

## AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PARÁ-BRASIL

CORDOVIL, José Carlos da<sup>1</sup>

---

Recebido (Received): 2017-10-01 Aceito (Accepted): 2018-04-02

### Resumo

A relação entre desenvolvimento e turismo, como estratégia espacial, é fomentada nas diferentes escalas através de ações deliberadas no âmbito do poder público. Nestes termos, o presente artigo aborda a crescente importância do turismo, como estratégia para o desenvolvimento, e as ações deliberadas no âmbito do poder público, que resultam no incremento da atividade. Tendo como foco de análise as políticas públicas de turismo o trabalho procura identificar as políticas, que direta ou indiretamente contribuíram para o incremento do turismo no município de Santarém no estado do Pará, tendo em vista as modalidades incentivadas. Os procedimentos metodológicos utilizados incluíram a pesquisa bibliográfica e documental. A partir do delineamento desses procedimentos verificou-se que, a partir dos diversos programas e planos criados para impulsionar o turismo na Amazônia, o município de Santarém foi inserido diretamente destacando-se como um destino turístico prioritário voltado especialmente para a prática do ecoturismo.

**Palavras-chave:** Amazônia. Políticas Públicas de Turismo. Santarém.

## TOURISM DEVELOPMENT POLICIES IN THE MUNICIPALITY OF SANTARÉM-PARÁ-BRAZIL

### Abstract

The relation between development and tourism, as a spatial strategy, is fostered at different scales through deliberate actions within the public power. In this context, the present article addresses the growing importance of tourism as a development strategy and the deliberate actions within the public sector which result in increased activity. Based on the analysis of the public tourism policies, the work seeks to identify the policies that directly or indirectly have contributed to increased tourism in the Municipality of Santarém in the State of Pará also taking the incentive modalities into account. The methodological procedures used have included a bibliographical and documentary research in the area. From the outline of these procedures, it was verified that, from many other programs and plans which has been created to boost the tourism in the Amazon, the municipality of Santarém was directly inserted standing out as a priority touristic destination, geared specifically for the practice of ecotourism.

**Key words:** Amazon. Public Tourism Policies. Santarém.

## LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL TURISMO EN EL MUNICIPIO DE SANTARÉM-PARÁ-BRASIL

### Resumen

La relación entre desarrollo y turismo, como estrategia espacial, se fomenta en las diferentes escalas a través de acciones deliberadas en el ámbito del poder público. En estos términos, el presente artículo aborda la creciente importancia del turismo como estrategia para el desarrollo, y las acciones deliberadas en el ámbito del poder público, que resultan en el incremento de la actividad. Con el enfoque de análisis las políticas públicas de turismo, el trabajo busca identificar las políticas que, directa o indirectamente, contribuyeron para el incremento del turismo en el Municipio de Santarém en el Estado de Pará, teniendo en vista las modalidades incentivadas. Los procedimientos metodológicos utilizados incluyeron la investigación bibliográfica y documental. A partir del delineamiento de estos procedimientos se verificó que, a partir de los diversos programas y planes creados para impulsar el turismo en Amazonia, el municipio de Santarém fue insertado directamente destacándose como un destino turístico prioritario volcado especialmente para la práctica del ecoturismo.

**Palabras clave:** Amazonia. Políticas Públicas de Turismo. Santarém.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. da Universidade Federal do Pará (Campus de Cametá). E-mail: jccordovil@hotmail.com

## 1 Introdução

Vivenciamos nas últimas décadas um contexto de transformações, especialmente associadas à reestruturação econômica, a partir da qual outras reestruturações também são colocadas em evidência: descentralização das ações do Estado, fortalecimento do papel dos governos locais e redefinição na formulação e execução de políticas públicas. Essas políticas relacionam-se à determinadas atividades econômicas, a exemplo do turismo.

As políticas de turismo se referem ao conjunto de intenções e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento das atividades turísticas em um dado território (CRUZ, 2001). Assim, a relação entre estado, turismo e a perspectiva de desenvolvimento é dada a partir das estratégias espaciais para o fomento da atividade. Nestes termos, o presente trabalho traz como temática as políticas públicas de turismo como estratégia para o desenvolvimento, verificando como são implementadas no Município de Santarém.

Políticas para o turismo têm sido planejadas e/ou implementadas como vetor de desenvolvimento regional, estadual ou mesmo municipal, sendo associadas, em sua grande maioria, à lógica do mercado, o que explica, em parte, a predominância de pesquisas, neste campo, ainda dominada pela visão econômica (KNAFOU, 2001), na qual desenvolvimento e crescimento econômico são entendidos como sinônimos. Entretanto, o turismo não se limita a um fato econômico, é um processo que se expande cada vez mais, tornando-se alvo de discussões por sua natureza complexa.

As estratégias de desenvolvimento ligadas ao turismo, também apresentam um viés ambientalista atrelado ao discurso do desenvolvimento sustentável, como ocorre na Amazônia (BECKER, 2005). Assim, nas últimas décadas, foram planejadas e implementadas políticas de desenvolvimento da atividade turística, através de programas e planos, influenciando tanto governos estaduais, como municipais no incentivo da atividade, pois a elaboração de políticas para o turismo passou a ser adotada por órgãos do governo em todos os níveis (HALL, 2001).

No estado do Pará, a configuração de um “espaço turístico” é verificada através da criação dos Polos Turísticos (Polo Belém, Polo Amazônia Atlântica, Polo Marajó, Polo Tapajós, Polo Xingu e Polo Araguaia-Tocantins) e a definição das ações para o incremento da atividade por meio de planos de desenvolvimento. Nestes termos, consideramos a abordagem sobre os polos necessária na análise do município de Santarém, que faz parte do Polos Tapajós.

As políticas de turismo como estratégias espaciais de desenvolvimento, na maior parte das vezes, estão, do mesmo modo, atreladas às discussões sobre o desenvolvimento local, o que torna importante destacar as relações entre estado, turismo e o desenvolvimento na análise das políticas públicas de turismo relacionadas à Santarém, vislumbrando-se as ações concebidas para o incremento do turismo nesse município.

Em relação aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica por meio da qual se estabeleceu um primeiro diálogo com a temática de investigação, pois sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com o que foi produzido sobre o assunto (MARCONI; LAKATOS, 2010). O levantamento e análise documental foi outra etapa importante. Parte integrante de qualquer pesquisa sistemática pode preceder ou acompanhar os trabalhos de campo, sendo um aspecto dominante em trabalhos que visam mostrar a situação atual de um assunto determinado ou traçar a evolução histórica de um problema (CHIZZOTI, 2006).

Além desta parte introdutória, o artigo está estruturado em dois momentos. Inicialmente aborda-se as políticas de turismo concebidas para a Amazônia e estado do Pará, como estratégia de desenvolvimento, dando ênfase aos principais programas e planos de turismo. Em seguida evidencia-se a formação socioespacial de Santarém e a inserção do município nas políticas de turismo, destacando-se como um destino turístico prioritário voltado ao ecoturismo.

## **2 Turismo na Amazônia como estratégia de desenvolvimento**

Em um contexto geral, pode-se dizer que as políticas de turismo no Brasil são relativamente recentes. Até a década de 1960, o que havia eram ações resultantes de leis e decretos-lei restritos a aspectos parciais da atividade. Esse período é denominado de “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo (CRUZ, 2001). Somente a partir da década de 1990 a atividade turística ganhou maior destaque entre as políticas públicas setoriais com a Política Nacional de Turismo (PNT) instituída em 1996, cuja finalidade era promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do País (FONSECA, 2005).

O ordenamento do turismo se dá na tentativa do governo federal criar uma política territorial para explorar o potencial existente. Para isso, foi implementado um planejamento que resultou, nas últimas décadas, na elaboração e execução de programas regionais, como Programa de Ação para Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR) e o Programa de Ecoturismo para a Amazônia (PROECOTUR).

As primeiras políticas de desenvolvimento do turismo na Amazônia referem-se especialmente às ações, visando ao incremento da atividade na região, consubstanciadas em programas federais e planos de desenvolvimento regionais. Nestes termos, o I Plano de Turismo da Amazônia (PTA) elaborado em 1977, tinha como objetivos: criar alternativas de investimentos e indicar possibilidades no setor turístico; diminuir as desigualdades regionais e viabilizar a prática turística nas áreas naturais e melhorar a infraestrutura turística para uma ocupação territorial ordenada da Amazônia. Foi realizado um inventário criterioso para delinear os investimentos indicados ao setor turístico e definidos os principais polos turísticos: Belém, Manaus, São Luís e Santarém (BRASIL, 1977).

Representando um novo contexto desenhado com as preocupações ambientais, o turismo novamente é incluído nas políticas concebidas para a região através do II Plano de Turismo da Amazônia (PTA). Elaborado em 1992, o tema central do documento é o incentivo ao segmento do ecoturismo e a definição da ideia de polos de desenvolvimento através de subprogramas. Tinha como objetivo constituir um instrumento para coordenar as ações do governo federal, e da iniciativa privada, no sentido de superar as barreiras existentes para a efetivação da atividade na região (BRASIL, 1992).

Nos documentos elaborados a partir da década de 1990, o esgotamento do Estado, como condutor das políticas, é ratificado pelo enfático discurso estatal em favor de parcerias e da participação dos vários atores sociais. Assim, as políticas públicas de turismo relacionam-se à descentralização e a emergência da figura dos municípios. Na visão de Cruz (2006), o paradigma da descentralização e da gestão participativa é fruto de um momento histórico que se inicia no final dos anos 1980 e que se fortalece ao longo dos anos 1990. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) é o mais importante representante desta mudança de paradigma.

Em 2004, o Governo Federal por meio do MTUR lançou o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (PRT), em substituição ao PNMT, com a proposta de articular organismos e instâncias nacionais e regionais, promovendo a cooperação e interação com órgãos da administração federal, estadual e municipal. No sentido de implementar o programa, e considerando as diferenças regionais e estaduais, o Ministério do Turismo preparou dois documentos (Diretrizes Políticas e Diretrizes Operacionais) (BENI, 2007).

O PRT recupera estratégias de planos anteriores e dos discursos influenciadores do planejamento estatal a partir da década de 1990, como o planejamento integrado e participativo do turismo, e ainda a promoção e apoio à comercialização dos produtos e serviços turísticos. O

planejamento participativo se estrutura principalmente no estímulo à criação de instâncias locais e regionais como, por exemplo, no formato de Conselhos Municipais, Fóruns Regionais e Grupos Gestores, cuja finalidade de criação é subsidiar o processo de gestão no âmbito nacional e estadual (FIGUEIREDO; NOBREGA, 2015).

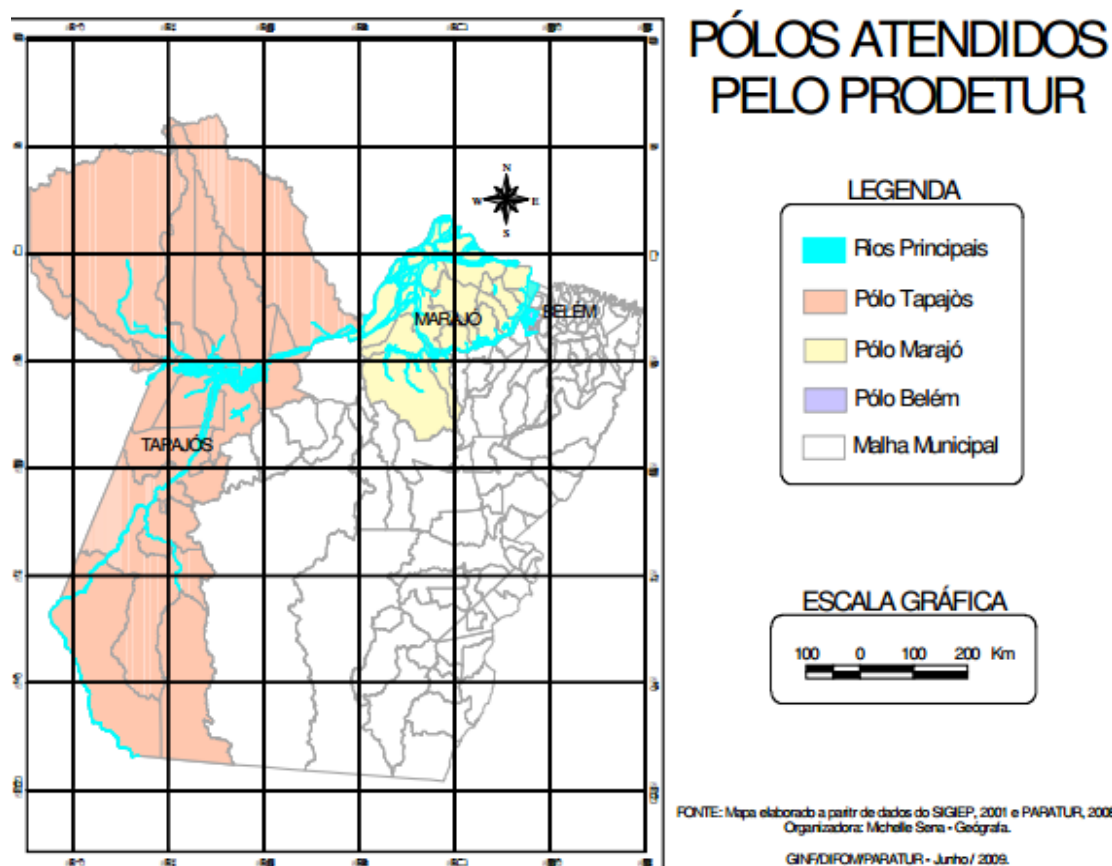
A maior importância dada ao setor turístico pode ser verificada através de programas regionais, concebidos em nível federal, que tem os estados da federação como parceiros na implementação. Destacam-se nesse sentido o PROECOTUR e, mais recentemente, o PRODETUR NACIONAL.

Em dezembro de 1997 foi lançado o documento Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo da Amazônia Legal, e com ele o PROECOTUR, que representaria a possibilidade de implementação de ações para o turismo como instrumento de planejamento para o desenvolvimento do ecoturismo (FIGUEIREDO; NOBREGA, 2015). A região foi dividida em polos de desenvolvimento do turismo e ecoturismo de acordo com os estados que compõem a Amazônia Legal. Nesse movimento foram criados 15 polos de ecoturismo. No estado do Pará foram definidos três Polos: de Marajó, de Belém Amazônia Atlântica e do Tapajós. Este último incluindo os municípios de Santarém, Monte Alegre, Óbidos, Alenquer, Oriximiná, Belterra, Aveiro e Itaituba (CRUZ, 2003).

A política territorial de turismo mais recente para a Amazônia está contida no PRODETUR. Este se refere às ações de fomento à atividade turística, inicialmente planejada para a realidade nordestina através do PRODETUR NE I e PRODETUR NE II. Atualmente esta política foi ampliada sob a denominação de PRODETUR NACIONAL. Os estados participantes devem apresentar ao MTUR um plano estratégico de desenvolvimento turístico para as Áreas Turísticas – AT's selecionadas. O objetivo é orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis a curto, médio e longo prazo, para tanto deve conter um plano de ação com estratégias estaduais e definir os investimentos a serem financiados pelo PRODETUR NACIONAL (PARÁ, 2011).

No Pará o programa é desenvolvido pela Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) e a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), em parceria com o Ministério de Turismo, visando promover a política pública, o desenvolvimento sustentável e integrado do turismo no Estado, principalmente nos polos Belém, Marajó e Tapajós (Figura 1); diversificar a oferta turística; consolidar a demanda nacional e internacional; valorizar o patrimônio histórico-cultural, consolidar uma gestão ambiental sustentável e estimular o ingresso de divisas para o setor, gerando emprego e renda (PARÁ, 2011).

Figura 1 - Polos turísticos do Para incluídos no PRODETUR.



Fonte: PARÁ (2009).

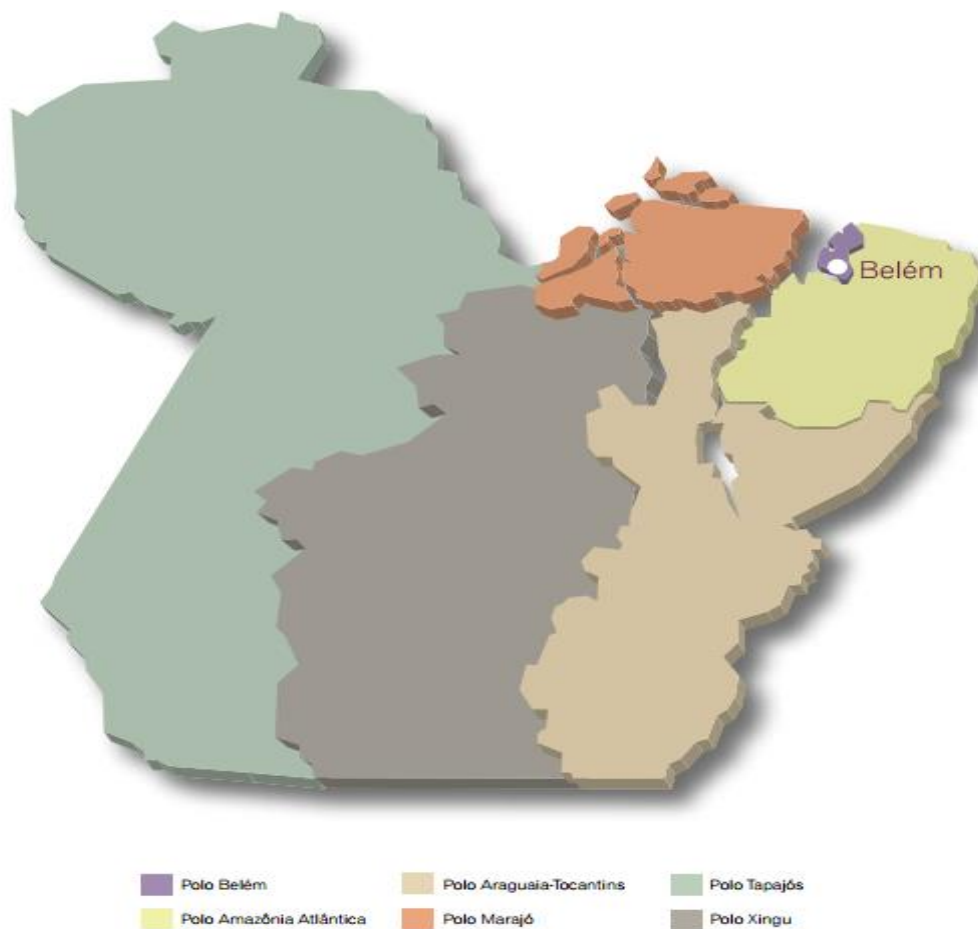
A partir desses programas e planos federais, as políticas de desenvolvimento do turismo se tornaram uma realidade nos estados amazônicos. Isso pode ser visualizado recentemente no Pará, que passou a investir no turismo a partir da elaboração e implementação de planos, vislumbrando também o desenvolvimento do turismo nos polos e seus respectivos municípios. Nestes termos, nas últimas décadas, o turismo também se tornou uma das ações prioritárias dos governos, visualizada como possibilidade de diversificação econômica.

Esse processo de inserção do turismo no planejamento e gestão governamental tem início, de acordo com Serra (2007), em 1995, a partir do governador Almir Gabriel, que implanta uma gestão baseada nas atividades estratégicas de governo, denominado de “Novo Pará”, caracterizado pelo tripé agroindústria, mineração e turismo, como vetores de transformação econômica e social.

Buscou-se consolidar o turismo como estratégia de desenvolvimento por meio de planos como, o Plano de Desenvolvimento do Turismo de 2001 e o Plano de Desenvolvimento do Turismo de 2011. Esses estão divididos, basicamente, em três seções: a primeira realiza um

diagnóstico, a segunda revela as intenções e objetivos, e, por último, a terceira seção enfatiza as estratégias através de programas e planos operacionais. O Estado foi regionalizado em seis polos: Belém, Costa Atlântica, Marajó, Tapajós, Xingu e Araguaia Tocantins (PARÁ, 2001) (Figura 2).

**Figura 2** – Regionalização em polos turísticos no estado do Pará.



Fonte: PARÁ (2011).

No Plano de Desenvolvimento do Turismo (2001), o ordenamento do território foi feito a partir de regiões polos, nas quais as sedes municipais são os principais entrepostos de identificação com o tipo de atividade turística concebida no plano. A estruturação dos polos foi inspirada na teorização de Perroux (1967), considerando que o desenvolvimento se manifesta em pontos ou polos de crescimento e se expande por diversos canais. Assim, as cidades que apresentavam as melhores condições de infraestruturas urbanas foram consideradas cidades-sede dos polos. Através desse sistema, pretendia-se fazer com que as cidades mais próximas dos polos pudessem adquirir o crescimento da atividade por meio de irradiação (SERRA, 2007).

Em 2009, através da Resolução 002/2009, a PARATUR estabeleceu os critérios para a avaliação dos municípios turísticos, instrumento que classificou os municípios em turísticos ou que apresentam potencialidade para o desenvolvimento do turismo no Estado, dentre eles foram definidos 21 para efeitos de planejamento (PARÁ, 2011) (Quadro 1).

**Quadro 1** - Polos e municípios turísticos do estado do Pará

<b>POLOS TURÍSTICOS</b>	<b>MUNICÍPIOS TURÍSTICOS</b>
Polo Amazônia Atlântica	Bragança Tracuateua Salinópolis Marapanim Curuçá Vigia de Nazaré São Caetano de Odivelas
Polo Belém	Belém
Polo Araguaia-Tocantins	Conceição do Araguaia, Marabá Parauapebas Tucuruí Cametá Barcarena
Polo Marajó	Ponta de Pedras Salvaterra Soure
<b>Polo Tapajós</b>	<b>Santarém</b> Belterra Oriximiná
Polo Xingu	Altamira

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PARÁ (2011).

A versão atualizada do Plano de Desenvolvimento de Turismo do Pará, intitulada “Plano Ver-o-Pará”, faz uma análise da situação atual do turismo no Estado, apresentando os objetivos, metas, e planos operacionais de execução das ações (PARA, 2011). A divisão em produtos/mercados por polos regionalizados permanece. Os planos de turismo de 2001 e 2011 tratam de um turismo tipicamente de mercado, constituem as políticas que orientam os investimentos e expressam o interesse do governo em utilizar o setor turístico como uma das “alavancas” do desenvolvimento do Estado (SERRA, 2017).

As estratégias espaciais estão assentadas nas mesorregiões do Pará. Assim, na forma como foram elaborados, os planos não visualizam a diversidade dos polos que são muito extensos. E as especificidades dos municípios passam a ser tratadas de forma genérica. Destaca-se ainda, que as ações planejadas primam por uma apologia à natureza amazônica, em relação ao aproveitamento do recurso para o turismo, o patrimônio natural, tendo como principal



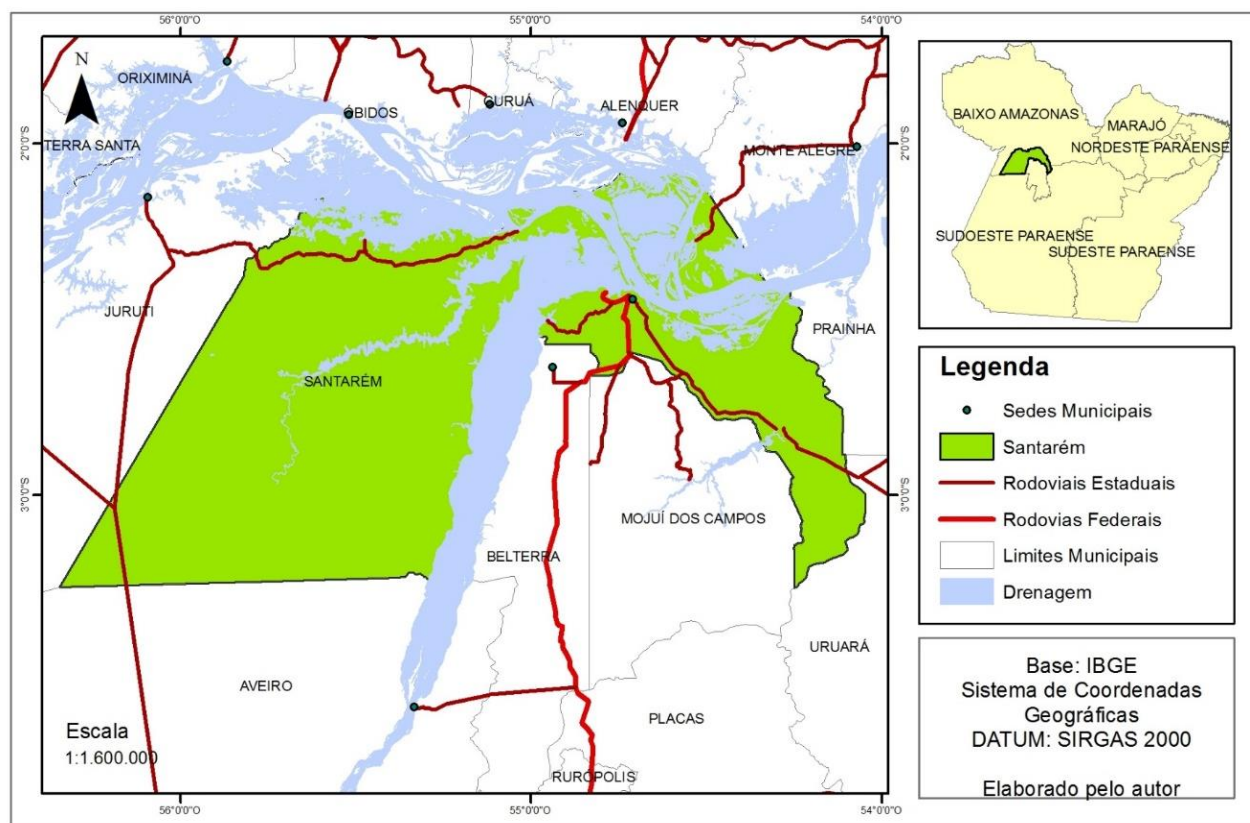
imagem a ser vendida o Pará como parte integrante na Natureza amazônica. Isto explica *slogans* criados para o *marketing* do turismo, como “Pará: obra prima da Amazônia”.

Portanto, a Amazônia passou a ser foco de políticas de desenvolvimento do turismo, que resultaram no maior incentivo do turismo na região. É o conjunto dessas ações que se articulam às estratégias planejadas em nível estadual para o desenvolvimento do turismo, que permite considerar a configuração de um “espaço turístico”, pois são estabelecidas as regiões, estados e respectivos municípios que passam a ser destinos prioritários para o turismo, como é o caso de Santarém. A partir das políticas foi delineado um modelo de turismo para a região, sendo ratificado também nas políticas estaduais a partir da incorporação de territórios para o turismo.

### **3 As políticas de turismo pensadas e implementadas no município de Santarém no estado do Pará**

O município de Santarém pertence à mesorregião do Baixo Amazonas (Figura 3). Sua origem está relacionada ao contexto de ocupação da Amazônia e exploração das drogas do sertão. As ações colonizadoras por parte dos portugueses nos séculos XVI e XVII promovem a formação do núcleo de povoamento de Santarém, que se tornou estratégico para a ocupação definitiva do território do Baixo Amazonas (PEREIRA, 2004).

**Figura 3** – Localização do município de Santarém.



Fonte: CORDOVIL (2017).

Em 1758 foi elevada à categoria de vila com o nome de Santarém, uma homenagem à cidade lusitana localizada às margens do rio Tejo (FONSECA, 2015). Segundo Corrêa (2006), o primeiro-ministro português, Marquês de Pombal, dentre um conjunto de políticas adotadas, promoveu a elevação, entre 1755 e 1760, de 46 aldeias missionárias à categoria de vila. Essas aldeias tiveram seus nomes modificados, reproduzindo em muitos casos nomes de povoações portuguesas. Alenquer, Almeirim, Aveiro, Barcelos, Borba, Ega (atual Tefé), Faro, Melgaço, Santarém, Serpa (atual Itacoatiara), Óbidos e Vila Nova da Imperatriz (atual Parintins).

Por sua localização geográfica, na confluência dos rios Tapajós e Amazonas, começa a se destacar como centro de comando na sub-região, transformando-se em um importante entreposto comercial vinculada à exploração das drogas do sertão durante os séculos XVII e XVIII. No século XIX, a agricultura se destaca com o cultivo do cacau, mas foi com a borracha que Santarém viveu um período de crescimento acelerado devido ao intenso comércio entre Manaus e Belém. No período da exploração gomífera vários seringais surgem ao longo do Tapajós.

O revigoramento dos núcleos preexistentes, localizados, sobretudo, no vale do Amazonas e nos baixos cursos de seus afluentes, é uma das consequências do *boom* da borracha [...]. A cidade de Santarém, por sua vez, localizada na embocadura de um

afluente mais importante do que o Trombetas, de cuja foz não se achava distante, apresenta um crescimento vigoroso, ultrapassando em importância a cidade de Óbidos. É a partir do final do século XIX que Santarém transforma-se na segunda cidade do Pará, ultrapassando, também, a cidade de Cametá, pouco valorizada pela produção da borracha e desvalorizada pela perda de importância da cultura do cacau (CORRÊA, 2006, p. 209).

No início do século XX, a região amazônica passou por um período de estagnação econômica, que refletiu diretamente nos centros urbanos. No entanto, Santarém apresentou um considerável crescimento econômico e populacional, em virtude da cultura da juta introduzida e difundida nas várzeas do Amazonas pelos migrantes japoneses. Em 1951, passa a funcionar em Santarém a Companhia de Fiação e Tecelagem de Juta de Santarém (FONSECA, 2015). Assim, Santarém, não é impactada pela estagnação que abalou as cidades que dependiam exclusivamente da borracha. Sua população passa de 7.527 habitantes em 1940 para 24.498 em 1960 (CORRÊA, 2006).

Na década de 1970, é introduzida a produção da pimenta do reino, pelos imigrantes japoneses, no estado do Pará, inclusive nas imediações de Santarém. Entretanto, foi a descoberta do ouro que representou as maiores mudanças no campo socioeconômico, provocando o adensamento populacional, crescimento urbano, além do incremento das atividades agropecuárias, comerciais, industriais e de serviços. A construção da Rodovia Cuiabá-Santarém, repercutiu no crescimento demográfico e econômico, produtores foram atraídos pelo baixo custo da terra e pelas potencialidades do solo para a produção de grãos, entre os quais se destaca a soja (COSTA, 2014).

De pequena missão religiosa criada no terceiro quartel do século XVII à condição de cidade mais importante da mesorregião do Baixo Amazonas foi um longo percurso. Firmou-se como o principal entreposto comercial no eixo Manaus-Belém ainda no período colonial, ganhou impulso no período da exploração da borracha, constituindo-se, atualmente, o mais importante centro regional do oeste paraense, figurando na hierarquia urbana como uma cidade de porte médio (PEREIRA, 2004).

Em relação à dinâmica econômica, várias atividades foram desenvolvidas em Santarém, desde as extrativistas (drogas do sertão, borracha, madeira e ouro) como agrícolas (juta, pimenta do reino). Mais recentemente destaca-se o cultivo da soja, além do comércio, industriais e serviços, que se expandiram no contexto do crescimento acelerado da população urbana devido à inserção do município nas políticas territoriais implementadas a partir da década 1950.

Nas últimas décadas, o turismo também passou a se apresentar como uma atividade econômica relevante em Santarém, que se tornou um dos principais “espaços turísticos” do estado do Pará, fazendo parte de diversos programas e planos federais e estaduais, em virtude

da existência de atrativos naturais (florestas, rios, igarapés, lagos, praias fluviais, fauna e flora); e atrativos culturais (festa do Sairé em Alter do Chão, Círio de Nossa Senhora da Conceição, edificações seculares e sítios arqueológicos), assim como pela presença de infraestruturas resultantes de seu papel de centralidade na sub-região do Baixo Amazonas apropriados pelo/para o uso turístico.

O turismo, e sobretudo o ecoturismo, é destacado nas estratégias espaciais de desenvolvimento regional, consubstanciados em programas e planos, que incluíram o Polo Tapajós. Nesse sentido, já na década de 1970, Santarém aparecia com um dos polos de ecoturismo definidos no I PTA. Em 2000, também foi incluído no PROECOTUR, a partir da seleção de 15 polos para o investimento no segmento. No estado do Pará foram indicados: o Polo Belém Costa Atlântica, o Polo Marajó e o Polo Tapajós. Nesse sentido, Santarém recebeu investimentos e incentivos, seja através de planos estratégicos ou mesmo de intervenções, como a construção da orla de Santarém e da orla na Vila de Alter-do-Chão (Figura 4 e 5), do Centro de Interpretação de Ecoturismo, do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) no distrito de Alter-do-Chão, dentre outros.

**Figura 4** - Orla de Santarém em 2016 reestruturada como parte das ações do PROECOTUR em 2001.



Fonte: CORDOVIL (2016).

**Figura 5** - Orla de Alter do Chão construída a partir do PROECOTUR em 2001.



Fonte: CORDOVIL (2016).

Além do PROECOTUR, outros programas federais também repercutiram em Santarém, como o PNMT, e principalmente o PRT caracterizado pela participação, sustentabilidade, integração, formação de redes e a descentralização através da instalação das Instâncias de Governança Regional responsável por conduzir o processo de gestão do desenvolvimento turístico, além da estruturação dos roteiros regionalizados. No estado do Pará, foram definidos três roteiros: o Tapajós - Amazônia, Selva e História (incluindo Belterra e Santarém); a Amazônia do Marajó (incluindo Salvaterra e Soure); e a Amazônia Quilombola (incluindo Acará e Ponta de Pedras) (NOBREGA, 2012).

Ainda sobre o PRT, o Município de Santarém foi incluído entre os 65 Destinos Indutores, estratégia contida no Macro Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, desenvolvido pelo Ministério do Turismo, constando no Programa Nacional de Turismo - PNT 2007-2010 (BRASIL, 2013). Além disso, foi escolhido pelo MTUR, em 2008, dentre os quase 3 mil municípios que integravam o PRT, como Destino Referência no Segmento de Ecoturismo. Essa iniciativa se baseava no conceito de destino indutor e a decisão se fundamentava no potencial apresentado (SANTARÉM, 2014).

Apesar de apresentar uma condição em termos de estrutura, concentração de atrativos, movimentação turística e capacidade institucional instalada, a escolha de Santarém como destino preferencial também foi uma decisão política associada ao quantitativo de empresas atuantes no local. Ainda na ocasião da definição dos 65 destinos indutores, o Mtur, a FGV e o

SEBRAE elaboraram o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional com o objetivo de realizar um diagnóstico, a fim de estabelecer os níveis de competitividade turística de cada destino e permitir que, gradualmente, cada um pudesse oferecer produtos e serviços de melhor qualidade a turistas nacionais e estrangeiros (NOBREGA, 2012). Desde então, assim como em outros destinos turísticos brasileiros, é medido anualmente o índice de competitividade do turismo do destino Santarém. No estado do Pará, apenas a capital Belém e o município de Santarém estão incluídos nesta ação (SANTARÉM, 2016).

O fomento ao ecoturismo na Amazônia já vem sendo foco de ações governamentais desde planos como os PTAs, e especialmente com o PROECOTUR (NOBREGA, 2012; TODESCO, 2015), através dos estudos e investimentos em infraestrutura para apoiar o ecoturismo nos 15 polos selecionados, como o Polo Tapajós do qual Santarém faz parte. Esse cenário, de certa forma, contribuiu para que o município fosse escolhido como “Destino Referência em Ecoturismo”, dentro do contexto do PRT. No Brasil, o destino nº 1 para o mercado internacional é Manaus e para o mercado doméstico é Belém. Santarém, neste sentido, capta um volume bem menor. Dada a esta realidade, o “Plano de Marketing Destino Referência em Ecoturismo” foi elaborado propondo primeiramente o fortalecimento da estrutura da oferta e da consolidação da identidade com resgate da vocação do Destino Tapajós/Santarém, como um “lugar de encontros”, um “mosaico de experiências” (BRASIL, 2011).

Assim como o “Plano de Marketing Destino Referência em Ecoturismo”, que busca consolidar o segmento do ecoturismo, outras ações de planejamento passaram a se articular para esse fim, como ocorre atualmente com o PRODETUR. Atrelado ao PRODETUR está PDITS, que funciona como um instrumento técnico para gestão, coordenação e condução das decisões da política turística. No estado do Pará, orientado por um Termo de Referência, o PDITS foi elaborado abrangendo os municípios integrantes do Polo Belém (Belém e as Ilhas de Mosqueiro, Caratateua ou Outeiro, Cotijuba e Combu), Polo Tapajós (Santarém e Belterra) e Pólo Marajó (Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras) (PARÁ, 2010).

O Polo Tapajós foi priorizado, ao lado dos Polos Belém e Polo Marajó. Isso significa que essas regiões têm seus produtos turísticos privilegiados na promoção e que os municípios deverão concentrar a destinação dos investimentos para a qualificação, estruturação e diversificação da oferta turística, inclusive aqueles previstos na matriz de investimentos do PRODETUR (SANTARÉM, 2014). Assim, a partir dos investimentos feitos no Polo Tapajós, destaca-se que a maioria se refere à Santarém.

Paralelamente ao que vem sendo proposto e/ou implementado por outros programas e planos, em nível federal e estadual para o desenvolvimento do turismo em Santarém, o governo local também vem incentivando o turismo no âmbito da administração municipal. As primeiras referências nesse sentido são encontradas na Lei Orgânica e no Plano Diretor, que destacam a relevância do turismo como setor econômico. Estão inseridas nesse contexto medidas tais como: estudos de oferta, criação da Secretaria de Turismo, definição da Política Municipal de Turismo, criação do Conselho e Fundo Municipal de Turismo.

As diretrizes mais recentes para o setor estão contidas no “Plano Encontro” (Plano Estratégico de Turismo que inclui também o município de Belterra). Assim, estratégias, objetivos, metas e ações foram definidas com a finalidade de promover e incrementar o turismo, que passou a fazer parte da estrutura administrativa através de órgão competente, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo (SEMDETUR) (Figura 6). No sentido de promover ações para o incremento do turismo, a Prefeitura Municipal de Santarém, através da SEMDETUR, em parceria com a SETUR, lançou no dia 25 de junho de 2015 o Plano Estratégico de Turismo de Santarém e Belterra 2015/2025, que prevê programas, projetos e ações de desenvolvimento e marketing para a consolidação do turismo no destino Tapajós.

**Figura 6** - Evolução do órgão oficial de turismo de Santarém.



Fonte: SANTARÉM (2014).

O plano se estrutura em 3 fases complementares. Fase I - foi realizado um diagnóstico completo da situação atual do turismo em Santarém e Belterra, como fundamento para

identificar as oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos para o desenvolvimento do setor na região; Fase II - Texto sobre a estratégia, destaque para a visão 2015, objetivos e metas. A estratégia: o que queremos ser como destino turístico; Fase III - Texto sobre os planos operacionais e infográfico com os projetos de desenvolvimento em andamento. A Estratégia do plano se concretiza em dois conteúdos operacionais específicos e complementares (Plano Operacional de Desenvolvimento e Plano Operacional de Marketing) (SANTARÉM, 2014)

A partir dos diversos programas e planos criados para impulsionar o turismo na Amazônia, o município de Santarém foi inserido diretamente destacando-se como um destino voltado para a prática do ecoturismo, inclusive com a intenção de torná-lo competitivo em âmbito nacional e internacional.

#### **4 Considerações finais**

O turismo emerge no cenário atual enquanto práticas que norteiam a atividade como objeto de políticas públicas, situando-se nesse aspecto sua relação com desenvolvimento, pois como estratégia espacial passou a ser fomentado nas diferentes escalas por ações deliberadas no âmbito do poder público. Buscou-se assim identificar as políticas públicas de turismo, que vem sendo concebidas pelas diferentes esferas, como estratégias de desenvolvimento, procurando mostrar o processo de inserção do município de Santarém nas políticas planejadas e implementadas.

Nesse sentido, verificou-se a importância que a atividade turística passa a desempenhar para o município de Santarém, como estratégia de desenvolvimento local, pelos programas, planos e projetos criados para a Amazônia e estado do Pará, nos quais o município é incluído como “espaço turístico”, tendo como rebatimentos a inserção em polos turísticos e roteiros regionalizados.

Assim, ressalta-se a presença do turismo com um dos setores visualizados para o desenvolvimento, sendo destacado em documentos, a exemplo dos programas e planos de desenvolvimento da atividade, tanto em escala regional, como o PROECOTUR, PRT e PRODETUR; estadual, como o PDT-PA. Esses documentos, na sua maioria, destacam o grande potencial para o ecoturismo. Isso pode ser consequência da importância que foi dada a esse segmento na Amazônia por meio de programas e planos de incentivo ao turismo, como os Planos de Turismo na Amazônia (PTAs), iniciados na década de 1970.



O maior incentivo ao turismo no Brasil se deu a partir dos anos 2000, com a criação e a implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo-PNMT, estratégia por meio da qual muitos municípios passaram a vislumbrar no turismo uma alternativa para o desenvolvimento local, criando uma maior perspectiva em relação à atividade, especialmente com mobilizações e articulações que resultariam na elaboração de Conselhos de Turismo, Planos e Fundos Municipais de Turismo.

No estado do Pará, o município integra o Polo Tapajós, que juntamente com os Polos Belém e Marajó são prioritários no planejamento estratégico do governo do estado, pois há um maior destaque de Santarém, cidade-sede do Polo. Do mesmo modo, o turismo está presente na estrutura do governo municipal compondo, juntamente com o Planejamento e Desenvolvimento, a SEMDETUR. As ações para o turismo são mais presentes, especialmente por conta da inserção do município nas políticas estaduais e federais. Em 2014, foi elaborado através da SEMDETUR, em parceria com o governo do estado, o Plano de Desenvolvimento do Turismo de Santarém e Belterra, denominado de “Plano Encontro”.

Portanto, em relação ao turismo no município, verificou-se a presença da atividade como possibilidade de desenvolvimento ou complemento da economia, estando o município inserido nos principais programas e planos de turismo desde a década de 1970, com o I PTA, até os mais recentes como o PRODETUR, tendo como rebatimentos a criação de Conselhos de Turismo, concessão de títulos (Destino Indutor do Turismo Nacional e Destino Referência em Ecoturismo”) e a sua inclusão em polos turísticos regionalizados.

## Referências

BECKER, B. Redefinindo a Amazônia: o vetor técnico-ecológico. In: CASTRO, I. E. de C; GOMES, P. C; CORRÊA, R. L. **Brasil: questões atuais de reorganização do território**. 3 ed. Rio de Janeiro: Brasil, 2005. p. 223- 244.

BENI, M. Planejamento estratégico e gestão local/regional do turismo. In: SEABRA, G. (Org.). **Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 125-150.

BRASIL, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **I Plano de Turismo da Amazônia** (Nova República). Belém, 1977.

\_\_\_\_\_. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano de Turismo da Amazônia**. Belém, 1992.

BRASIL. **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília: EMBRATUR, 1999.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – roteiros do Brasil**. MTUR: Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Destino Referência em Ecoturismo Santarém e Belterra**. MTUR/ABETA: Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano de Marketing: destino referência em ecoturismo**. MTUR/ABETA: Brasília, 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, T. C. S. **Santarém: mudanças e permanências na relação cidade rio na Amazônia**. Belém: NAEA, 2014.

CRUZ, R. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo).

\_\_\_\_\_. **Introdução à Geografia do turismo**. 2 ed. São Paulo: Roca, 2003.

\_\_\_\_\_. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. En publicación: **América Latina: cidade, campo e turismo**. Amália Inês Geraiges de Lemos, Monica Arroyo, Maria Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales San Pablo. Diciembre 2006.

FIGUEIREDO, S. L; NOBREGA, W. R. Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. In: FIGUEIREDO, Silvio Lima; AZEVEDO F. F.; NOBREGA, W. R. M. **Perspectivas contemporâneas de análise em turismo**. Belém: NAEA, 2015.

FONSECA, M. A. P. da. **Espaço, Políticas de Turismo e Competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

FONSECA, W. D. da. **Santarém: momentos históricos**. 6. ed. Santarém-PA: ICBS, 2015.

HALL, M. **Planejamento turístico: políticas, processos relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

KNAFOU, R. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, A. B. **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001. p. 62 – 74.

NOBREGA, W. **Turismo: planejamento e políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

\_\_\_\_\_. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará**. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2012.

PARÁ. Governo do Estado. **Plano de desenvolvimento do turismo do Estado do Pará (PDT-PA)**. Belém: Companhia Paraense de Turismo- PARATUR; THR- assessoria em turismo hotelaria e recreação, 2001.

PARÁ, **Diagnóstico da Área e das Atividades Turísticas do Pólo Tapajós – PA.** MTUR/PARATUR. Belém: Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2009.

PARÁ. Governo do Estado. **Plano de desenvolvimento do turismo do Estado do Pará (PDT-PA).** Belém: Chias Turismo. SETUR, 2011.

PEREIRA, J. C. M. **Importância e significado das cidades médias na Amazônia:** uma abordagem a partir de Santarém (PA). 2004. f. 127. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2004.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Herder, 1967.

RODRIGUES, A. B. **Turismo e geografia:** reflexões teóricas e enfoques regionais. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo. **Plano Estratégico de Turismo, Santarém e Belterra.** CHIAS, 2014.

SANTARÉM. Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Turismo. **Inventário turístico municipal.** Santarém, 2016.

SERRA, H. **A concepção de turismo e de sua espacialidade no plano de desenvolvimento de turismo do Pará-PDT, 2007.** Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Universidade Federal do Pará, 2007.

\_\_\_\_\_. O papel das formas urbanas na elaboração das políticas públicas de turismo da Amazônia paraense (Brasil). **Turismo & Sociedade**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 1-24, maio-agosto de 2017.

TODESCO, C. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal:** uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013. 259f. Tese. (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.