido a bandeira do efeito multiplicador do turismo e da geração de emprego e renda, muitas vezes citando inclusão social e preservação ambiental como argumentos para validar e legitimar suas ações. E, neste processo de legitimação, o desenvolvimento sustentável surge como um discurso de fácil aceitação e assimilação no meio governamental, como se sua simples evocação já resolvesse todos os problemas ambientais, sociais e econômicos automática e inequivocamente. Com variabilidade de usos e diversidades, em distintos contextos, a palavra sustentabilidade é empregada como "a palavra mágica".

No âmbito federal, a sustentabilidade do turismo é um tema que tem merecido destaque: "o turismo é uma atividade estratégica, um instrumento maior para reduzir as desigualdades estruturais e sociais e levar postos de trabalho a todos os lugares. [...] (MTur, 2016). Para o Governo do Estado, este também é um discurso bastante comum.

Como consta nos Planos do governo do Estado "é necessário proporcionar um turismo sustentável, que gere renda e empregos".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

Portanto, o discurso da sustentabilidade tem sido usado para legitimar a implantação de políticas públicas muitas vezes indiferentes às reais necessidades das comunidades receptoras, e marcadamente guiadas pelas necessidades do mercado. A tomada de decisões no âmbito do turismo no Amazonas é comumente feita "de cima para

baixo", não levando em consideração as vontades e anseios das comunidades. É preciso reverter este quadro para que o turismo no Amazonas ganhe corpo, amplie suas dimensões e corresponda as dimensões básicas da sustentabilidade, ser ecoeficiente economicamente, responsável ambientalmente e equânime socialmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

_____. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de janeiro, RJ: Paz e Terra, 1986.

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

COOPER, C et al. **Tourism principles and practice**. Melbourne, Australia: Longman, 1993. _____. Turismo princípios e práticas. São Paulo: Bookman, 2001.

CORIOLANO, L.N.M.T. **O turismo comunitário no Nordeste brasileiro**. In: BARTHOLO, R; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (Orgs). Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares experiências brasileiras. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

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

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

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

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

FRATUCCI, A. C. **O ordenamento territorial da atividade turística no Estado do Rio de Janeiro**: processos de inserção dos lugares turísticos nas redes do turismo. 2000a. 178 f. Dissertação (mestrado em geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2000.

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

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

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

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

NASCIMENTO, Vânia Lúcia Quadros. **Semelhanças e diferenças das políticas de turismo em Estados da Amazônia brasileira**. Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 17 (dezembro de 2014). Disponível: http://www.eumed.net/rev/turydes/17/politicas-turismo.html. Acessado em 11 de março de 2015.

NOGUEIRA, M. A. **Potência, limites e seduções do poder**. São Paulo: Editora da Unesp. http://www.arqnet.pt/portal/teoria/maquiavel.html, 2009.

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

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 48, p. 1-16. Disponível em: http:// governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/ teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 20.set.2013, 2010.

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

TEIXEIRA, A.C.C. **A Atuação das Organizações não-governamentais**: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade**.** In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

TOMAZZONI, E. L. **Análise do discurso turístico da serra gaúcha**. Em Questão. Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 339-365, Jun./dez. 2006.

VITAL, Maria José da C. Souza. **Éthos e política segundo Maquiavel**. http://www.periodicos.ufrn.br/ojs/index.php/saberes, 2010. Acessado em 21 de março de 2015.