



## OS CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM RORAIMA: Uma análise dos últimos 40 anos (1970 a 2016).

Bruno Dantas Muniz de Brito<sup>1</sup>  
Rosijane Evangelista da Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** Discutir a política pública de turismo em Roraima é papel essencial para os agentes locais voltados ao desenvolvimento da atividade. Por conta disso é que o presente trabalho tem por objetivo identificar as principais políticas de turismo que chegaram a ser empregadas no estado de Roraima nos últimos 40 anos. Dentro das especificidades deste objetivo destacam-se: Enumerar quais políticas foram lançadas no cenário nacional (Brasil) e regional (Norte) que tiveram implementação em Roraima; Quais políticas estaduais surgiram em decorrência das demandas para com o turismo; A metodologia consistiu em pesquisa documental, junto aos órgãos públicos, e hemerográfica no jornal Folha de Boa Vista, compreendendo um período de 40 anos. Os resultados constatam que há uma grande lacuna entre as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo no Brasil e em Roraima, uma vez que na realidade local não se fazem relações diretas com a dinâmica e as necessidades locais, olhando-se para o escopo nacional.

**Palavras chave:** Turismo, Política Pública, Ciclos, Roraima.

**ABSTRACT:** Discussing public tourism policy in Roraima is an essential role for local agents focused on the development of the activity. Because of this, the present work aims to identify the main tourism policies that have been employed in the state of Roraima for the last 40 years. Among the specificities of this objective are: To enumerate which policies were launched in the national scenario (Brazil) and regional (North) that had implementation in Roraima; What state policies have arisen as a result of the demands for tourism; The methodology consisted of documentary research, together with the public agencies, and hemerographic in the newspaper Folha de Boa Vista, comprising a period of 40 years. The results show that there is a large gap between the public policies focused on the development of tourism in Brazil and in Roraima, since in the local reality direct relations are not made with the local dynamics and needs, looking at the national scope

**Keywords:** Tourism, Public Policy, Cycles, Roraima.

<sup>1</sup> Turismólogo, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. email: brunodibrito@uerr.edu.br

<sup>2</sup> Turismóloga, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFPE. email: fedele.e@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A atividade turística no Brasil vem sendo trabalhada politicamente a pouco tempo. Nas últimas décadas o país começa a dar os primeiros passos em direção a este objetivo, qual seja, desenvolver-se turisticamente por meio de ações estruturantes que se propuseram a atuar nos mais diversos lugares turísticos de seu território. O papel do estado tem um caráter fundamental já que, de acordo com Ratzel (*apud* TODESCO, 2013), o mesmo passa a atuar como um organismo geográfico que promove ações que geram demandas para cada território, com base nas condições tecnológicas, nos recursos naturais disponíveis e no efetivo demográfico capaz de ser turisticamente trabalhado.

Outrossim, as ações e projetos desempenhados pelo estado assumem um papel relevante para o desenvolvimento regional e local, uma vez que condições estruturantes são capazes de viabilizar o crescimento do turismo, na medida em que os gargalos vão sendo superados por força das estratégias assumidas pelo estado. Essas estratégias, por seu turno, são erigidas na forma de políticas públicas, com o objetivo de buscar solucionar para destravar os obstáculos identificados por força do crescimento turístico. Muitas destas assumem uma episteme cíclica, buscando sempre se reinventar ou, ainda, relacionando-se a outras políticas na busca de sua sobrevivência institucional e prática.

Outrossim, na trajetória destas políticas muitas não são geridas com a perspicácia necessária para sua continuidade, uma vez que dentro do contexto democrático da realidade política brasileira os agentes públicos insistem em não proporcionar a continuidade necessária dessas ações, já que nos programas de governo da maior parte de seus gestores isto pode ser visto como falta de criatividade, ou mesmo inércia intelectual. Sendo assim, são criadas novas políticas, projetos e ações, muitos destes desencaixados com seus antecessores, o que pode acabar por ampliar os entraves estruturais que deveriam ter servido de solução para os problemas do desenvolvimento turístico nacional.

Na diversidade de regiões e estados brasileiros cada um destes entraves pode assumir um viés diferenciado. No que tange à região norte, o escopo deste trabalho se volta para a realidade do estado de Roraima, situado no extremo norte do Brasil, fronteira com a Venezuela e a Guiana Inglesa, e que também trava franco embate com seus desafios regionais, rumo a um modelo de desenvolvimento turístico almejado pelos planejadores, porém obstaculizado pelas políticas que, ao contrário do que se imagina, deveriam primar pela solução desses gargalos.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho consiste em identificar as principais políticas de turismo que chegaram a ser empregadas no estado de Roraima nos últimos 40 anos. Dentro das especificidades deste objetivo destacam-se: Enumerar quais políticas foram lançadas no cenário nacional (Brasil) e regional (Norte) que tiveram implementação em Roraima; Quais políticas estaduais surgiram em decorrência das demandas para com o turismo; Identificar quais políticas surgiram de forma cíclica, encaixadas e continuadas por força dos interesses dos agentes locais.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A política de turismo no Brasil tem início nos idos de 1930, com as primeiras regulamentações oficiais voltando-se para a proteção do patrimônio histórico e a regulamentação (mesmo que genérica) das agências e demais operadores do turismo (CAVALCANTI, 2002). O que se pode compreender disso é que “enquanto o turismo for identificado e definido como uma oportunidade, ele não será prioridade. Por conseguinte, não ocupará status elevado nas agendas dos estados. E quando e/ou se isso acontecer, será por pouco tempo” (NASCIMENTO, p. 364, 2015).

A política pública, a partir das teorias de Easton (1968), constitui uma sistemática de raciocínio onde o sistema político passou a ser pensado enquanto um processo cíclico, mergulhado em um determinado ‘meio ambiente’ (econômico, cultural, social e ecológico), sendo ele o gerador de pressão (inputs) neste mesmo sistema, atuando de duas formas principais: as demandas e os suportes, proporcionando a geração de *outputs*, que são ocorrências (na forma de “alocações autoritárias de valores ou decisões coercitivas e ações relacionadas complementares que seriam, por exemplo, decisões administrativas, ações e políticas enunciadas por parte de autoridades políticas” (TODESCO, p. 92, 2013).

O sistema, em cujo meio estão caracterizadas as trocas e comunicações específicas, está constituído da seguinte forma:

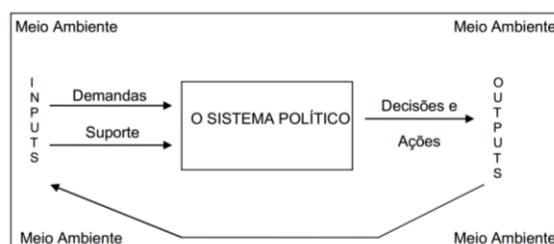


Figura 01 – Simplificação de um sistema político  
Fonte: Easton (1968, p. 154)

Nos *inputs* estão classificados os problemas pelos quais o olhar político precisa se debruçar para solucionar. Em seguida, surge o estabelecimento de um determinado conjunto de ações capazes de se relacionar diretamente com o problema gerador, no qual se forja uma agenda política para substabelecer o contexto. Em seguida, são geradas as políticas públicas propriamente ditas, investidas da decisão que será tomada por força de todo processo. Em seguida, é realizada a implementação desta política onde, após os primeiros resultados, é aferida e avaliada sua eficácia. Por fim, os parâmetros que não atenderam as suas necessidades ou especificidades voltam para o cenário do *input*, para que possa ser analisado e redimensionado em razão da sua necessidade de sucesso.

Entre a construção das políticas de turismo está a estratégia de polos de crescimento, a qual foi considerada, “entre as diferentes políticas de desenvolvimento, como a mais indicada para influenciar a localização de atividades econômicas” (RATTNER, p. 58, 1978). Por conta disso, foi muito empregada no segmento do turismo. A referida linha de raciocínio faz-se necessária, uma vez que a inovação na linha regional de atuação das empresas visa a transformação da realidade local (PORTER, 1999).

Assim, esboça-se o contexto da dimensão territorial do desenvolvimento em suas diferentes escalas espaciais. Faz-se importante o enfrentamento dos problemas relacionados ao desenvolvimento local, bem como seus gargalos, promovendo a articulação dos agentes locais atinentes na medida em que é possível construir políticas coletivas de atuação. Disso constata-se que uma ação conjunta deve ser erigida de forma pedagógica, permitindo o surgimento de uma consciência social que promova a legitimação política (BRANDÃO, 2008).

Os territórios, cada qual dotados de territorialidades e demais potencialidade espaciais específicas, são elementos únicos, de modo que as dinâmicas de desenvolvimento devem tomá-los como critérios organizativos em separado. Nesta perspectiva, nota-se que as políticas de desenvolvimento que interpretam os territórios como elementos homogêneos estão definitivamente fadadas ao fracasso. Assim sendo, as análises regionalizadas são a tônica dos processos de desenvolvimento contemporâneos (MARIANI e ARRUDA, p. 15, 2010).

Apesar desse fato estar registrado nos anais da história, “o que acontece na esfera federal é replicado no restante do país, tanto em termos de estrutura dos órgãos públicos quanto em relação às políticas públicas”, já que a política de âmbito federal é que norteia os

entes estaduais e municipais (NASCIMENTO, p. 362, 2015). A linha do tempo das políticas públicas de turismo para o Brasil, a região Norte e Roraima estão destacadas a seguir:

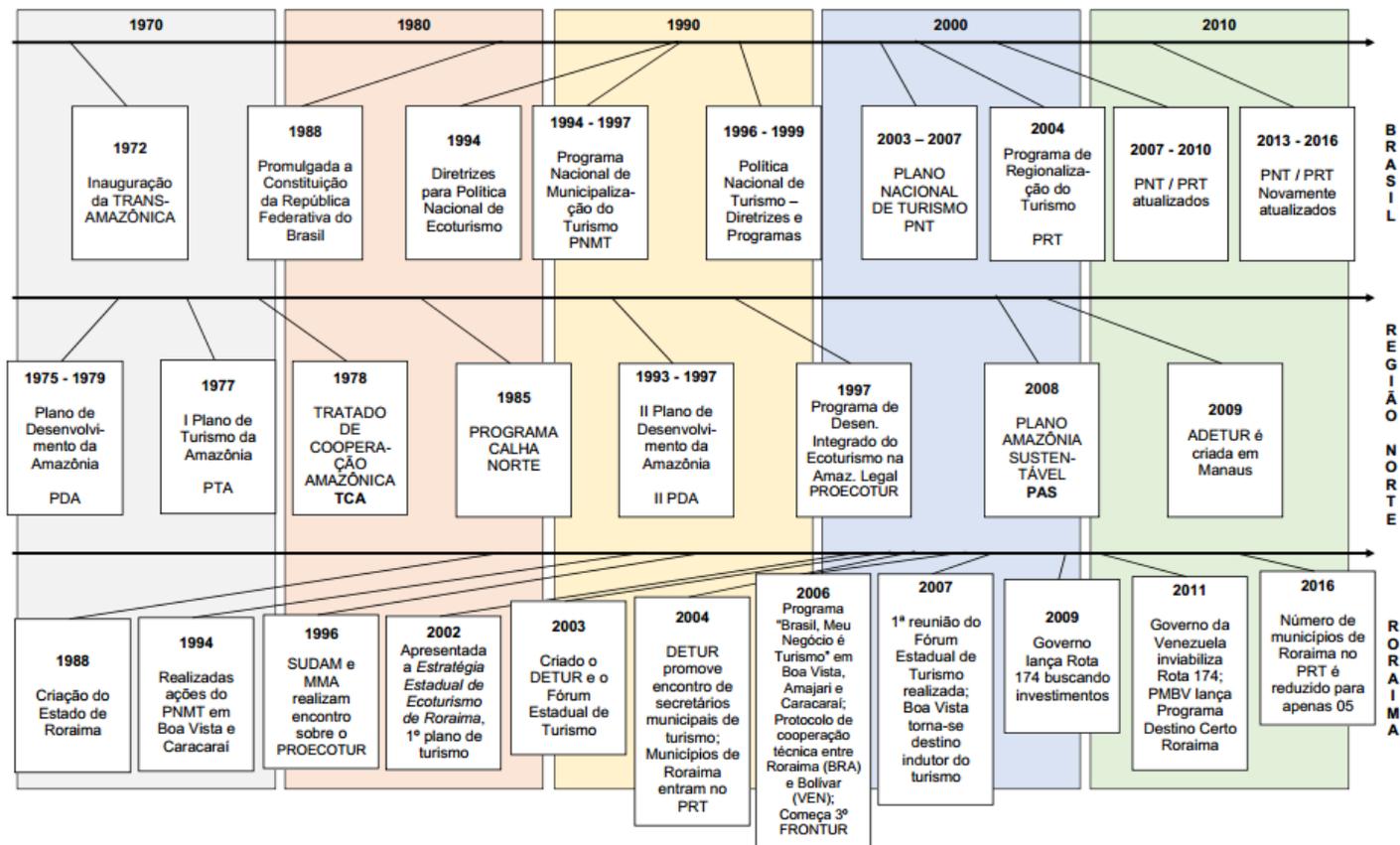


Figura 02 – Linha do tempo das políticas de turismo  
Fonte: Elaboração própria, 2017

De acordo com Nóbrega (2006), uma das primeiras políticas públicas voltadas para o turismo foi o Plano de Turismo da Amazônia – PTA, de 1977. Em seguida, revisitado e reestruturado por conta das ações cíclicas para com o planejamento turístico, surge o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal – PROECOTUR, já em 1997. Um programa financiado pelo Governo do Brasil e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tendo sido executado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA, o qual objetivava promover o desenvolvimento sustentável da região amazônica por conta do ecoturismo a partir da implementação de infraestrutura turística básica, abrangendo nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins). Suas metas consistiam em implementar polos de ecoturismo nos estados supracitados, gerando empregos, construindo novos hotéis e pousadas, promovendo a cooperação regional além de fortalecer os órgãos de meio ambiente regionais.

Foi após os anos 1990 que o Brasil redescobriu o turismo enquanto uma importante atividade econômica. Pouco depois foi lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, o qual representou “*um novo paradigma adotado no discurso das políticas públicas inauguradas a partir da Constituição de 1988: a descentralização do poder público e a participação da sociedade civil organizada*” (SANSOLO, p. 111, 2013).

Somente no a partir do ano de 2003 que o “*governo federal criou o Ministério do Turismo e o Plano Nacional de Turismo*” (SANSOLO, p. 113, 2013). Novamente encaixado com o antigo PMNT surge o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, sendo-lhe imbuído o papel de artífice das políticas públicas que desencadearam um processo de reflexão e crescimento do turismo no Brasil a partir da realidade e dos desafios locais. Com ele, em seguida, surgem os planos nacionais, o programa de regionalização e diversas outras ações que soergueram o turismo nacional (ARAÚJO, 2013).

Ao analisar a política de turismo adotada após a criação do MTUR, observa-se que o planejamento turístico passou a ser construído numa perspectiva ortogonal, ou seja, sempre de cima para baixo. As orientações, ações, programas, projetos e recursos vinham do ministério (em âmbito federal), o qual estabelecia que tipo de ações e intervenções deveriam ser trabalhadas no recorte nacional, sem se deixar deter ou determinar por esta ou aquela realidade específica.

A política pública tratou então em ampliar seu grau de especificidade, uma vez que suas concepções se aplicam diretamente ao contexto turístico do planejamento local. Partindo-se da premissa de divergência com o vislumbrado nacionalmente, constata-se que as demandadas locais, a despeito da iniciativa de adaptação, destoam daquilo que foi pensado primordialmente. Ou seja, o que fora pensado pela esfera nacional não encaixa com a realidade local, pela qual é onde se faz o turismo. Tais políticas de turismo não se norteiam pelas quatro dimensões primordiais de seu planejamento, como sugerido na figura 03.

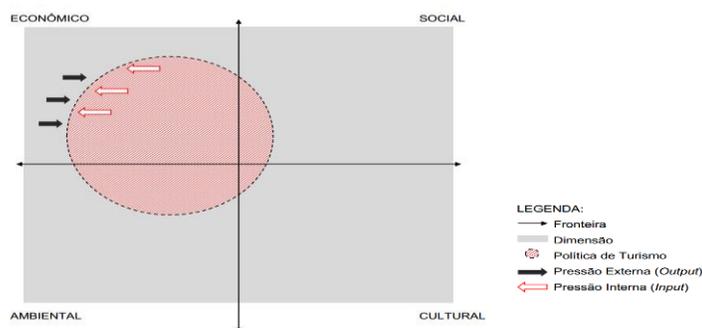


Figura 03 – Dimensões do planejamento turístico com foco na política pública  
Fonte: Elaboração própria, 2017.

São elas: Econômica; Social; Ambiental e; Cultural. Pensando a partir destas dimensões é que se pauta o foco de construção da política pública no turismo, beneficiando sempre alguma (ou mais de uma) dimensão em detrimento de outras. Isto ocorre por conta da pressão exercida pelos grupos que se encontram em posições diametralmente opostas, os quais movimentam estas políticas em razão de seus interesses (sejam eles de natureza individual ou coletiva). De forma prática, sua sustentabilidade depende do equilíbrio dado ao planejamento com vistas a estas dimensões; porém, o que ocorre de fato é que a dimensão econômica acaba por superar as demais, causando conflitos e desequilíbrios no cenário turístico local.

Mediante a pressão e coordenação exercida por grupos de interesse, os mesmos podem ser capazes de mobilizar a construção de políticas tão somente para uma dimensão da política pública de turismo, primando sempre por uma em detrimento das demais. Esse aspecto é muito fácil de ser identificado ao reconhecermos que o turismo, por ser uma atividade pautada no lucro e em ganhos de capital, sofrerá uma tendência natural a se portar para a dimensão econômica, em desprestígio das demais.

O perigo disso consiste em sacrificar todo um planejamento territorial e regional do turismo, que deveria primar por um meandro voltado à preservação das belezas naturais, da cultura e da valorização da própria sociedade, a qual buscaria recursos econômicos com o aproveitamento dessas vicissitudes. O que ocorre, de fato, é que acaba por se tornar mais oportuna a geração de emprego, renda e ganhos econômicos para aqueles que a ele estão direta e indiretamente envolvidos em detrimento de todo restante.

## **5 NOTA CONCLUSIVA**

Com base no exposto anteriormente constata-se que as políticas públicas que foram gestadas pela iniciativa federal acabaram por ter espaço de articulação em Roraima, apesar de ter sido de forma bastante tímida. As principais políticas de turismo que foram implementadas em Roraima seguiram uma lógica amparada pelo contexto federal, o que acabou por fugir exatamente do escopo cíclico da política pública, quando deveriam ter sido pensadas estratégias e ações próprias no âmbito regional, amparadas pelo cenário nacional, para que a realidade local fosse transformada em razão do turismo.

Das políticas que foram lançadas no cenário nacional (Brasil) e regional (Norte) que tiveram implementação em Roraima destacaram-se, em suas matizes, ações de estruturação, qualificação, promoção e gestão da política pública de turismo. Apesar das ações

descentralizadas e das instâncias turísticas existentes, o desenvolvimento de produtos turísticos em Roraima deixa muito a desejar.

Ademais, observa-se que o estado não dispõe de uma política pública própria de desenvolvimento turístico, o que acaba por não apontar, de forma clara, para as direções que deveriam ser seguidas em razão dos seus interesses turísticos.

Observa-se, ainda, que encaixado ao PMNT está o Programa de Regionalização do Turismo, surgindo ambos de forma cíclica e encaixada, buscando seguir certa continuidade por força dos interesses dos agentes locais, mas ainda muito aquém do seu real potencial transformador e estratégico.

Conclui-se, por fim, que nos últimos 40 anos a intensidade das políticas públicas de turismo que foram gerenciadas no Brasil não agiram de forma satisfatória em Roraima, sobretudo porque não houve no espaço e nas instâncias estaduais e municipais ações capazes de viabilizar projetos e iniciativas estratégicas marcadas e voltadas para o desenvolvimento do turismo local. Muito ainda precisa ser pesquisado e identificado, com foco na política pública de turismo para a região norte, de modo a consolidar um paradigma claro de conclusões acerca do exposto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO, Luana L. B. **A Regionalização do turismo nos estados do Ceará, Piauí e Maranhão a partir do plano de desenvolvimento sustentável da região turística (PDSRT) do meio-norte**. 2013. 143f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2013.

BENI, Mário C. **Análise estrutural do Turismo**. 10 ed. São Paulo: Senac, 2001.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria T. F., MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Compreendendo a complexidade sócio espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

CAVALCANTI, Keila B., HORA, Alberto S. S. Política de turismo no Brasil. In: **Turismo em Análise**. São Paulo, N. 13, p. 54-73, 2002.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

MARIANI, Milton A. P., ARRUDA, Dyego O. Território, territorialidade e desenvolvimento local: um estudo de caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários de Corumbá/MS. In: 48º CONGRESSO SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 2010, Campo Grande, MS. **Anais...** Campo Grande, 2010.

NASCIMENTO, Vânia L. Q. **Políticas Públicas de Turismo na Amazônia Brasileira**: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará. 2015. 415f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

NÓBREGA, Wilker R. M. **Participação popular e as políticas públicas de turismo na Amazônia**: o Proecotur no distrito de Mosqueiro, Belém – PA. 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Turismo). Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus – BA, 2006.

PORTER, Michael E. **Competição**: Estratégias competitivas essenciais. 14ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

RATTNER, Henrique. **Planejamento urbano e regional**. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1978.

SANSOLO, Davis G. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. In: **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p.105-119, 2013.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**: Da crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. São Paulo: EdUSP, 2002.

TODESCO, Carolina. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. 257f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.