O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 13 | Nº 39 | Boa Vista | 2023

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.7765063

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

A GESTÃO DO TURISMO EM UMA CIDADE NO CONTEXTO AMAZÔNICO: A ESTRUTURA ADMINISTRATIVO-ORGANIZACIONAL E SEUS REFLEXOS NA COORDENAÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Victória Itanagé Araújo da Silva[1]

Marco Aurélio Oliveira Santos[2]

Resumo

As organizações públicas enfrentam problemas em seu processo de implementação, levando a um distanciamento entre o que é planejado e o que de fato é realizado. Dessa forma, este trabalho visa a entender se a estrutura administrativo-organizacional da Secretaria de Turismo de Alenquer (PA) impacta no desenvolvimento e implementação das políticas voltadas para o setor no município. Para tanto, foram realizadas entrevistas com diferentes servidores da secretaria a fim de alcançar o objetivo proposto. Os resultados apontaram falta de apoio do governo municipal e fragilidades administrativo-organizacionais e nas relações intraorganizacionais, que acabam limitando a coordenação pública. Este trabalho mostra que fragilidades administrativo-organizacionais limitam a coordenação e afetam a eficiência da implementação de políticas setoriais.

Palavras Chave: Administração Pública. Desenvolvimento. Turismo.

Abstract

Public organizations face problems in the implementation process, leading to a gap between what is planned and what is actually done. Thus, this work aims to understand if the administrative-organizational structure of the tourism secretariat of Alenquer (PA), impacts the development and implementation of policies for the sector in the municipality. To this end, interviews were conducted with different employees of the secretariat in order to achieve the proposed objective. The results indicated a lack of support from the municipal government, administrative-organizational fragilities, and intra-organizational relationships that end up limiting public coordination. This work shows that administrative-organizational fragilities limit coordination and affect the efficiency of sectorial policy implementation.

Keywords: Development. Public Administration. Tourism.

INTRODUÇÃO

O turismo é tido como uma atividade suscetível de contribuir com o desenvolvimento econômico. Por isso, muitos governos têm buscado implementar ações para incentivar a atividade, como o governo do estado do Pará com o plano "Ver-o-Pará", que buscou aproveitar a diversidade regional, a riqueza cultural e a hospitalidade para fazer do Pará o principal destino turístico da Amazônia (PARÁ, 2012), e o "Plano Abre caminho", que busca estimular a retomada da atividade turística no estado (PARÁ, 2019). Entretanto, apesar dos avanços, ainda se observam divergências e lacunas entre o que foi

[1] Graduanda em Administração pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). E-mail para contato: vicitanage18@gmail.com

[2] Professor da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail para contato: marco.santos@ufopa.edu.br

planejado e os resultados alcançados, o que instiga a busca de respostas para tal distanciamento no processo de implementação.

Nesse sentido, estudiosos têm apontado algumas causas para esse distanciamento no setor de turismo. Moscardo (2011) observa que uma dependência de consultores e organizações externas para desenvolver planos e programas para o setor tem ocasionado remoção do poder de decisão dos atores locais, o que, para Beaumont e Dredge (2010), Binfaré *et al*. (2016), Hall (2011) e Maguire (2020), os torna apenas uma reserva de trabalho ou ainda recurso a ser explorado, fazendo que os residentes/governos locais sejam agentes passivos, assumindo papéis menores ou sendo excluídos da estrutura de governança do setor. O resultado desses elementos é o distanciamento entre o planejado e os resultados alcançados.

Para Cline (2000) e Lima e D'Ascenzi (2013), uma das prováveis causas dos problemas de implementação reside em problemas administrativo-organizacionais e na incapacidade de esse aparato administrativo construir um ambiente cooperativo. À vista disso, será que no âmbito municipal esses problemas, como os administrativo-organizacionais, impactam os programas e projetos de desenvolvimento do turismo? Nesse sentido, este trabalho busca entender se a estrutura administrativo-organizacional da Secretaria de Turismo de Alenquer (PA) impacta o desenvolvimento e implementação das políticas voltadas para o setor no município.

Estudar este tema se torna importante, uma vez que estudos têm apontado que a estrutura administrativo-organizacional de algumas secretarias da Prefeitura Municipal de Alenquer apresenta fragilidades na área da saúde (COSTA *et al*., 2020; SILVA DE LIMA *et al*., 2023), da limpeza urbana (GARCIA *et al*., 2019; SOUSA; SANTOS; ALMEIDA, 2021), da educação (SILVA *et al*., 2021) e da agricultura (SOUSA *et al*., 2019). Como o município apresenta diversos atrativos turísticos, como atividades de ecoturismo e turismo de negócios, e há ainda ali atrativos naturais, como lagos, cachoeiras, reservas ambientais, além de atrativos culturais, históricos e patrimoniais (FAPESPA, 2021), ampliar o estudo sobre a estrutura administrativo-organizacional é uma forma de entender se os problemas são pontuais de alguns setores ou se há ilhas de eficiência no município (EVANS, 1995; FAGERBERG; HUTSCHENREITER, 2020; FUKUYAMA, 2013; MIGDAL, 1988), sobretudo ligadas ao turismo.

Além do mais, esse fato se torna relevante, uma vez que as organizações públicas são os responsáveis por implementar, monitorar, medir e filtrar interesses, bem como aconselhar os líderes políticos, que agem de acordo com os poderes delegados, têm *expertise* própria, são mestres em processos, têm conexões políticas com grupos de clientes (ACEMOGLU, 2008; EVANS, 1995; PETERS, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; SOUZA, 2018). No entanto, estão em competição com outros grupos pela influência política, fato que as faz apenas mais um dos microcosmos em competição pelos

recursos públicos (ACEMOGLU, 2005, 2008; EMIRBAYER; JOHNSON, 2008), e a falta de capacidades, disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional permite que as organizações públicas sejam capturadas, deixando de construir um ambiente cooperativo em prol da legitimação de interesses particulares (ACEMOGLU, 2005; MIGDAL, 1988; RAMOS; MILANESI, 2020) e intensificando os problemas da indústria do turismo.

Muitos dos problemas da indústria do turismo estão atrelados a efeitos sociais e ambientais negativos (BUCKLEY, 2012; KIM *et al*., 2021; PAN *et al*., 2018; PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMAZZONI, 2014), como a falta de atitudes pró-ambientais para mitigar o consumo excessivo de energia e água, a destruição de hábitats (BERNARD; COOK, 2015; BUCKLEY, 2012; CHOI; OH; CHON, 2021; GRILLI *et al*., 2021; MAGUIRE, 2020; PAN *et al*., 2018), além de que a falta de uma gestão estratégica faz que o turismo não seja uma ferramenta do desenvolvimento econômico e social e passe a ameaçar o patrimônio, a identidade cultural e o bem-estar de muitas comunidades (PAN *et al*., 2018). Além disso, espera-se que este trabalho lance luz sobre o debate acerca do papel das capacidades de implementação de estratégias desenvolvimentistas. Além desta introdução, o artigo conta com mais três seções. Na segunda seção apresenta-se o método de pesquisa; na terceira, a análise dos resultados; e, por fim, as conclusões.

METODOLOGIA

O presente artigo representa um esforço exploratório para entender uma realidade e nortear a produção de novas pesquisas. O estudo foi desenvolvido a partir de entrevistas semiestruturadas direcionadas aos servidores da Secretaria de Cultura, Turismo, Desporto e Lazer (SECULTDEL) do município de Alenquer (PA), encarregada de planejar, implementar e coordenar as ações do turismo no âmbito municipal.

As entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas por meio do *software* de mapeamento estatístico IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*). O *software* reproduz os princípios de análise de conteúdo segundo Bardin (2011), por meio de contabilização das palavras pela frequência de coocorrência das palavras, formas gramaticais, vocabulário utilizado etc., de modo a identificar, a partir da estrutura, a correlação entre as palavras e o contexto explicativo (SOUSA, 2021).

O IRAMUTEQ emprega os métodos de classificação hierárquica descendente (CHD) e análise fatorial de correspondência (AFC) para captar a estrutura de correlação entre os conjuntos de vocábulos e o contexto explicativo, permitindo construir *clusters* de informações essenciais sobre o texto, como o

pensamento cognitivo foi construído e como interpretar o conteúdo do material transcrito (FALLERY; RODHAIN, 2007). A classificação hierárquica decrescente é um processo de agrupamento de dados em que os itens são agrupados com base em critérios de semelhança, com os itens em cada grupo sendo mais semelhantes uns aos outros do que aos itens em outros grupos, assim os grupos formados são hierarquicamente relacionados a partir de um contexto explicativo comum.

Já a análise fatorial de correspondência é um método estatístico usado para analisar relações entre um conjunto de variáveis no plano cartesiano. Para Reinert (1990), a análise fatorial de correspondência é usada para a análise de *clusters* e a análise de associações. O método é particularmente útil quando os dados são categóricos ou discretos. Por isso, Reinert (1990) aponta que a análise fatorial de correspondência é um método poderoso, mas que também pode ser complexo e difícil de interpretar.

Os testes aplicados analisam a distribuição dos vocábulos no corpo do texto e promovem o agrupamento de temas a partir da significância da associação observada entre categorias que se formam a partir da estrutura de coocorrência e conexidade entre a palavra partir do teste do Qui-quadrado (CAMARGO; JUSTO, 2013; MARCHAND; RATINAUD, 2012; REINERT, 1990). Estes testes serviram de base para as discussões que se seguem.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A cidade de Alenquer foi elevada à categoria de município em 10 de junho de 1881; está situada a cerca de 696 km em linha reta da capital do Pará (Belém) e tem aproximadamente 56.480 habitantes, sendo que metade da população vivia abaixo da linha de pobreza (IBGE, 2018; PARÁ, 2017). O município possui atrativos turísticos em diversas áreas, como turismo de aventura, religioso, ecológico e cultural.

No turismo de aventura se destaca a trilha *off road* denominada “Raid Alenquer/Curuá”. O Raid é um evento esportivo, passeio ecológico, que reúne um expressivo número de participantes da região Oeste do Pará. O evento atrai pilotos profissionais, amadores e também os apreciadores, de modo que movimenta a economia dos municípios envolvidos (GLOBO.COM, 2018). O evento não tem fins lucrativos, mas, sim, somente a missão de trazer amantes da paixão *off road* para a cidade de Alenquer, onde tem seu início, percorrendo zonas de várzea em tempos de vazante. O trecho tem em média 60 km de percurso, passando inclusive por várias comunidades ribeirinhas até a chegada à cidade vizinha de Curuá.

No que tange ao turismo religioso, cultural e ecológico, se destacam as festividades de Santo Antônio e do Marambiré, as cachoeiras e sítios arqueológicos. A Festa de Santo Antônio, padroeiro de Alenquer, é uma das mais tradicionais expressões do turismo religioso da região Oeste do Pará. A festa tornou-se patrimônio cultural imaterial do estado do Pará e atrai pessoas de diferentes partes do estado e de municípios circunvizinhos. No que tange ao turismo cultural, o Quilombo do Pacoval e a Dança do Marambiré são reconhecidos como formas de resistência cultural e histórica do município e para a comunidade negra.

Já no turismo ecológico, o sítio arqueológico Cidade dos Deuses e as cachoeiras Vale do Paraíso, Véu da Noiva e Princesa são atrativos naturais. O sitio arqueológico é composto de formações em arenito e grandes afloramentos rochosos; a vegetação é de mata secundária (PARÁ, 2017). Já as cachoeiras se situam na reserva florestal Vale do Paraíso. A reserva se encontra a 60 km de Alenquer, é refúgio de antigas tribos indígenas e formada por vários igarapés, cachoeiras e uma variedade imensa de vida vegetal e animal (VALE DO PARAÍSO, 2019; PARÁ, 2017). Por consequência, oferecem oportunidade para trilhas, caminhadas às margens dos igarapés e das corredeiras.

Estes atrativos turísticos recebem amparo legal, uma vez que o artigo 135 da Lei Orgânica do Município de Alenquer afirma que "o município promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico" (ALENQUER, 2015). No entanto, as análises realizadas por meio do *software* estatístico apontaram fragilidades administrativo-organizacionais da Secretaria Municipal de Turismo que limitam a implementação e maximização do uso dos atrativos turísticos locais.

A análise em questão foi realizada em uma amostra significativa de 7.900 vocábulos, que foram cuidadosamente subdivididos em 246 segmentos de textos ou frases. A partir da estrutura de correlação entre o vocábulo com contexto explicativo, medido pelo Qui-quadrado, foram categorizados em 6 *clusters* distintos com uma taxa de aproveitamento de 73,17% dos vocábulos, o que indica que a análise teve uma boa representatividade dos dados estudados. Os 6 *clusters* foram então divididos em 3 núcleos explicativos, permitindo uma compreensão mais clara e precisa do conteúdo analisado. Os 3 núcleos explicativos foram denominados *contexto local do turismo*, *estrutura de coordenação* e *liderança administrativa*. Estes elementos foram denominados a partir de uma análise dos *clusters* que representam conceitos-chaves para a compreensão do turismo em um determinado local.

O núcleo *contexto local do turismo* engloba informações sobre o ambiente turístico, como atrativos naturais, culturais e históricos, bem como aspectos relacionados à infraestrutura e serviços disponíveis para os turistas. Já o núcleo *estrutura de coordenação* se refere às ações e estratégias necessárias para a gestão e organização do turismo, como a criação de roteiros turísticos e a promoção de eventos para atrair visitantes. Por fim, o núcleo *liderança administrativa* diz respeito ao papel dos

gestores públicos e privados na condução e desenvolvimento do turismo local, como a elaboração de políticas públicas e ações de *marketing*. Esses três núcleos explicativos são fundamentais para a compreensão do turismo em um determinado local e podem ser aplicados em diferentes contextos de análise de dados, contribuindo para a obtenção de resultados mais precisos e relevantes na área do turismo (figura 1).

Figura 1 – Classificação hierárquica descendente das entrevistas

Divisão

Contexto turístico local

Vocabulo	X²	Vocábulo	X²	Vocábulo	X²
Tombar	29,05	Depender	24,47	Regredir	58,54
Ano	27,49	Parintins	24,47	Mundo	48,26
Aqui	22,41	Cidade	24,28	Infelizmente	41,31
Entender	21,55	Tudo	21,97	Bem	38,60
Festividade	21,55	Alenquer	18,10	Tão	38,60
Incrível	21,55	Conhecido	16,13	Hoje	27,96
Coisa	14,52	Fortalecer	16,13	Difícil	23,33
Alenquerense	14,21	Frente	16,13	Novo	23,33
Atrás	14,21	Ganhar	16,13	Organizado	23,33
Barraca	14,21	Mudar	16,13	Alenquer	13,71
Haver	14,21	Politicagem	16,13	Como	13,71
Parecer	14,21	Trazer	16,13	Dinheiro	11,29
Patrimônio	14,21	Unir	16,13	Querer	10,79
Tirar	14,21	Ir	13,70	Dizer	9,01
Tomba	14,21	Não	10,86	Bom	7,71
Entrar	13,36	Através	10,37	Estádio	7,71
Querer	9,87	Porque	9,87	Representar	7,71
Conseguir	8,63	Colocar	8,29	Sem	7,71
Nosso	7,71	Nada	8,29	Passar	6,31
Acabar	7,02	Política	8,29	Dar	4,81
Acompanhar	7,02	Né	8,17	Ainda	4,04
Antônio	7,02	Hoje	7,25	Aparecer	4,04
Mudança	7,02	Cargo	7,05	Nada	4,04
Procurar	7,02	Nossa	7,05	Organizar	4,04
Sair	7,02	Gente	5,59	Política	4,04
Santo	7,02	Continuar	4,60		
Cidade	6,42	Crescer	4,60		
Já	5,92	Meu	4,60		
Esse	5,65	Muito	4,03		
Mandar	5,65				
Classe 7: variação explicada 22,3%.		Classe 1: variação explicada 20.2%.		Classe 4: variação explicada 9.6%.	

Estrutura de coordenação

Liderança administrativa

Vocabulo	X²	Vocábulo	X²	Vocábulo	X²	Vocábulo	X²
Conselho	89,82	Questão	65,75	Cadastrar	46,77	Ação	57,10
Existir	65,47	Cultural	42,10	Momento	43,67	Gestão	44,84
Atar	43,94	Trabalhar	35,32	Matuto	30,84	Secretária	32,73
Enviar	43,94	Custo	23,35	Pacoval	30,84	Impossível	29,06
Fundo	43,94	Empresário	23,35	Raid	30,84	Assessor	27,93
Informar	43,94	Financeiro	23,35	Apoio	18,20	Assinar	27,93
Cultura	35,24	Focar	23,35	Cargo	18,20	Atividade	27,93
Ainda	26,92	Folclórico	23,35	Acontecer	18,12	Responsável	27,93
Último	26,92	Grande	23,35	Sincov	18,12	Turismólogo	27,93
Legalizar	18,47	Oferecer	23,35	Município	12,20	Como	26,75
Ajudar	9,04	Seguimento	23,35	Calendário	11,86	Planejar	21,77
Coordenador	9,04	Veem	23,35	Exemplo	9,01	Olhar	20,64
Escrever	9,04	Aparecer	13,11	Através	8,19	Equipa	16,17
Mês	9,04	Conhecimento	13,11	Evento	8,19	Projeto	14,91
Prova	9,04	Interesse	13,11	Funcionar	8,19	Falar	12,30
Recentemente	9,04	Matutar	13,11	Trabalho	8,19	Prefeito	10,40
Poder	7,82	Sim	13,11	Projeto	7,25	Quando	10,40
Município	6,17	Turístico	13,11	Estar	6,56	Com	9,01
Mais	6,11	Apoio	12,46	Planejamento	5,81	Ser	8,10
Acompanhar	4,91	Esse	12,46	Coordenador	5,80	Ver	7,03
Pedir	4,91	Precisar	12,46	Esporte	5,80	Certeza	5,09
Prefeitura	4,91	Com	11,94	Inconstante	5,80	Governo	5,09
Realidade	4,91	Secretaria	11,94	Parceria	5,80	Item	5,09
Situação	4,91	Município	11,61	Prova	5,80	Juntar	5,09
Secretaria	3,80	Turismo	10,36	Recentemente	5,80	Nível	5,09
		Mesmo	8,12	Sem	5,80	Planejamento	4,87
		Prefeito	8,12	Então	4,71	Precisar	4,87
		Recurso	8,12	Gestor	4,17	Vir	4,87
		Olhar	7,38			Dizer	4,71
		Cultura	5,83				
		Trabalho	5,25				
		Gestão	4,03				
Classe 6: variação explicada 8.5%.		Classe 5: variação explicada 14.9%.		Classe 3: variação explicada 11.7%.		Classe 2: variação explicada 12.8%.	

Fonte: Elaboração própria.

Os núcleos explicativos são formados pelos *clusters* 6 e 7. Estes *clusters* são generalistas, apresentam explicações gerais para os problemas administrativo-organizacionais. O *cluster* 6 explica 8,5% da problemática estudada, ao passo que o *cluster* 7 explica 22,3% do problema. Os *clusters* generalistas, à medida que vão subdividindo-se em subgrupos, passam a explicar contextos pontuais; ou seja, a classificação hierárquica descendente parte de um contexto explicativo geral e migra para contextos específicos. Assim, da divisão dos *clusters* generalistas surgem novos agrupamentos que tratam de temas específicos do problema estudado, sendo que os *clusters* 2 e 3 apresentam explicações mais pontuais sobre os problemas administrativos e organizacionais da secretaria.

Da divisão do *cluster* 7 surgem os *clusters* 1 e 4, sendo que os dois explicam, respectivamente, 20,2% e 9,6% do problema. Por seu turno, o *cluster* 6 se divide no *cluster* 5, que agrupa 14,9% dos elementos explicativos da problemática. Este *cluster* se divide nas classes explicativas 2 e 3, que por seu turno respondem por 12,8% e 11,7% dos elementos explicativos da problemática administrativa e organizacional da secretaria.

O *cluster* 7 agrupa vocábulos que fazem um retrato da realidade da gestão turística local; são vocábulos que expressam a realidade das festividades, o processo de tombamento do patrimônio, a divergência de visão de algumas ações com parceiros estratégicos, bem como a visão da sociedade e da Igreja Católica sobre as atividades ligadas às atividades turísticas. Segundo o entrevistado X, a cidade de Alenquer é "muito rica em opções turísticas, mas falta interesse dos gestores públicos", que acreditam que "investir em turismo e cultura é para gastar dinheiro", complementa o entrevistado Y. Consequentemente, se observa que não há incentivo por parte do governo municipal em apoiar o setor; logo, o setor encontra dificuldades na recepção do turista, bem como na oferta de qualificação dos equipamentos turísticos locais.

Deste modo, o *cluster* 7 e as subdivisões 1 e 4 caracterizam o contexto local e a descrição das características locais que devem ser levadas em consideração na elaboração de estratégias para o desenvolvimento do turismo. Assim, as políticas de turismo devem ser adaptadas às características e necessidades específicas de cada destino, levando em consideração fatores como o patrimônio cultural e natural, a infraestrutura turística existente, a capacidade de suporte do local, dentre outros. É importante também envolver a comunidade local na elaboração e implementação das políticas, garantindo que suas necessidades e expectativas sejam levadas em conta para orientar as ações da gestão pública.

Contudo, a falta de apoio da gestão local não é algo exclusivo do município; na realidade, é algo recorrente, pois, segundo Beni (2006), muitos prefeitos não têm a visão correta sobre desenvolvimento turístico. A falta dessa visão limita sua ação como agentes coordenadores do processo de desenvolvimento do turismo. Sem essa atuação, o turismo se desenvolve de forma desordenada, uma vez que o turismo é uma atividade que abrange uma ampla gama de atores, incluindo empresas privadas, organizações públicas, organizações não governamentais e comunidade local, que precisam trabalhar juntos de forma coordenada e colaborativa para o sucesso do turismo.

A coordenação envolve a comunicação e colaboração entre os diferentes atores envolvidos no turismo, com o objetivo de alcançar objetivos comuns. Isso pode incluir a elaboração de estratégias de marketing conjuntas, a definição de políticas de turismo compartilhadas, o desenvolvimento de infraestrutura turística e a implementação de programas de capacitação para a comunidade local. As consequências dessa falta de coordenação são um reflexo das fragilidades administrativo-

organizacionais que levam à ingerência política em todas as ações turísticas do município (BEAUMONT; DREDGE, 2010; KIM *et al*., 2021), bem como à falta de continuidade das ações, levando ao fracasso de muitos projetos e tendo efeitos sociais e ambientais negativos.

Neste contexto, as fragilidades administrativo-organizacionais refletem uma limitação administrativa em implementar as ações públicas. A liderança administrativa é fundamental para a gestão pública efetiva, pois são os burocratas de rua que fazem a implementação, monitoramento e mediação de interesses dos diversos públicos com as políticas governamentais (PETERS, 2015; PIRES; GOMIDE, 2016; RAMOS; MILANESI, 2020; SOUZA, 2018). A liderança administrativa envolve a capacidade de liderar equipes de trabalho, identificar prioridades, desenvolver estratégias e implementar políticas que atendam às necessidades dos cidadãos; e como o setor de turismo é uma atividade complexa que envolve uma ampla gama de atividades, incluindo planejamento, *marketing*, operações, finanças e recursos humanos, é necessário que as organizações públicas consigam gerenciar as atividades de forma eficaz e coordenada.

Na falta dessa capacidade de gerenciar e coordenar as atividades, surgem dificuldades na interação entre o poder público e o poder privado, que limitam a construção de um ambiente cooperativo em prol da legitimação de interesses particulares (ACEMOGLU, 2005; ANNOSI; BRUNETTA, 2018; EVANS, 1995) e intensificam os problemas da indústria do turismo. Dessa maneira, a falta de capacidades, de disponibilidade e de qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional faz que as ações turísticas não sejam implementadas adequadamente, o que, somado à ausência de uma postura mais ativa por parte do Estado e à falta de recursos essenciais, limita a capacidade da secretaria de estabelecer um ambiente cooperativo com diferentes atores, ou seja, de estabelecer relações interorganizacionais que favoreçam o planejamento e a implementação de ações.

Outro problema que leva a organização a apresentar falhas no gerir as ações é que as relações interorganizacionais são marcadas por conflitos, como se entende pela fala do entrevistado W. Segundo este, a cidade não entendeu que a festividade de Santo Antônio é tombada pelo governo do estado e o município ainda não o fez, o que quer dizer: “o povo de fora tomba os nossos patrimônios, e o município não”; é preciso “se reunir com a paróquia de Santo Antônio para fazer um projeto pra tombamento, mas encontramos dificuldades no diálogo”. O entendimento dessas questões torna-se mais nítido quando se migra para os contextos mais específicos deste núcleo explicativo, ou seja, os *clusters* 3 e 4.

Os *clusters* 3 e 4, de certa forma, agrupam as causas que explicam o ambiente, de certa forma conturbado, do turismo no município. Apresentam o ambiente político que cerca a secretaria, pois, para os entrevistados, entende-se que o ambiente político da cidade é marcado pela politicagem. Para o

entrevistado Y, onde há politicagem nada flui. E, de acordo com Santos (2017), há uma disputa política entre o executivo e legislativo que tem tirado o foco do planejamento e da produção de serviços pelas circunstâncias políticas locais. De tal modo, a disputa dentro da elite política dá origem a um Estado ineficiente que deixa de investir em bens públicos e limita o interesse dos empreendedores em se envolver em atividades produtivas (ACEMOGLU, 2005; EVANS, 1995; MIGDAL, 1988; PETERS, 2015). Acrescente-se a isso que o ambiente político local compromete a efetividade da implementação de políticas públicas do turismo e o estabelecimento de relações interorganizacionais cooperativas.

Esses elementos dão abertura para o segundo núcleo explicativo, que, de certa forma, aponta as consequências desse cenário para o setor do turismo no município. O *cluster* 6 agrupa vocábulos descritivos do processo gerencial do turismo, deixando clara a falta de regularização da secretaria junto aos órgãos competentes, bem como a falta de um conselho municipal que fortaleça a participação da sociedade no controle e no planejamento das ações do turismo em âmbito local. Essa realidade é consequência direta do ambiente político e da visão que os gestores municipais têm do turismo e da cultura, pois, segundo os entrevistados, a falta de regularização da secretaria não se dá por falta de interesse dos servidores, mas por falta de interesse dos gestores que passam por ela.

O resultado desse ambiente político é a falta de projeto de lei de criação do Conselho Municipal de Turismo, bem como a falta de meios para acessar recursos, pois "há dinheiro lá na secretaria do Ministério da Cultura e do Turismo, mas só vamos acessar se a gente estiver legalizado, mas como ela não está, ela não tem o fundo", como comenta o entrevistado Z. Nesse sentido, o *cluster* 5 apresenta as consequências diretas da falta de legalização da secretaria, da falta de conselho e da fragilidade financeira, pois essas falhas inibem a construção de relações interorganizacionais sólidas com os diferentes grupos de interesses, que acabam por trabalhar de forma desconexa.

Essa desconexão mostra que a secretaria não consegue promover um ambiente cooperativo, portanto, as relações interorganizacionais com os empresários e demais grupos de interesse local são frágeis, de modo que não contribuem para implementação das políticas do turismo no âmbito local. Além do mais, essa desconexão limita o poder de adaptação das ações, o que é agravado pela dinâmica imposta ao cargo do gestor da pasta. Como o ambiente político é pautado na politicagem, o cargo é político, o que leva pessoas a assumir o cargo sem capacidade de estar à frente da pasta, o que resulta em rotatividade e dificuldade na implementação e planejamento de ações, pois "se inicia uma ação, e de repente se muda o gestor, e a outra pessoa tem outras ideias, de modo que temos que começar do zero", como afirma o entrevistado W. Esses problemas mostram falta de competência do gestor para liderar, planejar, organizar e implementar ações no setor de turismo.

Na realidade, a falta de competência do gestor é apenas mais um problema do sistema político local, que produz um ambiente confuso, pautado em mudanças incrementais ou mesmo no nada fazer, que também é uma forma de governo (PAN *et al*., 2018; PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMAZZONI, 2014). Estes elementos ampliam as fragilidades da estrutura administrativa e organizacional responsável por implementar as políticas do turismo no âmbito municipal, o que é explicado pelo distanciamento entre os *clusters*. Esses elementos refletem-se na falta de articulação entre os órgãos responsáveis por estabelecer diretrizes claras e também na falta de responsabilidades e mecanismos de controle e acompanhamento.

A falta de articulação entre os agentes que integram os diferentes *clusters* de atividades turísticas pode levar a uma série de problemas, tais como a falta de coordenação na implementação de políticas turísticas, a falta de eficiência na utilização dos recursos disponíveis e a falta de cooperação entre os diferentes atores envolvidos. Logo, a coordenação é o elemento central que limita o desenvolvimento do turismo em Alenquer, pois a ausência de um sistema de coordenação que estabeleça diretrizes claras, responsabilidades, mecanismos de controle e acompanhamento dificulta a implementação eficaz das políticas turísticas.

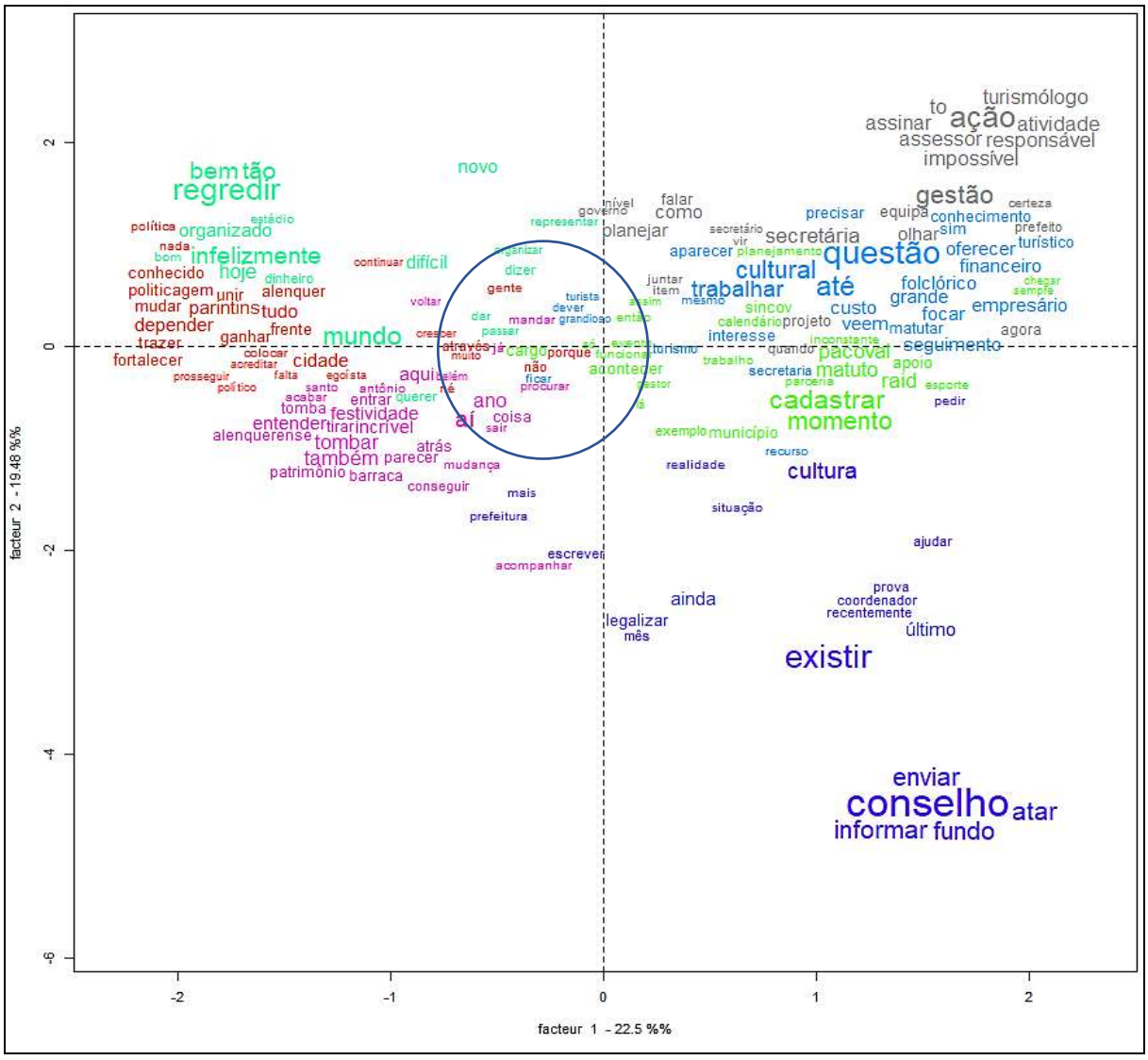
A coordenação é essencial para o desenvolvimento do turismo, pois envolve a integração de vários atores, como o governo, as empresas, as organizações não governamentais e as comunidades locais. A coordenação eficaz pode garantir que os recursos sejam alocados de forma adequada e que as políticas e ações sejam implementadas de maneira consistente. Além disso, a coordenação pode promover a colaboração entre os setores público e privado, o que pode levar a investimentos mais eficientes e a uma melhor gestão dos destinos turísticos.

A coordenação também pode ajudar a garantir que o turismo seja desenvolvido de forma sustentável, levando em conta os impactos sociais, econômicos e ambientais e promovendo a preservação do patrimônio cultural e natural. Por fim, a coordenação pode aumentar a competitividade dos destinos turísticos, melhorando a qualidade dos serviços e dos produtos oferecidos aos visitantes e aumentando a satisfação dos turistas, fato que não se observa nas ações dos diferentes atores e programas em Alenquer.

A falta de coordenação representa um *gap* no processo de implementação das políticas públicas voltadas para o turismo. Esse *gap* refere-se à falta de comunicação e colaboração entre os vários atores envolvidos no desenvolvimento do turismo local, o que se reflete em uma série de desafios que incluem a falta de envolvimento dos moradores locais, a inexistência de um plano de desenvolvimento turístico abrangente e a falta de recursos e investimentos para promover o turismo. Esses elementos ficam

evidentes na figura 2, que mostra o distanciamento entre o processo de gestão, em cinza, o processo político, em vermelho, e o papel do conselho local, em azul.

Figura 2 – *Gap* dos problemas para o desenvolvimento do turismo em Alenquer



Fonte: Elaboração própria.

O processo de gestão, em cinza, o processo político, em vermelho, e o papel do conselho local, em azul, deveriam estar próximos, pois o processo político visa a resolver os problemas públicos, e o papel dos conselhos é ampliar o debate desses problemas para aprimorar o processo de gestão. Contudo, os problemas de coordenação se refletem na falta de cooperação entre o governo local e as empresas de turismo, o que tem levado a uma falta de investimentos em infraestrutura turística, como hotéis, restaurantes e outras comodidades.

Além disso, a falta de regulamentação e fiscalização das atividades turísticas pode levar a danos ambientais e sociais, afetando negativamente a qualidade de vida dos moradores locais e a experiência dos visitantes, o que pode levar a problemas na implementação de políticas e programas de turismo. As ações pecam pela falta de coordenação. Para resolver esses problemas, é necessário um esforço conjunto de todos os atores envolvidos, incluindo-se o governo, as empresas de turismo e as comunidades locais.

É importante promover a participação ativa dos moradores locais no desenvolvimento do turismo, ouvindo suas demandas e necessidades e garantindo que suas preocupações sejam levadas em consideração. Além disso, é necessário criar um plano de desenvolvimento turístico abrangente e sustentável, com a participação de todos os atores envolvidos, e investir na infraestrutura turística e na formação de profissionais do setor.

Por fim, é fundamental estabelecer regulamentações e mecanismos de fiscalização para garantir que as atividades turísticas sejam realizadas de forma responsável e sustentável. O distanciamento entre o planejamento e os resultados alcançados mostra que as falhas e fragilidades estão ligadas às capacidades da estrutura administrativa e organizacional. Desse modo, as consequências negativas da falta de planejamento são diversas e impactam diretamente no alcance dos objetivos estratégicos. Uma das principais consequências da falta de planejamento é a ineficiência. Sem um plano bem definido, as chances de desperdício de recursos são muito altas.

Além disso, a falta de planejamento pode causar problemas de coordenação entre os diversos atores interessados, o que pode levar ao atraso na execução das tarefas e, consequentemente, ao aumento dos custos. Outro problema decorrente da falta de planejamento é a falta de foco. Sem um plano, as chances de a empresa se desviar de seu objetivo principal são muito altas. Isso pode levar ao aumento do nível de estresse dos funcionários e ao surgimento de conflitos internos. Além disso, a falta de planejamento pode afetar negativamente a imagem do local. Isso reflete a incapacidade de muitos governos municipais de mapear interesses, equilibrar as opiniões dos múltiplos atores e filtrar ideias (PETERS, 2015). Consequentemente, para a consolidação e eficiência do turismo é necessária uma ação conjunta, envolvendo os atores públicos responsáveis pela educação, infraestrutura, saúde e segurança pública, para garantia de um serviço de qualidade.

Todavia, muitos fatores esbarram no desenvolvimento desta estrutura, como os conflitos de interesses externos e internos à organização, que afetam a tomada de decisão e acabam por entregar à população serviços inadequados às suas necessidades. Por consequência, é preciso que haja uma mudança de mentalidade por parte das lideranças, que passem a enxergar o turismo como uma oportunidade de crescimento para o município e não somente como um setor a mais da economia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo é uma atividade econômica que se tem configurado como um setor de alta rentabilidade, atraindo investimentos para seu incentivo e desenvolvimento através de recursos públicos e privados. Visando a entender se a estrutura administrativo-organizacional de uma secretaria municipal, encarregada pela implementação das ações do turismo no município de Alenquer (PA), impacta o desenvolvimento e implementação das políticas voltadas para o setor turístico no município, este artigo mostrou que, apesar de a cidade de Alenquer, por exemplo, ter potencial para utilizar o turismo como fator de desenvolvimento econômico, a secretaria responsável por sua gestão apresenta problemas administrativo-organizacionais que limitam o potencial de uso do turismo como meio para impulsionar o desenvolvimento econômico local.

Os problemas estão ligados a falta de interesse e conhecimento dos gestores públicos, falta de qualificação dos funcionários, desvios de função, inexistência de projetos de turismo e de cultura organizacional. Tais elementos dificultam a construção de um ambiente cooperativo, facilitam a legitimação de interesses particulares e fazem que residentes/governos locais sejam agentes passivos, assumindo papéis menores ou mesmo acabando por ser excluídos da estrutura de governança do setor.

Consequentemente, a estrutura de governança do turismo apresenta-se debilitada a ponto de não ser capaz de exercer o controle social sobre o setor, o que resulta em ineficiência na aplicação dos recursos públicos e na prestação dos serviços turísticos. Por isso, o turismo não é visto como uma atividade produtiva e gera poucos empregos formais, fato que dificulta ainda mais a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do turismo sustentável, o que mostra que os problemas apresentados pela secretaria são recorrentes no município e limitam o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas, neste caso as políticas para o desenvolvimento do turismo.

Para que o turismo sustentável seja possível, é necessário que exista uma mudança de mentalidade por parte dos gestores públicos, que devem passar a enxergar o turismo como uma atividade produtiva. Além disso, é importante a criação de projetos de turismo, que envolvam a comunidade local e promovam o desenvolvimento sustentável. Portanto, a pesquisa mostrou que o somatório de fragilidades administrativo-organizacionais, a falta de interesse e o desconhecimento dos gestores públicos são os principais problemas para o desenvolvimento do turismo sustentável no município. Diante disso, tendo em vista a importância do turismo para a economia, é importante que haja uma reestruturação organizacional na secretaria a fim de que alcance autonomia para desenvolver o turismo de forma sistêmica, envolvendo a esfera pública, a privada e a comunidade. Dessa forma, será

possível desenvolver o turismo de forma a beneficiar a sociedade alenquerense como um todo, e o turismo poderá configurar-se como um fator de desenvolvimento econômico.

Esses fatores apresentados contribuem para o entendimento acadêmico sobre como as fragilidades administrativo-organizacionais dos órgãos responsáveis por pensar e implementar políticas voltadas para o turismo podem levar os residentes/governos locais a ser agentes passivos, que assumem papéis menores ou mesmo acabam por ser excluídos da estrutura de governança do setor, o que impacta o desenvolvimento do turismo. Do mesmo modo, oferece-se aos gestores públicos um caminho para superar essas fragilidades administrativo-organizacionais, de modo a impulsionar o desenvolvimento a partir do turismo. Contudo, novos estudos precisam ser realizados para entender como as particularidades da estrutura de governança do turismo no município e na região amplificam os problemas administrativo-organizacionais que limitam o desenvolvimento do turismo na região amazônica.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. “Politics and economics in weak and strong states”. **Journal of Monetary Economics**, vol. 52, n. 7, 2005.

ACEMOGLU, D. “Oligarchic Versus Democratic Societies”. **Journal of the European Economic Association**, vol. 6, 2008.

ALENQUER. **Lei Orgânica de Alenquer**. Alenquer: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <www.cmalenquer.pa.gov.br>. Acesso em: 18 fev. 2022.

ANNOSI, M. C.; BRUNETTA, F. “Resolving the dilemma between team autonomy and control in a post-bureaucratic era: Evidences from a telco multinational company”. **Organizational Dynamics**, vol. 47, 2018.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Editora Persona, 2011.

BEAUMONT, N.; DREDGE, D. “Local tourism governance: a comparison of three network approaches”. **Journal of Sustainable Tourism**, vol. 18, n. 1, 2010.

BENI, M. C. “Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do Turismo”. **Revista Turismo em Análise**, vol. 17, n. 1, 2006.

BERNARD, K.; COOK, S. “Luxury tourism investment and flood risk: Case study on unsustainable development in Denarau island resort in Fiji”. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, vol. 14, 2015.

BINFARÉ, P. W. *et al*. “Planejamento turístico: aspectos teóricos e conceituais e suas relações com o conceito de turismo”. **Revista de Turismo Contemporâneo**, vol. 4, 2016.

BUCKLEY, R. “Sustainable tourism: Research and reality”. **Annals of Tourism Research**, vol. 39, n. 2, 2012.

VALE DO PARAÍSO. “Cachoeira Vale do Paraíso”. **Vale do Paraíso Tur** [2019]. Disponível em: <www.valedoparaiso.tur.br>. Acesso em: 17/03/2023.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. “IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais”. **Temas em Psicologia**, vol. 21, n. 2, 2013.

CHOI, Y. E.; OH, C. O.; CHON, J. “Applying the resilience principles for sustainable ecotourism development: A case study of the Nakdong Estuary, South Korea”. **Tourism Management**, vol. 83, 2021.

CLINE, K. D. “Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus Cooperation”. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 10, n. 3, 2000.

COSTA, J. O. *et al*. “Estrutura organizacional e de coordenação pública na Amazônia: o caso de uma secretaria de saúde”. **Revista Brasileira de Administração Científica**, vol. 12, n. 1, 2020.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. “Bourdieu and organizational analysis”. **Theory and Society**, vol. 37, n. 1, 2008.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. New Jerse: Princeton University Press, 1995.

FAGERBERG, J.; HUTSCHENREITER, G. “Coping with Societal Challenges: Lessons for Innovation Policy Governance”. **Journal of Industry, Competition and Trade**, vol. 20, n. 2, 2020.

FALLERY, B.; RODHAIN, F. “Quatre approches pour l’analyse de données textuelles”. **XVI Conférence Association Internationale de Management Stratégique**. Montréal: AIMS, 2007.

FAPESPA - Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa. “Anuário Estatístico”. **Portal FAPESPA** [2021]. Disponível em: <www.fapespa.pa.gov.br>. Acesso em: 17/03/2023.

FUKUYAMA, F. “What Is Governance?” **Governance**, vol. 26, n. 3, 2013.

GARCIA, M. C. L. *et al*. “Organizational disconnection and its impacts on the effectiveness of public cleaning in the municipality of Alenquer-PA”. **Journal of Engineering and Technology for Industrial Applications**, vol. 5, n. 18, 2019.

GLOBO.COM. “Raid Alenquer-Curuá reúne trilheiros na maior aventura sobre rodas do Norte do Brasil | santarém região**”**. **Globo.com** [2018]. Disponível em: <www.globo.com>. Acesso em: 17/03/2023.

GRILLI, G. *et al*. “Prospective tourist preferences for sustainable tourism development in Small Island Developing States”. **Tourism Management**, vol. 82, 2021.

HALL, C. M. “A typology of governance and its implications for tourism policy analysis”. **Journal of Sustainable Tourism**, vol. 19, n. 4, 2011.

IBGE - Instituo Brasileiro de Geografia e Estatística. “Brasil em Síntese - Pará - Alenquer - Panorama”. **IBGE** [2018]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12/03/2023.

KIM, Y. R. *et al*. "Spatial spillovers of agglomeration economies and productivity in the tourism industry: The case of the UK". **Tourism Management**, vol. 82, 2021.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. "Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 21, n. 48, 2013.

MAGUIRE, K. "An examination of the level of local authority sustainable planning for event management: a case study of Ireland". **Journal of Sustainable Tourism**, vol. 29, 2020.

MARCHAND, P.; RATINAUD, P. "L'analyse de similitude appliqueé aux corpus textueles: les primaires socialistes pour l'election présidentielle française". **Actes des 11eme Journées Internationales d'Analyse Statistique Des Données Textuelles**. Belgique: JADT 2012.

MIGDAL, J. S. **Strong societies and weak states**: state-society relations and state capabilities in the Third World. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

MOSCARDO, G. "Exploring social representations of tourism planning: issues for governance". **Journal of Sustainable Tourism**, vol. 19, n. 4, 2011.

PAN, S.-Y. *et al*. "Advances and challenges in sustainable tourism toward a green economy". **Science of The Total Environment**, vol. 635, 2018.

PARÁ. **Plano Ver-o-Pará**. Belém: Secretaria de Estado de Turismo, 2012. Disponível em: <www.setur.pa.gov.br>. Acesso em: 12/01/2023.

PARÁ. **Inventário da oferta turística Alenquer – PA**. Belém: Secretaria de Estado de Turismo, 2017. Disponível em: <www.setur.pa.gov.br>. Acesso em: 12/01/2023.

PARÁ. **Plano Abre Caminho**. Belém: Secretaria de Estado de Turismo, 2019. Disponível em: <www.setur.pa.gov.br>. Acesso em: 12/01/2023.

PETERS, B. G. "Policy capacity in public administration". **Policy and Society**, vol. 34, n. 3, 2015.

PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. L. **Gestão Pública do Turismo no Brasil**: Teorias, Metodologias e Aplicações. Caxias do Sul: Editora EDUSC, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. "Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais". **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24, n. 58, 2016.

RAMOS, C.; MILANESI, A. "The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay". **International Review of Administrative Sciences**, vol. 86, n. 2, 2020.

REINERT, M. "Alceste, une méthodologie d'analyse des données textuelles et une applica- tion: Aurélia de G. de Nerval". **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, vol. 26, 1990.

SANTOS, G. F. R. **A ausênica de políticas públicas no município de Alenquer**: como romper o paradigma da estagnação que impede o crescimento socioeconomico nos últimos 8 anos (Trabalho de Conclusão de Curso). Alenquer: UFOPA, 2017.

SILVA, L. P. *et al*. "Educação no Contexto Amazônico: Capacidades, Relações Intraorganizacionais e os Reflexos na Gestão Educacional". **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, vol. 37, n. 1, 2021.

SILVA DE LIMA, F. *et al*. "A municipalidade e as práticas administrativas: a coordenação em uma secretaria de assistência social no contexto amazônico". **Revista Científica da Faculdade de Educação e Meio Ambiente**, vol. 14, n. 1, 2023.

SOUSA, H. A. *et al*. "Estrutura organizacional: um condicionante das relações intraorganizacionais da secretaria de agricultura de Alenquer". **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, vol. 11, n. 3, 2019.

SOUSA, H. A.; SANTOS, M. A.; ALMEIDA, L. C. P. "Governo municipal, lixo e saúde no contexto Amazônico: Até que ponto as capacidades afetam a gestão dos serviços básicos?" **Research, Society and Development**, vol. 10, n. 5, 2021.

SOUSA, Y. S. O. "O Uso do Software Iramuteq: Fundamentos de Lexicometria para Pesquisas Qualitativas". **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, vol. 21, n. 4, 2021.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 13 | Nº 39| Boa Vista |2023

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima