

**A elaboração das políticas públicas de turismo do  
Estado do Amapá com base nos instrumentos políticos  
proposto por Bramwell**

*The elaboration of tourism public policy in Amapá based on  
politic tools referenced by Bramwell*

**Cálidon Costa Conceição**

Doutorando em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI, Itajaí/SC,  
Brasil

E-mail: calidoncosta@gmail.com

**Clêrta Costa da Conceição**

Mestre em política social pela Universidade Cruzeiro do Sul - UNICSUL – São Paulo, SP, Brasil

E-mail: clertacosta@hotmail.com

*Artigo recebido em: 25-08-2015*

*Artigo aprovado em: 07-12-2015*

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo caracterizar as políticas públicas de turismo do Estado do Amapá no período de 2004 a 2013 através dos instrumentos políticos proposto por Bramwell. Os instrumentos referenciados por Bramwell são o encorajamento, incentivos financeiros, investimentos públicos, e regulamentação, sendo que nesta pesquisa acrescentou-se mais um instrumento denominado de comprometimento dos atores do turismo pelos autores. Os instrumentos políticos são utilizados para entender como surgiram as políticas públicas de turismo do Estado do Amapá. Destarte, foram elencados quatro programas e um projeto entre os anos de 2004 a 2013 inerentes ao turismo que serviram como base para caracterizar e compreender a elaboração desta política. Os procedimentos metodológicos ocorreram através da pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, com pesquisa explicativa e descritiva, na qual caracterizou os programas e projetos, de modo que foi percebido que eles buscaram alinhar-se aos planos nacionais de turismo, mesmo de modo incipiente, e com o suporte dos instrumentos políticos de Bramwell foi possível caracterizá-los e identificá-los para que houvesse consonância entre os programas, projetos e temas propostos nesta pesquisa.

**Palavras-chave:** Turismo. Políticas Públicas. Instrumentos Políticos. Estado do Amapá. Planos Nacionais de Turismo.

## ABSTRACT

This study aims to characterize the public policy of the State of Amapá tourism in the 2004-2013 period through policy instruments proposed by Bramwell. The instruments referenced by Bramwell are encouraging, financial incentives, public investments, and regulation, and this research adds up over a so-called instrument of commitment by the authors tourism actors. Policy instruments are used to understand how public policies have emerged of Amapá state tourism. Thus, they were listed four programs and a project between the years 2004-2013 inherent to tourism that were the basis to characterize and understand the development of this policy. The methodological procedures occurred through the bibliographical and documentary research, with a qualitative approach, with explanatory and descriptive research, which characterized the programs and projects, so that it was realized that they sought to align national tourism plans, even incipiently and with the support of the policy instruments of Bramwell it was possible to characterize them and identify them so that there was harmony between the programs, projects and proposed themes for this search.

**Keywords:** Tourism. Public Policy. Political instruments. State of Amapa. National Plans of Tourism.

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas de turismo do Brasil têm um histórico que se remete aos anos 1960, no qual começa a se fortalecer e obter diretrizes mais claras e específicas com o surgimento do Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo [EMBRATUR], deste momento em diante o turismo passou a ser entendido como uma atividade produtiva capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis socioeconômicos regionais que caracterizavam a Brasil (Brasil, 2009).

Ao longo da história do Brasil, pode-se falar das políticas públicas como um tema de grande discussão entre o meio acadêmico, governamental, e/ou profissional no que tange seu surgimento, aplicabilidade, interferência e implementação, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal (Conceição, 2010).

Dentro das políticas públicas no Brasil, o setor do turismo vem obtendo cada vez mais notoriedade no cenário nacional e no passar do tempo o turismo vem sofrendo algumas transformações em diversos aspectos, tanto no social, econômico e ambiental, possibilitando que ocorra a introdução das políticas públicas de turismo neste novo cenário nacional (Conceição, 2010), haja vista seu grande potencial na captação de divisas e geração de renda e emprego, por isso a existência de preocupação neste setor em relação as suas próprias políticas. Assim, a política pública está inserida na administração pública, com a finalidade de obter resultados favoráveis para o bem comum, ou seja, para todos que dela necessitam, seja nas áreas da saúde, educação, segurança ou do turismo, nesse sentido Hall (2001, p. 75) afirma que “política pública é bem simples de entender, pois é tudo que os governos determinam ou fazem em prol da sociedade”.

O envolvimento de setores econômicos do Brasil possibilita que o turismo possa caminhar concomitante com as políticas geradas por ele, pois, deve ser salientado que estas políticas são evidenciadas pela possibilidade de criar condições de melhorias de vida para os residentes assim com para os turistas, seja através das infraestruturas básicas ou turísticas, de forma que ocorra uma relação mais intensa no sentido de proporcionar a “superestrutura jurídica administrativa que possui o papel de planejar e controlar os investimentos que o estado realiza e que permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar serviços” (Barreto, 2003, p. 33), pois como afirma Martínez e Gálvan (2013) “*la política pública se define como la decisión gubernamental plasmada en la solución de un problema de la sociedade*”.

A política pública de turismo traz em seu bojo a possibilidade de contribuir para a melhoria na condição de vida das populações receptoras do turismo, de modo que possibilita captar investidores para contribuir no desenvolvimento do destino, desta forma, estudos realizados por Chen (2010) e o Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC] (2011) sobre investimentos estrangeiros para a atividade do turismo apontam que para a entrada de investimentos é necessário que sejam realizados planejamento para a captação destes recursos. Assim, as políticas direcionadas ao planejamento e desenvolvimento do turismo devem ser “articuladas com outras políticas, que podem ser ligadas diretamente ao turismo, ou a ele relacionadas, como transporte, meio ambiente, saneamento básico, saúde, educação, segurança, fomento de atividades produtivas (...)” (Brasil, 2009, p. 30).

As políticas de saúde, educação, segurança, que são essências para o desenvolvimento de um estado e que contribuem para o desenvolvimento do turismo, chega mais tardiamente no estado Amapá, (vale salientar que o Amapá se tornou Estado apenas em 1988 com a nova Constituição Brasileira) sendo que a secretaria estadual de turismo só passa a existir em 2004, antes denominada de - Departamento Estadual de Turismo [DETUR], vinculada a Secretaria da indústria, comércio e mineração do Estado do Amapá – [SEICOM] (Conceição, 2010).

Com a criação de uma secretaria exclusiva de turismo em 2004, iniciou o processo em constituir uma política pública voltada especificamente para o turismo, por acreditar que se tornava necessário para que pudesse contribuir para o crescimento e desenvolvimento do Estado. Assim, surge o objetivo deste artigo que é caracterizar as políticas públicas de turismo do Estado do Amapá no período de 2004 a 2013, através dos instrumentos políticos propostos por Bramwell (2001). Acreditava-se que a política de turismo no estado do Amapá foi construída com base nos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007, 2007/2010 e o Programa de Regionalização do turismo “Roteiros do Brasil” (2004), sendo que com base na pesquisa realizada percebeu-se que essas políticas foram elaboradas com o auxílio de programas e projetos sobre o turismo do Amapá que utilizaram os planos e programas nacionais supracitados.

Através dos programas e projetos de turismo realizado no Amapá no período entre 2004 a 2013, esta pesquisa analisou quatro programas e um projeto de turismo a fim de estabelecer resultados plausíveis sobre as políticas de turismo elaboradas no Estado, contudo, a busca em compreender como estas foram estabelecidas, verificou-se se esses programas e

projetos estavam em consonância com os planos nacionais 2003/2007; 2007/2010; e o Programa de Regionalização do Turismo.

A metodologia utilizada foi através de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, com suporte nos instrumentos políticos que possibilitaram caracterizar esta política, sendo suas análises realizadas com base em programas e projetos em turismo no estado do Amapá no período de 2004 a 2013.

O presente trabalho busca contribuir de forma acadêmica, apresentado uma pesquisa que aponta as políticas públicas de turismo aliadas a adjutação dos instrumentos políticos proposto por Bramwell (2001), de modo que possa rever como foram construídas as políticas de turismo do estado do Amapá.

## 2. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E POLÍTICAS DE TURISMO

Molina e Rodrigues (2001, p.102) asseveram que os instrumentos contribuem para “condicionar, de uma maneira ou outra, a consecução dos objetivos e metas, e também afetam as estratégias”. Isto significa que os instrumentos que são os meios que contribuem para o melhoramento e desenvolvimento de estratégias que podem ser específicas ou gerais que determinam o seu grau de eficiência, assim esses instrumentos podem ser caracterizados e utilizados pelos governos.

As competências do Governo sejam nas mais diversas esferas da administração pública, no que rege o turismo, tem como premissa estabelecer normas e diretrizes para que o desenvolvimento social e econômico ocorra de forma igualitária nas regiões ou localidades onde exista o fenômeno turismo (Conceição, 2010). Destarte, observa-se que no Brasil as informações concernentes as competências e diretrizes do turismo nacional estão sob a égide dos Planos Nacionais de Turismo 2003/2007; 2007/2010, e no Programa de Regionalização do Turismo “Roteiros do Brasil”.

Na pesquisa buscou-se utilizar as diretrizes e competências dos planos e programa nacional para verificar de que forma os instrumentos de turismo poderiam contribuir para as análises das políticas públicas de turismo, pois a política é caracterizada por ter a possibilidade de influenciar o comportamento humano (Werkum, Arts & Leeuvis, 2000), e além dessa influência a sua formulação é um processo que deve ser interativo e contínuo (Zhang, Pine & Lam, 2005), sendo que enquanto não há uma definição universal do conceito sobre o turismo segundo Zhang, Chong e Jenking (2005), o conceito de políticas públicas é

frequentemente utilizado para denotar a direção dos objetivos em que uma organização busca alcançar ao longo de um período predeterminado (Page & Connell, 2006).

Edgell, Allen, Smith e Swanson (2008) conceitua a política pública de turismo como um conjunto de regras, normas, objetivos, estratégias e diretrizes que possam fornecer um quadro em que as tomadas de decisões sejam coletivas e individuais e que tenha a clareza que elas afetaram diretamente as atividades de desenvolvimento do turismo.

Molina e Rodrigues (2001) entendem que os instrumentos mais importantes no sentido do planejamento e políticas do turismo são os seguintes:

- **Financiamento** – Tem a capacidade de mobilizar recursos humanos, técnicos, materiais, tecnológicos etc. Da mesma forma, o financiamento visa melhorar a distribuição da receita nacional e regional e, além disso, regular e conduzir a economia e toda a sociedade para atingir os objetivos predeterminados;
- **Pressuposto de saídas (gasto público)** – Afeta diretamente a estratégia global de desenvolvimento e o ritmo de crescimento da economia e dos setores sociais. O gasto público maior corresponde a uma maior intervenção do governo na sociedade;
- **Pressupostos de entradas (receitas públicas)** – Constitui o instrumento que ajuda na determinação e início das diferentes atividades e projetos que derivam de um plano. O governo obtém receitas por intermédio de impostos, explorações diversas etc;
- **Normas jurídicas** – Têm o papel de definir as responsabilidades, atribuições e limitações às quais devem estar diretamente envolvidas as instituições no processo de planejamento. (Molina & Rodrigues, 2001, p.104).

Todos esses instrumentos contribuem para a formação das políticas de turismo, e suas aplicações podem estar diretamente envolvidas na constituição dessas políticas, contudo, Molina e Rodrigues (2001) além de utilizar esses instrumentos que são necessários para o planejamento, traz também algumas fases para que o processo da aplicação desses instrumentos possa ter êxito, como a aplicação, programação, pressuposição, instrumentação e avaliação.

Todas as fases expostas são voltadas para a instrumentalização do planejamento do turismo, com a finalidade de obter resultados pertinentes ao desenvolvimento do setor. Esses instrumentos que foram propostos por Molina e Rodrigues (2001) servem para contribuir para a formatação das políticas de turismo. Já Beni (2006) diz que os instrumentos de turismo necessitam de potenciais objetivos como:

- Criar mecanismos de envolvimento e participação dos outros setores de governos para solucionar de forma planejada as demandas turísticas;
- Fortalecer instrumentos de controle e fiscalização que coíbam os desvios do setor;
- Consolidar uma base orçamentária de investimento no setor de turismo, incluindo investimentos dos setores públicos e privado, bem como o dos setores de serviços e de infraestrutura;
- Criar acompanhamento de execução orçamentária e dimensionar os prejuízos do não investimento dos recursos retido. (Beni, 2006, p. 117).

Esses potenciais objetivos na visão de Beni (2006) servem para que o turismo se desenvolva segundo as políticas de turismo que são propostas pelos governos em suas diversas esferas, nacionais, regionais e locais. Na visão de Bramwell (2001) é utilizado outros instrumentos para o desenvolvimento do turismo, e as suas reflexões sobre o poder público é visto de uma forma peculiar. Bramwell (2001) considera que o poder público dispõe de quatro grandes instrumentos que possibilitam implementar as políticas de turismo nas regiões com vocação para o turismo, citando-as assim respectivamente: encorajamento; incentivos financeiros; investimentos públicos; e regulamentação.

Os instrumentos políticos que Bramwell (2001) descreve são:

- **Encorajamento** – através da informação, da educação e da persuasão geral dirigidas às operadoras de turismo, turistas ou comunidades nas áreas turísticas, para motivá-los a adotarem um comportamento sustentável;
- **Incentivos Financeiros** – são os que alteram os preços no que diz respeito aos negócios de turismo, aos turistas, ou às comunidades hospedeiras, quando ocorrem danos ambientais ou culturais ou ao contrário, comportamentos benéficos;
- **Gasto do Governo e/ou Investimentos Públicos** – são ações desenvolvidas pelo próprio governo ou por agências estatais, como a despesa em transporte público, aquisição de terras e medidas de conservação para os parques nacionais, assim como iniciativas de desenvolvimento da comunidade e administração de resíduos;
- **Regulamentação** – proíbem ou exigem caminhos específicos de ações e são amparadas pela lei, mas que não envolvem um incentivo financeiro ou gasto direto do governo (Bramwell, 2001).

A pesquisa buscou acrescentar mais um instrumento cujo o nome é

**“comprometimento dos atores do turismo”**, pois entende-se que o comprometimento dos

envolvidos direta e indiretamente no setor de turismo são essências para auxiliar no desenvolvimento e crescimento da atividade turística. E n, ao prospectar a possibilidade da existência do turismo em regiões propensas a se tornar destinos turísticos com o caso do Amapá, que possui uma vasta biodiversidade, ambientes naturais, aspectos históricos e culturais, e faz parte de uma região Amazônica, importante pela sua contribuição natural para o país e para o mundo (Nunes, 2009). Desta forma, este instrumento acredita que pode agregar valor e significado pela relação de comprometimento entre seus envolvidos.

O instrumento comprometimento dos atores do turismo seria contribuição, e o respeito que estes teriam com a atividade turística, seja ela em regiões consolidadas ou não, sem perder seu propósito inicial que são de poder gerar emprego e renda a regiões que possuem possibilidades de se tornarem um destino turístico. Envolto sempre pelo tripé da sustentabilidade, o econômico, o social e o ambiental (Brasil, 2009). Este instrumento tem um comprometimento com os atores, e os envolvidos devem buscar relacionar-se entre si para que este envolvimento seja aliado não somente a desejos e anseios de apenas determinado grupo, mas sim estar aliado as políticas públicas de turismo que apregoa as necessidades advindas do seio da sociedade.

O que deve ficar cada vez mais em voga é que “a política de turismo precisa ser flexível para reagir às mudanças em determinadas circunstâncias e reorganizar as prioridades conforme necessário” (Lickorish & Jekings, 2000, p. 227), assim utilizar os instrumentos e a política de turismo cada vez próxima uma da outra, seja em municípios e/ou estados.

E pensando no Estado do Amapá e com a flexibilidade que norteia o turismo, esse instrumento pode ser um dos aliados para desenvolvimento socioeconômico da região, permitindo que seus envolvidos contribuam para a subsistência do turismo no Amapá. Neste sentido Solha (2006) comenta que a política de turismo, assim como a abrangência que possui, deveria ser conforme os objetivos e necessidades de cada localidade.

Nesse processo de desenvolvimento do turismo tanto nacional, regional ou local é que as “intervenções dos governos são orientados pela política e implementados por instrumentos de políticas, que são os mecanismos específicos ou ferramentas empregadas para colocar a política em prática” (Bramwell, 2001, p. 375).

Bramwell (2001) comenta das dificuldades que podem ocorrer para selecionar os instrumentos políticos, dentre as quais podem ser mencionadas a eficiência; eficiência econômica; efeito motivacional; viabilidade administrativa; impacto distributivo e a equidade;

respeito por diferenças culturais; liberdades e imparcialidades; aceitação política e; equilíbrio e compatibilidade entre os instrumentos políticos.

As dificuldades ou problemas que podem ser gerados para encontrar os instrumentos políticos adequados para a região ou localidade, passa primeiro pelos organismos de turismo que são os que devem implementar as políticas de turismo, mas Bramwel (2001) elencou algumas dessas dificuldades com base nos instrumentos que ele selecionou, assim, esses instrumentos podem ser tratados individualmente ou em conjunto dependendo da proposta das políticas a serem realizadas.

### **3. ANÁLISES DOS PROGRAMAS E PROJETOS DE TURISMO DO ESTADO DO AMAPÁ COM BASE NOS INSTRUMENTOS POLÍTICOS DE BRAMWELL**

As Análises foram realizadas através dos instrumentos políticos proposto por Bramwell (2001). Elas aconteceram mediante as verificações das políticas públicas de turismo do Estado do Amapá, que foram baseadas em programas e projetos realizados no período de 2004/2013.

No período em voga desta pesquisa pôde ser identificada a não existência de uma política formalizada por lei ou decreto, mas que não quer dizer que exista um modelo ou forma de política de turismo, que no caso do estado do Amapá foi observado que são baseados em programas e projetos elaborados pela Secretaria Estadual de Turismo. Por isso as análises se basearam nos programas e projetos que existiram no Estado para a captação de recursos e desenvolvimento de turismo.

Para chegar à escolha dos instrumentos políticos de Bramwel (2001), foi observado também instrumentos de planejamento e de turismo de Beni (2006) Molina e Rodrigues (2001), e foi identificado que os instrumentos de Bramwell eram o que melhor se enquadrava para realizar as análises dos programas e projetos do estado do Amapá no período entre 2004-2013 para determinar se existia ou não políticas com base nos PNT 2003/2007 e o PRT (2004).

As análises que foram realizadas nos programas e projetos do estado do Amapá, foram retirados nos anos de 2004 a 2013, que é o período que a pesquisa se propôs a analisar. Estes programas e projetos foram retirados da Secretaria Estadual de Turismo do Amapá, sendo que o período das análises foram realizados a partir de 2004 posterior a criação da Secretaria

Estadual de Turismo – [SETUR]. Desta forma as análises ocorrerão a partir dos instrumentos que serão apresentados a seguir.

Os instrumentos políticos de Bramwell (2001) que são encorajamento, incentivos financeiros, investimentos públicos e regulamentação que foram demonstrados da seguinte forma na figura 01:

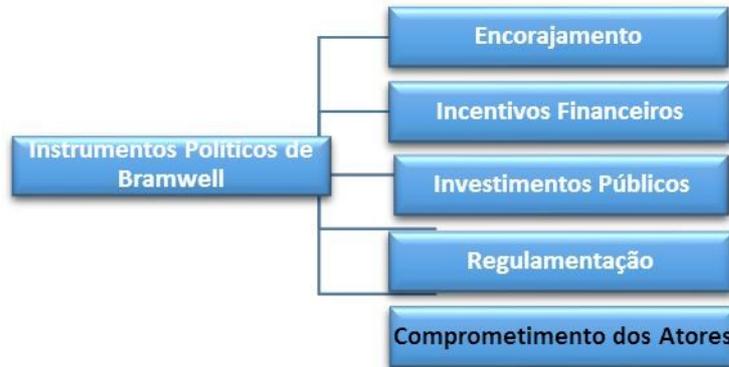
**Figura 01** - Instrumentos Políticos de Bramwell.



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2014).

A figura 02 além de apresentar os instrumentos políticos proposto por Bramwell (2001), foi elencado pelos autores mais um instrumento que foi o comprometimento dos atores, pois acreditou-se que este instrumento contribuiria para o processo de análise e compreensão dos programas e projetos em voga, haja vista, que o envolvimento dos diversos atores no desenvolvimento destes programas e projetos são de total relevância para que os mesmo pudessem ser desenvolvidos. Desta forma a figura 02 apresenta os instrumentos de Bramwell (2001) acrescentando do instrumento proposto pelos autores com base em Brasil (2009).

**Figura 02** - Instrumentos Políticos com o Comprometimento dos Atores do Turismo

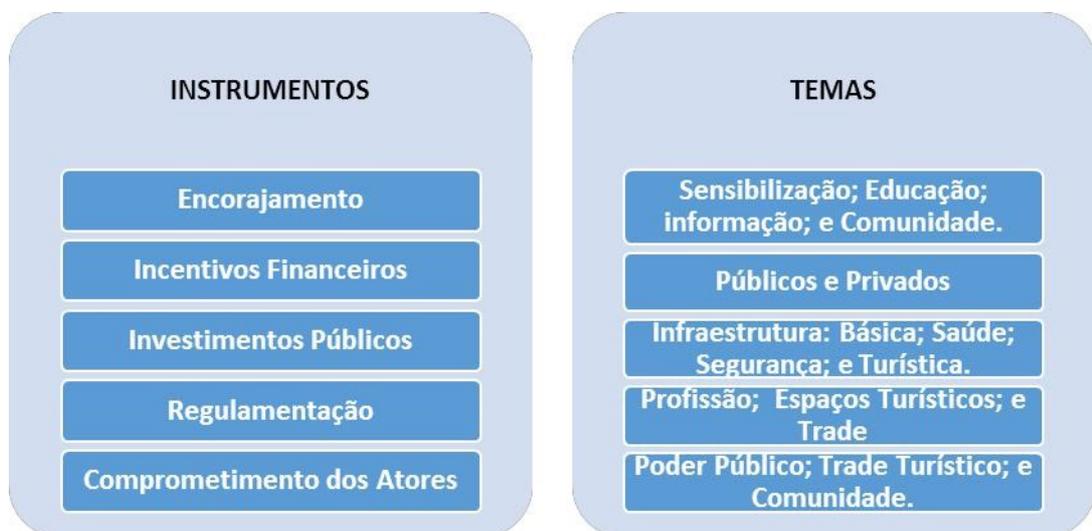


**Fonte:** Elaborado pelos autores (2014).

Após serem elencados os instrumentos já acrescidos do instrumento comprometimento dos atores, foram criados temas que pudessem aclarar as análises, possibilitando detalhá-los para melhor atingir o seu envolvimento junto ao PNT 2003/2007, 2007-2010 e o PRT (2004), para que alcançasse o objetivo desta pesquisa.

Os temas foram divididos segundo o que cada instrumento regia sobre o assunto, ou seja, eles foram retirados dos próprios instrumentos propostos por Bramwell (2001) e o instrumento comprometimento dos atores retirado de Brasil (2009), que serviram com referências para a composição dos temas propostos. A figura 03 demonstra como ficaram elencados os temas de acordo com cada instrumento político.

**Figura 03** - Instrumentos e temas políticos



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2014).

Para compreender os temas de acordo com cada instrumento, será apresentada sua especificidade de modo que ocorra a compreensão dos mesmos em relação as análises.

O instrumento **Encorajamento** de Bramwell proporcionou a retirada dos temas sensibilização, educação, informação e comunidade, e possibilitou que contribuísse nas análises dos programas e projetos através da observação deste instrumento em consonância como seus temas.

No instrumento **Incentivos Financeiros**, os temas foram determinados pela necessidade que se teve em analisar os investimentos dos poderes públicos e da iniciativa privada, na qual foram observados nos programas e projetos pesquisados, de que forma foram aplicados estes recursos

O instrumento **Investimento Público** foi retirado de Bramwell (2001) mediante as necessidades que as localidades possuem nas suas infraestruturas, seja básica, de saúde, segurança ou turística. Neste sentido esses temas foram importantes para as análises dos programas e projetos que fizeram parte desta pesquisa.

A **Regulamentação** proporcionou verificar como foram realizadas a inserção das regulamentações nos programas e projetos, e os temas elencados auxiliaram na sua compreensão, sendo que os temas retirados deste instrumento foram profissão; espaços turísticos e *trade* turístico, assim sendo esses temas tornaram-se necessários para que ocorressem as análises mediante sua utilização.

Os temas que fazem parte do instrumento **Comprometimento dos Atores** do Turismo foram determinados pelas análises de Brasil (2009) que apresentam a importância do comprometimento de diversos atores que compõe a cadeia produtiva do turismo. Deste modo, este instrumento assim como os temas se tornam necessários para compreender a relação destes atores nos programas e projetos investigados, pois as análises perpassam pela investigação e compreensão dos mesmos.

Os instrumentos e os temas serviram para fazer as análises dos projetos buscando identificar qual a relação dos mesmos com os planos nacionais, de forma que eles se envolvessem e assim promovessem as políticas públicas de turismo do Estado do Amapá.

### 3.1. Análises dos Programas e Projetos Selecionados do Estado do Amapá no Período de 2004/2013

Os programas e projetos serão apresentados no quadro 01 com suas descrições e a que macros-programa do PNT 2003/2007, 2007-2010 e/ou diretrizes políticas do Programa de Regionalização do Turismo “Roteiros do Brasil” a eles se enquadraram. Posteriormente serão apresentados cinco programas e/ou projetos selecionados para as análises mediante os instrumentos e temas pré-determinadas na pesquisa.

**Quadro 1** – Programas e Projetos Elaborados pela SETUR – AP com a utilização do PNT 2003/2007 e o Programa de Regionalização do Turismo

PROGRAMAS E PROJETOS	ANO	DESCRIÇÃO	MACRO-PROGRAMAS DO PNT 2003/2007 (1) e 2007/2010 (2).	DIRETRIZES POLÍTICAS OU MÓDULOS OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
<b>Programa Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento do turismo</b>	2004-2012	O programa realizou-se em 8 anos de 2004 á 2012, foi dividido em três ações: Campanha de divulgação do potencial em eventos do turismo no Amapá; Estudos e pesquisas para o desenvolvimento do Turismo e; Implantação e manutenção do sistema integrado de informações turísticas. Este programa tinha como finalidade contribuir para o desenvolvimento do turismo através de captação de eventos criando e ampliando os estudos e pesquisas em turismo no Amapá, para que as informações turísticas pudessem contribuir para o crescimento e desenvolvimento do turismo no Estado.	Fomento (1); Infraestrutura (1); Qualidade do Produto Turístico (1) ; Promoção e Apoio a Comercialização (1 e 2) e; Informações Turísticas (1 e 2); Planejamento e Gestão (2); Regionalização do Turismo (2).	Diretrizes Políticas: Gestão Coordenada e; Promoção e Apoio a Comercialização. Módulos Sensibilização; Operacionais: Sistema de Informações Turísticas do Programa; Promoção e Apoio a Comercialização e; Sistema de Monitoria e Avaliação
<b>Programa Ecoturismo</b>	2004-2010	O programa teve duas ações: Sensibilização sociocultural ambiental das comunidades locais envolvidas nos projetos e; Fortalecimento da infraestrutura básica e de apoio ao turismo nas unidades de conservação. O programa procurou identificar a instrumentalização de capital humano para a produção racional das potencialidades socioambiental, para dinamizar as atividades ecoturísticas no Estado.	Fomento; Infraestrutura (1 e 2); Qualidade do Produto Turístico e; Informações Turísticas (1 e 2); Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos (2)..	Diretrizes Políticas: Gestão Coordenada. Módulos Operacionais: Sensibilização; Mobilização; Sistema de Monitoria e Avaliação.

<b>Projeto de Inventariação da Oferta Turística do Estado do Amapá</b>	2004 2006 2008 2012	O projeto foi realizado a cada dois anos e tinha como finalidade inventariar os 16 municípios do estado do Amapá através de seus Polos Turísticos. Essa inventariação compreendia identificar e registrar os atrativos turísticos, os serviços, os equipamentos e a infraestrutura de apoio ao turismo, servindo como instrumento base de informações para fins de planejamento, tomada de decisão e gestão da atividade turística.	Estruturação e Diversificação da Oferta Turística e; Promoção e Apoio a Comercialização.	Módulos operacionais: Sistemas de Informações Turísticas do Programa.
<b>Projeto I Festival do Meio do Mundo</b>	2006	O projeto envolveu os dezesseis municípios do Estado e toda a cadeia produtiva do turismo. Ele foi utilizado como estratégia da SETUR-AP para estimular a participação dos Municípios e a produção de novos roteiros turísticos para o fortalecimento do mesmo, como ferramenta de inclusão social e instrumento de desenvolvimento.	Gestão e Relações Institucionais; Fomento e; Promoção e Apoio a Comercialização.	Sensibilização; Mobilização; Sistema de Informações Turísticas do Programa e; Promoção e Apoio a Comercialização.
<b>Programa Pró-turismo – AP: Programa Estadual de Desenvolvimento do Turismo.</b>	2004- 2013	O programa foi composto de um conjunto ordenado de pesquisas, estratégias e ações que acreditava ser imprescindível para o desenvolvimento do turismo no Amapá. Era um programa que buscava utilizar principalmente o produto ligado ao ecoturismo, pois o Amapá é o Estado mais preservado do mundo, com mais de 60% de sua área sendo unidades de conservação (AMAPÁ, 2007), que compunha um mosaico de APAS <sup>1</sup> ; Terras Indígenas; Rebios <sup>2</sup> ; Parques e Florestas Nacionais; Resex <sup>3</sup> ; RDS's <sup>4</sup> ; Áreas de remanescente de quilombos, entre outras.	Qualidade do Produto Turístico e; Informações Turísticas.	Diretrizes Políticas: Promoção e Apoio a Comercialização. Módulos Operacionais: Sensibilização; Mobilização; Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e Promoção e Apoio a Comercialização.

Fonte: Elaborado do autor (2013)

O quadro apresentou os programas e projetos do Estado do Amapá elaborados pela SETUR - AP no período de 2004 à 2013, com a utilização do PNT 2003/2007, 2007/2010, e o Programa de Regionalização do Turismo, apresentando a descrição do projeto em consonância com os macroprogramas ou diretrizes políticas e/ou módulos operacionais a que

<sup>1</sup> Área de Proteção Ambiental

<sup>2</sup> Reserva Biológica

<sup>3</sup> Reserva Extrativista

<sup>4</sup> Reservas de Desenvolvimento Sustentável

eles pertenciam, com a finalidade de apresentar a a elaboração da política pública de turismo do Amapá.

Com auxílio dos instrumentos e temas políticos, foram selecionados 4(quatro) programas e um projeto para servirem de objeto de análises para compreender a elaboração das políticas públicas de turismo do Estado do Amapá.

Os programas e projetos foram selecionados por conterem instrumentos e temas distintos que possibilitassem a verificação de todos os instrumentos e temas políticos propostos nesta pesquisa.

Os temas selecionados foram retirados dos instrumentos políticos de Bramwel (2001) e Brasil (2009) que podem ser citados respectivamente.

- 1 **do instrumento Encorajamento:** Temas - sensibilização; educação; informação e; comunidade
- 2 **do instrumento Incentivos Financeiros:** Temas - públicos e privados;
- 3 **do instrumento Investimentos Públicos:** Temas - infraestrutura: básica, saúde, segurança e; turística.
- 4 **do instrumentos Regulamentação:** Temas - profissão; espaços turísticos e; *trade* turístico
- 5 **do instrumento Comprometimento dos Atores:** Temas - poder público; *trade* turístico e; comunidade.

Os programas e projetos selecionados para as análises mediante os instrumentos e temas foram: o Pró-turismo - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Amapá; Programa de Gestão de Políticas para o Desenvolvimento do Turismo; Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo; Projeto de Inventariação da Oferta Turística dos Municípios do Estado do Amapá; Projeto I Festival de Turismo no Meio do Mundo.

### 3.1.1. Programa Gestão de Política para o Desenvolvimento do Turismo (2004-2012)

Este programa é dividido em 3 (três) ações, sendo que elas possuem objetivos e metas específicas para cada ação, elas estão assim divididas: Campanha de Divulgação do Potencial e Eventos do turismo no Amapá; Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento do turismo e; Implantação e Manutenção do Sistema Integrado de Informações Turísticas.

A Campanha de Divulgação do Potencial e Eventos do Turismo tinha como objetivo Despertar o interesse de investidores potenciais pelo Estado do Amapá, com a promoção de ações e de divulgação e marketing da potencialidade do turismo e do ecoturismo do Estado. Suas metas principais eram capacitar profissionais de turismo; Participar em eventos turísticos e; Confecção de Material promocional.

### **3.1.2. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo (2004/2010)**

Este programa foi formulado e elaborado para durar cinco anos de 2004/2008, sendo criado para que pudesse identificar os instrumentos de recursos humanos para a produção racional das potencialidades socioambientais existentes, tendo como possibilidade criar infraestrutura turística capaz de otimizar potenciais destinos turísticos para que os turistas permanecessem por mais tempo nos Municípios.

O programa possuía duas ações que eram: Sensibilização Sociocultural ambiental das Comunidades locais envolvidas nos Projetos Ecoturísticos existentes e; Fortalecimento da Infraestrutura Básica e de Apoio ao Turismo nas Unidades de Conservação e entorno.

A primeira ação tinha como objetivo Fortalecer a base comunitária dentro e no entorno dos projetos ecoturísticos existentes como potenciais parceiros na construção de novos paradigmas de desenvolvimento. Sua meta era a Capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento do ecoturismo nos municípios de Ferreira Gomes, Serra do Navio e Santana.

A segunda ação possuía o escopo de Dinamizar as atividades Ecoturísticas no Estado, tendo como sua meta Implantar infraestrutura adequada à realidade dos municípios. Essas ações estavam alocadas no processo de desenvolvimento do Ecoturismo do Amapá.

### **3.1.3. Projeto de Inventariação da Oferta Turística dos Municípios que compõe os Polos (2004, 2006, 2008, 2012)**

Este projeto tem como finalidade reunir informações em um único banco de dados e difundi-los por meio de uma estratégia de comunicação. O passo inicial para alcançar tal pretensão é inventariar a oferta turística do Estado do Amapá.

Foi um projeto que contemplou os 5 (cinco) Polos Turísticos do Estado do Amapá (Castanhais; Extremo Norte; Pororoca; Meio do Mundo e; Tumucumaque) atingindo seus 16

(dezesseis) municípios, com parcerias entre Governo Federal, Prefeituras municipais, Instituições de Ensino Superior e o *Trade* Turístico.

O projeto teve como objetivo, levantar, identificar e registrar os atrativos, serviços e equipamentos turísticos, as instâncias de governança e a infraestrutura de apoio ao turismo existente no estado, como instrumento-base de informações para fins de planejamento e gestão da atividade turística.

### **3.1.4. I Festival de Turismo do Meio do Mundo (2006)**

O projeto foi criado para compartilhar as atividades turísticas que o Estado possui, através da amostra da cultura, gastronomia, música, belezas natural e arquitetônico existente no Estado. O Festival proporcionou divulgar os atrativos turísticos com fins de obter o fortalecimento econômico, desenvolvimento do turismo do Amapá e crescimento da demanda turística.

O objetivo era realizar o I Festival de Turismo no Meio do Mundo, como estratégia de promoção do Estado do Amapá, oportunizando os municípios de fazer uma demonstração de todo o seu potencial na definição de novos roteiros turísticos, para competir no mercado nacional e internacional.

Suas principais metas eram Envolver todo o Trade turístico do Estado; Envolver os membros do Fórum de Turismo – ao todo, 66 membros; Convidados Especiais – Trade Guianense e os seis Estados da Região Norte; Envolver os 16 Municípios do Estado do Amapá (Prefeituras, empresários, estudantes, artesãos, Grupos de dança, Artistas Plásticos, Cantores, profissionais da área, Professores, Guias de turismo entre outros; Atrair um público de 15.000 pessoas).

Com a utilização dos instrumentos e temas políticos proposto por Bramwell (2001), pode-se ter a complementação das atividades turísticas desenvolvidas através dos programas e projetos que serviram como base de análises para o entendimento do surgimento das políticas de turismo do Amapá. Após as análises dos 5 (cinco) projetos selecionados foi criado um quadro que pode exemplificar melhor o enquadramento de cada dos programas e projetos em relação ao instrumentos e temas. O quadro 21 possibilita essa visualização sintetizada.

### 3.1.5. Pró-Turismo – AP: Programa Estadual de Desenvolvimento do Turismo (2003-2013)

O programa Pró-Turismo – Amapá tinha como objetivo construir e implementar o Programa Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Amapá. Suas principais metas eram criar conferências estaduais de Ecoturismo; estratégia de desenvolvimento do turismo; seminários demonstrativos de arranjo produtivo e potencialidade econômica do Ecoturismo no Amapá; estudos e elaboração da estratégia de desenvolvimento da Pesca Esportiva; planejamento com estudos de capacidade de carga para implantação de trilhas interpretativas em áreas naturais; empregos diretos e indiretos criados; aumento do fluxo de turistas.

O programa foi composto de um conjunto ordenado de pesquisas, estratégias e ações que acreditava ser imprescindível para o desenvolvimento do turismo no Amapá. Era um programa que buscou utilizar principalmente o produto ligado ao ecoturismo, pois o Amapá é o Estado mais preservado do Brasil, com mais de 60% de sua área sendo unidades de conservação (Amapá, 2007), que compunha um mosaico de APA's<sup>5</sup>; Terras Indígenas; Rebios<sup>6</sup>; Parques e Florestas Nacionais; Resex<sup>7</sup>; RDS's<sup>8</sup>; Áreas de remanescente de quilombos, entre outras.

**Quadro 02** - Programas e Projetos com a utilização dos Instrumentos e Temas Políticos

PROGRAMAS/PROJETOS	ANO	INSTRUMENTOS	TEMAS
<b>1 - Programa Pró-turismo – AP: Programa Estadual de Desenvolvimento do Turismo.</b>	2004-2012	Incentivos Financeiros; Investimentos Públicos; Regulamentação; Comprometimento dos Atores	Sensibilização; Informação; Comunidade; Públicos e Privados; Infraestrutura básica e Turística; Poder Público; Trade Turístico
<b>2 - Programa Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento do turismo</b>	2004-2010	Incentivos Financeiros; Investimentos Públicos; Regulamentação; Comprometimento dos atores	Educação; informação; comunidade; Públicos; Infraestrutura turística; Profissão; Espaços Turísticos; Trade Turísticos; Poder Público.
<b>3 - Programa Ecoturismo</b>	2004 2006 2008 2012	Incentivos Financeiros; Investimentos Públicos; Regulamentação; Comprometimento dos Atores	Sensibilização; Educação; Informação; comunidade; Espaços Turísticos; Poder Público
<b>4 - Projeto de Inventariação da Oferta Turística do Estado do Amapá</b>	2006	Incentivos financeiros; Comprometimento dos atores.	Educação; Informação; Comunidade; Poder público e privado; Sensibilização.
<b>5 - Projeto Festival do Meio do Mundo</b>	2003-2013	Incentivos Financeiros; Investimentos Públicos; Comprometimento dos Atores.	Informação; comunidade; Públicos e Privados; Infraestrutura Turística e; Poder Público.

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2013)

<sup>5</sup> Área de Proteção Ambiental

<sup>6</sup> Reserva Biológica

<sup>7</sup> Reserva Extrativista

<sup>8</sup> Reservas de Desenvolvimento Sustentável

Após as análises dos programas e projetos criados pela SETUR – AP no intuito de compreender a elaboração da Política Pública de turismo do Estado do Amapá, pôde verificar que elas estão atreladas às políticas nacionais, no caso o PNT 2003/2007 – 2007/2010 e o Programa de Regionalização do Turismo “Roteiros do Brasil” (2004), de modo que a constituição desta política se deu mediante a observação e adequação de programas e projetos que tinham como fundamento os planos nacionais atrelados as peculiaridades do Amapá.

O entendimento que se buscou com as análises dos projetos e programas do Estado do Amapá, era para compreender como a política de turismo foi constituída, e se as políticas possuíam objetivos, metas, diretrizes e bases conceituais em relação ao turismo do Estado. Mas o que foi observado é que essas políticas são baseadas em programas e projetos estaduais apoiados em planos nacionais de turismo. Destarte, Bramwell (2001) assevera que os instrumentos políticos servem para constituir e compreender a relação e elaboração de políticas públicas de turismo como base em elementos que contribuem para o desenvolvimento da política pública de turismo.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou as políticas públicas de turismo do Estado do Amapá no período que correspondeu 2004 à 2013, com a finalidade de entender de que forma essas políticas foram constituídas, tendo como base os instrumentos políticos proposto por Bramwell (2001) que foram encorajamento, incentivos financeiros, investimentos públicos e regulamentação, e sendo um instrumento acrescentado pelos autores que foi o comprometimento dos atores, que serviram como suporte para a realização das análises.

As análises permitiram compreender a elaboração das políticas públicas de turismo do Estado do Amapá e sua constituição através de “programas” e “projetos” de turismo, que tinham como base o PNT 2003/2007 - 2007/2010, e o Programa de Regionalização do Turismo (2004). Na pesquisa foi observado que não havia uma política de turismo consolidada no Estado, ou seja, na forma de Lei ou Decreto, apenas programas e projetos mencionavam a existências dessas políticas.

Os programas e projetos analisados através dos instrumentos políticos selecionados na pesquisa foram retirados de Bramwell (2001) que os caracterizou da seguinte forma: encorajamento; incentivos financeiros; investimentos públicos e; regulamentação. Com o

desenvolvimento da pesquisa foi sugerido mais um instrumento com base em Brasil (2009), que foi o “comprometimento dos atores”. Com os cinco instrumentos selecionados, houve a possibilidade de acrescentar o que foi chamado de “temas” que foram retirados dos instrumentos para que pudesse concluir as análises de forma mais consistentes e dar base conceitual a pesquisa.

Após as análises dos programas e projetos com a utilização dos instrumentos e temas políticos, pôde ser observado que as políticas de turismo do Amapá eram tratadas e determinadas por estes projetos e programas que as utilizavam para que houvesse maior desenvolvimento do turismo no Estado, buscando obter a captação de recursos em prol de investimentos em infraestrutura turística, qualificar os profissionais do turismo e possibilitar maior geração de renda e emprego.

Assim o entendimento sobre as políticas de turismo do Estado do Amapá no período de 2004 a 2013 revelou que elas foram caracterizadas e geridas por programas e projetos que buscaram caminhar concomitante com os planos nacionais de turismo e o programa de regionalização, no sentido de buscar investimentos e fomentos para o desenvolvimento do turismo no Estado, no qual os instrumentos políticos de Bramwell (2001) foram essenciais para o entendimento da constituição das políticas públicas de turismo do Amapá. Desta forma acredita-se que este trabalho mesmo de forma ainda incipiente possa contribuir com o tema inerente as políticas e instrumento de turismo, assim, como conteúdos referentes ao Estado do Amapá. Não obstante, pesquisas posteriores poderão corroborar com este estudo apresentando ou aprimorando os instrumentos políticos.

## REFERÊNCIAS

Amapá. Secretaria Estadual de Meio Ambiente (2008). Recuperado em 06 abril, 2015, de: [http://www.sema.apa.gov.br/ecossistemas/ecossistemas\\_txt.html](http://www.sema.apa.gov.br/ecossistemas/ecossistemas_txt.html)

Barreto, M. (2003). *Turismo, políticas públicas e relações internacionais*. Campinas: Papirus.

Beni, M. C. (2006). *Políticas e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.

Bramwell, B. (2001). Selecionando instrumentos de políticas para o turismo sustentado. In W.,Theobald. *Turismo global* (pp. 375-391). São Paulo: Senac.

Brasil. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo. (2003). *Regimento Interno*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2004). *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas*. Brasília: MTur.

Brasil. Ministério do Turismo. (2009). *Curso Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo*. Brasília: MTur.

Chen, X. (2010) *The Influence of FDI on China's Tourism Industry*. Dissertation at the School of Business. Auckland University of Technology, Auckland, New Zealand. Retrieved, Apr 10, 2015, from: <http://aut.researchgateway.ac.nz/bitstream/handle/10292/904/ChenX.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

Conceição. C. (2010). *Política pública de turismo no estado do Amapá no período de 2003/2007*. Dissertação de Mestrado. UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, SC, Brasil.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean.(2011) *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*, 2010. (LC/G.2494-P), Santiago, Chile: United Nations publication.

Edgell, D.L. ,Allen, M. D. ,Smith, G., Swanson, J.R. (2008). *Tourism Policy and Planning: Yesterday, today and tomorrow*. Oxford: Butterworth-Heinemann. Retrieved, Apr 10, 2015, from: [http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E\\_Book/Tourism/Tourism%20Policy%20And%20Planning.pdf](http://shora.tabriz.ir/Uploads/83/cms/user/File/657/E_Book/Tourism/Tourism%20Policy%20And%20Planning.pdf)

Hall, C. M. (2001). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto.

Lickorish, L. J., Jenkins, C. L.(2000). *Introdução ao turismo*. Rio de Janeiro: Campus.

Martínez, R. M., & Galván, M. O. (2013). *Políticas públicas y factores que determinan la competitividade turística de Morelia, México y de Alcala de Henares*. España: Universidad Michoacana.

Nunes Filho, Edinaldo, P.(2009). Formação histórica, econômica, social, política e cultura do Amapá: descrição e análise do processo de formação histórica do Amapá. In R., Rodrigues , A.Oliveira, (Orgs.). *Amazônia: Escritos de História*. (pp.211-234) Belém: Pakatú.

Page, S.J., Connel, J. (2006). *Tourism: A modern synthesis*. London: Thomson Publishing.

Setur - Secretária de Turismo do Estado do Amapá (2006). *Estatuto*. Macapá: Setur.

Solha, K.(2006). Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In D. V. M Ruschmann, K.Solha, *Planejamento Turístico*.(pp. 89-100). São Paulo: Manole.

Woerkun, C. Van, Arts, N. A., & Leeuwis, C. (2000). Communication strategies, tourism and the natural environment. In H. Briassoulis & J. V.D., Straaten (Eds.) *Tourism and the*

*environment: Regional, economic, cultural, and policy issue.* (pp.240-253) Dordrecht: Kluwer Academic.

Zhang, H.Q., Pine, R., & Lam, T.(2005). *Tourism and hotel development in China: From political to economic success.* Howarth: Haworth Hospitality Press.

Zhang, H.Q., Chong, K., & Jenkins, C.L. (2002). Tourism policy implementation in Mainland China: An enterprise perspective. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 14 (1),38-42.