

# Políticas públicas e gestão participativa no turismo: análise do desempenho das instâncias de governança turística no município de Manaus/AM

**Jenniffer Ribeiro da SILVA<sup>1</sup>**

**Wilker Ricardo de Mendonça NÓBREGA<sup>2</sup>**

**Resumo:** O artigo investiga as possibilidades de fortalecimento de novas configurações de gestão no turismo, através da instituição de instâncias de governança turística, as quais se fundamentam nos elementos da governabilidade, tendo suas interações pautadas na representatividade dos interesses da sociedade civil organizada, juntamente com os poderes público, privado e terceiro setor. Iniciando a partir de uma concepção teórico-conceitual buscou-se avaliar o desempenho do modelo democrático de condução da atividade turística no município de Manaus/AM por meio da aplicação da Matriz Analítica de Governança Turística. Sob esse propósito, o artigo observa as contribuições teóricas existentes sobre a temática, de forma a conciliá-las na compreensão da gestão pública sob o foco da intercessão entre o setor público, privado e terceiro setor, na observação de aspectos de uma gestão turística eficiente, democrática, descentralizada e participativa em Manaus/AM.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Gestão Participativa; Instâncias de Governança Turística; Conselho Municipal de Turismo de Manaus; Fórum Estadual de Turismo do Amazonas.

## 1 Introdução

O artigo consiste na análise dos aspectos referentes ao processo de formação, operacionalização e funcionalização das instâncias de governança turísticas no município de Manaus/AM e, do papel das mesmas, voltado ao desenvolvimento turístico no referido município. Para o alcance dos resultados foram estabelecidos como objetivos: a) Caracterizar o processo de formação das instâncias de governança que atuam no segmento de turismo no município de Manaus/AM; b) Levantar as ações planejadas e executadas pelas instâncias voltadas ao turismo no período de 2003 a 2014; c) Problematizar através da percepção dos atores que representam as diversas classes e entidades da sociedade amazonense, as ações planejadas e executadas pelas instâncias voltadas ao turismo, no período de 2003 a 2014 e d) Identificar os principais pontos convergentes e divergentes no processo decisório acerca das ações voltadas ao turismo em Manaus.

A problemática abordada se estruturou da seguinte forma: *Como as instâncias de governança estadual e municipal de turismo se articulam, no sentido de proporcionar um*

---

<sup>1</sup> Mestre em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Link de acesso ao Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9427974409091142>. E-mail: [jenniffer.ribeirosilva@gmail.com.br](mailto:jenniffer.ribeirosilva@gmail.com.br)

<sup>2</sup> Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFGPA). Atualmente é professor e pesquisador do departamento de turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Link de acesso ao Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0025142529544906> E-mail: [wilkernobrega@yahoo.com.br](mailto:wilkernobrega@yahoo.com.br)

*nível satisfatório de desenvolvimento turístico no município de Manaus?* Analisou-se de que forma a constituição das instâncias de governança em turismo e os relacionamentos interorganizacionais entre os atores que compõem as mesmas, vem possibilitando a discussão de maneira participativa e democrática na tomada de decisões na área do planejamento e gestão do turismo, tendo como análise a atividade turística no município de Manaus/AM. Trata-se de uma abordagem qualitativa e dialética, que possibilitou uma pesquisa do tipo descritivo-exploratória (Dencker, 2001), tanto pelos procedimentos e tratamento de dados, como também pela análise, compreensão e interpretação crítica dos fenômenos que envolvem a articulação das instâncias, os resultados desta frente à realidade do recorte espacial da pesquisa e da relação entre turismo, políticas públicas e planejamento turístico. Realizou-se entrevistas, com aplicação de roteiro semiestruturado com questões-guias (abertas e fechadas) aos representantes das entidades de classe que compõem especificamente o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR/Manaus) com um total de 12 representantes no colegiado e o Fórum Estadual de Turismo (FORETUR/AM) com respectivamente 77 representantes.

O número de entrevistados foi de 40 (quarenta) sendo 10 (dez) do COMTUR e 30 (trinta) do FORETUR. A seleção da amostra obedeceu ao critério de pesquisa censitária, que, segundo Marconi e Lakatos (1999), abrange a totalidade, ou a maioria dos componentes do universo estudado, com a interrogação direta de pessoas sobre um determinado assunto, por meio de aplicação de questionário ou roteiro de entrevista. Foi aplicada nas duas instâncias informadas, a Matriz Analítica de Governança das Instâncias Turísticas elaborada por Nóbrega (2012; 2015).

A partir da matriz do autor, foi possível observar o estabelecimento de oito elementos, os quais foram analisados como variáveis, sendo apoiados nas teorias e fundamentos sobre desenvolvimento, planejamento, formação e organização de redes de cooperação, autonomia, democracia, cooperação, confiança, participação, equilíbrio da representatividade, disseminação e acesso das informações, parcerias, desempenho das instâncias através da identificação de pontos convergentes e divergentes entre as mesmas, verificação da capacidade, esforço e resultados obtidos pelas mesmas. Dessa maneira, para melhor entendimento da dinâmica das instâncias de governança, o quadro 01 a seguir sistematizou as oito categorias definidas da referida Matriz Analítica.

Quadro 01 – Síntese dos elementos/variáveis analisados no estudo.

CATEGORIA	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)
<b>Processo eletivo dos integrantes da Instância</b>	<b>EXISTE:</b> Caso tenha sido realizada alguma reunião anterior à composição da instância ou mesmo uma plenária maior no momento da composição da instância.	<b>NÃO EXISTE:</b> Caso não tenha ocorrido nenhuma das situações da variável 1.	--
<b>Equilíbrio da Representatividade da Instância</b>	<b>EXISTE:</b> Quando há uma divisão igualitária, entre o Poder Público, 3º Setor e Iniciativa Privada.	<b>NÃO EXISTE:</b> Quando há uma maior concentração de representatividade de um grupo em detrimento de outro.	--
<b>Avaliação do</b>	<b>BAIXA:</b> Quando a regularidade	<b>MÉDIA:</b> Quando a regularidade	<b>ALTA:</b> Quando a regularidade

<b>desempenho da instância</b>	das reuniões não segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas não são concretizadas, bem como os temas das pautas não discutem o desenvolvimento turístico local. Quando menos de 50% das ações programadas são efetivadas.	das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas são efetivadas em 50%. Os temas e assuntos inseridos na pauta discutem parcialmente o desenvolvimento turístico local.	das reuniões segue o planejamento definido pelo grupo e as ações propostas são efetivadas entre 75 % e 100%. Os temas discutidos na pauta preocupam-se com o desenvolvimento turístico local.
<b>Participação qualitativa entre os membros da instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante frequente esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo.	<b>MÉDIA:</b> Caso o representante optou em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma instância.	<b>ALTA:</b> Caso o representante participe ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências. Além de acreditar na importância do papel da Instância, ele se forma e informa os demais integrantes do grupo.
<b>Realização de avaliações sistemáticas do grupo</b>	<b>BAIXA:</b> Caso os representantes apenas retomem as questões deliberadas na última reunião.	<b>MÉDIA:</b> Quando são retomadas as discussões anteriores e são determinados prazos executáveis para o cumprimento das ações.	<b>ALTA:</b> Quando são realizadas reuniões específicas para avaliação das ações do grupo no período compreendido em cerca de 6 meses.
<b>Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante não identifique nenhuma parceria efetuada entre a instituição que representa e a instância, ou seja, benefícios para ambos os lados.	<b>MÉDIA:</b> Caso o representante identifique pelo menos uma ação efetuada entre a instituição que representa e a instância, ou seja, benefícios para ambos os lados quer seja na área de capacitação, instalação física, mudança social.	<b>ALTA:</b> Caso o representante identifique mais de uma ação efetuada entre a instituição que representa e a instância em um período de 12 meses, ou seja, benefícios para ambos os lados quer seja na área de capacitação, instalação física, mudança social.
<b>Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante não tenha recebido informações deliberadas pelo grupo quer seja oralmente, quer seja por escrito.	<b>MÉDIA:</b> Caso o representante receba as informações quer seja por escrito ou oralmente apenas na ocasião das reuniões e/ou nas convocações das reuniões.	<b>ALTA:</b> Caso o representante receba sistematicamente as informações, quer seja formalmente ou oralmente em tempo hábil, antes das reuniões.
<b>Grau de confiança entre os integrantes da Instância</b>	<b>BAIXA:</b> Caso o representante nunca tenha compartilhado na rede com recursos humanos, físicos e financeiros em sequer uma ação proposta pela instância.	<b>MÉDIA:</b> Caso o representante tenha compartilhado em 50% das ações planejadas e efetivadas pela instância, através de recursos humanos, físicos e financeiros.	<b>ALTA:</b> Caso o representante tenha compartilhado em no mínimo 50% das ações planejadas e efetivadas pela instância, através de recursos humanos, físicos e financeiros) Além disso, a efetivação das deliberações em ações do grupo deve atingir um nível entre 75 % a 100%

Fonte: Nóbrega (2012; 2015).

Foi possível observar, a partir da aplicação da referida matriz, os programas, processos decisórios e objetos de ação dos diferentes atores que compõem as duas instâncias de governança turística em Manaus. Por esse viés, o artigo adotou como análise, o recorte temporal compreendido entre os anos de 2003 (período em que se iniciam as discussões e estudos através do Governo Federal para instituição das instâncias de governança turísticas regionais) a 2014.

## 2 Políticas públicas e gestão participativa no turismo

O início da mediação do Estado na regulamentação em alguns enfoques da atividade turística no Brasil é recente e pode ser observado a partir da década de 1930, através da publicação de documentos legais, como o Decreto-lei 406, de 04 de maio de 1938, que aborda os aspectos da atividade turística no país, dispondo sobre a comercialização de passagens aéreas, marítimas e terrestres pelas agências de viagens e, posteriormente com a instituição do primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal – Divisão de Turismo.

No Brasil, as políticas públicas de turismo têm sido instituídas e motivadas pelos resultados significativos da atividade turística em níveis internacionais desde a década de 1960, sendo voltadas aos aspectos econômicos, onde a participação da gestão pública possui um papel de responsabilidade com a construção/organização do setor turístico, no fomento da infraestrutura básica e turística, objetivando a captação de investimentos do setor privado, através da parceria público e privado. Por políticas públicas Teixeira (2002, p.2) as conceitua como: “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

Na atividade turística, as políticas públicas, assim como as políticas instituídas para outros segmentos da sociedade, referem-se a um processo dinâmico, um conjunto de regulamentos, normas, regras, diretrizes, objetivos e estratégias, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, sendo complementado por Lanzarini & Barretto (2014, p. 189) como “[...] seja qual for o encarregado de elaborar as políticas de turismo, estas – como toda política pública – sempre estarão atreladas ao projeto ideológico de quem tem o poder de decisão”. Ou seja, provê um quadro dentro do qual as decisões individuais e coletivas tomadas, refletem em longo prazo, no desenvolvimento e diariamente nas atividades de determinado destino turístico.

Por esse aspecto, motivados pela possibilidade de ser o turismo um propulsor do *desenvolvimento* e por produzir geração de renda, empregos e empreender as economias locais, foi que na década de 1990, durante o Governo Collor de Mello, estabeleceu-se uma política mais objetiva para o setor, com o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), entendido como instrumento de desenvolvimento regional (Becker, 2001). Posteriormente, entre os anos de 1995 a 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi regulamentada a Política Nacional de Turismo (PNT), compreendendo o período de 1996 a 1999, considerado pelos estudiosos da área como o mais completo e detalhado documento oficial das políticas federais de turismo do país.

No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) houve um avanço expressivo no campo das políticas públicas de turismo no país a partir do ano de 2003, com a instituição do Ministério do Turismo (MTur), o qual tem seu papel imprescindível no planejamento e gestão do turismo e, que contribuíram para a criação das Secretarias Nacional de Políticas Públicas de Turismo e de Programas de Desenvolvimento do Turismo, do Conselho Nacional de Turismo

(CNTUR) e dos Planos Nacionais de Turismo, os quais foram responsáveis pelos encaminhamentos de ações para o setor.

É oportuno destacar que os anos de 2004 e 2007 foram relevantes para a organização e avanços do turismo no país, com reflexos para o Amazonas e o município de Manaus (cujas políticas federal, estadual e municipal sempre estiveram alicerçadas na valorização e no incentivo às práticas do ecoturismo) com a elaboração do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o qual procura, em vários sentidos, a descentralização das ações por parte do Governo Federal, a revalorização dos lugares e territórios, a emergência da dimensão local com participação dos residentes, através da representação de diferentes atores da sociedade em instâncias de governança, objetivando aproximar mais os interesses de diferentes grupos sociais, dar maior celeridade às tomadas de decisões, e garantir o provimento de recursos direcionados ao desenvolvimento do turismo regional (Silva, 2015).

Com a atualização do Plano Nacional de Turismo em 2007, fica evidenciada nas propostas dessas novas políticas, a peculiaridade de cada região no formato de seu produto turístico, considerando de que maneira o turismo deve ser comercializado, a importância da parceria do setor público, privado e terceiro setor, o formato da coordenação descentralizada da gestão das políticas públicas, através do estímulo à criação de instâncias de governança locais e regionais, objetos deste estudo.

Destaca-se assim que, a atividade turística é considerada o ponto de partida para o desenvolvimento de uma localidade, envolvendo a participação de diversos atores no momento de seu planejamento e execução. A essência do desenvolvimento do turismo bem-sucedido mediante as políticas públicas é realizada através de parceria entre os diversos interessados nesse setor, como governos, órgãos estatais ou semiestatais, organizações voluntárias e sem fins lucrativos, setor privado, comunidade anfitriã e visitantes.

Beni (2006, p. 97) analisa que o planejamento turístico ordenado sob o enfoque do desenvolvimento sustentável, oferece um novo paradigma às políticas governamentais, uma vez que contempla os postulados de “[...] eficiência econômica, equidade social, prudência ecológica, sobretudo quando tal planejamento é participativo, onde o cidadão toma consciência de sua importância e contribui na elaboração das propostas do mesmo”.

Entende-se assim que, o planejamento participativo e a constante procura por um Estado descentralizado possibilitam o retorno da cidadania e de uma gestão pública democrática e responsável, além de reconhecer os problemas locais como um todo, compreender os interesses das comunidades e debater prováveis soluções. Assim, o Governo Federal com o propósito de descentralizar a gestão do turismo e de garantir a participação político-operacional do PRT, fomentou a instituição de organismos como o Fórum Nacional dos Secretários de Turismo e as instâncias de governança em nível regional e local, delegando aos mesmos a função de instrumentalizar políticas, programas, ações e o fomento de parceiras em nível de suas jurisdições, as quais estão focadas no desenvolvimento transversal e participativo, envolvendo os atores dos setores públicos, privados e do terceiro setor nas soluções dos problemas e entraves da atividade turística como o planejamento, o

uso de recursos financeiros, a viabilidade de acesso, a análise das diversidades territoriais e do preço praticado.

Entretanto, de acordo com Figueiredo & Nóbrega (2009) a experiência do Estado Brasileiro com relação à execução de políticas, com o objetivo de fomentar a atividade turística, foi considerada incipiente e pouco efetiva, principalmente no que se refere à inserção efetiva da população local na implantação de infraestrutura básica e turística e na capacidade de trabalhar diferentes elementos de forma integrada. Corroborando com os autores, Azevedo *et. al.* (2013, p. 20) analisam a realidade existente no Brasil no que se reporta à participação popular nas decisões em projetos de interesse comum: “[...] no território nacional brasileiro são poucas as experiências bem sucedidas quanto à participação comunitária em diferentes projetos, inclusive nos turísticos”. Assim, nota-se um atraso nas políticas de desenvolvimento do turismo no país, pelo menos na prática dessas políticas, pois a participação da sociedade se evidencia como fundamental no planejamento dos destinos, pois são os moradores que vivenciam cotidianamente a realidade das localidades turísticas, podendo eles idealizar apontamentos detalhados a respeito das vulnerabilidades e capacidades das mesmas. Os autores ainda identificam que:

[...] as políticas de turismo possuem duas visões diferenciadas, que estão relacionadas à visão comercial da atividade e a utilização da política como estratégia para o desenvolvimento, ou seja, garantindo não somente as exigências do mercado, mas, também, as necessidades da comunidade receptora (Azevedo *et al.*, 2013, p.23).

Assim, essas instituições, denominadas de instâncias de governança surgiram nos meios organizacionais e especialmente em países em desenvolvimento, indicando o esgotamento da capacidade de integração das instituições representativas tradicionais, da falta de eficácia das organizações caracterizadas como burocráticas, do modelo de planejamento centralizador e da capacidade de intervenção efetiva (Azevedo & Anastasia, 2002; Nóbrega, 2012). Suas características são a utilização e intensificação de processos participativos e descentralizados de planejamento, gestão e nas tomadas de decisões nas organizações estatais e privadas, conduzindo assim esses organismos na formação de estruturas mais amplas, menos centralizadoras, atuando de maneira mais coletiva e integrativa. Deveriam buscar o fortalecimento da participação social de todos os envolvidos com a atividade turística, uma vez que a participação efetiva e o comprometimento dos atores representam estratégia relevante, capaz de impulsionar o desenvolvimento do turismo nas localidades.

O conceito de governança surgiu como elemento relevante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar na resolução de problemas no âmbito das políticas públicas, estimulando uma articulação participativa e plural com diferentes atores, ou seja, a governança é o ato de governar de maneira participativa e descentralizada.

Por esse viés, Azevedo & Anastasia (2002) observam que os processos de governança e governabilidade estão interligados, porém cada um apresenta diferenças em seus conceitos, pois a governança se refere às formas sob as quais ocorrem os exercícios de poder e autoridade política, que devem proporcionar um veículo institucional legítimo e eficiente,



que envolva a sociedade, ou seja, um atributo do Estado; a governabilidade se reporta à qualificação do uso dessa autoridade pela sociedade.

Entretanto, é pertinente destacar que tal prática política, envolvendo os atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, não foi considerada efetiva em sua atuação, pois ainda vivenciamos na sociedade brasileira decisões públicas enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras, impositivas e de negociações políticas.

Silva (2015) destaca que o próprio MTur na elaboração do Relatório de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil em 2010, reconheceu a existência de entraves e pontos críticos para a implementação da regionalização como política pública do governo federal, na gestão do turismo brasileiro. Dessa maneira, nas propostas de implementação das políticas para o setor com a criação de instâncias de governança turística “[...] há a ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor.” (...) “há a insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro” (MTur, 2010, p. 16). Em relação aos aspectos negativos do processo de formação desses organismos sociais, destacam-se:

[...] o não reconhecimento da importância desse formato de discussão participativa; a não consideração da diversidade de condições entre os Estados, acarretando uniformidade de orientações; falhas na divulgação, no monitoramento e na avaliação do desempenho das instâncias de governança turística; a não efetiva participação dos atores sociais; a baixa articulação das câmaras temáticas e a descontinuidade de iniciativas pontuais. (MTur, 2010, p. 43).

Além disso, Silva (2015) discorre que foi destacado ainda pelo próprio MTur, sobre as lacunas identificadas relacionadas principalmente à efetiva adesão ao PRT e à estratégia norteadora da regionalização como política estruturante. Por trás disso tudo, questões políticas, culturais, diferenças regionais, sem contar acertos e desacertos naturais na implementação de um novo modelo de desenvolvimento do turismo, que deveria ser fomentado respeitando-se as características e particularidades de cada localidade.

Em Manaus, como reflexo ou influência das políticas federais, foram instituídas instâncias de governança turística no formato de fórum e conselho - com a função de promover a articulação e a integração entre os agentes sociais do turismo, representar os interesses do poder público e privado e também da sociedade civil organizada, devendo ser entendidas como processos participativos e de parcerias, cujas decisões tornarão eficazes a gestão dos conflitos e interesses e que inevitavelmente conduzirão ao bom andamento da atividade no destino em todas as suas etapas: elaboração e execução das políticas públicas direcionadas ao setor.

### **3 O COMTUR/Manaus e o (FORETUR/AM): apresentação e discussão dos resultados**

O COMTUR/Manaus instituído pela Prefeitura de Manaus, através da Lei nº. 424, de 08 de janeiro de 1998, a qual dispõe sobre a Política Municipal de Turismo e regulamentada pelo

Decreto de nº. 4073, de 27 de janeiro de 1998 com o propósito de instituir um grupo para discutir, planejar e executar questões de caráter técnico em turismo é uma instância turística coordenada pelo órgão Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos (MANAUSCULT) e possui caráter consultivo e deliberativo. Tem por objetivos orientar e promover o turismo no município de Manaus, através de medidas disciplinares e normativas. A instância iniciou suas atividades contando com um colegiado de 08 (oito) entidades representativas. Faz-se uma ressalva quanto ao tempo de funcionamento do COMTUR, uma vez que após sua instituição em 1998 o mesmo funcionou até 2006, retornando suas funções em 2013.

Posteriormente, através da Lei nº. 1884, de 13 de junho de 2014, a composição do COMTUR foi alterada, com a inclusão de 04 (quatro) novas instituições no colegiado, passando de 08 (oito) para 12 (doze) instituições, distribuídas entre 04 (quatro) do setor público; 02 (duas) do setor privado e 06 (seis) do terceiro setor, conforme pode ser visualizado no quadro 02.

Quadro 02 – Instituições que compõem o COMTUR/Manaus.

<b>INSTITUIÇÕES PÚBLICAS</b>	<b>INSTITUIÇÕES PRIVADAS</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>
Câmara Municipal de Manaus (CMM)	Instituições de Ensino Superior que ofereçam formação na área de Turismo (IES)	Assoc. Brasileira das Agências de Viagens (ABAV/AM)
Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR)		Assoc. Brasileira de Bacharéis e Estudantes de Turismo (ABBTUR/AM)
Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos (MANAUSCULT)		Assoc. Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/AM)
Instituto Municipal de Planejamento Urbano (IMPLURB)		Assoc. Brasileira de Jornalistas de Turismo (ABRAJET/AM)
		Federação do Comércio do Amazonas (FECOMÉRCIO)
		Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM)
		Serviço de Apoio à Pequena e Micro Empresa (SEBRAE/AM)

Fonte: Adaptado de MANAUSCULT (2015).

Já a constituição da instância Fórum Estadual de Turismo do Amazonas (FORETUR/AM) ocorreu no ano de 2004 pelo Governo do Estado, através do Decreto nº. 24.063 de 12 de março de 2004, com o objetivo de formalizar a participação de organismos interessados no desenvolvimento e crescimento do turismo de forma sustentável no estado do Amazonas. A instância turística, coordenada pelo órgão estadual de turismo Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR) possui caráter consultivo e, quando de sua instituição possuía 79 (setenta e nove) instituições, as quais foram convidadas a participar do colegiado, em virtude de estarem diretamente ou indiretamente ligadas nas discussões relacionadas ao desenvolvimento do turismo. Possui atualmente 77 instituições, distribuídas entre setor público com 48 (quarenta) representantes; setor privado com 11 (onze) representantes e terceiro setor com 18 (dezoito) representantes, conforme quadro 03.

Quadro 03 – Instituições que compõem o FORETUR/AM



<b>INSTITUIÇÕES PÚBLICAS</b>	<b>INSTITUIÇÕES PRIVADAS</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>
Assoc. Amazonense de Municípios (AAM)	Banco da Amazônia (BASA)	Assoc. Brasil. das Agências de Viagens (ABAV/AM)
Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM)	Banco do Brasil (BB)	Assoc. Brasil. de Bacharéis e Estudantes de Turismo (ABBTUR/AM)
Agência de Comunicação Social (AGECOM) (atual Secretaria de Estado de Comunicação SECOM)	Caixa Econômica Federal (CEF)	Assoc. Brasil. dos Clubes da Melhor Idade (ABCMI/AM)
Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM)	Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas (CIESA)	Assoc. Brasil. das Empresas Organizadoras de Eventos (ABEOC/AM)
Assoc. dos Bombeiros Militares de Turismo (ABOMTUR/AM)	Centro Universitário Nilton Lins (UNINILTON LINS)	Assoc. Brasil. da Indústria de Hotéis (ABIH/AM)
Companhia de Desenvolvimento do Amazonas (CIAMA)	Faculdades Objetivo	Assoc. Brasil. de Jornalistas Especializados em Turismo (ABRAJET/AM)
Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais (CPRM)	Faculdade Metropolitana de Manaus (FAMETRO)	Assoc. Brasil. de Restaurantes e Empresas de Entretenimento (ABRASEL/AM)
Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT/AM)	Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (FUCAPI)	Assoc. Comercial do Amazonas (ACA)
Empresa Estadual de Turismo (AMAZONASTUR)	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Micro Empresas (SEBRAE/AM)	Assoc. dos Operadores de Barcos de Turismo (AOBT)
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO)	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC/AM)	Amazonas Conventions & Visitors Bureau (AC&V)
Fundação Estadual dos Povos Indigenistas (FEPI) (atual Secretaria de Estado para os Povos Indígenas)	Universidade Paulista (UNIP)	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)
Fundação Municipal de Cultura, Turismo e Eventos (MANAUSCULT)	--	Conselho Nacional de Seringueiros (CNS)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/AM)	--	Federação das Indústrias do Estado do Amazonas (FIEAM)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA/AM)	--	Fundação Vitória Amazônica (FVA)
Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA)	--	Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA)
Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM)	--	Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÉ)
Instituto do Patrimônio Histórico do Amazonas (IPHAN/AM)	--	Sindicato dos Guias de Turismo (SINDEGTUR)
Policiamento Turístico (POLITUR)	--	Sindicato das Empresas de Turismo (SINDETUR)
Prefeitura Municipal de Atalaia do Norte	--	--
Prefeitura Municipal de Autazes	--	--
Prefeitura Municipal de Barreirinha	--	--
Prefeitura Municipal de Boa Vista do Ramos	--	--
Prefeitura Municipal de Iranduba	--	--
Prefeitura Municipal de Itacoatiara	--	--
Prefeitura Municipal de Manacapuru	--	--
Prefeitura Municipal de Maués	--	--
Prefeitura Municipal de Novo Airão	--	--
Prefeitura Municipal de Presidente Figueiredo	--	--
Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Rio Negro	--	--
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Cachoeira	--	--
Prefeitura Municipal de São Sebastião do	--	--

Uatumã		
Prefeitura Municipal de Silves	--	--
Prefeitura Municipal de Urucurituba	--	--
Secretaria de Estado da Administração, Recursos Humanos e Previdência (SEAD)	--	--
Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS)	--	--
Secretaria de Estado de Cultura (SEC)	--	--
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMMAS)	--	--
Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)	--	--
Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino (SEDUC)	--	--
Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)	--	--
Secretaria de Estado de Infraestrutura (SEINF)	--	--
Secretaria Municipal de Defesa Civil	--	--
Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEPLANCTI)	--	--
Secretaria de Estado da Produção, Agropecuária, Pesca e Desenvolvimento Rural Integrado (SEPROR)	--	--
Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania (SETRACI)	--	--
Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA)	--	--
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)	--	--
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	--	--

Fonte: Adaptado de AMAZONASTUR (2004)

O quadro a seguir apresenta uma síntese da caracterização das instâncias de governança turística.

Quadro 04 – Síntese da caracterização do COMTUR Manaus e FORETUR/AM.

INSTÂNCIA	MEMBROS DO COLEGIADO	MEMBROS ENTREVISTADOS	%
COMTUR Manaus	12	10	83,3%
FORETUR/AM	77	30	38,9%
<b>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</b>	<b>COMTUR</b>	<b>FORETUR</b>	-
Ano de Implantação	1998	2004	-
Lei de Implantação	Lei n°. 424 de 08 de janeiro de 1998	Decreto n°. 24.063 de 12 de março de 2004	-
Função	Consultivo e Deliberativo	Consultivo	-
Regimento Interno	Em fase de construção	Em fase de construção	-
Segmento representado pelo Presidente	Governamental	Governamental	-
Distribuição entre os membros do colegiado	33,3% setor público; 8,3% setor privado e 58,3% por entidades do terceiro setor	61,4% setor público; 12,9% setor privado e 25,9% por entidades do terceiro setor	-
Sede própria	Não	Sim	-

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

A partir da aplicação da Matriz Analítica de Governança Turística observou-se que, o que existe é uma legislação que apresenta uma situação política reveladora das dificuldades de sua implementação. Respectivamente, as instâncias de governança turística no município de Manaus/AM ostentam problemas de inconsistência em suas estruturas organizacionais e nos instrumentos para solucionar as questões que emergem na busca de integração dos entes públicos e privados. Mais grave ainda são os problemas de articulação entre os atores sociais que fazem parte do colegiado dessas instâncias. A cooperação entre os entes integrantes da cadeia produtiva do turismo tornou-se uma exigência institucionalizada no Brasil e uma mudança de cultura política e de gestão. Fortaleceu-se o federalismo cooperativo impondo-se uma articulação permanente entre União, Estados e Municípios, nem sempre praticada. Em nível municipal o que se observa é a ocorrência de decisões centralizadas, uma “autonomia dependente” das instâncias superiores e o uso equivocado dos reais objetivos das mesmas. Observa-se ainda que, na prática, as instâncias de governança turística no município de Manaus não contam com mecanismos capazes de incorporar formas cooperativas, o que viria a facilitar a formulação e a gestão de políticas públicas. Isso acaba gerando um vazio institucional no que se refere à governança (elemento considerado importante para superar a heterogeneidade de interesses e facilitar na resolução de problemas no âmbito das políticas públicas).

O quadro 05 a seguir apresenta a síntese de avaliação das instâncias de governança turística em Manaus/AM.

Quadro 05 – Síntese do processo de planejamento e gestão do COMTUR Manaus e FORETUR/AM.

<b>COMTUR Manaus</b>			
<b>CATEGORIA</b>	<b>VARIÁVEL (1)</b>	<b>VARIÁVEL (2)</b>	<b>VARIÁVEL (3)</b>
Processo eletivo dos integrantes da Instância		NÃO EXISTE	
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância		MÉDIA	
Participação qualitativa entre os membros da Instância		MÉDIA	
Realização de avaliações sistemáticas do grupo		MÉDIA	
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da Instância			ALTA
Confiança nas ações propostas/sugeridas pelos integrantes da Instância		MÉDIA	
<b>FORETUR/AM</b>			
<b>CATEGORIA</b>	<b>VARIÁVEL (1)</b>	<b>VARIÁVEL (2)</b>	<b>VARIÁVEL (3)</b>
Processo eletivo dos integrantes da Instância	EXISTE		
Equilíbrio da Representatividade da Instância		NÃO EXISTE	
Avaliação do desempenho da instância	BAIXA		
Participação qualitativa entre os membros da Instância	BAIXA		
Realização de avaliações sistemáticas do grupo	BAIXA		
Quantidade e qualidade das parcerias firmadas pela Instância	BAIXA		
Disseminação e acesso das informações entre os integrantes da Instância	BAIXA		
Confiança nas ações propostas/sugeridas pelos integrantes da Instância	BAIXA		

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

## 5 Considerações finais

A instituição do Ministério do Turismo (MTur) no ano de 2003 e de programas como o PRT, implementados posteriormente à sua criação, possibilitou que o planejamento e execução das ações de turismo fossem encaminhados sob o enfoque da regionalização, da valorização dos estados e municípios, da participação ativa da sociedade ligada à cadeia produtiva do turismo, como também da descentralização das ações em nível federal.

As Instâncias de Governança nesse sentido emergiram no intuito de superarem o esgotamento das tentativas das instituições tradicionais em dar celeridade ao desenvolvimento do turismo. Com isso, a constituição desses arranjos organizacionais vislumbrou a eficácia da desburocratização, do planejamento descentralizado e do desenvolvimento endógeno, pautado no bem-estar econômico, social e cultura das comunidades locais.

A avaliação do COMTUR Manaus e FORETUR/AM evidenciou as dificuldades para o alcance de resultados satisfatórios da atividade turística em Manaus e do consenso entre os membros dos colegiados, pois para os representantes do FORETUR há uma caracterização de que o colegiado se faz presente apenas como expectador dos diálogos ocorridos nas reuniões e não como participantes ativos das discussões, das propostas levantadas e decisões tomadas. Os membros se consideram apenas como “aprovadores” das prestações de contas do órgão oficial de turismo.

Para os respondentes do FORETUR, outro aspecto apontado é a expressiva rotatividade de participação dos representantes das entidades nos encontros, nem sempre é o titular ou o suplente quem participa das reuniões e, o perfil das pessoas que representam as organizações, ou seja, o perfil dos seus membros nem sempre está ligado à atividade turística, não possui capacidade de representação, negociação ou decisão em relação à entidade que representa.

De acordo com os relatos dos entrevistados, o turismo no município de Manaus não é considerado como prioritário para o poder público municipal e estadual, sendo o discurso utilizado pelos representantes do poder público é de que o turismo é uma relevante atividade econômica, que traz melhorias para a qualidade de vida da população e, representa uma oportunidade de preservação cultural e ambiental das localidades onde está inserido.

Apesar de o COMTUR Manaus ter sido reativado há apenas dois anos e o FORETUR/AM estar em funcionamento há onze anos, observa-se que um número significativo de ações foi desenvolvido em Manaus nos últimos anos, sendo algumas consideradas relevantes pelos membros dos colegiados e outras consideradas irrelevantes, como citado anteriormente. É necessário ainda o acompanhamento por parte do Ministério do Turismo nas ações e no processo de desempenho do FORETUR/AM, uma vez que o Estado, através da elaboração de políticas públicas, tem o papel de organizar a sociedade, de dirigir processos que, de certa maneira, devam atender aos anseios e necessidades da população.

No que se reporta à atividade turística, o Estado, através da constituição dessas Instâncias de Governança, deve possibilitar um direcionamento adequado para a mesma, envolvendo um planejamento que contemple ações de curto, médio e longo prazo.

É relevante destacar que de acordo com o que foi apontado como sugestão pelos membros dos colegiados para o melhor desempenho das Instâncias de Governança, é necessário redesenhar o formato institucional especialmente do FORETUR/AM, considerando a possibilidade de exclusão de algumas instituições que não se fazem presentes às reuniões ou não agreguem contribuições ao grupo e/ou, a inclusão de novas instituições e, que dessa maneira, tanto o FORETUR quanto o COMTUR possam ser capazes de garantir à autonomia de ambas as instâncias, de promover ações turísticas que atendam às necessidades econômicas, melhorem a qualidade de vida da população local e de sua infraestrutura, tornando Manaus efetivamente no portão de entrada para o turismo no estado do Amazonas. Além disso, precisam focar na produção de resultados que possam ser observados pela sociedade como um todo, pois, não basta produzir resultados, mas possibilitar a visibilidade social aos mesmos.

É pertinente uma priorização das atividades relacionadas ao aproveitamento dos aspectos culturais por parte da MANAUSCULT e AMAZONASTUR e a articulação com a Secretaria de Estado de Cultura do Amazonas, pois é notório que grande parte do fomento da atividade turística no município de Manaus, em relação ao potencial cultural e de investimentos para o segmento, é desenvolvido pela Secretaria de Cultura. Percebeu-se que ambas as instâncias não possuem estratégias e muito menos articulações entre as pastas, para o fomento do turismo cultural e que possam fortalecer o segmento em Manaus.

Quanto aos objetivos estabelecidos neste estudo, os resultados apontaram que os membros representantes dos colegiados atuam em ambientes de incerteza quanto ao funcionamento das Instâncias, alguns membros possuem limitações técnicas e decisórias, tanto pelos assuntos tratados, quanto pela ausência dos regulamentos, planos e programas que direcionem as ações e decisões que devem tomar. Além disso, as instâncias possuem deficiências de mecanismos de monitoramento e avaliação do que planejam e executam.

É necessário ainda o entendimento do formato desses arranjos institucionais, que foram criados para selecionar as demandas dos municípios e estados, como é o caso do FORETUR/AM e, encaminhá-las ao MTur. Essas práticas vêm ocasionando a falta de estímulo, incentivo e incerteza quanto à participação dos membros no colegiado. Além da criação dessas engenharias institucionais, através das Instâncias de Governança, é necessário que mecanismos sejam implementados sob o ponto de vista técnico e político, para possibilitar a efetiva concretização de ações.

## Referências

Azevedo, F.F, Figueiredo, S. L. L., Nóbrega, W. R. M., & Maranhão, C. H. S. (2013). Turismo em foco: globalização e políticas públicas. In. Azevedo et al. *Turismo em foco*. (p. 23). Belém, PA: Ed. do NAEA da UFPA.

Azevedo, S., & Anastasia, F. (2002). Governança, “Accountability” e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. *Revista de Economia Política*, 22 (1), 80.

Becker, B. K. (2001). Políticas e planejamento do turismo no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, 1, (1), 1-7. Recuperado em 10, outubro, 2014 de <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path%5B%5D=2&path%5B%5D=1.pdf>

Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento do turismo no Brasil*. São Paulo: ALEPH.

Brasil. Ministério do Turismo. (2010). *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (resumo executivo)*. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.

Dencker, A. de F. M. (2001). *Métodos e técnicas de pesquisa em Turismo* (5a ed.). São Paulo: Futura.

Figueiredo, S. J. L., & Nóbrega, W. R. M. (2009). Políticas públicas y gestión del turismo en la amazonía. *Estudios turísticos*, (180, pp. 129-140).

Lanzarini, R., & Barretto, M. (2014). Políticas Públicas no Brasil para um turismo responsável. *Revista Turismo - Visão e Ação*, 16 (1). Jan. - Abr.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (1999). *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados* (4a ed.). São Paulo: Atlas.

Nóbrega, W. R. M. (2012). *Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém, PA. Brasil.

\_\_\_\_\_. (2015). Arenas públicas de turismo: proposta metodológica para avaliação de Instâncias de Governança Local / Regional. *Anais do 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Brasília. Recuperado em 15, agosto, 2015 de: <http://anppas.org.br/novosite/index.php?p=viienanppas>

Silva, J. R. da (2015). “Políticas públicas de turismo: análise do desempenho das instâncias de governança turística e seus reflexos no fomento do turismo cultural no município de Manaus/AM (2003-2014)”. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN. Brasil.



Teixeira, E. C. (2002). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Recuperado em 10, outubro, 2014 de:  
[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)