

Desenvolvimento do Turismo para o Estado do Amazonas – Proposições para Formulação de uma Política Pública

Roberto Ferretti¹

Nilson Pimentel²

RESUM●: Parte da concepção de desenvolvimento regional e planejamento estratégico, propondo proposições para a formulação de uma política pública visando o desenvolvimento do turismo no Estado do Amazonas. Considerando segmentos como turismo cultural e religioso, turismo de produção local, turismo de pesca e ecoturismo, prevê que o desenvolvimento do turismo na região produzirá um efeito catalizador, e colaborará para a criação de uma infra-estrutura necessária para a transformação do atual quadro social.

PALAVRAS-CHAVES: Turismo e política; desenvolvimento regional; política pública; proposições; Amazonas (Estado); Brasil.

ABSTRACT: This article departs from the conception of regional development and strategic planning, bringing some proposals to the formulation of public policies aiming to the development of tourism in Amazonas State. Considering segments such as cultural and religious tourism, local production tourism, fishing tourism and ecotourism, foresees that development of

-
1. Graduado em Administração (EN/RJ) e Pós-graduado (Especialização) em Administração Pública no Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia - ISAE - Fundação Getúlio Vargas (Manaus/AM). Consultor em Planejamento e Marketing Turístico.
End. para corresp.: Rua São Luiz, 105, sala 102A - Adrianópolis - 69057-250 - Manaus - AM - Brasil - Telefax: (092) 642-4325.
 2. Graduado em Administração (U/AM) e Pós-Graduado Especialização em Administração Pública no Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia - ISAE/Fundação Getúlio Vargas (Manaus-AM). Consultor em Administração Turística e de Lazer.
En
(092)642-4325.

tourism in the region would have a catalyzing effect to the settlement of the necessary infra-structure for the transformation of the present social situation.

KEY WORDS: *Tourism and policies; regional development; public policies; proposals; Amazonas (State); Brazil.*

Introdução

O turismo é na atualidade, a atividade que apresenta os mais elevados índices de crescimento no panorama econômico mundial, movimentando cerca de US\$ 3,5 trilhões anualmente, sendo que, apenas na última década, expandiu suas atividades em 57%. Dentre os seus segmentos, o ecoturismo é o que apresenta maior crescimento, resultando um incremento de ofertas e demandas por destinos ecoturísticos.

O Estado do Amazonas possui um grande potencial para ofertar produto dessa natureza. Todavia, ainda não possui um instrumento capaz de orientar a exploração turística, trazendo direções, regulamentações, critérios e incentivos que os empreendedores e o próprio governo requerem como pré-requisito à exploração potencial dessa atividade econômica, enquanto projeto de desenvolvimento regional.

Assim, a falta de uma Política Pública para o Turismo (PPT), acarreta uma exploração distorcida e desordenada dos potenciais, impulsionada, quase exclusivamente, pelas “oportunidades” mercadológicas, deixando, a rigor, de gerar os benefícios decorrentes dos impactos, segundo Rabahy (1990), “econômicos (geração e distribuição de renda e o aumento do nível de empregos), sócio-culturais (formação de talentos humanos, mudanças sócio-culturais e de hábitos de consumo) e ambientais”³. Essa exploração tem comprometido, não raro, o conceito e a imagem do produto amazônico nos mercados interno e externo.

Este estudo traz em sua concepção um caráter de desenvolvimento regional, indicando soluções para o interior do Estado do Amazonas e procurando ser ímpar no processo racional do desenvolvimento. Pretende provocar uma ruptura no paradigma atual, “iluminando” o interior do Estado e projetando seu imenso potencial para aquilo que, já se sente, será o serviço mais cobiçado das próximas décadas: o turismo e seu vetor ecológico-ambiental.

O pressuposto essencial do desempenho do papel de indutor do desenvolvimento regional pelo Governo Estadual fará, indubitavelmente, acontecer o fator “arrasto” nas economias das microrregiões do Estado, uma vez que a adoção de uma PPT será o impulso primordial na direção da prática do novo paradigma de

desenvolvimento regional, com elevado grau de eficácia para todos os agentes econômicos, públicos e privados.

Não obstante as constatações do universo competitivo industrial tradicional, juntamente com todas condições restritivas ao desenvolvimento social e crescimento econômico, a prática de uma PPT por Governos tem demonstrado positivos resultados econômicos e sociais aos agentes integrantes do processo, desde que inserida na teoria de desenvolvimento sustentável.

Para o Estado do Amazonas, é de primordial importância a adoção de uma PPT. O *status quo* regional degrada e oprime a estrutura social por impotência conjuntural de um passado recente, até de resplendor, mas nunca de desenvolvimento regional integrado.

Acrescente-se a condição física geopolítica da região, potencialmente repleta de enclaves de riquezas naturais e culturais, mas socialmente paupérrima, circunscrita ao paradigma ultrapassado do colonizador, ou, por outro lado, em cativeiro de processos de desenvolvimento artificial, que somente aprofundam os abismos do ciclo da pobreza regional.

A exploração do turismo, através da implementação de uma PPT, é somente um projeto alternativo para o desenvolvimento regional dentre as opções que o Estado do Amazonas possui.

Justificativa

A questão dos patrimônios natural e cultural é a premissa básica para o desafio de desenvolver a região, onde assenta-se o maior banco de biodiversidade do planeta.

Sabe-se que há pressões de toda ordem e por isto o momento para a retomada da viabilização econômica para o desenvolvimento regional sustentado se faz presente. O relacionamento do caboclo nativo com a natureza que o rodeia não pode ser somente de contemplação, mas de gerenciamento correto desses potenciais objetivando a conquista de uma vida digna.

Esta alternativa poderia ser desenvolvida no Amazonas via efetivação de uma estrutura sólida e permanente: uma PPT, a qual privilegie diretrizes coerentes com cada ecossistema das microrregiões que compõe o Estado, adequando-se à demanda crescente.

Esse desafio, como gestor do desenvolvimento regional, cabe ao Governo do Estado. Assumir essa responsabilidade requer estabelecer prioridades e visão estratégica do ponto de vista econômico, social e ambiental que o turismo exige. Concretizar essa gestão pública com a implementação de uma PPT é fator prioritário para a preservação/conservação do meio ambiente amazonense. Será construir a plataforma na qual o Amazonas será alçado, obtendo a posição que merece no contexto turístico mundial.

A gestão pública do turismo traz em seu bojo peculiaridades que justificam a formulação de uma PPT. Esta pretende nortear o desenvolvimento regional, viabilizando:

3. Impactos ambientais: impactos que provocam transformações também nos ambientes criados pelo homem (Mathieson & Wall, 1990).

- a estrutura social tênue do interior: melhoria da condição de vida e benefícios reais através de rendas auferidas, que as atividades turísticas provocarão;
- ao Estado: exploração racional sustentada dos potenciais naturais como fonte de geração de riquezas;
- às comunidades: geração de novas ofertas de emprego;
- ao meio ambiente: um instrumento legal e legítimo que garanta e direcione a preservação/conservação de seus recursos naturais;
- ao Exterior: a oportunidade de ter preservado o patrimônio natural como fator de convergência futura;

As peculiaridades, de acordo com as características encontradas e mapeadas nas microrregiões, possibilitam uma segmentação capaz de enriquecer as proposições da formulação da PPT, como, por exemplo:

- turismo cultural, como o folclórico e o religioso;
- ecoturismo;
- turismo de festa, com base na produção local;
- turismo de pesca.

A visão estratégica de futuro para o desenvolvimento regional apresenta o turismo como importante alternativa de exploração econômica. Entretanto, esta exploração sustentável dos mananciais naturais do Amazonas urge, segundo a Sudam (1994),

ações efetivas, coordenadas e integradas, por parte de todos os setores envolvidos, visto que a atividade turística tem uma característica própria: a de interdependência entre os diversos segmentos (público, privado e social) que se reflete não só no aspecto operacional como também nos resultados financeiros.

Assim, uma PPT viabilizaria fóruns tipo Câmara de Turismo, que contribuíssem e legitimassem tomadas de decisões.

Conceituação e Metodologia

A atividade do turismo deve abranger em sua conceituação a dimensão do conhecimento da natureza, e dos ecossistemas, a experiência educacional interpretativa, a valorização das culturas tradicionais locais, a promoção do homem comunitário e a do desenvolvimento sustentável.

Com essa abrangência e buscando atingir os propósitos da implementação de uma PPT, adota-se uma de suas conceituações:

O Turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupo de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa ou remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural. (De la Torre, 1992).

Acrescenta-se a esse conceito o elemento *procura do prazer* (Barreto, 1995).

O trato das questões ambientais tem pressionado o setor público para o estabelecimento de critérios, regulamentações e requisitos cada vez mais rígidos, quanto ao impacto ambiental e à implantação de empreendimentos turísticos.

Outrossim, menciona-se que as políticas públicas caracterizam-se por suas complexidades de formulação, defendida a exigência do inter-relacionamento entre as diversas esferas e os agentes econômicos envolvidos. Por outro lado, uma política pública não depende da criação de organismos para a sua formalização, requerendo tão somente padrões de interação entre os agentes. Sua capacidade distributiva e regulatória disciplina as atividades turísticas, onde o Governo, totalmente comprometido com a política, apresenta uma visão objetiva e abrangente, convidando os vários segmentos da sociedade a um amplo envolvimento.

Identificação dos Agentes do Processo

Para cumprir as etapas da proposição da PPT, faz-se necessário, a identificação dos grupos de agentes de interação que propulsionarão as ações estratégicas da política, concorrendo para sua implementação, como apresentado na Tabela a seguir.

TABELA - AGENTES DE INTERAÇÃO A SEREM CONSIDERADOS EM UMA PPT NO AMAZONAS

Grupos	Agentes
Órgãos de Normalização e Deliberação	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo Instituto Brasileiro de Turismo Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas Empresa Amazonense de Turismo
Órgãos de Financiamento	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Banco Interamericano de Desenvolvimento Banco da Amazônia S.A. Banco do Estado do Amazonas S.A.

Órgãos de Articulação	Secretaria de Estado e de Municípios Empresa Amazonense de Turismo Superint. da Zona Franca de Manaus Órgãos Municipais de Turismo
Órgãos de Suporte à Política	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente Instituto do Meio Ambiente do Amazonas Fundação Nacional do Índio Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Serviço Nacional do Comércio Federação Nacional do Comércio Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa Instituto Superior de Administração e Economia da Amazônia Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia Universidades/ Instituições de Ensino Superior Institutos de Pesquisa Associações de Classe de Trabalho e Patronais
Grupos Meta	Turistas: nacionais, internacionais Agentes de turismo: nac., intern. Agentes culturais Promotores turísticos Veículos de comunicação Rede de transportes Rede hoteleira Rede de restaurantes Rede serviços turísticos Redes de casas de espetáculos Rede grupos folclóricos e culturais Comunidades localizadas Museus Teatros Sítios históricos Parques naturais e de preservação Grupos de artesãos Outros afins
Grupos de Interesse	Ambientalistas Órgãos não-governamentais de meio ambiente Organismos internacionais Órgãos públicos governamentais e administradores públicos Promotores de eventos Agentes de turismo emissores e receptivos, nacionais e internacionais Agentes financeiros Empregados na área de turismo Empreendedores turísticos

Diante do variado quadro de agentes envolvidos para a consecução das proposições de uma PPT, há de se contemplar outros fatores concorrentes das ações que indubitavelmente poderão ser consideradas, tais como:

- *fatores sociais* - representados pelas comunidades localizadas e seus contingentes de mão-de-obra semi-ociosos e elevado nível de desemprego;
- *fatores políticos* - presentes na ampla articulação entre os setores da sociedade e forças de implementação das ações estratégicas;
- *fatores econômicos* - fatores preponderantes que elegem a PPT como prioritária alternativa para diversificar a estrutura produtiva do Estado, como estimuladora para novos pólos de crescimento nas sub-regiões, como forma de minorar a concentração da atividade econômica espacial e setorial e contribuidora da diminuição do nível de desemprego;
- *fatores culturais* - fatores de incremento dos valores socioculturais diversificados que as microrregiões possuem, sendo a PPT um instrumento de divulgação do patrimônio histórico e cultural dos povos envolvidos com esse processo de desenvolvimento;
- *fatores ambientais* - a adoção de uma PPT contemplará, como um dos principais mecanismos de proteção da grandiosa biodiversidade amazonense, as estruturas geológicas de relevância turística e econômica, a riqueza paisagística, as reservas biológicas, as estações ecológicas, as reservas extrativas e os parques naturais e ecológicos, bem como toda e qualquer área de proteção ambiental.

A extensão territorial do Estado, sua baixa densidade demográfica e seus potenciais de recursos renováveis e não-renováveis, fazem da região um *locus* natural de expansão econômica. Contudo, há de se preocupar, prioritariamente, com proposições para formulação de uma PPT, que possibilite a inter-relação dos seus ecossistemas com os mercados específicos turísticos, resultando na transformação das potencialidades em bens econômicos, favoráveis ao desenvolvimento regional e beneficiando, sobremaneira, o caboclo amazonense.

É fundamental, portanto, que sejam redefinidas as relações econômicas do Estado com outros mercados, de modo a promover a interiorização do desenvolvimento econômico regional, espalhando os benefícios do crescimento econômico, a exploração seletiva turística, profissional e tecnicamente efetiva dos seus recursos naturais, em prol da melhoria da qualidade de vida do homem do interior amazonense.

É prioritário que se rompa com o isolamento do interior do Estado, sendo a implementação de uma PPT, um instrumento alternativo para início desse processo. Como efeito positivo da adoção dessa política, pode-se também contemplar a diversificação de investimentos e a dinamização de setores que mapeiam as

microrregiões, como: bioindústria, agroindústria, agricultura, indústria do pesca-
do, indústria da madeira, mineração, metalurgia e a construção naval regional.

Dentro da concepção de implementação de uma PPT, é de fundamental
prioridade, para se consolidar e alavancar as vantagens competitivas preconizadas
na política, a oferta adequada de infra-estrutura econômica, integrando a região ao
processo de desenvolvimento dos mercados nacional e internacional. É de todos,
o conhecimento dos estrangulamentos no sistema de transporte, no sistema de
portos de pequeno porte, na geração e distribuição de energia, e a ausência de uma
preparação técnica de talentos humanos, o que restringe o aproveitamento das
potencialidades.

Definição das Proposições

A articulação das ações entre os agentes governamentais, não-governamen-
tais, privados, e as comunidades envolvidas, bem como a implementação, segundo
Barreto (1991), da *infra-estrutura adequada* e a formação de recursos humanos
especializados, são fatores determinantes para o desenvolvimento ordenado do
turismo no Estado.

Com base nessas premissas, os esforços e articulações a serem empreendi-
dos na implantação da **PPT** para o desenvolvimento socioeconômico das
potencialidades naturais para exploração turística devem atender as proposições:

Missão

- Dotar o Estado de instrumentos que possibilitem a exploração econômica do
turismo no Amazonas, como projeto alternativo para o desenvolvimento sócio-
econômico das microrregiões.

Objetivos Básicos

- Compatibilizar as atividades do turismo e a preservação/conservação de áreas
naturais com outros projetos de desenvolvimento regional.
- Promover o processo de integração entre as políticas ambientais e de turismo,
das esferas federal, estadual e municipal.
- Promover, incentivar e estimular a criação e melhoria da infra-estrutura para as
atividades do turismo.
- Promover o desenvolvimento do turismo expandindo o processo de criação de
empregos e a geração de rendas nas microrregiões.

- Promover e estimular a capacitação de recursos humanos para o turismo e o
aproveitamento dessa política pública como veículo de educação turística e
ambiental na sociedade amazonense.

Políticas Específicas

- Sustentação de mercados alcançados e conquista de novos, através de processo
de marketing institucional e privado.
- Fomento, captação e promoção de investimento no turismo.
- Promoção educacional para o turismo na rede pública e privada de ensino de 1º
e 2º graus.
- Valorização dos patrimônios natural e histórico e de todas manifestações
culturais do caboclo amazonense.
- Desenvolvimento do processo de infra-estrutura turística nas estações e parques
ecológicos.

Ações Estratégicas

- Elaborar e promulgar arcabouço legal necessário ao desenvolvimento do turismo
sobre os aspectos de incentivos fiscais, extrafiscais, linhas de créditos que
possibilitem a introdução de investimentos neste segmento.
- Articular ações integradas em todos os níveis de governo (Federal - Estadual -
Municipal), para estabelecer mecanismos legais de fiscalização, controle e
regulamentações, compatíveis com a realidade local das microrregiões do
Estado.
- Incrementar o nível de competitividade do produto Amazonas na captação de
novos fluxos turísticos.
- Desenvolver e adequar o sistema de logística integrada de transporte regional,
inter-regional e cabotagem turística.
- Viabilizar o sistema de marketing institucional, privado e de organismos não
governamentais para a valorização cultural do turismo, a realização de eventos
de *business*, profissionais, culturais e políticos sob a via do turismo regional.
- Viabilizar por instituições de excelência técnica, a elaboração de estudos,
demonstrativos, mapeamento sócio-culturais e turísticos, que possibilitem apre-

sentações técnicas das potencialidades dos recursos naturais turísticos das microrregiões do Estado, aos investidores e organismos financeiros brasileiros e estrangeiros.

- Criar mecanismos estruturais que viabilizem melhorias de infra-estrutura nas microrregiões do Estado.

Programas e Projetos Específicos

- Elaborar sistemas de programas turísticos e de projetos específicos para cada microrregião do Estado nas seguintes modalidades:
- Turismo de pesca.
- Turismo de Festas ligadas à produção local. Ex.: Festa do guaraná (Maués).
- Turismo de festas religiosas. Ex.: Festa de Santo Antônio (Borba).
- Turismo de festas de manifestações culturais. Ex.: Festa do folclore do boi-bumbá (Parintins).
- Turismo de feiras e eventos.
- Ecoturismo.

Para cada modalidade deve-se elaborar os projetos específicos. Os mesmos abrangerão todos os processos integrados que envolvem as atividades e demonstrem suas viabilizações econômicas. Estas atividades devem caracterizar-se por conter os reais fatores de desenvolvimento econômico para as microrregiões que as executam. Assim, busca-se:

- Criar e/ou desenvolver sistemas integrados inter e intra-institucionais para a formação básica de educação, formação e capacitação de recursos humanos e conscientização ambiental.
- Viabilizar as condições de terminais de embarque e desembarque nas microrregiões como forma de integrar o sistema logístico de transporte.
- Viabilizar as condições de tráfego na rede rodoviária do Estado.
- Criar e estimular o programa nos mercados nacional e internacional do produto Amazonas.

- Viabilizar junto a todos os agentes envolvidos na PPT projetos alternativos de desenvolvimento regional, com resultantes econômicas e sociais para o Estado do Amazonas.

Considerações Finais

O segmento do turismo ainda não provocou no Estado do Amazonas um efeito de resultante positiva, como fator preponderante de desenvolvimento regional, constatado em outras regiões e em outros países.

Tanto o Governo Estadual, como a iniciativa privada, observam o excepcional produto natural, ímpar no mundo, que é a biodiversidade, o *locus* geofísico do Amazonas.

Há cinco anos, segundo a Empresa Amazonense de Turismo – Emamtur, órgão oficial de Turismo do Estado, o fluxo anual de turistas estrangeiros no Amazonas permanece praticamente estável, em patamar bastante acanhado, pouco mais de 36 mil turistas em 1994. Esse fato decorre da falta de ordenação legal e coordenação legítima do segmento, que opera sem o arcabouço de controle e regulamentação específica, através de ações isoladas. Com isso, o expressivo potencial natural e cultural existente não é aproveitado como fator de desenvolvimento regional, retardando resultados econômicos e sociais para as comunidades locais envolvidas.

As proposições para a formulação da PPT, aqui contidas, objetivam propiciar a co-gestão dos interesses públicos do Estado, buscando gerar recursos adicionais e atingir de forma mais abrangente uma gama de benefícios que delas possam advir. No entanto, para atingir tais propostas, são necessários o esforço de ação do Governo Estadual, como o agente indutor; o espírito empreendedor da iniciativa privada, como agente produtor e a coesão comunitária, como agente mobilizador. A implementação de medidas criativas e práticas deve objetivar a produção turística, garantindo os resultados econômicos que tanto a região necessita.

Assim, este estudo busca propor uma ação efetiva de articulação e promoção intra e extragovernamental, para o ordenamento e desenvolvimento da atividade, aliada a uma decisão política de cuidar da infra-estrutura básica, junto às regiões turísticas, e incentivar projetos de capacitação profissional. Por fim, as diretrizes aqui apresentadas não têm a pretensão de esgotar a discussão sobre o assunto. Constituem-se apenas em uma proposta inicial de um processo de implementação de uma política pública de turismo para o Estado do Amazonas.

Referências Bibliográficas

- BARRETO, Margarita. 1991. *Planejamento e organização em turismo*. Campinas: Papirus, p. 51-3.
- . 1995. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. Campinas: Papirus, p. 13.

- DE LA TORRE, O. 1992. *El turismo, fenómeno social*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 19.
- EMAMTUR. Empresa Amazonense de Turismo. 1994. *Indicadores de turismo*. Manaus: Emamtur.
- MATHIESON, A; WALL, G. 1990. *Turismo. Repercusiones economicas, físicas y sociales*. México: Trillas
- RABAHY, Wilson Abrahão. 1990. *Planejamento do turismo. Estudos econômicos e fundamentos econômic*. São Paulo: Loyola, p. 55-79.
- SUDAM/OEA. PROVAM - Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos. 1994. *Demanda turística da Região Amazônica Brasileira*. Belém: SUDAM, p. 36.