

## Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007-2011

The participants of the tourism public policy of Para from the multiple streams model 2007-2011

The participants of the tourism public policy of Para from the multiple streams model 2007-2011

**Vânia Lúcia Quadros Nascimento<sup>1</sup>**

**Ligia Terezinha Lopes Simonian<sup>2</sup>**

**Milton Cordeiro Farias Filho<sup>3</sup>**

**Resumo:** Este artigo apresenta os resultados parciais de uma pesquisa sobre a política pública de turismo na Amazônia. O objetivo foi identificar os participantes ativos nos processos que influenciaram a formulação da política de turismo do estado do Pará. Utilizou como referencial teórico o Modelo de Fluxos Múltiplos de Kingdon. As evidências empíricas foram obtidas da análise de documentos sobre as políticas e de seus fluxos de decisão; de entrevistas semiestruturadas com um gestor público de turismo e a representante da empresa de consultoria; e análise das atas do Fórum Estadual de Turismo onde estão registradas as opiniões de outros participantes do processo decisório. Os resultados indicam que as alternativas para o desenvolvimento do turismo nesse estado foram materializadas no Plano “Ver-o-Pará”; que os participantes ativos também estão apontados nele; que a atuação de alguns atores constantes no Modelo de Fluxos Múltiplos não foi identificada; e que as alternativas dependeram dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política. Conclui que alguns dos atores listados no Plano não integram o Modelo de Fluxos Múltiplos e que a existência de um fator distinto dos demonstrados nesse Modelo, as orientações e determinações do Ministério do Turismo brasileiro, influencia os fluxos de políticas públicas e da política.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Turismo. Modelo de Fluxos Múltiplos. Pará (PA).

<sup>1</sup> Universidade Federal do Pará – UFPA. Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do NAEA/UFPA. É Professora Assistente da Universidade Federal do Pará, junto a Faculdade de Turismo do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. E-mail: vluciaquadros@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Pará – UFPA. Doutora em Antropologia pela City University of New York e pós-doutorado pela City University of New York. É Professora Associada da Universidade Federal do Pará, junto ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, onde integra o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Trópico Úmido (PPGDSTU) e o Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD). E-mail: simonianl@gmail.com

<sup>3</sup> Universidade da Amazônia – UNAMA. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do NAEA/UFPA. É Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia. E-mail: mcffarias@gmail.com.

**Abstract:** *This paper presents partial results of a research on tourism public policy in the Amazon. The research aims at identifying the active participants in the processes that influenced the formulation of Para state tourism public policy. It used as a theoretical reference the Multiple Streams Model of Kingdon. The empirical evidences were obtained from the document reviews about policies and their decision streams, as much as the semi-structured interviews with a public manager of tourism and the representative of the consulting firm; as well as the analysis of the minutes of the State Tourism Forum where the opinions of other participants in the decision making process are recorded. The results indicate that the alternatives for the development of tourism in this state have been materialized in the Plan "Ver-o-Pará"; that the active participants are also pointed out in it; that the performance of some actors that integrated Multiple Streams Model has not been identified; and that the alternatives depended on the streams of problems, policies and politics. It is concluded that some of the actors listed in the Plan are not part of the Multiple Streams Model and the existence of a distinct factor of this model demonstrated, guidelines and determinations of the Brazilian Ministry of Tourism, which influences the flow of public policies and politics.*

**Keywords:** *Public policy. Tourism. Multiple Streams Mode. Para (PA).*

**Resumen:** *Este artículo presenta los resultados parciales de una investigación sobre la política pública de turismo en la Amazonía. El objetivo fue identificar a los participantes activos en los procesos que influenciaron en la formulación de la política pública de turismo del estado de Pará. Se utilizó como referencia teórica el Modelo de Flujos Múltiples de Kingdon. Se obtuvo las evidencias empíricas a partir de los estudios de los documentos sobre las políticas y sus flujos de decisión, así como las entrevistas semi-estructuradas con un gestor público de turismo y la representante de la empresa de consultoría; y el análisis de las actas del Foro de Turismo del Estado, donde se registran las opiniones de los demás participantes en el proceso de toma de decisiones. Los resultados indican que las alternativas para el desarrollo del turismo en este estado se han materializado en el Plan "Ver-o-Pará"; que los participantes activos también están incluidos; y que la actuación de algunos de los actores contenidos en el Modelo de Flujos Múltiples no ha sido identificada. Las alternativas dependieron de los flujos de problemas, de las políticas públicas y de la política. Se concluye que algunos de los actores que figuran en el Plan no hacen parte del Modelo de Flujos Múltiples y la existencia de un factor distinto de los demostrados en ese Modelo, las directrices y determinaciones del Ministerio de Turismo brasileño, influyen en los flujos de las políticas públicas y de la política.*

**Palabras clave:** *Políticas públicas. Turismo. Modelo de Flujos Múltiples. Pará (PA).*

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas têm sido objeto de diferentes estudos, emergindo destes questionamentos variados, seja no âmbito acadêmico ou da gestão governamental. Porém, quando o assunto é a sua avaliação ou análise, isso não ocorre na mesma proporção e poucas são as analisadas ou avaliadas efetivamente, desde seu planejamento ou demanda. Principalmente, em se tratando das políticas públicas de turismo, em especial as do Brasil.

A literatura brasileira sobre a análise das políticas públicas de turismo demonstra que essa prática é ainda insipiente. Porém, estudos já podem ser encontrados, como os de Nascimento (2012) e Sancho e Irving (2011). São trabalhos que demonstram uma tentativa, ainda que inicial, de explorar mais a problemática a partir de uma perspectiva nova.

A Amazônia brasileira é um espaço com potencial turístico enorme. Mas pouco se conhece de pesquisas em relação às políticas para o desenvolvimento da atividade na região. Trabalhos recentes demonstram, como os de Nascimento (2009) e de Sansolo (2013), a necessidade de mais estudos que venham ampliar o conhecimento sobre a problemática.

Foi visando contribuir para os estudos de políticas de turismo na Amazônia brasileira que se fez a pesquisa ora revelada. A ideia foi abordar uma das fases iniciais do processo de formulação das políticas públicas. O que também é pouco usual, uma vez que os estudos existentes são poucos, entre os quais os acima apontados consideram as políticas já formuladas ou em execução. Para tanto, a pesquisa partiu do seguinte questionamento: quais foram os participantes ativos dos processos que influenciaram a formulação da política pública de turismo do estado do Pará?

A abordagem se volta também para um tipo de análise de política pública pouco explorada em turismo, que é a fase preliminar, isto é, o estabelecimento da agenda (*agenda setting*). A base analítica é o Modelo de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 1995, 2007, 2011), no qual a formulação de políticas públicas consiste em um conjunto de procedimentos que engloba o estabelecimento de uma agenda e a especificação das alternativas, baseada nas quais uma escolha autoritária é realizada. E que tais procedimentos dependem dos participantes ativos e do processo pelo qual alguns assuntos se sobressaem.

Kingdon desenvolveu o Modelo de Fluxos Múltiplos para analisar as políticas públicas de saúde e de transportes do governo estadunidense. Esse modelo embasou, no Brasil, os estudos de Capella (2004) e Pinto (2004). A primeira autora utilizou o Modelo para analisar a política de reforma administrativa, do governo de Fernando Henrique Cardoso; e a segunda, a gestão de hospitais públicos baianos por organizações sociais.

Nesta pesquisa, o objetivo foi identificar os participantes ativos nos processos que influenciaram a formulação da política pública de turismo do estado do Pará. Para isso, realizaram-se pesquisa documental e de campo, utilizando entrevistas semiestruturadas com o gestor estadual de turismo e a representante da empresa de consultoria que coordenou a formulação dessa política. A opinião de outros atores foi coletada a partir da análise das atas das reuniões do Fórum Estadual de Turismo, produzidas durante o ano de 2011. E a pesquisa de campo foi realizada junto ao órgão gestor de turismo.

Os resultados encontrados indicam que as alternativas para o desenvolvimento do turismo no Pará materializaram-se no Plano “Ver-o-Pará”, que os participantes ativos visíveis e invisíveis estão também apontados nesse Plano e que a participação de alguns dos atores constantes no Modelo de Fluxos Múltiplos não foi identificada. As alternativas dependeram dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política. Conclui que alguns dos atores listados no “Ver-o-Pará” não integram o referido Modelo e que um fator distinto dos demonstrados nele, que foram as orientações e determinações do Ministério do Turismo brasileiro, influencia os fluxos de políticas públicas e da política.

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

O surgimento do campo de políticas públicas no contexto internacional, como disciplina acadêmica ou modelo de gestão governamental, tem origem em meados do século XX. Desde então, criaram-se modelos explicativos, abordagens para estudo ou tipologias de

formulação e análise de políticas públicas com vários enfoques. Entretanto, no Brasil os estudos sobre tais políticas tiveram início, efetivamente, nos anos 1970-1980.

Em se tratando de políticas públicas de turismo, pesquisadores de diversas nacionalidades têm se voltado para este objeto de estudo, porém com aspectos distintos, a exemplo dos critérios e dimensões da política, da percepção dos decisores políticos e de fatores que influenciam as políticas. Destaque, em Taiwan, para o estudo de Liu, Tzeng e Lee (2012) sobre as relações de dependência entre as dimensões e critérios das políticas de turismo. Na Grécia, para a análise de Farsari, Butler e Szivas (2011) sobre as políticas de turismo nos quatro níveis decisórios e a de Pastras e Bramwell (2013) sobre as continuidades e mudanças da participação governamental nas políticas de *marketing* turístico para Atenas.

Na Noruega, Mei, Arcodia e Ruhanen (2012) estudaram a inovação nas políticas de fomento ao turismo. Na China, os fatores que afetam a implementação da política de turismo foram descritos por Wang e Ap (2013). Na Espanha, Rodríguez, Williams e Hall (2014) analisam a implementação da política de inovação do turismo; e Garcia (2014) a evolução das políticas de turismo nesse país e em Portugal. No norte da Inglaterra, Stevenson, Airey e Miller (2008) estudaram a elaboração da política de turismo em Leeds. Observa-se que esses autores analisaram as políticas já formuladas e/ou a implementação delas, exceto os autores ingleses que tiveram como foco a formulação.

As pesquisas sobre a análise das políticas públicas de turismo no Brasil têm como objeto os Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003-2007 e 2007-2010. Quanto ao primeiro PNT, o destaque é para os estudos de Nascimento (2012), Noia, Vieira e Kushano (2007) e de Sancho e Irving (2010); sobre o segundo PNT, têm-se os de Kanitz, Trigueiro, Araújo e Souza (2009) e de Sancho e Irving (2011). Dentre outros autores, Nascimento (2009), Rocha (1997) e Sansolo (2013) pesquisaram sobre as políticas para o desenvolvimento do turismo na Amazônia.

Todavia, vale registrar o estudo de Knupp (2014), que utiliza a análise de redes sociais para examinar a dinâmica existente entre os atores que integram os circuitos turísticos de Minas Gerais, no âmbito da política de turismo do governo mineiro. E, igualmente, o de Pimentel (2014) que discute a contribuição de abordagens tais como o neoinstitucionalismo, a análise de estilos políticos e as redes sociais para a análise das políticas de turismo no contexto brasileiro. Isso, mesmo que tais autores não façam efetivamente a análise de uma política pública de turismo, tal como é realizada pela pesquisa ora em discussão.

No âmbito dos estados amazônicos, os estudos sobre as políticas públicas de turismo também são escassos. Algumas pesquisas têm sido realizadas nos estados do Amazonas e do Pará. Em se tratando de estudos sobre a análise ou avaliação dessas políticas, a situação é similar ao que acontece no Brasil.

No Amazonas, evidencia-se o estudo sobre a implementação da política estadual de turismo realizado por Silva (2013). E no Pará, merecem destaque as pesquisas de Cruz (2004) sobre a implementação do PROECOTUR no polo Marajó; e de Nascimento (2009) e Nascimento e Simonian (2014) sobre a mesma questão, porém no polo Belém/Costa Atlântica.

tica. E mais, a análise da implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em Belém realizada por Endres (1999); e o estudo de Hoshino (2007) acerca da participação dos atores nas políticas de turismo em Soure.

Ainda, é imprescindível ressaltar o estudo de Nascimento (2014a, 2014b) sobre a análise das políticas públicas de turismo dos estados do Amazonas e do Pará. Todavia, essa é uma abordagem exploratória. Entretanto, nela a autora faz um ensaio sobre a compreensão do ciclo da política pública na construção da agenda.

Similar ao que ocorre nos contextos nacional e internacional, esses estudos analisaram os planos já elaborados e, em geral, em implementação. Eles basearam-se, segundo Simonian (2000), em estruturas de poder do Estado direcionado à sociedade. E que se constituem na materialização das políticas públicas de turismo para tal região e estados amazônicos. Estas passam por fases diversas com atores e processos distintos (Saraiva, 2006). Tais fases integram o ciclo da política, para o qual existem modelos explicativos e tipologias de formulação e de análise diversificados, como o modelo do ciclo da política pública.

Frey (2000) sustenta que nesse modelo a construção das políticas está dividida nas seguintes fases: percepção e definição de problemas; *agenda setting*; elaboração de programas e decisão; implementação da política; e avaliação da política e eventual correção da ação. A fase da *agenda setting* ou estabelecimento da agenda explica como as agendas dos governos são estabelecidas e alteradas. E é a que recebe mais atenção.

De acordo com o disposto por Rodrigues (2011), Silva e Bassi (2012) e Theoudolou (1995), Kingdon criou o Modelo de Fluxos Múltiplos justamente para estudar essa fase. Para o autor, a formulação de políticas públicas compreende um conjunto de processos que congrega o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas com base nas quais uma escolha autoritária é feita; a escolha entre tais alternativas especificadas, mediante votação no poder legislativo ou decisão do presidente; e a implementação de tal decisão (Kingdon, 2011). Esse autor utiliza seu modelo para analisar os processos pré-decisórios de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas.

Em princípio, Kingdon (2011) estabelece uma distinção entre agenda e alternativas. A listagem dos assuntos que atraem a atenção de pessoas dentro do governo e no entorno dele em certo momento constituem a agenda. Existem, então, dois tipos de agenda: a de governo ou governamental e a de decisões ou decisória. A primeira reúne os assuntos que recebem atenção séria dos governantes e de seus assessores mais próximos; e a segunda, os assuntos da agenda governamental, efetivamente encaminhados para deliberação.

Essa redução ou seleção de assuntos é o que Kingdon (2011) denomina de especificação das alternativas. Assim sendo, a quantidade de alternativas concebíveis reduz-se a que será de fato considerada. Kingdon (1995, 2007, 2011) afirma que o estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas ocorrem de modo distinto. Para entender isso, ele procura saber o motivo de alguns assuntos serem priorizados nas agendas em detrimento de outros; e de algumas alternativas ganharem mais atenção e outras não.

Kingdon (1995, 2007, 2011) argumenta que as respostas para essas questões têm como foco, por um lado, os participantes ativos, que são os que influenciam no estabelecimento da agenda e na especificação das alternativas e a razão para tanto. Por outro lado, os processos por meio dos quais tais participantes exercem influência sobre a agenda e as alternativas. Ele defende a existência de três fluxos do processo, que são o dos problemas, o das políticas públicas e o da política; e que os participantes ativos podem ser visíveis ou invisíveis.

Cada um desses participantes pode se envolver em cada um dos processos. E os participantes e processos podem operar como um incentivo ou como um obstáculo. Funcionam como incentivo quando elevam um assunto para o topo da agenda ou pressionam para que certa alternativa seja tida como a mais adequada em detrimento de outra. Atuam como obstáculo ao restringirem as chances de certo assunto ou alternativas serem consideradas seriamente.

Em consonância com o disposto por Kingdon (1995, 2007, 2011), os participantes ativos visíveis são os que ganham atenção vultosa da imprensa e do público. São eles: o mais alto representante do Executivo e do Legislativo, seus respectivos assessores de alto escalão, a mídia e os atores relacionados ao processo eleitoral (partidos políticos e comitês de campanha). Eles afetam mais a definição/estabelecimento da agenda.

Os participantes ativos invisíveis são os acadêmicos, pesquisadores, consultores, servidores públicos (burocratas) de carreira do poder executivo, funcionários do poder legislativo e analistas que trabalham para grupos de interesses. Eles trabalham em planejamento e avaliação ou em formulações orçamentárias e afetam mais a escolha/especificação das alternativas. Tais participantes compõem comunidades de especialistas (em questões de certa área em especial), denominadas comunidades de políticas, que atuam de maneira mais ou menos coordenada, sendo algumas delas mais fragmentadas e outras mais coesas.

Há também, segundo Kingdon (1995, 2007, 2011), o empreendedor de políticas. Ele está disposto a, no momento da abertura da janela de políticas públicas, investir os recursos que possui (tempo, energia, reputação, dinheiro) para impulsionar seu problema ou suas propostas favoritas em troca de benefícios futuros. É possível encontrá-lo tanto entre os participantes visíveis quanto entre os invisíveis.

Kingdon (1995, 2007, 2011) argumenta que os produtos das políticas públicas decorrem da convergência de fluxos múltiplos (problemas, políticas públicas e da política), em determinados momentos críticos, dinamizada pela ação empreendedora de um empreendedor de políticas. Assim, soluções se juntam aos problemas e ambos são ligados às forças políticas favoráveis. Isso ocorre unicamente no momento em que tem lugar a combinação peculiar de problemas/soluções/participantes/alternativas/escolhas.

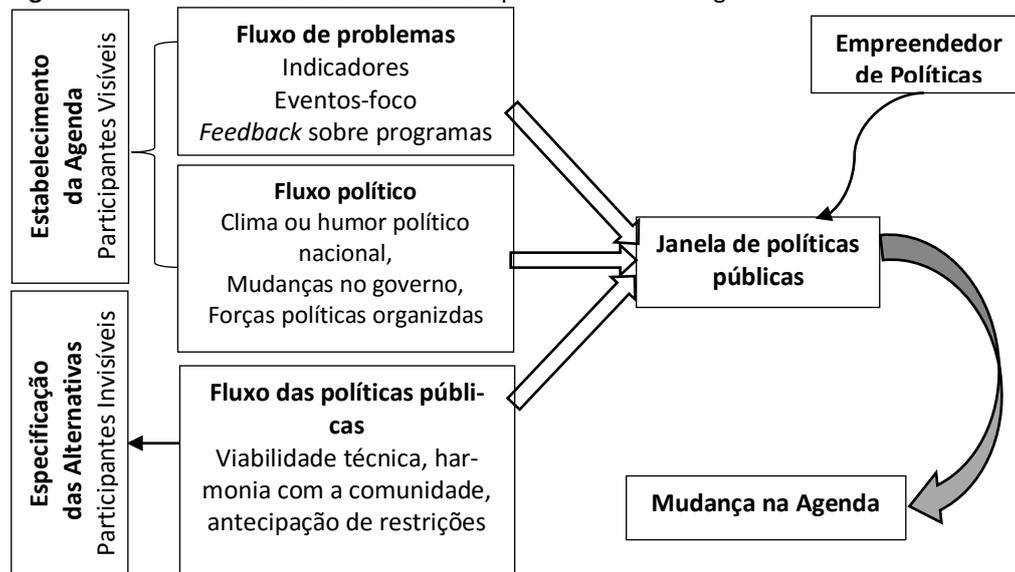
Cada um dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política flui pelo sistema, em parte, de maneira independente um do outro. E cada um deles conforme sua própria dinâmica e regras. Contudo, existem ocasiões nas quais eles se acoplam em conexões parciais, envolvendo dois fluxos apenas.

No entanto, quando os três fluxos, de problemas, das políticas públicas e da política convergem, uma janela para políticas públicas é aberta (janela de oportunidade). É a oportunidade ideal para um assunto ser apresentado e defendido, soluções apresentadas para que o assunto ascenda ao topo da agenda de decisões dos governos, provocando modificações nela. Assim, uma janela de oportunidade para políticas públicas é aberta para mudança na agenda, por meio da ação empreendedora de um empreendedor de políticas.

Kingdon (1995, 2007, 2011) defende que as janelas são abertas por dois motivos: pelo aparecimento de problemas convincentes e por acontecimentos dentro do fluxo da política. Tais janelas são pequenas, insuficientes e ficam abertas apenas por um tempo curto. É imprescindível, então, que a oportunidade seja aproveitada, do contrário será necessário aguardar pela abertura de outra janela. O que pode ocorrer de modo previsível, por exemplo, por ocasião das eleições; ou de maneira imprevisível, como no caso de uma crise ou de uma catástrofe.

O autor afirma que certos fatores influenciam a dinâmica e regras dos fluxos de problemas, de políticas públicas e da política. Tem-se, então, que o fluxo de problemas está sujeito a indicadores, a eventos-foco e a *feedback* sobre programas já existentes. O das políticas públicas depende da viabilidade técnica, harmonia com os valores da comunidade de especialistas e a antecipação de restrições (restrição orçamentária, aceitabilidade do público e receptividade política). O clima ou humor político nacional (estadual ou municipal), as mudanças no interior do governo e as forças políticas organizadas influem sobre o fluxo da política (Figura 1).

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



Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1995, 2007, 2011)

Kingdon (1995, 2007, 2011) argumenta que no fluxo de políticas públicas a geração de propostas/alternativas ocorre nas comunidades de políticas constituídas pelos participantes invisíveis. Assim, as ideias/propostas/alternativas flutuam nessas comunidades, em

uma “sopa” primitiva de políticas, e se chocam entre si, são revisadas e combinadas com outras e flutuam novamente. As ideias/propostas/alternativas que sobrevivem e são alçadas ao *status* de consideração séria são as que atendem aos critérios de viabilidade técnica, harmonia com os valores da comunidade de especialistas e a antecipação de restrições.

É também nesse fluxo que acontece o processo de amaciamento do sistema. As ideias/propostas/alternativas flutuam, mas seus defensores (empreendedores de políticas) não permitem que isso aconteça de modo completamente livre. Eles as instigam em fóruns diferentes e tentam amaciar tanto a comunidade de políticas quanto públicos maiores, de sorte que eles se acostumem às ideias/propostas/alternativas novas e as aceitem. Com isso, no momento em que uma oportunidade de curto prazo (janela para políticas públicas) surge, a estrada já foi preparada e as pessoas relevantes amaciadas.

Vale ressaltar, conforme Kingdon (1995, 2007, 2011), que as agendas governamentais são estabelecidas via fluxo de problemas, da política e com a atuação dos participantes visíveis. Que a especificação das alternativas se dá no fluxo das políticas públicas e com a ação dos participantes invisíveis. E que a mudança na agenda acontece apenas com a convergência dos três fluxos e esta se dá somente por ocasião da abertura de uma janela para políticas públicas, fomentada pela atuação empreendedora do empreendedor de políticas.

Contudo, o Modelo de Fluxos Múltiplos não é inquestionável e observações se fazem necessárias, embora isso não comprometa a sua utilização para a análise das fases pré-decisórias da formulação de políticas públicas. Assim sendo, Capella (2007) assinala que Kingdon desconsiderava de início o papel das instituições na formulação das políticas públicas, porém o fez posteriormente, mas sem alterar o modelo. Pinto (2008) o considera pertinente, pois ele possibilita a análise dos pormenores do processo político nas fases da formulação da política pública bem como da atuação dos seus participantes.

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve por base o enfoque interdisciplinar (Jantsch, 1970), com ênfase em pesquisa documental e de campo. Na parte documental, utilizou-se a matriz de análise proposta por Farias Filho e Arruda Filho (2013). A parte de campo tem caráter exploratório, dada a fase inicial da pesquisa e seus dados relatados aqui ainda serem parciais. A pesquisa bibliográfica que sustenta as análises se pautou em trabalhos sobre políticas de turismo e análise de políticas públicas (p. ex., Nascimento e Simonian, 2014). Isso possibilitou que se encontrassem lacunas nos estudos sobre políticas de turismo e assim se identificasse a necessidade de estudos sobre o ciclo da política e a formação da agenda, a partir de seu arcabouço teórico-conceitual.

Na pesquisa de campo, tomou-se como objeto de estudo o “Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020”. Foi realizada junto à Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) e à Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). Os documentos

estudados foram o Plano “Ver-o-Pará” e as atas das reuniões do ano de 2011 do Fórum de Desenvolvimento Turístico do estado do Pará (FOMENTUR).

Para melhor compreender esse Plano e sua formulação, realizaram-se entrevistas semiestruturadas. Os entrevistados foram o gestor de turismo do Pará e a representante da empresa de consultoria “Chias Marketing”, encarregada da coordenação da formulação do referido Plano. Estes são participantes ativos do Plano, por isso elementos-chave de informações sobre a formulação da política. Como no corpo do Plano não consta a identificação nominal dos participantes, apenas a indicação das categorias que representam, não foi possível entrevista-los. Porém, a opinião de alguns deles foi obtida a partir da leitura e análise das atas do FOMENTUR.

As categorias de análise que embasaram tanto a pesquisa documental quanto as entrevistas semiestruturadas foram: a) problemas (identificação e apresentação); b) políticas públicas (geração, seleção e divulgação das alternativas); c) a política (contexto político e articulação entre os participantes).

As variáveis interpretativas foram: i) para a categoria problemas, os indicadores, os eventos-foco e os *feedbacks* sobre programas existentes; ii) para as políticas públicas, a viabilidade técnica, a harmonia com os valores das comunidades de especialistas e a antecipação de restrições; iii) para a política, o clima ou humor político estadual, as mudanças no governo e as forças políticas organizadas. As categorias e as variáveis são originadas da obra de Kingdon (1995, 2007, 2011), precisamente de seu Modelo de Múltiplos Fluxos.

Consoante a essas categorias de análise e variáveis interpretativas, que compõem o modelo de análise considerado, averiguaram-se as informações sobre o estabelecimento da agenda e a especificação as alternativas atinentes à política pública de turismo do Estado do Pará. Delineou-se o Plano “Ver-o-Pará”, no qual as alternativas especificadas estão enumeradas. E, por fim, comentou-se o processo do qual tais alternativas dependeram.

#### 4 A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DO PARÁ

A política pública de turismo em voga no estado do Pará está materializada, de acordo com a Secretaria de Estado de Turismo [SETUR] (2012), em um plano de desenvolvimento para o setor, o “Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020”. A empresa de consultoria “Chias Marketing” coordenou o processo de formulação desse Plano. E utilizou, para tanto, um modelo participativo e uma metodologia internacional de planejamento estratégico (SETUR, 2012), dividida em: Fase I – A análise da situação atual; Fase II – O planejamento estratégico; Fase III – O plano operacional.

O trabalho da consultoria foi alicerçado em dois eixos de atuação. O primeiro foi a recopilação de vários projetos de desenvolvimento e de *marketing* em curso, pois

[...] a gente não inventou nada [...], porque o nosso compromisso com o Governo do Estado era exatamente aproveitar aquilo que já estava em andamento. Então não tem um redirecionamento, o que se tem é um novo ordenamento daquilo que

já estava estabelecido. (Consultora da Chias Marketing, entrevistada em 25/06/2014, na SETUR).

O segundo foi a mobilização de todo o setor de turismo paraense, com a finalidade de ouvir opiniões e coletar propostas. Cada uma das fases acima elencadas foi marcada por características e ações específicas.

Nesses termos, quanto ao arcabouço, o Plano “Ver-o-Pará” está dividido, a exemplo da metodologia utilizada para sua formulação, em três seções: análise da situação atual do turismo paraense; o planejamento estratégico, incluindo os objetivos, metas, estruturação de produtos, identidade turística e valores do destino Pará; e o Plano Operacional (SETUR, 2012). Este último congrega os planos operacionais de desenvolvimento e de *marketing*. E cada um destes está subdividido em macroprogramas, programas, projetos e ações.

Na seção Fase I – A análise da situação atual consta informações referentes aos movimentos turísticos mundial, brasileiro e paraense; a posição do produto Pará no mercado local, nacional e internacional e a visão do *trade* turístico nacional sobre o mesmo; e a situação da oferta turística paraense. Nessa seção são apresentados, ainda, dois outros grupos de informações. Um referente ao ponto de vista de diferentes segmentos do *trade* turístico sobre o turismo no estado; e outro sobre a política turística paraense.

A visão dos segmentos do *trade* turístico foi exposta sob dois enfoques: a opinião interna e a opinião externa. A opinião interna consistiu em aferir a percepção dos gestores públicos, empresários do turismo, profissionais do setor e de representantes da sociedade civil sobre o estágio de desenvolvimento, do potencial e dos entraves com os quais a atividade turística confrontar-se no Pará. E, simultaneamente, em mapear propostas para atender às oportunidades e deficiências assinaladas por tais atores.

Para a oitiva desses atores foram realizadas reuniões e entrevistas em 23 municípios paraenses, distribuídos nos seis polos turísticos, totalizando 1.497 participantes ouvidos. Todavia, não há no corpo do Plano uma descrição mais detalhada do quantitativo de ouvidos por categoria ou mesmo em cada município.

Quanto à opinião externa, consta no Plano “Ver-o-Pará” que foi efetivada uma pesquisa qualitativa junto aos turistas em visita ao Pará (SETUR, 2012). Foram entrevistados cerca de 800 turistas oriundos do próprio Estado, do Brasil e do exterior. Eles foram ouvidos nas salas de embarque dos aeroportos e no *check out* dos meios de hospedagem.

Em relação à política turística paraense, em 2011, o Governo do Estado definiu uma agenda mínima estabelecendo os projetos/ações que se comprometia a realizar no quadriênio 2011/2014 (SETUR, 2012). São ao todo 13 projetos/ações, dos quais oito são de responsabilidade direta da PARATUR e cinco de outros órgãos do governo, mas que beneficiam indiretamente o turismo. Tais projetos/ações constam da Agenda Mínima do atual governo estadual, todavia não compõem um eixo específico de turismo, estando diluídos nos dez eixos prioritários que integram tal agenda.

Para a caracterização da posição do produto Pará no mercado local, nacional e internacional e a visão do *trade* turístico nacional sobre esse produto, a “Chias Marketing” lan-

çou mão, também, da oitiva de alguns atores. Conforme descrito no Plano “Ver-o-Pará” (SETUR, 2012), foram ouvidos representantes das 148 agências e operadoras de viagens e turismo paraenses cadastradas na PARATUR; 59 representantes de agências e operadoras de turismo das cinco regiões brasileiras; e representantes de 74 operadoras de turismo de países das Américas, da Europa e da Ásia.

Na seção Fase II – O planejamento estratégico, estão definidas a visão, oito objetivos e duas metas (uma para o mercado nacional e outra para o internacional) a serem conseguidos até 2020. Nessa seção, é feita, ainda, a estruturação de produtos; a seleção dos mercados; e a definição da identidade turística (um *slogan* e uma marca) do destino Pará. Todos esses aspectos foram estabelecidos a partir das informações obtidas na fase I e durante a realização desta fase II.

Na seção Fase III – Plano operacional, os Planos Operacionais de Desenvolvimento e de *Marketing* são detalhados. O de Desenvolvimento está alicerçado nos macroprogramas Produto, Qualidade e Competitividade. O Produto congrega três programas, 19 projetos e 57 ações; o de Qualidade é composto por quatro programas, 14 projetos e 41 ações; e o de Competitividade por dois programas, 12 projetos e 16 ações. Nesse Plano, a sustentabilidade é estabelecida como eixo sistêmico e a qualidade e a competitividade como vértices estruturantes para os seus macroprogramas, programas, projetos e ações.

O Plano Operacional de *Marketing* está composto dos macroprogramas de Comunicação, de Promoção e de Inteligência de Mercado e Inovação. O macroprograma Comunicação está constituído por três programas, 10 projetos e 19 ações; o de Promoção, por três programas, oito projetos e oito ações; e o de Inteligência e Inovação por dois programas e sete projetos. Esse plano será revisado e atualizado permanentemente e sua renovação ocorrerá a cada três anos, com base nos resultados que serão alcançados.

Com relação a esta seção Fase III, definiram-se as propostas de programas, projetos e ações com base nas informações geradas na Fase I da metodologia de planejamento utilizada pela “Chias Marketing”. Os participantes das reuniões e entrevistas antes descritas sugeriram as propostas para a caracterização da opinião interna e externa. Como visto anteriormente, constituíram os públicos pesquisados: os gestores públicos e privados do turismo paraense; o *trade* local, nacional e internacional; e o turista atual que visita o Pará.

Foram várias as propostas apresentadas pelos atores ouvidos e a “Chias Marketing” procurou atender aos diferentes olhares, dos diferentes atores. Ela acatou as expectativas do setor, de quem vive a realidade do destino e de quem vem visita-lo, agregando-as aos preceitos e aspectos técnicos bem como aos conhecimentos advindos de sua experiência em planejamento turístico. E, por fim, a “Chias” considerou

[...] aquilo que era mais convergente. Não tem como a gente atender a interesses muito específicos no planejamento. Então só foi considerado aquilo que foi interesse convergente. E fizemos isso por opção mesmo, senão se chega com tanto detalhe que não se consegue ter foco nenhum. (Consultora da Chias Marketing, entrevistada em 25/06/2014, na SETUR).

Quanto às propostas defendidas pelo então candidato ao Governo do Estado e que foi eleito para o quadriênio 2011/2014, elas estavam agrupadas em seis temas: proteção social, defesa social, promoção social, gestão, integração regional e produção (Coligação Juntos com o Povo, 2010). Porém, em nenhum desses temas constam propostas específicas para a atividade turística, embora uma delas, referente a revitalização e melhorias de obras como o Mangal das Garças, Estação das Docas e Hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, constante do tema Produção, possa, de certo modo, beneficiar o turismo.

A formulação do Plano “Ver-o-Pará” ocorreu quando a PARATUR era responsável pela gestão da atividade turística paraense e contava com o assessoramento do Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR). Esse Fórum era constituído, e continua sendo, por representantes da esfera governamental e do *trade* turístico estadual e também participou da formulação do referido Plano. Durante, ao menos, duas de suas reuniões em 2011, a “Chias Marketing” apresentou o Plano e solicitou a manifestação de seus integrantes, que fizeram proposições e sugeriram ajustes e correções nas propostas existentes. Foi em uma dessas reuniões que o nome do plano foi escolhido após votação e aprovação por seus integrantes.

No que se refere à formulação das políticas públicas de turismo, os turistas e a população local são duas categorias de atores que recebem a atenção dos formuladores. Entretanto, eles não integram os atores visíveis e invisíveis conforme o Modelo de Fluxos Múltiplos. Contudo eles foram ouvidos pela “Chias Marketing” durante o processo de formulação do Plano “Ver-o-Pará”, conforme acima descrito.

O presidente da PARATUR que ocupou o cargo desde 1999, ficou fora do mesmo de janeiro de 2007 a dezembro de 2010, na gestão da governadora Ana Júlia Carepa (Partido dos Trabalhadores – PT); regressando a partir de janeiro de 2011. Sua atuação foi decisiva para a contratação da “Chias Marketing”, porém não fica clara sua participação na proposição dos programas, projetos e ações listados na seção Fase III do “Ver-o-Pará”, embora tenha atuado na posterior divulgação do mesmo.

Em 2011, o Governador Simão Jatene criou a Secretaria de Estado de Turismo do Pará (SETUR) e o Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR), por meio da Lei nº. 7.593. Com isso, a SETUR passou a coordenar a política estadual de turismo, enquanto que a PARATUR ficou incumbida apenas da divulgação e promoção turística do estado. Com essa redefinição na gestão pública estadual do turismo, assume a condução da SETUR o, até então, presidente da PARATUR. A direção desta passou a ser exercida por outro ator nomeado pelo governador paraense.

As informações acima descrevem o processo de formulação da política pública de turismo do estado do Pará. Algumas delas carecem de detalhes; outras ainda de serem pesquisadas para delinear os aspectos que caracterizam o modelo de análise seguido.

## 5 A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DO PARÁ A PARTIR DO MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

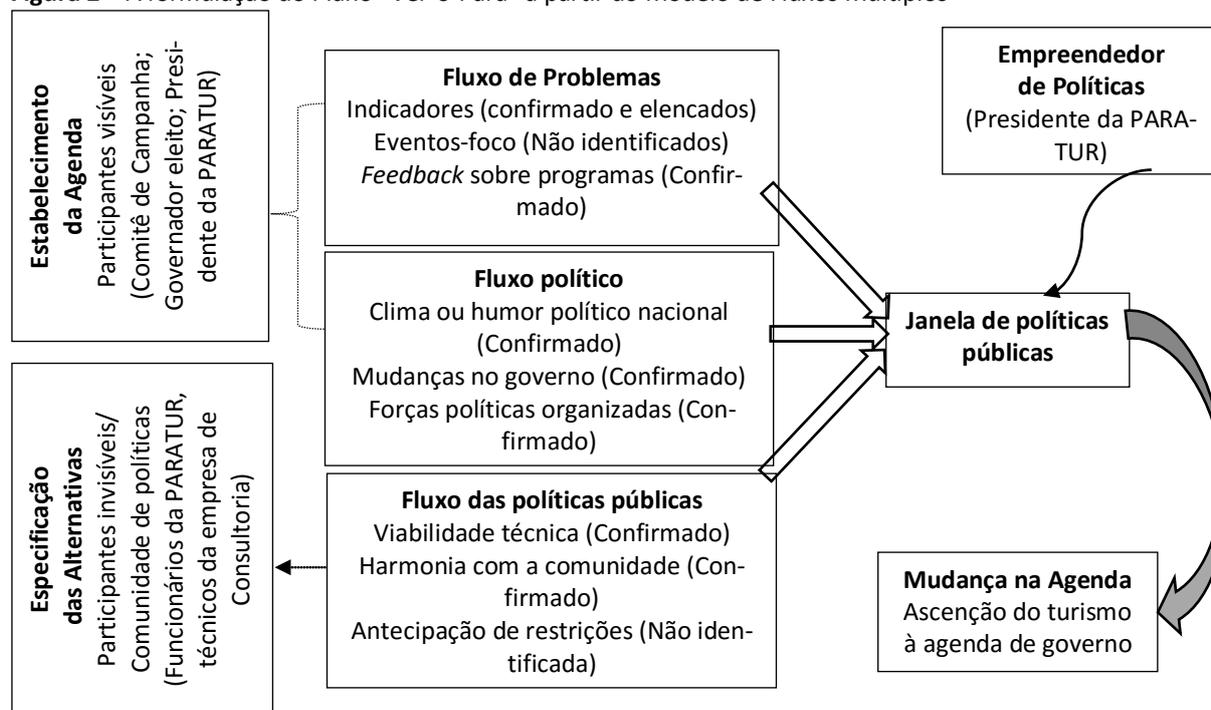
De acordo com o Modelo de Fluxos Múltiplos, no Plano “Ver-o-Pará” estão congregadas e apresentadas as soluções e alternativas para o desenvolvimento do turismo paraense. Estão difundidos, também, tanto os problemas quanto as soluções para eles. Os primeiros são expostos na seção Fase I, denominada Análise da situação atual. E as soluções e alternativas estão elencadas na seção Fase III, intitulada Plano Operacional.

Inicialmente, duas questões são relevantes para a compreensão da política pública do turismo no Pará. A primeira é quanto a estrutura do Plano “Ver-o-Pará”, com um diagnóstico e enumeração de alternativas, similar à que o Ministério do Turismo (MTUR) adota nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003-2007 e 2007-2010. A divergência é que no “Ver-o-Pará” o detalhamento chega ao nível de ações a serem desenvolvidas, ao passo que nos dois planos nacionais isso não ocorre, limitando-se ao nível dos macroprogramas e programas.

A segunda questão refere-se à adoção das orientações e determinações do MTUR, entre as quais os preceitos da regionalização do turismo. Esta é preconizada pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, constante dos dois PNT. Com isso, o desenvolvimento do turismo é definido considerando, como o próprio nome do programa estabelece, as regiões turísticas bem como a formatação de roteiros turísticos integrados, agregando tais regiões.

O estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas constantes no Plano “Ver-o-Pará” dependeram dos participantes ativos visíveis e invisíveis e dos processos pelos quais alguns assuntos se sobressaem. Ambos estão sintetizados e demonstrados na Figura 2.

**Figura 2** – A formulação do Plano “Ver-o-Pará” a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos



Fonte: Elaborado a partir de Nascimento (2014a; 2014c)

Em relação aos participantes ativos visíveis, definidos no item 2 e elencados no item 4 deste artigo, constata-se, conforme explanação a seguir, a sua participação no estabelecimento da agenda. Porém, não há indícios disso quanto à especificação das alternativas. E, por conseguinte, à formulação do Plano.

Quanto ao estabelecimento da agenda, merecem destaque como participantes visíveis, o comitê de campanha do então candidato Simão Jatene; o próprio candidato e, posteriormente, Governador eleito; e o seu assessor e nomeado político, o presidente da PARATUR (Figura 2). Isto, em razão do assunto turismo constar nas “Propostas Defendidas” pelo então candidato Simão Jatene; e posteriormente na “Agenda Mínima”, divulgada por ocasião dos 100 dias de governo do governador Simão Jatene; e da defesa, pelo presidente da PARATUR, do turismo como alternativa para geração de emprego e renda para o estado e da necessidade de contratação da empresa de consultoria para a formulação do plano de desenvolvimento turístico do Pará.

Todavia, em que pese a atuação desses atores, notadamente a do presidente da PARATUR em defesa do turismo e da contratação da empresa de consultoria, não há indicação de que eles tenham participado da especificação das alternativas constantes no Plano “Ver-o-Pará”. De acordo com Kingdon (1995, 2007, 2011), eles participaram da definição da agenda, mas não da especificação das alternativas, o que é coerente com o Modelo de Fluxos Múltiplos.

Duas ausências foram identificadas entre os participantes visíveis, considerando o Modelo de Kingdon: a dos membros proeminentes do Legislativo e a da mídia. Os membros do alto escalão da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e a mídia paraense, especializada ou não, não são citados como participantes na formulação do Plano “Ver-o-Pará”. O mesmo acontece em relação ao estabelecimento da agenda, embora, posteriormente, a atuação dos membros do alto escalão da ALEPA tenha sido relevante por ocasião da aprovação da Lei de criação da SETUR. Assim, a participação desses dois atores visíveis nos processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas necessita ser estudada melhor.

Quanto aos participantes ativos invisíveis, identificou-se a participação de técnicos da própria empresa de consultoria e de funcionários (técnicos) da PARATUR (Figura 2). No entanto, não foi possível especificar quem eram os técnicos da PARATUR, se pertenciam ao primeiro ou segundo escalão da Companhia ou mesmo se eram efetivos ou nomeados, e como se deu sua atuação. Ao passo que, por parte da consultoria, foi identificada como participante a consultora responsável pela coordenação do processo de formulação do Plano “Ver-o-Pará”.

Todavia, não foi identificada a atuação, como participante invisível, dos funcionários do segundo escalão da ALEPA, especialmente os integrantes da Comissão Permanente de Turismo e Esporte. Do mesmo modo, de acadêmicos e de pesquisadores da área de turismo, fato comum no processo de elaboração de políticas públicas de turismo.

Está registrada no Plano “Ver-o-Pará”, a participação de representantes dos *trades* turísticos estadual (agências e operados de turismo) cadastrados na PARATUR, nacional e internacional. Nestes dois últimos casos, notadamente, de agências e operadoras de turismo. Também, há registro da participação de gestores públicos e privados do turismo, representantes da sociedade civil dos 23 municípios paraenses pesquisados e do próprio turista que visita o Pará.

Os representantes da sociedade civil eram, segundo a consultora da “Chias”, de associações de artesãos, de pescadores, de moradores e de grupos folclóricos, entre outros. A se considerar o Modelo de Fluxos Múltiplos, o enquadramento desses atores é na categoria de participantes ativos invisíveis.

Além dos atores acima enumerados, outros também foram ouvidos nos municípios, tais como empresários e profissionais de áreas distintas da turística. Isso ocorreu de acordo com a realidade de cada município, conforme demonstra o relato abaixo.

Aqueles municípios que tem o desenvolvimento da atividade turística de forma mais consistente, a gente conseguiu ter uma participação mais específica. Onde essa atividade é menos contundente, tivemos também a presença de empresários do comércio. No caso, por exemplo, do Marajó tivemos de produtor rural. Então depende da característica de cada lugar. (Consultora da Chias Marketing, entrevistada em 25/06/2014, na SETUR).

E o enquadramento deles é, também, como participantes ativos invisíveis.

Duas observações têm que ser feitas com relação aos atores ouvidos. A primeira é referente ao FOMENTUR, que também foi alvo de atenção da “Chias Marketing” e tem seu enquadramento definido como participante ativo invisível. Conforme pronunciamento do presidente desse Fórum, atual Secretário Estadual de Turismo e antigo presidente da PARATUR, registrado na ata de uma das suas reuniões, a participação desse órgão foi de suma importância. Isso em virtude do *trade* turístico estar ali representado, tendo tais representantes atuação como membros das quatro câmaras temáticas que o compõem.

A segunda observação diz respeito aos gestores do setor privado. À exceção dos representantes das agências e operadoras de turismo, cuja maioria está localizada no polo Belém, não estão explícitos no Plano “Ver-o-Pará” os segmentos (hospedagem, alimentação, transportes etc.) que esses atores integravam em seus respectivos municípios e polos. Contudo, em se tratando do polo Belém e do município de Belém, a consultora da “Chias” relata que foram ouvidos os representantes das associações e entidades de classe relacionadas ao turismo, a exemplo das Associações Brasileiras da Indústria de Hotéis (ABIH) e das Agências de Viagens (ABAV) e do Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR). No Quadro 1, apresenta-se uma síntese dessas informações.

**Quadro 1** – Síntese dos participantes ativos visíveis e invisíveis, constantes ou não no Modelo de Fluxos Múltiplos, identificados ou não no Plano Ver-o-Pará

Processo de formulação das políticas públicas	Fluxos do processo	Participantes ativos	
		Visíveis	Invisíveis
Estabelecimento da agenda	Fluxo de problemas	Comitê de campanha do então candidato Simão Jatene; o governador eleito Simão Jatene; o presidente da PARATUR.	
	Fluxo político		
Especificação das alternativas	Fluxo das políticas públicas		Técnicos da empresa de consultoria; Técnicos da PARATUR.
<b>Participantes ativos visíveis constantes no Modelo, mas que não foram identificados no Plano</b>		Membros do alto escalão da ALEPA; mídia paraense.	
<b>Participantes ativos invisíveis constantes no Modelo, mas que não foram identificados no Plano</b>		Funcionários do segundo escalão da ALEPA; acadêmicos e pesquisadores da área de turismo.	
<b>Participantes ativos invisíveis que não constam no Modelo, mas que foram identificados no Plano</b>		Representantes do <i>trade</i> turístico estadual registrados na PARATUR, nacional e internacional; gestores públicos e privados do turismo; representantes da sociedade civil dos 23 municípios paraenses pesquisados; o turista em visita ao Pará; e o FOMENTUR.	

Fonte: Elaboração própria, a partir da pesquisa de campo (2015).

Em relação ao empreendedor de políticas, este é personificado pelo gestor estadual de turismo do Pará. Trata-se do antigo presidente da PARATUR, hoje Secretário de Estado de Turismo. Ele apresenta as características estabelecidas pelo Modelo de Kingdon (1995, 2007, 2011). Isso em virtude de sua atuação em defesa do turismo como potencial de desenvolvimento, de geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida da população. Ele foi decisivo na contratação da empresa de consultoria para a formulação do plano de desenvolvimento turístico do estado; e na presidência das reuniões do FOMENTUR, mormente nas durante as quais a formulação do Plano “Ver-o-Pará” foi abordada.

Com base no seu pronunciamento registrado nas páginas iniciais do Plano “Ver-o-Pará” e na entrevista obtida, esse ator investiu seu tempo, energia, reputação e os recursos financeiros de que dispunha em prol do turismo. Como resposta, obteve o apoio e reconhecimento do governador do estado materializado, especialmente, em sua nomeação como Secretário de Estado de Turismo; e do *trade* turístico local, registrado nas atas das reuniões do FOMENTUR.

Sua atuação repercutiu, igualmente, no contexto nacional, culminando com sua eleição à vice-presidência do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). O que pode ser observado nos relatos abaixo.

Foi publicada na edição desta terça-feira, 17 [17/04/2012], no Diário Oficial Estado (DOE), decreto do governador Simão Jatene que nomeia o [...] o primeiro secretário de Turismo do Pará. [...] O governador formalizou na manhã da última quinta-feira, 12 [12/04/2012], no Palácio dos Despachos, convite oficial para que [...] assumisse o cargo de secretário de Estado de Turismo do Pará. (Soares, 2012).

A presidente da Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV-PA, parabenizou a volta do senhor [...] a Presidência da Companhia [PARATUR]. [...] Em ato contínuo, o senhor [...] Presidente do SINDETUR enalteceu a volta do senhor [...] à Companhia [PARATUR]. (Fragmento da Ata da 59ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 28/02/2011).

Foi eleita na manhã desta sexta-feira, 17 [17/06/201], em Foz do Iguaçu (PR), a nova diretoria do Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR). O novo presidente é o secretário de Turismo da Bahia e o senhor [...], titular da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), foi eleito representante da Região Norte entre os vice-presidentes do FORNATUR. (Soares, 2011).

Em relação ao fluxo de problemas, pode-se observar a influência exercida pelos indicadores turísticos, descritos na seção Fase I - Análise da situação atual do Plano “Ver-o-Pará”.

Aliás, tais indicadores são, entre outros, o quantitativo de empreendimentos hoteleiros por polo; a quantidade de unidades habitacionais por polo; a oferta de receptivo por polo; a taxa de ocupação hoteleira; o tempo de permanência e o gasto médio total da viagem. Eles contribuíram para qualificar o turismo no Pará, ressaltando seus aspectos positivos, negativos e suas necessidades de melhorias.

O *feedback* sobre programas já existentes também influenciou no processo de formulação do “Ver-o-Pará”. Pode-se observar isso no relato da consultora da “Chias”, descrito a seguir, ao apontar que foi feita uma síntese dos diversos projetos em andamento no estado.

Fizemos a análise de toda a documentação existente, nós trabalhamos, analisamos, manuseamos cerca de 8500 páginas de documentos, do plano anterior, dos planejamentos, dos estudos todos que foram feitos neste Estado, na região Amazônica, analisando tudo o que já havia sido produzido sobre o turismo no Estado ou para o turismo no Estado. (Consultora da Chias Marketing, entrevistada em 25/06/2014, na SETUR).

Entre tais projetos, a consultoria considerou os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) dos polos Belém, Tapajós e Marajó, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) do MTUR. Contudo, a influência de eventos-foco não foi identificada, neste momento, necessitando ser investigada melhor.

Quanto ao fluxo das políticas públicas, observou-se que as alternativas elencadas na seção Fase III do Plano “Ver-o-Pará” estavam em harmonia com os valores das comunidades de especialistas, constituídas pelos participantes invisíveis anteriormente apontados. Elas consideraram, também, a viabilidade técnica. No entanto, a antecipação de restrições não foi analisada por dois motivos, segundo afirmou a consultora da “Chias”, no relato abaixo descrito: a necessidade de realização das propostas elencadas e devido ao orçamento para o período 2012-2015 ainda não estar definido, por ocasião do processo de formulação do Plano.

A gente não tinha orçamento, até porque a gente não sabia. Foi criada uma Secretaria, para a operacionalização do Plano, mas ela é pós-plano. Então a gente nem sabia qual era o orçamento. A gente precisava ter definido o que era necessário e depois, com a criação da Secretária, a gente definiu o que era possível fazer neste primeiro período, nessa primeira fase. (Consultora da Chias Marketing, entrevista em 25/06/2014, na SETUR).

Em relação ao fluxo da política, a mudança no interior do governo do Pará, via processo eleitoral; as forças políticas organizadas; e o clima ou humor político estadual contribuíram para as alternativas. A influência do *trade* turístico paraense foi decisiva, pois o estado detém inúmeros equipamentos e serviços turísticos cujos proprietários e gestores ansiavam por um fomento maior ao turismo por parte da gestão pública.

O clima ou humor político estadual também foi determinante, pois, a atividade turística no Pará não entrou na agenda da gestão governamental durante o Governo da gestão 2007-2010. O que fez com que a relação entre o *trade* turístico paraense e o Governo do estado do Pará se caracterizasse pela animosidade, insatisfação e descrença. Isso pode ser constatado nos relatos registrados nas atas das reuniões do FOMENTUR do ano de 2010, analisadas durante esta pesquisa, sendo alguns trechos apontados abaixo.

[...] o senhor [...], representante da ABAV-PA, ressaltou que o turismo não é prioridade nesse Governo. Em ato contínuo, o Sr. [...] informou que já ouviu a Governadora falando de ações para o turismo. Em resposta, o senhor [...] ressaltou que já ouviu a Governadora, de fato, falar, mas a mesma não consegue incluir tais ações em seu Governo. (Fragmento da Ata da 49ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 20/01/2010).

Em seguida o senhor [...], representante da ABBTUR, informou que esteve em São Paulo, no evento da BRAZTOA, e que foi vergonhosa a participação do Pará. [...] disse que vem acompanhando os trabalhos realizados pela PARATUR, apesar dos constantes cortes de recursos destinados à Companhia. (Fragmento da Ata da 51ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 29/03/2010).

Em ato contínuo, a senhora [...], presidente da ABAV-PA, informou que o empresário não confia no governo, em função da descontinuidade do que foi feito anteriormente. [...] ressaltou que a Governadora estava ciente que o *trade* queria um técnico da área de turismo na presidência da PARATUR, que de um dia para o outro a senhora [...] foi exonerada do cargo de presidente interina, sendo que o *trade* nem foi consultado pela Governadora. (Fragmento da Ata da 56ª Reunião Ordinária do FOMENTUR, ocorrida em 27/09/2010).

As informações descritas acima possibilitam a caracterização e o entendimento dos processos de estabelecimento da agenda e a especificação das alternativas materializadas no Plano “Ver-o-Pará”.

Neste momento, é importante apresentar duas dimensões que necessitam estudos adicionais complementares: a constituição das comunidades de políticas e o processo de amaciamento do sistema que nelas acontece. A primeira em virtude da participação do FOMENTUR e das associações e entidades de classe relacionadas ao turismo, tais como a ABIH,

ABAV e SINDETUR; e a segunda, em função da atuação dos atores invisíveis e do empreendedor de políticas.

Com base no acima delineado, constata-se a existência do “[...] solo fértil” (Kingdon, 2011, p. 76) necessário para a germinação, crescimento e florescimento do turismo na agenda governamental do estado do Pará. Assim, as aspirações do *trade* turístico paraense quanto à formulação de políticas públicas específicas para o fomento à atividade criou raízes no solo fértil da mudança de governo, permitindo que a semente da preocupação com tais políticas frutificasse. Em suma, a combinação complexa dos fatores descritos convergiu para a passagem do assunto turismo a uma posição de destaque na agenda.

Uma questão relevante a ser ressaltada, mas que não constitui um dos fatores dos quais os fluxos de problemas, de políticas públicas e da política enumerados por Kingdon (1995, 2007, 2011) dependem é referente às orientações e deliberações do MTUR. As atitudes adotadas pela PARATUR e alguns dos programas, projetos e ações elencados no Plano “Ver-o-Pará” advêm delas. Como exemplo cita-se a criação de roteiros turísticos integrados, englobando as regiões turísticas antes mencionadas; e o pleito e liberação de recursos oriundos desse Ministério, que ocorre apenas se determinada região turística tiver plano de desenvolvimento, o PDTIS, devidamente elaborado e aprovado por sua instância de governança que, por sua vez, deve estar oficialmente instituída e em pleno funcionamento.

Nessa direção, é imprescindível que a ingerência da gestão federal do turismo sobre a estadual seja estudada de maneira pormenorizada. Isso de modo que se possa enquadrá-la como elemento decisivo do fluxo das políticas públicas ou da política ou, ainda, de ambos. Para tanto, é primordial que se dê continuidade à pesquisa.

## 6 CONCLUSÃO

A pesquisa buscou contribuir com as discussões sobre a análise das políticas públicas de turismo no Brasil e, em especial, na Amazônia, a partir das etapas pré-decisórias do estabelecimento da agenda pública de uma determinada área e da especificação de alternativas presentes no cenário político de decisão. Esses resultados são, todavia, parciais, mas demonstram alguns pontos relevantes. E, tomando como referência analítica o Modelo de Fluxos Múltiplos, chegamos a algumas conclusões, ainda que preliminares.

As alternativas especificadas estão elencadas na seção Fase III do Plano “Ver-o-Pará”. Essas alternativas provieram da ação dos participantes ativos e do processo pelo qual se sobressaíram. E tais participantes e os fluxos desse processo seguem o que foi definido pelo Modelo de Fluxos Múltiplos na construção da agenda, porém com algumas alterações que necessitam ser analisadas mais detidamente em ocasião futura.

Em relação aos participantes ativos visíveis e invisíveis, a presença de alguns e a ausência de outros foi identificada. Quanto aos visíveis, os identificados foram o comitê de campanha do então candidato Simão Jatene, este enquanto governador eleito e o presidente da PARATUR; e não identificados, os membros proeminentes da ALEPA e a mídia paraense.

No que diz respeito aos invisíveis, os identificados foram os técnicos da empresa de consultoria e os da PARATUR; e os não identificados os funcionários do segundo escalão da ALEPA e os acadêmicos e pesquisadores da área do turismo.

Porém alguns outros atores foram ouvidos por ocasião da formulação do Plano. Foram eles: o *trade* turístico estadual, nacional e internacional; o turista que visita o Pará; e o FOMENTUR. Embora eles não integrem o Modelo de Fluxos Múltiplo, podem ter seu enquadramento definido como participantes ativos invisíveis. Isso com vistas a melhor analisar sua atuação na formulação da política de turismo no estado.

Em relação ao empreendedor de políticas, o gestor estadual de turismo apresenta as características enumeradas no Modelo de Fluxos Múltiplos. E ao solo fértil, a existência dele também foi igualmente constatada e contribuiu para a ascensão do turismo a uma posição de destaque na agenda governamental do Pará.

A priori, nesta análise, foi constatado que a atuação dos participantes ativos visíveis e invisíveis nos processos de estabelecimento da agenda e de especificação das alternativas da política de turismo do Pará ocorreu de acordo com o Modelo teórico. E que, ademais da participação de outros atores, as orientações e deliberações do Ministério do Turismo foram identificadas como um fator adicional aos que interferem nos fluxos de políticas públicas e da política. Isto, pois, elas devem ser acatadas pelas gestões estaduais nas suas políticas públicas de turismo.

Esta pesquisa mostra a necessidade de se estudar com mais detalhes, profundidade e de forma mais sistemática, as políticas de turismo e/ou outras políticas públicas, desde sua origem, na etapa de formulação. Isto, para que se compreendam os problemas existentes, e que muitas vezes são de difíceis soluções, em virtude de erros na origem, em sua etapa de formulação. Portanto, encontrar erros de políticas públicas e suas consequências não é uma tarefa tão difícil, mas encontrar suas causas ainda é um desafio.

É imprescindível dar continuidade a pesquisa de modo a rever e melhor discutir essas lacunas e divergências bem como as demais apontadas nas seções anteriores. Convém, então, se expandir a busca de evidências e enriquecer as análises. Com isso será possível compreender as fases iniciais da formulação das políticas de turismo na Amazônia e como tais fases influenciam os resultados obtidos por essas políticas.

## REFERÊNCIAS

Capella, A. C. N. (2004). *O processo de agenda setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (Org.). *Políticas públicas no Brasil* (Cap. 3, pp. 87-122). Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

Coligação Juntos com o Povo. (2010). *Jatene 45 Governador - Pro Pará voltar a crescer - Propostas defendidas*. Belém. Recuperado em 5 março, 2015, de <http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/abrirTelaDetalheCandidato.action?sqCand=140000000317&sgUe=PA#>

Cruz, S. H. R. [2004?]. *Ecoturismo e desenvolvimento: análise do Programa Nacional de Desenvolvimento do Ecoturismo – PROECOTUR no polo Marajó/PA*. Recuperado em 19 junho, 2013, de [http://www.artigocientifico.com.br/uploads/artc\\_1158893946\\_78.doc](http://www.artigocientifico.com.br/uploads/artc_1158893946_78.doc)

Endres, A. V. (1999). *As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: em análise o Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Dissertação de mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.

Farias Filho, M. C. & Arruda Filho, E. J. M. (2013). *Planejamento da pesquisa científica*. São Paulo: Atlas.

Farsari, I., Butler, R. W., & Szivas, E. (jul. 2011). Complexity in tourism policies: a Cognitive Mapping Approach. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 1110-1134.

Frey, K. (jun. 2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas públicas*, (21), 211-259.

Garcia, F. A. (jul. 2014). A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain and Portugal. *Tourism Management Perspectives*, 11, 34-50.

Hoshino, Yuko. (2007). *Políticas públicas e participação em programas de turismo no município de Soure, PA - análise de política*. Dissertação de mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.

Jantsch, E. (1970). Inter and transdisciplinary university: a systems approach to education and innovation. *Policy Sciences*, 1(1), 403-428.

Kanitz, H. G., Trigueiro, R. P. C., Araújo, M. A. D. de, & Souza, W. J. de. (2009, setembro). Plano Nacional de Turismo 2007/2010: da análise do conteúdo aos desafios da prática. *Anais do Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR)*, São Paulo, SP, Brasil.

Kingdon, J. W. (1995) Agenda setting. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Org.). *Public policy: the essential readings* (Cap. 13, pp. 105-113). New Jersey, USA: Prentice Hall.

Kingdon, J. W. (2007). Juntando as coisas. In E. Saraiva & E. Ferrarezi (Org.). *Políticas públicas: coletânea* (Vol. 1, pp. 225-246). Brasília, BR: ENAP.

Kingdon, John W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed. Updated). [S.l.], USA: Longman Classics.

Kunpp, M. E. C. G. (2014). Análise de políticas públicas de turismo: uma abordagem metodológica baseada em redes sociais. In T. D. Pimentel, M. L. Emmendoerfer & E. L. Tomazzoni (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações* (pp. 285-316). Caxias do Sul, RS: Educ.

Liu, C., Tzeng, G., & Lee, M. (abr. 2012). Improving tourism policy implementation – the use of hybrid MCDM models. *Tourism Management*, 33(2), 413-426.

Mei, X. Y., Arcodia, C., & Ruhanen, L. (out. 2012). Towards tourism innovation: a critical review of public policies at the national level. *Tourism Management Perspectives*, (4), 92-105.

Nascimento, V. L. Q. (2009). *Políticas públicas de ecoturismo e participação: a trajetória do PROECOTUR no polo Belém/Costa Atlântica*. Dissertação de mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.

Nascimento, V. L. Q. (2012, maio). Plano Nacional de Turismo 2003-2007: afinal, o que resultou?. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS)*, Belém, PA, Brasil.

Nascimento, V. L. Q. (2014a). *Políticas Públicas de turismo na Amazônia brasileira: o estabelecimento das agendas governamentais do Amazonas e do Pará*. Projeto de Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil.

Nascimento, V. L. Q. (dez. 2014b). Semelhanças e diferenças das políticas de turismo em estados da Amazônia brasileira. *Revista TURyDES – Turismo y Desarrollo Local*, 7(17), 1-11.

Nascimento, V. L. Q., Simonian, L. T. L. (ago./out. 2014). A política de ecoturismo no Polo Belém/Costa Atlântica (PA). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, 7(3), 618-645.

Noia, A. C., Vieira, A., J., & Kushano, E. S. (out. 2007). Avaliação do Plano Nacional de Turismo: a gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. *CULTUR - Revista de Cultura e Turismo*, (1), [edição especial], 23-38.

Pastras, P., & Bramwell, B. (out. 2013). A Strategic-Relational Approach to tourism policy. *Annals of Tourism Research*, 43, 390-414.

Pimentel, M. P. C. (2014). Uma discussão teórico-metodológica para a análise das políticas de turismo no Brasil. In T. D. Pimentel, M. L. Emmendoerfer & E. L. Tomazzoni (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações* (pp. 317-332). Caxias do Sul, RS: Educs.

Pinto, I. C. de M. (2004). *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia*. Tese de doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Pinto, I. C. de M. (jan./jun. 2008). Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de políticas. *Revista de Políticas Públicas*, 12(1), 27-36.

Rocha, G. O. R. da. (1997). Ecoturismo na Amazônia: uma análise das políticas públicas planejadas pela SUDAM. In A. B. Rodrigues (Org.). *Turismo e ambiente: reflexões e propostas* (pp. 161-177). São Paulo, SP: HUCITEC.

Rodrigues, M. M. A. (2011). *Políticas públicas*. (Folha Explica). São Paulo: Publifolha.

Rodríguez, I., Williams, A. M., & Hall, C. M. (nov. 2014). Tourism innovation policy: implementation and outcomes. *Annals of Tourism Research*, 49, 76-93.

Sancho, A., & Irving, M. (2010). Interpretando o Plano nacional de turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. *Caderno Virtual de Turismo*, 10(3), 103-120.

Sancho, A., & Irving, M. (jan./jun. 2011). Tendências de inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2012: uma interpretação preliminar. *Geografias Artigos Científicos*, 7(1), 44-57.

Sansolo, D. G. (abr. 2013). Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. *Caderno Virtual de Turismo*. 13(1), 105-119.

Saraiva, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saraiva, & E. Ferrarezi (Org.). *Políticas públicas: coletânea* (Vol. 2, pp. 21-42). Brasília, BR: ENAP.

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

Silva, C. L., & Bassi, N. S. S. (2012). *Políticas públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Silva, J. M. da. (jun. 2013). Política de turismo e representações da Amazônia: o turismo ecológico e cultural no estado do Amazonas. *Novos Cadernos NAEA*, (Suplemento), 16(1), 317-329.

Simonian, L. T. L. (2000). Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reserva na Amazônia brasileira. In M. C. N. Coelho, L. T. L. Simonian, & N. Fenzl (Org.). *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais* (pp. 9-53). Belém, PA: CEJUP: NAEA; UFPA.

Soares, B. (2011). *Adenauer Góes é eleito vice do FORNATUR*. Recuperado em 15 maio, 2015, de [http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id\\_ver=8254](http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=8254)

Soares, B. (2012). *DOE traz nomeação do primeiro secretário estadual de turismo do Pará*. Recuperado em 15 maio, 2015, de [http://www.pa.gov.br/noticia\\_interna.asp?id\\_ver=97417](http://www.pa.gov.br/noticia_interna.asp?id_ver=97417)

Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (jul. 2008). Tourism Policy Making: the policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35(3), 732-750.

Theodoulou, S. Z. (1995). How public policy is made. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Org.). *Public policy: the essential readings* (Cap. 11, pp. 86-96). New Jersey, USA: Prentice Hall.

Wang, D., & Ap, J. (jun. 2013). Factors affecting tourism policy implementation: a conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, 221-233.

*Artigo recebido em: 25/05/2015.*

*Artigo aprovado em: 22/02/2016.*