

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO



KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS



GOVERNANÇA DO TURISMO NA ILHA DO MARAJÓ-PARÁ: uma análise das
redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo

BELÉM - PA
2018

KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS

GOVERNANÇA DO TURISMO NA ILHA DO MARAJÓ-PARÁ: uma análise das
redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo

Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mirleide Char Bahia

BELÉM - PA
2018

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará

Farias, Kassia Suelen da Silva, 1991-

Governança do turismo na Ilha do Marajó-Pará: uma análise das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo / Kassia Suelen da Silva Farias. – 2018.

170 f.: il. ; 30 cm

Inclui bibliografias

Orientadora: Mirleide Chaar Bahia

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2018.

1. Turismo e estado - Ilha do Marajó (PA). 2. Turismo - Ilha do Marajó (PA). 3. Turismo - Política governamental. 4. Política pública. I. Título.

CDD 22. ed. 338.4791098115

Elaborada por
Layane Rayssa Gaia Gomes
CRB-1564

KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS

GOVERNANÇA DO TURISMO NA ILHA DO MARAJÓ-PARÁ: uma análise das
redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo

Trabalho apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mirleide Chaar Bahia

Aprovado em ___ de Março de 2018.

Banca examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Mirleide Chaar Bahia

Orientadora: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
NAEA - UFPA

Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo

Examinador interno: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido
NAEA - UFPA

Prof. Dr. Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega

Examinador externo: Programa de Pós-Graduação em Turismo - UFRN

BELÉM - PA
2018

Dedico esse trabalho à minha querida mãe,
por todo incentivo, amor e ensinamento
na busca dos meus sonhos e objetivos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todo conhecimento obtido, sabedoria, saúde e força para superar as dificuldades e desafios que se tornaram tão comuns nesses últimos dois anos.

À minha família, meu esposo e minha filha, por ter me proporcionado momentos de felicidades para aliviar as tensões durante este período. Amor, obrigada pela leitura de citações e transcrições feitas em momentos que necessitava de uma grande ajuda. Obrigada por todo carinho e amor, simbolizado no copo de leite e na água deixados sobre minha mesa. Minha filha pelo lindo sorriso e a “voszinha” chamando-me de “mamãe”, quando por várias vezes me encontrava desesperada com a pesquisa. Obrigada, por terem me compreendido em momentos que precisei me ausentar e “isolar”.

Aos meus pais, compartilho com vocês essa grande conquista! Obrigada por tantos momentos compartilhados e por terem sido meu alicerce nos momentos mais difíceis.

À família do meu esposo, por todo apoio e carinho doado à minha filha enquanto necessitava ficar ausente. Não sei como seria se não tivesse o apoio de todos vocês!

À querida Prof^a Mirleide, por toda paciência e conselhos direcionados para a pesquisa e, até pessoas. Meu reconhecimento por você será por toda minha vida, suas contribuições foram valiosas em cada momento.

Aos eternos amigos (Jéssica, Cláudio e Mariana) que, embora tenhamos tido poucos encontros, por inúmeros motivos (distância, compromissos profissionais e outros), estarão sempre em meus pensamentos e sentimentos.

Às amigas e colegas de profissão (Hamoy e Meguis) que já estão caminhando comigo há alguns anos nessa jornada acadêmica. Obrigada por toda ajuda concedida ao longo desses anos e, sobretudo, ao longo dessa pesquisa. As sugestões e trocas realizadas nesse período foram essenciais para o meu amadurecimento pessoal e acadêmico.

Ao professor Silvio Figueiredo, que embora não tenha sido meu orientador, mostrou-me sempre disposto a ajudar-me quando precisava, instigando-me a pensar de forma crítica. Sou-lhe imensamente grata por me acolher desde o projeto de iniciação científica.

Ao professor Wilker Nóbrega, por ter aceitado participar da banca de qualificação e defesa. Suas contribuições foram/são valiosas para a condução desta pesquisa.

À querida prof^a Vânia Quadros, por todos incentivos e ensinamentos e a oportunidade de atuar como monitora das disciplinas ministradas na FACTUR/UFPA. A experiência em sala e os debates foram essenciais para o meu amadurecimento profissional. Obrigada por me oportunizar esse aprendizado.

À querida prof^a Helena Doris Quaresma, pela sua importantíssima contribuição realizada ainda na graduação. Estarás sempre em minhas lembranças!

Aos amigos conquistados no programa (Selma, José, Igor, Elielson, Maria, Danilo, Marília, Michel, Benison). Agradeço imensamente pelas trocas de conhecimentos realizadas durante ao longo desse período.

Aos amigos conquistados no ECC, pela fortaleza espiritual obtidas nos nossos encontros de temário.

Aos queridos e acolhedores Aninha, Neguinho, Jânio, Adelaide e o pequeno Samuel por terem me acolhido em seu lar por diversas vezes e me proporcionado o prazer de sentir-me em casa em Soure.

Aos professores do PPGDSTU/NAEA, que me oportunizaram intensas reflexões e amadurecimento para a minha pesquisa, em especial às professoras Dr^a. Rosa Marin; Edna Castro e Nívea Ravena que aguçaram a minha curiosidade em entender o jogo das relações políticas em que tem se configurado a Amazônia. Meus sinceros agradecimentos a todo o corpo docente!

Aos técnicos e estagiários do PPGDSTU, da Biblioteca do NAEA e do Laboratório de análise espaciais por toda presteza e ajuda concedida ao longo do curso! Em especial à Josy, José, Rosângela e Wellinton que, foram sempre proativos a me ajudar enquanto discente.

Aos técnicos da SETUR (Ivaldo e Fátima), Secretaria Municipal de Turismo de Soure (Michael), Secretaria de Turismo, Esporte e Cultura de Salvaterra (Márcio); Associação dos Municípios do Marajó (Marília), que me receberam com presteza e disponibilidade para a realização de entrevistas.

Aos representantes das comunidades da Vila do Pesqueiro (Patrícia e Rosemeire), Comunidade do céu (Francisco), Caju-Una que foram sempre disponíveis, recebendo-me com gentileza e disponibilidade para a realização de entrevistas.

“À política concerne tudo que, na sociedade, é participável e partilhável” (CASRORIADIS, 1992, p. 145).

“Quando seu pai agonizava em Ponta de Pedras já estava Coutinho escolhido para substituí-lo na Intendência. Não fez Mais do que herdar a propriedade e o título de Coronel. Em Política, acentuava o velho tabelão Marcelino, Coronel sabia Se aprumar, em pé, no fundo do casco na maresia. Contiouou Com as fazenda do Arari e duas casas de negócios: a loja da vila e a Intendência, que não lhe davam, na verdade, grande lucros, conservava-as, como objeto de estimação, dizia. Seu melhor empenho era ter gado, numeroso, à solta nos vastos campos. Ganhar com menor esforço possível, aumentar suas terras E os seus rebanhos era, afinal, uma modesta preocupação Que não ofendia à Deus nem ao próximo. Devorara pequenas fazenda em Cachoeira, estreitando cada vez mais o cerco em torno da últimas e teimosas pequenas propriedades que Deixavam, enfim, de lutar com grande domínio rural. Marajó para Coronel Coutinho e alguns fazendeiros grandes era um mundo à parte, privado, lhes pertencia totalmente. Qualquer pensamento para aliviar as condições do vaqueiro e das fazendas era como um ato de invasão à propriedade” (JURANDIR, 2008, p. 55)

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar a importância das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo e sua repercussão para o processo de governança nos municípios de Salvaterra e Soure, no arquipélago do Marajó-Pará. Para isso, buscou-se compreender a abordagem histórica que tem direcionado as políticas públicas na Região Amazônica e no Estado do Pará, para melhor esclarecimento da sua reverberação no Polo Marajó, notadamente, nos municípios de Soure e Salvaterra. Para o alcance do objetivo proposto foi necessário identificar os diferentes agentes participantes das instâncias de governança de turismo em Soure e Salvaterra, identificar os possíveis entraves que dificultam a criação e/ou funcionamento das instâncias de governança nestes municípios, avaliar a participação e a relação dos diferentes agentes inseridos no processo decisório do turismo no Polo Marajó, e verificar os limites e as possibilidades da articulação dos agentes na rede de governança. Para tanto, a análise teve como pressuposto teórico-metodológico a concepção de redes sociais de Castells (2005) e sua congruência às perspectivas teóricas de governança e à participação nas políticas públicas. A pesquisa seguiu diversos momentos que, no final, puderam ser conectados e interpretados com base nos pressupostos da pesquisa qualitativa. O aprofundamento bibliográfico, a análise documental, a elaboração e a aplicação de entrevistas semiestruturadas e a observação sistemática foram úteis para a compreensão e para o esclarecimento das questões que conduziram a pesquisa e assim para o alcance do objetivo. No que tange à compreensão da relação dos agentes que participaram da reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure, utilizou-se o *software Netdraw* para a visualização da centralidade desses agentes. A análise revela a fragilidade que tem se instituído nas instâncias de governanças no Polo Marajó principalmente porque a participação da sociedade civil ainda não foi efetivamente consolidada nessas instâncias, como no Fórum Estadual de Turismo do Pará, Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó e no Conselho Municipal de Soure. Procura-se contribuir para que os atores sociais envolvidos dimensionem e compreendam a importância do processo participativo para a instauração de uma rede sólida de turismo no Polo Marajó, considerando os diversos aspectos da sustentabilidade: ambiental, social, econômica e outros que servem de aporte para o desenvolvimento justo e responsável da atividade turística.

Palavras-chave: Turismo e estado – Ilha do Marajó (PA). Turismo – Ilha do Marajó (PA). Turismo – Política governamental. Política pública.

ABSTRACT

The objective of this project is the analysis of the networks of government in the public metropolis of tourism and its repercussion for the governance process in the municipalities of Salvaterra and Soure, no Marajó-Pará archipelago. To that end, a candidate was selected as a member of public policies in the Amazon Region and in the State of Pará, notably in the Polo Marajó, notably in the municipalities of Soure and Salvaterra. To reach the objective is the identification of the instances of governance of tourism in Soure and Salvaterra, which are possible preprints that hinder the creation and / or function of governance bodies. agents inserted in the decisory process of the tourism in the Polo Marajó, and verify the limits and the possibilities of the articulation of the agents of the network of governance. To that end, an analysis had as theoretical and methodological assumption a proposal of social networks Castells (2005) and its congruence in the perspectives of governance and participation in public policies. The research then showed that, in the end, the themes were published and interpreted based on the assumptions of qualitative research. The bibliographic deepening, a documentary analysis, an elaboration and application of semistructured interviews and a systematic analysis for the understanding and application of the information. With regard to the approach of the agents that participated in the reactivation of Soure Municipal Tourism Council, the Netdraw software was used for a visualization of the centrality of agents. The analysis reveals that the fragility that has been instuated in governance bodies is not in fact an example of civil society, but it has not been consolidated as instances, such as in the State Tourism Forum of Pará, Polo Marajó Regional Tourism Forum and not Soure Municipal Council. The aim is to contribute to the decision-making of a tourism network and a process of participatory participation for the sustainability of a tourism network in the Marajó Pole: environmental, social, economic and others that are of importance the fair and responsible development of the activity tourist.

Keywords: Tourism and state - Marajó Island (PA). Tourism - Marajo Island (PA). Tourism - Government policy. Public policy.

LSTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|-----|
| Mapa 1- Arquipélago do Marajó | 88 |
| Mapa 2- Localização dos Municípios de Soure e Salvaterra..... | 90 |
| Mapa 3 - Municípios do Polo Marajó/Pará | 133 |
| Figura 1 - Fontes geradoras de pressão sobre os governos..... | 72 |
| Figura 2 - Atrativos turísticos do Pará, por polo turístico | 103 |
| Figura 3 - Apresentação do grupo Eco Marajoara em um evento organizado pela prefeitura municipal de Soure – Sexta Cultural | 107 |
| Figura 4 - Origem dos turistas de Soure | 112 |
| Figura 5 - Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada | 123 |
| Figura 6 - Ação Descentralizada do Plano Nacional | 124 |
| Figura 7 - Polos Turísticos do Pará | 128 |
| Figura 8 - Valor liberado por Concedente ao Município de Soure- PA | 138 |
| Figura 9 - Repasses de Investimentos do MTUR por Polos de Desenvolvimento Turístico paraenses, 2001–2015..... | 139 |
| Figura 10 - Convênios aprovados do MTUR por município do Marajó | 140 |
| Figura 11 - Valores de Convênios repassados do MTUR por município do Marajó | 141 |
| Figura 12 - Assuntos tratados nas reuniões do FOMENTUR 2014 – 2017 | 152 |
| Figura 13 - Entidades convidadas a participar da reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure | 168 |
| Figura 14 - Instituições escolhidas para compor ao Conselho Municipal de Turismo em 2017 | 168 |
| Figura 15 - Rede de Turismo do Conselho Municipal de Turismo | 172 |

LISTA DE FOTOGRAFIAS

| | |
|---|-----|
| Fotografia 1- Foto retirada no interior de uma fazenda no município de Soure-PA que, ilustra a característica hidrográfica dos Campos Alagados..... | 89 |
| Fotografia 2- Ruína da igreja de Nossa Senhora do Rosário de Joanes, Salvaterra-PA..... | 92 |
| Fotografia 3 - Porteira de acesso à fazenda e à praia barra velha em Soure-PA..... | 95 |
| Fotografia 4 - Porteira de acesso às comunidades do Céu e Caju-Una em Soure-PA | 95 |
| Fotografia 5 - Entrada da Vila de Pesqueiro, Soure-PA..... | 96 |
| Fotografia 6 - Campos Marajoaras | 104 |
| Fotografia 7 - Praia Barra Velha, município de Soure-PA..... | 105 |
| Fotografia 8 - Foto retirada em um dos “encontros” de roda de carimbó | 107 |
| Fotografia 9 - Desembarque dos passageiros no porto Camará e trapiche para acesso ao terminal | 108 |
| Fotografia 10 - Foto retirada do interior do barco que faz traslado Salvaterra – Belém | 109 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1- Agentes entrevistados do Polo Marajó, nos municípios de Soure e Salvaterra | 35 |
| Quadro 2 - Relação entre fatos históricos mundiais e o desenvolvimento da atividade turística | 40 |
| Quadro 3 - Produtos “A” do Pará, por Polo | 101 |
| Quadro 4 - Produtos “B” do Pará, por Polo..... | 101 |
| Quadro 5 - Recursos Turísticos do Pará, por Polo | 102 |
| Quadro 6 - Capacidade Hoteleira do Polo Marajó | 111 |
| Quadro 7 - Meios de Hospedagem do município de Salvaterra | 111 |
| Quadro 8 - Categorização dos municípios do Marajó inseridos no Mapa de Turismo 2017 – 2019 | 147 |
| Quadro 9 - Sistematização da percepção dos agentes sobre a Instância de Governança (Fóruns e Conselhos) | 160 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Quantidade Produzida de Coco-da-baía (Frutos por Hectare) - 2012 a 2016 | 97 |
| Tabela 2 - Rendimento Médio da Produção por Tipo de Lavoura Temporária (Arroz) - 2012 a 2016 | 97 |
| Tabela 3 - Rendimento Médio da Produção por Tipo de Lavoura Temporária (Mandioca) - 2012 a 2016 | 98 |
| Tabela 4 - Efetivo de Rebanho Bubalino, nos municípios do Marajó - 2012 a 2016..... | 98 |
| Tabela 5 - Ranking dos produtos turísticos por Polo..... | 100 |
| Tabela 6 - Repasses de verbas do MTUR para Soure-PA..... | 136 |
| Tabela 7 - Frequência de Participação nas reuniões de Reativação do Conselho em 2017 ... | 169 |
| Tabela 8 - Centrality Degree dos agentes inseridos Conselho Municipal de Turismo..... | 171 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------------------|--|
| AERAJ | Associação Educativa Rural e Artesanal da Vila de Joanes |
| AMAM | Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó |
| AMPAC | Associação dos Moradores do Pacoval |
| AMPOC | Associação dos Moradores do Povoado do Céu |
| APA | Área de Proteção Ambiental |
| ARCON-PA | Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará |
| ASMUPESQ em Soure | Associação das Mulheres do Pesqueiro e Moradores da Vila do pesqueiro em Soure |
| ASSUREMAS | Associação dos Usuários das Reserva Extrativistas Marinhas de Soure |
| ATM | Associação de Turismo do Marajó |
| BASA | Banco da Amazônia |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CAUC | Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias |
| CNTUR | Conselho Nacional de Turismo |
| CNUC | Cadastro Nacional de Unidades de Conservação |
| CNUMAH | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano |
| UC | Unidade de Conservação |
| EMBRATUR | Instituto Brasileiro do Turismo |
| FAPESPA | Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas |
| FOMENTUR | Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará |
| FOREMAR | Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó |
| FORNATUR | Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis |
| ICMBio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| IDESP | Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| MTUR | Ministério do Turismo |
| NAEA | Núcleo de Altos Estudos Amazônicos |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |

| | |
|-----------|---|
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMT | Organização Mundial do Turismo |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PARATUR | Companhia Paraense de Turismo |
| PDITS | Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável |
| PEQtur | Programa de Qualificação do Turismo |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNMT | Programa Nacional de Municipalização do Turismo |
| PNT | Plano Nacional de Turismo |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PPGDSTU | Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido |
| PRODETUR | Programa de Desenvolvimento do Turismo |
| PROECOTUR | Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal |
| PRT | Programa de Regionalização do Turismo |
| PTA | Plano de Turismo da Amazônia |
| SEBRAE | Serviço Brasileiros de Apoio às Micro e Pequenas empresas |
| SECTAM | Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente |
| SEGETUR | Sistema Estadual de Gestão de Turismo |
| SEMAS | Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade |
| SETUR | Secretaria de Estado de Turismo |
| SICONV | Sistema de Convênios |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUFRAMA | Superintendência da Zona Franca de Manaus |
| TBC | Turismo de Base Comunitária |
| UFPA | Universidade Federal do Pará |
| UH | Unidade Habitacional |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNIDO | Organização para o Desenvolvimento Industrial |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 17 |
| 2 ABORDAGEM METODOLÓGICA | 26 |
| 3 TURISMO: UM OLHAR PARA ALÉM DO ECONÔMICO | 37 |
| 3.1 Aspectos gerais sobre o turismo | 38 |
| 3.2 Implicações críticas do Turismo | 44 |
| 4 PERSPECTIVAS TEÓRICAS: Políticas Públicas; Participação e Governança | 50 |
| 4.1 Políticas Públicas e seus reflexos para a sociedade | 50 |
| 4.2 Papel da participação social nos processos decisórios | 60 |
| 4.3 Governança e Redes: por uma nova interpretação da sociedade | 73 |
| 5 CARACTERIZAÇÃO DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ | 87 |
| 5.2 Aspectos históricos | 90 |
| 5.3 Aspectos econômicos | 96 |
| 5.4 O turismo em Soure e Salvaterra | 99 |
| 6 POLÍTICAS DE TURISMO DIRECIONADAS PARA O POLO MARAJÓ | 113 |
| 6.1 Sob a ótica da participação: o Programa de Regionalização do Turismo | 122 |
| 6.2 O Programa de Regionalização de Turismo no Polo Marajó | 130 |
| 7 GOVERNANÇA NO POLO MARAJÓ: POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO | 151 |
| 7.1 A atuação das Instâncias de Governança na Rede de Política Pública de Turismo no Polo Marajó | 152 |
| 7.2 Conselho Municipal de Turismo de Soure | 163 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 176 |
| REFERÊNCIAS | 183 |
| APÊNDICE A | 194 |
| APÊNDICE B | 196 |
| APÊNDICE C | 198 |
| APÊNDICE D | 200 |
| APÊNDICE E | 201 |
| APÊNDICE F | 203 |

1 INTRODUÇÃO

A atividade turística tem ganhado novas concepções, principalmente, no que se refere à importância da valorização do meio ambiente e da cultura visitada. Assim, os estudos sobre o turismo, em particular os realizados no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU- NAEA/UFPA), têm evidenciado a necessidade de um olhar crítico e interdisciplinar sobre o tema, atento às novas percepções e debates acerca da atividade, sobretudo considerando as especificidades da Amazônia brasileira.

Essas concepções de turismo, mais consciente com o meio ambiente e com a cultura local têm se configurado com base na premissa da sustentabilidade e têm sido o foco dos debates desde a década de 1970, em decorrência do surgimento dos primeiros movimentos ambientais e dos estudos sobre as consequências da expansão do capitalismo. Marin e Castro (2006) destacam, no entanto, que o desenvolvimento sustentável foi marcado por um discurso globalizado e institucionalizado, sendo muito mais eficiente para aumentar o crescimento econômico do que para mitigar os efeitos por ele causados.

Considerando esses discursos de desenvolvimento (re) produzidos na Amazônia, cabe compreender as primeiras iniciativas de políticas públicas de turismo e seus reflexos para a escolha de um planejamento pautado no desenvolvimento sustentável para a região. Inicialmente, atrelada aos discursos que emergiram na década de 1970, a política de turismo direcionada para a região objetivava o desenvolvimento do turismo, como um produto regional e a diminuição de desigualdades inter-regionais (SUDAM, 1978). Almejava-se aliar o turismo à possibilidade do progresso econômico e social, inserindo-o entre os principais trunfos econômicos trazidos para a região, ignorando a importância da participação da comunidade local, impondo-lhes um modelo exógeno (de fora para dentro) de desenvolvimento. O jogo de interesses do poder público local em direcionar estratégias de desenvolvimento do turismo para a região contribuiu para acirrar as desigualdades sociais e o desequilíbrio ambiental, a partir da criação de grandes hotéis, ditos ecológicos, em meio à região Amazônica.

Sob a ótica da crise econômica que se iniciava nos anos de 1980, além de um período marcado pela transição política no país, o turismo foi ainda mais motivado nas políticas de turismo para a região amazônica, mostrando-se como uma alternativa econômica. Com o prisma de uma nova alternativa, as políticas públicas começaram a adotar, teoricamente, uma postura mais preocupada com a sustentabilidade. “Novas demandas surgem, roteiros especializados são elaborados com o intuito de aliar o turismo às questões ambientais” (QUARESMA, 2003, p.

108), na tentativa de conciliar os objetivos econômicos à possibilidade de utilização sustentável dos recursos ambientais e sociais que envolvem o produto turístico.

Os discursos mundiais possibilitaram a criação de novos segmentos do turismo, bem como a elaboração de políticas direcionadas para o turismo sustentável ou o ecoturismo. A “busca pelo verde” e pela “fuga do estresse” dos grandes conglomerados urbanos tornaram-se cada vez mais difundidos nessa concepção de turismo (RUSCHMANN, 2010). Tais discursos ambientais, então produzidos, evidenciavam a necessidade de um olhar diferente para as viagens, considerando, para tanto, a complexidade que envolve o ecoturismo, ou seja, a percepção dos diferentes agentes envolvidos, sejam os visitantes (turistas), os visitados (comunidades locais), a iniciativa privada, como também o poder público local. Assim, o respeito pela cultura das comunidades locais, a preocupação ambiental e os fatores econômicos gerados pela atividade turística tornaram-se a tônica dos instrumentos políticos pensados para estimular o desenvolvimento da atividade turística, bem como se constituíram basilares para a nova interpretação do turismo diante das mudanças globais que se apresentaram.

Considera-se que a trajetória histórica e política em que se estruturam as tomadas de decisões influenciam diretamente no modo como o turismo é produzido em um determinado local, o que reforça a necessidade de compreender o turismo num enfoque complexo e interdisciplinar. Tal importância torna-se ainda mais desafiador quando a pesquisa faz referência à região do Marajó, que com suas diversidades ambientais, sociais, políticas e econômicas, o desenvolvimento do turismo tem se mostrado, ao mesmo tempo, uma possibilidade e um desafio do ponto de vista econômico e social, e isto, por diferentes motivos, dentre os quais se alicerça o jogo político, que em alguns períodos são mais evidentes que em outros.

Nota-se, nessa pesquisa, que a beleza e a diversidade de atrativos (naturais e culturais) no Marajó tornaram-se um dos focos para o estímulo do “novo” turismo. Desde a década de 1980, houve um crescente aumento de hotéis, hotéis-fazendas e pousadas para atender um número cada vez maior de turistas, que passaram a chegar no arquipélago, como também o aumento da expectativa dos moradores locais com a nova atividade econômica que se instaura. O aumento deste fluxo, no entanto, não foi previamente acompanhado por um planejamento local tampouco organizado pelo Estado, o que, certamente, contribuiu para a significativa diminuição do fluxo de turistas nos anos posteriores.

A “nova possibilidade de turismo” passou a ser considerada como uma oportunidade de desenvolvimento da Amazônia, considerada no II Plano de Turismo da Amazônia (II PTA, 1992) e no Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR),

este último objetivava desenvolver e dinamizar os Polos de Ecoturismo na Amazônia Legal. Embora os esforços para adequar a região às influências mundiais, relacionando o turismo à sustentabilidade ambiental e social, ele continuou a ser visto como um “negócio”, que pouco se relaciona aos padrões de sustentabilidade. Tal fato porque as políticas de turismo raramente conseguiram alcançar os resultados esperados, pois não promoviam, de forma consolidada, uma articulação com a população local, o que comprometeu o seu desenvolvimento à luz dos novos paradigmas mundiais.

A visão distorcida do ecoturismo é marcada pela invisibilidade da comunidade local. Coelho (1999) critica fortemente a tentativa desastrosa de camuflar o ecoturismo em uma nova proposta de turismo que, embora traga consigo o discurso mundial da sustentabilidade, não consegue compreender a importância da população local quando se tenta planejar a atividade. Na região, o desenvolvimento do turismo seguiu sob a lógica de desenvolvimento do mercado internacional apostando, a partir de instrumentos políticos, na inserção do turismo com um discurso ecologizado, para mitigar os efeitos desastrosos da produção de *commodities* na Amazônia, que transformaram o seu espaço.

Conforme Costa (2006), o desenvolvimento com sustentabilidade para a Amazônia implica a substituição de modos produtivos de alto impacto, por modos produtivos que valorizem sistemas diversos de bases locais, incorporados na relação entre sociedade e natureza. As estruturas que condensam o escopo do desenvolvimento endógeno obedecem a processos interativos, nos quais é reconhecida a importante participação de diferentes atores (locais e regionais) no aumento da produtividade e da competitividade local e regional, de tal modo que direcione as inovações em sentido amplo, ou seja, não somente no campo tecnológico como também na capacidade de criar novas estruturas de comunicação e de organização. Tal perspectiva tem sido incorporada no turismo, mais especificamente no Turismo de Base Comunitária (TBC), no qual é enfatizada a importância da autonomia da comunidade local no planejamento do turismo.

Especificamente para a Amazônia, o que se tem observado é a institucionalidade tradicional que desvia as instituições do caminho do desenvolvimento endógeno para a valorização de “[...] sistemas homogêneos e os procedimentos industriais padrões” (COSTA, 2006, p. 27) para o quais se espera uma alta produtividade e, por conseguinte, a concentração de riqueza para poucos. No que se refere a atividade turística no Marajó, nota-se que o seu desenvolvimento foi muito mais evidenciado para os empresários e fazendeiros locais, sobretudo no início da década de 1980, quando grandes fazendas se adequam para receber os visitantes.

Analisar esta questão é importante, quando compreendemos a trajetória que tem configurado o turismo na microrregião do Marajó, pois, desde a ocupação dos municípios pelos portugueses, tem sido marcado pela resistências dos moradores locais, especialmente pelas populações tradicionais de Soure e Salvaterra, que à revelia dos poderes econômico, social e político que ali se instauram, têm protagonizado intensos processos de territorialização e de lutas sociais.

Nesse sentido, a efetivação de uma nova institucionalidade que valorize os múltiplos agentes, a partir de canais de cooperação e de ampliação do conhecimento sobre a sociedade e a economia amazônica é importante. Assim como a criação de um sistema de planejamento que colabore para o desenvolvimento regional e que considere as especificidades naturais e culturais quando se almeja o desenvolvimento do turismo, pautado numa distribuição mais justa dos benefícios por ele produzida.

À luz dos discursos políticos nacionais, o que se observa é que o desenvolvimento do turismo na Amazônia refletiu a necessidade de mitigar os resultados dos grandes projetos a partir do *marketing* do desenvolvimento sustentável do turismo: o ecoturismo. A participação social é inserida como uma tentativa de dar um (re) significado na condução do planejamento do turismo para a região e, principalmente, atender as exigências do mercado internacional.

A governança incide em ações que busquem maior participação e legitimação das redes de relações estabelecidas nas políticas. Configura-se na relação entre atores distintos, “nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de política pública” (SCHNEIDER, 2005, p. 38). A governança refere-se à articulação e à cooperação entre atores sociais, atores políticos e arranjos institucionais, o que pressupõe o reconhecimento da participação de diferentes estruturas sociais, sejam elas formais ou não, na esfera pública. Deste modo, governança engloba a sociedade como um todo, ressaltando que o poder decisório não está somente sob a responsabilidade do Estado, mas considera e compreende a organização da sociedade e os atores sociais necessários para a tomada de decisão.

Assim, duas questões são imprescindíveis para a compreensão da governança: a forma como é instituída a participação da sociedade civil nas políticas públicas e como o poder público possibilita tal articulação. Conforme Gohn (2004), essa nova relação entre povo e governo na esfera pública tem gerado muitas polêmicas, dentre elas está a dificuldade do sistema legislativo, especialmente na câmara dos vereadores, em reconhecer as novas estruturas de participação, como os conselhos gestores, pois “elas representam ameaças ao poder que eles [vereadores] detêm sobre os grupos da sociedade civil” (GOHN, 2004, p. 64).

Embora haja essa dificuldade, que reside especificamente na cultura política, Lourenço e Moreira (2014) enfatizam que, desde a década de 1990, o Estado tornou-se um forte mobilizador de estruturas participativas, como redes e parcerias público-privadas e, particularmente, para o turismo tem sido importante para “[...] a minimização dos custos de conflitos, a legitimação de decisões, o aumento da eficácia e eficiência, e a facilitação da coordenação e da implementação” (LOURENÇO; MOREIRA, 2014, p. 37).

Sobre essa lógica, as estruturas participativas passaram a direcionar as diretrizes das políticas públicas de turismo, sobretudo a partir do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), ainda na década de 1990, o qual seguia o processo de mudanças na gestão pública, destacando a necessidade de políticas mais participativas e transparentes. Essa política foi, portanto, basilar para a instauração da perspectiva de descentralização da política de turismo e permitiu a criação de novos canais de participação e mobilização social.

Nesse momento, diferentes municípios da microrregião do Marajó deram início aos primeiros direcionamentos do planejamento do turismo, seguindo o processo de adequação e de organização municipal, como a criação de órgãos municipais próprios para os assuntos da atividade e instâncias de turismo. Esta iniciativa, no entanto, obteve poucos resultados duráveis, sendo revisto com a implantação de uma nova política nacional que se firmava nas décadas seguintes.

Seguindo os preceitos da participação e da descentralização já preconizados no final da década de 1990 e com a criação do Ministério do Turismo (MTUR) em 2003, criou-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), pautado nas orientações contidas no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007. Este centrou na proposta de executar, de forma descentralizada e regionalizada, a política pública de turismo e entre os objetivos do programa destacam-se a criação e o fortalecimento dos grupos que representavam a cadeia produtiva de turismo, de forma a garantir a governança, a partir do fortalecimento do processo de gestão compartilhada entre o governo federal, o governo estadual, o governo municipal e outras instâncias, como o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os fóruns e conselhos estaduais.

O fortalecimento do protagonismo da cadeia produtiva do turismo nos âmbitos regional e local se configurou numa possibilidade de incluir, de modo ativo, diferentes agentes no processo de gestão descentralizada das políticas de turismo no Brasil. Em se tratando da efetivação da proposta do PRT, o MTUR reconhece que um dos maiores obstáculos está na

criação de bases para a sua implementação, o que implica em uma “proposta de mudança de cultura política e administrativa no Brasil” (BRASIL, 2010, p. 42).

Na região norte do Brasil, especificamente no Estado do Pará, o Programa de Regionalização do Turismo definiu apenas três Polos¹ turísticos que foram escolhidos² para implementação das estratégias do PRT: Polo Tapajós, Polo Marajó e Polo Belém. Em 2004, a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) coordenou a roteirização turística do Estado, participando das ações do Programa, constituindo-se como liderança articuladora da macrorregião norte até a criação da atual Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), em 2011. Além disso, houve a criação das instâncias de governança no Estado, como o Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR), nas regiões ou polos turísticos, como especificamente o Fórum Regional de Turismo do Marajó (FOREMAR) no polo Marajó e a reativação dos Conselhos municipais de turismo.

O Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará - Plano Ver o Pará -, lançado em 2011, apresenta a importância dessa parceria com o Governo Federal. Tendo em vista que o Polo Marajó é um dos Polos turísticos do Estado do Pará selecionados para a implantação do PRT, o *locus* dessa pesquisa foi realizado em dois dos municípios que o integra: Soure e Salvaterra. A escolha dos municípios considerou a importância destes para o planejamento de turismo do Estado no Polo Marajó, bem como a relativa proximidade entre os municípios (cerca de 3,1 km), fato que facilita o deslocamento para a realização da pesquisa.

Conforme o estudo realizado, o Polo Marajó é constituído pelos municípios da Região do Marajó, sendo eles: Afuá, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure, entre os quais os municípios de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras são prioritários para as políticas de turismo direcionadas para este Polo. Tais municípios são considerados destinos consolidados, do ponto de vista da organização da atividade, como questões referentes ao acesso para os municípios, serviço empresarial, organização pública municipal, planejamento voltado para a atividade e a presença do Conselho municipal.

A hipótese considerada é que, apesar do Polo Marajó ser muito evidenciado nas políticas públicas de turismo do Estado do Pará, há, no entanto, uma desestruturação dos atores que dele

¹ Atualmente no planejamento do turismo do Estado do Pará, existem seis Polos turísticos: Polo Belém, Polo Xingu, Polo Amazônia Atlântica, Polo Marajó, Polo Tapajós e o Polo Araguaia/Tocantins.

² Conforme Espírito Santo (2007) o processo de escolha das regiões prioritárias iniciou em 2004, com a realização de oficinas de regionalização, os quais consideravam os seguintes critérios para a escolha: 1) ser uma região com produtos já comercializados; 2) ter uma demanda turística constante; 3) ser área de atuação de projetos com instituições parceiras; 4) participação em outros programas de governo.

e/ou com ele se envolvem, colaborando para a dispersão de processos participativos, decisórios e, por conseguinte para a limitada governança do turismo no Polo Marajó.

Diante disso, a falta de articulação entre os que estão envolvidos direta ou indiretamente na cadeia produtiva do turismo³ é uma das principais causas do limitado desempenho que a atividade tem apresentado na região. Como anteriormente destacado, as Políticas de Turismo Sustentável que vêm sendo postas para a região, a partir de discursos oficiais, embora tenham em sua vertente concepções ligadas à sustentabilidade, pouco têm sido conduzidas de forma a promover não somente o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, mas também a promoção da autonomia e de processos que conduzam a maior participação social, seja na criação de instrumentos políticos ou na sua implementação.

Neste aspecto, considerando a complexidade que envolve o desenvolvimento do turismo na Amazônia, a qual vem sendo pautada desde a década de 1970, bem como a importância da participação de diferentes agentes sociais na elaboração e na implementação de políticas de turismo na região, o presente estudo tem como objeto de pesquisa a governança em turismo.

Os municípios de Soure e Salvaterra são o *locus* dessa pesquisa, os quais permitirão alcançar o objetivo que é: analisar a importância das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo e sua repercussão para o processo de governança nos municípios de Salvaterra e Soure no arquipélago do Marajó-Pará. Para tanto, consideram-se como objetivos específicos:

- 1) Identificar os diferentes agentes participantes das instâncias de governança de turismo em Soure e Salvaterra;
- 2) Identificar os possíveis entraves que dificultam a criação e/ou funcionamento das instâncias de governança nos município de Soure e Salvaterra;
- 3) Avaliar a participação e a relação dos diferentes agentes inseridos no processo decisório do turismo no Polo Marajó;
- 4) Verificar os limites e as possibilidades da articulação dos agentes na rede de governança.

³ É composta por diferentes agentes do setor econômico, político e social relacionados a atividade turística, como: representantes de empresas privadas que ofertam produtos turísticos; agentes políticos, instituições públicas, agentes sociais etc.

Essa questão visa dar sequência à temática de pesquisa iniciada em 2014⁴ no município de Abaetetuba-PA sobre governança no turismo. O presente estudo pretende contribuir para o avanço das pesquisas sobre o desenvolvimento do turismo na Amazônia Legal, ampliando a compreensão do planejamento e a gestão do turismo e as relações dos diferentes agentes nas políticas públicas. Espera-se que os resultados obtidos possam colaborar para os agentes sociais envolvidos com o desenvolvimento do turismo no Marajó, dada a necessidade de inseri-los e de ampliar a compreensão da sua importância nos processos participativos, democráticos e de governança.

Estudos já realizados (FIGUEIREDO, 1999; NASCIMENTO, 2009; NÓBREGA, 2012) demonstram essa necessidade, em especial na Região Amazônica, onde as suas especificidades reforçam o imperativo de desenvolver pesquisas que enfoquem essas particularidades e contribuam para a formulação de políticas públicas que estabeleçam um planejamento pautado em práticas participativas.

Enfatiza-se, nesta pesquisa, que há uma importante ligação histórico-política entre o meio ambiente, as questões sociais e a forma de inserção da população local, no processo de governança, nos discursos de sustentabilidade contidos nos instrumentos das Políticas Públicas de Turismo. Assim, o interesse em investigar como os diferentes agentes sociais participam do processo de elaboração e de implementação das Políticas Públicas de Turismo no Marajó- PA é o fio condutor deste trabalho. Para tanto, foi realizada uma pequena abordagem histórica dos conteúdos políticos de turismo criados para a região Amazônica e em âmbito nacional, para o entendimento do objeto e do problema de pesquisa.

Nesse sentido, a pesquisa foi estruturada em oito seções, contendo discussões teóricas e análise da pesquisa pretendida. Após esta seção introdutória, na segunda seção é apresentado a abordagem metodológica utilizada para pesquisa. A terceira seção apresenta o estado da arte sobre o turismo e suas perspectivas. Nela são analisados os fatores econômicos, sociais e ambientais que se entrelaçam nas políticas públicas de turismo, bem como em processos participativos, inevitavelmente inerentes e necessários para o planejamento da atividade turística nos locais (RUSCHMANN, 2010; HALL, 2001; NÓBREGA, 2007; FIGUEIREDO, 2015).

⁴ A Pesquisa de Iniciação Científica “Cadeia Produtiva do Turismo: Governança e Governabilidade em Cidades Médias Turísticas” resultou também no trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Planejamento e gestão pública do Turismo e do Lazer pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos- FIPAM XXV em 2015, sob o título: Políticas Públicas e Turismo: avaliação da participação e a viabilidade de instâncias de governança em Abaetetuba-PA, Brasil.

Na quarta seção, para maior compreensão dos processos relacionados às políticas públicas, são apresentadas as principais percepções, descrevendo a sua evolução teórico-científica que foi basilar para o surgimento de novas percepções da sua estrutura. Nesta, apresentam-se dois conceitos-chave para entender a importância das redes de relações (CASTELLS, 2005) e o envolvimento de diferentes atores na tomada de decisão, que são: governança (DINIZ, 1996; AZEVEDO, ANASTASIA, 2002; SCHNEIDER, 2005) e participação (NOGUEIRA, 2011; CACCIA-BAVA, 2001; GOHN, 2004).

Realizado o aprofundamento teórico, a quinta seção direciona-se para a caracterização histórica, econômica, política e social da microrregião do Marajó (AMARAL et al., 2007; LISBOA, 2012; MARIN; SILVA, 2007). A apresentação dos aspectos físicos territoriais, históricos e econômicos da região foi necessária para melhor caracterização do *locus* da pesquisa e posterior caracterização da atividade turística, com a descrição de dados e de fatos relacionados à atividade nos municípios de Soure e Salvaterra.

Na sexta seção, analisam-se políticas públicas de turismo na Amazônia e suas reverberações para o Polo Marajó (NÓBREGA, 2007; NASCIMENTO, 2009; FIGUEIREDO, 1999). São apresentadas as primeiras políticas de turismo no Polo Marajó, com o recorte temporal das décadas entre 1970 a 2017, as quais iniciam com o primeiro Plano de Turismo da Amazônia até a atual Política Nacional de Turismo e o Programa de Regionalização. São apresentados os repasses financeiros dos órgãos oficiais de turismo para o Polo Marajó, em especial atenção para os municípios de Soure e Salvaterra.

Na sétima seção, apresentam-se as possibilidades e os desafios da Rede de Política Pública de Turismo no Polo Marajó, com atenção para os municípios destacados, analisando a participação e a relação dos diferentes agentes inseridos no processo decisório do turismo no Polo Marajó. Apresentam-se também os limites e as possibilidades de articulação dos agentes na instância de governança do município de Soure, com a tentativa de reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure, no ano de 2017.

Por fim, apresentam-se as principais considerações finais obtidas com a realização desta pesquisa, bem como a exposição dos desafios e das perspectivas a serem percorridos com o desenvolvimento do turismo no local.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A região amazônica é repleta de pluralidades, com modos de vida e compreensões singulares de utilização dos recursos naturais; sendo que em cada região apresenta uma amplitude de olhares e de referências. No Marajó, tal fato não é diferente, pois, antes mesmo de ser “conquistada”, já representava uma vasta singularidade cultural e social por diferentes povos que a habitavam. O saber das populações tradicionais existentes na região é apenas um dos exemplos referentes à complexidade que caracteriza a região há milhares de anos. Assim, é essencial que os estudos que a tenham como *locus* de pesquisa sejam delineados a partir de uma visão interdisciplinar, objetivando a realização de pesquisas que interpretem a sua formação socioeconômica, socioambiental e institucional para uma percepção autêntica.

As diversidades social e ambiental devem direcionar a construção de um verdadeiro objeto científico. Para isso, Bourdieu (2011, p. 50) considera necessário o rompimento com as “atitudes socialmente construídas”, ou como Bachelard (1996, p. 25) afirma uma ruptura do “empirismo imediato”, que se apresenta como um obstáculo inicial para a ciência. Esta questão tem sido pontuada nos estudos científicos direcionados para o turismo (BARRETTO, 2006; FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015, 2013; HAMOY et al., 2016; PANOSSO NETTO; NECHAR, 2016), tendo em vista a sua abrangência multi e interdisciplinar, por envolver diferentes áreas do conhecimento na sua concepção epistemológica, além de diferentes atores (inter) ligados no fazer do “turismo”, sejam eles atores do poder público, vistos como estrategicamente importantes para a organização e para o planejamento da atividade; sejam atores da iniciativa privada, os quais representam a prestação de serviços necessária para a atividade; ou sejam os atores locais, responsáveis pela construção histórico-social de um dos principais atrativos que movimenta o turismo – a cultura.

Verifica-se, no entanto, a existência de um certo consenso científico ao tratar o turismo como um objeto exclusivamente economicista, analisando-o sob um único enfoque, isto é, disciplinar, como uma atividade eminentemente econômica, que a partir da sua atuação, são gerados efeitos multiplicadores que atuam desde a oferta de serviço até a geração de emprego e renda. Porém, esse pensamento tem sido recentemente reexaminado, sob a ótica de diferentes disciplinas, as quais tentam aprofundar a sua investigação, relacionando diferentes olhares e interpretações (PINTO; SIMONIAN; MONTEIRO, 2015), considerando que a interdisciplinaridade revela-se como uma “manifestação contemporânea do velho ideal de unidade do conhecimento” (POMBO, 1993, p. 3), cujo objetivo é ampliar a reflexão para além da ciência unidimensional.

A interdisciplinaridade, nos estudos do turismo, tem como pressuposto a construção científica do turismo a partir da interação entre outros conhecimentos que envolvem o fenômeno. Como destaca Barretto (2006), diferentes disciplinas de estudos, como economia, biologia, sociologia, antropologia, geografia, entre outras ciências, tornam-se indispensáveis não somente para o aprofundamento do conhecimento do turismo como principalmente para um retorno prático desses estudos para a sociedade, isto é, são capazes de auxiliar verdadeiramente o planejamento da atividade e conter impactos causados pelo fenômeno.

No âmbito das políticas públicas de turismo, um tema notadamente importante nessa pesquisa, e que recentemente tem sido objeto dos estudos na região Amazônica (NASCIMENTO, 2009, 2015; NÓBREGA, 2012; PINTO, 2016) é considerar os limites e a possibilidade de promover um desenvolvimento pautado nos anseios da participação e da criação de mecanismos democráticos nos processos decisórios que se instauram para as decisões políticas. Para tanto, é salutar entender os diferentes períodos que as políticas públicas de turismo têm se processado na Amazônia e no Estado do Pará. Nessa reflexão, pensar num planejamento adequado para a região tem sido tônica quando se analisam as políticas de turismo, mesmo porque é um instrumento que direciona os processos que vão da sua concepção até a implementação das políticas públicas. Não sendo possível compreendê-las separadamente.

Nesse sentido, é crucial a atuação do Estado, nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), enquanto um ente que define estratégias e que atribui instrumentos legais para a organização da atividade turística e do desenvolvimento local. As exigências do planejamento da atividade e da especial atenção do Estado, conforme Hall (2001), ocorre sobretudo, em decorrência dos efeitos danosos que ela pode causar. Assim, tratar do planejamento do turismo é considerar um contínuo processo de tomada de decisão, que, por sua vez, são decisões políticas.

Como destaca Bourdieu (2011), a construção do objeto de pesquisa necessita apreender a realidade por “ângulo imprevisto”, isto é, no caso dos estudos sobre o turismo no Marajó, as características políticas e econômicas devem ser percebidas em sintonia com os aspectos sociais, culturais e ambientais, devendo ir além da sua aplicabilidade em direção às reflexões teóricas que consigam estabelecer as relações prática e teórica, como evidência Japiassú (1976) e Bourdieu (2011). Sob esse prisma, a pesquisa apresentada destaca a relação de diferentes interpretações, como das ciências políticas, das ciências sociais e econômicas para compreender a dimensão em que se configura a governança do turismo em Soure e Salvaterra no Marajó-PA.

Para esta pesquisa, entender as influências das redes de relações estabelecidas no âmbito das políticas públicas de turismo, bem como a sua repercussão para o processo de governança

nos municípios de Salvaterra e Soure, no Arquipélago do Marajó, necessitou da compreensão da Teoria de Redes Sociais, que se refere a “uma base conceitual imprescindível para a implementação de políticas públicas que superem a racionalidade utilitarista e economicista” (BRANDÃO, 2014, p.30). Essa teoria é útil para a compreensão das políticas, a partir das relações e das realidades sociais que se estabelecem no seu interior, permitindo interpretar os processos participativos e suas contribuições para o fomento do turismo.

A análise de redes tem se efetivado em diferentes áreas do conhecimento, desempenhando um papel crítico da estrutura social desde o campo econômico, político até a compreensão da interação familiar. Compreende-se que a relação/interação entre os atores em uma determinada rede é essencial para entendê-la enquanto processo social (WASSERMAN; FAUST, 1994). Diante das transformações globais, esse processo tem sido apresentado como uma possibilidade de organização social, cada vez mais flexível e adaptável, na qual são compreendidas suas relações como uma rede complexa (CASTELLS, 2005).

Para melhor análise e apreensão desse processo, tem-se como subsídio teórico a análise desenvolvida por Manuel Castells (2005) sobre a Sociedade em rede. Em sua interpretação, as redes se configuram num hiato em que por um lado apresenta-se como uma nova possibilidade de organização social, frente às transformações globais; e, por outro, mostra-se como um desafio que necessita que seus projetos ultrapassem um determinado tamanho e complexidade de organização, diferentemente de estruturas tradicionais que se desenvolvem a partir de princípios mais rígidos (CASTELLS, 2005).

É nesse entendimento que os assuntos a serem abordados nesse trabalho terão sinergia, pois relacionam-se aos mecanismos criados pela sociedade para a obtenção de maior participação nas Políticas Públicas de Turismo, e, portanto, na maior articulação da sociedade em rede.

Conforme Wasserman e Faust (1994), para compreender a análise das redes sociais, deve-se reconhecer que 1) os atores e suas ações agem de forma autônoma e interdependentes em uma rede; 2) as ligações estabelecidas entre os atores são canais de transferência de recursos, materiais ou não, por isso necessariamente, consiste na relação de vários indivíduos; 3) o ambiente estrutural de rede é visto como fornecedor de oportunidades ou restrições. A análise das redes sociais pode se dar sob diferentes aspectos, permitindo a realização de uma análise do conjunto de forma dinâmica e interdisciplinar, pois consegue visualizar diferentes comportamentos (sociais, econômicos, políticos etc.) para o seu entendimento.

Considerando tais aspectos, este estudo constituiu-se numa pesquisa qualitativa, pois “se aprofunda no mundo dos significados, [...] e precisa ser exportada e interpretada, em

primeira instância, pelos próprios pesquisadores” (MINAYO, 2012, p. 22), buscando privilegiar a consciência do sujeito para entender a realidade social a ser estudada, ao estabelecer uma interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados (TRIVIÑOS, 1987; MINAYO, 2012).

A pesquisa qualitativa introduz um novo sentido dos problemas; ela substitui a pesquisa dos fatos e determinantes para a compreensão dos significados. Ela opera, poderíamos dizer, um duplo deslocamento na pesquisa social; isto é, da instituição à comunidade, e do profissional ao usuário (GROULX, 2008, p. 98).

Como afirma Groulx (2008), o deslocamento realizado na pesquisa qualitativa possibilita que análises e conceitos rígidos sejam, frequentemente, reexaminados e substituídos por outros que tenham como compreensão a diversidade e a vida social as quais a pesquisa interage. É, portanto, atento às especificidades de diferentes agentes, um importante instrumento que pode auxiliar estudos realizados na região Amazônica, tendo em vista as suas especificidades.

A pesquisa seguiu diversos momentos que, no final, puderam ser conectados e interpretados. O primeiro momento se constituiu de uma pesquisa exploratória, com a finalidade de reunir as primeiras informações para a construção do objeto de estudo que, “consiste na produção do projeto de pesquisa e de todos os procedimentos necessários para a entrada em campo” (MINAYO, 2012, p. 26), isto é, não se trata de uma pesquisa sem objetivos, mas constitui-se numa definição necessária da pesquisa, na qual são desenvolvidas e modificadas ideias e percepções para melhor compreensão do objeto e posterior aprofundamento.

A pesquisa de campo foi basilar nesse momento, sendo realizadas visitas de campo nos meses de janeiro, maio, julho, agosto de 2017 e nos meses de janeiro e fevereiro de 2018, nos municípios de Soure e Salvaterra, as quais possibilitaram “levantar informações sobre um determinado objeto, delimitando assim o campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto” (SEVERINO, 2016, p. 132), além da obtenção de elementos para a delimitação do problema de pesquisa e conhecer os atores e sua importância na redes de políticas públicas de turismo. Nesse momento, foi possível coletar algumas imagens fotográficas, realizadas pela pesquisadora, as quais puderam caracterizar o *lócus* da pesquisa e registrar os momentos de fluxo de turistas.

Houve a investigação do processo de participação social nas políticas públicas de turismo desenvolvidas no Polo Turístico do Marajó, o que exigiu a realização da pesquisa explicativa que, conforme Severino (2016, p. 132), é “aquele que além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas [...]” interpretando-os e analisando as informações nele apreciada. Assim, o aprofundamento bibliográfico, a análise documental, a

elaboração, a aplicação de entrevistas semiestruturadas e a observação sistemática foram úteis para a compreensão e para o esclarecimento das seguintes perguntas:

1. Quais os agentes que participam das instâncias de governança de turismo em Soure e Salvaterra?
2. Quais possíveis entraves que dificultam a criação e/ou funcionamento das instâncias de governança nos municípios de Soure e Salvaterra?
3. Como se estabelece a participação e a relação dos diferentes agentes inseridos no processo decisório do turismo no Polo Marajó?
4. Quais os limites e as possibilidades da articulação dos agentes na rede de governança?

A pesquisa bibliográfica foi importante para o aprofundamento de teorias primárias e secundárias relacionadas ao tema. Assim, não foram considerados somente os conceitos referentes ao turismo, pois é sabido que “o conhecimento do turismo tem se desenvolvido a partir de uma abordagem de natureza multi e interdisciplinar” (DENCKER, 2007, p. 36). Utilizaram-se diversos materiais como: teses e dissertações da Biblioteca do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e da Biblioteca Central da Universidade Federal do Pará (UFPA). Também foi realizada pesquisa no banco de teses e dissertações no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O levantamento bibliográfico considerou temas relevantes para a pesquisa, como: Turismo na Amazônia; Políticas Públicas de Turismo; Marajó; Planejamento Participativo, Governança e Redes.

A análise documental constituiu-se numa técnica importante para a compreensão das políticas públicas de turismo que vêm sendo implementadas na Região do Marajó. E, conforme Cellard (2008, p. 295), “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”, como também possibilitar maior apreensão dos jogos políticos instrumentalizados nos Planos, Programas e projeto de Turismo para o Marajó. Assim, seguindo a orientação de Cellard (2008), a análise documental:

Em primeiro lugar, ele deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade de seu material. O autor do documento conseguiu responder fielmente aos fatos? Ou ele exprime mais as percepções de uma fração particular da população? Por outro lado, o pesquisador deve compreender adequadamente o sentido da mensagem e contestar-se com o que tiver à mão: fragmentos eventualmente, passagens difíceis de interpretar e repletas de termos

e conceitos que lhes são estranhos e foram redigidos por um desconhecido, etc (CELLARD, 2008, p. 296).

Analisaram-se os seguintes documentos públicos: o Plano Nacional do Turismo (2003 – 2007; 2007 – 2010 e 2013 - 2016) e seu desdobramento no Programa de Regionalização do Turismo; o Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará (2012 – 2020) – Plano Ver-o-Pará e seus desdobramentos em programas e projetos; Atas das reuniões dos Fóruns de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, com recorte temporal de 2014 a 2017, para compreensão da participação do FOREMAR.

Os documentos foram analisados sob a ótica de Bardin (2011) e Bauer (2008), o qual considera a análise de conteúdo um importante instrumento para “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2011, p. 46), isto é, por meio do acesso aos documentos, pôde-se não somente interpretá-los, mas de maneira dedutiva, reconstruir as informações e, a partir das suas inferências, analisar as suas composições.

Esse momento foi fundamental para a apreensão crítica das decisões políticas e sua aproximação dos preceitos da governança e da participação social e, assim, conhecer os agentes que são priorizados (social e economicamente) em tais instrumentos políticos. Dessa forma, as análises dos documentos permitiram não apenas compreender os documentos em si, como também observar a construção argumentativa e entender suas conjecturas político-sociais, realizadas num determinado contexto. A análise de informações disponíveis em *sites* do governo federal, como o Portal da Transparência e o Portal de Convênios (SICONV e SIACOR) permitiu melhor interpretar e confrontar as informações contidas nos documentos.

A partir da realização da construção do conhecimento empírico obtido por meio da pesquisa de campo, realizada no decorrer de 2017 e início de 2018 no município de Soure, pôde-se conhecer os agentes das instâncias de governança de turismo, por meio da participação nas reuniões de reativação do Conselho Municipal de Turismo do município que aconteceram nos meses de março, maio, junho e agosto de 2017. Com o reconhecimento dos agentes inseridos no Conselho, que totalizaram treze representantes do poder público, da Sociedade Civil e da Iniciativa privada, pôde-se analisar a rede de relações estabelecidas entre os agentes a partir da aplicação de um questionário. Este questionário, com uma pergunta para medição das ações realizadas em rede, utilizou as escalas de 0 a 4, que permitiram identificar as relações/ações realizadas (ou não) entre os agentes participantes do Conselho Municipal de Turismo de Soure. A partir das respostas, utilizou-se o *software Netdraw*, que compõe os

softwares ucinet 6 (Software for Social Network Analysis) para o cruzamento das respostas e sua representação em rede.

O uso deste *software* permitiu identificar a Centralidade, conceito da análise de redes que permite compreender a representação e importância de cada agente na rede. Considera-se, nessa análise, que a rede social é uma estrutura ou uma organização social composta de indivíduos que se conectam em "nós" por diferentes motivos, relacionados às questões familiares, amizades ou aos interesses econômicos, políticos, dentre outros. Nesta análise, a centralidade é um conceito que pode ser expresso por várias medidas e uma delas é o grau do ator (*Actor degree*), significando a possibilidade de conexões que um ator tem em uma rede, ou seja, o grau de relações que um agente realiza em uma determinada rede. Assim, quanto mais central o agente estiver, pode significar (dependendo da análise) o grau da sua importância na rede, por existir um maior número de conexões/trocas deste com os outros agentes (WASSERMAN; FAUST, 1994).

No município de Salvaterra, houve dificuldade para levantamento dessas informações, uma vez que não existe instância de governança municipal e não foram registradas reuniões abertas que pudessem identificar os agentes considerados importantes para a tomada de decisão no local. Nesse caso, tentou-se o contato com a Associação dos Comerciantes do Município, considerando-se um canal importante que poderia evidenciar os atores decisivos no direcionamento das políticas de turismo de Salvaterra, porém esta se encontrava desativada.

Assim, para não prejudicar o andamento da pesquisa no município, optou-se por utilizar a técnica de entrevista semiestruturada aplicada aos diferentes agentes que, em vista da sua importância para a atividade turística, poderiam compor a rede de turismo de Salvaterra. Escolheu-se um representante do poder público, na pessoa do Secretário de Cultura, Esporte e Turismo de Salvaterra; um representante da sociedade civil organizada, com a Associação Educativa Rural e Artesanal da Vila de Joanes (AERAJ), indicada pelo representante do Poder público como uma importante associação que tem um envolvimento direto com o turismo no município e no distrito de Joanes. Além disso, para a representação da iniciativa privada, optou-se por escolher dois proprietários de hotéis, os quais já fizeram parte da Associação dos Comerciantes e estão entre os mais antigos hotéis localizados no centro do município.

A coleta de dados se constituiu a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com os diferentes agentes do campo das Políticas Públicas de Turismo no Polo Marajó, nos municípios de Soure e Salvaterra. Trata-se de agentes que detêm uma representação no poder público, como a SETUR e as Secretarias Municipais de Turismo de Soure e Salvaterra; em Instituições das Instâncias de governança, como o FOMENTUR, o FOREMAR e o Conselho

Municipal de Turismo de Soure; além da representação da sociedade civil organizada e da representação da iniciativa privada.

A técnica de observação sistemática foi realizada nas reuniões do FOMENTUR, que ocorreram em 2017, nos meses de março, maio e setembro; na eleição de presidente do FOREMAR, realizada em outubro de 2017; e nas reuniões de reativação do Conselho Municipal de Soure⁵ nos meses de março, maio, junho e agosto de 2017. Essa técnica permitiu identificar, de forma criteriosa, as situações e o comportamento durante as reuniões, como também analisar a participação dos diferentes agentes sociais nas Políticas Públicas de Soure e Salvaterra.

A observação:

Trata-se de uma técnica direta, já que há um contato com informantes. Trata-se, também, de uma observação não-dirigida, na medida em que a observação da realidade continua sendo o objetivo final e, habitualmente, o pesquisador não intervém na situação observada (JACCOUD; MAYER, 2008, p. 255).

O registro das observações foi realizado em diário de campo, para descrição do contexto e também para descrição dos comportamentos nas reuniões. Para tanto, o registro foi realizado por escrito, por gravação (celular) e por imagens fotográficas.

As entrevistas foram do tipo semiestruturada, tendo em vista que esta técnica “permite que as pessoas respondam mais nos seus próprios termos do que as entrevistas padronizadas [...]” (MAY, 2004, p. 148). Considerou-se, para este estudo, a importância das entrevistas com os gestores de turismo do Estado do Pará e dos municípios *lócus* de pesquisa a fim de identificar e analisar a concepção do poder público referente à participação de diferentes agentes na elaboração e implementação de Políticas de Turismo direcionadas para o Polo Marajó, e a concepção de governança, face às mudanças que têm sido direcionadas pela Política Nacional de Turismo.

Foram realizados três grupos de pesquisa para melhor compreensão dos agentes envolvidos: No primeiro grupo, consideraram-se os agentes responsáveis por formular e por implementar as Políticas de Turismo do Estado e dos municípios pesquisados. No segundo grupo, consideraram-se os agentes representantes da instância de governança, como Fóruns e Conselhos de Turismo. Neste, buscou-se identificar a estrutura e a organização de processos participativos e sua importância para os processos decisórios que levam ao desenvolvimento de turismo nos municípios de Soure e Salvaterra. No terceiro grupo, consideraram-se os representantes da sociedade civil organizada (associações) e os empresários locais, dos

⁵ Até o início do ano de 2017 não foi constituído o Conselho Municipal de Turismo de Salvaterra, por isso foi considerado, para essa pesquisa, somente o Conselho Municipal de Turismo de Soure.

referidos municípios, sendo valiosos para identificar como se tem estabelecido processo participativo desses nas políticas de Turismo do Marajó.

No total foram realizadas 12 entrevistas, como demonstra o Quadro 1 que contém a unificação dos agentes dos municípios estudados, sendo cinco com representantes do poder público, dois representantes da SETUR sendo um com atuação direta na elaboração de políticas públicas e o outro representante da Secretaria e do FOMENTUR; dois representantes da Secretaria Municipal de Turismo de Soure, sendo um o secretário e o outro técnico em turismo, que tem participado de diversos momentos políticos decisórios de turismo nos municípios e um representante da Secretaria de turismo de Salvaterra. Além disso, uma entrevista foi realizada com representantes do FOREMAR.

Também foram entrevistados quatro representantes da sociedade civil organizada, considerando a sua importante participação nas decisões políticas de turismo no local e na região: um representante da Associação das Mulheres do Pesqueiro (ASMUPESQ) e Associação dos Usuários das Reserva Extrativistas Marinhas de Soure (ASSUREMAS); um representante da Associação de Turismo do Marajó (ATM); um representante da AERAJ e um representante da Associação dos Municípios do arquipélago do Marajó (AMAM). Dois empresários hoteleiros, representaram a iniciativa privada do município de Salvaterra.

Quadro 1- Agentes entrevistados do Polo Marajó, nos municípios de Soure e Salvaterra

| | |
|----------------------------|--|
| Poder Público | Secretário de Estado de Turismo (SETUR); Diretoria de Políticas públicas do Estado do Pará (DPOT); Secretário Municipal de Turismo de Soure; Turismólogo, servidor da Secretaria municipal de turismo de Soure; Secretário Municipal de Salvaterra. |
| Fóruns e Conselhos | Presidente do Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR); Presidente do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR); Presidente do Conselho Municipal de Turismo de Soure. |
| Sociedade Civil Organizada | Presidente da Associação de Turismo do Marajó (ATM); Presidente da Associação de Mulheres e Moradores da Vila do Pesqueiro em Soure (ASSUREMAS); Presidente da Associação Educativa Rural e Artesanal da Vila de Joanes (AERAJ); Presidente da Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM). |
| Iniciativa Privada | Empresários de hotéis e pousadas de Salvaterra. |

Fonte: Farias (2017).

A análise se constituiu no tratamento e na interpretação crítica dos dados coletados em campo (DENCKER, 2007; MINAYO, 2012), tendo sido utilizada para isso a análise de conteúdo, que é “[...] um método de análise de texto desenvolvido dentro das ciências sociais” (BAUER, 2008, p. 190), com possibilidades de ser utilizada tanto em pesquisas quantitativas, como em pesquisas qualitativas. Como sugere Bauer (2008), trata-se de uma técnica híbrida. Sabendo disso, consideram-se, para esse estudo, os procedimentos de análise para fins de pesquisa social, tendo em vista o objeto da pesquisa.

A análise de Conteúdo nos permite reconstruir indicadores e cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos e compará-los entre comunidades. Em outras palavras, a AC é pesquisa de opinião pública com outros meios (BAUER, 2008, p. 192).

Os procedimentos utilizados na análise de conteúdo visam à decomposição de unidades léxicas de um texto, a partir do seu conteúdo. Conforme Bauer (2008) há duas dimensões do procedimento da análise de conteúdo: a sintática e a semântica. A primeira enfoca “os transmissores de sinais e suas inter-relações” (BAUER, 2008, p. 192), permitindo entender como algo é dito ou escrito. A segunda “dirige seu foco para a relação entre os sinais e seu sentido normal “[...] tem a ver com o que é dito em um texto, os temas e avaliações” (BAUER, 2008, p. 193).

A organização da análise de conteúdo, segundo Bauer (2008), considera as seguintes fases: 1) considerações teóricas e textos, podendo ser aqueles construídos no processo de pesquisa, como transcrições de entrevistas que, possibilitam fornecer subsídios para a solução dos problemas; 2) definição da amostragem que observa a representação e o tamanho da amostra sempre em congruência com o problema de pesquisa, assim, analisam-se textos, como também a apresentação dos dados; 3) codificação e classificação dos materiais escolhidos na amostra constituem-se na interpretação dos materiais definidos na etapa anterior à luz do objetivo da pesquisa; exigindo para isso organização e controle dos dados; e 4) qualidade na análise que, configura-se com a preocupação em dar fidedignidade e validade dos resultados obtidos.

3 TURISMO: UM OLHAR PARA ALÉM DO ECONÔMICO

Os estudos sobre o turismo têm direcionado o seu entendimento para diferentes abordagens teóricas. As viagens ganharam novos sentidos e interpretações; os segmentos do turismo surgiram para suprir as diversas necessidades do ser humano; as empresas modificaram-se, ao passo que as estruturas científicas e tecnológicas tornaram-se ainda mais eficazes; e o desenvolvimento ficou pautado na velocidade de informação e transmissão de conhecimentos. Os locais turísticos se “reinventaram”; a cultura tradicional passou a ser valorizada e comercializada; e a natureza, cada vez mais contemplada. Novas lutas sociais eclodiram da necessidade de ter o direito (re) afirmado e, considerando as novas demandas (ambientais, sociais e econômicas) e o fluxo cada vez maior do turismo no mundo, o Estado tornou-se um fator *sine qua non* na organização e no planejamento do turismo, porém, não mais sozinho. Diferentes setores da cadeia do turismo reforçaram a sua participação, como por exemplo, a sociedade civil, para a tomada de decisão e de condução das estratégias de planejamento.

Foram inúmeros os acontecimentos históricos que impulsionaram a atividade do turismo para a ampliação da sua concepção, até que foi possível considerá-la não somente pelo vetor econômico de desenvolvimento, mas pôde-se compreendê-la a partir de múltiplos aspectos e ciências (social, política, econômica). Tal diversidade conceitual foi obtida a partir da relação de diferentes perspectivas do conhecimento, como a “multidisciplinar” e “interdisciplinar”.

Deste modo, a construção desta seção de discussão teórica, considera, para a análise e interpretação do turismo, as diferentes abordagens conceituais que têm direcionado os instrumentos de decisões políticas do turismo. Para tanto dividiu-se em duas subseções: na primeira, são apresentadas as importâncias que caracterizam o turismo, enquanto uma atividade econômica, destacando alguns fatores históricos, significativos para a atual percepção dos instrumentos das políticas públicas, como o planejamento; na segunda, é apresentada uma sucinta percepção teórica sobre o turismo, enquanto objeto de estudo. Destacam-se, algumas considerações sobre as dificuldades e as possibilidades do turismo, bem como a sua fundamental importância para novas possibilidades de desenvolvê-lo.

3.1 Aspectos gerais sobre o turismo

O turismo é “uma forma de viagem exclusiva da modernidade e pilar da pós-modernidade” (FIGUEIREDO; RUSCHMANN, 2004, p. 15), caracterizado por ser uma atividade complexa, que envolve diferentes fatores, como: o turista, que realiza viagens por diferentes motivos (lazer, negócios, eventos, saúde etc.) a lugares habitualmente distintos e consome os bens e os serviços oferecidos pelo lugar; a oferta de produtos e serviços para gerar maior atratividade dos visitantes, necessitando, para isso, de um planejamento próprio que tenha em vista questões ambientais, sociais, econômicas e políticas; o ambiente nacional e internacional, visto que a atividade insere-se em um contexto global, necessitando de maior articulação, seja no que se refere aos aspectos relacionados aos transportes, os quais possibilitam maior mobilidade nacional e internacional; e às questões que transcorrem em um ambiente político para facilidade ou não desse fluxo.

O turismo é considerado complexo não somente pela quantidade de fatores que se interligam, como também pelos diferentes setores econômicos que se desenvolvem, num efeito multiplicador, estando responsável por movimentar o emprego e a renda, a arrecadação de tributos e a circulação de empresas envolvidas para oferta de serviços e bens de consumo, como alimentos, transportes, hospedagem, atividade de lazer e entretenimento (SANCHO; OMT, 2001). O estímulo provocado pelo turismo à economia local interfere, decisivamente, no cotidiano da população, nos espaços consumidos e nas tomadas de decisões.

Em relação à questão eminentemente econômica, estatísticas mais recentes apresentadas pela Organização Mundial do Turismo (OMT), em 2017, demonstram a evolução do turismo no mundo, a partir dos dados referentes aos números de chegadas de turistas e dados colhidos no ano anterior, em 2016. O número de turistas com destino às Américas teve um crescimento de 6,9 milhões e, relacionando aos outros continentes, está entre os três continentes mais procurados, com 16,1%, ficando em primeiro lugar o continente Europeu, com 49,9 % e, em segundo lugar, o continente Asiático e do Pacífico com 24,8%. Conforme pesquisa de demanda, o ano 2017 apresentou-se como o oitavo ano consecutivo de crescimento contínuo do turismo internacional (BRASIL, 2017a).

No Estado do Pará, a chegada de visitantes internacionais teve um aumento entre os anos de 2015 (20.708) e 2016 (38.238), cujo principal acesso foi por vias aéreas, com crescimento de 19.932 visitantes em 2015, passando para 36.386 visitantes em 2016, conforme os dados apresentados pelo anuário estatístico de 2017 (BRASIL, 2017a). Houve, no entanto, a retração de visitantes nacionais, que ocupam a grande parcela do turismo receptivo do Estado

do Pará, com a diminuição das receitas em 6%, enquanto que a receita gerada por visitantes internacionais aumentou em 7% (PARÁ, 2017). Segundo os dados apresentados pela SETUR e pesquisas realizadas pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), em 2017 a retração dos visitantes nacionais no Estado do Pará aconteceu em decorrência do período econômico e político que o país vivenciou.

Em relação aos Polos Turísticos do Pará, os dados da pesquisa realizada pela FAPESPA puderam evidenciar que, em 2016, todos registraram retração no quantitativo de turistas, sendo o Polo Xingu com a maior variação negativa (-49,46%), em segundo, o Polo Araguaia-Tocantins (-20%) e Polo Belém (-2,74%). Com relação ao fluxo de turistas apresentados nos seis polos entre 2015 e 2016, destacam-se: em primeiro, o Polo Belém, com a concentração de 61,37% do número de turistas do estado; em segundo, o Polo Tapajós com 18% do total do estado, ou mais de 185 mil visitantes registrados em 2016; em terceiro, o Polo Amazônia-Atlântica com 7% registrando, em 2016, mais de 72 mil turistas; em quarto, o Polo Marajó representando 6,21, cerca de 64 mil turistas visitaram o Polo em 2016; em quinto, o Polo Araguaia-Tocantins com 5%, com mais de 53 mil turista e em sexto o Polo Xingu, com 2% de turista, isto é mais de 22 mil no ano de 2016 (PARÁ, 2017). Os dados foram apresentados de forma descritiva pelos órgãos do estado do Pará, não sendo analisados de modo que permitisse compreender os fatores que levaram a oscilação do fluxo e das receitas ocasionada pela atividade entre os períodos de 2015 e 2017.

A expansão do turismo no mundo deve-se, sobretudo, ao aumento da informação e da comunicação, que marcam o período técnico-científico-informacional. Tornou-se uma das atividades mais importantes para a economia por compor diferentes setores, como a indústria (setor secundário) e a agricultura (setor primário), para desenvolver-se e satisfazer àquele que o impulsiona – o turista (TOMAZZONI, 2009), isto é, incorpora uma cadeia de produtos e serviços de diferentes setores que impulsionam a economia, como setores de alimento e bebida; transporte, infraestrutura e construção, entre outros.

Para melhor compreensão das mudanças ocorridas nessa atividade, Nóbrega (2012, p. 41) sugere a interligação de alguns acontecimentos históricos, fundamentais para o turismo, como as iniciais contribuições das excursões organizadas por Thomas Cook ocorridas em meados do século XIX, os avanços científico-tecnológicos e as mudanças sociais intensificadas pela Revolução Industrial, os quais foram fatores essenciais que contribuíram para as primeiras viagens turísticas até o atual momento (Quadro 2):

Quadro 2 - Relação entre fatos históricos mundiais e o desenvolvimento da atividade turística

| FATOS HISTÓRICOS | DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA |
|---|---|
| Revoluções Industriais (1ª e 2ª) – Meados do século XVIII até o final do século XIX | 1º Excursão organizada por Thomas Cook, em 1841 para participação em Congresso no Reino Unido. Avanços nos meios de comunicação e de transporte. Nesse momento, o turismo gera poucos impactos sobre o meio, dadas as limitações das instalações construídas. |
| Revolução técnico-científica (Início do século XX) | Modificação e degradação rápida, correspondente ao turismo de massa e ocorre a partir dos anos 1950, com apogeu entre 1970 e 1980. A demanda aumenta, há a saturação de locais turísticos, a urbanização de áreas rurais e litorâneas. |
| Revolução ambiental (início da década de 1990) | Fase na qual o turismo passa a considerar os problemas do meio ambiente. Considera-se para esta pesquisa meados 1980, com ocorrência maior do chamado Ecoturismo ou turismo Ecológico. Trata-se de uma renovação do turismo e revalorização do meio ambiente |

Fonte: Nobrega (2007).

Para Figueiredo e Ruschmann (2004) dois fatores foram essenciais para a evolução da viagem: 1) o surgimento de grandes indústrias e infraestruturas (estradas de ferro, do barco a vapor e do telégrafo), que evidenciavam as transformações ocorridas no campo científico e tecnológico; e 2) a alteração da relação tempo de trabalho e tempo livre, que reafirmaram as novas configurações de “produção capitalistas em que os trabalhadores são remunerados pelo trabalho despendido na produção de mercadorias” (FIGUEIREDO; RUSCHMANN, 2004, p. 168), incentivando o turismo de massa, caracterizado pelo intenso número de deslocamento de pessoas para os mesmos lugares e na mesma época do ano (RUSCHMANN, 2010).

Em consequência do aumento do fluxo de turistas no mundo, houve um significativo crescimento do número de empresas e equipamentos para suprir as necessidades básicas do turista e do local visitado.

O turismo está cada vez mais se diversificando, em função do mercado e das exigências da sociedade contemporânea. Novos “produtos” turísticos têm sido lançados no mercado de forma a atrair cada vez mais consumidores; novos lugares são “descobertos” a fim de atrair novos mercados (QUARESMA, 2003, p. 103).

Além da diversificação econômica, constataram-se inúmeros fatores negativos, como a mudança dos espaços naturais (utilização massiva do solo, devastação das florestas, contaminações de rios, oceanos e lagos) e dos aspectos sociais, sobretudo das comunidades receptoras. Porém, cabe destacar que a atividade turística não foi o único fator que resultou nos impactos ambientais e sociais provocados na modernidade. A aceleração da economia e a incorporação de novas indústrias para a produção de bens e serviços, cada vez mais consumidos, tiveram a sua contribuição.

Como consequência dos discursos ambientais, em função do esgotamento dos recursos naturais, o Desenvolvimento Sustentável passou a direcionar as atividades econômicas,

sobretudo a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em Estocolmo (1972), quando se discutiram os limites do crescimento econômico e a utilização sustentável dos recursos naturais. Uma nova percepção de turismo passou a ser difundida. Buscou-se um equilíbrio sustentável entre o ser humano e o meio ambiente, a partir da valorização do ambiente, da cultura das comunidades locais e dos turistas. Tal concepção se configura nos paradigmas da sustentabilidade e do ecoturismo (QUARESMA, 2003) e tem mobilizado a opinião pública e o Estado, o qual cria medidas (legislação e regulamentações) para a proteção ambiental e organização da atividade como um todo.

A noção de desenvolvimento sustentável trouxe consigo inúmeros debates que, por um lado, têm sido utilizados como uma forma possível de coibir a produção desenfreada da sociedade moderna, destacando a importância da responsabilidade com o meio natural e social, no qual a participação e a ampliação de canais sociais ganham notoriedade. Por outro, apresenta-se como uma forma para dar continuidade ao processo produtivo desenvolvimentista, com concepções reestruturadas de desenvolvimento (MOURA, CASTRO, 2012).

De todo modo, as premissas de desenvolvimento sustentável passaram a influenciar as políticas públicas dos diferentes setores econômico-sociais, entre os quais o turismo, centrado principalmente nos recursos naturais (PINTO, 2016). Conforme a Organização Mundial de Turismo (OMT, 2002), a atividade turística é uma forte aliada no desafio da sustentabilidade, mostrando-se capaz de compatibilizar o crescimento econômico com as perspectivas de desenvolvimento sustentável. Desde o final da década de 1980, surgiu uma nova demanda de turismo que busca um tipo alternativo/sustentável ao então predominante turismo de “sol e praia” (DIAS, 2003, p. 16), o qual se caracteriza pelo intenso fluxo de pessoas.

Esse “novo” turismo tem recebido diferentes denominações: “alternativo”, “responsável”, “ecológico” e “Sustentável” ou “Ecoturismo”, que, apesar dos vários termos, tem uma única preocupação: compatibilizar a dinâmica econômica produzida pela atividade, de forma ética e responsável com o meio ambiente e a sociedade. Pinto (2016) ressalta que as políticas públicas de turismo incorporaram os preceitos da sustentabilidade na atividade turística no segmento de ecoturismo e, posteriormente, foram inseridos para os demais segmentos.

Como consequência das pressões mundiais, no que se refere ao desenvolvimento sustentável, ao aumento do número de turistas e às oscilações (políticas e econômicas) que ocorrem no setor turístico, o planejamento tornou-se elementar, seja para organizar e preparar o setor, tendo em vista o seu efeito multiplicador, “que implica no aumento das entradas que o turismo gera e, por sua vez, o aumento na renda de uma região ou país” (OMT, 2001, p. 10),

seja para conter fatores negativos, que podem ser gerados no desequilíbrio da atividade, como os impactos ambientais e socioculturais.

A importância do planejamento turístico no local direcionou a atenção da comunidade científica (RUSCHMANN, 2010; HALL, 2001) e do poder público, constituindo-se em um dos fatores para o desenvolvimento sustentável da atividade. Conforme Hall (2001), estes devem ser vistos sob o contexto político, para que seja possível compreender os problemas inerentes às estruturas e aos processos do planejamento.

Por esse motivo, o planejamento do turismo, exige planos em longo prazo e projetos estratégicos (BENI, 2006b), os quais carecem de uma apreensão densa da realidade local, não só para atrair os visitantes, mas, principalmente, para satisfazer as necessidades básicas dos seus moradores e evitar efeitos danosos. Também envolve um encadeamento entre os agentes públicos, os privados e a sociedade civil, a fim de que façam prevalecer a ideia de desenvolvimento sustentável no local.

Compreende-se que o planejamento do turismo:

[...] ocorre de várias maneiras (desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, organização, recurso humano, divulgação e *marketing*); estruturas (outro governos, organizações quase governamentais e não governamentais); escalas (internacional, transnacional, nacionais regionais, locais e setoriais) e em diferentes escalas de tempo (para desenvolvimento, implementação, avaliação e realização satisfatória dos objetos de planejamento). Além disso, é raro o planejamento ser dedicado exclusivamente ao turismo *per se* [...] (HALL, 2001, p. 31).

Hall (2001), Farias e Figueiredo (2014) evidenciam que o planejamento do turismo deve ser realizado em sinergia e comprometimento entre todos os que estão envolvidos com a atividade turística no local. Embora se reconheça o papel fundamental do setor privado, por interferir nos fatores de oferta e demanda da atividade, sabe-se no entanto, que o mercado não pode atuar de maneira isolada, devendo compreender o papel do Estado e, principalmente, da população local que, em última instância é o que mais se aproxima das experiências vivenciadas pelo turista, devendo para tanto exprimir a sua opinião e participar das decisões que afetam o seu cotidiano habitual. O Estado é fundamental nessa perspectiva, pois, o planejamento envolve um contínuo processo de tomada de decisões dinâmicas e contínuas (DIAS, 2003).

E, como assinala Beni (2006):

A intervenção pública, por definição, é uma ação planejada, que envolve desde a identificação do problema até a avaliação dessa intervenção, seja por meio de um plano, programa ou projeto, cujo propósito é a mudança da qualidade de vida dos beneficiários, objeto da intervenção (BENI, 2006a, p. 134).

O planejamento visa orientar o futuro, a partir do processo permanente e metódico de elaboração de sua abrangência, partindo do pressuposto que existem diferentes alternativas para sua consolidação. Em vista disso, Dias (2003) afirma que se analisa o espaço físico, período de duração e extensão do plano, isto é, o planejamento configura-se numa relação *sine qua non* com a política, considerando que está pautado em escolhas de alternativas e tomadas de decisões articuladas no jogo político.

[...] é um tipo de tomada de decisões e elaboração políticas; ele lida, entretanto, com um conjunto de decisões interdependentes ou sistematicamente relacionadas e não com decisões individual. Planejar é, portanto, apenas uma parte de um processo global de “planejamento-decisão-ação” (HALL, 2001, p. 24).

O Estado, enquanto uma instituição soberana, define seus objetivos, formula e programa suas políticas públicas, que interferem diretamente na qualidade de vida da população. Essa interferência política perpassa pelo processo de planejamento. Ao considerar o planejamento de uma atividade econômica como o turismo, seus objetivos e motivações devem ser pautados para além dos aspectos eminentemente econômicos, visando conciliar os diferentes interesses que o cercam.

Pode-se entender que o planejamento é:

[...] uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos. Ele tem por objetivo o provisão de facilidades e serviços para que uma comunidade atenda seus desejos e necessidades [...] (RUSCHMANN, 2010, p. 81).

Por essa interação e complexidade, a formulação das políticas públicas deve direcionar suas ações de turismo para um “[...] conjunto de propostas de intervenções multissetoriais integradas, buscando dar ao cidadão uma atenção global” (GASTAL; MOESCH, 2007, p. 41), isto é, o planejamento do turismo não deve só “capitalizar” as riquezas naturais e sociais existentes em um local, acrescentando mais opções às escolhas dos turistas, mas deve compreender a complexidade dessa natureza e da cultura local, bem como a percepção da população visitada.

O planejamento e as políticas públicas são condutores da democratização do bem público e, para que isto se efetive, os grupos organizados e os movimentos sociais são elementos importantes para fiscalizar e controlar o processo de tomada de decisão dos agentes políticos envolvidos.

Quando se trata de planejar ações derivadas de qualquer agrupamento humano, deve-se compreender toda a complexidade dessa abordagem, e aceitar que o planejamento (aqui compreendido como ação governamental) deve corresponder às expectativas da sociedade como um todo. E, para ser eficaz, o planejamento deve ser um processo

dinâmico e permanente que incorpore, o mais próximo possível, a complexidade realidade que pretende organizar (DIAS, 2003, p. 88).

Cronologicamente, o marco das ações públicas de desenvolvimento turístico no Brasil se dá com a criação do Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR) em 1966, que desde, então, grandes projetos de intervenção para o turismo direcionaram o desenvolvimento da atividade no país. Os planos nacionais de turismo também começam a ser idealizados e implementados. Diferentes contextos impulsionaram as políticas de turismo para questões que demandavam maior sensibilidade no seu planejamento. Essa evolução política tornava-se cada vez maior, por se tratar de uma atividade complexa e multidisciplinar e foi, em grande parte, orientada pelos estudos científicos dessa atividade.

3.2 Implicações críticas do Turismo

Por sua abordagem ampla, para entender o fenômeno turístico, muitas vertentes de interpretações têm norteado as pesquisas que vão desde abordagens primordialmente econômicas, avaliando este fenômeno a partir do volume gerado no mercado (com serviços e negócios), até abordagens de estímulo do desenvolvimento regional; abordagens antropológicas, sociológicas e mesmo psicossociais, as quais visam compreender esse fenômeno em um aspecto holístico, no qual, os entrelaces sociais (econômica, política, de organização social, simbólica etc.) gerados possam ser observados; as abordagens geográficas que têm o espaço e as áreas de interesses para o turismo um objeto de estudo e entre outras áreas, que se apropriam ou deixam ser apropriadas para entender os fatores inter relacionados com o turismo.

O desenvolvimento dessa atividade dinâmica, com implicações socioeconômicas, socioculturais e sobre o meio físico, possui seu eixo nos encontros entre clientes, ou turistas, e os atores da área de destino (agentes prestadores de serviços, população residente e outros turistas), envolvendo e inter-relacionando as motivações e experiências dos turistas, as expectativas e os ajustes feitos pelos residentes da área receptora e os papéis desempenhado pelas numerosas agências e instituições que intercedem entre eles (SANTANA, 2009, p. 55).

Por envolver diferentes fatores (econômicos, sociais, políticos etc.) e atores, o turismo não pode ser interpretado sob um único enfoque, mas requer uma abordagem diversificada que considere a sua conexão com inúmeras áreas de produção do conhecimento. Para Tomazzoni (2009, p. 15), “o desafio é apresentar estratégias, elaborar métodos para tornar efetiva a aplicabilidade do conhecimento teórico do turismo em benefício da sociedade”. Nesse aspecto, os novos paradigmas dos estudos do turismo, direcionam para uma compreensão multi e

interdisciplinar, essencial para o entendimento crítico e para melhor organização e planejamento local (BARRETTO, 2006; FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015; AZEVEDO et al., 2013; HAMOY, et al., 2016).

Dessa forma, se instaura uma certa maneira de estudar/ compreender o turismo, em um *mix* de abordagens multidisciplinar e interdisciplinar que aponta todas as nuances do fenômeno já transformado em atividade de mercado, e portanto, todas as abordagens dos estudos versam sobre uma quantidade enorme de saberes organizados para, principalmente, sua organização e seu planejamento, na gestão turística *stricto sensu*, na gestão relacionada às políticas públicas e portanto na relação conceitual e operacional entre o mercado e o aspectos institucionais (estatísticas, políticas públicas, fluxos, transportes, núcleos receptores, núcleos emissores, etc.) (AZEVEDO et al., 2013, p. 13).

A tônica desses estudos é entender como o turismo impulsiona o mercado e como se (inter) relaciona com os aspectos institucionais, com as práticas sociais, culturais e de produção do espaço. A necessidade de entender o turismo para além dos aspectos econômicos requer um esforço teórico que identifique a sua abrangência e, ao mesmo tempo, a sua (inter) conexão, enquanto práticas social e econômica. O efeito multiplicador produzido pela atividade o faz identificá-lo enquanto um fenômeno, capaz de se relacionar “[...] com quase todo mundo, mesmo que a atividade seja realizada ainda por 3,5% da população mundial [...]”. É importante, deste modo, entendê-lo enquanto um fenômeno social que “[...] se apoia obviamente em conceitos e categorias que dão forma a essa experiência, assim, é possível operar ideias oriundas dos conceitos de viagens, deslocamentos, errâncias, motivações da viagem, mobilidades humanas [...]” (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015, p. 12).

Isto reforça importante atuação do Estado para o planejamento da atividade turística, como a criação e/ou manutenção de infraestrutura necessária para o recebimento de turistas, instrumentos legais que orientem o seu desenvolvimento, direcionando para o uso do solo e dos recursos (atrativos turísticos), divulgação e *marketing*. Nota-se que são poucos os municípios brasileiros que conseguem compreender a atividade como um importante instrumento capaz de, não somente atender as expectativas econômicas, mas, sobretudo, às expectativas das comunidades receptoras. Para Hall (2001), a preocupação e a regulamentação do mercado é um fator essencial que mobiliza o poder público para direcionar sua atenção ao turismo, seja nas imperfeições produzidas pelo mercado e reverberadas para a sociedade ou para a organização da atividade, considerando o envolvimento dos setores público, privado e sociedade civil.

Entende-se que, embora seja capaz de provocar um extenso número de fatores positivos, o turismo também é capaz de gerar sérios danos que podem ser em múltiplos aspectos, sociais e ambientais. Deste modo, sua interpretação não deve ser reduzida a qualquer desenvolvimento,

mas deve estar calcada na proteção e na valorização das produções sociais, bem como no envolvimento dos moradores para participar do planejamento do turismo. Sobre isso, Jafari (1994, 2005) discorre em cinco plataformas que elencam a evolução cronológica do conhecimento em turismo e sua complexidade:

- 1 A plataforma de defesa: refere-se à interação econômica provocada pelo turismo aos diferentes setores econômicos envolvidos com a atividade. Ressalta os aspectos positivos que o turismo possibilita para as regiões e países, como a possibilidade de preservação natural e cultural, eminentemente vinculadas aos discursos de desenvolvimento;
- 2 A plataforma de advertência, que foram elaboradas, com base nos resultados negativos causados pela atividade. Neste momento, começa a ser evidenciada a necessidade de estudos mais criteriosos sobre o turismo, preocupados em solucionar e/ou conter os impactos por ele causados, como a má distribuição dos benefícios econômicos, concentração de lucros nas empresas e grandes corporações; impactos ambientais; mudanças sociais e culturais etc;
- 3 A plataforma de adaptação se dá como consequência da postura crítica e reflexiva dos estudos sobre o turismo e propõe alternativas de desenvolvimento, novas opções e experiências de viagens, nova postura do setor, do Estado com os aspectos sociais, culturais e ambientais. “[...] *esas modalidades giran en torno a las comunidades, emplean recursos locales, son relativamente sencillas de gestionar, no son destructivas, benefician a turista y anfitriones por igual e incluso mejoran la comunicación*” (JAFARI, 2005, p. 43). Uma das alternativas que surgiram nesse contexto foi o ecoturismo, o qual propõe maior responsabilidade das empresas e do Estado no planejar, e reforça a inserção das redes de atores relacionados com a atividade, sobretudo a comunidade receptora;
- 4 Plataforma do conhecimento surge na década de 1990 e sugere um esforço teórico e científico na formulação do conhecimento do turismo. Propõe o estudo da própria estrutura do turismo relacionando-o a outras disciplinas em um aspecto multidisciplinar, [...] *examina sus funciones a escala personal, grupal, empresarial, gubernamental y sistémica; identifica los factores que influyen y son influidos por el turismo* [...] (JAFARI, 2005, p. 43);
- 5 Plataforma do Interesse público surge em consequência dos acontecimentos mundiais, como o ataque de 11 de setembro nos Estados Unidos, que teve um forte

impacto na atividade turística e mobilizou governos e instituições internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e OMT em busca de um trabalho articulado do setor público, a fim de se evitarem incidentes indesejáveis que ganham proporções mundiais, como o turismo sexual.

A necessidade de interpretação do turismo no âmbito científico ganhou destaque em decorrência dos problemas advindos do seu crescimento no mundo. Para Panosso Netto e Nechar (2016), a investigação do turismo em uma abordagem crítica tem relevância não somente para validar a produção do conhecimento, mas para entendê-la enquanto *práxis* cotidiana, que se instaura sob múltiplas dimensões, sociais, culturais, política e econômicas, e a intervenção de diferentes atores.

Para tanto, são apresentadas algumas propostas para a perspectiva do turismo como: 1) o aprofundamento crítico do turismo, numa determinada contextualização social e transversalidade disciplinar; 2) o reconhecimento de diferentes lógicas na sua dinâmica, como questões democráticas, humanas, sustentáveis e éticas; 3) a capacidade política de uma sociedade para a manutenção do equilíbrio socioeconômico e a inserção de atores sociais menos protegidos nesse processo; e 4) o fortalecimento de pensamentos críticos e transformadores no turismo (PANOSSO NETTO; NECHAR, 2016).

Como afirmam Figueiredo e Nóbrega (2015), a observação do turismo, enquanto fenômeno social e campo científico, foi pautada, *a priori*, a partir da relação econômica e administrativa, isto é, a partir da visão de oferta de serviços, demanda e atrativos turísticos. Esses aspectos iniciais foram incrementados à compreensão de efeito multiplicador, ganhando novas interpretações na relação teórico-prática do turismo. Assim, os autores compreendem o turismo enquanto um “campo turístico”, que remete à percepção do fenômeno relacionado às redes de relações e sistemas que envolvem as múltiplas relações, posições, funções e estruturas estabelecidas em seu interior, em que diferentes interesses e disputas entram em jogo.

Para Figueiredo e Nóbrega (2015), constituem-se agentes do campo turístico os turistas e as comunidades receptoras que “São dinamizados pelas empresas hoteleiras, por transportadoras e operadores, pelas instâncias governamentais, pelas associações da sociedade civil e por organizações não governamentais” (FIGUEIREDO, NÓBREGA, 2015, p. 14). O entendimento do campo turístico se insere no âmago da relação desenvolvimento, política e deslocamento, compreendendo-a em um aspecto complexo de relações e interesses.

Essa discussão reitera a abrangência das estruturas sociais presentes no “fazer turismo”, reconhecendo os múltiplos interesses que a envolvem, como o turista em conhecer novos lugares, o esforço político para atrair os visitantes, os interesses econômicos das empresas que fomentam a atividade e os anseios socioeconômicos das comunidades locais. No bojo dessa discussão, é mister elucidar as reais diferenças às quais estão submetidos, compreendendo a estrutura de distribuição do poder “de acordo com os lugares e momentos” que se investiga (BOURDIEU, 1996, p. 50). A discussão do campo turístico permite entender as diferentes posições em que os agentes se encontram, bem como a validade da tomada de decisão.

A necessidade de reformulação da ciência social aplicada, na qual o estudo do turismo se insere, dirige-se para emergência da pós-modernidade em interpretar a sociedade diante das transformações em nível global, seja em aspectos relacionados aos costumes, valores, que surgem em várias dimensões – sociais, econômicas, políticas e ambientais - ou no que se refere às inovações tecnológicas que transcorrem no campo da comunicação, (re) configurando novas redes de interação social (CASTELLS, 2005; CASTRO, 2015). Sob esse prisma, Cohen (2005) observa que os estudos do turismo devem se adaptar às condições pós-modernas, as quais caracterizam-se:

[...] a menudo por la ruptura de las «grandes narraciones dominantes» que han servido en el pasado como fundaciones de las visiones comprensivas del mundo, bien de aquellas de las grandes religiones del mundo, del racionalismo y «cientificismo» moderno, de la priorización de las interpretaciones científicas sobre las religiosas u otras interpretaciones del mundo. Niega la unicidad de la verdad y admite la existencia de múltiples versiones o verdades en la interpretación de los fenómenos (COHEN, 2005, p. 14).

O estudo sobre o turismo orienta-se para a ruptura de produções de conhecimento restritos à investigá-lo, somente, enquanto um propulsor do mercado/ desenvolvimento econômico. Como se observa, o debate sobre as perspectivas do turismo é extenso, carecendo, não somente de uma nova intitulação, mas, sobretudo do reconhecimento contínuo de novas interpretações e rupturas, que dinamize suas interpretações, reconhecendo que, em cada lugar, existem especificidades, que auxiliam a apreensão dos aspectos políticos, sociais e econômico nos quais o campo turístico se insere.

Compreender o turismo interligado às decisões políticas requer um esforço teórico que elucidie as redes em que se insere, o contexto político e social em que as decisões são tomadas, os agentes que se articulam e, por consequência, as ações políticas (ou não) que são desenvolvidas para o turismo. O planejamento, nesse sentido, é entendido como uma ação política (que como será vista na seção a seguir, trata-se de um exercício de poder), que

estabelece um conjunto processo, de modo intenso ou não, que afeta um conjunto de pessoas, “[...] que são, em última instância, o objeto do planejamento” (DIAS, 2003, p. 93).

É nesse enfoque que muitas pesquisas sobre turismo e política pública (FIGUEIREDO, 1999; BAHIA; FIGUEIREDO, 2013; NASCIMENTO, 2009; 2015; NÓBREGA, 2007; 2012; CRUZ, 2010; QUARESMA, 2003; PINTO, 2016) têm se direcionado para a região Amazônica, apontando em suas análises que o turismo na região a despeito de todo processo de transformação do espaço urbano, deve compreender a complexidade da região e, principalmente, deve se desenvolver correspondendo às expectativas da sociedade que o envolve. Sob esse prisma, a participação social apresenta-se como um importante moderador para a realização da atividade e tem sido firmada em um ambiente democrático, que evidencia a atuação de diferentes atores sociais na esfera pública.

[...] a esperança de diferentes atores sociais atuantes no setor turístico de beneficiar-se a partir da implementação de políticas de turismo tornou-se recorrente, pois a prática da criação de políticas gerenciadas pelas organizações competentes não tem atendido o anseio de grande parte da população, principalmente quando se trata de ações concretas efetivadas em curto prazo (AZEVEDO et al., 2013, p. 25).

Para atender aos anseios sociais, as políticas de turismo direcionadas para maior participação foram sendo traçadas, em âmbito nacional, desencadeando um esforço crescente para a descentralização das ações políticas de turismo, marcada pela participação das regiões, estados e municípios na elaboração de políticas e, por conseguinte, no planejamento da atividade. Figueiredo e Nóbrega (2015, p. 16), ressaltam que entre as recorrentes investigações, de cunho mais crítico, que têm sido direcionadas para compreender a relação turismo e desenvolvimento, a participação apresenta-se como um importante objeto para entender “[...] a organização da arena pública, do campo social que entram em campo os agentes de disputa e a quem interessa certos projetos de turismo e como deve estar circunscrito ao controle social [...]”. Nesse ponto, para apreensão do objeto do proposto estudo, faz-se necessário elucidar quais os enlaces e perspectivas das políticas públicas, como a participação e a governança.

4 PERSPECTIVAS TEÓRICAS: Políticas Públicas; Participação e Governança

Na presente seção, apresentam-se as concepções de políticas públicas, compreendendo-as a partir de suas múltiplas interferências e relações que são estabelecidas entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade civil organizada, cada um com seu papel e desdobramento.

A compreensão das políticas públicas revela-se basilar para a construção do arcabouço teórico que direciona essa pesquisa. A temática tem sido (re) examinada cientificamente por diferentes correntes teóricas para analisar o Estado, enquanto produtor de políticas públicas, e sua importância para impulsionar o desenvolvimento e inclusão da população na ação do governo (SOUZA, 2006). A interferência das políticas públicas desdobra-se em diferentes assuntos, sejam eles: econômicos, sociais, educacionais e outros.

Mas, para este estudo, tomam-se como enfoque os pressupostos contemporâneos que têm sido debatidos sobre as políticas públicas. Nesses, os estudos concentram-se na interferência e na participação de diferentes agentes sociais no processo de tomada de decisão, seja na elaboração de agendas ou na implementação de políticas públicas. Sua estrutura revela a base da concepção de cidadania, democracia e governança, temas que coadunam com políticas públicas responsivas e que trouxeram novas concepções teórico-institucionais para a estrutura de interação entre os atores. Como assegura Schneider (2005), tais instituições são centradas em atores e em arranjos institucionais que transcendem o conceito tradicional de condução do Estado e, portanto, de tomada de decisão, como também remetem a novas formas de condução social.

Assim, três subseções serão apresentadas, as quais constituirão: 1) de uma compreensão do Estado e sua inter-relação com instituições, processos econômicos, instituições e do jogo de interesse que envolve as decisões políticas; 2) a participação, reconhecida enquanto um dos princípios da cidadania e do processo de democratização, o qual possibilita que os atores exerçam controle, participem e cobrem do governo. Embora estejam separados, observa-se que os temas coadunam para a interpretação dos novos instrumentos de regulação e condução das políticas públicas pela sociedade; e 3) a governança, enquanto um novo processo de condução do governo.

4.1 Políticas Públicas e seus reflexos para a sociedade

Fala-se sobre a importância das políticas públicas para a saúde, segurança, educação, cultura, esporte, turismo, entre tantos outros setores que são delimitados e tratados por elas.

Mas antes de abordar especificamente sobre as políticas públicas, torna-se importante compreender a política, enquanto uma categoria de análise.

Weber (1967) questionava-se sobre a política, do ponto de vista sociológico, assim como a compreensão do Estado moderno, propulsor das políticas. Para o autor, o Estado fundamentava-se pela existência necessária do uso da força física em determinado território. A característica do Estado Moderno conceituava a própria essência da política, como sendo “a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estado ou entre grupos dentro do Estado” (WEBER, 1967, p. 98). A utilização da força e da violência no processo político e na própria existência e funcionamento das instituições relacionam-na com os interesses na distribuição, manutenção ou transferência de poder.

O Estado racional, apresentado por Weber, direcionava-se para um funcionalismo burocrático (formalismo de emprego, áreas bem definidas de jurisdição, estrutura hierárquica etc.), de tal maneira que comparava-se com uma Empresa, na busca dos melhores resultados possíveis e, por esse modo, orientavam a política (BIANCHI, 2014). Assim, a dominação legítima, fundamentava-se pela consolidação de leis racionais e o monopólio legítimo exercido por um quadro administrativo burocrático. “Trata-se, portanto, de uma concepção na qual a política se encontra assentada no domínio das leis e não dos homens, e na qual a autoridade para ser legítima, deveria ser legal, ou seja, deveria estar amparada na lei (BIANCHI, 2014, p. 102).

Ao analisar os aspectos históricos e econômicos que o Brasil vivenciou desde a sua colonização, Faoro (1997) destaca que o país foi fortemente influenciado pelas decisões de grupos sociais, que se caracterizaram por representar a centralização do Estado, ou seja, ter domínio em processos administrativos e sob a máquina política, privilegiando seus próprios interesses e sua permanência no poder, em detrimento da maior parcela da sociedade e dos avanços econômicos do país. Esse intercâmbio personalizado, que valoriza interesses de grupos específicos, repercute em efeitos importantes sobre a forma como as instituições e a sociedade condicionam seu futuro. A legitimação do poder e sua congruência na distribuição de poder definem as instituições políticas tradicionais, entretanto, novos modelos institucionais surgiram nas ciências políticas e sociais, para explicar como as instituições assumem uma posição de agentes políticos na tomada de decisão.

Múltiplas interferências sociais passam a direcionar a natureza do Estado, com as transformações ocorridas na passagem do Estado Moderno para o Estado contemporâneo que trouxeram, em seu bojo, a sua reformulação e a compreensão de diferentes instituições que cercam o Estado. As forças econômicas globalizadas conduziram os organismos políticos para

“a construção de instituições supranacionais” (HABERMAS, 2001, p. 69), adaptados ao sistema econômico global e à cooperação político-econômica das regiões internacionais articuladas. Reis (2003) considera que, nessa transição, o mercado demanda um Estado formalmente institucionalizado:

[...] não só para assegurar a operação impessoal das mas vigentes, mas para atuar distributivamente de maneira a minimizar as inerentes externalidades provocadas pela intensificação dos laços de interdependência humana que a própria expansão do mercado favorece (REIS, 2003, p. 55).

Para Reis (2003), somente em uma sociedade complexa que os contratos sociais entre indivíduos estranhos tornam-se frequentes para que dessa forma haja a manutenção do próprio mercado e, conseqüentemente, a conservação do papel deste na configuração do Estado moderno.

O igualitarismo político, como observa Reis (2003), entre o Estado e o mercado torna-se necessário, seja por meio de fatores democráticos, normas constitucionais que estabelecem regras, ou então pela violência. É evidente, porém, que a relação mercado – democracia nem sempre se desdobra de maneira harmônica, mas pode ser realizada “[...] de maneira conflituosa e mesmo violenta, produzindo desdobramentos específicos em contextos variados” para a “[...] reivindicação do direito a voz na arena política” (REIS, 2003, p. 61).

Para a melhor compreensão dessa relação Estado e Mercado, Costa (2006) observa a necessidade de compreensão do desenvolvimento econômico, posto que:

[...] é necessário conhecer tanto o processo de aumento da produtividade, como o comportamento dos agentes que utilizam a renda em expansão. Se afirma, também, que o sistema econômico capitalista dispõe de um poderoso mecanismo de regulação, o mercado, que ajusta as proporções das variáveis fundamentais (COSTA, 2006, p. 8).

Esse mecanismo, no entanto, “[...] falha, sob muitas circunstâncias, exigindo mecanismos institucionais de correção” (COSTA, 2006, p. 8), o que consolida a ideia de Keynes sobre os fatores de incerteza da economia capitalista, podendo ser controlável pelo nível de emprego e pela presença decisiva do Estado, seja por meio de políticas que estimulem investimentos como também, por políticas monetárias e fiscais. E, quando isso acontece, o governo aplica medidas onde o mercado falha como também o mercado deverá agir onde o governo falha, assim “[...] cumprir-se-ia um trajeto evolutivo de modernidade: se alcançaria o desenvolvimento como condição de perene aperfeiçoamento” (COSTA, 2006, p. 8). Nesse sentido, o não cumprimento do trajeto evolutivo de modernidade explica os problemas

ambientais e as consequências trazidas pelas atividades econômicas, “vistos como resultados não refletidos nos preços de mercado” (COSTA, 2006, p. 8), ou seja, tratados como externalidades do processo de produção e consumo. O que se observa, portanto, é justamente a falta de instrumentalidade e a presença decisiva do Estado, no que se refere às consequências produzidas pelas necessidades do capitalismo industrial e financeiro.

É válido destacar que coexistência da democracia e mercado é decorrente da própria contradição e desigualdades provocadas pelo capitalismo e da concorrência em que se subscreve o mercado. E sob esse prisma, Reis (2003) destaca que, em uma sociedade marcada por uma oligarquia que se apropria do Estado, a livre competição no mercado é cessada, não tendo vigência na própria esfera política, “[...] já que o poder coercitivo do Estado será empregado para assegurar uma posição monopolística aos membros da oligarquia [...]” (REIS, 2003, p. 62).

O desafio político crucial desde então é criar condições que permitam que a livre afirmação de interesses típica do mercado se dê dentro de marcos globais de solidariedade tão abrangente quanto for possível, de maneira a se evitar tanto o contínuo perigo hobbesiano de fragmentação social e a confrontação belicosa daqueles interesses individuais, como o chauvinismo paroquial e nacionalista – que, nos momentos iniciais do processo de constituição do Estado nacional, parece se mostrar inevitável (REIS, 2003, p. 62).

As instituições políticas e econômicas, assim como os grupos de interesses e redes políticas, possibilitaram compreender o desafio político destacado por Reis (2003), tendo em vista que, para a operacionalização das trocas é indispensável que os direitos individuais sejam garantidos pelo Estado, não somente por coerção, mas pela atuação das instituições que “[...] desonera o Estado de parcela importante do custo de fiscalização (e repressão) que necessariamente incorre” (REIS, 2003, p. 63) com a aplicação de regras e punições.

As instituições se caracterizam pela utilização de regras e processos decisórios que:

[...] reduzem certos custos de transação, isto é, os custos de fazer e manter um contrato, mas ao mesmo tempo engendram outros custos. Instituições diminuem o grau de incerteza promanada de comportamentos imprevisíveis e, conseqüentemente, facilitam a identificação de parceiros adequados para as transações e a elaboração de contratos, levando em conta o maior número de eventualidades possíveis (LEVI, 1991, p. 80).

Por essa importância das instituições, Silva e Ravena (2015) as consideram como o principal fator para o entendimento das causas que explicam as diferenças entre a qualidade de vida e fatores econômicos das regiões e países, como a dicotomia atraso/pobreza *versus* modernidade/riqueza. A eficiência das instituições, além de reduzir os custos de transações do

mercado, geram um:

[...] ambiente político-institucional favorável ao estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre os agentes e atores econômicos, incentivando o avanço das ações humanas coordenadas. Como consequência, a economia dos países e regiões dotados de instituições eficientes será mais competitiva do que onde as instituições são ineficientes para promover o crescimento econômico sustentado e para melhorar a qualidade de vida em seus respectivos territórios (SILVA; RAVENA, 2015, p. 16).

A capacidade de cumprir as normas estabelecidas na esfera do mercado é o resultado da formação institucional em um dado ambiente (NOTH, 1990 apud SILVA; RAVENA, 2015) e tomando como exemplo a Amazônia, observa-se que embora tenha sido uma região importante para o fornecimento de matéria prima, não houve o florescimento de instituições que respaldassem o cumprimento das normas, “[...] em função de uma história institucional herdada do personalismo e patrimonialismo lusitanos, agravado pela economia extrativista baseada no aviamento [...]” (SILVA; RAVENA, 2015, p. 17), que favoreceu muito mais a exploração dos recursos naturais e humanos sem, no entanto, assegurar os direitos sociais e de propriedade.

Sob esse aspecto, Costa (2006) ressalta o grande desafio de criação de uma estrutura social, econômica e ambiental capaz de conduzir os preceitos do desenvolvimento sustentável na Amazônia, isto é, de criar instituições inovadoras, capazes de indicar estratégias e estruturas que se direcionem para uma participação ampla, ou seja, que não atendam apenas as necessidades do capitalismo, mas que se direcionem para a multiplicidade – contra hegemônica, sobretudo no que se refere aos modos de vida na Amazônia. Reside, nesse caso, uma reformulação do desenvolvimento, para que se alcance um crescimento não somente sob o prisma puramente econômico (produtividade e lucro) e de aspectos externos, mas que consiga diminuir as assimetrias sociais e ambientais por elas instauradas e, por conseguinte, a entropia do sistema.

Insere-se neste caso, a discussão do papel do Estado em um contexto que se direcione para além das especificidades tidas como tradicionais. O novo contexto visa à formulação de vias alternativas de desenvolvimento e a requalificação das noções do planejamento em regiões diferenciadas.

O Estado moderno pode ser então destacado a partir de duas características: o que opera junto ao mercado para a manutenção da concorrência perfeita sob a égide de normas e o adequado funcionamento das instituições (REIS, 2003); e o que atenua seus efeitos, resguardando e propiciando condições favoráveis para uma parcela da população, a partir da aplicação de políticas sociais (FLEURY, 1994).

As instituições modernas têm suas próprias estratégias de resolução de conflitos, criação

de políticas públicas, desenho institucional, organização, disputa e distribuição do poder. São capazes de influir na vida da sociedade, sem contudo serem influenciadas por ela.

A capacidade de resolver conflitos repousa na utilização de recursos próprios, tais como: a coerção e barganha, que estabelecem um jogo de interesse e delimitam as decisões a partir de um aspecto legal, que podem ser cognitivas e sociais⁶ (LEVI, 1991). Como observa a autora, os líderes das instituições não dependem somente da coerção para a implementação de suas políticas, o pagamento paralelo ou barganha social são utilizados também para induzir o indivíduo à obediência.

Entender o que são instituições significa entender que estas representam delegações de poder de um grupo de atores para no mínimo um outro indivíduo, de modo a que os principais conflitos potencialmente presentes entre atores estratégicos sejam resolvidos (LEVI, 1991, p. 83).

Essa compreensão estabelece uma relação entre as instituições políticas, a distribuição dos recursos e a manutenção do poder dos atores políticos. Para Levi (1991), esse jogo de relações estabelecido no interior das instituições serve para afirmar os interesses de muitos, enquanto que outras instituições servem para interesses de uma minoria porém, de todo modo, “facilitam e regulam os recursos de poder” (LEVI, 1991, p. 83).

A lógica desenvolvida por March e Olsen (2008) sobre o neo-institucionalismo salienta a complexidade do sistema político (instituições, indivíduos e eventos), enquanto elaborador de soluções para problemas; comunicação entre as instituições; o modo como são organizadas as conjecturas políticas; o sistema de poder e, entre tantas outras estruturas, que “simplifica o mundo complexo para os indivíduos que nela estão” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 130). A ênfase é direcionada para a importância das instituições/regras no processo de tomada de decisão (SOUZA, 2006). Nesse enfoque, as escolhas públicas não são moldadas somente por barganha mobilizadas por auto interesse dos indivíduos, mas também “por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país” (SOUZA, 2006, p. 38), isto é, as regras sejam elas formas ou não também ganham uma relevante influência nas políticas públicas.

Para March e Olsen (2008) as decisões são socialmente construídas e influenciadas por regras formais e informais que regem as instituições. O processo de tomada de decisão é crucial para a concepção de política, pois nele estão contidos os rituais sociais e políticos que

⁶ Para Levi (1991) as regras podem ser escritas e publicizadas, tidas como leis, ou então apresentadas a partir de acordos verbais, costumes e até mesmo a partir de pressupostos culturais. No entanto, as instituições formais que incluem o Estado, hospitais, instituições educacionais e outros são direcionados por regras explícitas e legais.

estabelecem o próprio processo. Antes, porém, de considerar o neo-institucionalismo como uma teoria política March e Olsen (2008) sinalizam que essa discussão é preliminar e que por isso necessita de uma abordagem mais rica para defini-la enquanto implicações para a Ciência Política.

Rua (1998) analisa a política como “um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam a resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos” (RUA, 1998, p. 1).

Assim, serão consideradas as políticas públicas como resultantes do conjunto de decisão e articulação promovido dentro da esfera política, pois o debate na sociologia e na economia institucional tem ampliado esse conceito para a importância da condução compartilhada na política compreendendo-a, não simplesmente como um processo exclusivo da hierarquia governamental e administrativa, mas envolvida em redes, nos quais as organizações públicas e privadas se relacionam e cooperam no processo de produção política (SCHNEIDER, 2005).

A teoria conceitual sobre as políticas públicas envolve um campo multidisciplinar para explicar as inter-relações entre as decisões do Estado com processos econômicos, interferências dos indivíduos, instituições e do jogo de interesse que envolve a arena política (SOUZA, 2006). De modo geral, a política pública é o resumo de um conjunto de conhecimentos que “coloca o governo em ação e/ou analisa essa ação” propondo mudanças (SOUZA, 2006, p. 26). Cabe ao governo formular as políticas públicas para produzir mudanças ou resultados em diferentes necessidades reais, seja econômica, social, ambiental e outros. Essa autonomia do Estado depende de muitas interferências como a atuação de movimentos sociais e a caracterização político-cultural do país.

As políticas públicas destacam-se, portanto, por sua capacidade de receber demandas tanto do meio interno ao sistema político, quanto do meio externo. Essas, demandas caracterizam-se por reivindicações de diferentes esferas, como reivindicação por ampliação e/ou melhorias no serviço público de saúde, de educação, de transporte e de segurança; para a ampliação do processo participativo na elaboração e tomada de decisão política e entre outras reivindicações que conduzem e/ou confirmam as decisões.

Modelos explicativos foram desenvolvidos para entender as decisões escolhidas por cada governo e assim reconhecer suas implicações na sociedade. Lowi (1972) fundamenta as políticas públicas em quatro tipologias diferentes: políticas distributivas; políticas constitutivas; políticas regulatórias e políticas redistributivas. Em cada tipo de política haverá a utilização de diferentes tipos de coerção, conduta, atores políticos e arenas de poder que estabelecem distintas formas de adesão e rejeição à política pública.

As políticas distributivas são decisões que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo, ou seja, privilegia um grupo em detrimento de outros grupos.do todo.

As redistributivas, distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas, pois atingem um maior número de pessoas em detrimento dos benefícios de pequenos grupos detentores de poder. Conforme Souza (2006) são em geral políticas sociais universais.

As regulatórias, estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos; E as constitutivas são as políticas públicas que consolidam as regras do jogo político e são as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas (LOWI, 1972). Souza (2006) também destaca que em cada um desse tipos de políticas desencadeiam-se pontos ou grupos de veto dentro do sistema político.

No Brasil, conforme pesquisa realizada por Reis (1995), o que se obteve durante a Carta Constituinte, em 1988, foram políticas regulatórias, pois lida-se com conflitos entre os segmentos sociais, repercutindo num caráter fragmentário da constituição. Enquanto que, no que se refere à legislação trabalhista (decisivo para a relação capital e trabalho) tem-se “uma preocupante incapacidade do governo de intervir eficazmente nas relações econômicas e, logo, na dinâmica persistentemente concentradora do conflito distributivo no Brasil” (REIS, 1995, p. 29).

A assimetria de poder de barganha entre os governos, o mercado e os cidadão, como assinala Silva e Ravena (2015, p. 18), podem ser associadas às práticas distributivas existentes no Brasil, pois “[...] de um lado, otimizam ganhos eleitorais e, de outro mantêm a relação burocrata/ governante num padrão de trocas eficientes para os chefs dos executivos municipais”, enquanto que os cidadãos não entendem o processo estando sujeitos as consequências dessas trocas.

À luz dessa interpretação, observa-se que para cada tipo de política existe uma arena própria, que adota características variadas, em função do grau de integração ou fragmentação na tomada de decisão. No que concerne à questão trabalhista, Reis observa que:

[...] o que se pode constar é que o país, tendo excluído da agenda política durante tantos anos a pauta redistributiva, exacerbou o hábito – tradicional em seu sistema político – de tratar principalmente de questões distributivas e tem adiado sistematicamente o enfrentamento de questões redistributivas colocadas pela

inexorável obsolescência da legislação trabalhista concebida na década de 1930 (REIS, 1995, p. 28).

Essa ideia é percebida na solução que o Estado tem direcionado para conter o problema da inflação, “[...] uma vez que o governo, com ou sem negociação, terá necessariamente de arbitrar perdas a largos setores da economia em favor de outros, e de maneira duradoura” (REIS, 1995, p. 29). E, ainda conforme o autor, a quase inexistência de instituições que não se afirmem em atribuições de disputa, configura a “crise de governabilidade”.

Para tanto, o “reordenamento das relações entre capital e trabalho no Brasil, de modo a nos proporcionar um novo arcabouço jurídico para a administração do conflito distributivo [...]” (REIS, 1995, p. 27) é uma das soluções a serem pensadas no Brasil, considerando que a mudança institucional em arranjos enraizados em procedimentos conflitantes e de barganhas social torna-se mais lenta, com o passar dos anos. Para Rua:

Diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de implementar, podem ter maior ou menos probabilidade de interferência externa, etc. Por exemplo: as políticas redistributivas podem ser mais difíceis de implementar que as políticas distributivas; já as políticas regulatórias podem ser mais ou menos bem sucedidas dependendo da sua consequência redistributiva (RUA, 1998, p. 15).

Como se vê, o tipo de política e de arenas envolvem e definem o processo de políticas públicas. Modelos teóricos, como o ciclo da política pública, procuram analisar o processo de criação da política e, conforme Kingdon (1994 apud NASCIMENTO, 2015), constitui-se num processo dinâmico de aprendizagem que perpassa por: 1) elaboração de uma agenda, onde as propostas são colocadas em pauta; 2) formulação da proposta; 3) escolha de alternativas/opções; 4) implementação; e 5) avaliação das políticas públicas.

Souza (2006, p. 26) ressalta que a formulação das políticas públicas “[...] constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. As demandas por políticas públicas são inúmeras, sejam de cunho social, econômico e político, porém cabe ao gestor avaliá-las e direcioná-las em suas pautas de governo, aspecto essencial para compreender a distinção entre políticas públicas e decisão pública. As decisões são desdobradas em planos, programas e projetos de governo com orçamentos e prazos previamente estabelecido para o cumprimento das decisões políticas.

Como avalia Rua (1998, p.1) “uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as

decisões tomadas” enquanto que as decisões públicas requer, necessariamente, a escolha entre as diferentes demandas e alternativas. Capella (2006), enfatiza duas questões importantes para colocar os problemas em pauta na agenda política, ou seja, serem reconhecidas pelos formuladores de políticas, são elas: a forma como os formuladores percebem e interpretam os problemas e, a forma como as pautas são definidas como sendo um problema.

Logo, diferentes formas são capazes de demonstrar quando um determinado problema precisa de atenção: indicadores, eventos de grandes magnitudes, *feedback* de programas e redes sociais. Esses mecanismos constituem o que Souza (2006) denomina de *policy community*, ou seja, comunidades de especialistas que investem para colocar o problema na agenda pública. Capella (2006) ressalta que, embora, evidenciem os problemas, “o essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação” (CAPELLA, 2006, p. 27). Portanto, um elemento essencial nesse processo de formulação de políticas públicas é a percepção e o destaque a ser realizado entre os formuladores que, posteriormente, transformam essa percepção em problemas para alcançar a agenda governamental.

As escolhas das opções de uma agenda se inicia a partir de diferentes grupos de interesses e podem ser alcançadas por meio das mobilizações de grupos organizados. Outro item relevante nesse processo da agenda do governo é o privilégio dado a um grupo fechado “dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública” (PINTO, 2008, p. 29). Deste modo, existem duas explicações acerca da incorporação de opções na agenda de governo: pluralista ou elitista.

A definição dos problemas a serem colocados na agenda é resultado de uma intensa negociação entre grupos e políticos interessados em solucioná-los. Pinto (2008) destaca dois grupos de interesses: atores governamentais (representantes do Executivo, do Legislativo e os servidores públicos) que “estabelece as prioridades do processo de construção da agenda, decidindo acerca das políticas públicas” (PINTO, 2008, p. 31) e os atores não-governamentais (os especialistas, os grupos de interesses, a mídia e a opinião pública). Souza (2006) classifica esses dois grupos como visíveis e invisíveis, sendo que os participantes do grupo dos visíveis definem a agenda, enquanto que os invisíveis propõem alternativas.

De todo modo, os maiores desafios das políticas públicas são as dificuldades de implementação dos seus desdobramentos, ou seja, planos, programas e projetos, seja por não haver um monitoramento e avaliação constante ou por algum outro obstáculo burocrático de natureza variada. Silva e Melo (2000) ressaltam que a implementação é o ponto crucial das

políticas públicas, pois orienta a elaboração de novas políticas, pressupondo que a má implementação acarreta, conseqüentemente, na elaboração desajustada de outra política pública. Isto evidencia a importância de entender as políticas públicas sob um ponto de vista estratégico, que envolvem múltiplas questões críticas.

A dimensão política é, deste modo, um contínuo de processos que vão da agenda governamental até a implementação das decisões inicialmente articuladas. E, esses processos conectam-se ao jogo político de diferentes grupos que representam um todo, o que demonstra a complexidade das políticas públicas sendo necessário analisá-lo e compreendê-lo sob diferentes enfoques e problemáticas que determinam a importância da participação dos diversos segmentos da população, como sujeitos políticos. Tal importância exprime a necessidade de atender às diferentes demandas do atores sociais, que no Brasil tem sido discutido desde a década de 1970 até a constituição da sua Carta máxima, em 1988.

Desde então, instrumentos e mecanismos foram concedidos, à passos de muita luta e resistência, à sociedade como um todo, para viabilizar maior participação na elaboração e decisões políticas, a exemplo das audiências públicas e a criação de arranjos institucionais que integram, necessariamente, organizações civis e movimentos sociais em busca de maior espaço e participação social.

Nesse aspecto toma-se como basilar entender se a participação consegue ser efetivamente realizada na esfera pública, quais os instrumentos necessários para desencadeá-la, quem verdadeiramente ganha com as decisões em conjunto (se ganha), como se estabelecem as decisões e o que mobiliza a sociedade para participar das ações políticas. Todas essas questões serão melhor detalhadas no seção a seguir, embora reconheça que os estudos sobre a governança, a governabilidade e a participação estão sendo realizadas no período recente, sobretudo na América Latina, os quais sob diferentes contextos tem sido tratados e analisados por diferentes óticas científicas.

4.2 Papel da participação social nos processos decisórios

A participação social em tomadas de decisão políticas tem sido um elemento central para o entendê-la no contexto atual. Seu conceito não reflete apenas um único aspecto, mas se configura na relação entre as concepções de cidadania e democracia. A concepção de cidadania faz referência a “[...] um conjunto de direitos atribuídos ao indivíduo frente ao Estado nacional” (FLEURY, 1994, p. 11) e tais direitos são instituídos a partir da criação de Políticas Sociais pelo Estado, constituindo-se como um valioso trunfo político-social para atenuar os efeitos

provocados pelo capitalismo. Porém, embora seja um conceito que teve sua amplitude com o desenvolvimento do Estado capitalista, para atenuar as contradições nela existentes, a palavra é uma expressão mais antiga. O hiato cidadania e cidadão faz referência à participação na vida da cidade, configurando uma sociedade política, em que os cidadãos (*Civita e polis* da Roma e Grécia antiga) tinham direito a participar da decisão de interesses coletivos.

Atualmente, a concepção de cidadania refere-se, basicamente, à igualdade política, na qual se nega a concessão de privilégios para alguns em favorecimento da maioria. Por outro lado, como analisa Benevides (1994), se a concepção de cidadania estiver restrita a apenas aspectos políticos representativos, tem-se uma oportunidade para que as classes privilegiadas tirem proveito do cidadão enquanto eleitor. A cidadania ativa ou democrática seria um contraponto dessa questão, uma vez que não está restrita à obediência das leis, porém “exige igualdades através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadão ativos” (BENEVIDES, 1994, p. 14).

A possibilidade de participação no exercício de poder político é uma questão que tem sido frequentemente apresentada no Brasil, como um instrumento decisivo da cidadania na pós-redemocratização. Estudos como os de Nogueira (2011), Santos Junior, Azevedo, Ribeiro (2004), Caccia-Bava (1994, 2000, 2001), Jacobi (2002), Diniz (1996) instigam a compreensão do sentido da participação e o desafio do funcionamento dos instrumentos de democratização da gestão pública. Tema que, para esse estudo, tem relevância, uma vez que a criação das instâncias de governança nas políticas públicas de turismo são instrumentos fundamentais do processo participativo e, por conseguinte, na descentralização de poder.

O debate sobre a democracia nessa discussão também é mister, tendo em vista que ao cidadão é garantida a soberania [...] com respeito à regra da maioria, porém com pleno reconhecimento dos direitos das minorias” (BENEVIDES, 1994, p. 12). Assim, se a participação é um meio para a efetivação dos princípios da cidadania, a democracia é quem permite sua consolidação (social e política) na esfera pública. A democracia dispõe de regras/condições necessárias para que a soberania popular seja alcançada na prática, “para que os cidadão organizados controle seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação [...]” (NOGUEIRA, 2011, p. 94).

As instituições que vocalizam a ideia social, como os movimentos sociais, reforçam o conceito de cidadania, que tem se constituindo na criação de espaços de lutas e representações sociais, como os movimentos sociais, populares e sindicais.

Desde o início da década de 1990 e até hoje a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada na América Latina dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também de garantia da execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado (JACOBI, 2002, p. 444).

O que se tem observado na América Latina, conforme Jacobi (2002), é uma profunda reflexão sobre a participação e suas representações na lógica do desenvolvimento de políticas do Estado. Porém, poucas são as experiências de gestão municipal que retratam, de fato, a proposta participativa no contexto político, o que tem gerado um aspecto desafiador “para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania” (JACOBI, 2002, p. 444). A dificuldade de pôr em prática o processo participativo e a ampliação da cidadania, tanto no Brasil como em outros países da América Latina é reflexo das “[...] tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas, meritocráticos e de interesses criados entre Sociedade e Estado” (JACOBI, 2002, p. 444) que gradativamente têm sido superado com o aumento da participação social nas tomadas de decisões.

No olhar de Putnam (1995), a tradição político-cultural inviabiliza o desenvolvimento do capital social⁷ que está incorporado, dentre outras coisas, nas regras de reciprocidade/cooperação e sistemas de participação cívica. Uma das características do capital social é o sistema de participação cívica, no qual “quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefícios mútuos”, pois promove os seguintes efeitos: 1) “aumentam a intenção e interconexão dos jogos” 2) “promovem sólidas regras de reciprocidade” 3) “facilitam a comunicação” 4) “criam um modelo culturalmente definido para futuras colaborações” (PUTNAM, 1995, p. 183).

A participação cívica se sustenta a partir do estabelecimento de relações horizontais, as quais têm mais possibilidade de envolver diferentes agentes sociais, contrários às relações verticais que se sustentam, em sua maioria, a partir de relações clientelistas, de exploração, de aspectos patrimonialistas e entre outras características que muito se assemelham nos países Latino Americanos.

⁷ Conforme Putnam (1995, p. 177), “capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Para poder traçar um caminho criativo do Estado, Nogueira (2011) reforça que sociedade civil necessita de “uma dinâmica que promova a política e qualifique o sistema político, com suas regras e instituições”, não significando, portanto, que a participação infere na despolitização social, mas se deve processar politicamente, tendo um papel decisivo para as soluções políticas e um importante elo de correlação de força.

A participação remete a um processo de ampla construção, que se estabelece a partir do encorajamento e da busca de afirmação do indivíduo enquanto cidadão. É uma redefinição entre o que é público e o que é privado, seguindo a lógica de distribuição equitativa entre os sujeitos sociais e a afirmação do seu papel enquanto um agente autônomo que detém uma grande importância nas decisões políticas.

O processo de reivindicação social não se refere somente à luta por políticas públicas sociais, mas também ao reconhecimento dos indivíduos enquanto agentes sociais, ou seja, o respeito à participação nas políticas e “efetivação de direitos e de uma cultura de respeito às liberdades, à equidade social, à transparência das ações do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 24). É mister, portanto, considerar os diferentes agentes sociais que detêm um universo simbólico múltiplo, que revelam formas de produção social peculiar, como é o caso das populações tradicionais (comunidades indígenas, quilombolas, caboclos, ribeirinhos etc.) da Amazônia, que têm um histórico marcado por exclusão (social, cultural e econômica) na esfera pública, mas que têm sido, constantemente, questionado pelas instituições que as representam. A participação social implica, portanto, em adotar:

[...] um outro ponto de partida: o da necessidade de inclusão social dos que estão de fora do acesso dos direitos fundamentais e do mercado de bens, produtos e serviços necessários à sobrevivência condigna, e não de favorecimento aos que já participam, ou dominam, esse mercado (GOHN, 2004, p. 61).

É, assim, uma redefinição do cidadão, considerando não somente aqueles que participam diretamente dos processos decisórios, mas, sobretudo, diferentes agentes sociais que são marginalizados e, simplesmente, ignorados nas políticas públicas. Essa apreensão remete a uma mudança estrutural na cultura política e social quando propõe (re) democratizar os aspectos decisórios, como gradativamente tem acontecido em políticas públicas sociais que têm enfatizado a participação na tomada de decisão.

De um lado, a participação é identificada com os argumentos da democratização que têm como referência o fortalecimento dos espaços de socialização, de descentralização do poder e de crescente autonomização das decisões, portanto,

ênfatizando a importância de um papel mais autônomo dos sujeitos sociais (JACOBI, 2002, p. 447).

A consolidação de processos participativos tem sido realizada a partir de arranjos institucionais que integram, necessariamente, organizações civis e movimentos populares nas discussões e nas pautas de processos decisórios, como o orçamento participativo, os conselhos e os fóruns municipais, distritais ou regionais.

Os conselhos, como forma apartidária de exercer política, podem ser considerados como um “novo” sistema de organização social para o exercício político, tornando-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia, na medida em que essas novas formas de exercer política ameniza a centralização do poder político [...] (PORTELA; TRINDADE, 2007, p. 55).

Sobre orçamento participativo, Caccia-Bava (2002) ressalta que esse mecanismo, embora possibilite a participação dos cidadãos no processo de organização dos recursos financeiros dos governos, há limitações em questões específicas, não possibilitando mudanças em prioridades de governos, isto é, não se efetiva a participação nos instrumentos das políticas públicas – formulação, implementação e avaliação.

Novas formas de ação coletiva passaram a compor o cenário de redemocratização dos países da América Latina o que, segundo Teixeira (2002, p. 25), “parece ter se desgastado um tipo de participação direta e de ‘movimento popular’” e se redefinido em novas experiências, bem mais qualificadas e engajadas, pois:

[...] formulam-se políticas públicas participa-se de Conselhos Municipais, tenta-se controlar a aplicação de recursos públicos e inferir na elaboração de orçamentos, fazendo-se visível um novo tipo de ação coletiva – a ação cidadã. Por outro lado, verificam-se algumas tentativas de articulação entre movimentos – ecológicos, de mulheres, de moradia – mediante a criação de redes, fóruns e outros espaços de debate público, nas esferas local, regional, nacional e internacional (TEIXEIRA, 2002, p. 25).

Esse avanço dos movimentos populares, ressaltado por Teixeira (2002), reforça a ideia de que a participação remete a um contínuo de mudanças e avanços necessários para acompanhar o próprio processo de desenvolvimento da sociedade, em meio a globalização, não significando, porém, a indistinção entre o que é Estado e o que está na esfera social.

A nova cultura política emergiu como um processo de mobilização social e mudança no cenário da participação para a ampliação dos espaços na esfera pública e interação da sociedade política. Segundo Jacobi (2002, p. 445), tais mudanças surgem, sobretudo, a partir da década de 1970, quando a sociedade questiona a relação entre “Estado e mercado e Estado e sociedade”.

Criam-se então, estruturas autônomas e novas formas de relacionamento com o poder público em busca da consolidação dos direitos civis e sociais, o que impactou nas estruturas tradicionais da arena política.

Na década de 1980, esse processo passa a ser mais nítido, seja pelo fortalecimento de novas instituições, que se assentam nas mudanças de gestão técnico-administrativa da “coisa” pública ou, seja pelos aspectos constitutivos que refletem mudanças na cultura política (JACOBI, 2002). O resultado de um consenso coletivo na busca da garantia de uma vida digna está estreitamente ligado à descentralização política, que fortalece a democratização do poder público.

[...] o complexo processo de construção da cidadania representa, de um lado, a articulação entre os requisitos da governabilidade e da representação; e, de outro, a participação e o controle pelos cidadãos da gestão governamental, como dimensões não só suficientes, mas necessárias para garantir a construção democrática (JACOBI, 2000, p. 17).

Caccia-Bava (1994), ao analisar os fatores que contribuíram para a discussão entre democracia e poder local, destaca três aspectos fundamentais que marcaram a (re) configuração político-cultural do Brasil, são eles: o aumento acelerado da população urbana na década de 1970, principalmente nas regiões metropolitanas, que incidiu na organização do trabalho e da política; a estagnação econômica, comparada com a velocidade do crescimento da população, resultando na concentração de renda por uma elite; e, por fim, a centralização política e econômica moldada no período da ditadura militar, na qual as questões sociais para sustentar um modelo de desenvolvimento econômico são relegadas ao segundo plano.

O processo de mudança na estrutura de participação tem uma forte elasticidade quando há vontade política, pois é capaz de estimular, ou não, a partir dos seus instrumentos legais, a participação de diferentes agentes sociais nos processos decisórios, como também o fortalecimento desse protagonismo na “coisa” pública (GOHN, 2004). Por esse motivo, à medida que há maior participação e envolvimento da sociedade na elaboração, implementação e, até mesmo, na avaliação das políticas dirigidas por seus governantes, eleva-se o processo de boa governança.

Uma sociedade democrática e produtiva pressupõe que seus componentes se esforcem para participar das decisões tomadas por seus representantes, como também encoraje seus governantes a constituírem mecanismos legais para que isso aconteça. Para Habermas (2001, p. 98), “os direitos fundamentais liberais e políticos fundamentam o *status* de cidadania que é auto-referencial na medida em que autoriza os cidadãos reunidos democraticamente a *aperfeiçoarem* o seus *status* pela legislação”.

A cidadania se fortalece no âmbito dos interesses coletivos, sendo mais que uma conquista individual que exercita, continuamente, a liberdade e a autonomia a partir da organização coletiva. Os direitos legitimados são afirmados e vivenciados por uma coletividade, ampliando a consciência cidadã, embora saibamos que “a luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição, porque a lei é apenas uma concretização, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado” (SANTOS, 2012 p. 103), o que reitera a necessidade de que a cidadania se constitua num processo e num esforço contínuo dos cidadãos.

Os mecanismos utilizados pela participação não findam em estruturas institucionalizadas, mas se estabelecem, principalmente, a partir da criação de canais interativos que refletem o processo social de representação diversificada. Como destaca Teixeira (2002), a participação cidadã nas decisões políticas, seja na elaboração de propostas, na implementação e no acompanhamento, é bastante limitada, tendo em vista que é impossível que o cidadão participe de todas, se for assim, substituiria a própria função do Estado. Porém, a participação não se restringe a esse mecanismo, outras formas como: debate público, cobrança de prestação de contas dos agentes políticos (*accountability*) e responsabilização dos agentes políticos por seus atos irregulares que desviam do objetivo público, são decisivas para a ampliação da participação cidadã.

O que está efetivamente em pauta é o alcance da democratização do aparelho estatal, notadamente quanto à sua publicização. Dito em outros termos, trata-se de pensar sobre a participação da população e a sua relação com o fortalecimento de práticas políticas e de constituição de direitos que transcendem os processos eleitorais e seus frequentemente ambíguos e/ou contraditórios reflexos sobre a cidadania (JACOBI, 2002, p. 445).

A participação da população em processos decisórios é um dos exemplos de que o papel da cidadania não se esgota em épocas eleitorais e se torna mais efetiva nas políticas públicas, quando detém a capacidade de demonstrar:

[...] mudanças na matriz sócio-política através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada (PORTELA; TRINDADE, 2007, p. 60).

Assim, não é somente um ato de eleger alguém para representá-lo em decisões políticas, o cidadão é a “pessoa capaz de criar ou transformar, com os outros, a ordem social, a quem cabe cumprir e proteger as leis que ele mesmo ajudou a criar” (TORO; WERNECK, 2007, p. 21),

logo, é um processo que evidencia a sua relação entre as práticas políticas e um contexto dinâmico de mobilização cidadã, o que leva a afirmar que a participação é, antes de tudo, um exercício da cidadania ativa. O objetivo da participação cidadã é consolidar o real direito de decisão, não somente de consulta. Há nessa arena, uma forte diferença na qualidade entre os espaços deliberativos e consultivos, pois, embora ambos sejam espaços que almejam a participação cidadão na esfera pública, o primeiro é constituído da capacidade de questionar e opinar sobre o interesse de todos, enquanto o segundo é destituído dessa autonomia, ficando por vezes, restrito à lógica do Estado.

A participação enquanto um exercício cidadão destaca a necessidade de “fazer parte”, “tomar parte” e “ser parte” de um ato/processo público, revestido de ações coletivas (TEIXEIRA, 2002). Assim, dois elementos são importantes para compreender as dinâmicas disponíveis na política:

Primeiro, o “fazer ou tomar parte”, no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido cívico, enfatizado as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres (TEIXEIRA, 2002, p. 32).

No bojo da participação cidadã, encontram-se elementos que demonstram demandas específicas dos grupos sociais, os quais se expressam pela sua particularidade e se interligam a contextos diversificados e mais amplos, ou seja, de especificidades do local a um contexto global, haja vista a própria exigência da globalização de articular em redes – nacionais e transnacionais não caracterizando as organizações em um plano local (GOHN, 2004; CASTELLS, 2005).

A lógica das estruturas globais de poder ou de mercado acaba por interferir na gerência dos processos de cidadania, pois ao passo que o mercado fomenta maior descentralização de poder na estrutura do Estado, também direciona suas ações, primordialmente, para a manutenção da racionalidade do próprio mercado, negligenciando, por vezes, os direitos de alguns para favorecer outros, como tem sido desde a década de 1950, percebido na busca desenfreada pela inserção da Amazônia no discurso de desenvolvimento. Entretanto, esse fator também teve uma relevância para o surgimento de crescentes mobilizações em todas as regiões e no país, como movimentos em prol de outra lógica de desenvolvimento, tendo em vista as múltiplas experiências sociais (CASTRO, 2015).

A tríade Sociedade - Estado – Mercado permite refletir sobre diferentes possibilidades de participação. Quatro modalidades de participação são apresentadas no estudo de Nogueira (2011), que expressam as diferenças entre grau de maturidade, consciência política coletiva e organicidade dos grupos:

1) a participação assistencialista, que está mais presente em segmentos sociais histórico-socialmente marginalizados, que buscam a afirmação dos seus direitos enquanto cidadãos; 2) a participação corporativa, que reflete os interesses de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais, constituindo-se de modo fechado com o propósito particular ou de categorias, como os sindicatos; 3) a participação eleitoral, que em seu bojo traz significativas interferências para a governabilidade, com efeitos na coletividade, embora estejam calcados em uma cidadania reduzida à preceitos de sufrágios; 4) a participação política, com maior atuação, comparada às participações anteriores, pois sintoniza organização da vida social como um todo, tornando o cidadão um protagonista consolidado em um poder democratizante e compartilhado. A sugestão do autor é de que haja também um 5º tipo de participação – a participação gerencial – que está orientada por uma ideia de troca, peculiar a muitos exemplos que se instalam nas regiões brasileiras, os quais permitem que a participação possa ser “administrada” conforme interesses, impedindo efeitos incômodos nas decisões políticas.

O que se observa é que a participação gerencial pode estar mais ou menos acentuada nos outros tipos de participação, cumprindo papéis específicos no processo de tomada de decisão. “Trata-se, portanto, de uma questão de consciência política, que se combinam e que vão da escola à política, da cultura às lutas sociais, do esforço pessoal ao vínculo associativo” (NOGUEIRA, 2011, p. 156).

A participação cidadã propõe uma ruptura com os processos de fragmentação social, uma vez que focaliza “outros sujeitos sociais: não apenas as camadas populares, advindas da comunidade organizada [...], mas o cidadão como um todo, a sociedade em geral, independente da classe social” (GOHN, 2004, p. 58). Compreende-se que a participação cidadã não se limita à distinção de classes sociais, mas está numa perspectiva articuladora entre a sociedade civil e a sociedade política, considerando e reafirmando que todas as demandas são legítimas nesse processo.

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos, na ampliação do conceito de cidadania para além da dimensão jurídica e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público (GOHN, 2004, p. 58).

A participação é uma experiência contínua de cidadania e seu exercício, remete à própria redefinição do Estado na busca da ampliação dos direitos cidadãos em participar da construção das políticas públicas. Teixeira (2002) questiona a possibilidade de se construir um interesse comum em espaços públicos, onde são debatidas e reveladas opiniões e decisões diferentes, o que suscita:

[...] duas questões de difícil equacionamento. A primeira diz respeito à coordenação dos diversos espaços públicos para a formação da opinião e para, assim, constituir-se como elemento de influência em relação às esferas sistêmicas (Estado e Mercado) ou, mesmo, para construir suas identidades. A segunda como articular essas instâncias, próprias da sociedade civil, com instituições governamentais, que, mesmo desgastadas, são legitimadas formalmente pelo sufrágio universal (TEIXEIRA, 2002, p. 47).

A obtenção de um consenso entre diferentes demandas e grupos segue o entendimento do que é público, quais os benefícios mútuos e quais os interesses e necessidades comuns. Portanto, são entendimentos que conduzem a diferentes perspectivas dos movimentos sociais e dos inúmeros processos participativos para uma convergência de ideias que fazem valer o seu propósito na esfera pública. É uma questão que deve ser, a todo o momento, reforçada, para que se determinem os limites entre o que é o espaço de articulação social (espaço público) e como as suas decisões alcançam a esfera pública. Portanto, não há como pensar em um processo “deliberativo (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas” (NOGUEIRA, 2011, p. 156), isto é, se esses processos não ganham espaços na esfera pública, a participação fica comprometida.

Participar é também fazer-se presente no debate público democrático, no qual os pontos de vista se explicitam e se formatam os consensos fundamentais, no qual se constituem as opiniões, armam-se as lutas pela hegemonia e delinea-se, em maior ou menor dose uma ideia de ordem pública e de comunidade política. Tão relevante quanto à decisão é o modo (o processo, o caminho institucional) como se delibera, como se debatem os temas e como se organiza uma agenda. Na verdade, pode-se dizer que é no terreno da deliberação que se decide o fundamental (NOGUEIRA, 2011, p. 156).

Compreende-se que o espaço público é um espaço propício para a difusão de ideias, debates e construção de propostas pela sociedade civil, sendo assim um espaço de “encontro de cidadãos, seres humanos plurais, refletindo e agindo no mundo da vida, exercitando a condição humana” (GOHN, 2004, p. 71) que deliberam suas decisões. A propagação dessas vivências autônomas para a arena política, com organismos institucionalizados, configura a esfera pública. Esta, por sua vez, caracteriza-se por ser uma arena que estabelece a relação entre a

sociedade civil, os representantes da sociedade política e o poder econômico. Trata-se, portanto de:

[...] uma arena para o cidadão expressar, organizar e sistematizar suas demandas, reivindicações, projetos, ações coletivas num *processo de relação discursiva* entre sociedade civil organizada em função de demandas sociais, Estado e, eventualmente, agentes de corporações do mercado, do poder econômico, onde há uma clara *interlocução pública*, sobre assuntos públicos (GOHN, 2004, p. 72).

Assim, dois aspectos são fundamentais para o entendimento da participação cidadã na esfera pública, o primeiro refere-se à forma, como há o engajamento, a organização e o empenho dos cidadãos em participar dos processos decisórios e o segundo refere-se à predisposição dos governos locais em criar espaços e mecanismos que possibilitem legitimar este artifício de cidadania.

Os processos participativos devem compreender tanto o diálogo aberto como o amplo e ativo compromisso cidadão. Isto requer que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam. Para tanto, é necessário que o governo assegure a vigência do Estado de direito, impeça o monopólio do controle dos meios de informação, assegure processos eleitorais abertos, preste contas dos seus atos e permita que os cidadãos tenham opiniões formadas sobre as políticas que são críticas para suas vidas e o bem-estar do país. Igualmente, será necessária uma forte política redistributiva que evite uma elevada concentração de riqueza e poder, o que se traduziria, quase que inevitavelmente, em tentativas de influir politicamente, impedido a participação igualitária (FLEURY, 2006, p. 37).

A democracia participativa requer, necessariamente, que os cidadãos sejam ativos, de modo que a representação política possibilite “processos de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação, na geração e elaboração de políticas públicas” (GOHN, 2004, p. 88). Esse modelo de participação, como afirma Fleury, possibilitou a reconfiguração institucional, caracterizada por um modelo aberto às questões inerentes do processo de democracia, como a participação efetiva da sociedade civil na esfera pública e a interferência na escolha do tipo de política a ser seguido, que possibilitem traduzir as necessidades sociais.

Entende-se também que não é só a sociedade que está diversificando a sua forma de representatividade no campo político, mas as próprias instituições políticas tradicionais também (re) configuram e (re) inventam mecanismos e estratégias para a manutenção da cultura tradicional de poder, ou seja, de coerção e de barganha social.

Assim, o reforço contínuo das mobilizações sociais e de outras formas de participação cidadã é importante para acompanhar a própria evolução do campo político, embora saibamos que “a ação coletiva é notadamente difícil para os relativamente mais fracos e despossuídos de poder” (LEVI, 1991, p. 90) pela alta concentração do poder (político e simbólico) dos membros

da sociedade que detêm o domínio político e social. Levi (1991) ressalta ainda que a ação coletiva precisa:

Extrair recursos de barganha dos poucos instrumentos que possuem: a capacidade de se organizar coletivamente e a possibilidade de recusa da obediência [...]. Ao mesmo tempo, a deterioração do poder coercitivo dos gerentes institucionais fornece à oposição uma oportunidade de virar o jogo (LEVI, 1991, p. 90).

A participação supõe uma relação de poder, que não se estabelece somente no seio do Estado ou em suas instituições políticas, mas também na configuração dos atores sociais. Para Nóbrega (2011, p. 133), a busca por participação tem em sua concepção a busca por interesses individuais e/ou coletivos, por isso ele “se orienta por algum tipo de relação com o poder”. A utilização racional de estratégias e mecanismos organizativos significa dizer que não basta somente “a disposição e a vontade dos indivíduos e grupos sociais para que tais condições sejam geradas”, como o “sufrágio, publicidades das decisões e controle dos gastos” (TEIXEIRA, 2002, p. 28) para a efetiva participação no poder público. E, por gerar ganhos políticos “precisa ser inserida nos contextos duros da política e da gestão” (NOGUEIRA, 2011, p. 161).

É, pois, um intenso processo de luta para a (re) afirmação de direitos e de conquistas, não dando espaço para a oposição “virar o jogo”. Cidadãos ativos são personagens valiosos no processo democrático e necessitam ser, a todo o momento, “criados” e “organizados” a partir da multiplicidade de espaços para a discussão deliberativa, ampliação de comunicação e informação para a efetiva educação política, do estímulo a criação de redes de interação (BENEVIDES, 1994; NOGUEIRA, 2011).

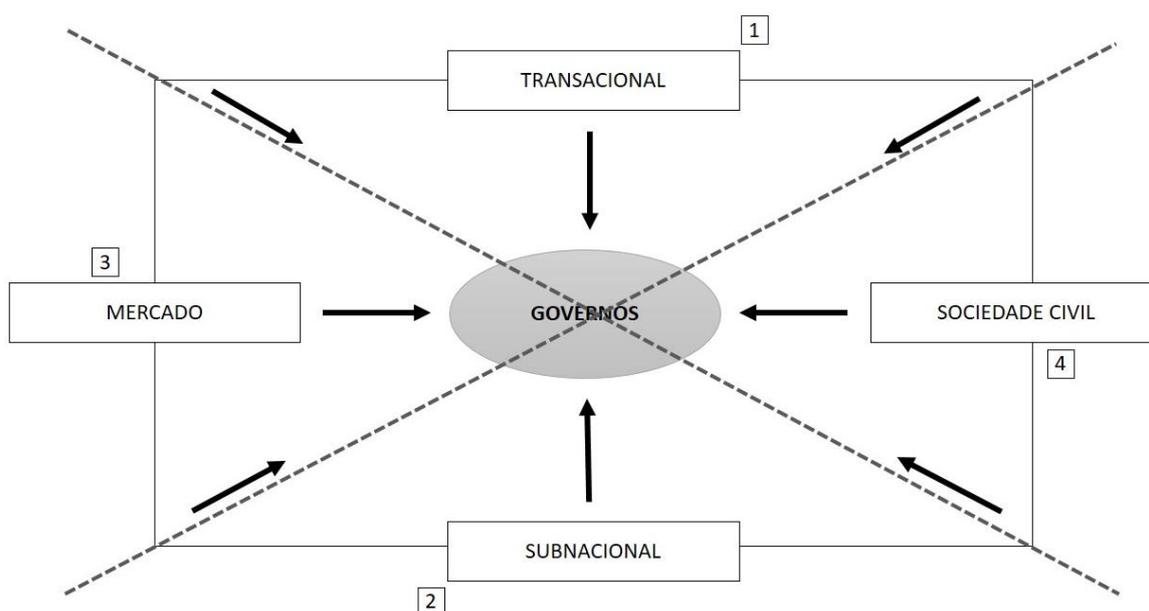
A tônica da participação nos governos, nacionais, estaduais e municipais segue por uma pressão articulada entre mercado – governo; sociedade civil – governo; subnacional – governo; e transnacional – governo (Figura 1). O “cerco” feito por diferentes instituições sobre o governo demanda respostas diferenciadas, que podem ou não interagir para objetivos comuns. Atualmente, o Estado e os governos, por exercerem uma influência em nível territorial e global, são assediados por pressões de empresas multinacionais, elite local, sociedade civil organizada ou não e acordos multinacionais, como os blocos econômicos⁸ (a exemplo do Mercado Comum do Sul - Mercosul). Cada resposta do governo, direcionada aos grupos de pressão, está associada a aspectos pontuais.

Na Amazônia, as transformações ocorridas, desde o período de colonização, têm sido atualizadas, em face a um novo discurso ideológico de colonização (reformulado) realizado por

⁸ Considerados como arranjos institucionais, cuja estratégia de integração entre regiões objetiva, ao mesmo tempo, acordos de proteção ao mercado e de livre comércio em resposta às demandas da globalização (CASTRO, 2010).

grandes corporações multinacionais, que se apropriam de terras e de recursos para responder à competitividade global. Sobre a relação do Estado com a região, o que se tem demonstrado é, ainda, uma profunda postura tecnocrática e autoritária, fazendo-se muito mais presente na construção de grandes obras e infraestruturas que garantem a contínua produção de bens por grandes empresas, do que com políticas sociais e ambientais para a contenção de impactos. Os efeitos desse desequilíbrio não são somente na exploração econômica, mas, principalmente, nos aspectos simbólicos que transcorrem dessa relação Estado – Mercado (CASTRO, 2010).

Figura 1 - Fontes geradoras de pressão sobre os governos



Fonte: Nogueira (2011).

Entre as respostas para as pressões estão: a abertura econômica de livre comércio, que impulsiona a economia transnacional a partir de acordos políticos e/ou econômicos entre países às subnacionais [1]; a descentralização política e administrativa que delega às regiões e aos municípios a autonomia para administrar o seu território frente às mudanças globais, atuando numa soberania compartilhada [2]; ao compartilhamento cedido às empresas para a prestação de serviços à sociedade – privatizações – [3]; e a maior integração da sociedade para a participação nas decisões do Estado e a garantia dos interesses da sociedade [4] (NOGUEIRA, 2011). Por esse motivo, o autor considera que o processo de abrangência da participação expandiu-se para a gestão pública, que deve, ao mesmo tempo, atender as demandas sociais e dar respostas governamentais.

Como se vê, a ampliação da participação na esfera pública tem sido realizada em diferentes formatos, a exemplo dos conselhos municipais, distritais, regionais; a fiscalização e a vigilância sobre o poder público pela sociedade civil organizada que, de modo atuante, tem consolidado a democracia na construção de interesses comuns. Esses canais criados na esfera pública têm configurado o novo papel do Estado e a sua relação recíproca com a sociedade e, assim, tem-se redefinido os conceitos na ciência política como o papel da participação frente às imposições globais e a governança local.

4.3 Governança e Redes: por uma nova interpretação da sociedade

A redefinição do Estado e a configuração de uma nova cultura política balizaram o processo de participação, de democratização e de governança no Brasil. Embora se reconheça que isto ainda vem sendo discutido e posto em prática de forma lenta, mas incisivamente nos instrumentos utilizados pelas políticas públicas, no campo social, na cultura, na saúde, na educação, no turismo e entre diversos outros campos que são pensados e articulados (ou que deveriam ser) com a participação cidadã.

Diversos fatores contribuíram para a exaustão do modelo tradicional de Estado, como a crise no âmbito mundial que forçou os países periféricos a redirecionarem a sua agenda pública e, assim, enquadrarem-se aos preceitos de uma nova ordem econômica global. Questões internas também foram decisivas, nesse contexto, como a crise fiscal, “cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que [...] transformou o Brasil num país urbano-industrial” (DINIZ, 1996, p. 7), questões relacionadas aos conflitos distributivos, além da relação entre Estado, sociedade e capital-trabalho, sendo que cada uma dessas questões, como destaca Diniz (1996), surgem em contextos variados.

Assim, a tensão entre as formas de alcançar os objetivos da nova agenda república (estabilização econômica, reinserção internacionalização da democracia) tornou-se parte constitutiva da crise do Estado, já que os meios postos em prática para realizar as metas econômicas dificultariam o aprimoramento das instituições democráticas (DINIZ, 1996, p. 11).

Bevir (2011) considera duas narrativas importantes que explicam a crise do Estado e, como consequência, as mudanças institucionais, são elas: as crises fiscais, constituídas no interior do Estado de Bem-Estar Social e as mudanças que ocorriam no mundo, fazendo com que o Estado mudasse a sua estratégia relacionada à economia e à sua atuação diante da sociedade:

O Estado não poderia mais atuar sozinho, tendo, em vez disso, que tratar da coordenação e da regulação através das fronteiras. As indústrias que agiam no âmbito do Estado nacional tornaram-se crescentemente transnacionais em suas atividades [...]. Havia um vazio entre as atividades nacionais das estruturas regulatórias e a economia crescentemente internacional. Domesticamente, o Estado confrontou-se com as crescentes demandas de seus cidadãos; tais demandas surgiram do descontentamento popular com a maneira como o Estado dava com a economia e com sua aparente irresponsabilidade: muitos estados foram sobrecarregados com grandes dívidas; a globalização provocou ansiedades a respeito da competitividade e dos salários; partes do público preocuparam-se com que o Estado tivesse perdido o controle [...]. Os eleitores demandavam melhores serviços e menores impostos; eles queriam um Estado mais efetivo, mas também mais transparente e responsabilizável; queriam líderes decididos e ainda mais participação popular (BEVIR, 2011, p. 106).

O descontentamento popular e o afloramento de demandas populares por mais qualidade de vida, melhores serviços e o ordenamento dos efeitos causados pela desregulamentação do Estado frente às questões econômicas estimularam fortemente maior compreensão dos aspectos relacionados à participação social nas decisões do Estado. No Brasil, outra questão importante para esse processo foi a transição de um Estado autoritário e centralizado para um Estado democrático. Além disso, conta-se com o fortalecimento da sociedade civil organizada desenvolvida por movimentos sociais, que possibilitaram a instauração de novos conceitos nas políticas públicas, como a governança e a governabilidade no país.

Habermas (2001) compreende que a sintonização do Estado nacional aos interesses mundiais (ainda que em um ambiente globalizado) pressupõe, necessariamente, o aprendizado da consciência local, da integração da solidariedade cosmopolita, cuja sociedade civil conscientiza e materializa seus interesses frente às relações internacionais, tendo em vista que “Só poderemos enfrentar de modo razoável os desafios da globalização se conseguirmos desenvolver na sociedade novas formas de autocondução democrática dentro da constelação pós-nacional” (HABERMAS, 2001, p. 112). O desenvolvimento da democracia e de procedimentos participativos são elementos decisórios para enfrentar os desafios impostos pela globalização.

O conceito de governança ganhou destaque nas novas teorias modernistas e passou a inspirar o setor público “acrescentando às instituições representativas ainda mais conhecimento técnico modernista” (BEVIR, 2011, p. 103). A governança surge com duas compreensões distintas sobre a reforma do Estado. A primeira, para atender às exigências do mercado internacional, incide na racionalidade econômica – “o neoliberalismo, a Nova Administração Pública [*New Public Management*] e a terceirização” (BEVIR, 2011, p. 107). Os neoliberais argumentam que, para maior eficiência do mercado, o Estado deveria transferir as organizações e as atividades para o setor privado (privatização/terceirização), diminuindo a burocracia e

descentralizando os processos administrativos para maior competitividade do mercado, que ao ver de Castells (2002) esse processo:

Embora tenha aliviado as sociedades de parte de seu fardo burocrático, faz piorar as condições de vida da maioria dos cidadãos, rompe o contrato social histórico entre capital, trabalho e Estado, e usurpa grande parte da rede de seguridade social, viga mestra da legitimidade do governo na visão de pessoas comuns (CASTELLS, 2002, p. 417).

No entender de Souza (2006, p. 34) esse processo assevera que a ênfase na eficiência direcionada para o novo gerenciamento público “nasceu da premissa que a políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas, [...] desprezando-se a questão da sua eficiência”. A credibilidade, a despeito da discricionariedade, também passou a ser fundamental nesse processo, o qual se estabeleceu com a execução de regras claras nas decisões políticas.

[...] as organizações poderiam ser transferidas por meio da privatização, isto é, da transferência de bens do Estado para o setor privado por meio da abertura de capital ou da cessão do controle acionário; as atividades poderiam ser transferidas por meio da terceirização, isto é, o Estado pagaria a uma organização do setor privado para que esta realizasse tarefas em seu benefício (BEVIR, 2011, p. 103).

A segunda compreensão apontada por Bevir (2011) relaciona-se às mudanças conceituais ocorridas nas ciências sociais e políticas sobre racionalidade, como a governança, as redes e as parcerias. Seus defensores aprimoram a concepção de redes das hierarquias e dos mercados, passando a defender governos social-democráticos, contrapondo as ideias e as políticas neoliberais.

A “necessidade” de um Estado voltou, assim, a frequentar a agenda política e intelectual, como parâmetro e recurso da integração social. Em nome do combate a um Estado que se dedique a proteger o mercado e a alocar recursos, desenhado a partir de uma ótica predominantemente “gerencial”, passou-se a cogitar um Estado capacitado para dignificar a vida coletiva, radicalmente democratizado e dialeticamente articulado com a sociedade. Um Estado, em suma da e para a sociedade civil (NOGUEIRA, 2011, p. 91).

Importantes organismos internacionais trouxeram contribuições críticas na avaliação dos ideais neoliberais, pondo em xeque a ideia liberal da globalização e “sobretudo da ideia que existiria um único modo de globaliza o mundo [...] indiferentes a decisões humanas” (NOGUEIRA, 2011, p. 86), trazendo à tona que a igualdade social e os ambientes democráticos devem constituir a (re) configuração do mundo globalizado.

[...] eles apelam para as redes como uma alternativa adequadamente flexível e responsiva baseada no reconhecimento de que os atores sociais operam em relações estruturadas. Eles argumentam que a eficiência e a eficácia derivam de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias. Em sua perspectiva, embora as hierarquias possam fornecer um contexto para a confiança e a estabilidade, o seu tempo já passou, pois não se ajustam à nova economia global baseada no conhecimento. Esse novo mundo crescentemente lança problemas capciosos que requerem redes e governança *joined-up* (BEVIR, 2011, p. 108).

No Brasil, essa concepção dicotômica entre o Estado, rígido e burocrático, e uma sociedade cada vez mais complexa e diferenciada resultou num “sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual, a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade” (DINIZ, 1996, p. 7).

Durante a década de 1990, em contraponto à política neoliberal que se instala no Brasil, houve o florescimento de uma cultura democrática no setor público que permitiu a conquista de maior consciência do protagonismo social (NOGUEIRA, 2011) que, em boa medida, ainda tem sido conquistado nos dias atuais. Para Nogueira (2011), as mudanças concebidas com a reforma do Estado trouxeram muito mais mudanças no formato organizacional, mediante aos mecanismos de privatização e reorganização do modelo de gestão, do que no fortalecimento democrático, sobretudo em decorrência da debilidade das instituições preexistentes.

Houve um processo de hibridização entre os formatos tradicionais e clientelistas (contudo, ainda vigentes) e os estilos que evidenciam a pluralidade dos atores sociais, para resolver os problemas inter-relacionados, que reforçam a necessidade de temas urgentes da governança como, por exemplo, o meio ambiente, que frequentemente tem sido tratado pelo tema sustentabilidade e vem confirmando a necessidade da compreensão múltipla que o cerca.

A reforma do Estado colocou em debate as discussões contemporâneas que focalizavam não apenas aspectos técnico-administrativos como também as dimensões políticas, que possibilitassem a eficiência do Estado e o êxito das políticas governamentais e dos recursos financeiros que coadunavam com as categorias de governabilidade e *governance* (DINIZ, 1996). Segundo a autora, embora sejam aspectos distintos, estes se configuram, de modo complementar, à ação do Estado.

A governabilidade reflete o exercício de poder do Estado sobre uma sociedade, ou seja, apresenta:

[...] as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras (DINIZ, 1996, p. 13).

Refere-se, assim, ao modo como o governo conduz suas ações ou na capacidade de exercer o seu poder, tais como a intermediação entre os poderes, a forma do governo e a condução de diferentes interesses (SANTOS, 1997). É compreendida como a “conduta e especialmente a mentalidade e tecnologias que governam os indivíduos [...] a fim de construir políticas e práticas” (BEVIR, 2011, p. 451, tradução nossa), implicando formatos institucionais e administrativos que assegurem maior eficácia dos instrumentos utilizados pelas políticas públicas.

Em uma ordem democrática, a governabilidade exige não somente a otimização do seu desempenho técnico, dos seus resultados, mas, principalmente, a responsabilidade do governo com as necessidades dos diferentes segmentos da população, ou seja, é preciso compreendê-la a partir de um teor pluridimensional (DINIZ, 1996).

O surgimento da governabilidade no setor público repercutiu novas abordagens da democracia como, *accountability*, *responsiveness*, que conforme Bevir (2011) e Azevedo e Anastasia (2002), referem-se à capacidade de prestação de contas, de responsabilização e de disposição de dar respostas aos problemas da sociedade, por meio de controle de políticas e inclusão social.

Responsabilidade referia-se tanto ao caráter dos políticos e servidores quando ao seu relacionamento com o público. Os políticos e servidores tinham o dever de responder às demandas, aos desejos e às necessidades do povo. Agir responsavelmente era agir de modo a promover o bem comum mais que procurar vantagens pessoais; era perseguir interesses nacionais e, assim, superar facciosismos mesquinhos (BEVIR, 2011, p. 109).

As prestações de contas e responsabilizações são, nesse sentido, dispositivos necessários de uma governabilidade, pois se referem à capacidade dos governantes de agirem de forma responsável perante seus governados. Para isso, como assegura Diniz (1996), impõe-se uma ruptura com enfoques tecnocráticos e neoliberais que inviabilizam a relação Estado-sociedade.

Bevir (2011) enfatiza, nessa nova concepção, que o protagonista é por essência a sociedade civil, pois é capaz de assegurar *accountability*.

Grupos voluntários, os meios de comunicação e os cidadãos ativos monitoram as instituições e as decisões para assegurar que elas sejam justas e inclusivas e, assim, para conferir ou recusar às organizações a credibilidade requerida para participar

efetivamente dos processos de tomada de decisões. O surgimento da governança tem sido acompanhada, portanto, de conceitos de *accountability* que enfatizam o desempenho mais que os procedimentos (BEVIR, 2011, p. 111).

Santos (1997) sugere o termo “capacidade governativa” para se referir à governabilidade, sugerindo que o conceito proposto elucida diferentes aspectos que envolvem o aparelho do Estado, seja em procedimentos operacionais (requisitos organizacionais e gerenciais) ou, seja em institucionais (político e econômico).

[...] em governabilidade (ou capacidade governativa) como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas (SANTOS, 1997, p. 4).

Seguindo essa compreensão, o termo capacidade governativa é analisado pela autora a partir de duas características básicas: 1) quando é possível identificar e propor soluções para determinados problemas da sociedade, a partir de políticas públicas e 2) quando mecanismos políticos, organizacionais e financeiros são mobilizados para auxiliar a implementação de políticas públicas.

Por um lado, engloba tanto características operacionais do Estado analisando-se aí a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle, como sua dimensão político institucional, as investigações podendo incluir, neste caso, desde as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das formas mais ou menos tradicionais de representação de interesses, das relações Executivo Legislativo, do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo e a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais, até a pouca analisada atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo (SANTOS, 1997, p. 5).

Os instrumentos de formulação e de implementação de políticas públicas são considerados elementos decisivos da capacidade governativa do Estado e estão inseridos em uma arena de negociação e construção de processos decisórios. Para Santos (1997), a capacidade governativa permite considerar a eficácia e a eficiência econômica do Estado com a construção de mecanismos que articulem o Estado com a sociedade, em especial, com os grupos sociais que são atingidos pelas políticas governamentais. A proposta indica a interação entre as noções de governabilidade e governança, tendo em vista que o desempenho do “sistema político, permite investigar em que medida essas instâncias que se estabelecem são mais ou menos democráticas” (SANTOS, 1997, p. 5).

É importante nesse momento ater-se ao conceito de governança que reside, justamente, na forma como o governo é conduzido, ou seja, não se restringe aos preceitos gerenciais e administrativos do Estado, como visto no conceito de governabilidade, porém é entendida como um processo de “[...] regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais” (SCHNEIDER, 2005, p. 34).

Seu conceito teve diferentes análises, dentre as quais, estão as realizadas pelas agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Estes passaram a identificar o termo *good governance* como “[...] requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos” (SANTOS, 1997, p. 3). *Good governance* passa a ser entendida como um dos requisitos para a concessão de empréstimos aos países desenvolvidos.

Na Alemanha, conforme assegura Kissler e Heidemann (2006), a governança se constituiu num conceito chave, para se referir à política de desenvolvimento orientada por pressupostos estruturais como: responsabilidade, transparência e legalidade do setor público idealizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) ou a *Organization for European Cooperation and Development* (OECD) na busca pelo desenvolvimento de toda a sociedade. Este processo de transição de um Estado tradicional (hierárquico) para um novo modelo de Estado (cooperativo), na Alemanha, perpassou por diferentes etapas da história, até chegar à concepção de um Estado cooperativo, “[...] que produz o bem público em conjunto com outros atores agrupando três lógicas: a do Estado tradicional, a do poder privado ou do mercado (concorrência) e o da sociedade civil, cuja premissa básica direciona-se para a confiança e cooperação” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 483).

As novas condições internacionais direcionaram o Estado para uma maior flexibilização e capacidade de descentralização das políticas públicas, o que pressupõe uma estrutura reordenada com dimensões participativas, capazes de inserir e reconhecer em seu contexto a pluralidade social existente (*stakeholders*). Trata-se de um Estado ativador que interage entre o setor privado e a sociedade civil, com a finalidade de mobilizar os recursos dos primeiros, a partir da força e da interação dos segundos atores (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). Um dos preços da governança pública, conforme os autores, seriam a mercantilização do setor público, a partir da parceria público privada, que transfere a responsabilidade do Estado sob a prestação dos serviços para o mercado.

Faz isso com múltiplos propósitos e promovido por muitas exigências. Sua própria lógica argumentativa – menos Estado, mais democracia, menos burocracia e mais iniciativa – exigia uma abertura para a sociedade. A pressão sobre os níveis centrais de governo sugeria que se deveria buscar um maior envolvimento e comprometimento dos níveis subnacionais. As demandas e reivindicações socioetais apontavam para uma expansão do processo de “socialização” do Estado, que se traduzia em maior disposição “cívica” de entrar no aparelho estatal e de direcioná-lo (NOGUEIRA, 2011, p. 58)

Como observa Nogueira (2011), a redução do tamanho do Estado, mediante a política de privatização, o avanço dos mercados mundiais e as competições capitalistas exigiu maior organização político-estratégica da sociedade, como a criação de arranjos institucionais, o incremento da governança nas políticas públicas e no fortalecimento da instituição pública para maior governabilidade.

Para Nogueira (2011), a opção pela diminuição do Estado, ao longo dos anos 1990, trouxe mais um teor “negativo” do que “positivo”, pois gerou uma menor distribuição de renda impactando em fatores como a desigualdade social e regional na América Latina que, segundo o autor, instigaram, em certa medida, quatro ideias do discurso democrático: a descentralização para melhor resolução dos conflitos, redução de gastos e de responsabilidade com o envolvimento dos estados, municípios e regiões, isto é, a diminuição da centralidade política. Por este motivo, a descentralização tornou-se um imperativo de experiências democráticas. A participação, a cidadania e a sociedade civil - *lócus* de cidadãos organizados, constituem-se em um ambiente propício à participação e à mobilização de interesses calcados em preceitos de solidariedade e de responsabilidade corporativista.

Compreende-se que essas premissas enraízam-se nos conceitos de governança e de governabilidade discutidos nessa seção. Conceitualmente, a governança é híbrida, pois articula em sua estrutura as relações entre as organizações públicas e suas instituições, por um lado, e as organizações do poder privado, bem como diferentes agentes sociais que integram a sociedade civil (organizadas ou não). Por outro lado, o termo *governance* ou, como é utilizado nesse trabalho, governança infere:

[...] à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (DINIZ, 1996, p. 13).

Em outro sentido, objetiva superar a dicotomia de interesses entre Estado-mercado-sociedade, a partir de novos arranjos institucionais que estimulem a criação de oportunidade de atuação de diferentes agentes num processo de condução descentralizado e participativo, de agregação e de articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes:

[...] sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. Coordenação, um dos itens em que se pode subdividir *governance*, além das capacidades de comando e de implementação, significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de se ajustar às diferentes visões (DINIZ, 1996, p. 14).

O direcionamento das ações políticas é um reflexo da governança. Para Melo (1995 apud SANTOS, 1997, p. 21), o modo como as políticas governamentais são operacionalizadas inclui diferentes aspectos, como: 1) questões ligadas ao formato político institucional dos processos decisórios; 2) definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas; 3) participação e descentralização; 4) mecanismos de financiamento das políticas; e 5) alcance global dos programas.

Outro termo utilizado para tratar de governança, é governança democrática, a qual conforme Santos Junior et al. (2004) significa:

[...] os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizam a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais a ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas (SANTOS JUNIOR et al., 2004, p. 19).

Os autores consideram o termo importante, haja vista que a governança democrática compreende a afirmação da participação em processos decisórios, necessária para a garantia da democratização desses processos. As práticas de governança democrática coadunam com políticas públicas responsivas, podendo retratar canais ou arenas que ampliem a participação na dinâmica política, auxiliando para:

(i) bloquear ou minimizar as práticas clientelistas vigentes e a captura das esferas públicas por interesses corporativos e particularistas às práticas dos atores e que possa sobrepor-se hegemonicamente à cultura política não-democrática presente no sistema político brasileiro; (ii) gerar práticas e estruturas horizontais de participação, capazes de produzir “capital social”; (iii) “empoderar” grupos sociais em situação de vulnerabilidade e exclusão [...]; (iv) reforçar vínculos associativos dos grupos locais [...] de forma a incentivar e fortalecer as relações de interação entre os diferentes atores com presença na esfera pública (SANTOS, JUNIOR et al., 2004, p. 20).

Observa-se que a preocupação com a participação e com a descentralização do processo decisório tem repercussão direta com a lógica interna dos atores sociais e com as ações individuais e coletivas. Tais mecanismos institucionais de condução se intensificaram a partir da década de 1980, quando pesquisadores sociais analisaram os fenômenos sociais sob uma perspectiva micro (teoria sistêmica cibernética)⁹ com reflexos na condução do Estado (SCHNEIDER, 2005).

O olhar se direciona tanto à lógica interna de atores (por exemplo, sua racionalidade e capacidade de ação), quanto aos arranjos institucionais, que estruturam sua ação. A teoria da governança pode ser assim interpretada como cibernética institucional, centrada em atores [...] (SCHNEIDER, 2005, p. 33).

Os indivíduos são, ao mesmo tempo, sensores que captam o sistema político e atores inteligentes que decidem sobre esse sistema. Conforme Schneider (2005), a concepção de cibernética institucional reforça que a política pública não é um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental, mas se encontra numa zona complexa de interferências que envolve assuntos coletivos e privados os quais se integram e cooperam numa estrutura de redes, podendo ser descentralizadas, a despeito de estruturas tradicionais. Insere-se, não somente, a articulação dos atores ligados às instituições tradicionais, como partidos políticos e grupos de pressão, mas também diferentes atores sociais.

Redes de políticas incorporam assim muitos atores distintos de diferentes sub-setores sociais e políticos no contexto de produção de uma política. Nesse caso as redes podem ser compreendidas certamente enquanto manifestações macroestruturais de sistemas políticos, nas quais interesses políticos e sociais são integrados no processo de política pública [...] (SCHNEIDER, 2005, p. 38).

A compreensão das redes reforça a interação e o vínculo entre indivíduos e grupos, sendo flexíveis conforme o envolvimento estabelecido. Em virtude disso, as teorias de governança podem ser analisadas como redes de políticas públicas (SCHNEIDER, 2005; SILVA; MELO, 2000).

Esses empreendimentos podem constituir, e em geral constituem-se, redes sócias. Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais [...] o foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não, nas suas características (SOUZA, 2006, p. 32).

⁹ Conforme Schneider (2005), partir da década de 1980, cientistas sociais enfatizaram a necessidade que os processos e fenômenos sociais pudessem ser explicados sob a ótica de ações de indivíduos e atores coletivos, ou seja, que permitissem compreender as estruturas do nível micro.

As redes possibilitam compreender a estrutura e a organização social em que se definem os processos políticos, nas quais estão envolvidos diferentes atores e instituições, existindo, porém, diferentes níveis de influência e de poder, os quais não estão necessariamente ligados ao *status* político institucional, mas também cristalizam-se em estruturais informais, a exemplo da comunicação, e em atores não-formais, como as associações que, dependendo do seu nível de interação tornam-se centrais na definição de políticas (SCHNEIDER, 2005).

Schneider (2005) considera três fatores que foram essenciais para o surgimento das redes: 1) a mobilização coletiva em torno da maior eficácia das implementações das políticas; 2) a dinâmica dos estudos das ciências sociais e 3) o surgimento dos novos processos tecnológicos e de conhecimento. Castells (2005; 2002) considera alguns fatores-chave para a sociedade em rede, a conhecer:

- 1) A reforma do Estado, a qual deve considerar a ampliação das tecnologias para melhor comunicação nos que estão envolvidos nessa rede, dando subsídios para o funcionamento da *e-governança*, que está calcada na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política que se realiza no âmbito da política, adaptados aos valores e preceitos da sociedade;
- 2) A reconversão total do sistema educativo faz referência à inovação do ser humano enquanto um ente social. Neste, a política educacional é central, pois focaliza a ideia de “aprender a aprender, ao longo da vida, e prepara para estimular a criatividade e a inovação, de forma a – e com o objetivo de – aplicar esta capacidade de aprendizagem a todos os domínios da vida social e profissional” (CASTELLS, 2005, p. 28);
- 3) O estímulo à criatividade e às inovações também ganham relevância nesse processo de mudança social nas sociedades, devendo, para tanto, ser livre, a exemplo de *softwares*, para que a dinamização da criatividade se processe numa sociedade em rede, acrescentando melhor eficiência à produção. A criatividade mostra-se essencial, não somente no que se refere aos processos tecnológicos empregados, geralmente, no processo de produção/negócio, mas também constitui uma importante base para a interação, que “[...] também aumenta a produtividade, melhora a qualidade de trabalho e proporciona um importante oportunidade de emprego, mesmo para aqueles que têm um baixo nível acadêmico” (HIMANEN, 2005, p. 357). A aplicação da criatividade em um governo não pode ser unicamente criada por seu governante, embora este seja um importante encorajador para esse processo. Isso significa dizer que os indivíduos são o principal motor, e está centrado em processos de cooperação (HIMANEN, 2005).

Cardoso (2005) observa que os fatores endógenos de cada sociedade podem explicar as diferenças relacionadas a utilização e socialização da tecnologia. E que o rendimento e a

educação têm uma real relevância para compreender a sociedade de modo completo. O envolvimento social também ganha destaque e faz referência ao que Castells (2005) denomina de *e-governança*, o envolvimento da sociedade nas decisões políticas tem uma relação direta no grau de confiança da sociedade em relação aos políticos, sendo traçados em um contexto histórico local. Tal compreensão merece a referência da pesquisa realizada por Putnam (1995), o qual evidencia que o acúmulo de riqueza e o desenvolvimento econômico não conseguem explicar, por si só, a diferença do desempenho de um governo que tem em sua base a participação cívica e outro que não o tem. Putnam destaca ainda quatro indicadores de uma sociedade cívica: 1) confiança; 2) associações civis; 3) Leitores de jornais, que acompanham com interesse os assuntos cívicos e 4) Envolvem-se na política para além dos processos eleitorais.

Sendo assim, a multiplicidade de atores sociais envolvidos no processo político decisório, seja na formulação, na execução ou no controle de ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade policêntrica, que privilegia a diversidade e o diálogo. Isso implica a produção de confiança, facilitando a comunicação, a negociação e a construção de acordos que contemplem diversos interesses (FLEURY, 2002).

A sociedade em rede manifesta-se, portanto, como um paradigma à emergência das transformações estruturais ocorridas e difundidas em nível global, sobretudo a partir da década de 1960, em que processos desiguais tomaram uma proporção maior em todo o mundo. Essa compreensão de sociedade em rede enfoca não somente questões inerentes ao processo de inovações tecnológicas, como as redes de *internet* tão presentes na sociedade moderna, mas também a difusão de redes em todos os aspectos, modificando-se conforme questões sociais, institucionais e contexto histórico de cada lugar.

A questão é reconhecer os contornos do nosso novo terreno histórico, ou seja, o mundo em que vivemos. Só então será possível identificar os meios através dos quais, sociedades específicas em contextos específicos, pode atingir seus objetivos e realizar seus valores, fazendo uso das novas oportunidades geradas mais extraordinária revolução tecnológica da humanidade, que é capaz de mostrar as nossas capacidades de comunicação, que permite a alteração dos nossos códigos de vida, que fornece as ferramentas para realmente controlarmos as nossas próprias condições, com todo o seu papel destrutivo e toda as implicações da sua capacidade criativa (CASTELLS, 2005, p.19).

Por não estarem restritas às percepções tecnológicas, as sociedades em rede dependem, necessariamente, do modo como essas tecnologias são apreendidas e dinamizadas nas estruturas da sociedade. Por isso, é mister o entendimento das suas especificidades enquanto organização social. Entende-se que a utilização da tecnologia pode ser um instrumento valioso para a

manutenção de formas conservadoras, impactando fortemente na autonomia social, porém, de nada vale uma tecnologia de ponta, sem contudo, estar pautada numa sociedade com organização capaz, de desenvolver-se para além dos aspectos tecnológicos.

[...] para saber utilizá-lo melhor do seu potencial e de acordo com os projetos e as decisões de cada sociedade, precisamos de conhecer a dinâmica, os constrangimentos e as possibilidades dessa nova estrutura social que lhe está associada: a sociedade em rede (CASTELLS, 2005, p.19).

Embora seja reconhecido que as estruturas da sociedade em rede estão arraigadas em processos tecnológicos, sabe-se que estas se inscrevem na relação dinâmica e flexível de troca de conhecimentos entre os que estão inseridos na rede. Por isso, o autor destaca para a importância de dois agentes que dão a tônica nesse processo, a conhecer: 1) agentes “profetas”, uma personalidade simbólica, que são porta-vozes de grupos e movimentos sociais, por exemplo e 2) os agentes em forma de organização e intervenção sociais, importantes para a construção de redes nacionais e internacionais de atividades descentralizadas.

É por meio da comunicação, ou da sociabilidade das informações, que a sociedade dá sentido às redes, isto é, criam o relacionamento entre as instituições, as organizações e as pessoas no seu conjunto, a partir de um único programa, permitindo que estas se comuniquem umas com as outras numa interação horizontal, sem utilizar os canais institucionais criados para verticalizar o processo. Por esse fato, Castells (2002) destaca a dificuldade de (re) conhecer ou identificar essas redes que configuram a mudança social, pois a visão da sociedade moderna está condicionada à fatores bem organizados, isto é, não consegue identificar “mudanças simbólicas de dimensões cada vez maiores, processadas por redes multiformes, distantes das cúpulas de poder” (CASTELLS, 2002, p. 422).

As redes são estruturas abertas que evoluem acrescentando ou renovando nós de acordo com as mudanças necessárias dos programas que conseguem atingir os objetivos de *performance* para a rede. Estes programas são decididos socialmente fora da rede mas a partir do momento em que são inscritos na lógica da rede, a rede vai seguir eficientemente essas instruções, acrescentando, apagando e reconfigurando, até que um novo programa substitua ou modifique os códigos que comandam esse sistema operativo (CASTELLS, 2005, p. 20).

É por essa interação da comunicação social que a sociedade em rede se processa de modo dinâmico, sendo, portanto, a base para os aspectos políticos, tendo em vista que “As opiniões políticas e o comportamento político são formados no espaço da comunicação”, não significando, porém, que “[..] tudo que se liga nesse espaço, determine o que as pessoas pensam ou falam” (CASTELLS, 2005, p. 24). Como se sabe, a autonomia instaurada no processo de

comunicação é reflexo das condições culturais e institucionais que reforçam, em níveis e modos diferentes, a horizontalidade da comunicação, isto é, existem mecanismos estratégicos que podem diminuir ou aumentar o compartilhamento das informações. Nesse caso, as mídias são consideradas importantes mobilizadores dessas comunicações “para construir uma hegemonia política ou uma contra - hegemonia – e não somente durante as campanhas eleitorais” (CASTELLS, 2005, p. 25).

A dificuldade que permeia a sociedade em rede recai na manutenção dos interesses institucionais determinados por um contexto histórico – cultural do local. Cardoso (2005) contribui com o debate, ao afirmar que uma sociedade é considerada aberta se, em nível da sua sociedade civil, estão presentes aspectos como bem-estar social, que oferece ao seu cidadão melhor acesso à saúde e à educação, ou seja, incorpora a tecnologia no seu processo produtivo que possibilita um sistema dinâmico da informação adaptado às necessidades da sociedade. Para Himanen (2005), a sociedade de bem-estar está principalmente ligada à justiça, ou seja, à oportunidade de igualdade e de proteção concedida aos interesses dos cidadãos.

A inclusão do cidadão nesse processo é considerado por Castells (2005) como uma nova possibilidade que ultrapassa a ideia de governo-eletrônico, onde há a difusão do *e-governança* que, pode ser aplicada em diferentes setores da sociedade como a *e-saúde*, *e-formação*, *e-segurança*, que permitem “[...] agir no desenvolvimento potencial específico da sociedade em rede e necessita da combinação de iniciativas em sectores como a tecnologia, os negócios, a educação, a cultura, a reestruturação espacial, o desenvolvimento de infraestrutura” (CASTELLS, 2005, p. 27), assim como a mudança organizacional da sociedade.

5 CARACTERIZAÇÃO DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ

5.1 Aspectos físicos territoriais

O arquipélago do Marajó fascinou os primeiros navegantes espanhóis e portugueses que aqui chegaram, pela beleza natural da sua geografia física, sua diversidade biológica e pelo povo nativo exótico que o habitava. Chamados de *Nheengaíba*, pela multiplicidade de línguas e dialetos que falavam, este povo desaparecia, mais tarde, vitimado pela colonização portuguesa que ali floresceu a partir do século XVII. Deixaram, entretanto, preciosos acervos cerâmicos de sua cultura, que até hoje encantam arqueólogos e leigos (LISBOA, 2012, p. 22).

O arquipélago do Marajó é um conjunto de ilhas “localizadas na porção do litoral amazônico, conhecida como golfo marajoara” (AMARAL et al., 2007, p. 13), sendo a Ilha do Marajó a maior ilha do arquipélago com 48 mil km² de um total de 62 mil km², também considerada a maior ilha flúvio-marítima do mundo (AMARAL et al., 2007; LISBOA, 2012)¹⁰.

O arquipélago localiza-se no extremo norte do Estado do Pará e abrange dezesseis municípios¹¹, entre estes, Soure e Salvaterra. Limita-se na costa norte pelo oceano Atlântico e pelo canal do Norte do rio Amazonas; a leste pela Baía de Marajó e Oceano Atlântico; a oeste pela região dos furos; ao Sul pela foz do rio Pará e Tocantins. Sua área totaliza 104.606,90 km² e uma população total estimada em 487.010, sendo 211.452 (43,42%) da população urbana e 75.558 (56,58%) da população rural (IBGE, 2010). Parte do seu território é considerada Unidade de Conservação (UC) de categoria denominada de Área de Proteção Ambiental de Uso Sustentável (APA Marajó), desde a Constituição do Estado do Pará de 1989¹², perfazendo uma área de 5.998.570 ha. Dentre os doze municípios¹³ que fazem parte desta Área de Proteção Ambiental (APA), Soure possui 5,94 % e Salvaterra 1,75% do seu território incluídos na UC.

O arquipélago constitui uma geomorfologia própria que integra paisagens heterogêneas de relevante interesse para a realização de pesquisas dos ecossistemas como também para o desenvolvimento da atividade turística (LIMA et al., 2005) haja vista que a região possui uma “vocação natural’ para o turismo” (FIGUEIREDO, 1999, p. 83).

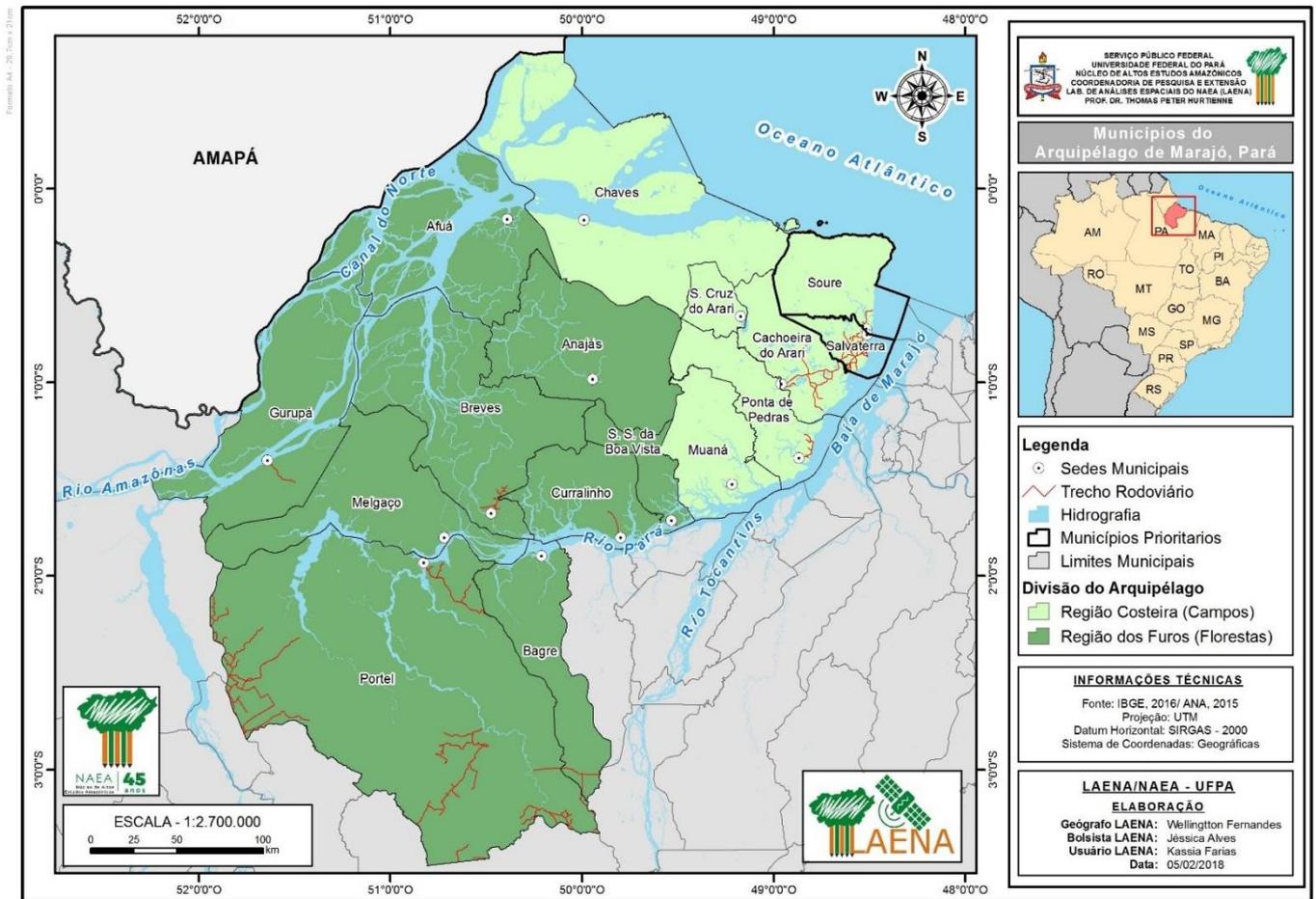
¹⁰ “Além da ilha de Marajó, as mais habitadas são as ilhas de Mexiana, Caviana, dos Porcos, Mututi e Uituquara” (AMARAL et al., 2007, p. 13).

¹¹ Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currallinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, São Sebastião da Boa Vista, Soure e Santa Cruz do Arari.

¹² As UC existentes na região estabelecida pelo estado não possuem registro no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) do Ministério do Meio Ambiente (BARBOSA et al., 2012).

¹³ Compõem as microrregiões de Arari (Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari e Soure) e Furos de Breves (Afuá, Anajás, Breves, Currallinho e São Sebastião da Boa Vista) (SEMAS, 2017).

Mapa 1- Arquipélago do Marajó



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais do NAEA (LAENA) (2018).

O arquipélago do Marajó é constituído por um conjunto “vegetacional singular na Amazônia, onde predominam os campos naturais, florestas de terra firme e as florestas úmidas, susceptíveis à inundação que acontece anualmente durante o inverno chuvoso da região” (AMARAL *et al.*, 2007, p. 14). Suas características climatológicas e hidrográficas permitem dividir o arquipélago em duas regiões: O Marajó Ocidental e o Marajó Oriental (LIMA *et al.*, 2005; LISBOA, 2012).

O primeiro possui maior disponibilidade hídrica “com a formação de muitas ilhotas e um intrincado universo de rios e canais que tornam a região um labirinto conhecido como região dos furos” (LISBOA, 2012, p. 26) é também chamado como Marajó das Florestas “[...] onde a acumulação de sedimentos do rio originou áreas um pouco mais elevadas nesse arquipélago que é predominantemente plano” (SCHAAN; MARTINS; PORTAL, 2010, p. 73).

O segundo, também conhecido como Marajó dos Campos, está “em contato direto com o oceano Atlântico e com as águas da baía do Marajó” (LISBOA, 2012, p. 26), detém disponibilidade hídrica variável e concentra maior base econômica da ilha, como a atividade

turística, compreendendo os municípios de Muaná, Ponta de Pedras, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari e Santa Cruz do Arari, Chaves. Nessa porção do arquipélago é predominada “[...] por campos que permanecem alagados de fevereiro a junho” (SCHAAN; MARTINS; PORTAL, 2010, p. 73), com solo revestido principalmente pela vegetação *graminóide* e por *leguminosas* (Fotografia 1) que a torna um lugar utilizável à criação de gado bovino e bubalino (LISBOA, 2012). Há também uma relevância arqueológica da participação da cultura da América pré-colombiana (SCHAAN; MARTINS; PORTAL, 2010; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2005).

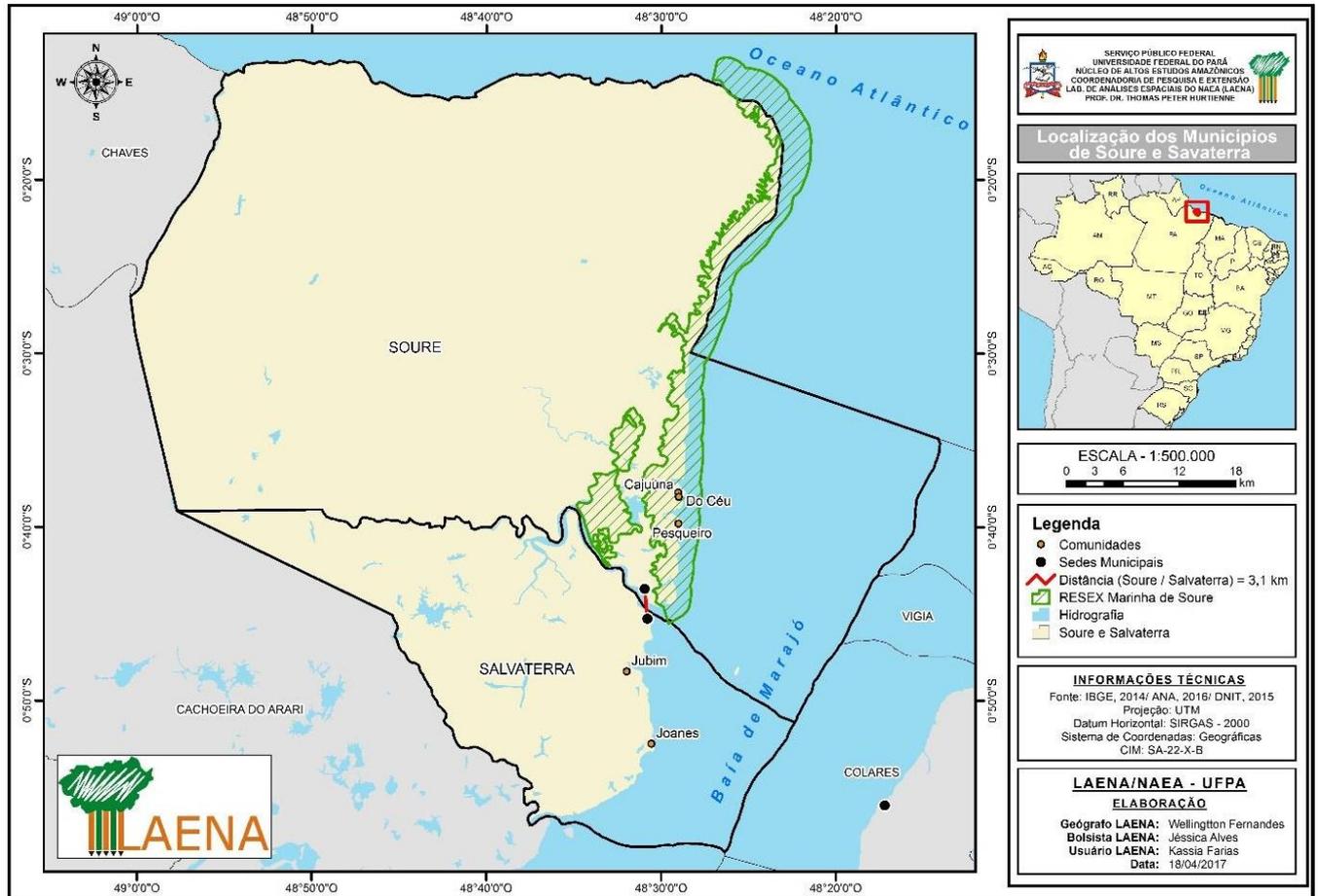
Fotografia 1- Foto retirada no interior de uma fazenda no município de Soure-PA que, ilustra a característica hidrográfica dos Campos Alagados



Fonte: Farias (2017).

Geograficamente, os municípios *lócus* de pesquisa (Soure e Salvaterra) estão situados na foz do rio Amazonas e são banhados pelo oceano Atlântico. Soure, também conhecida como pérola do arquipélago do Marajó, tem uma extensão de 3.517,318 km² com uma população estimada em 24.682 pessoas, enquanto que Salvaterra tem uma extensão que corresponde a 1.039 km² e população estimada em 22.740 (IBGE, 2017). As capitais compartilham entre si o rio Grande, Paracuari ou São Lourenço, tendo uma distância relativamente pequena, aproximadamente 3,1 km (Mapa 2).

Mapa 2- Localização dos Municípios de Soure e Salvaterra



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais do NAEA (LAENA) (2017).

5.2 Aspectos históricos

A ocupação do Marajó foi marcada pelas resistências das nações indígenas¹⁴ contra os portugueses, a qual resultou num colapso populacional dos nativos. Esse processo perdurou por quase 20 anos, sob a incidência de vários confrontos de resistência ao processo de colonização (MARIN; SILVA, 2007; PACHECO, 2010a; CRUZ, 1987).

Os aruãs resistiram à chegada dos colonizadores portugueses enfrentando e frustrando seguidamente as suas tentativas de conquistar o arquipélago. Só em meados de 1659, com interferência do padre Antônio Vieira é que as escaramuças se reduziram, com índios e padre celebrando um tratado de paz. A pacificação, entretanto, só viria a acelerar a extinção dos Aruãs (LISBOA, 2012, p. 54).

¹⁴ Aruãs, Sacacas, Marauanás, Caiás, Araris, Anajás, Muanás, Mapuás, Pacajás, entre outras e os batizados de Nheengaíbas (PACHECO, 2010). Conforme Lisboa (2012), foi a partir da incompreensão dos dialetos das diversas tribos, que os portugueses as atribuíram o termo Nheengaíbas.

Após longos conflitos, o acordo de paz foi firmado entre as expedições missionárias portuguesas (jesuítas e missionários) e as nações marajoaras em 1659, possibilitando a criação dos aldeamentos e o tráfego pela grande ilha (PACHECOa, 2010).

Se o padre Antônio Vieira foi o único a conseguir estabelecer o acordo de paz em 1659, depois das sequentes derrotas portuguesas para as nações Nheengãbas, tornando possível o acesso e tráfego de canoas e embarcações aos rios marajoaras, acabou abrindo as portas da região à escravização e extermínio dos aborígenes. “Esse contato ‘pacífico’ teve efeitos perversos para as populações indígenas que foram deculturadas, destribalizadas, e dispersas pelo território amazônico e pela costa norte da América do Sul” (PACHECO, 2010a, p. 29).

E reitera Dias (2016):

O reconhecimento das maravilhas do estuário, a constante frequência de estrangeiros nos rios e afluentes do Amazonas e a presença de uma numerosa população indígena, foram algumas das razões para que a Coroa portuguesa decidisse pela imediata ocupação do arquipélago do Marajó. Sua posição estratégica seria indispensável para garantir o domínio português sobre as possessões já devidamente ocupadas, garantindo também a navegação costeira pelos estreitos canais que margeiam o arquipélago e para o reconhecimento das terras localizadas ao norte, muito além dos limites daquele território insular. Para concretizar esse objetivo, a atuação inicial dos missionários seria fundamental na pacificação dos nativos, na montagem dos primeiros aldeamentos e na liberação de áreas para fins de assentamento de colonos, como veremos a seguir (DIAS, 2016, p. 69).

Funda-se o primeiro aldeamento denominado de Joanes. Construções de pedras são erguidas na ilha, como a Igreja de Nossa Senhora do Rosário (Fotografia 2), a qual acredita-se, que por ter sido uma vila dedicada à pesca, na argamassa utilizada para a construção tenha sido adicionada a “liga” de um peixe da região (DIAS, 2016). Logo depois, são introduzidas as primeiras cabeças de bois na ilha grande de Joanes e, com isso, a rústica pecuária no Marajó (CRUZ, 1987) sob os cuidados dos missionários, como assegura Dias (2016):

De forma gradativa, os missionários, sobretudo os jesuítas, assumiram um papel cada vez mais proeminente no desenvolvimento de diversas atividades agropecuárias e do povoamento da capitania. Os missionários constituíram diversas fazendas próximas aos aldeamentos, dispendo de considerável mão-de-obra para a manutenção das mesmas. Isso mostra como esses missionários não estavam totalmente alheios àquela realidade, implicando no reconhecimento de sua importância no processo de ocupação daquele arquipélago (DIAS, 2016, p. 138).

Fotografia 2- Ruína da igreja de Nossa Senhora do Rosário de Joanes, Salvaterra-PA



Fonte: Farias (2017).

O êxodo da criação de gado permitiu o desenvolvimento econômico e migratório para essa região, tornando-a o maior centro de riqueza, “já que no Brasil o principal produto de exportação era o couro de boi, e a ilha o maior abastecedor de gado para o Maranhão” (CRUZ, 1987, p. 34). A extração de peixes na aldeia de Joanes, em 1685, também se tornou uma importante fonte econômica e de abastecimento de alimento para Belém, porém decaiu fortemente a produção, por entre outros motivos haver o mal convívio dos portugueses com os indígenas, que resultava na insuficiência da mão de obra (CRUZ, 1999) e o desinteresse da Fazenda Real em desenvolver a produção. Embora “pacificados”, houve a redução significativa de diferentes nações indígenas, seja pelo extermínio daqueles que resistiram ou por deslocamento compulsório para fora da ilha (MARIN; SILVA, 2007; MARIN, 2008).

Com a administração do Marquês de Pombal, em 1754, a então ilha grande de Joanes passou a ser chamada de “Marajó”, uma palavra de origem tupi, significando “barreira grande” em alusão à imensa proteção da natureza contra o mar. Neste período, aconteceram significativas mudanças, como a expulsão dos jesuítas em 1757 e a concessão de grandes extensões de terra divididas entre os grupos que, mais tarde, foram conhecidos como a aristocracia local. Nesse período, também houve a alteração do nome da “ilha grande de Joanes” para a atualmente conhecida “Ilha do Marajó”, cujo significado remete à imagem da natureza frente ao mar, simbolizando uma grande muralha, “*imbara-yo*”, em tupi (CRUZ, 1999).

Logo, houve o envio dos primeiros colonizadores de Portugal para o leste da ilha e as primeiras solicitações de mudanças dos nomes das freguesias e das aldeias em prestígio aos portugueses que acabavam de chegar.

[...] freguesia de São Francisco Xavier, passou a se chamar de Monsarás; freguesia de Menino Deus, denominou-se Soure; aldeia de Nossa Senhora da Conceição, de Salvaterra; um lugar próximo a Freguesia de São Francisco Xavier passou a se chamar de Condeixa. Outros lugares da região conservaram os mesmos nomes como: Monforte e São José do Mondim (CRUZ, 1999, p. 28).

Nessa ocasião, houve também a modificação da “paisagem econômica e social do Marajó, representando a participação de novos atores nas relações sociais da comunidade” (FIGUEIREDO, 1999, p. 81) e a formação de grandes fazendas no arquipélago do Marajó, constatando 153 fazendas em 1780. ou para lugares mais distantes (MARIN; SILVA, 2007). A região passa a se caracterizar como um intenso processo de concentração de terras em favor de uma aristocracia local que, desde o século XVIII e parte do XIX, foi em sua boa parte ocupada por grandes fazendas, o que promoveu a expulsão de indígenas, ex-escravos e homens livres para as margens das fazendas.

Com o tempo, o poder local foi se reconfigurando a partir dos cargos burocráticos e postos militares estabelecidos em Belém, São Luís e na própria capitania. Depois, com o apossamento de terras e o incremento da produção agrícola e da pecuária, alguns sesmeiros passaram a incorporar grandes áreas devido ao acúmulo de terras para a reprodução do rebanho bovino e à extensão do cultivo de gêneros nas poucas áreas disponíveis para agricultura. Essa elite teve papel importante intervindo por diversas vezes nas ações do governo local, garantindo que a capitania conservasse o abastecimento de suprimentos para a capital e as demais localidades do Estado até o final do século XVIII (DIAS, 2016, p. 365).

A dinâmica econômica realizada inicialmente foi baseada na agricultura, que incluía o cultivo de cacau (*Theobroma cacao*) em terra inundáveis, a cana de açúcar (*Saccharum officinarum*) e o arroz (*Oryza sativa*). Esse período inicial possibilitou a formação de engenhos, acompanhada pela introdução de mão-de-obra escrava (indígenas e africanos), dividindo-se em dois tipos de mão de obra: negros vaqueiros e índios roceiros:

Obviamente negros, índios, mulatos, pardos, cafuzos, crioulos e mestiços estavam inseridos e se cruzando em diferentes ofícios, sustentando a fronteira colonial. Em fazendas de gado e açúcar, pesqueiros, roças de mandioca, algodão, arroz, tabaco, florestas de drogas do sertão, sementes oleaginosas, olarias de tijolos, fortificações, essas populações pobres recriaram modos de trabalho, trocas comerciais, crenças, tradições, assim como saberes e religiosidades (PACHECO, 2010b, p. 52).

Embora a agricultura tenha sido importante para a produção canavieira, “foi a pecuária que se impôs como atividade típica”, caracterizada por “[...] um modelo de pecuária extensiva, baixa produtividade, escassa tecnologia e com dominância de relações de trabalho extorsivas” (MARIN; SILVA, 2007, p. 57). Esta atividade tornou-se o principal fator econômico para a região norte, constituindo-se num centro de abastecimento, especialmente para a capital Santa Maria de Belém do Grão Pará.

Desde a metade do século XVIII foram introduzidos escravos para o trabalho na agricultura, preponderante nos primeiros anos de colonização. O cacau era cultivado nas terras inundáveis, assim como o arroz, milho, algodão, café e cana de açúcar. O dinamismo das plantações de cana favoreceu estabelecimento de alguns engenhos. A ilha tornou-se um dos centros de produção canavieira do Estado do Grão Pará e Maranhão. Mas foi a pecuária que se impôs como atividade típica. O governador Francisco de Souza Coutinho decretou que se devia dar maior importância aos pecuaristas que aos produtores de algodão e de arroz. A pecuária ficou concentrada adotando a forma extensiva (MARIN, 2008, p. 167).

A quantidade de índios e de mestiços, após a independência, representava a maioria da população da ilha, cerca de oitenta e cinco por cento e, nas “fases de “crise” da pecuária extensiva, de contestação política, período de Independência e da Cabanagem, os grupos de “quilombolas, indígenas, mestiços conseguiram ocupar terras abandonadas, as chamadas “sobras de terra”, recebiam em doação ou compravam” (MARIN, 2008, p. 168).

Desde os primórdios da ocupação colonial, a agricultura, a pesca e o extrativismo constituíram atividades regulares, praticadas por nações indígenas, por grupos negros e mestiços em pequenos sítios, com autonomia e esquema de organização econômica e social fundada em sistema de parentesco e de relações de reciprocidade. Retiro, sítios e povoados e entre estes atalhos e portos das cabeceiras, indicam essas diferentes espacializações no território (MARIN; SILVA, 2007, p. 58).

Seguem-se, ainda hoje, lutas por terras que foram ocupadas centenariamente por descendentes de índios e de negros, que protagonizam processos de lutas sociais. As fazendas são em muitos casos, ainda utilizadas como acesso às comunidade que ficam em suas margens, como é o caso das comunidades do Céu e Caju-Uma, em Soure, cujas restrições, para passar por essas fazendas são inúmeras, pois além de haver cobranças não é permitido que o visitante pare ao longo da fazenda, tampouco fotografar o seu interior, que contém um significativo cenário natural. E, para os residentes dessas comunidades, o acesso por essas fazendas, é impossibilitado em alguns horários. Caso que se repete, para ter acesso à praia da Barra Velha em Soure, o qual, em alguns casos, o proprietário cobra para a entrada (Fotografia 3).

Fotografia 3 - Porteira de acesso à fazenda e à praia barra velha em Soure-PA



Fonte: Farias (2017).

Fotografia 4 - Porteira de acesso às comunidades do Céu e Caju-Una em Soure-PA



Fonte: Farias (2017).

Outra opção de acesso para as Comunidades do Céu e Caju-Una é a travessia de rios e igarapés que ficam entre a Comunidade do Céu e a Vila do Pesqueiro, com embarcações de pequeno porte. A Vila do Pesqueiro, contudo, é a única dessas comunidades que, para ter acesso, não necessita passar por dentro das fazendas. Possui acesso por estrada pavimentada e sinalizada, facilitando, portanto, o deslocamento dos moradores, como também dos seus visitantes.

Fotografia 5 - Entrada da Vila de Pesqueiro, Soure-PA



Fonte: Farias (2017).

No município de Salvaterra, as cercas também têm sido utilizadas como um mecanismo de limites de grandes terras. Segundo o estudo de Marin e Silva (2007) existem mais de 19 km de cercas eletrificadas que imobilizam as comunidades em volta das fazendas.

A violência material e simbólica das cercas expressa novos atos de expropriação e destes têm-se notícia nas décadas de 1940 e 1980, com restrição ao uso de recursos de campo, lagos, igarapés, rios, ilhas de vegetação, mangues, várzeas, baixas que os obriga a deslocamentos constantes por dentro das cercas das fazendas, o que também lhes impõe a relação de submissão aos fazendeiros e “gerentes”. O acordo para abrir roça em troca de cuidados dos pastos é uma imposição (MARIN; SILVA, 2007, p. 67).

O que se observa no presente, é que à revelia dos agentes com grande poder econômico, político e simbólico, há uma multiplicidade de relações sociais estabelecidas e configuradas pela resistência dos descendentes de índios e negros para permanecer no seu território.

A presença de cercas das fazendas, como ilustram as fotografias retiradas na pesquisa, é o fato mais marcante, pois imobiliza essas populações na sua vida cotidiana, como também o próprio desenvolvimento econômico dos municípios, pois a atividade turística fica restrita nas grandes fazendas que foram adaptadas ao turismo rural, salvo em algumas praias com acesso livre.

5.3 Aspectos econômicos

Atualmente, no Arquipélago do Marajó, os principais produtos da lavoura permanente e temporárias são: o coco-da-bahia (*Cocos nuciferae*), banana (*Musa paradisiaca*), abacaxi

(*Anana sativus Schult. & Schult. f.*), arroz (*Oriza sativa*), mandioca (*Manihot esculenta Crantz*) e milho (*Zea mais L.*).

Salvaterra está entre os maiores produtores de abacaxi, totalizando junto o município de Cachoeira do Arari a produção de 96% da Mesorregião do Marajó em 2009. Em 2015 e 2016 houve um crescimento da produção de abacaxi no município de Salvaterra (13,000 e 11,000 mil de frutos), superior à produção de Cachoeira do Arari (1.750 e 2.600 mil de frutos). O rendimento médio da produção do abacaxi no município de Salvaterra, em 2015 e 2016, foi de 26.000 e 27.500 frutos por hectares (PARÁ, 2018)

Já o município de Soure, no período de 2004 a 2006, foi considerado o principal produtor de coco-da-bahia com uma produção de 1.440 e 2.160, respectivamente, sendo que Ponta de Pedras foi o segundo maior município da produção do fruto (BARBOSA *et al.*, 2012). E, conforme os dados apresentados no anuário do Pará pela FAPESPA, a produção dos fruto oscilou no período de 2012 a 2016 no município de Soure, porém manteve-se com maior produção, comparado aos municípios de Ponta de Pedras e Salvaterra, no período de 2015 e 2016 (Tabela 1). No município de Salvaterra a produção de Coco-da-Baía manteve-se constante de 2012 a 2016, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 - Quantidade Produzida de Coco-da-baía (Frutos por Hectare) - 2012 a 2016

| Município | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------|-------|------|------|------|------|
| Soure | 1.200 | 280 | 280 | 320 | 280 |
| Salvaterra | 160 | 160 | 160 | 110 | 160 |
| Ponta de Pedras | 1.000 | 490 | 400 | 260 | 250 |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2018).

O cultivo de lavoura temporária, como arroz (*Oriza sativa*) e mandioca (*Manihot esculenta Crantz*) é pouco expressivo nos municípios de Soure e Salvaterra e mais característico deste último, como aponta o rendimento médio da produção de arroz e mandioca (Tabelas 2 e 3). Embora recente, a produção de arroz no município de Salvaterra obteve 800 toneladas, mesma produção obtida com a cultura de mandioca no período de 2016 (PARÁ, 2018).

Tabela 2 - Rendimento Médio da Produção por Tipo de Lavoura Temporária (Arroz) - 2012 a 2016

| Município | Arroz (em casca) (Quilogramas por Hectare) | | | | |
|------------|--|------|------|------|-------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Soure | - | - | - | - | - |
| Salvaterra | - | - | - | - | 2.000 |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2018).

Tabela 3 - Rendimento Médio da Produção por Tipo de Lavoura Temporária (Mandioca) - 2012 a 2016

| Município | Mandioca (Quilogramas por Hectare) | | | | |
|------------|------------------------------------|--------|--------|-------|--------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Soure | - | - | - | - | - |
| Salvaterra | 10.300 | 10.000 | 10.000 | 9.800 | 20.000 |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2018).

A participação dos dois municípios na comercialização de pescado também é significativa, os quais conforme Lisboa (2012) são os dois principais polos de pesca do Marajó, com produção destinada para o mercado Ver-o-Peso, em Belém.

A criação de bubalinos nos municípios de Soure e Salvaterra também ganha destaque, sendo que Soure possui maior quantidade do rebanho e, obtêm o segundo maior efetivo de rebanho bubalino do Marajó (Tabela 4), perdendo apenas para o município de Chaves, o qual também compõe a microrregião de Arari ou Marajó dos Campos, que possui características naturais que favorece tal economia.

Tabela 4 - Efetivo de Rebanho Bubalino, nos municípios do Marajó - 2012 a 2016

| Município | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Soure | 71.993 | 120.039 | 79.590 | 76.068 | 74.589 |
| Salvaterra | 6.932 | 7.452 | 8.130 | 7.184 | 6.530 |
| Chaves | 88.360 | 144.288 | 135.422 | 163.480 | 160.849 |
| Cachoeira do Arari | 36.456 | 37.507 | 42.350 | 43.892 | 46.758 |
| Muaná | 13.579 | 12.649 | 10.159 | 11.820 | 11.100 |
| Ponta de Pedras | 21.334 | 27.393 | 35.680 | 38.928 | 39.897 |
| Santa Cruz do Arari | 13.794 | 13.800 | 14.980 | 15.380 | 14.300 |
| Afuá | 3.807 | 4.275 | 3.568 | 4.418 | 3.080 |
| Anajás | 7.244 | 7.424 | 7.440 | 7.308 | 5.215 |
| Breves | 374 | 414 | 452 | 504 | 345 |
| Curralinho | 324 | 344 | 351 | 363 | 331 |
| São Sebastião da Boa Vista | 365 | 182 | 160 | 129 | 110 |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2018).

O que se nota é que, embora haja uma participação econômica desses municípios no rendimento econômico da região, ainda assim é incipiente, tornando a produção extrativista ou lavoura temporária, como observa Lisboa (2012), produções estratégicas para a sobrevivência das comunidades locais, agregado à pesca, extração de mariscos como siris (*callinectes sp*) e

caranguejo (*Macrobrachon sp*), moluscos como turu (*Neoteredo reyni*), extração do açaí (*Euterpe oleracea Mart.*), palmito e lenha para carvão.

Soure e Salvaterra ocupam a posição 106° e 125°, respectivamente, do *ranking* do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Pará e, 3° e 6° na microrregião do Marajó. O atual Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) demonstra a incipiência dos municípios do Marajó com relação a expectativa de vida, escolaridade e renda *per capita*. Os municípios de Soure e Salvaterra encontram-se numa faixa considerada média de desenvolvimento humano, ocupando a posição 35° (0,615) e 40° (0,608) do *ranking* dos municípios do Estado do Pará (IBGE, 2017).

Lisboa (2012) destaca que o extrativismo vegetal é o que mais agrega valor econômico para a região do Marajó, sendo a madeira o produto de maior valor no mercado e de muito estoque na região. Entre as madeiras mais comercializadas na região do Arari são: marupá (*Simarouba amara*), andiroba (*Carapa guianensis Aubl*) e cedro (*Cedrela odorata*). Embora tenha significativa relevância para o PIB dessa região, nas últimas décadas a atuação de órgão federais (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA) e estadual (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade-SEMAS) tem sido intensa para combater a degradação do meio ambiente (BARBOSA *et al.*, 2012).

O setor de agropecuária, serviços e administração e serviços públicos compõem a maior parcela do produto interno bruto dos municípios, sendo: 23,34%, 23,94 e 46,44 respectivamente no município de Soure; e 18,43%, 26,61% e 49,34% respectivamente no município de Salvaterra (IBGE, 2017). Ressalta-se que a atividade de turismo se insere no percentual de serviços, podendo significar a sua importância econômica para os dois municípios.

5.4 O turismo em Soure e Salvaterra

A beleza da cerâmica do Marajó e sua concentração nos tesos constituem um importante atrativo turístico para o visitante. No leste da Ilha do Marajó, com exceção das cidades de Soure e Salvaterra, a infra-estrutura para receber o turista é precária. Por outro lado, a busca pela experiência de viver no campo direcionou o turismo ecológico e o turismo rural para as fazendas do interior da ilha onde seus proprietários passaram a investir na criação de hotéis-fazenda como forma alternativa de renda. Em alguns destes hotéis-fazenda um dos atrativos turísticos é a visita a um sítio arqueológico, de onde o turista pode levar de lembrança alguns fragmentos de cerâmica pré-histórica (PEREIRA; FIGUEIREDO, 2005, p. 29).

A diversidade dos recursos naturais (fauna e flora), os acidentes geográficos que possibilitam uma paisagem singular e, ao mesmo tempo, heterogênea, além dos aspectos culturais e sociais que remetem a uma trajetória histórica marcada por conflitos e resistência, tornam o Polo Marajó, em especial os municípios de Soure e Salvaterra, palco de múltiplas

experiências, não só para quem os visita como também para os moradores locais. A possibilidade de desenvolver atividades turísticas é incontestável, tendo em vista a diversificação de segmentos como o ecoturismo, o turismo de sol e praia, o turismo rural e cultural. O reconhecimento da potencialidade turística tem se afirmado nas ações de governos desde a década de 1970.

No atual Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará – Plano Ver-o-Pará, a ilha do Marajó ganha destaque no que concerne à quantidade de atrativos turísticos existentes nos municípios prioritários (Tabela 5).

Tabela 5 - Ranking dos produtos turísticos por Polo

| Polos do Estado | Produtos Estrelas | Produtos “A” | Produtos “B” | Recursos | Total |
|---------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|-----------------|--------------|
| Belém | 9 | 13 | 6 | 0 | 28 |
| Araguaia Tocantins | 1 | 16 | 34 | 65 | 116 |
| Amazônia Atlântica | 4 | 20 | 43 | 19 | 86 |
| Marajó | 1 | 20 | 50 | 10 | 81 |
| Tapajós | 10 | 18 | 24 | 22 | 74 |
| Xingu | 3 | 2 | 5 | 0 | 10 |
| Total | 28 | 89 | 162 | 116 | 365 |

Fonte: PARÁ (2011b).

A partir dos inventários turísticos realizados nos polos e municípios do Estado do Pará, foram identificados 396 recursos e produtos turísticos em todo o Estado. O *ranking* dos atrativos demonstra que o Polo Marajó está entre os que detêm maiores atrativos e recursos turísticos para o desenvolvimento da atividade. Os municípios de Soure e Salvaterra possuem similaridade, no que se refere aos seus atrativos naturais e culturais em decorrência da proximidade física e a formação histórica, econômica e social desempenhadas desde a pré-história. Praias, lagos, rios, igarapés, furos e fazendas compõem a diversidade natural e estão muito presentes no cotidiano dos municípios, que os torna possíveis para a realização de diferentes segmentos turísticos.

Ademais entre a identificação dos atrativos turísticos foi realizada a partir dos inventários dos referidos municípios entre 1999 a 2011. O atual planejamento do Estado denomina os atrativos turísticos como “produtos estrelas”, “produto A”, “produto B” e “recursos turísticos”. A caracterização dos atrativos e/ou produtos turísticos, segundo a SETUR (PARÁ, 2011b) teve em vista avaliar o valor potencial e o valor real de todos os atrativos disponíveis no Estado do Pará. A diferente concepção de recursos e produtos, adotada pela Consultoria *chias marketing* considerou a definição proposta pelo Dr. Josep Chias, em que os

“recursos” são os atrativos (patrimônio natural, cultural, clima) que passam por uma estruturação para uso turístico, isto é, para então serem classificados como produtos turísticos.

Os critérios dessa avaliação correspondiam: 1) ao grau de atratividade do recurso disponível; 2) a avaliação do desempenho do produto, diante das expectativas do mercado e 3) a concentração de produtos (ofertas) que integra o seu entorno. Isto é, destacou-se o valor potencial e o grau de aproveitamento no mercado (PARÁ, 2011d). No valor potencial os atrativos foram analisados segundo a sua singularidade, o valor intrínseco (valor inerente a cada recurso) e identidade local. A soma obtida com a avaliação de cada atrativo/produto determinou o potencial no mercado, gerando o *ranking* dos Recursos e Produtos Turísticos do Estado do Pará (Quadro 3) e a sua hierarquia (Produtos Estrela, A, B e C) realizada em cada Polo Turístico.

Entre os municípios prioritários que compõem o polo, Soure e Salvaterra se destacam com os seguintes atrativos e recursos, como pode ser observado nos quadros 3, 4 e 5:

Quadro 3 - Produtos “A” do Pará, por Polo

| POLO | PRODUTOS “A” | Município |
|------|--|--------------------|
| MA | Folclore Marajoara | Soure |
| RAJ | Gastronomia Marajoara | Soure |
| Ó | Turismo de base comunitária na Praia do Pesqueiro | Soure |
| | Comunidades quilombolas de Tartarugueiro e Santana | Ponta de Pedras |
| | Campos Marajoaras | Salvaterra e Soure |
| | Cerâmica Marajoara | Ponta de Pedras |
| | Rio Paracauri | Soure - Salvaterra |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2011b).

Quadro 4 - Produtos “B” do Pará, por Polo

| POLO | PRODUTOS “B” | Município |
|----------------------|--|--------------------|
| MARAJO | Praia Grande de Salvaterra | Salvaterra |
| | Praia dos Pescadores | Salvaterra |
| | Ilha do Farol | Salvaterra |
| | Ilha Cagada (passáros) | Salvaterra |
| | Igarapé Deus Ajude (pesca do tucunaré) | Salvaterra |
| | Igarapé do Limão (biodiversidade e observação pássaros) | Salvaterra |
| | Igreja de São Francisco | Salvaterra |
| | Igarapés (Caraparú, Jubim, Passagem Grande, Pingo d’gua, água Boa) | Salvaterra |
| | Furos (Macumã, Miguelão) | Salvaterra |
| | Complexo de São João | Salvaterra |
| | Dois Poços (Joanes e Monsarás) | Salvaterra |
| | Festa da Cultura | Salvaterra |
| | Festa Junina | Soure e Salvaterra |
| | Temporada de verão | Soure e Salvaterra |
| | Festival do Abacaxi | Salvaterra |
| | Praia do Araruna | Soure |
| | Passeios de barco | Soure |
| | Ateliê Arte e Mangue | Soure |
| Rally da Ilha do Sol | Soure | |

| | |
|--|-------|
| Festa de São Pedro (procissão fluvial) | Soure |
| <i>Fest</i> Búfalo | Soure |
| Orla de Soure (paisagem) | Soure |
| 8º Batalhão da Polícia Militar (montada em búfalo) | Soure |
| Exposição Agropecuária do Arquipélago do Marajó | Soure |
| Presépio do Natal | Soure |
| Festival de Verão | Soure |
| Igreja Matriz de Nossa de Nazaré (séc. XIX) | Soure |
| Mbarayo Cerâmica e loja | Soure |
| Associação Marajoara de Artes - SOMA | Soure |
| Praia da Barra Velha | Soure |
| Praia do Mata-Fome | Soure |
| Enseada do Tombo do Jutáí | Soure |
| Igarapé do Café | Soure |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2011b).

Quadro 5 - Recursos Turísticos do Pará, por Polo

| | | |
|--------|---------------------------------------|--------------------|
| MARAJÓ | Carnaval | Soure e Salvaterra |
| | Círio de Nossa Senhora da Conceição | Soure e Salvaterra |
| | Festival do Caranguejo | Soure |
| | Igreja Nossa Senhora da Conceição | Salvaterra |
| | Igreja Nossa Senhora do Rosário | Salvaterra |
| | Capela de São José | Soure |
| | Festividade de São Sebastião (agosto) | Soure |
| | Parada <i>Gay</i> | Soure |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de PARÁ (2011b).

A avaliação apresentada pela empresa de consultoria apontou que havia um baixo índice de desenvolvimento dos produtos turísticos do Pará, sendo necessário maior estruturação dos municípios, no que tange à ampliação, diversificação e qualificação dos produtos turísticos existentes. “O diagnóstico da situação atual demonstrou que o Estado do Pará [...] precisa superar o déficit de infraestrutura e serviços turísticos e conseguir entrar no imaginário do consumidor de turismo de natureza do Brasil e do mundo” (PARÁ, 2011c, p. 5). Tais necessidades contribuíram para a criação de dois programas, vinculados ao Plano Ver-o-Pará, que foram direcionados para a formação de novos produtos e qualificação daqueles já comercializados: Programa de Estruturação de Produtos Turísticos e Programa de Melhoria dos Produtos Turísticos atuais.

A identificação dos atrativos turísticos dos municípios que compõem os Polos Turísticos do Estado do Pará (Figura 2), foi realizada a partir das informações obtidas nos inventários de turismo dos municípios, sendo que o mais antigo a ser considerado é o de 1999 e o mais recente o de 2011.

Figura 2 - Atrativos turísticos do Pará, por polo turístico



Fonte: PARÁ (2011b).

Para os municípios que não haviam sido realizados o inventário, a identificação foi realizada com pesquisas *in loco* e com o levantamento de dados em *sites* e em agências e operadoras de viagens. As diferenças entre os produtos e recursos, adotada na categorização considerada pela SETUR, não foi analisada nessa identificação. O resultado demonstrou que o Polo Marajó obtém 18% dos atrativos turístico do Estado do Pará, ficando em terceiro lugar entre os Polos Turísticos.

A organização de eventos nos municípios de Soure e Salvaterra, a exemplo do Festival de Verão (considerado “Produto B”) e o carnaval (considerado “Recurso turísticos”), confere grande parte dos atrativos turísticos do Polo Marajó (Quadros 4 e 5) e, anualmente os calendários de eventos dos municípios do Estado do Pará são encaminhados pelos gestores municipais, para a SETUR, que os insere no calendários de eventos da SETUR e do MTUR.

Como foi observado em julho de 2017, os atuais gestores municipais de Soure e Salvaterra destinaram investimentos para a infraestrutura, organização da cidade e contratação de bandas locais e nacionais para atrair os visitantes nas épocas de grande fluxo de turistas. A proximidade entre as duas cidades permite que os visitantes participem das programações que acontecem, no mesmo período, o nos municípios. É notório o grande fluxo de travessia de visitantes com a utilização de barcos de pequeno porte nesses períodos.

A paisagem marajoara, representada pelas características naturais dos Campos, reflete a riqueza e diversidade natural do Polo Marajó. Tal característica peculiar da hidrografia do Marajó é considerada um dos produtos “A” do Pará, ofertados no Polo Marajó. E, como destacam os estudos realizados por Amaral *et al.* (2007), os campos naturais podem ser do tipo limpo, no qual as *graminoides* se sobressaem diante da paisagem, ou podem ser do tipo campo misto, onde arbustos característicos da área, como as palmeiras de buriti (*Mauritia flexuosa*) ou caranã (*Mauritiella aculeata*), são encontrados nos mosaicos que formam as ilhotas. Essa

característica depende da hidrografia da região, onde períodos de intensas chuvas e enchentes provocam a mudança da paisagem. A fotografia 6 a seguir, foi retirada no período considerado inverno amazônico, no mês de janeiro, e retrata a paisagem característica da região, reconhecida como atrativo turístico natural.

Fotografia 6 - Campos Marajoaras



Fonte: Farias (2017).

Outros atrativos naturais, também considerados como produto turístico da região do Marajó, são as praias e igarapés dos municípios de Soure e Salvaterra. A disponibilidade hídrica, com os rios, os igarapés, o oceano atlântico e a formação natural de areias nos extremos litorâneos, possibilitam que banhistas possam desfrutar desse ambiente. Nesses extremos, existe também, a presença de manguezal com grande influência marinha, a exemplo da praia de Barra Velha, na qual, para ter acesso à área de praia, em alguns períodos do ano (dependendo da mudança hídrica da região), é preciso passar por pontes que são modificadas e realocadas periodicamente devido às mudanças do manguezal. A praia do Céu, também localizada no município de Soure, segue o exemplo natural da Barra Velha.

Compreende-se, portanto, que a especificidade físico-biológica dos atrativos naturais utilizados pelo turismo, torna necessária maior organização e estruturação das atratividades nesses locais que são ambientalmente sensíveis à massiva utilização humana.

Fotografia 7 - Praia Barra Velha, município de Soure-PA



Fonte: Farias (2017).

Embora, reconheça-se a peculiaridade ambiental desses atrativos naturais, somente na Vila do Pesqueiro que têm sido realizadas ações para utilização sustentável dos recursos naturais, a exemplo do Turismo de Base Comunitária, desenvolvido desde 2005, pela ASMUPESQ, atualmente considerada um produto “A” do Pará, no Polo Marajó. E, por ser uma UC da categoria Reserva Extrativista, a Praia do Pesqueiro tem monitoramento dos agentes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), sobretudo no período de férias escolares, no qual o fluxo de visitantes é intenso. Ações para a educação ambiental também foram realizadas pela SETUR, em conjunto com outros órgãos (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade-SEMAS, Prefeitura de Soure e outros), a exemplo da criação do banheiro ecológico na praia.

No município de Salvaterra, o deslocamento para as praias e igarapés é facilitado pela inexistência de fazendas que inviabilizam o acesso, como acontece na Praia de Barra Velha, Praia do Céu e Caju-Una em Soure. Também é favorecido pela localização geográfica e disponibilidade hidrográfica, a exemplo dos igarapés e praias muito frequentados pelos banhistas, sendo que a praia Grande de Salvaterra localiza-se nas proximidades do centro do município de Salvaterra-PA.

Construções históricas que marcaram o período de colonização do Marajó e vestígios arqueológicos pré-coloniais, anteriormente analisados nesta seção, ainda se mantêm presentes no primeiro aldeamento do Marajó, hoje, distrito de Joanes, município de Salvaterra. Objetos e construções permanecem no distrito, à revelia de ações públicas que possibilitem maior valorização e conhecimento da história pela própria população local e dos seus visitantes, salvo

as pesquisas já realizadas no distrito para a investigação de sítios arqueológicos por pesquisadores de universidades do Pará, Brasil e do mundo, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Museu Paraense Emílio Goeldi, a exemplo Schaan, Martins e Portal (2010), Schaan e Marques (2012).

O folclore marajoara também ganha destaque e, entre os seus ritmos e danças, o carimbó representa os aspectos cotidianos da pesca no litoral, tão presentes nas comunidades litorâneas dos municípios de Soure e Salvaterra.

O carimbó no município de Soure, deriva da pesca e não do vaqueiro, que somente aperfeiçoou nos campos marajoara. O litoral desse município era agraciado de uma fartura de peixes [...]. Exímios conviventes com a solidão do mar, os pescadores buscaram meios em suas tradições, obra-prima de seus lugares de origem. [...] o carimbó foi uma dança que passou a ser usada nas noites enluaradas aos arredores de suas moradias, uma forma de distração entre as famílias, cantavam e dançavam como forma de afastar suas saudades (CRUZ, 1999, p. 390).

A cultura marajoara é expressa sob vários ritmos, o Lundu Marajoara foi a primeira forma de música negra trazida pelos escravos no século XVIII, sofrendo alterações com a influência dos brancos e índios, deixando valiosos traços para a cultura Marajoara, presentes em forma de dança que “reúne damas e cavalheiros, ficando frente a frente, saem dançando até todos entrarem na roda. No seu decorrer, os cavalheiros se redobram de ardor e a dama conserva sua indiferença” (CRUZ, 1999, p. 388). O Lundu Marajoara é composto por movimentos e coreografias que simbolizam a entrega e a fuga de um homem e uma mulher. A musicalidade é realizada com os instrumentos de rabeça, banjo, cavaquinho, reco-reco, maracás e flauta. Os trajes são blusa branca rendada e saia longa e colorida para as mulheres, calças e camisas brancas para os homens.

Os primeiros grupos de tradição marajoara fundados no município de Soure que ainda estão atuantes são: o Grupo Cruzeirinho, fundado em 22 de agosto de 1987; o Grupo Parafolclórico Eco Marajoara, fundado em 4 de julho de 1988; e Grupo Tradições Folclóricas os Aruãs, fundado em 29 de outubro de 1988. Suas apresentações, no entanto, são reservadas a eventos oficiais, como a programação de verão; o evento sexta cultural (Figura 3); a programação do 1º festival do cavalo marajoara realizado no município de Soure; e o 2º arrastão cultural de Salvaterra ocorrido em 2017. As apresentações dos grupos folclóricos mais tradicionais também são realizadas em eventos de iniciativa privada como hotéis, restaurantes entre outros.

Figura 3 - Apresentação do grupo Eco Marajoara em um evento organizado pela prefeitura municipal de Soure – Sexta Cultural



Fonte: Soure (2017).

Existem também grupos folclóricos mais recentes como o Tambores do Pacoval, vinculado à Associação dos Moradores do Pacoval (AMPAC), cujas apresentações não encerram em eventos formais, mas desenvolvem, uma vez por semana, roda de carimbó “pau e corda” e recitação de poesia (Fotografia 8). É um projeto vinculado à AMPAC, o qual objetiva a continuação da cultura tradicional, mas, especificamente, o carimbó, com a comunidade local e com as crianças e adolescentes, além de cursos e oficinas de tambor, percussão e artesanato.

Fotografia 8 - Foto retirada em um dos “encontros” de roda de carimbó



Fonte: Farias (2017).

O acesso para os municípios de Soure e Salvaterra é realizado por via fluvial e via aérea. Por via fluvial, são utilizados barcos, lanchas ou balsas (*ferry boat*) sendo que os primeiros partem do Terminal Hidroviário “Luiz Rebelo Neto”¹⁵, em Belém, com destino a Camará (distrito de Salvaterra) ou diretamente ao município de Soure; enquanto que as balsas saem do

¹⁵ Inaugurado em 2014, com infraestrutura moderna atendendo cerca de sessenta mil pessoas por mês, segundo a Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH, 2014).

porto de Icoaraci, distrito de Belém a aproximadamente 20 km da capital, com destino a Camará.

Para os barcos, a duração média da viagem é em torno de três horas, dependendo da maré; enquanto que a lancha faz o percurso em duas horas; com saídas diárias de Belém.

O deslocamento entre o Porto de Camará e as sedes dos municípios de Salvaterra e Soure inclui ainda um trecho rodoviário, podendo ser utilizados veículos coletivos (vans e ônibus) disponíveis no terminal ou carros particulares e motos. Para Soure, esse trajeto segue de 31 km, sendo necessária, ainda, a travessia de balsa ou uso embarcações de pequeno porte (“pô-pô-pô”, como é conhecido na região) pelo rio Paracauari, com duração aproximada de uma hora e vinte minutos todo o trajeto.

Fotografia 9 - Desembarque dos passageiros no porto Camará e trapiche para acesso ao terminal



Fonte: Farias (2017).

Embora seja de amplo conhecimento a importância do transporte fluvial para o Marajó, não somente no que se refere à questão econômica, como para o desenvolvimento da atividade turística na ilha, principalmente, para a vida dos cidadãos locais, há, contudo, uma forte incipiência de ordenamento que proporcione melhores condições de conforto e segurança nas viagens. Verificou-se, no estudo realizado em julho de 2017 (MEGUIS *et al*, 2017), que a qualidade do transporte fluvial com destino a Soure e Salvaterra é precária para a população local e para seus visitantes. Tal questão sempre esteve presente nas discussões políticas para o Marajó. Como descrito no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) em 2009:

Percebe-se que, mesmo com a existência de muitos rios navegáveis que atendem ao deslocamento da população e dos turistas na região, as condições do transporte hidroviário fogem aos padrões de segurança. Foi constatada em pesquisa de campo,

que a frota do transporte fluvial é antiga e não existe segurança nos terminais portuários de atracação. Os serviços nas estações de passageiros não são adequados, comprometendo a segurança da comunidade e dos visitantes. Nos terminais de embarque e desembarque de passageiros não existe um controle de entrada dos turistas e os moradores sentem falta da comercialização das passagens por via *on line* (PARÁ, 2010, p. 49).

As cadeiras impróprias para viagem intermunicipais, as embarcações antigas, a infraestrutura e o atendimento precário contribuem, de maneira negativa, para a qualidade de vida da população local, que necessita utilizá-lo para diferentes finalidades (saúde, educação, lazer e outros), além disso, reverbera no desenvolvimento da atividade turística. São problemas que foram/são evidenciados nos estudos científicos sobre o turismo no Marajó (SOUZA, 2008; SANTANA, 2012) e, constantemente, são discutidos nas políticas públicas direcionadas para o Polo. O que se observa, porém, é que as ações políticas ainda estão em descompasso com as necessidades da população local e coadunam, muito mais, com os objetivos das empresas privadas que fazem o traslado para Soure e Salvaterra. A Fotografia 10 demonstra a precariedade das instalações do barco, a falta de investimentos da empresa de transporte para assegurar melhor conforto e qualidade na prestação dos seus serviços, a exemplo das cadeiras que deveriam ser mais confortáveis, pois trata-se de viagem intermunicipal de longa duração, além de equipamentos de segurança em bom estado e em quantidades suficientes para os passageiros.

Fotografia 10 - Foto retirada do interior do barco que faz traslado Salvaterra – Belém



Fonte: Farias (2017).

Houve a inserção da “lança expresso” para os municípios do Marajó, a qual pode viabilizar mais rapidez e melhor infraestrutura interna em relação às viagens realizadas com barcos. Entretanto, o preço das passagens é bem mais elevado, inviabilizando o acesso para alguns moradores locais pelo alto custo cotidiano.

Além disso, a locomoção interna dos municípios é, também, uma grande questão a ser resolvida, sobretudo para aquelas comunidades distantes do centro urbano, como as

comunidades do Céu, Caju-una e Pesqueiro, todas localizadas no município de Soure, e até mesmo nos bairros periféricos das cidades. Isso também pode ser evidenciado nas comunidades e vilas de Salvaterra, onde o acesso para alguns lugares, como Joanes, depende de horários predeterminados, em momentos de desembarque daqueles que chegam do município de Belém nas balsas, barcos e lanchas. Isto é, em outros horários, o deslocamento depende de automóveis particulares ou táxis.

Em Soure observou-se a carência também de transporte rodoviário, já que não existe transporte público que faça o traslado entre as comunidades do Pesqueiro e do Céu ao centro de Soure dificultando o acesso aos serviços (bancários, saúde, educação, lazer), além do deslocamento até Belém e outros municípios (MEGUIS *et al*, 2017, p. 12).

Conforme estudos de demanda turística para o município (PARÁ, 2016), o principal meio de transporte é a lancha com 46,7% dos entrevistados, seguido por barco (41%) e balsa (12%). Conforme, o Secretário de Estado de Turismo e as atas de reuniões do FOMENTUR analisadas no período 2004 a 2017, a dificuldade de acessibilidade foi uma questão muito pontuada nas reuniões e no próprio planejamento do turismo para o Polo Marajó nos últimos anos.

[...] Hoje nós temos uma terceira fragilidade que seria citada que era a acessibilidade muito diminuída com o incremento de novos meios de transportes, como é o caso de lanchas rápidas, diretamente para Soure e Salvaterra e também de *ferris boat* de última geração, capaz de levar mais de mil pessoas a bordo, mais de cem carros e a possibilidade de termos voos regulares de caravan para o aeroporto de Soure. Então essa etapa da acessibilidade, foi uma etapa cumprida nos dois últimos anos de melhora significativa, porém é preciso um link maior do mercado com o mercado que consome o produto e hoje nós estamos investindo muito no mercado com essa concepção (Informação verbal¹⁶).

De acordo com os Inventários da Oferta Turística dos municípios, o Polo Marajó tem 38 equipamentos de hospedagem e 426 Unidades Habitacionais (UH). A maioria são empreendimentos simples, sendo denominadas como pousadas. As instalações são modestas; geralmente administradas por familiares, porém como observa o Plano Ver-o-Pará, existem empreendimentos com oferta de serviços mais qualificados e infraestrutura de grandes empresas hoteleiras instaladas no Marajó.

Os municípios de Soure e Salvaterra contam com 16 empreendimentos hoteleiros cada, com um total de 202 UH's e 579 Leitos e 166 UH's e 399 Leitos, respectivamente. Os meios

¹⁶ Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Resposta referente a sétima pergunta: Quais as maiores dificuldades e possibilidades para o Polo Marajó, tendo em vista o processo de descentralização e de reorganização das instâncias de governança?

de hospedagens são variados, sendo pousadas, hotéis e fazendas (PARATUR, 2009), classificados conforme a tipologia oficial do MTUR¹⁷.

Conforme a pesquisa realizada no PDTIS em 2009, Soure tem 01 empreendimento hoteleiro classificado na categoria Superior (quatro estrelas), 04 estabelecimentos de médio porte, ou seja, categoria Simples e Turístico (ambos de três estrelas) e 11 classificados como Econômico (duas estrelas). Em Salvaterra, constam 02 estabelecimentos de médio porte, ou seja, categoria Simples e Turístico (ambos de três estrelas) e 14 classificados como Econômico (duas estrelas). Ainda em conformidade com a pesquisa realizada no PDTIS em 2009, a capacidade hoteleira no Polo Marajó, nos três municípios prioritários, demonstra que Soure e Salvaterra possuem um número total de leitos muito superior ao município de Ponta de Pedras, também considerado município prioritário para o Polo (Quadro 6).

Quadro 6 - Capacidade Hoteleira do Polo Marajó

| Pólo Marajó | Número de Meios de Hospedagem | Número de Unidades Habitacionais | Número de Leitos |
|--------------------|--------------------------------------|---|-------------------------|
| Soure | 16 | 202 | 579 |
| Salvaterra | 16 | 166 | 399 |
| Ponta de Pedras | 8 | 64 | 136 |
| Total | 40 | 432 | 1.114 |

Fonte: PARÁ (2009).

No município de Salvaterra, houve uma significativa evolução da capacidade hoteleira entre o período de 1998 a 2003. Nos dois municípios somente dois hotéis, cada, estão registrados no sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas da atividade turística do Brasil- o Cadastur.

Quadro 7 - Meios de Hospedagem do município de Salvaterra

| Nome | Nº de UH'S | Nº de leitos |
|--------------------------|-------------------|---------------------|
| Pousada do Fonte | 04 | 12 |
| Hotel Beira Mar | 15 | 45 |
| Pousada Bosque dos Aruãs | 10 | 30 |
| Pousada Recanto do Sol | 08 | 24 |
| Pousada Umuarama | 03 | 08 |
| Pousada Aruaque | 12 | 24 |

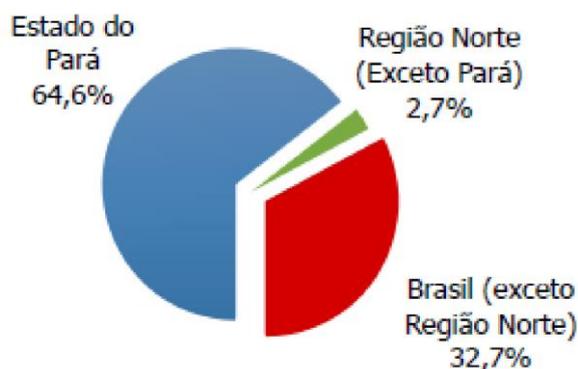
¹⁷ A classificação oficial dos empreendimentos hoteleiros é: Super luxo (mais de cinco estrelas); Luxo (cinco estrelas); Superior (quatro estrelas); Turístico (três estrelas); Simples (três estrelas); Econômico (duas estrelas).

| | | |
|--------------------------------|----|-----|
| Pousada Açai | 11 | 33 |
| Pousada Encanto da Praia | 02 | 06 |
| Fazenda Nossa Senhora do Carmo | 08 | 23 |
| Hospedagem do Japão | 05 | 10 |
| Pousada dos Guarás | 50 | 150 |
| Pousada Havana | 12 | 36 |
| Pousada Boto | 08 | 16 |
| Pousada Pedro Henrique | 07 | 21 |
| Pousada Paraíso de Joanes | 14 | 28 |
| Pousada Ventania | 10 | 20 |

Fonte: Farias (2017).

Conforme a pesquisa de demanda realizada pela SETUR, em 2016, no período de baixa estação (outubro e novembro), a demanda dos visitantes para o município de Soure é, em sua grande parte, realizada por 64,6 % dos residentes do próprio estado e somente 32,7 % residentes de outros estados brasileiros, como São Paulo com 13,3%, Rio de Janeiro com 4,3%, Minas Gerais com 2,3% e o Estado do Amazonas com 1,7% (PARÁ, 2016).

Figura 4 - Origem dos turistas de Soure



Fonte: PARÁ (2016).

Em Salvaterra, um estudo realizado pela prefeitura no mês de julho de 2011 (PARÁ, 2011), com 126 entrevistados, pode revelar que a grande maioria dos seus visitantes, assim como em Soure, também residem no Estado do Pará, cerca de 90,48% dos entrevistados enquanto que somente 03,17% são oriundos do Estado de São Paulo.

6 POLÍTICAS DE TURISMO DIRECIONADAS PARA O POLO MARAJÓ

Após o período de grande interesse dos europeus, na era colonial, só mais recentemente o Marajó vem sendo descoberto pelas suas potencialidades turísticas econômicas. Praias primitivas de grande extensão de água salgada, salobra ou doce e os luxuriantes cenários dos ecossistemas naturais, além de cidades e comunidades tradicionais, se tornaram atrativos irresistíveis aos que se interessam pela natureza, pelo mundo místico deixado pelas civilizações indígenas e pelo seu rico e diversificado folclore que os antepassados legaram às novas gerações (LISBOA, 2012, p. 22).

As primeiras políticas públicas norteadoras de turismo para o Estado do Pará tiveram início a partir da década de 1970¹⁸. No ano de 1975¹⁹, foi apresentado um estudo sobre o diagnóstico das potencialidades turísticas do Estado²⁰. Neste momento, foram apresentadas as primeiras divisões de planejamento desta atividade na região (microrregiões homogêneas)²¹.

O Marajó foi compreendido, turisticamente, a partir da seguinte divisão geográfica: Furos (Afuá, Breves, Melgaço, Portel, São Sebastião da Boa Vista e Senador José Porfírio) e Campos de Marajó (Cachoeira do Arari, Chaves, Muaná, Ponta de Pedras, Soure e Salvaterra), nos quais foram apresentados seus recursos turísticos, como os recursos naturais: “Soure: praias de Araruna e Pesqueiro”; de folclore: “Soure: Boi-Bumbá – Junho; Pastorinhas – Dezembro; Carimbó – Dezembro” (IDESP, 1971, p. 95); festas religiosas e artesanatos, além da infraestrutura em cada região.

A região do Marajó talvez seja a área onde o turista aficionado pelos esportes de caça e pesca, possa melhor desfrutar os prazeres oferecidos por esses desportos, em virtude de já possuir uma infraestrutura básica, tanto no que se relaciona a facilidade de transportes, como no conforto e segurança que as fazendas da região oferecem ao visitante. A área onde se localiza o Lago Arari oferece caça e pesca das mais variadas espécies (IDESP, 1971, p. 99).

Após o estudo desenvolvido pelo Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP) e PARATUR, em 1977, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a EMBRATUR firmaram convênio, no qual definem ações conjuntas para a elaboração de um inventário que culminaria na criação do I Plano de Turismo na Amazônia,

¹⁸ Em 1971 o Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará IDESP iniciou uma pesquisa sobre as condições turísticas do Estado do Pará.

¹⁹ Pré-Diagnóstico do Setor Turístico do Estado do Pará lançado em janeiro de 1975.

²⁰ Sob coordenação da PARATUR e a participação do IDESP e EMBRATUR.

²¹ Essa divisão também foi considerada no estudo realizado pelo IDESP em 1971 a qual, considerou as seguintes microrregiões: Médio Amazonas Paraense (Alenquer, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Santarém); Baixo Amazonas (Almeirim e Prainha); Xingu (Altamira); Baixo Tocantins (Abaetetuba, Bagre, Baião, Cametá, Barcarena, Igarapé-Miri e Oeiras do Pará); Marabá (Itupiranga, Marabá e Tucuruí); Araguaia Paraense (Conceição do Araguaia); Tomé-Açu (Acará); Guajarina (Ourem e São Domingos do Capim); Salgado (Colares, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São Caetano de Odivelas e Vigia); Bragantina (Augusto Correa, Inhangapi, Peixe-boi e São Miguel do Guamá); Belém (Belém); Viseu (Viseu).

para o período de 1980 a 1985. Almejavam-se grandes possibilidades de dinamização econômica da Amazônia através do seu potencial turístico, sobretudo no que se refere à diversidade ambiental e social existente. Seu planejamento dirigia-se para atender às demandas econômicas nacionais e internacionais com a transformação dos recursos naturais em atrativos turísticos, seja para os benefícios nacionais ou para contribuir com o desenvolvimento da região. Segundo Cruz (2003), tratava-se de inserir o turismo à política de exploração, pois:

De celeiro do mundo a berço do extrativismo, a Amazônia Legal tem seu destino, mais uma vez, traçado em função de suas características naturais. Mas as decisões sobre as formas de exploração do território amazônico são políticas e têm muito mais a ver com a divisão internacional do trabalho e com o mercado internacional do turismo do que com sua geologia, geomorfologia, fauna e flora (CRUZ, 2003, p. 98).

Além da contribuição para a ocupação territorial ordenada da Amazônia, objetivava-se, nesse plano, o aumento da participação da região no desenvolvimento econômico e social nacional. O interesse do Estado em desenvolver o turismo na região seguia o critério do “empresariamento urbano”, que visava, sobretudo, torná-la competitiva por meio do agrupamento de diversas atividades num só espaço (HARVEY, 2005), principalmente a partir da utilização da diversidade biológica existente na Amazônia.

Os eixos gerais do IPTA não seguiam uma política nacional de turismo (até porque não havia nesse momento uma política nacional para o turismo), mas sim a política de desenvolvimento sustentada pelo Plano de Desenvolvimento da Amazônia (SERRA, 2007, p. 60), que se edificava na dinamização econômica da região, a partir dos Grandes Projetos, iniciados na década de 1970. Para Nóbrega (2007), não se tratava de desenvolver o turismo somente como uma atividade capaz de mitigar os efeitos dos grandes projetos, mas, principalmente, em inseri-lo como mais uma dos *commodities* implantadas na região.

A região Amazônica, em face às novas transformações, foi pressionada, através de estratégias de desenvolvimento, a acompanhar tendências mundiais. Essas estratégias materializaram-se pelos “Grandes Projetos”, assim denominados porque realmente abrangeriam uma vasta dimensão física/estrutural e alcançavam grandes áreas florestais adentro, um verdadeiro bolsão verde ainda muito pouco conhecido pelos “homens brancos”, embora respeitado pelos indígenas e caboclos locais (NÓBREGA, 2008, p. 149).

Anos posteriores, sob a ótica da crise econômica que se iniciava nos anos de 1980, além de um período marcado pela transição política no país, o turismo foi ainda mais motivado, mostrando-se como “[...] uma alternativa econômica capaz de soerguer as economias deprimidas dos estados nordestinos e de dinamizar a economia da Amazônia, com a ‘onda’ do turismo ecológico” (RODRIGUES, 1996, p. 149). Desse modo, sob o prisma de uma nova

alternativa econômica de turismo, as políticas públicas começaram a adotar, teoricamente, uma postura bem mais preocupada com a sustentabilidade.

Em 1983, a EMBRATUR já sinalizava um “novo” conceito de turismo: um turismo preocupado com o social e o ambiental. A primeira iniciativa de fomento do ecoturismo no Brasil ocorreu no final da década de 1980, quando a EMBRATUR, junto com técnicos do IBAMA, instituíram o Projeto do Turismo Ecológico (BRASIL, 2010). Conforme Nascimento (2009, p. 84), tais ações, todavia, foram “insuficientes para reverter o panorama existente naquela época”.

Esperava-se uma maior eficiência na utilização dos recursos. Porém, nas palavras de Beni (2006a, p. 20), “essa estrutura deixava lacunas e colocava algumas deficiências nos processos decisórios, sobretudo no que diz respeito a permanente ausência de representatividade por parte da iniciativa privada”. Isto porque não havia uma articulação forte entre o poder público, a iniciativa privada e, principalmente, a comunidade local, que, em sua grande parte, é quem sofre mais com esse desequilíbrio de forças.

Neste período de 1985 a 1991, o fluxo de turistas no Estado do Pará foi bem representativo e, entre os atrativos oferecidos, a ilha do Marajó destacava-se pelo crescente fluxo de visitantes demonstrado pela demanda de barcos, navios e voos fretados de Belém a Soure. “O fluxo de turista para Soure proporcionou o desenvolvimento de muitos equipamentos, muito dos quais ainda existentes, e modificou profundamente a vida dos habitantes da cidade” (FIGUEIREDO, 1999, p. 97).

Conforme Castro e Campos (2015) e Martins (2005), a partir da década de 1980 houve um esforço em algumas fazendas de Soure e Salvaterra para a implementação do turismo rural em suas propriedades, o qual utilizava todo o seu ambiente natural como atrativo turístico. “Num primeiro momento, esta modalidade parecia uma solução salvadora, mas desandou logo a seguir” (CASTRO; CAMPOS, 2015, p. 463).

Com os estímulos ao ecoturismo no Marajó, a década de 1980 deu impulso ao desenvolvimento do turismo na região, em especial nos municípios de Soure e Salvaterra que, articulados entre “agência de turismo de Belém, hotéis de Soure e duas fazendas pioneiras que ofereciam demonstração de ordenha e passeios de carroça e a cavalo” (CASTRO; CAMPOS, 2015, p. 463) puderam estimular o turismo rural. Pouco mais tarde, houve a desaceleração da atividade turística na ilha, a ponto dos empresários locais considerá-la em período de decadência, deixando seus impactos não somente para a economia da cidade como também para a cultura do local que possuía “expressões altamente dependentes do turismo, como o carimbó [...]” (FIGUEIREDO, 1999, p. 187).

Após diversas tentativas de reorganização das estratégias que direcionavam e impulsionavam o turismo no Brasil para a preservação do homem e da natureza, a EMBRATUR, em 1992, lançou o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR). Suas diretrizes apontavam, segundo a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM, 1992, p. 15), para: “A necessidade de valorizar e preservar o patrimônio natural e cultural do País, além de propugnar a valorização do homem”²², tendo como um dos seus instrumentos de implementação o segmento do ecoturismo na Amazônia (BRASIL, 1999). Procurava-se, a partir de enfoques regionais, gerar benefícios como a redução das desigualdades e a redistribuição da renda entre as regiões do Brasil

A implementação desta Política Nacional pretende alcançar, como grandes resultados: melhoria da qualidade de vida das populações que vivem em regiões com potencial turístico; redução das desigualdades regionais; integração socioeconômica e cultural da população como um todo; maior aporte de divisas ao balanço de pagamento; proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural, e inserção do Brasil no cenário internacional, constituindo-se uma imagem externa positiva (BRASIL, 1999, p.23).

Em meio a essas mudanças na estruturação política de turismo, a SUDAM, com o apoio de entidades como o Banco da Amazônia (BASA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), lançou em 1992 o II PTA.

Sobre as políticas desenvolvidas para o Marajó, Figueiredo (1999) destaca que a ideia de ecoturismo não pôde ser encontrada, de fato, nos municípios de Soure e Salvaterra, nem por parte do empresariado local, tampouco na administração pública. Foram somente ações pontuais como as de educação ambiental e manifestação cultural para atrair o turista, mas a verdadeira essência do ecoturismo não saiu das estratégias políticas, pois a sua compreensão vai além das estratégias de implementação, somente.

Em consonância com as políticas delineadas pelo PLANTUR, o II PTA propunha ações similares quanto ao papel do turismo nos contextos sociais, econômicos e culturais. O documento, mais uma vez, formulou diretrizes que buscavam compatibilizar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, como incentivos a: promoção e desenvolvimento turístico de forma ecologicamente sustentada; revitalização das ações estruturais das instituições públicas e privadas componentes do *trade* turístico regional; maximização do aproveitamento dos recursos naturais e culturais na produção do turismo

²² Isto pode ser observado no art. 2º do Decreto nº 448, de 1992, que delineava as diretrizes dessa política, a saber: a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País; a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.

receptivo; integração dos roteiros turísticos regionais e revigoramento da imagem da Amazônia com destino das correntes turísticas.

A SUDAM observa, em suas linhas, a necessidade de se adequar à influência mundial, relacionando o turismo à sustentabilidade ambiental e social. É nesta circunstância “que o turismo, em especial o ecoturismo, é posto como alternativa para o desenvolvimento da Amazônia” (NASCIMENTO, 2009, p. 38). O turismo ecológico “surge” como uma das atividades econômicas necessárias, capaz de contribuir com o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia. No entanto, são teorias que só serão, de fato, efetivadas a partir de um intenso planejamento participativo, que até aquele exato momento não aconteciam plenamente. Entre os principais problemas para a realização desse segmento na Amazônia nesse período foi justamente “a falta de monitoramento e gerenciamento dos impactos ambientais e sociais dos empreendimentos turísticos” (SUDAM, 1992, p. 13) e, principalmente, do envolvimento da comunidade local no “fazer turismo”, ou seja, no planejamento dessa atividade, considerando para tanto o conhecimento local.

A partir de então, emerge uma tímida mudança na estrutura política do país, como as discussões políticas e científicas sobre novas formas de utilização do turismo no mundo. O ecoturismo passou a ser alvo das políticas de desenvolvimento do turismo no Brasil. Por ser uma região ainda pouco explorada e muito cobiçada por sua diversidade natural e cultural, a Amazônia se torna uma grande possibilidade de desenvolver esse segmento (NASCIMENTO, 2009; FARIAS, 2014).

Além da publicação dos PTA's, de 1977 e 1992, novos documentos foram criados como a “Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal”, publicado em 1997. Em se tratando da região norte, foram realizadas parcerias com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, objetivando “desenvolver e dinamizar os polos de ecoturismo selecionados em âmbito dos Estados da Amazônia Legal, bem como subsidiar a elaboração da política de ecoturismo de cada Unidade Federada” (SUDAM, 1997, p. 8).

Para um melhor planejamento, a Amazônia Legal foi dividida em Polos de desenvolvimento do turismo e ecoturismo²³, envolvendo mais de 60 municípios com potencialidades ecoturísticas. No estado do Pará, foram definidos três Polos para a promoção

²³ Em toda a Amazônia Legal foram criados 54 Polos e o Estado do Pará foi dividido em: Polo Belém; Polo Marajó; Polo Tapajós e Polo Tocantins-Araguaia durante o “Workshop de Polos Turísticos”, realizado em Belém (PA) no período de 24 a 27 de março de 1997 (SUDAM, 1997a).

do ecoturismo: Belém/Costa Atlântica, Marajó e Tapajós, permitindo maior dimensionamento das necessidades dos Estados ao orientar suas ações para alavancar o turismo regional.

Como observa Cruz (1999), a atividade turística e de lazer no Polo Marajó limitava-se aos municípios de Soure, Salvaterra, Ponta de Pedras e Cachoeira do Arari com o turismo de sol e praia, sobretudo nos períodos de férias e feriados, quando o fluxo de turista era intenso. Figueiredo (1999), por sua vez, descreve que:

Essa prática é antiga, pois o turismo já há muito se desenvolve na Ilha, tendo tido seu auge na década de oitenta, quando grupos estrangeiros frequentavam seus hotéis e fazendas. Mesmo com uma considerável queda desse fluxo, e com a mudança de perfil do público que compra o “produto” Marajó (com a presença também do turista regional, provindo do Estado do Pará), Soure, Salvaterra e outras cidades da Ilha, além das fazendas, continuam a ter no turismo uma das principais fontes de renda, junto com a pecuária. Os fluxos turísticos continuam a chegar à ilha e o turismo de massa começa a dar lugar a um turismo mais elitista, sem chegar a ser efetivado o ecoturismo que é mais adequado à conservação do patrimônio ambiental e cultural/arqueológico (PEREIRA; FIGUEIREDO, 2005, p. 29).

Essas mudanças destacadas por Pereira e Figueiredo (2005) seguiam as estratégias pensadas para a Amazônia pelo governo federal. Ainda que seja uma atividade antiga, só na década de 1990 as estratégias para o ecoturismo foram discutidas para a região e notadamente para a Amazônia Legal dando início à construção de uma Política de Ecoturismo – PROECOTUR²⁴, que foi idealizada no período de 1995 a 1999, conforme descreve Nascimento (2009)²⁵. Para a execução do PROECOTUR, foram celebrados convênios de cooperação técnica-Financeira e, em seguida, de implementação²⁶, os quais se direcionavam, prioritariamente, para o Polo Tapajós “sob a alegação de que nele estava a maior concentração de UC legalmente constituídas e da existência de um fluxo turístico constante” (NASCIMENTO, 2009, p. 100). Porém, com a pressão da política municipal, iniciativa privada

²⁴ PLANTUR instituiu, sob orientação da EMBRATUR, novos programas como: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR- NE); Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR); Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul (PRODETUR-SUL); e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sudeste (PRODETUR-SE).

²⁵ Para melhor compreensão sobre a criação e implementação do PROECOTUR na Amazônia Legal, ver o estudo realizado por Nascimento (2009).

²⁶ Dividindo-se em duas fases denominadas de pré-investimentos e investimentos, buscava-se em longo prazo impulsionar o ecoturismo na Amazônia Legal. A primeira fase aconteceu até 2003, ao qual subdividiu os investimentos em três componentes: Planejamento do ecoturismo na Amazônia Legal; Gerenciamento do ecoturismo nas áreas selecionadas e Fortalecimento do segmento ecoturístico. Tais componentes buscavam, através da integração do poder público, privado e a comunidade receptora um levantamento da Região para a elaboração de um planejamento coerente com a proposta do programa. Ou seja, recursos que deram início aos vários estudos de compatibilização dos objetivos da PROECOTUR à estrutura e aos componentes da região. A segunda fase refere-se à fase de investimentos que, baseados nos resultados obtidos, implicam no fortalecimento institucional, Assistência técnica; Capacitação e Gerenciamento, para a promoção do ecoturismo na Amazônia Legal e para a preparação de projetos de investimentos públicos requeridos nas localidades selecionadas da região.

e da sociedade civil organizada, houve a inclusão dos Polos Marajó e Amazônia Atlântica, o que não excluía, no entanto, a prioridade de investimento concedida ao Polo Tapajós.

Para cada Polo turístico inseridos do contexto do PROECOTUR, foi prevista a realização de ações e a estipulação de recursos. No Polo Marajó, foi prevista a Elaboração da Estratégia de Ecoturismo, com valor estimado em 144.000,00 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Almejava-se, com isto, a realização de estudos de viabilidade, estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo tanto no Polo Marajó, quanto no Polo Amazônia Atlântica. Enquanto que no Polo Tapajós, objetivava-se a criação de um Plano de Ecoturismo, com estudos mais criteriosos e utilização de maiores recursos (NASCIMENTO, 2009).

Questiona-se sobre a verdadeira eficiência e eficácia dos instrumentos utilizados para esse Programa, pois embora este tenha sido pautado na lógica de um planejamento estratégico participativo, sob a luz de novas concepções de desenvolvimento, pouco sinalizava para esse sentido. Os gastos, ao contrário das suas realizações, evoluíam e, conforme Nóbrega (2007), em 2006 o cenário não era motivador, pois, segundo os dados estatísticos apontados anualmente pela EMBRATUR/MTUR, havia um decréscimo significativo no volume de turistas que desembarcavam no Aeroporto Internacional de Belém.

Uma das causas percebidas para a ineficiência do programa foi a sua descontinuidade que, segundo Nascimento (2009), ocorreu por vários fatores, dentre eles: 1) Políticos, que se revelavam na descontinuidade das ações políticas a cada eleição que implicava na gestão do Programa; 2) Administrativo, pois os gestores e técnicos não estavam suficientemente preparados quantitativa e qualitativamente para atender as necessidades operacionais que viabilizassem a continuidade do Programa, sobretudo com a utilização de convênios e contratos; 3) Econômica, pois houve “gargalos” na não liberação dos recursos previstos, na esfera federal da administração pública.

Ademais, a transferência administrativa dos assuntos relacionados ao PROECOTUR, como o convênio firmado²⁷ com a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) para a PARATUR, forçou o encerramento e a prestação de contas do programa. E, conforme a pesquisa realizada por Nascimento (2009), as informações adquiridas

²⁷ Este convênio foi assinado em 10 de dezembro de 1999 e firmado entre o Meio Ambiente, dos Recursos Naturais Renováveis e da Amazônia Legal (MMA), através da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), e o governo do estado do Pará, representado pela SECTAM (BRASIL, 1999c/1999). Desta feita, a SECTAM instituiu a Portaria n.º. 399, datada de 12 de julho 1999, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) em 14 de julho, criando o NGP/PROECOTURPA.

nesse processo, puderam ser utilizadas na elaboração da carta consulta do estado para pleitear os investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Nacional.

Para Figueiredo (1999):

A problematização estéril das questões relativas ao relacionamento ecoturismo e desenvolvimento sustentável é o principal problema do entendimento da atividade em regiões como a Amazônia. Ecoturismo não pode ser desenvolvido sem pesquisa, sem perspectiva de educação ambiental, sem manejo adequado de áreas silvestres e sem participação da comunidade nativa. Entretanto tudo isso não é tudo. O ecoturismo deve ser um fator de formação de novos valores para seus planejadores que, sem esquecer sua qualidade de 'grande negócio', deve resgatar o conhecimento dos residentes, no caso os caboclos, não apenas como senso comum, mas enquanto etnociência (FIGUEIREDO, 1999, p. 188).

Apesar de inovadora e consciente, as propostas direcionadas para o Ecoturismo na Amazônia, em especial no Marajó, raramente conseguiram alcançar os resultados esperados, isso porque a cultura política tradicional inviabilizou maior articulação com a população local para que, de fato, pudesse redirecioná-lo para o ecoturismo, como evidenciam as pesquisas (FIGUEIREDO, 1999; CRUZ, 1999; NÓBREGA, 2007; NASCIMENTO, 2009).

Outra ação de governo também lançada nesse período foi o PNMT²⁸, em 1994, o qual coadunava com os objetivos traçados no PLANTUR, destacando a descentralização da política de turismo, mediante a participação dos municípios nas questões políticas, administrativas e financeiras que se referiam à atividade. E, conforme Araújo e Tachener (2012), esse programa também teve como propósito a redução dos desequilíbrios regionais, sendo norteado, principalmente, pelo mecanismo de participação, sustentabilidade e mobilização. Acresce, como examina Nascimento (2015), as mudanças traçadas para a política nacional de turismo refletiam as mudanças na gestão pública, tanto na esfera federal e estadual quanto nos municípios, nos quais os processos abertos, transparentes e participativos reconduziram a ideia de Estado.

Estas ações políticas foram os primeiros instrumentos políticos no âmbito federal, que estimularam as regiões e municípios a adotarem princípios de autonomia política/decisória na condução do turismo.

²⁸ O PNMT propunha em sua estrutura a conscientização dos municípios na sua execução eficaz, em parceria com a iniciativa privada, ou seja, uma “descentralização das atividades de planejamento” (BENI, 2006a, p. 27). Com o objetivo de formatar uma nova política pública de turismo, o PNMT elencou cinco importantes princípios que impulsionavam fortemente a Descentralização do poder público; a Sustentabilidade em seus vários aspectos (econômicos, sociais, ambientais, culturais e políticos); a promoção de Parcerias que envolvessem as diversas esferas da estrutura política do país (federal, estadual e municipal); a Mobilização da comunidade para participar em decisões importantes; e a Capacitação direcionada para o desenvolvimento do turismo e a prestação de serviços (BRASIL, 2007a, grifo nosso).

Inicia-se, no Brasil, o desenvolvimento da atividade turística com foco no município, com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), sendo o embrião de uma política nacional de base territorial. O intuito era o de fortalecer os municípios, fossem eles classificados como “turísticos” ou de “potencial turístico” pelo relatório de informação turística (BRASIL, 2010, p. 13).

Pode-se dizer que o principal resultado alcançado foi a sensibilização dos municípios para o turismo, como um vetor de desenvolvimento econômico. Entretanto, embora os objetivos traçados fossem grandiosos, a fragilidade dos municípios brasileiros em se articularem, a ausência de instrumentos eficientes para o monitoramento, bem como o período de instabilidade econômica e política inviabilizaram as metas então propostas (ARAÚJO; TACHENER, 2012). Além disso, as instâncias de governança, como os Conselhos Municipais de Turismo, criadas nesse período não conseguiram resistir às mudanças políticas e “[...] muitos dos quais não chegaram a funcionar efetivamente” (NASCIMENTO, 2015, p. 68).

No Estado do Pará, conforme observa Nascimento (2009), embora tivesse destaque na composição dos atrativos turísticos da Amazônia, o destaque para a elaboração de um instrumento de governo direcionado para o turismo aconteceu, principalmente, com a criação do Programa Beija Flor, no qual o turismo foi ressaltado como um dos pilares para o desenvolvimento econômico do estado e “consistia no fomento e municipalização do turismo com ênfase na diversificação de produtos turísticos do Pará” (NASCIMENTO, 2009, p. 19).

Após o Programa Beija-flor, houve o aprimoramento dos objetivos e metas para a atividade turística no Pará. Mas, nesse contexto, iniciou-se a concepção de planejamento com polos turísticos e, conforme as informações concedidas pelo atual Secretário de Estado de Turismo do Pará, o PNMT, foi o programa nacional propulsor do planejamento e organização da atividade turística como vetor econômico. Nesse momento, houve a contratação de uma empresa de consultoria para a elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento de Turismo do Pará com direcionamentos em âmbito nacional.

[...] O PNMT era um programa da então Embratur e foi o grande *start* disso no Brasil inteiro. No Estado do Pará, no ano de 1999, nós contratamos uma empresa de origem espanhola, chamada THR, e essa empresa de origem espanhola concedeu junto com os técnicos brasileiros e técnicos paraenses, com a finalidade de tropicalizar esse *know-how* espanhol e foi lançado a primeira ferramenta palpável de um planejamento de turismo, como atividade econômica no Estado do Pará. E isto ocorreu, a contratação da empresa em 99 e o lançamento do Plano em 2001 (informação verbal²⁹).

²⁹ Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Como se deu o processo de criação do FOMENTUR? Qual é a finalidade? Por que o Sr. considera tê-lo como um importante instrumento de políticas públicas para o turismo?

Como se observa, diferentes planos governamentais tentaram impulsionar o desenvolvimento do turismo para a região Norte, como para o Polo Marajó. Com eles, diferentes agentes institucionais ou não atuaram para fomentar esse processo, a exemplo da SUDAM, com a criação dos PTA's, a EMBRATUR, IDESP, PARATUR, MMA entre outros que, em seu bojo, possibilitaram a evolução crítica acerca do desenvolvimento do turismo numa região marcada por tantas diversidades, sejam elas sociais e culturais, econômicas e ambientais. Essa “nova concepção”, ainda que recente e em curso, nas políticas em âmbito federal, estadual e municipal trouxeram outros campos para o entendimento do turismo – a participação – que, por sua vez, como foi refletido no capítulo anterior, coaduna muito com a “situação político” do país, sendo necessário interpretá-lo de modo flexível e ajustável ao campo da cidadania e democracia.

A lógica do desenvolvimento descentralizado e regionalizado tem sido um importante instrumento que tem orientado as estratégias políticas regionais e municipais e tem aguçado novos estudos que possam compreender as dinâmicas sociais (nele, encontra-se a política) e de redes inseridas nesse “novo” processo.

6.1 Sob a ótica da participação: o Programa de Regionalização do Turismo

As principais questões que precisam ser enfatizadas nas Políticas de Turismo são a efetiva participação das comunidades no planejamento e na gestão das atividades ecoturísticas, de forma que o seu desenvolvimento se processe em harmonia com o meio ambiente (AZEVEDO et al., 2013). A reformulação dos arranjos institucionais, neste caso, surge como uma possibilidade de promover maior participação da cadeia produtiva de turismo, garantindo, de tal modo, maior governança no turismo.

Ao longo dos anos, os debates sobre o desenvolvimento do turismo tornaram-se cada vez mais discutidos, tanto em meios científicos, quanto nas organizações governamentais. Debates referentes à questão ambiental e social da atividade implicaram fortemente numa (re) ordenação das políticas de turismo no Brasil, como a formulação de arranjos institucionais ou de redes de políticas públicas.

Com a criação do MTUR, em 2003³⁰, o Governo Federal passou a preconizar a regionalização como estratégia fundamental para o desenvolvimento turístico no território nacional e criou, em 2004, o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, também

³⁰ Foi criado inicialmente por meio da Medida Provisória nº 103 em 1 de janeiro de 2003 e, posteriormente convertida na lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

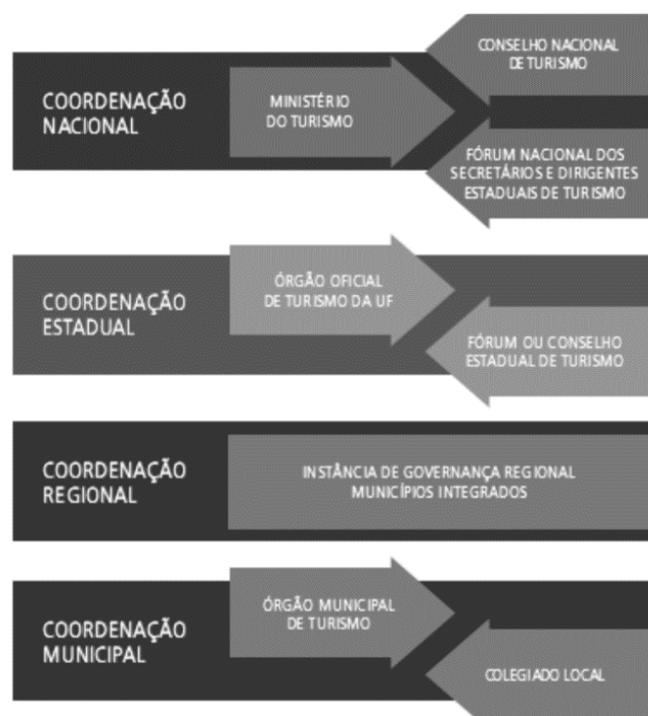
incorporado ao PNT de 2007 e seguia os moldes da descentralização já desenvolvidos no governo anterior, com o PNMT.

O Programa de Regionalização do Turismo objetivou a descentralização das ações; a revalorização dos lugares e territórios; a emergência da observação sobre a dimensão local; e a ampliação de processos participativos, por meio da representação de diferentes atores da sociedade em instâncias de governança, no intuito de 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.

Tentava estimular o turismo interno, por meio de constituição de polos turísticos e do incentivo ao desenvolvimento do turismo em mesorregiões vocacionadas. Paralelamente investiu-se na formação de parcerias, na mobilização e na inserção das comunidades locais, por meio da utilização de alguns instrumentos, entre eles o Conselho de turismo (ARAÚJO; TACHENER, 2012, p. 83).

Nesse momento, constituíram-se em macro programas a gestão e as relações institucionais, que possibilitaram a reestruturação da gestão para o atendimento dos novos preceitos do Programa (Figura 5).

Figura 5 - Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada



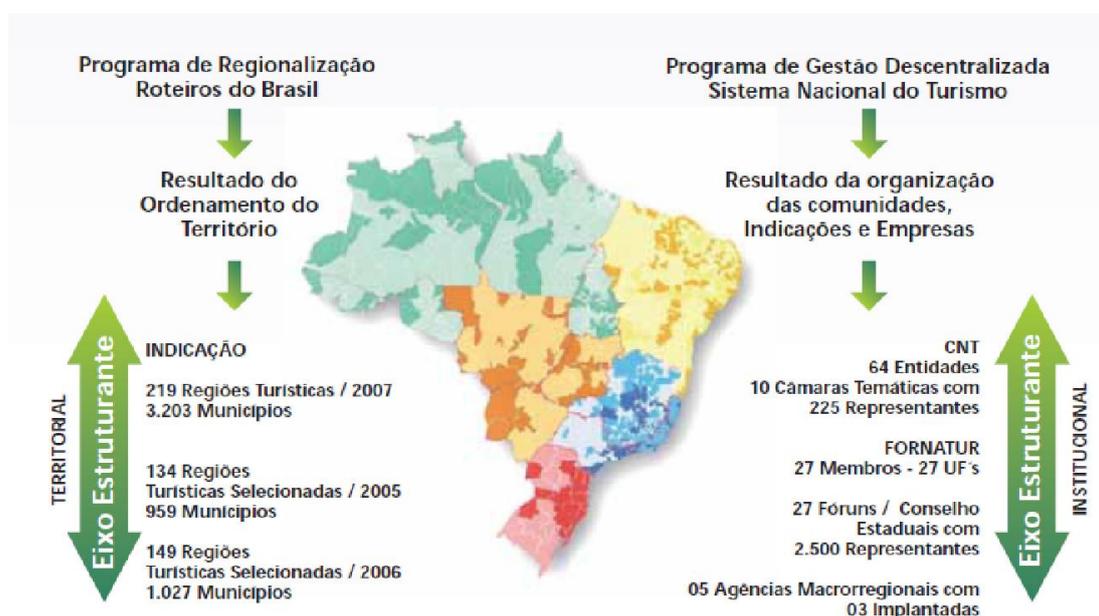
Fonte: BRASIL (2007b).

A estrutura de gestão considerou a criação do CNTUR, órgão colegiado de assessoramento, com atribuições voltadas para “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos

para a formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo” (BRASIL, 2003, p. 12); FORNATUR, cujo papel fundamental é a operacionalização das políticas formuladas e interligação com os municípios e o governo federal, isto é, “aglutinar os interesses, apresentar diagnósticos e propor soluções para as questões que afetam o desenvolvimento do turismo” (BRASIL, 2003, p. 32); e os Conselhos Municipais, que incentivam os municípios a se organizarem de forma integrada “ofertando um conjunto de produtos turísticos, completando-se, assim, o sistema de gestão do turismo brasileiro” (BRASIL, 2003, p. 13), que, analisando-os em um conjunto, são processos que provocaram intensas mudanças na cultura política, sobretudo no que tange a continuidade das ações, independentemente de mudanças políticas e a participação dos atores sociais.

A partir das estratégias de dimensões territoriais, obtidas com o Programa de Regionalização e de reestruturação da gestão (institucional e empresarial), cuja finalidade é inserir os aspectos e concepções de interligações institucionais e empresariais no planejamento do turismo, o MTUR analisou os principais resultados em 2006.

Figura 6 - Ação Descentralizada do Plano Nacional



Fonte: BRASIL (2006).

O ordenamento Regional é atualizado anualmente, com edições lançadas pelo Mapa de Regionalização. O primeiro Mapa foi organizado em 2004, com edições em 2006, 2009, 2013, 2016 e 2017 e tem orientado a atuação e o direcionamento de ações do Governo Federal nos

municípios brasileiros, utilizando a metodologia de análise de *cluster*³¹, que considera sua relação direta e evidente com a economia do turismo. Além disso, considera a importância de articulação entre a iniciativa pública, privada e sociedade civil organizada. Atualmente, o mapa de regionalização tem sido pautado pela categorização dos municípios³², em cinco diferentes categorias, definidas como A, B, C, D e E, que consiste, basicamente, em traçar estratégias para a elaboração e implementação das políticas públicas de turismo, isto é, na tomada de decisões da gestão pública a partir do agrupamento dos municípios, conforme melhor destaque no que se refere à estruturação e oferta de serviços turísticos.

Considera-se as seguintes variáveis para a definição de categorias dos municípios que integram o mapa de regionalização: a) quantidade de estabelecimentos formais, cuja atividade principal é hospedagem; b) quantidade de empregos formais no setor de hospedagem; c) avaliação da quantidade de turistas a partir do Estudo de Demanda Doméstica; e d) avaliação da quantidade de turistas a partir do Estudo de Demanda Internacional (BRASIL, 2015). Como se observa, essas variáveis condensam, principalmente, as informações sobre o desempenho econômico do turismo nos municípios.

No Estado do Pará, em 2013, houve 23 municípios cadastrados, representando os 6 polos de Turismo do estado, enquanto que, até início de 2018, existem 129 municípios cadastrados, o que denota a importância que os estados e municípios passaram a ter com essa ferramenta de categorização do Mapa turístico, contido na estratégia de implementação do PRT.

No que tange aos anseios da reorganização institucional, com a criação de colegiados, como Fóruns e Conselhos, Figueiredo e Nóbrega (2015) afirmam que estes caracterizam-se em redes de governança que se referem ao:

[...] planejamento participativo (que) se estrutura principalmente no estímulo à criação de instâncias locais e regionais como, por exemplo, no formato dos Conselhos Municipais, Fóruns Regionais e Grupos Gestores, cuja finalidade de criação é para subsidiar o processo de gestão no âmbito nacional e estadual (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015, p. 23).

Os objetivos da gestão direcionavam para: a) integração dos governos federal, estadual e municipal, descentralizando o processo de decisão no Turismo Brasileiro; b) integração dos setores público e privado e demais instituições; c) monitoramento e avaliação dos resultados do Plano Nacional do Turismo; d) participação dos Fóruns Internacionais de

³¹ *Cluster* é uma concentração geográfica de atrativos, “com destacado diferencial turístico, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial [...]” (BENI, 2006b, p. 14).

³² Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015.

interesse do turismo (BRASIL, 2003). O planejamento integrado e participativo, compreende que a:

Ação pública, seja ela estadual ou privada, demanda espaços de participação que articulam as potencialidades do conjunto dos setores sociais e econômicos envolvidos no processo de organização e gestão do território, além de possibilitar nova cultura de relacionamento. Viabilizar a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional, de forma participativa, significa democratizar os espaços e os mecanismos de representação política da sociedade civil, permitindo as mudanças estruturais almejadas (BRASIL, 2004, p. 13).

O fortalecimento do protagonismo da cadeia produtiva do turismo em âmbito regional e local se configurou numa possibilidade de incluir, de modo ativo, diferentes agentes no processo de gestão descentralizada das Políticas de Turismo.

O PRT recupera estratégias de planos e dos discursos influenciadores do planejamento estatal a partir da década de 90 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 dos Conselhos Municipais, Fóruns Regionais e Grupos Gestores, cuja finalidade de criação é para subsidiar o processo de gestão no âmbito nacional e estadual (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015, p. 23).

A recuperação das concepções de planejamento, obtidas ainda na década de 1990, foram valiosas para o amadurecimento do processo de descentralização e propagação das questões que fazem referência à participação da sociedade civil, frente às decisões políticas.

O envolvimento dos diversos atores da cadeia produtiva do turismo de forma participativa, segundo alguns estudos (NÓBREGA, 2012; MIRANDA CASTRO; MIDLEJ, 2013), é uma prática que ainda apresenta distorções, pois, vivencia-se na sociedade brasileira decisões públicas ainda enraizadas em uma história de práticas extremamente centralizadoras, marcadas por processos de dominação (político-econômico e sociais) e conflitos sociais. Assim, o exercício da cidadania e da participação no Brasil é um grande desafio que tem sido conquistado a passos gradativos.

Por se tratar da efetivação da proposta do PRT, o MTUR reconhece que um dos maiores obstáculos está na criação de bases para a sua implementação, o que incide na “proposta de mudança de cultura política e administrativa no Brasil” (BRASIL, 2010, p. 42), como a tentativa de mobilizar a mudança no âmbito social, isto é, despertar a autonomia da sociedade para o interesse público. Isso torna imprescindível a criação de técnicas de governo e de planejamento capazes de compreender a complexidade do sistema social os quais possibilitem o fortalecimento do protagonismo social nas tomadas de decisões (MATUS, 1989).

Os objetivos que buscavam desenvolver a atividade de forma descentralizada e com maior participação dos atores locais passaram a nortear, definitivamente, as políticas públicas de desenvolvimento do turismo, a partir de 2003. Com o lançamento do PNT 2007-2010, denominado de “Turismo – uma viagem de inclusão”, o PRT migrou de programa de “Roteiros Integrados” para “Política de Desenvolvimento do Turismo”, isto é, passou a integrar os sete macroprogramas do Plano, o que trouxe maior comprometimento das políticas de desenvolvimento do turismo com as parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades.

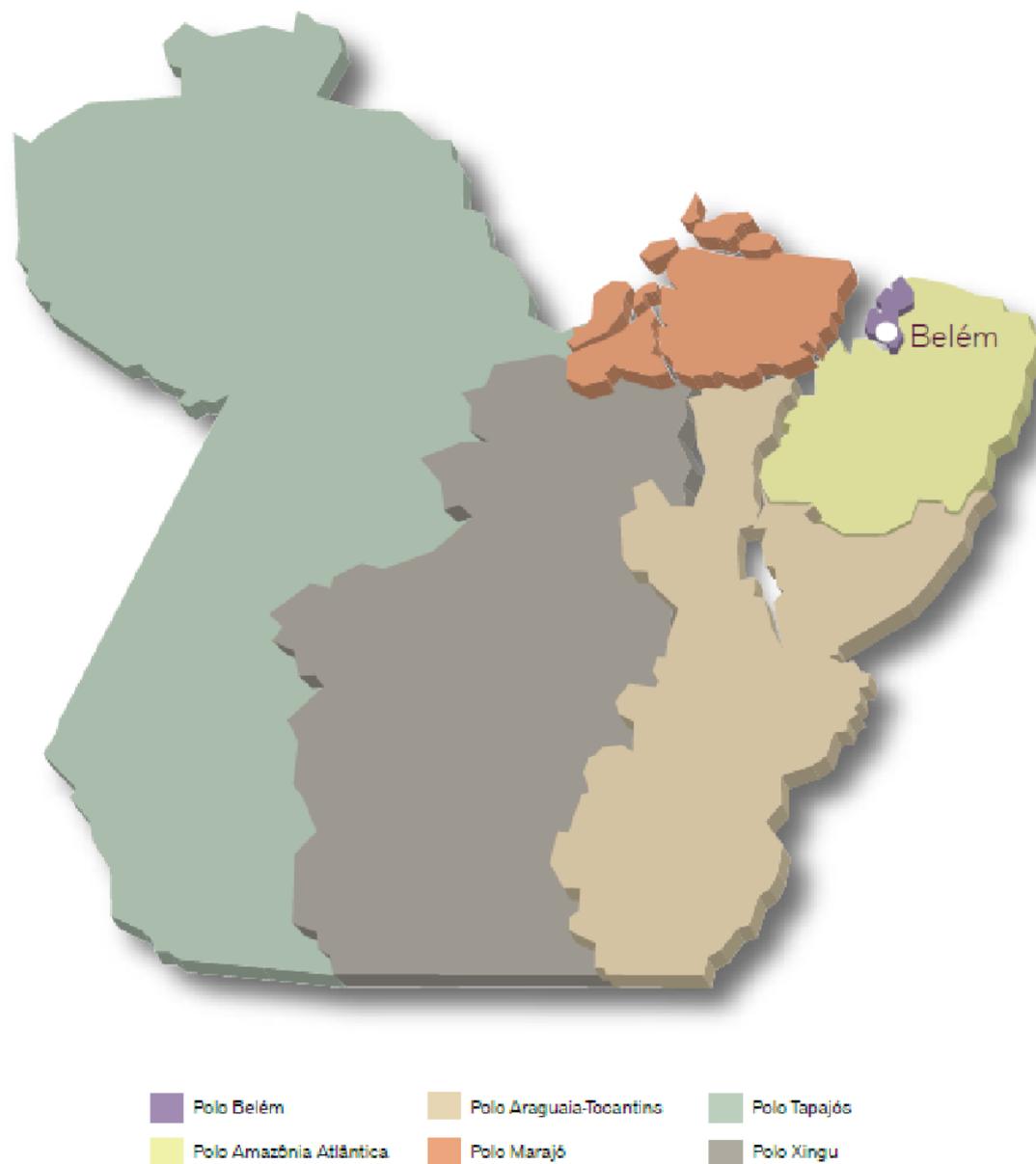
A importância da descentralização foi evidenciada desde o PNMT, e no Estado do Pará culminou na elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento de Turismo do Pará. Sendo, portanto, apenas adequada aos novos preceitos estabelecidos em âmbito federal, como evidencia o trecho da entrevista com o Secretário de Estado de Turismo, que na época esteve presente nesse processo, com o mesmo cargo.

É, nessa oportunidade também, o então recém criado Ministério do Turismo trabalhava o seu planejamento nacional e nós procuramos ter esse *link* com o planejamento nacional. Como parte da estratégia nacional o Ministério do turismo a implantação pelos estados de um Fórum Estadual, que por sua vez estaria devidamente sintonizado com um Conselho Nacional de Turismo. Então esse sentido de espírito de governança nasceu no ano de 2003, através de um decreto que o então governador de então Simão Jatene assinou, instituindo o Fórum Estadual de Turismo. E, a partir daí então nós contamos com esse instrumento que funciona como uma instância de governança, sob a ótica do planejamento geográfico estado que contempla meia dúzia de polos turísticos: o Polo Belém; o Polo Amazônia Atlântica; o Polo Araguaia Tocantins; o Polo Xingú, o Polo Tapajós e o Polo Marajó. Então esse é um pouco do processo de evolução (informação verbal³³).

Sob a ótica do planejamento do turismo, o Estado do Pará foi dividido em seis Polos Turísticos: Belém, Costa-Atlântica, Marajó, Tapajós, Xingu e Araguaia-Tocantins; ainda em vigor no atual planejamento do turismo do Estado (Figura 7).

³³ Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Como se deu o processo de criação do FOMENTUR? Qual é a finalidade? porque o Sr. Considera tê-lo como um importante instrumento de políticas pública para o turismo?

Figura 7 - Polos Turísticos do Pará



Fonte: PARÁ (2011).

Conforme Nóbrega (2012), a intenção dessa divisão “era de construir um ambiente de cooperação e governabilidade, que contemplasse de maneira sinérgica os diversos agentes políticos, bem como a sociedade civil organizada envolvida no turismo”. Na ocasião da apresentação do FOMENTUR³⁴, o então presidente da PARATUR, que hoje é o Secretário de Estado de Turismo, Sr. Adenauer Góes, evidenciou que o planejamento formatado para o Estado do Pará encontrava-se articulado ao que havia sido traçado para o país no ano de 2003.

O Plano Nacional de Turismo, com seus macro Programas e à direita, o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, também com seus programas: Gestão

³⁴ Criado pelo Decreto de número 0221, de 26 de Junho de 2003.

e Relações Institucionais: PARÁ – GESTÃO; Fomento: PARÁ – PRODUTIVIDADE; Infraestrutura: PARÁ – ATRATIVIDADE; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística: PARÁ – PRODUTIVIDADE; Qualidade do Produto Turístico: PARÁ – PRODUTIVIDADE; Promoção e Apoio à Comercialização: PARÁ – 2 *MARKETING*; Informações Turísticas: PARÁ – ATRATIVIDADE. Porque fiz questão de fazer esta relação? Porque hoje Senhor Ministro, nós temos no Estado do Pará, uma política Estadual de Turismo; esta política tem bem definidas macro estratégias; estas macro estratégias estão fundamentando um Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará. Este plano tem um programa chamado “Programa BEIJA-FLOR”, que define estes subprogramas; e estes subprogramas têm ações que na medida que nossas pernas permitem aqui no Estado do Pará, aumentá-las e implementá-las cada vez mais. Este Plano Senhor. Ministro define meia dúzia de polos: o POLO BELÉM, o POLO AMAZÔNIA ATLÂNTICA, o POLO MARAJÓ, o POLO TAPAJÓS, o POLO ARAGUAIA-TOCANTINS e o POLO XINGÚ. Essa visão de Polos foi adotada para que pudéssemos definir dentro do Planejamento e Desenvolvimento, situações mercadológicas bem definidas, bem objetivadas dentro do conceito atual e moderno e que preconiza a nova economia de mercado e conseqüentemente a Prestação de Serviços que é a base para a atividade turística efetivamente (PARÁ, 2003, p. 2).

Além da criação dos Polos turísticos, a criação da instância de governança como o FOMENTUR, trouxe, de certo modo, maior aproximação com a política traçada para o país. As parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades, tornaram-se diretrizes para a ampliação da participação nos instrumentos decisórios de turismo.

Criado em 2003, o FOMENTUR é um “órgão colegiado consultivo propositivo e mobilizador, vinculado diretamente ao Diretor Presidente - PARATUR e destinado a participar interativamente da implementação da Política Estadual de Desenvolvimento do Turismo” (PARÁ, 2003, p.1). Após a criação do Sistema Estadual de Gestão de Turismo (SEGETUR), em 2011, o Fórum passou a ser presidido pelo Secretário de Estado de Turismo, com reuniões sendo realizadas, no mínimo, uma vez por ano com a finalidade de “[...] auxiliar o titular do órgão executivo estadual na formulação da Política Estadual de Turismo e do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, bem como dos programas, projetos e atividades deles derivados” (PARÁ, 2003, p. 3).

Sua composição é integrada por representantes do poder público; órgão federal; entidades públicas estaduais; entidades da iniciativa privada; organizações não governamentais e representação dos Fóruns Regionais de Turismo dos polos do Estado. Os Fóruns Regionais foram estabelecidos em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, isto é, representam os polos turísticos do Estado do Pará, cuja finalidade é “promover a interiorização do desenvolvimento turístico sustentável em cooperação com os conselhos municipais de turismo da área respectiva” (PARÁ, 2003, p. 6). Esse processo tem sido importante para o turismo no Marajó, como será visto a seguir.

6.2 O Programa de Regionalização de Turismo no Polo Marajó

Na região norte do Brasil, especificamente no Estado do Pará, o Programa de Regionalização do Turismo definiu apenas três Polos³⁵ turísticos, que foram escolhidos para implementação das estratégias do PRT: Polo Tapajós, Polo Marajó e Polo Belém. Conforme Espírito Santo (2007), o processo de escolha das regiões, sob os preceitos do PRT, se iniciou em 2004 com a realização de oficinas de regionalização, que consideravam os seguintes critérios para a escolha: 1) ser uma região com produtos já comercializados; 2) ter uma demanda turística constante; 3) ser área de atuação de projetos com instituições parceiras; 4) participação em outros programas de governo.

É válido ressaltar que, antes mesmo do início da Regionalização do Turismo no Estado do Pará, já haviam sido estabelecido os polos turísticos, bem como seus municípios prioritários em 2001, com o primeiro Plano de Desenvolvimento de Turismo do Pará.

Os municípios prioritários já vieram de antes do primeiro plano de turismo, quando o ministério estava saindo do PNMT e ainda não tinha uma política efetiva e concreta para substituí-lo, houve um vácuo, e, enquanto esse vácuo aconteceu a gente avançou. E aí sob aquela ótica do sentido de organização de acessibilidade de comunicação, de relação... agente definiu 23 municípios prioritários de acordo com os polos de turismo. Mas, a concepção de polo ela foi oficializada no Estado, quem chegou primeiro foi os Polos, tá certo. Em 2001 com o primeiro plano, os 6 polos. Agora quais são os principais municípios nesses polos, aí chegamos em 23. **(E, quais foram os critérios?)** Acessibilidade, serviço de organização empresarial, presença no Cadastur, inventário do turismo, quem já tinha Conselho. Desde lá nós estamos trabalhando a ideia de Conselho (informação verbal³⁶).

Conforme Espírito Santo (2007, p. 71), em cada região foi criado um produto diferenciado que pudesse “agregar a comunidade, como empreendedores e prestadores de serviços” e no total foram criados três roteiros no Estado:

[...] deve-se à definição, no programa de Regionalização do Ministério do Turismo, os Roteiros do Brasil, de três roteiros internacionais no estado do Pará: Roteiro Amazônia Selva e História, abrangendo os municípios de Belém, Santarém e Belterra; Roteiro Amazônia do Marajó, abrangendo os municípios de Belém, Soure e Salvaterra; e Roteiro Amazônia Quilombola, abrangendo Belém, Acará e Ponta de Pedras (PARÁ, 2008, p. 14).

As Vilas do Pesqueiro e de Joanes foram em Soure e Salvaterra, respectivamente, selecionadas para compor o produto turístico Amazônia-Marajó. Conforme a pesquisa

³⁵ Atualmente no planejamento do turismo do Estado do Pará, existem seis Polos turísticos: Polo Belém, Polo Xingu, Polo Amazônia Atlântica, Polo Marajó, Polo Tapajós e o Polo Araguaia/Tocantins.

³⁶ Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Como se deu o processo de criação do FOMENTUR? Qual é a finalidade? Porque o Sr. Considera tê-lo como um importante instrumento de políticas pública para o turismo?

desenvolvida por Espírito Santo (2007), a escolha foi realizada pelo Comitê Gestor, coordenada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), sem qualquer vinculação com a PARATUR. Neste, o projeto de roteirização foi realizado somente na Vila do Pesqueiro, ficando impossibilitado de ser realizado no município de Salvaterra, por questões políticas³⁷. Ainda em conformidade com o autor, o desenvolvimento do projeto pelo SEBRAE, iniciado em 2005, teve articulação com a comunidade local, visto que eram os moradores da vila que repassavam informações quanto à cultura e aos recursos naturais existentes, limitando-se, porém somente a formatação dos atrativos turísticos. Conforme Falcão (2010), o projeto inicial de turismo no Marajó, realizado em 2005 pelo SEBRAE, contou com a participação de outras duas comunidades que fazem parte da RESEX Marinha de Soure: Caju-Una e Vila do Céu, porém restringiu-se a somente a Vila do Pesqueiro, gerando expectativas para as outras duas comunidades.

O projeto outrora desenvolvido na Vila do Pesqueiro não obteve resultados satisfatórios, no que se refere à quantidade de visitantes recebidos, por inúmeros motivos, dentre eles destacam-se: a insuficiência de tecnologia; a demanda baixa por um turismo com características específicas – o Turismo de Base Comunitária³⁸ e a baixa infraestrutura. Além disso, o processo de governança previsto pelo PRT, no Polo Marajó só teve início após a configuração do roteiro, com a criação do FOREMAR, em novembro de 2006, ocorrendo, no entanto, de forma paralela à proposta do Comitê Gestor desenvolvido pelo SEBRAE nos dois municípios. A constituição do FOREMAR teve a sua representação, somente para os municípios prioritários do polo Marajó, com propostas estabelecidas pelo PRT e, sob o assessoramento da PARATUR.

Em 2006, a PARATUR coordenou a roteirização turística do Estado, participando das ações do Programa, constituindo-se como liderança articuladora da macrorregião norte, até a criação da atual SETUR, em 2011³⁹. No Momento de criação da SETUR, também foram apresentados: o Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará - Plano Ver o Pará; o Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020 e o Programa de Qualificação do Turismo (PEQtur). E no âmbito de gestão foi criado o SEGETUR, cuja finalidade é de promover o desenvolvimento turístico a partir da proposição de planejamento e a criação de Políticas Públicas no Estado do Pará, de modo articulado, com o FOMENTUR, a SETUR e a extinta

³⁷ Conforme a pesquisa realizada pelo Espírito Santo (2007) os interlocutores locais do projeto apresentavam uma ameaça para um parlamentar, por isso não houve a aprovação do projeto.

³⁸ O turismo de base comunitária apresenta-se como ferramenta de desenvolvimento local, no qual a troca de experiências e o envolvimento participativo entre a comunidade é o principal incentivo, de gestão da atividade.

³⁹ Criada pela Lei nº 7.593, de 28 de dezembro de 2011.

PARATUR. Com a elaboração do Plano estratégico de turismo foi apresentada a importância dessa parceria com o Governo Federal, pois:

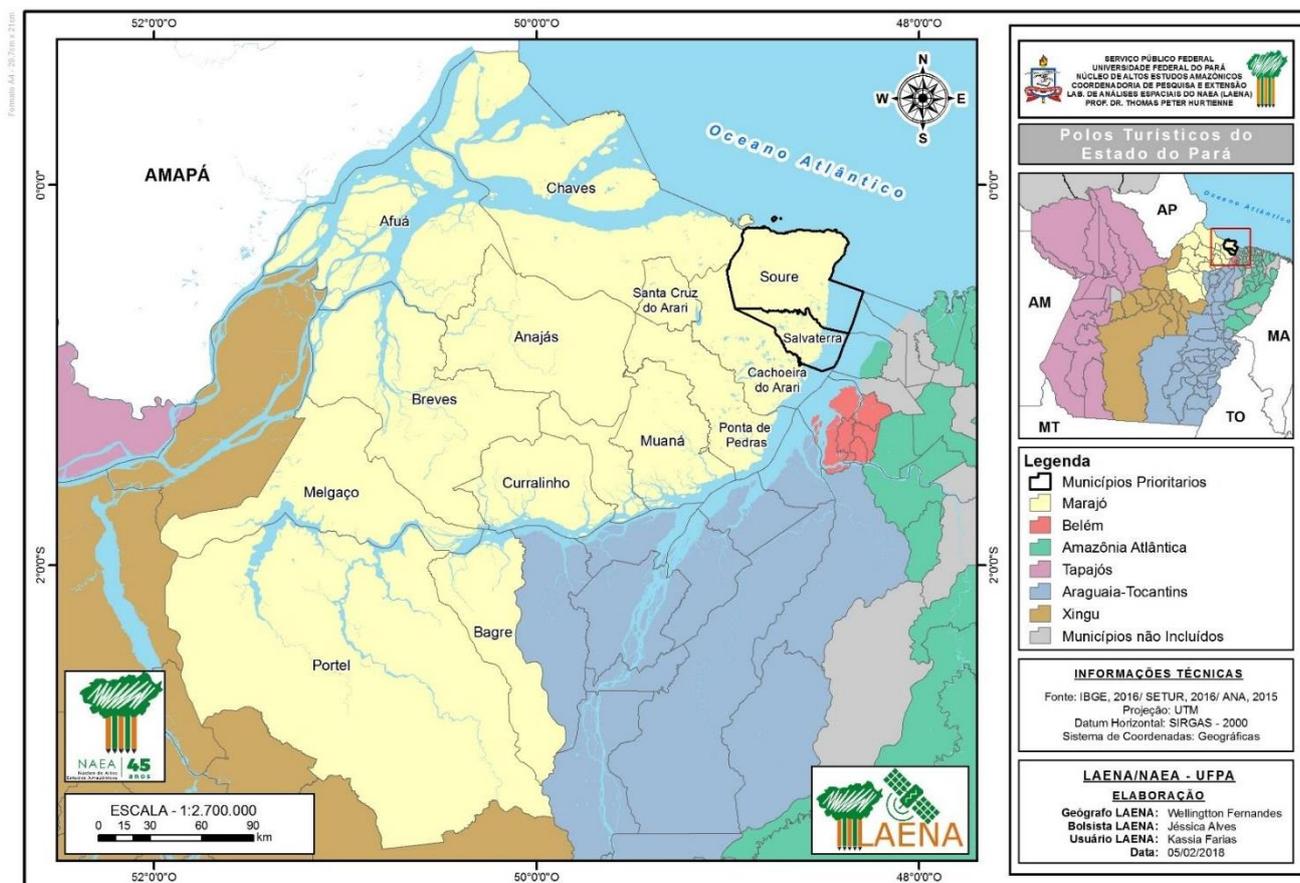
[...] possibilitou o fortalecimento da gestão em âmbito municipal e regional, dos processos de planejamento e projetos de desenvolvimento, com destaque para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR Nacional), convênio que prevê investimentos diretos nos Polos Belém, Marajó e Tapajós (PARÁ, 2011, p. 115).

Os municípios escolhidos no Polo Marajó (Mapa 4), Tapajós e Belém obtiveram prioridades para o recebimento de investimentos advindos do convênio com o Governo Federal, por meio do PRODETUR Nacional⁴⁰ que como já foi ressaltado é um “[...] programa nacional do MTUR que congrega os antigos e extintos programas regionais de turismo, dentre eles o PROECOTUR” (NASCIMENTO, 2015, p. 243). Segundo a Secretaria de Estado de Turismo (PARÁ, 2015), o total de recursos destinados para o Estado é de US\$ 44 milhões (quarenta e quatro milhões de dólares), sendo US\$ 26,4 (vinte e seis milhões, quatro mil dólares) do BID (fonte externa) e US\$ 17,6 (dezessete milhões, seis mil dólares) do MTUR e do Estado (contrapartida). Desse total, a maior parte dos recursos está sendo destinada para o Polo Marajó, US\$ 22 (vinte e dois milhões).

O estudo realizado por Nascimento (2009) sinaliza que os recursos advindos do PRODETUR Nacional direcionam-se, prioritariamente, para os investimentos em infraestrutura básica e turística. Mas, para isso, o MTUR ajustou com o BID cinco elementos que devem compor a gestão dos recursos, são eles: 1) Infraestrutura; 2) Qualificação; 3) *Marketing*; 4) Fortalecimento Institucional e 5) Gestão Ambiental. “O componente infraestrutura deve ser de até 65% do total do recurso requerido pelo estado junto ao BID. Os outros 35% serão alocados nos demais” (NASCIMENTO, 2009, p. 163).

⁴⁰ Conforme o MTUR (2017), os investimentos do Programa são operacionalizados pelo MTUR, que orienta tecnicamente as propostas estaduais e municipais; em parceria com organismos multilaterais, em especial o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com a Corporação Andina de Fomento que atuam como financiadores internacionais. O Programa inclui ações nos âmbitos regional, estadual e municipal.

Mapa 3 - Municípios do Polo Marajó/Pará



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais do NAEA (LAENA) (2017).

Como requisito básico para a implementação do Programa, houve a elaboração de um PDITS, que se constitui em um instrumento técnico de condução da Política de Turismo. Tal instrumento abrange as áreas selecionadas nos Polos prioritários e direciona-os para um planejamento pautado na sustentabilidade, com durabilidade de curto, médio a longo prazo. No Polo Marajó, o PDITS foi publicado em 2009. No documento, foram direcionadas as principais visões estratégicas para o Polo, reconhecendo os pontos fracos, fortes, oportunidades e ameaças para a condução e gestão das Políticas Públicas de Turismo no Marajó.

O PDITS é um instrumento de planejamento da atividade turística que visa orientar, com bases sustentáveis, os gestores nas tomadas de decisão e o *trade* turístico nas direções a serem seguidas para o desenvolvimento sustentável do turismo, a partir da adequada condução das atividades de promoção da demanda, implementação de infraestrutura, fomento da oferta, utilização racional e gestão adequada dos recursos naturais, culturais, sociais dos destinos envolvidos no planejamento. O documento, com visão integrada da realidade da região, analisa o turismo, abordando os aspectos relacionados ao produto e mercado. É uma radiografia da realidade atual da área turística, dos aspectos social, econômico e ambiental, bem como, dos aspectos relacionados à infraestrutura da cadeia produtiva do turismo e da gestão turística e ambiental, tais como, saneamento básico, energia elétrica, comunicação, acessos e transportes (PARÁ, 2009, p. 32).

A falta de articulação entre os que estão envolvidos, direta ou indiretamente, na cadeia produtiva do turismo⁴¹ é uma das principais causas do limitado desempenho que a atividade tem apresentado na região. Como foi destacado, as Políticas de Turismo Sustentável que vêm sendo postas para a região, a partir de discursos oficiais, embora tenham em sua vertente concepções ligadas à sustentabilidade, pouco têm sido conduzidas de forma a promover não somente o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente, mas também a promoção da autonomia e de processos que conduzem a maior participação social, seja na criação de instrumentos políticos ou na sua implementação.

Seguindo a Política Nacional, o Pará conduziu sua Política de Turismo, a exemplo do Plano Ver-o-Pará, que constou em seu plano de ação a implementação de projetos com recursos já previstos no PRODETUR (NASCIMENTO, 2015). No Plano Ver-o-Pará, três macro programas direcionam ações de projetos para os municípios de Soure e Salvaterra, tais quais:

- 1) Macro programa produtos turísticos, que prevê a criação de Centros de Referências dos Polos Marajó, Tapajós e Belém como: Núcleos de informação turística, Exposição e comercialização da produção associada, Eventos e apresentações culturais;
- 2) Macro programa de qualidade que conta com: 2.1) ampliação dos sistemas de abastecimento de água nas sedes dos municípios e 2.2) a melhoria da acessibilidade fluvial e terrestre do Marajó como: a) Reforma/ampliação e ou revitalização de portos, trapiches e terminais de passageiros (revitalização do terminal fluvial turístico de Soure; construção do terminal no Porto da Balsa em Soure, com área para embarque e desembarque de passageiros; Construção do porto das rabetas em Soure e revitalização do terminal fluvial turístico de Salvaterra); b) revitalização e pavimentação de estradas intermunicipais e de acesso a atrativos (revitalização e pavimentação das ruas e vias urbanas de Soure; revitalização e pavimentação da estrada de acesso à praia de Barra Velha, em Soure; revitalização e pavimentação da estrada de Vila Água Boa, em Salvaterra; revitalização e pavimentação da estrada da Vila de Monsarás; revitalização e pavimentação da estrada de Praia Grande; Revitalização e pavimentação da estrada da Praia de Mangabeira) e c) Construção de ponte sobre o rio Paracauari.

⁴¹ É composta por diferentes agentes do setor econômico, político e social relacionados à atividade turística, como: representantes de empresas privadas que ofertam produtos turísticos; agentes políticos, instituições públicas, agentes sociais etc.

- 3) Macro programa de Competividade, conta com a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para os municípios turísticos⁴².

Segundo a diretora de Políticas Públicas de Turismo da SETUR, todas as documentações exigidas pelo Ministério Turismo e pelo BID foram realizadas, porém a sua assinatura final pela então Presidente da República, na época Dilma Rousseff, não foi realizada, pois entre outros motivos coincidiu com problemas econômicos sofridos por alguns estados brasileiros.

Esse programa ele é desde de 2008, já teve duas planilhas de investimentos...o problema maior do PRODETUR é...nós fizemos todo o dever de casa, nós tivemos recursos, porque na verdade é um empréstimo. O PRODETUR ele é um empréstimo, você é um tomador e dá a contrapartida e tal. O governo investiu, fez todo o passo a passo, porque tem contrapartida do governo...investiu, deu a contrapartida aí foram feitas várias articulações: primeira matriz, segunda matriz...só o que acontece, quando nós estávamos para a assinar a contratação desse recurso, foi quando começou a dar aquela quebradeira todinha nos Estados e aí o estado não pode contrair uma dívida internacional assim, que não tenha aval da União. Aí o que aconteceu, quebrou o Rio Grande do Sul, quebraram alguns outros estados e na época ainda era a presidente Dilma, ainda, e ela não assinou o nosso, apesar do Estado do Pará não ter problema nenhum de dívida, está tudo ok, mas ela não assinou o nosso. Questão política, eu não sei, mas o nosso PRODETUR não saiu, os 44 milhões. Tem um...o estado fez um grupo dedicado só para o PRODETUR e foi feito tudo o que eles pediram, foi feito todo o passo a passo...matriz tudinho, aí não saiu. O que está se esperando agora? Pegamos as cartas consultas para apresentar aquela matriz, aquela planilha de investimento para ver se consegue em outros lugares, só que se for investimento internacional, tem que ter aval do Governo Federal. Aí podem até dizer “poxa o estado é incompetente!” não, nós fizemos tudo o que deveríamos fazer, lá em cima tem uma equipe trabalhando só no PRODETUR. Tá fazendo outra coisa, outros sistemas pra ver se conseguem esperar...dizem que vai ter uma nova virada do PRODETUR, então talvez volte novamente, talvez. Aí o Dr. Adenauer designou uma equipe todinha pra fazer o dever de casa e tudo foi feito, tudo foi organizado, aí começou a quebradeira dos estados e a Dilma não assinou. Agora nós estamos fazendo um outro PDTI, que é o PDTI do Nordeste agora, do Araguaia Tocantins e do Xingu, pra ver se nós temos pelo menos os seis polos mapeados, pra apresentar e alguma dessas instituições financeiras pra captar recursos. O estado é tomador de recursos mas é empréstimo, agora assim...isso vai ter que passar realmente pelo governo federal (informação verbal⁴³).

Outro aspecto importante, que pode ser analisado a partir da informação concedida pela diretora de Políticas Públicas, é que impasses políticos podem ter interferido na assinatura do financiamento do programa junto ao BID, o que cabe a outra investigação, a fim de saber os reais acontecimentos da não aprovação desses recursos pelo governo federal. Em reunião

⁴² Instrumentos da política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Resolução CONAMA n.º 001/86, de 23/01/1986.

⁴³ Entrevistado 5 - Diretora de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Atualmente existe uma política estadual de turismo direcionada para o polo Marajó?

ordinária do FOMENTUR, realizada em 2015, constata-se tais dificuldades políticas e econômicas sofridas no Brasil e suas interferências para a aprovação do PRODETUR.

A Senhora Fátima Gonçalves disse que as dificuldades com relação a regionalização é em todo o Brasil, e que tudo está sendo acompanhado, e que deverão resolver juntos. O Presidente informou ao fórum, que a secretaria do tesouro nacional chamou a SEFA e a SEPLAN para dizer que vai dar o aval ao PRODETUR, que esse processo está parado por um ano, mesmo com todo *check list* feito pelo estado, e que devido a crise as coisas não caminharam, disse que o aval não é dinheiro, e que presumisse que a continuidade dos encaminhamentos serão nos primeiros meses de dois mil e dezesseis [...] (Trecho da ata da 82ª Reunião Ordinária ocorrida em 31 de nov. de 2015).

Como o Plano Ver-o-Pará seguia as propostas previstas no PRODETUR, estes projetos de infraestrutura urbana, turística e outros, foram pleiteados e realizados com outros investimentos, como as emendas parlamentares e as chamadas públicas de projetos.

Fazendo uma análise dos contratos e convênios concedidos pelo MTUR aos municípios prioritários do Polo Marajó, observou-se que o município de Soure, no período de 2005 a 2008, obteve um montante de seiscentos e vinte e três mil, cento e quarenta e cinco reais (623.145,00), como demonstra a tabela a seguir (tabela 6).

Tabela 6 - Repasses de verbas do MTUR para Soure-PA

| | Orgão | Conveniente | Valor conveniado | Total liberado | Liberado | Vigência |
|--|--------------|---|-----------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|
| Consolidação do Turismo de Base Comunitária em Soure, Pará, com melhoria dos produtos e serviços da Vila do Pesqueiro, para inserção no mercado turístico. | MTUR | Associação das Mulheres do Pesqueiro - ASMUPESQ | 269.568,00 | 269.568,00 | 100% | 2010 - 2011 |
| Reforma e Adaptação da Praça da Independência | MTUR | Município de Soure | 390.000,00 | 212.745,00 | 54,55% | 2009 - 2016 |
| Apoio a iniciativa de Turismo de Base Comunitária na Ilha de Marajó – PA | MTUR | Associação das Mulheres do Pesqueiro - ASMUPESQ | 140.832,00 | 140.832,00 | 100% | 2008 - 2010 |
| TOTAL | | | | 623.145,00 | | |

Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de dados obtidos no Portal da Transparência.

Observa-se que, entre os repasses realizados para o município de Soure, somente um foi firmado entre o MTUR e a Prefeitura do município, o qual, desde o ano de 2009, apenas uma parte da verba foi repassada (54,55%), ultrapassando o período de término previsto para a reforma e adaptação da praça, então proposto no convênio. O restante dos convênios foram

firmados diretamente com a ASMUPESQ, com um total de repasse de R\$ 410.400,00, ocorrido no período de 2008 a 2011.

De todos os recursos repassados pelo MTUR para os municípios do Marajó, apenas o município de Soure obteve o repasse de verbas para uma organização da sociedade civil, como a ASMUPESQ, o que demonstra de certo modo, a compreensão dessas organizações para a possibilidade de desenvolver o turismo de modo autônomo e descentralizado. Ao mesmo tempo é válido destacar, no entanto, a falta de preparação técnica das organizações da sociedade civil para pleitear esses investimentos advindos do governo federal com fins de fomento do turismo, considerando as exigências para o recebimento do recurso.

O direcionamento para modelos híbridos de planejamento e condução da gestão pública são ainda recentes no Brasil, porém como pôde ser analisado anteriormente, as redes de políticas públicas são apresentadas como proposta para uma nova forma de condução do planejamento e desenvolvimento econômico. Tratam-se de articulações público-privadas e organizações civis como associações, movimentos, sindicatos, organizações não governamentais, entre outros mecanismos, que estão constantemente atualizados e (re) inventados na nova configuração do Estado. A ASMUPESQ ganha destaque ao propor a aplicação de uma nova concepção de turismo, voltada e realizada para e pela comunidade local. Embora seja um importante representante de uma comunidade localizada no principal atrativo turístico de Soure, não tem sido partícipe do Planejamento de Turismo do Estado do Pará, como observa na entrevista realizada com a atual presidente da ASMUPESQ:

[...] Mais aqui, municipal, a gente só participar mesmo do Conselho, mas não tem outro, assim...uma outra atividade, tu tá entendendo? Que envolva a gente direto. (**A srª já ouviu falar na Rota do Queijo?**) Sim a gente nunca foi convidado a participar. A gente sabe que é o pessoal da SETUR e tudo, que tão envolvido, entendeu? Mas a gente nunca foi convidado, assim a participar de roda de conversa com eles nada. (**Quem participa?**) só o pessoal do município, eles só convidam o empresário, né? os grandes empresários (informação verbal⁴⁴, grifo do autor).

O desconhecimento de importantes canais para discussões e trocas de informações, como o Fórum Estadual e Regional, inviabiliza a manutenção e até a criação de novas redes que permitam discutir democraticamente as melhores proposta para o desenvolvimento do turismo no local (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015). Pois, como rede, trata-se de uma articulação necessária para o funcionamento dos diferentes canais políticos, como também da própria sobrevivência dos mecanismos de participação cidadã. Acredita-se que este fato foi

⁴⁴ Entrevistado 2- Representante da ASMUPESQ. Informação concedida em Julho de 2017. Trecho da resposta referente a nona pergunta: A srª tem conhecimento de Programas e projetos Estadual ou municipal de turismo que estejam sendo desenvolvido?

decisivo para a não continuação do Projeto de Turismo de Base Comunitária organizado pela ASMUPESQ.

Tá parado o turismo de base comunitária tá parado aqui dentro da comunidade. Quer dizer, ele tá acontecendo, mas é assim, uma família fazendo. E tudo que nós aprendemos há seis anos atrás, tudo o que foi feito e formatado com a gente...as pousadas, nossa maior tristeza é essa, porque as pousadas, os hotéis e esse casal que faz aqui dentro. A associação fica sem nada. Enquanto esse grupo aqui tá lutando pra a associação trabalhar no associativismo comunitário, né? e esse outro grupo trabalha. **(Qual a maior dificuldade que a sr^a encontra na associação?)** hoje é a organização. A nossa organização, a falta de organização que ficou, né? porque quando eu saí, há seis anos atrás, ficou organizadíssima. E outras pessoas pegaram e desorganizou tudo, tá tudo desorganizado **(A Sr^a está há quanto tempo?)** a gente já tá há três anos, um grupo (informação verbal⁴⁵, grifo do autor).

A descentralização não faz referência somente à possibilidade de direcionamento das decisões políticas para a sociedade civil, mas requer, necessariamente, um diálogo entre as diferentes arenas, sejam elas do poder público, privado ou sociedade civil, que não permitam o fim do Estado, mas a sua (re) configuração. Para que essas medidas sejam efetivadas no campo do governo, são necessárias “mudanças radicais na forma de governar, impulsionando uma regulação social e política mais solidária e participativa [...]” nos espaços públicos (CACCIA-BAVA, 2001, p. 75). Particularmente no Brasil, a participação cidadã em processos decisórios tem se mostrado insuficiente quando, por vezes, restrita às questões burocráticas.

A figura a seguir (Figura 8) demonstra o repasse de verba liberada por convênios entre 10 órgãos registrados desde 1996 para o município de Soure - PA. Compreende-se que o maior número de repasse do MTUR foi no período de 2008 a 2011.

Figura 8 - Valor liberado por Concedente ao Município de Soure- PA



Fonte: Portal da Transparência (2018).

⁴⁵ Entrevistado 2- Representante da ASMUPESQ. Informação concedida em Julho de 2017. Trecho da resposta referente a décima primeira pergunta: Como tem sido realizada a participação na organização, da associação nas políticas de turismo no Polo Marajó?

Nota-se que, entre o período de 2001 a 2015, houve, no Estado do Pará, repasses do governo federal, em especial do MTUR, para investimento do turismo regional e local que, totalizaram cerca de R\$ 247,864 milhões⁴⁶ (Figura 12). Desse total, foram destinados para o Polo Marajó cerca de R\$ 11.751,00, conforme o boletim de turismo do estado, lançado em 2017 (PARÁ, 2017).

Segundo os dados apresentados e, sob a ótica dos Polos de desenvolvimento turístico, o Polo Belém e seus municípios foram os maiores contemplados com o repasse de verbas pelo governo federal (32,3%). Em segundo lugar, estaria o Polo Araguaia-Tocantins (24,1%); em seguida, o Polo Amazônia Atlântica (17,5%).

Figura 9 - Repasses de Investimentos do MTUR por Polos de Desenvolvimento Turístico paraenses, 2001–2015

| ANO | TOTAL PARÁ | BELÉM | ARAGUAIA-TOCANTINS | AMAZÔNIA ATLÂNTICA | TAPAJÓS | MARAJÓ | XINGU | GOVERNO ESTADUAL |
|--------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| 2001 | 6.672.591,93 | - | - | - | 6.672.591,93 | - | - | - |
| 2002 | 3.750.469,26 | 1.685.604,16 | 555.257,84 | 1.033.671,97 | - | 475.935,29 | - | - |
| 2003 | 3.844.498,41 | 1.901.597,86 | 1.942.900,55 | - | - | - | - | - |
| 2004 | 3.512.808,62 | 892.813,66 | 403.076,15 | 1.813.842,66 | 403.076,15 | - | - | - |
| 2005 | 23.993.376,05 | 18.636.541,12 | 1.666.987,09 | 2.772.068,43 | 280.952,88 | 636.826,53 | - | - |
| 2006 | 51.526.323,07 | 18.326.623,85 | 6.076.384,53 | 6.395.378,10 | 18.315.547,69 | 943.689,32 | 1.468.699,58 | - |
| 2007 | 41.359.327,77 | 21.005.048,84 | 11.307.932,74 | 335.049,86 | 5.444.560,21 | 1.759.011,76 | 251.287,39 | 1.256.436,97 |
| 2008 | 31.289.440,00 | 7.954.670,55 | 7.746.181,20 | 4.538.652,75 | 4.634.878,61 | 2.245.269,91 | 962.258,53 | 3.207.528,45 |
| 2009 | 26.259.361,80 | 3.710.232,78 | 7.874.779,78 | 7.708.197,90 | 4.391.704,11 | 1.817.256,87 | 757.190,36 | - |
| 2010 | 21.123.392,89 | 1.451.779,58 | 11.686.825,62 | 7.258.897,90 | 725.889,79 | - | - | - |
| 2011 | 6.888.165,95 | 2.330.324,80 | - | 274.155,86 | 1.370.779,29 | 308.425,34 | - | 2.604.480,66 |
| 2012 | 3.539.467,62 | - | - | 3.539.467,62 | - | - | - | - |
| 2013 | 14.658.412,36 | 1.247.259,08 | 6.950.351,23 | 4.271.862,36 | 364.823,28 | 1.824.116,41 | - | - |
| 2014 | 9.446.392,45 | 871.961,73 | 3.407.531,18 | 3.426.425,17 | - | 1.740.474,37 | - | - |
| 2015 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Total | 247.864.028,18 | 80.014.458,01 | 59.618.207,91 | 43.367.670,58 | 42.604.803,94 | 11.751.005,80 | 3.439.435,86 | 7.068.446,08 |

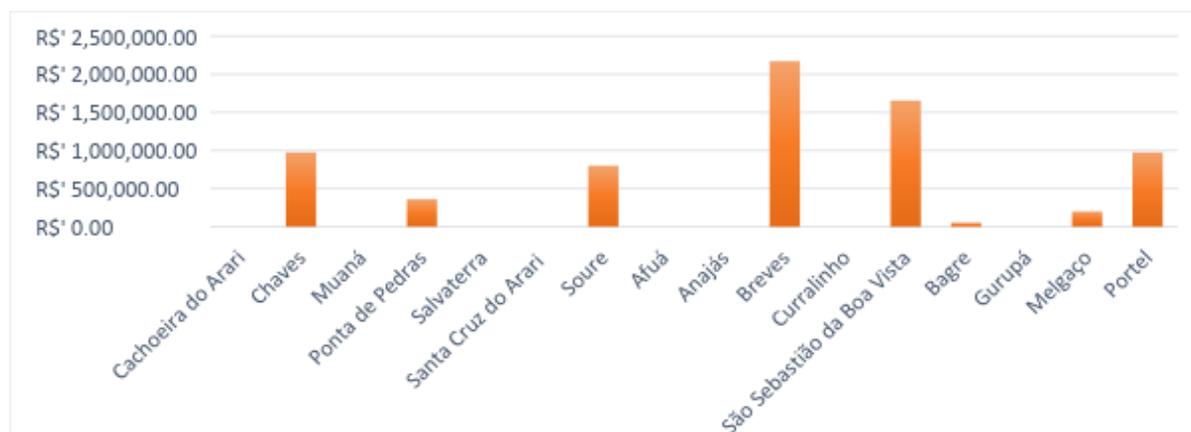
Fonte: PARÁ (2017).

No Polo Marajó, embora não seja um dos municípios prioritários, Breves e Portel obtiveram a maior parte dos recursos direcionados para o turismo, dentre os municípios do Marajó. Os convênios firmados entre os municípios e o MTUR, no período de 2002 a 2018, foram destinados à urbanização de orla, pavimentação, infraestrutura turística, construção de praças, entre outros objetivos. Além de Breves e Portel, outros municípios do Marajó também ganharam destaque no estabelecimento de convênios para fins de turismo, como em São

⁴⁶ Este valor refere-se ao total de contratos realizados pelo MTUR para o Estado do Pará, não significando, porém que tenham sido executados ou repassado.

Sebastião da Boa Vista, Chaves, Gurupá e Melgaço. A figura a seguir (Figura 10), resume o total de repasses concedidos pelo MTUR para os dezesseis municípios do Marajó.

Figura 10 - Convênios aprovados do MTUR por município do Marajó



Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de dados obtidos no Portal da Transparência.

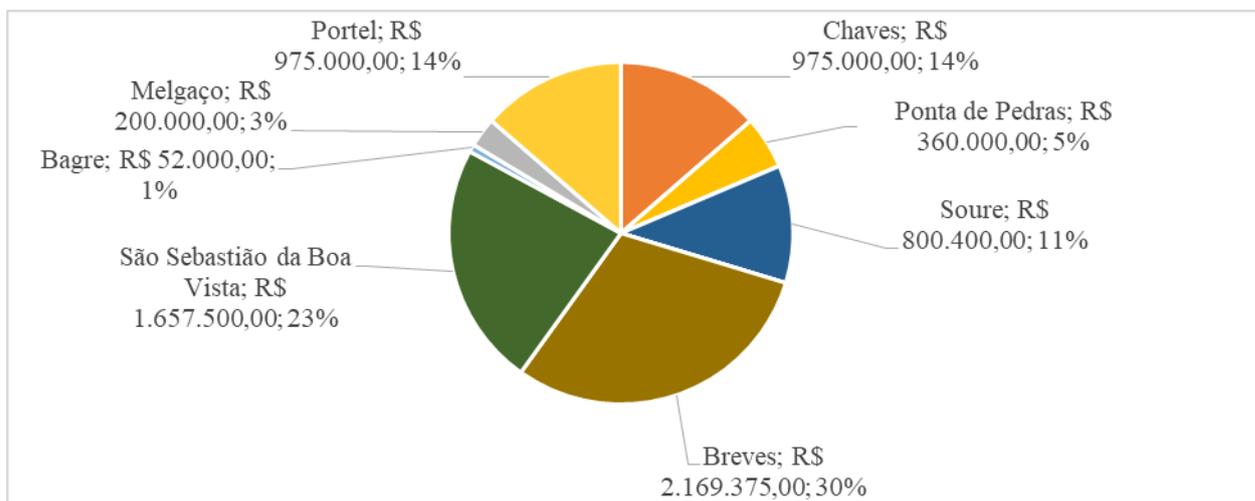
Vale destacar, no entanto, que muitos convênios estabelecidos nesses municípios foram anulados, não sendo possível entender os motivos que levaram ao não repasse das verbas. Porém, considera-se que a falta de investimentos técnicos para a elaboração de projetos que consigam atender às exigências das chamadas públicas e a inadimplência (contábeis, financeiras e fiscais) dos municípios são os principais fatores que inviabilizam o recebimento de repasses de convênios. Quando as decisões são permitidas via emendas parlamentares⁴⁷, os recursos são diretamente direcionados para os municípios, sem que as informações sejam impedidas pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), do Tesouro Nacional. Nesta última via, as decisões políticas estão muito mais relacionadas à barganha e *lobbies* políticos, do que ao planejamento de turismo já definido (como planos, programas e projetos de turismo).

Como evidencia Nascimento (2015) as oportunidades de inserir propostas em uma agenda de governo, que para esta análise toma-se o repasse dos recursos do governo federal como um importante instrumento de consolidação da agenda, depende do fluxo político, modificações no clima nacional (*national mood*) e mudanças internas ao governo (*turnover*). Isto é, embora haja um planejamento pautado para a atividade turística em um determinado lugar, as interferências políticas nesse planejamento acabam por vezes, a influenciar nas decisões e ações voltadas para a atividade.

⁴⁷ Processo em que se realiza a transferência de recursos financeiros por intermédio de agente financeiro público federal, como deputados federais, diretamente para o município.

Analisando os valores que, de fato, foram ou estão sendo repassados para os municípios, verifica-se que Breves obteve a maior quantidade de convênios e recursos repassados (30%), assim como São Sebastião da Boa Vista com 23%.

Figura 11 - Valores de Convênios repassados do MTUR por município do Marajó



Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir de dados obtidos no Portal da Transparência.

Com base nas informações contidas no Sistema de Convênios (SICONV), do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foi possível identificar que os municípios que receberam maior transferência de recursos do Ministério do Turismo (Figura 11), como Breves, São Sebastião da Boa Vista, Chaves e Portel, foram pela via de emendas parlamentares. Enquanto que, no Município de Soure, as concessões de recursos foram realizadas a partir de chamadas públicas, nas quais o município ou entidade pleiteia recurso para projetos de turismo em editais lançados pelo MTUR.

O município de Salvaterra obteve somente um contrato firmado entre o MTUR para o período de 2015 a 2017, totalizando R\$ 438.750,00 referente ao repasse de uma emenda parlamentar para a ampliação do Centro de Referência Cultural que, entretanto, não foi efetivamente tomado para o município e, portanto, sem implementação do projeto.

Sem o repasse de recursos, poucas ações são efetivamente realizadas nos municípios. Atualmente, nos municípios de Soure e Salvaterra, não existem políticas municipais para o direcionamento do planejamento local. Projetos e ações nestes municípios estão sendo realizados via SETUR, tal qual o Projeto “Rota do Queijo do Marajó” que, além desses municípios, envolve também o município de Cachoeira do Arari e, até o início de janeiro de 2018, estava em fase de criação da Rota.

A análise dos recursos repassados para o fomento do turismo nos municípios do Marajó é essencial para compreender que, embora Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras tenham sido escolhidos os municípios “prioritários” do Polo Marajó não foram estes os que obtiveram maiores repasses para o fomento do Turismo, o que provoca a seguinte indagação: Sendo municípios “prioritários”, por que Soure e Salvaterra obtiveram repasses mínimos do governo federal diante de outros municípios do polo Marajó? Quais são, de fato, as prioridades estabelecidas pelo MTUR em seus Planos? Por que alguns municípios obtiveram mais repasses que outros?

Sobre a distribuição de recursos, Boneti (2006) sinaliza que nas políticas públicas:

Às vezes “cria-se” uma carência falsa para atender interesses particulares, de grupos econômicos, de categorias profissionais, etc., no intuito de buscar a sua cumplicidade para a sustentação do sistema e/ou do grupo governante (BONETI, 2006, p. 53).

As instituições formais possuem uma hierarquia que conduz a implementação da tomada de decisão por meio da utilização do poder coercitivo de certos membros da sociedade. Isso se realiza para a garantia da manutenção do poder e suas benesses, como a distribuição de serviços e coordenação das ações de indivíduos com interesses comuns (LEVI, 1991). A negação do consentimento ou desobediência do acordo estabelecido, a partir da barganha social, acarreta em uma mudança institucional, ou seja, o jogo de “trocas de favores” entre os indivíduos submetidos a este poder apenas continua enquanto houver benefícios dessa troca (LEVI, 1991).

Em entrevista realizada com a atual diretora do Departamento de Políticas para o Turismo da SETUR/PA, observa-se que o Polo Marajó tem sido muito enfatizado nas políticas de turismo do Estado. E, como já foi destacado anteriormente, essa preocupação com o Polo Marajó tem sido pontuada nas políticas do governo federal e seguida pelo governo do Pará, desde a década de 1990, com o PROECOTUR, passando pelo PRODETUR.

Existe, praticamente toda as políticas de turismo tem o Marajó como prioridade número 1, não só da secretaria de turismo, mas do próprio governo. Então todas as políticas que a gente têm, tanto que dentro do plano Ver-o-Pará são os três municípios prioritários como indutores para os demais municípios, na regionalização do turismo do MTUR entraram todos os 16 municípios do polo Marajó, ou seja, o Marajó para a gente é prioridade, então tem muitas ações, qualificações, inventário, pesquisa, todas as políticas que temos a gente volta para o Marajó (informação verbal⁴⁸).

⁴⁸ Entrevistado 5- Diretora de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Atualmente existe uma política estadual de turismo direcionada para o polo Marajó?

Observou-se que as ações realizadas no Polo Marajó são pontuais e estão direcionadas, especialmente, para programas de qualificação que contemplam projetos de qualificação profissional, empresarial e para servidores públicos. Os cursos ofertados são realizados nos municípios prioritários do Polo, com divulgação para todos os municípios do Marajó.

[...] A capacitação que é feito pelo programa de qualificação, qualificação para o PEQTur, nós já fizemos vários cursos lá dentro, então nós temos o curso de 13 caminhadas que é feito junto com o IDEFLOR, polícia ambiental mais corpo de bombeiros. Nós temos também um programa que se chama, que é trabalhado junto com o SESI, a cozinha brasil que também já foi para o Marajó, considerando esses três municípios prioritários devido plano. Só que assim..., apesar de eles serem prioritários, a gente passa o convite para todo o Marajó, onde é realizado o evento, mas o foco sempre é para todo o Marajó, então a gente quer trabalhar de uma maneira indutora que esse municípios participem comecem a se enxergar dentro da atividade de turismo (informação verbal⁴⁹).

Embora as estratégias estejam, prioritariamente, direcionadas para Soure, Salvaterra e Pontas de Pedras, outros municípios do Marajó têm realizado algumas ações que contribuem para o fomento do turismo, como a elaboração de inventários do planejamento voltado para a atividade, a criação de departamentos ou secretarias de turismo, a contratação de profissionais da área, entre outras ações que têm colaborado para o reconhecimento dos municípios, em âmbito estadual e federal, das ações de turismo, como destaca a diretora de políticas públicas da SETUR:

[...] Enquanto políticas eu trabalho nos 144, enquanto políticas, por que? porque senão eu nunca vou ter produto (...) o trabalho nosso que a gente faz é fazer com que os municípios comecem a se organizar e pra isso nós estamos presentes nos 144. Dentro da regionalização são 129, por que assim, (...) pra você entrar no programa você tem que ter uma secretaria de turismo, se você não tiver um interlocutor local, mas assim, não é uma secretaria de turismo específica, ai pode ser meio ambiente e turismo, desenvolvimento e turismo, agricultura e turismo... tem que ter o turismo, tem que ter uma rubrica dentro do teu orçamento com o item chamado turismo e um valor determinado para o turismo, porque? se não, tu não entra no jogo, tu não é jogadora. E, como você pode falar do turismo se não consegue como gestão desenvolver atividades. Então 129 entraram, o restante não entrou no jogo, não quis jogar, isso aqui é um caminho, mas pelo menos prioritariamente em relação a questão da política, em virtude de ter secretaria, em virtudes de ter ponto focal no município, o nosso olhar passa a ser em cima desses 129, e sempre puxando a orelha dos restantes, porque eles tem que começar a entrar no processo [...] (informação verbal⁵⁰).

⁴⁹ Entrevistado 5- Diretora de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a segunda pergunta: Qual o critério que levou a escolha dos municípios de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras para a composição dos municípios prioritários das políticas de turismo traçadas para o Polo Marajó? Como foi realizada essa escolha? Quem participou?

⁵⁰ Entrevistado 5- Diretora de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Atualmente existe uma política estadual de turismo direcionada para o polo Marajó?

O destaque para a descentralização das políticas públicas de turismo, no âmbito do planejamento regionalizado, está diretamente relacionado ao protagonismo não só da sociedade civil como também dos gestores municipais no planejamento da atividade. Como ressaltam Farias e Figueiredo (2015, p. 596), tais fatores, estão “relacionados com as feições da governança e da governabilidade nas instituições”, as quais consideram a interação de diferentes atores e enfatizam para a necessidade de maior efetividade do desempenho técnico e responsabilidade do governo diante das diferentes demandas da população.

Nesse aspecto, a capacidade dos municípios “entrarem no jogo”, como relata a diretora de políticas públicas da SETUR, evidencia a responsabilização dos municípios em desenvolver estratégias para a atividade turística. Cabe aos gestores municipais, estruturar e organizar o turismo no seu município, contando com o apoio técnico, operacional e financeiro do governo do estado em descentralizar ações e a política, de âmbito estadual e federal, como evidencia a resposta da entrevistada a seguir:

[...] os municípios precisam se enxergar enquanto políticas, enquanto realizadores das atividades em seu território. Os municípios precisam se enxergar nesses processos! O nosso grande trabalho em termos de políticas públicas do estado, em relação aos seus municípios, é justamente isso: trazer esses municípios para o processo. O que não acontece, a gente entra no município passa todas as informações, a gente vira as costas ninguém faz mas nada do que a gente conversou e falou. Então assim, hoje a gente acha que o nosso trabalho é fazer com que os municípios comecem a compreender e participar desse trabalho. Lá para o Marajó, além da qualificação, os inventários estão atualizados, o inventário das ofertas turísticas, claro que alguns deles começam a ficar desatualizados, a gente tem que repetir de novo. Mas qual é o ideal? é que cada município faça o seu inventário, e a gente hoje, não consegue enxergar o município fazendo seu inventário da oferta turística. Então um cara que não mora no município que se diz de uma secretaria de turismo do município, ele não sabe o que ele tem de atrativo turístico “ah, porque o estado não fez pra mim”. Então, o que a gente quer é que essas pessoas se apropriem daquilo que é seu, porque o estado são 144 municípios e em cada municípios tem mais os distritos... a gente precisa que essas pessoas sejam os braços do estado no seu território, pra considera o seu território. A ideia é mais ou menos essa. É fomentar! Nós estamos com um trabalho dentro da gestão, na parte da formação dos conselhos, nós precisamos que cada município tenha o seu conselho, o gestor, ele tem que estar abraçado com as empresas que tem no local, tem que ter empresa funcionando, as organizações sociais tem que estar funcionando, isso e um trabalho, um papel do município, então o conselho precisa funcionar e ter dentro do seu corpo essas pessoas que trabalham com decisão pra ele, não pode ser um conselho chapa branca, tem que ser, digamos assim, quando tem iniciativa privada, e tem também o poder público, então pode ser somente um lado. E, a iniciativa privada ela tem que participar direto no conselho de turismo, porque quem ganha dinheiro com o turismo é o empresário... é o empresário, é a associação, é a cooperativa que ganha dinheiro com o turismo. O governo ele arrecada e trabalha a estrutura. Então se eu não tenho ninguém formalizado, eu não tenho empresário participando do processo e nada, e se eu não estou arrecadando eu não posso fazer nada para o município. Então a ideia é você fazer uma grande rede relacionada ao turismo. Turismo é fluxo, é entrada de recursos para o município, então eu concorro com os principais destinos, eu preciso

melhorar o meu destino, esse meu olhar da política, eu preciso organizar, arrumar o meu destino [...] (informação verbal⁵¹, grifo do autor).

O trabalho articulado em redes, como destaca Beni e Cury (2012), refere-se às novas possibilidades organizacionais e de produção do mundo globalizado. E, trazendo essa concepção para o entendimento do turismo, essa possibilidade mais flexível e articulada, que ultrapassa teoricamente a ideia de desenvolvimento regional, enfatiza que a “estratégia comum planejada pelos parceiros da rede pode resultar em novas prioridades e em novas combinações de produção cooperada, dinâmica permanente de retroalimentação vital para a consolidação dos clusters de turismo” (BENI; CURY, 2012, p. 488).

Considerando as interpretações de Castells (2005, 2002) sobre a formação de redes, é importante que se destaque na atividade turística não só as apreensões econômicas, mas, principalmente, que as novas dinâmicas sociais, tais quais movimentos e associações que representam a sociedade, consigam se estabelecer de modo dinâmico e descentralizado na constituição da rede de turismo. Embora seja reconhecida a eminência econômica nas políticas públicas e no planejamento do turismo no local, a construção de redes só será, de fato, evidenciado a partir da descentralização de informações e de processos entre os diferentes agentes sociais que dinamizam direta ou indiretamente a atividade.

O Estado (federal, estadual e municipal), empresas e organizações civis que dinamizam a rede de turismo e necessitam estar em sintonia para que o trabalho (em conjunto) funcione minimamente. As grandes dificuldades de colocar em prática o seu funcionamento são 1) a interpretação que cada agente tem sobre a importância do funcionamento da rede e, principalmente, do turismo e 2) a falta de comunicação entre os diferentes agentes envolvidos ou não nessa dinâmica do turismo. Como destacou a diretora de políticas públicas da SETUR, fazer com que os gestores municipais enxerguem a sua importância para o fomento do turismo no local é uma das grandes dificuldades do turismo no Pará, se não nacional.

A mudança de gestão; as diferenças partidárias dos gestores estaduais, municipais e federais; a dificuldade de organização e mobilização dos agentes envolvidos com o turismo dificultam e, por vezes, imobilizam as redes de turismo no local. Esses problemas afinam-se a ideia de que o turismo é somente uma atividade econômica, que, conseqüentemente, gera somente emprego e renda. Portanto, pensar na rede de turismo é pensar em inúmeras possibilidades que não se findam a definir o turismo como um mero setor econômico.

⁵¹ Entrevistado 5- Diretora de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Atualmente, existe alguma política estadual de turismo direcionada para o Pólo Marajó? Se sim, qual (ais). Se, não, por quê?

Em se tratando do PRT, a estruturação dos municípios, destaca que o empenho local deve ser basilar para que o município seja reconhecido em âmbito federal. E, como evidencia, em entrevista, o atual Secretário de Turismo do Estado:

É preciso compreender que há uma necessidade de uma certa estruturação municipal para que o turismo como atividade econômica possa, gradativamente, acontecer nos municípios. Para isso, hoje em dia contamos com um programa do Governo Federal do Ministério do Turismo, que se chama Mapa de Regionalização do turismo brasileiro. Esse mapa de regionalização ele tá na sua segunda versão. [...] Essa estruturação passa por uma série de itens, entre eles: como é que a gestão pública do turismo municipal vê o turismo como atividade econômica no seu município, como é que ela vê? Se ela vê como importante ela tem uma representação na sua gestão pública, na sua estrutura de governo? Ela tem uma secretaria de turismo? Ela tem uma diretoria de turismo? Ela tem uma pessoa efetivamente capacidade para desenvolver uma estratégia pública municipal, visando o turismo como uma atividade econômica municipal para aquele município; ela tem o seu conselho municipal de turismo? Esse conselho tá implantado? Está atuante? O município através do seu fórum do polo, participa das discussões do Fórum estadual? Existe um processo de organização empresarial neste município? Este processo de organização está no Programa chamado Cadastur? [...] Este município possui o seu inventário de turismo atualizado? Este município está sendo contemplado e está atuante no nosso PEQTUR, que é o nosso programa de qualificação de turismo? Então são vários os fatores que levam a um município a se estruturar para que o próprio empresariado compreenda a importância da organização empresarial na prestação de serviços e a visão de qualidade de prestação de serviços e com isso a compreensão do processo competitivo de mercado (informação verbal⁵², grifo do autor).

A estruturação e a necessidade de organização dos municípios têm sido muito pontuadas no planejamento nacional. Atualmente, o mapa de regionalização tem direcionado as estratégias de planejamento do turismo nos estados e municípios brasileiros, como já destacado anteriormente. A importância desse instrumento no direcionamento das políticas públicas de turismo é percebida quando se analisa a evolução de municípios do Pará inseridos no mapa. A adequação dos municípios foi destacada na reunião ordinária do FOMENTUR, realizada em 2017, na qual a SETUR apresentava como meta a inclusão de 80 municípios do Pará, reforçando o trabalho de mobilização realizado em cada município do Estado.

O Senhor Ivaldo Silva informou ainda que sessenta e cinco municípios paraenses aderiram ao Mapa do Turismo Brasileiro em dois mil e dezesseis e que este ano a meta é que oitenta municípios façam parte do Mapa. Ele ainda listou as seis oficinas de mobilização para o Mapa feito pela Setur em todos os polos turísticos do Estado do Pará, nos dias seis, quinze, vinte e um e vinte oito de março, e dezoito e vinte e cinco de abril. O Senhor Ivaldo Silva esclareceu também que o sistema do MTUR para adesão ficará aberto de primeiro de junho até trinta e um de julho. E informou ainda que até o momento tinham aderido ao Mapa este ano: trinta e três municípios do polo Amazônia Atlântica, vinte e nove municípios do polo Araguaia Tocantins, três municípios do polo Belém, quinze municípios do polo Marajó, três municípios do polo Tapajós e sete municípios do polo Xingu. O presidente Adenauer Góes

⁵² Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a segunda pergunta: Sobre a importância de articulação, como é feito? O FOMENTUR, como representação maior do Estado se articula com outros Polos?

aproveitou a oportunidade para pedir a colaboração do conselheiro João Lima na obtenção da adesão e inserção de Ponta de Pedras no Mapa, único município do Marajó ainda pendente de documentação. O Senhor Ivaldo Silva complementou informando que falta ao município somente o envio da portaria de criação da Secretaria Municipal de Turismo. O presidente Adenauer Góes explicou que a apresentação tinha duas finalidades. “Uma é nivelar as informações e a outra é que o Fórum é o órgão delegado e chancelado pelo MTUR com os mecanismos necessários dentro da legitimidade para validação do mapa” (Trecho da ata da 88ª Reunião Ordinária ocorrida em 29 de mai. de 2017).

Quadro 8 - Categorização dos municípios do Marajó inseridos no Mapa de Turismo 2017 – 2019

| UF | Município | Região Turística | Categoria |
|----|----------------------------|------------------|-----------|
| PA | Afuá | Marajó | D |
| PA | Anajás | Marajó | D |
| PA | Bagre | Marajó | D |
| PA | Breves | Marajó | D |
| PA | Cachoeira do Arar | Marajó | D |
| PA | Chaves | Marajó | D |
| PA | Curralinho | Marajó | D |
| PA | Gurupá | Marajó | E |
| PA | Melgaço | Marajó | E |
| PA | Muaná | Marajó | D |
| PA | Ponta de Pedras | Marajó | D |
| PA | Portel | Marajó | D |
| PA | Salvaterra | Marajó | C |
| PA | Santa Cruz do Arari | Marajó | D |
| PA | São Sebastião da Boa Vista | Marajó | D |
| PA | Soure | Marajó | C |

Fonte: Elaborado por Farias (2017), a partir do Relatório do Mapa do Turismo (2017).

No atual mapa de turismo do MTUR, doze municípios do Marajó foram categorizados como “D”, dois como “E” e somente dois foram considerados como categoria “C”, maior categoria adquirida no Marajó. Não constando nenhum município na categoria “A” e “B”. Essa categorização, conforme observado, ajuda nas estratégias e investimentos direcionados para o turismo nos municípios brasileiros, como ressalta a diretora de políticas públicas da SETUR:

[...] você precisa se organizar, o nosso discurso em relações a esses destinos é que eles precisam a começar se organizar. Você precisa ser formal senão eu não te enxergo. A categorização do ministério vai de A a E, ela é feita em quatro fatores: meio hospedagem formal, emprego gerado por meio da hospedagem, a pesquisa de demanda nacional e internacional, mas isso aqui é o maior peso, a pesquisa é só um detalhe, mas o maior peso está aqui, então assim, o local que não tem um hotel cadastrado, quantos empregos gera no turismo, aí o Ministério vai lá e te joga pra letra E. Letra E dentro da política nacional, com a letra E, não tem direito de verba de divulgação, promoção, só tem direito para infraestrutura, vou primeiro analisar se tem gente mais estruturado para poder olhar para letra E. Soure está em C (informação verbal⁵³).

⁵³ Entrevistado 5- Departamento de Políticas Públicas da SETUR, Informação concedida em Janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a terceira pergunta: A política de turismo traçada para à região está afinada com o que se tem pensado em âmbito do Brasil, como o PRT?

Além da estruturação do município, a necessidade de organização da instância de governança de turismo é muito enfatizada, desde a concepção do Programa de Regionalização. A importância da estruturação turística dos municípios do Estado do Pará foi apresentada em 2016, na reunião do FOMENTUR.

[...] dizendo que o FOMENTUR, é o fórum máximo de turismo, cujo presidente é o Secretário Adenauer Góes, que tem seis polos turísticos, quais são: Polo Belém, Polo Amazônia Atlântica, Polo Araguaia Tocantins, Polo Tapajós, Polo Xingu e polo Marajó, mencionou o nome de cada um dos representantes dos polo. Falou da engrenagem e explicou o seu funcionamento, falou da dificuldade de fazer com que os conselhos municipais funcionem, que os membros precisam representar a sociedade que está dividida em três partes: poder Público, poder Privado e a Sociedade Civil Organizada, que se os conselhos tiverem ativos, terão um representante de cada município, participando dentro de uma diretoria de um polo de uma microrregião chamada de região de integração, e detalhou o funcionamento que traz a representação para o FOMENTUR, que é o colegiado máximo que conduz as políticas do turismo no Governo do Estado do Pará. Em seguida falou sobre os interlocutores, que trabalham junto à SETUR e Ministério do Turismo, e a partir daí começa a trabalhar na rede Nacional de Gestão de Turismo, que é assim que está formatada a política Nacional de Turismo, a Política Estadual de Turismo. Falou sobre a convocação dos prefeitos para as reuniões e mostrou os itens pelos quais as prefeituras devem se comprometer, e mostrou o quadro com o resultado da ação com seus respectivos interlocutores, com os polos, município participante, em seguida falou que os próximos passos serão a inserção de todas as informações no sistema do Ministério do Turismo, que será um trabalho feito tanto pelos municípios quanto pelos interlocutores dos polos regionais, que foram indicados pelos prefeitos, e que na SETUR é a Diretora Fátima Gonçalves, que nas regiões, é feita através de eleições, que a implementação das instâncias de governança, são os conselhos municipais e regionais, que a secretaria dará suporte para esses municípios, para que eles criem os conselhos municipais, a inventariação turística, plano de desenvolvimento turístico por município, e ter recursos destinados no PPA (...). Em seguida, o Presidente disse que o assunto é de extrema importância, que o fórum está acompanhando, que é um tema que faz parte do processo de organização, da participação não apenas só da gestão pública principal mas também numa concepção do turismo como atividade econômica nos municípios, [...] e disse ver uma ambientação positiva do Estado na compreensão do turismo como atividade econômica (Trecho da ata da 83ª Reunião Ordinária ocorrida em 29 de fev. de 2016).

Ao longo da implementação da regionalização, observa-se que os objetivos que foram paulatinamente sendo modificados, reafirmando a importância dos municípios e da sua organização no desenvolvimento do turismo no país, sobretudo, com a criação e implementação das instâncias de governança nos municípios e regiões. Observa-se, no entanto, que as orientações da Secretaria de Estado de Turismo estão muito mais afinadas à concepções econômica da atividade, não sendo possível evidenciar nas atas o (re) conhecimento de instituições de representação da sociedade civil como uma possibilidade de mudança social ou de uma rede ampla de turismo. Como reitera a seguir:

[...] a Senhora Fátima Gonçalves [...], disse que do mês de dezembro até o momento, houve um avanço considerável no programa, que foram feitas reuniões que se iniciaram a partir de janeiro do corrente ano, diretamente com os municípios. Falou da primeira reunião que ocorreu em Belém, que foram trabalhadas três regiões, os

polos: Belém, Araguaia-Tocantins e Marajó, na sequência, fizeram reunião no polo Amazônia Atlântica, em Igarapé-Açú, depois em Santarém e por último no Polo Xingu, e que com isso, contemplaram os seis polos turísticos, avançando e consolidando a regionalização, que a presença de representantes dos municípios nessa reunião do fórum, é resultado do trabalho realizado nos municípios, e em seguida passou a palavra para o Senhor Ivaldo Silva, Coordenador de Planejamento e Políticas para o Turismo - DPOT/SETUR, para apresentar um resumo e o balanço de como está a situação em relação a regionalização dentro do programa. O mesmo [...] disse que o Ministério do Turismo considera que existem três ofertas na atividade do turismo, que a oferta principal, é aquele município que tem atrativo de grande porte e que movimentavam grandes fluxos turísticos; que as ofertas complementares são os municípios que não tem tanto fluxo turístico mas que complementam a oferta principal e a oferta de apoio, é que não tem um fluxo expressivo, mais participam da economia do turismo oferecendo produção e mão de obra. Disse que dentro dessa lógica, consideram que qualquer município pode ser turístico, desde que esse município se insira na economia do turismo dentro da cadeia produtiva da atividade turística. Disse que essa é a lógica do Ministério do Turismo e que o Estado do Pará, segue essa lógica da atividade turística quanto atividade econômica. [...] Disse que todas as conferências foram interessantes, que os municípios passaram a se enxergar como municípios turísticos e começam a vislumbrar que é uma oportunidade, que a maioria dos municípios vivem de repasse Federal, que os mesmos, organizando as suas cadeias produtivas de turismo, e se formalizarem as empresas turísticas, haverá uma arrecadação e que é de fundamental importância os Prefeitos entenderem esse processo, e começarem a trabalhar, principalmente os municípios que tem pouca arrecadação (Trecho da ata da 83ª Reunião Ordinária ocorrida em 29 de fev. de 2016, grifo do autor).

Cabe destacar que, além da responsabilização dos municípios para o desenvolvimento do turismo e da importância dada para a criação de canais de governança, existem outros fatores que repercutem, de maneira decisória, no planejamento da atividade de Turismo no Marajó, como as influências políticos/partidárias no repasse de verbas para o desenvolvimento da atividade na região.

Os conselhos têm se apresentado como uma importante inovação institucional, os quais permitem assegurar o aperfeiçoamento da governança e seu papel democrático (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). Porém, essas iniciativas de condução das políticas públicas de turismo nos municípios e regiões do Pará ainda têm pouco significado na sua operacionalização, visto que as instâncias de governança são reconhecidas somente como uma forma de organização da gestão de turismo sem, no entanto, considerar seus verdadeiros objetivos, que se referem a possibilidade de ampliação da participação social e a descentralização das decisões políticas de forma flexível e dinâmica.

Essa iniciativa revela novos papéis no âmbito da participação e tem sido operacionalizada nos três níveis da federação, desde a década de 1990. É válido destacar que, embora os esforços para essa mudança estejam se concretizando de forma lenta, as políticas públicas já sinalizam uma nova postura, que para o turismo tem sido apresentada desde a criação do Programa de Regionalização do Turismo. Considerando a sua importância, a seguir, é

apresentada uma análise das instâncias de governança criadas em âmbito regional e municipal para o alcance da maior governança no Marajó.

7 GOVERNANÇA NO POLO MARAJÓ: POSSIBILIDADES E DESAFIOS DA REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Compreende-se que a concepção de Estado não deve se esgotar à questão de seus custos e ao aparato governamental, mas deve se ter em vista a sua estrutura institucional, dos interesses e atores envolvidos, de distribuição de renda, de desenvolvimento de ações de inclusão, da justiça social e de preservação contínua da cidadania. Logo, os diferentes atores devem estar contidos nesse processo, pois são ao mesmo tempo “sensores” que conseguem identificar a eficácia das políticas públicas, como também, são “atores” capazes de agir de forma inigualável, na condução e implementação das políticas e da condução do Estado.

As redes de políticas públicas incorporam, assim, diversos atores, oficiais ou não, que se diferem em subsetores sociais e políticos e estão integrados na concepção do Estado. A importância do Estado nesse processo é essencial, tendo em vista que ele possui instrumentos necessários para consolidar essas articulações, isto é, “Sem um Estado vigoroso democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social” (NOGUEIRA, 2011, p. 79). Não haveria espaços para a dinâmica equilibrada entre economia e sociedade. Como também é salutar a importância da organização e da participação da sociedade civil nos debates e instrumentos conduzidos pelo Estado. Tal importância se afeiçoa na democracia ativa, a qual é reconhecida como um mecanismo importante na comunicação da sociedade, podendo ser instrumentalizada em uma política inovadora (CASTELLS, 2005).

Portanto, uma sociedade em rede poderá ser maior ou menor conforme os ajustes às práticas de democracia. Essa questão, no entanto, realiza-se numa tríade entre a questão social, cultural e a organizacional para que a “criatividade na qual a inovação, o poder, a riqueza e a cultura se alicerçam, na sociedade em rede” (CASTELLS, 2005, p. 29).

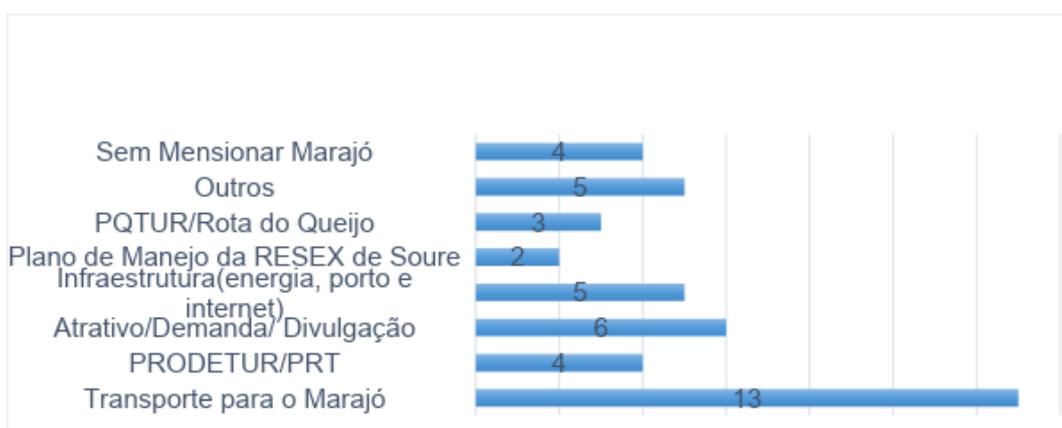
Considerando-se esses aspectos e o (re) direcionamento das políticas públicas de turismo, desde a década de 1990, com as primeiras iniciativas de criação de instâncias de governanças municipais, bem como a inserção da perspectiva de participação de diferentes agentes no processo de condução das políticas de turismo, evidencia-se nas subseções a seguir a importante atuação do FOREMAR nas discussões sobre o turismo no Polo Marajó e as possibilidades de ampliação de processos participativos a partir da concepção de Redes de Políticas Públicas de Turismo no Marajó.

7.1 A atuação das Instâncias de Governança na Rede de Política Pública de Turismo no Polo Marajó

O FOREMAR é uma instância de governança regional, criada no ano de 2006, em consequência da (re) organização política instaurada pelo Governo Federal. Foi constituída a partir da realização da oficina de Institucionalização da Instância de Governança Regional do Programa de Regionalização de Turismo-Roteiros do Brasil, tornando-se um “órgão colegiado consultivo, propositivo e mobilizador, destinado a participar interativamente da implementação da Política de Turismo do Polo Marajó” (PARÁ, [2006?], p.3).

A criação do Fórum foi significativa para o turismo no Estado do Pará e, por certo, no Polo Marajó, pois como destaca Gohn (2004), a instância, seja no âmbito municipal, distrital ou regional, possui a capacidade de tornar público as ações em seus respectivos níveis de atuação, por estarem ao alcance dos seus cidadãos, bem como assegurar maior participação dos agentes do turismo nas tomadas de decisões. Assim, considerando esse aspecto e analisando os registros de reuniões do FOMENTUR, no período de 2014 a 2017, observa-se que alguns assuntos obtiveram mais relevância do que outros nas discussões sobre o turismo no Polo Marajó, como demonstra a figura a seguir, contendo os principais assuntos abordados no período analisado:

Figura 12 - Assuntos tratados nas reuniões do FOMENTUR 2014 – 2017



Fonte: Elaborado por Farias (2018), a partir das atas de reuniões do FOMENTUR, disponibilizadas no *site* da SETUR (2017).

Do total de dezessete reuniões realizadas nesse período, treze destacaram os assuntos relacionados ao transporte para o Marajó e seis reuniões fizeram referência à questão relacionada ao atrativo, à demanda e à divulgação turística. E das quatro reuniões que não fizeram referências ao Marajó, notou-se a ausência do presidente do FOREMAR nas reuniões.

Constata-se que arranjos institucionais, como o FOREMAR, que integram a organização civil, representado pela iniciativa privada, poder público e sociedade civil, têm a possibilidade de: 1) interferir na criação das agendas de políticas públicas; 2) envolver os diferentes agentes da atividade turística do Marajó, para compartilhamento de informações e estabelecimento de decisões; e 3) estimular o papel do cidadão, enquanto um agente político e social.

A questão fundamental é entender como essa participação é alcançada e dinamizada? Quais os agentes, de fato, participam? E, como é realizada as escolhas dos assuntos tratados nas reuniões? Isto é, a participação tem sido realizada sob diferentes enfoques, umas reuniões, por exemplo, conseguem provocar e estimular a participação de diferentes agentes na tomada de decisão, enquanto que em outras poucos agentes participam, mas conseguem ter um peso político forte para a tomada de decisões.

No que se refere ao Polo Marajó, por um longo período tentou-se resolver o grande impasse que dificultou o turismo na região, que é a questão do transporte de qualidade para os municípios. Notou-se que, somente no final de 2015 e início de 2016, algumas soluções começaram a dar início, sobretudo com a inserção das lanchas rápidas para os municípios de Soure e Salvaterra, conforme sinaliza os fragmentos retirados da ata de reunião do FOMENTUR, no período de 2015:

Em seguida o Senhor João Lima [...] disse ao Senhor Andrei da ARCON que há um paradoxo, que os portos estão novos e os barcos estão velhos, e que tinha a esperança de melhoria de embarcações novas ao Marajó, comentou sobre as distâncias, que para o Turismo é muito tempo gasto. Deixou uma sugestão ao Senhor Benassuly com relação ao porto Augusto Montenegro, no município de Soure, de ser reestruturado e pediu a ARCON o esforço de se ter novas empresas de embarcações para a melhoria do transporte para o Marajó. O presidente do Fórum Doutor Adenauer Góes, tomou a palavra e disse que na planilha de orçamento de planejamento da CPH está o porto de Camará, planilha do PRODETUR está o porto de Soure, além da planilha do PRODETUR, no Termo de Referência que contemplou a licitação, a empresa que ganhasse o termo de referência faria as adequações necessárias no Porto de Soure de acordo com as normas da ANTAC e o Porto de para em Salvaterra não seria Camará e sim à frente de Salvaterra, disse que é necessário que se entenda isso. O porto de Soure não foi trabalhado, por que houve um planejamento onde Soure ficou fora por conta do PRODETUR, o PRODETUR demorou, entrou Soure na questão do Termo de Referência para nova opção de Barco para o Marajó. Em seguida o Senhor Andrei ratificou a fala anterior. O Senhor Benassuly falou sobre um relatório sobre a insatisfação dos passageiros com as embarcações que cinquenta e nove por cento das pessoas estão insatisfeitas com o tipo de embarcação e não com o Terminal Hidroviário. Com relação a Salvaterra, disse que está aguardando as questões legais serem resolvidas com relação a concessões. Em seguida foi passada a palavra ao Senhor Fabio Romero do SINGTUR, que comentou sobre a conservação dos equipamentos turísticos, e sobre a situação das embarcações que vão para Soure e Salvaterra que e isso tem causado dificuldade para os operadores de Turismo vender a ilha do Marajó. [...] (Trecho da ata da 79ª Reunião Ordinária ocorrida em 27 de abr. de 2015).

As principais dificuldades observadas no trecho, ora apresentado, referem-se, em sua grande parte, à falta de infraestrutura no interior das embarcações, tanto no aspecto da falta de segurança (sobretudo, do sucateamento de equipamentos necessários para as viagens, a exemplo dos coletes salva-vidas), quanto ao conforto dos passageiros. A partir dessas reuniões do FOMENTUR, muitas demandas foram solicitadas sobre o transporte para o Marajó e encaminhadas para órgãos competentes do poder público, tal qual a Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON-PA) que, como demonstra o trecho retirado da 79ª Reunião Ordinária, um representante do órgão participou da reunião a convite dos integrantes do Fórum, para esclarecer os questionamentos e demandas deste assunto.

As soluções puderam ser evidenciadas, principalmente, com a inserção das lanchas rápidas no início de 2016. Porém, as dúvidas sobre a permanência da empresa que fornecia este serviço geraram preocupações para a população local, sobretudo a de Soure, pois, como se observa em um trecho retirado da Reunião do FOMENTUR:

O Senhor João Lima do polo Marajó [...] em seguida fez considerações a respeito do transporte para o Marajó com relação aos motivos que levaram à saída da Viação Tapajós, sobre a Capitânia dos Portos e demais empresas e reiterou que a saída da empresa não ocorreu por falta de demanda. O Presidente do fórum disse que o assunto já foi mencionado anteriormente e reiterou que vários motivos levaram à saída da Tapajós, alguns de cunho burocráticos e referentes à desoneração, houve uma impossibilidade e a SEFA estudava outros mecanismos para resolver a situação e que isso não foi o motivo principal; que com relação à demanda, por ocasião da crise, a empresa reavaliou a operacionalização como um todo não só no Marajó, assim como as empresas aéreas reestruturaram sua malha aérea, diminuindo os acessos para muitos estados e municípios e assim também a Tapajós precisou reavaliar a sua linha para o Marajó, que não estava contemplando a empresa de forma consistente, pois o equipamento não era feito para trabalhar em água salobra e sim em água doce, [...] a empresa não tinha a estrutura necessária para manter a operação e não teve condição de investir e teve de otimizar seus custos e citou outras situações da provável saída da empresa, concluiu dizendo que o transporte é importante não só para o turismo mas para a população como um todo e vão continuar trabalhando para alcançar o objetivo de um transporte para o Marajó e que com relação ao voo fica difícil manter se o empresariado não trabalhar para a movimentação do equipamento [...] (Trecho da ata da 87ª Reunião Ordinária ocorrida em 13 de mar. de 2017, grifo do autor).

Em julho de 2017, período de férias, uma nova empresa de lancha rápida passou a trafegar na rota Belém-Soure-Belém. Inicialmente, havia incerteza quanto à sua permanência ou não e quanto à oferta dos seus serviços, pois dependia de fluxo constante de usuários por mês. Até ao mês de março de 2018, a Lancha “Expresso Golfinho” realizou normalmente as viagens para o município de Soure e Salvaterra, o que evidenciou a importância de canais participativos, como o FOMENTUR para intermediar os problemas e queixas dos empresários do *trade* turístico, bem como da população local.

É notório que a dificuldade do transporte para o Marajó é bastante evidenciada nas reuniões do FOMENTUR, porém cabe salientar que no planejamento do turismo, precisa-se compreender a importância de outras questões inerentes ao seu desenvolvimento, como: a preocupação e gestão dos recursos naturais e ambientais; a valorização das tradições culturais e dos patrimônios materiais e imateriais; a necessidade de inclusão das comunidades locais no desenvolvimento do turismo; a divulgação dos produtos/atrativos turísticos oferecidos pelas empresas locais e regionais; formação de mão de obra, capacitação e incentivos financeiros para as empresas. Portanto, inúmeras questões devem ser consideradas no planejamento da atividade, pois viabilizam de maneira prática, as ações propostas nas políticas públicas de turismo (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012).

Sobre esse aspecto, o então representante do FOREMAR esclarece que:

O Fórum ele procura, ou melhor, leva-se pra dentro do Fórum os problemas que nós temos, as demandas, par que sejam resolvidas lá. Aquilo que não é resolvido no âmbito local é que nós levamos, no caso para o FOMENTUR. **(Como era feita a participação entre vocês para que fosse levado a demanda para o FOMENTUR?)** Olha por incrível que pareça, essas demandas todas agente levava é... porque na verdade não sei se tu observastes nas reuniões que participastes lá no FOMENTUR, o pessoal até jugava que eu fosse um cara chato, porque eu só falava em transporte. Porque na verdades os municípios tem uma série de problemas, tem um, existe sempre um que pode desenvolver o município ou não, então no caso específicos que aqui nós tínhamos, era uma questão de transporte [...] Então, a minha luta foi sempre essa se nós tivesse um transporte que...primeiro, uma qualidade de transporte decente porque o que nós temos aqui ainda sobrou alguma coisa aí né? se você for observar ainda sobrou alguma coisa [...] então era essa exatamente a questão, a nossa questão daqui. Era um transporte rápido que desse conforto e condição para o turista se locomover confortavelmente e mais rápido. E felizmente, graças à Deus e com o apoio do Doutor Adenauer foi fundamental nisso tudo e os transportes estão aí [...] (informação verbal⁵⁴, grifo do autor).

É válido destacar que o Sr. João Lima, empresário da hotelaria e morador de Soure, foi presidente do FOREMAR de 2006 a 2017 e também participou da criação do Conselho Municipal de Turismo do Município de Soure em 2003, como presidente. Também atuou como Secretário de Turismo de Soure no período de 2009 a 2012.

Embora este tenha sido um importante interlocutor dos problemas relacionados ao transporte de Soure e Salvaterra, as evidências constataam poucas ações do FOREMAR para a ampliação da participação da sociedade civil dos diferentes municípios do Marajó, o que demonstra certa fragilidade do Fórum, enquanto entidade representativa. A falta de comunicação e de publicização das ações realizadas pelo Fórum é um dos principais motivos

⁵⁴ Entrevistado 3- Representante do FOREMAR. Informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a segunda pergunta: 2) Como tem sido dinamizado a participação de diferentes agentes sociais no Fórum/Conselho? Quais os participantes?

para isso, tendo em vista que muitos ainda desconhecem a sua atuação como um canal participativo de política pública para o turismo no Marajó, como a Associação Educativa Rural e Artesanal da Vila de Joanes (AERAJ) e Associação das Mulheres do Pesqueiro (ASMUPESQ), bem como os empresários da hotelaria afirmaram desconhecimento do Fórum.

Sobre o FOREMAR, a representante da AMAM, que no mês de setembro de 2017 também foi eleita como presidente do FOREMAR enfatizou, em entrevista, a importância desse canal para a ampliação das discussões e desenvolvimento do turismo no Marajó:

É assim, o Fórum de Turismo ele é muito importante pra que a gente consiga chegar nos municípios, pra que a gente consiga ter uma instância forte, pra que, não só a AMAM, mas que a gente possa ter interlocutores, a AMAM e o Fórum estejam integrados pra que a gente possa ter uma força maior pra dialogar com o Estado. A instância ela fortalece a luta do Marajó pra desenvolver o turismo na região. (**O FOREMAR atende aos anseios dos municípios no Arquipélago?**) Então... porque foi um processo que como eu te falei, foi no programa de regionalização. A instância de governança ela era criada para o polo só que ela não foi criada para os municípios do Marajó, ela foi criada para o polo, então quem fazia parte do Fórum era Soure e Salvaterra porque eles eram os municípios prioritários do polo (informação verbal⁵⁵).

A centralização dos assuntos de turismo em, principalmente, dois municípios (Soure e Salvaterra) da microrregião do Marajó foi um importante assunto, tratado na eleição da presidente do FOREMAR, no final de 2017. A eleição foi realizada na sede da AMAM, em Belém, e contou com a presença de representantes de quinze municípios do Marajó, dentre os quais estavam vereadores, representantes de secretarias das prefeituras, empresários e representantes da sociedade civil organizada.

Na ocasião, foi ressaltada a necessidade de um novo formato da composição do FOREMAR, que pudesse abranger as necessidades dos dois Marajós: Campos e Florestas. Tais anseios redirecionaram a condução da própria eleição prevista, pois havia somente uma chapa com a apresentação de propostas (representada pelo ex Secretário Municipal de Turismo de Soure, ou seja, Marajó dos Campos), enquanto que outra foi ocasionalmente organizada no momento de reunião (representada pela secretária executiva da Associação dos Municípios do Marajó, com maioria dos componentes oriundos do Marajó das Florestas).

Com a sugestão aceita, houve a composição de duas chapas, cada uma representava os dois “Marajós”. A maioria dos votos destinou-se para o candidato representante do Marajó das Florestas, sendo que a vice-presidência ficou com o representante do Marajó dos Campos. Observou-se, porém, que, desde a constituição da nova presidência do Fórum, as reuniões

⁵⁵ Entrevistado 4- Representante da AMAM, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a oitava pergunta: 8) Qual a sua compreensão acerca do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR)? O FOREMAR atende aos anseios dos municípios no Arquipélago?

realizadas até no início do ano de 2018 não conseguiram agrupar todos os seus componentes, em virtude de agendas de eventos dos municípios.

A necessidade de abranger os dois “Marajós” é reflexo, principalmente, das diferenças políticas-decisórias e informações sobre o turismo direcionadas para o turismo na microrregião onde, por muitos anos, concentrou-se, sobretudo, nos municípios de Soure e Salvaterra, enquanto que outros municípios estiveram ausentes de debates que tratassem sobre a atividade na região.

As atas analisadas puderam constatar essa questão, pois das dezessete reuniões realizadas pelo FOMENTUR, no período de 2014 a 2017, somente em uma reunião foi mencionado municípios não prioritários do Marajó, no qual se realizou os “Jogos Abertos do Pará”, em 2015, com sede pela primeira vez em um dos municípios do Marajó, Portel. E conforme o Regimento do FOREMAR, havia possibilidade dos membros sugerirem ao presidente a participação de outros municípios do Arquipélago do Marajó, não reconhecidos no Polo de Turismo do Marajó, “que venham a ser incluídos no Pólo Marajó, bem como outras Entidades da Iniciativa Pública e Privada a participarem do colegiado” (PARÁ, [2006?], p. 7).

Em entrevista com o então representante do FOREMAR, constata-se essa questão:

Disso tudo o que eu verifiquei que, naturalmente, eu como representante daqui do lado de Campos, como eu não tinha os problemas, como não me falavam os problemas lá do outro lado eu não demandava. Como você deve ter observado lá, eram só os problemas de Soure e Salvaterra que eu colocava lá, eu não colocava do outro lado. Então hoje não, hoje já tem um representante que é a presidente que hoje a Marília, representando a parte de Floresta e tem o Welliton representando a parte do Campos (Informação verbal⁵⁶).

A falta de organização e envolvimento dos que estão diretamente ligados à atividade turística no Marajó, como empresas, poder público e, em alguns casos, organizações da sociedade civil, foi o grande fator para que a atenção das políticas públicas de turismo fossem direcionadas somente para alguns municípios em detrimento do restante. Porém, outras questões também são evidenciadas, mas que precisam ser analisadas com mais critério nos municípios do Marajó, como as interferências políticas, pontuadas nas seções anteriores.

Dentre as dificuldades destacadas pelo então presidente do FOREMAR, está a expectativa dos agentes envolvidos com a dinâmica do turismo na participação da instância, pois “[...] as pessoas acham como você vai ter uma associação representando...as coisas vão

⁵⁶ Entrevistado 3- Representante do FOREMAR. Informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a segunda pergunta: 2) Como tem sido dinamizada a participação de diferentes agentes sociais no Fórum/Conselho? Quais os participantes?

acontecer do dia para a noite e não é bem assim que as coisas acontecem [...] pode acontecer daqui há três, quatro, cinco e até antes mesmo, sabe?”. E complementa, afirmando que o turismo é uma atividade complexa, por envolver diferentes setores econômicos e órgãos públicos para a sua realização, bem como diversos órgãos do governo, o que pressupõe que o seu planejamento, assim como o processo de discussão deve ser cauteloso, pontuando as necessidades e possibilidades para a concretização de suas ações.

A comunicação entre os agentes da rede de política pública de turismo é um dos principais instrumentos para a ampliação da participação que, no Marajó, foi em grande medida falho. Poucos deliberavam os rumos das políticas de turismo, tanto de Soure quanto de Salvaterra, sem contar com outros municípios do Arquipélago do Marajó, dos quais alguns se destacaram no recebimento de verbas do MTUR, como Breves, São Sebastião da Boa Vista e Chaves, sem tampouco estarem presentes nas discussões políticas de turismo tanto no FOREMAR quanto no FOMENTUR. Isto é, ainda que tenham sido priorizados, politicamente, com esses repasses, o FOREMAR é a instância regional, na qual as demandas e a representação dos municípios devem ser consideradas para a formulação da Política Regional de Turismo do Polo Marajó e, principalmente, para que haja uma rede sólida de Políticas Públicas de Turismo.

Essa percepção é evidenciada no seguinte trecho, retirado da entrevista com então representante do FOREMAR:

[...] Sim, dentro do... nós se reuníamos de 2 em 2 meses ou de 3 em 3 meses e naquela ocasião era exatamente que as demandas fluíam e como naturalmente o maior problema nosso era o transporte, era que eu batia sempre nessa tecla do transporte rápido e confortável. (**Quem eram os participantes?**) olha nós tínhamos o rapaz de Salvaterra era a menina que na época era secretaria de turismo lá de Salvaterra, pela parte empresarial era o...e tinha mais um rapaz de Joanes, o João, que participava, quer dizer de qualquer forma tinha algumas comunidades que participava (**Mas, o João representava a comunidade?**) Era um associação que tinha lá em Joanes, era associação de produtores...de alguma coisa que ele representava. Até porque a participação do João representando Joanes é em função do que Joanes tinha, aquelas ruínas que a gente sempre pugnava pra ver se elas conservadas né? e de certo modo um “vereadorzinho” que acabou destruindo tudo aquilo “alí”. Porque veio pra lá o museu Emilio Goeldi, pra fazer um levantamento de tudo aquilo “alí”, porque é interessante né? agente fazer com que o que tinha lá fosse mostrado para as pessoas que é exatamente uma demanda turística né? das pessoas irem lá e conhecerem pra saber como é que foi... é um atrativo turístico e o João representava isso aí, até que apareceu esse bendito vereador que juntou lá e pediram exatamente que se fizesse... aqui de Soure nós tínhamos os empresários, a associação comercial que eu fazia parte naquela época, eu representava a associação comercial dentro do FOREMAR e tinha exatamente elementos do poder público, no caso da prefeitura, lá na câmara tinha uma comissão de turismo, e da sociedade civil, quer dizer a coisa na verdade era bem estruturada a coisa andava né? Agora depois que eu sai eu não sei te dizer (Informação verbal⁵⁷, grifo do autor).

⁵⁷ Entrevistado 3- Representante do FOREMAR. Informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a segunda pergunta: 2) Como tem sido dinamizada a participação de diferentes agentes sociais no Fórum/Conselho? Quais os participantes?

Na impossibilidade de acesso aos registros de reuniões do FOREMAR, pôde-se apreender, a partir das entrevistas e do registro das atas do FOMENTUR que, a representatividade do FOREMAR foi maior no início de sua construção, no qual as reuniões e a participação dos diferentes agentes eram mais evidentes. Os agentes destacados na entrevista, como a Secretaria de Salvaterra e o representante da associação de produtores de Joanes não estão mais nessa representação. O atual secretário de Turismo do município de Salvaterra está no cargo há seis anos, o que demonstra a defasagem das informações, podendo inferir que houve poucas reuniões e pautas do FOREMAR nos últimos anos.

A mudança de organização e de configuração do FOREMAR, ocorrida no final do ano de 2017 aconteceu, também como pressuposto a adequação das novas propostas do MTUR, de inserção dos municípios no Mapa de Regionalização.

[...] Então, hoje, a partir do ano passado todos os municípios se inseriram novamente e o trabalho de uma nova reformulação do Programa de Regionalização que foi a inserção dos municípios no mapa do turismo brasileiro, onde os dezesseis municípios do Marajó hoje fazem parte. Então a gente pode dizer que hoje eles estão inseridos novamente na política nacional do turismo, mas o governo do Estado trabalha com prioridades, priorizando alguns municípios a ser trabalhados, que continua sendo os mesmos (Informação verbal⁵⁸).

Dos municípios do Marajó inseridos no mapa turístico em 2017, treze municípios foram definidos na categoria “D” e três na categoria “E” significando, de certa maneira, a inserção de todos os municípios do Marajó no mapa do turismo, além da maior possibilidade de captação de recursos, conforme a categoria, pelos gestores municipais, já referidos na seção anterior.

Como observa a atual presidente do FOREMAR, a trajetória política de turismo direcionada para a descentralização e maior atuação dos municípios brasileiros no planejamento da atividade teve uma queda de expectativa com o advento do Programa de Regionalização. Pois, embora tenha sido trabalhada a organização e instituição dos municípios na década de 1990, na década posterior houve a priorização de alguns daqueles municípios que outrora estavam inseridos no planejamento da atividade.

Isto é, estabeleceu-se a instituição dos Conselhos Municipais, mas com o advento da regionalização, poucos puderam dar continuidade ao trabalho já desenvolvido pelo PNMT, como descreve a representante da AMAM:

Desde 95, com o Programa de Municipalização de turismo, os municípios do Marajó todos estavam inseridos, e...tipo assim, o papel da AMAM nesse processo todo é de

⁵⁸Entrevistado 4- Representante da AMAM, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Tem conhecimento de Políticas de turismo que estão/serão direcionadas para os municípios do Marajó? Como você toma conhecimento de ações públicas de turismo direcionadas para o Polo?

interlocutora [...] todas as informações, tudo, chega através da AMAM. Então a AMAM é uma espécie de interlocutora e aí, no processo de municipalização, quase todos os municípios criaram conselho de turismo, que na época era uma das exigências, né? a criação de conselho de turismo. Foi a política de turismo que mais se aproximou dos municípios do Marajó. Depois veio o PROECOTUR, que também a AMAM era a parceira e interlocutora desse processo todo, o qual não eram todos os municípios que faziam parte, mas eram os municípios da ilha, que estão dentro do PROECOTUR e depois fizeram um recorte para o PRODETUR, no qual ficou somente três municípios que é Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras, que veio logo em seguida e casou com as ações da Regionalização, onde à princípio foram só os dois municípios, Soure e Salvaterra e depois veio Ponta de Pedras dentro dos municípios prioritários do Polo (Informação verbal ⁵⁹).

Como pode-se observar a Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM) desempenhou um importante papel de interlocutora entre os municípios. Com o redirecionamento do Mapa do turismo, em 2017, a atenção dos municípios para o desenvolvimento do atividade tem sido despertada, pois o acesso aos recursos públicos federais, no âmbito do turismo, consideram a categorização dos municípios como um dos elementos principais, o qual permite avaliar, dentre outras questões, a capacidade de governança municipal. Sobre essa questão, a presidente do FOREMAR, assevera que:

A instancia de governança regional, é muito importante pra que a gente possa está se aproximando ainda mais dos municípios. Mas aí ela tem uma fragilidade, a dimensão geográfica acaba sendo a fragilidade de interlocução. Mas, por outro lado, eu vejo que a forma como foi estruturada hoje, pode ser um aliado pra que a gente possa desenvolver (Informação verbal ⁶⁰).

Constatou-se, no entanto, que em grande medida, a dinâmica de comunicação foi inexistente no FOREMAR. Poucos sabiam da sua existência ao serem questionados. E, desconhecem a capacidade de atuação das instâncias de governança, em nível local, como os Conselhos Municipais, regional, como o FOREMAR, e estadual, como o FOMENTUR. Ilustra-se isso no quadro a seguir, com trechos das entrevistas de alguns representantes (poder público, sociedade civil e iniciativa privada).

Quadro 9 - Sistematização da percepção dos agentes sobre a Instância de Governança (Fóruns e Conselhos)

| Entrevistado | Percepção sobre as Instâncias de Governança (Fóruns e Conselhos) |
|--------------|--|
| | “O Fórum funciona como um elo catalizador entre todos os agentes que trabalham e que podem contribuir para o turismo como uma atividade econômica no Estado do Pará [...]. O Fórum tem os seus participantes oficiais mas, ele é um fórum aberto, qualquer entidade pode participar, |

⁵⁹ Entrevistado 4- Representante da AMAM, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a primeira pergunta: Tem conhecimento de Políticas de turismo que estão/serão direcionadas para os municípios do Marajó? Como você toma conhecimento de ações públicas de turismo direcionadas para o Polo?

⁶⁰ Entrevistado 4- Representante da AMAM, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a terceira pergunta: Têm conhecimento de Fóruns e Conselhos de Turismo no Polo Marajó/município de Soure/Salaterra? Qual a sua compressão sobre essas instâncias de governança?

| | |
|---|--|
| Secretário de Estado de Turismo | <p>pode se auto convidar ou pode ser convidada por um representante do Fórum a ser fazer presente. Então isso tá aberto. <u>Agora o meu entendimento é que nós precisamos ainda saber como usar melhor o Fórum</u>, então essa posição que eu tô dizendo aqui eu disse quantas vezes no Fórum? Nós precisamos saber utilizar esse espaço e o saber utilizar, não é só a gestão pública que tem que dizer como é, no caso eu provoço pra vê se os setores se mobilizam [...] Então, veja bem, eu acho o instrumento super importante. A nota que eu o daria, na sua importância seria 10, na sua importância, agora no seu resultado 6. <u>Pela fragilidade de compreensão do processo do turismo como uma atividade econômica [...]. A medida que os diversos atores estão mais planejados para participar dos processos, eles procuram e nós os procuramos. Esse é um processo que ocorre com certa naturalidade. Uns são mais atuante e outros menos e isso vai depender de quem está conduzindo todo o processo”.</u></p> |
| Secretário Municipal de Turismo de Soure | <p>“Ele (FOREMAR) caminhou no interesse muito voltada dos municípios Soure e Salvaterra. Porque ele estava só ali. <u>O fórum não tem recursos que te dê subsídios para te levar a outro município do outro lado do Marajó.</u> [...] Como ele ia deixar tudo isso para atuar no fórum em outra região, sendo que nem recursos tinham, que é uma das críticas que aproveito o adentro que o Ministério deveria fazer. Qual a estrutura eu dou para esses fóruns para desenvolver melhor as suas regiões? Nenhuma[...] (Essa estrutura que você se refere e estrutura econômica, financeira propriamente dita? É a financeira, porque eu estou em Belém, estou em Soure, como é que eu vou daqui para Breves, Anajás, Gurupá, eu vou ter que arca do meu próprio recurso? Ou a minha instituição vai ter que arca? Se é uma ação que vai ajudar o Ministério a desenvolver Políticas Públicas para minha região [...] (E, falando em conselho, como o conselho municipal não existe lá em Soure, como a Secretaria Municipal de Turismo consegue dialogar com esses FÓRUNS, no caso o FOREMAR?) Não consegue, na minha opinião não consegue, porque vou ser muito sincero, como turismólogo, <u>eu não vejo ainda no meu estado esse dialogo efetivo, ainda está muito solto, muito embaralhado, eu não estou conseguindo organizar pelo menos o mínimo, para que o estado funcione de forma articulado regionalmente, eu tenho que ver cada município</u>, aquilo que falei antes, eu preciso focar, eu preciso saber que os principais municípios turísticos a exemplo do Marajó, e Soure, Salvaterra e vamos dizer Ponta de Pedras e cachoeira um exemplo. Então, eu vou focar para que todos os quatros municipais tenham todos os itens da instância de governança que o Ministério solicita. <u>Então, como é que eu vou dizer que a minha região ela está articulada se pelo menos os principais municípios que são reconhecidos pelo Ministério não estão organizados?</u> [...]”.</p> |
| Turismólogo, servidor da Secretaria municipal de turismo de Soure | <p>“Ninguém faz turismo sozinho, que todo mundo precisa de todo mundo. E, Fórum de Turismo, <u>quando se juntam, as pessoas elas obrigatoriamente serão mais fortes.</u> Se eu tenho um conjunto prático, que eu não consigo beneficia uma parte...não adianta eu trabalhar hoje só meio de hospedagem [...] se eu tiver um transporte ruim, se eu tiver atrativos turísticos ruins, se eu tiver prestadores de serviços ruins, os hotéis vão ficar ociosos e o inverso também [...] e turismo é cadeia. Só que tem discussões dentro dessas instâncias que o pessoal não veem dessa maneira. Mas eu ainda vejo uma deficiência nessa função, hoje não mais tanto como era antigamente. Hoje as pessoas lá (Soure), já começaram a trabalhar em benefício um do outro. Agentes foram trocados e a maioria dos agentes que entraram eles tem uma mente fresca” [...]</p> |
| Secretário Municipal de Salvaterra. | <p>“Eu crio expectativas com essa nova gestão do FOREMAR, que a gente possa conseguir alcançar <u>com esse objetivo de ter um viés participativo</u>, mas assim <u>enquanto o representante do FOREMAR ele sempre teve uma participação assídua, porém nunca teve um respaldo, um suporte dos seguimentos que poderiam dar sustentabilidade nas discussões e nas cobranças deles junto ao FOMENTUR pra benefícios região Marajó</u>, então quer dizer, ali ele uma voz solitária, falando em nome do coletivo, falando em beneficio do coletivo.[...] ele mantinha as informações para o município, para AMAM, mas ele não tinha contra partida, <u>se muita coisa não aconteceu através do FÓRUM, foi porque não teve uma participação ativa dos integrantes e dos representantes que pudessem da sustentabilidade pra dar direção ao fórum.</u> (Mas as discussões estabelecidas no fórum eles foram repassadas para os municípios?) Foram, posso falar em Salvaterra que sim. (Como elas eram repassadas pra vocês?) Mediante a formação de e-mail, era repassada até a ata de discussão e tudo mais, mediante isso a gente se manifestava em fazer alguns adentro e dizer o que nós estávamos pensando a respeito daquela discussão, enfim nos levantávamos o nosso posicionamento”.</p> |
| Presidente do FOREMAR | <p>Se o representante de qualquer um desses Polos não mostrar interesse em dizer “olha lá no Marajó ou lá em Santarém ou lá em Salinas a coisa é bonita, dá para mostrar”, se esses representantes não forem ativos a coisa passa em branco. Se você for ver na verdade outros municípios estão nessa “não falam”. É aquela história o surdo não sabe o que o mudo quer, então tem que falar, né? Eu acredito que hoje, porque veja bem, a atividade econômica do Marajó,</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>especificamente em Soure, era pecuária e pesca, hoje eu acredito que o turismo seja a terceira atividade econômica, se já não for a segunda. Porque a coisa tá tomando uma proporção tal e praticamente o turismo tá se desenvolvendo efetivamente aqui no Marajó. Hoje nós temos uma Associação de Turismo do Marajó que já pugna pelos nossos interesses. Essa <u>Associação está perfeitamente substituindo o Conselho</u>, embora o Conselho esteja se reorganizando também. Então são esses interesses que a gente tem que ter enquanto representante de determinada entidade no caso o FOMENTUR, né? tem que ter interesses. <u>São dois fatores que no caso são: a importância turística e do interesse de que representa essa instância</u> (Quais as dificuldades de interlocução do FOREMAR e FOMENTUR?) Olha dificuldade a gente não tem tido muito, porque sempre que se precisa de alguma coisa da Secretaria de Turismo a gente tem um...nem sempre a gente consegue porque eu acho que todos nós em qualquer circunstância você tem as limitações. Então dentro da Secretaria de Turismo do Estado o que foi possível dentro da limitação desta Secretaria, nós temos chegado e colocado os problemas que a medida do possível eles vão resolvendo (O Fórum/ Conselho tem sido atuante na elaboração e implementação de Políticas direcionadas para o Polo do Marajó? Qual a sua avaliação da atuação do Fórum/Conselho?) Olha isso tá muito relacionado ao PRODETUR. É o tipo da coisa que não depende da Secretaria, porque se dependesse da Secretaria já tinha resolvido já. Na elaboração do PDITS nós tivemos uma participação muito ativa na elaboração desse Programa, nós enquanto FOREMAR [...]" (Qual a sua avaliação sobre a atuação do FOREMAR?) olha, a pesar de tudo O FOREMAR disse para o que veio. Pelo menos tentou resolver algumas situações. Umas foram resolvidas como no caso do transporte outras não foram resolvidas como exatamente o PRODETUR. <u>Mas o certo é que se fez presente, na pior das hipóteses o FOREMAR se fez presente junto ao FOMENTUR. Talvez nem sei se toda a comunidade sabe da atuação do FOREMAR, mas a verdade é que tentou fazer alguma coisa"</u></p> |
| Presidente da Associação de Turismo no Marajó (ATM) | <p>"O conselho até onde eu sei é uma entidade consultiva, então na prática não adianta nada, um processo que exige mobilização extra conselho pra que funcione, sem essa mobilização fica tudo no papel. A gente percebe que as pessoas participam, na hora de fazer, vai fazer o que a administração pública quer fazer, então por isso que eu falo, necessita de uma ação, um fórum, pra que aquilo ali possa sair do papel".</p> |
| Presidente da Associação de Mulheres e Moradores da Vila do pesqueiro em Soure (ASMUPESQ) | <p>"Sim, a gente participa do Conselho de turismo de Soure, do município. (A srª esteve presente em alguma reunião do Conselho?) Sim. Eu sou conselheira (Como a srª percebe a sua participação pra essa discussões de turismo?) <u>É muito importante né? pra a gente ter o turismo de base comunitária aqui na comunidade.</u> Nós estamos reativando ele também, que estava parado, né? por um tempo aí, por falta de administração. Aí pra a gente, tanto deu certo que a gente tá querendo que aconteça novamente [...].</p> |
| Presidente da AERAJ | <p>"Difícil, quando tem eles convidam a gente e a gente vai e participa, desde que não sai daqui, porque a gente não tem como sair daqui por conta própria a não ser que eles facilitem pra gente (Em algum momento eles ajudara?) Não, pra fórum, pra essas coisas não. (A senhora já ouviu falar do FOREMAR e no FOMENTUR?) <u>Não, nunca. (E de conselhos de turismo?) Aqui por exemplo, a Sílvia representante do conselho de educação. De turismo não tem".</u></p> |
| Presidente da AMAM | <p>"A AMAM teve assento no Fórum até antes do Fórum regional. Nós já fizemos parte de tudo que é Conselho, Fórum, tudo ao que foi ligado à questão do turismo. Hoje quem tem assento são as instâncias de governança e não a associação dos municípios, na verdade, nós fazíamos parte através da FAMEP, porque quem tinha assento era a FAMEP, não sei como está agora, mas era a FAMEP que tinha assento então sempre que a FAMEP tem assento um Fórum ou Conselho delibera algum associação dos municípios pra compor. (O FOMENTUR atende aos anseios do Pólo Marajó?) Eu acho que não, eu acho que o FOMENTUR, ele não...eu acho que falta mais de nós entendeu? Ir pra dentro do Fórum e brigar, porque tu sabe né? que Fórum e Conselho é luta diária. É tu ir lá, pautar alguma coisa e brigar mesmo pra que aquilo seja contemplado, pra que seja pra região. Até então o FOREMAR, como ele era um Fórum que discutia mais o interesse de dois municípios então, ele brigava por aqueles dois. Hoje a gente tem um contexto, entendeu?"</p> |
| Empresários de hotéis e pousadas de Salvaterra | <p>"olha a gente já participou de uns aqui, mas só que assim, eles não tem uma frequência ativa, assim, no município, né? eles vem, fazem aquelas coisa e vão embora, mas não é sustentável (A srª quando fala eles se refere a quem) as pessoas que fazem o turismo no município, né?" (Informação verbal Hotel 1)</p> <p>"Eu tenho Conhecimento (Já participou de alguma reunião de Fórum ou Conselho?) não. Eu sei apenas que esses órgãos existem. Eu tenho uma frustração muito grande com esses órgão,</p> |

| | |
|--|---|
| | sabe? Que tem assim, muita conversa e pouco resultado, eu sou um pouco descrente desses órgãos” (Informação verbal Hotel 2) |
|--|---|

Fonte: Farias (2018).

Considera-se que os resultados da dinâmica de descentralização das políticas de turismo estão diretamente relacionados à influência de participação dos agentes envolvidos com a atividade. Assim, poucos resultados são percebidos quando o envolvimento e a comunicação estão comprometidos. Por certo, a não participação dos agentes inviabiliza os objetivos de descentralização, pois não há como descentralizar as ações e políticas se não há quem participe. Por maior empenho que um representante possa ter, para a realização dos objetivos dos Fóruns ou Conselhos, as demandas dos municípios e dos seus cidadãos só poderão ser compreendidas e levadas para as agendas de políticas públicas se antes de tudo houver comunicação/conhecimento.

Compreende-se que a relação/interação entre os agentes em uma determinada rede é essencial para entendê-la enquanto um processo social, isto é, “as relações que se estabelecem dentro de uma unidade são fundamentais para a compreensão das redes sociais” (WASSERMAN; FAUST, 1994, tradução nossa). Portanto, não se pode compreender as Redes de Políticas Públicas sem, contudo, entender o processo de relação estabelecida entre os agentes do turismo e, isto é, principalmente, por meio da utilização da comunicação. Tais apreensões são ainda mais compreendidas quando o fortalecimento de comunicações locais são destacadas nas políticas públicas, porém, ainda com dimensões geográficas menores que as instâncias regionais, os Conselhos municipais ainda são compreendidos pelos gestores como um mecanismo de desenvolvimento da atividade turística local. No Caso do Arquipélago do Marajó, mesmo sendo municípios prioritários da Política Estadual, Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras, ainda não conseguiram implementar/criar essa importante concepção de participação, salvo Soure, como será visto na próxima subseção, que, com dificuldades criou o Conselho, mas pouco foi implementado de forma prática.

7.2 Conselho Municipal de Turismo de Soure

O Conselho Municipal de Turismo de Soure foi instituído para a descentralização do turismo e sua criação se efetivou com a publicação nº 2.935 de 21 de março de 2001. Entre os anos de 2001 a 2004, foram realizadas várias ações nos municípios de Soure, tais quais:

[...] foram implementadas as seguintes ações: Programa Nacional de Roteiros Integrados do Brasil, pelo MTUR; Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, pela EMBRATUR e Comitê Estadual do PNMT; Programa de Sinalização Turística, da PARATUR; a localidade fora reconhecida como “Município com Potencial Turístico” pela EMBRATUR e Comitê Estadual do PNMT; condecorado com o “Selo de Prata” da EMBRATUR e Comitê Estadual do PNMT; obteve o Levantamento da Oferta Turística pela Prefeitura Municipal, AMAM e PARATUR; inserido no Programa de Ecoturismo da Amazônia Legal, do PROECOTUR; inserido no Programa de Turismo Rural, pela PARATUR e SEBRAE; inserido no Programa Raízes e no Conselho Municipal de Turismo (BRASIL, 2011, p. 257).

Ao longo de sua criação e com as mudanças ocorridas no cenário político municipal, como a mudança de gestores municipais, o Conselho teve pouca atuação, as quais foram intercaladas por momentos de sua ativação e desativação. Conforme um dos servidores, que também é bacharel em turismo e tem atuado na Secretaria Municipal de Turismo de Soure há treze anos, as mudanças que ocorrem no Conselho Municipal de Turismo estão muito afinadas às mudanças de gestão municipal.

Começa uma nova gestão e a discussão para o fomento dele passa pela fortificação das instâncias, e a instância local mais forte é o Conselho. Não é que se queira trabalhar com o Conselho. Hoje é uma necessidade. Hoje para você entrar nas Políticas Nacionais tem que ter um Conselho Municipal ou um órgão parecido que geri o turismo, né? Uma vez é o Fórum, outro é o Conselho, as vezes é Grupo de Trabalho, mas tu precisa de uma instância e a instância mais forte é o Conselho Municipal (Informação Verbal)⁶¹.

Como se observa, ao passo que se inicia uma nova gestão, todo o processo de reconhecimento e fortalecimento do Conselho Municipal é reiniciado, o que não deveria ocorrer, visto que o Conselho, assim como o Fórum, é canal de interlocução social, o que pressupõe, necessariamente, a condução pelos agentes da sociedade como um todo; no caso da atividade turística, essa instância deve envolver as relações de parceria entre os setores públicos, os setores privados e a sociedade civil organizada, na qual as possibilidades de comunicação e organização da atividade são incentivadas.

Para Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), os Conselhos Municipais caracterizam-se como canais de participação, que são representados pela sociedade civil, e incidem no processo de gestão de políticas públicas dos diversos setores e áreas, tais quais: educação, saúde, assistência social, meio ambiente, política urbana. Portanto, são considerados a maior expressão de governança democrática no âmbito local.

⁶¹ Entrevistado 6- Representante da SETUR-Soure, informação concedida em novembro de 2017. Trecho da resposta referente a sexta pergunta: Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?

Observa-se porém, que muitos fatores interferem para o alcance dos objetivos do Conselho, a exemplo da ausência de capacidade técnica dos cidadãos nos Conselhos, no que se refere aos instrumentos de política pública; a apatia política de muitos cidadãos, que os faz não querer participar desses processos em decorrência do descrédito nos políticos; a presença de organizações de setores com alto grau de renda e conhecimento, dentre tantos outros fatores que inviabilizam a percepção da importância dessa instância como um instrumento de interlocução da sociedade civil com o governo local.

Alguns desses fatores são cruciais para a transferência da essência da participação, seja para os técnicos do governo, isto quando os conselhos não são vistos como apêndices familiares ou de trocas de favores dos governantes para garantir a centralização de poder e o repasse de verbas, ou para os membros de segmentos sociais que detêm maior renda e maior escolaridade (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Observa-se que, foram realizadas diversas tentativas de reorganização do Conselho Municipal de Turismo de Soure, para que pudesse ter representação da sociedade. Dentre esses momentos, três obtiveram maiores resultados, mas logo foram desestabilizados em função da própria desorganização da instituição que o representou, assim como por questões políticas locais, como se evidencia o trecho da entrevista a seguir.

Ele tá parado efetivamente desde 2010 (**então, o Conselho chegou a funcionar no período de 2001 a 2010?**) com duas discussões diferentes. Em 2009 nós discutimos o Conselho que, foi uma nova gestão, foi a gestão do PT. Então nós conseguimos o que a gente falou de...não foi de reformulação que nós demos o nome...foi na verdade bem diferente desse modelo que nós adotamos agora. Esse modelo, por entender que a forma que nós utilizamos lá atrás ela não funcionou a ideia foi fazer alguma coisa diferente. Eu falo de Secretaria de Turismo. A Secretaria de Turismo tem que ser apenas mais um membro do conjunto todo que é o Conselho. O Conselho é formado por instituições governamentais e não governamentais, só que todas as vezes que reformatamos o Conselho a presidencial sempre ficou com a Secretaria de Turismo. E a Secretaria de Turismo, por si só, ela não se fiscaliza, entendestes? Então eu percebia que era nós cobrando de nós mesmos. Como é que tu vai te cobrar? Então, em 2009, nós discutimos e quem ficou na presidência foi a UFPA e na vice presidência a ASCON, Associação Comercial, funcionou. Tava funcionando bonitinho. E tem mais uma problemática disso tudo quando nós fomos empossar os membros para o Conselho, nós não “empossamos a Kassia”, nós empossamos a instituição. Lógico que é a instituição que indica uma pessoa, né? para representar ela e, é essa pessoa que vai para as reuniões todo o tempo pra efetivamente ficar por dentro dos assuntos. Então, nós tivemos um problema, uma disputa interna dentro da UFPA que, afastou a pessoa que representava a UFPA que, era presidente do Conselho. Então nós tivemos não a troca mas, uma quebra de presidência. Quando tem esses tipos de problemas, as pessoas vão no embalo e vão se afastando. A presidência passou para a vice presidência que, era a dona de um hotel, a qual tinha problemas com a gestão. Então foi uma série de problemas pessoais que, fizeram com que as discussões não fossem pra frente. [...] aí em 2013 nós discutimos só que nós não efetuamos nenhuma reunião porque era muito próximo a alguma coisa relacionado a política. Ninguém queria mexer no Conselho porque estavam com medo da lei de responsabilidade, por causa do fundo. Porque na lei o município deveria repassar X por cento do FPM pra compor o fundo, só que essas leis estavam todas

defasadas [...] têm muitas coisas alí que não vingam (Informação Verbal,⁶² grifo do autor).

Os principais momentos destacados pelo entrevistado aconteceram quando houve a criação do Conselho e na rediscussão do modelo do Conselho em 2009 e o mais recente, em 2017. No primeiro momento destacado, as discussões culminaram na elaboração e aprovação do Planejamento Estratégico, prioridade do governo municipal na época. Porém, este Planejamento não concluiu o ciclo necessário para a sua efetivação, isto é, foi elaborado e aprovado, mas, no entanto, não houve o acompanhamento, tampouco a sua avaliação.

E, continua:

Acredito que a única coisa positiva tenha sido o início, é uma coisa positiva, porque se tu for fazer uma análise do geral, hoje a discussão do Conselho no Estado ela começa a vingar mais. E, lá pra nossa região eu lembro que eu ajudei Portel a fazer lá. E, hoje é obrigação. Hoje para você participar da Regionalização, do mapa, você precisa ter o Conselho. E para passar daquelas categorias de Regionalização, mais ponto ganha. Se você tem o Conselho municipal a classificação vai subido. E a classificação não é só mudança de letra é mudança de oportunidade que pode ir atrás de recursos, atrás de emendas e uma série de situações (Informação Verbal⁶³).

Como aponta o entrevistado, a grande dificuldade percebida ao longo da criação do Conselho é o protagonismo da Secretaria de Turismo nessas ações, pois esse órgão “[...] vai ter as obrigações e ela tem que fazer. Só que, esse tem que fazer era o que emperrava a gente como presidência. A gente não se cobrava, “se eu não fizer não tem problema”, entendestes? Então as coisas foram sendo jogadas, aí o Conselho parou” (Informação Verbal). Em todo o seu processo de criação e reestruturação do Conselho, somente em um momento que a sua representação foi dividida entre duas instituições da sociedade civil e que não significou, porém, ter alcançado o êxito, pois problemas internos a essas instituições inviabilizaram as suas ações.

Ainda que a Secretaria de Turismo seja um importante mobilizador do Conselho, a representação dessa instância deve ser pautada na diversidade das instituições, para que seja afeiçãoada, de fato, à base da governança democrática. E isso requer o engajamento da sociedade civil, tanto no que se refere à presença física dos seus representantes nas reuniões como, de fato, da sua participação, a qual possibilita que as pautas sejam dirigidas para questões fundamentais do turismo, bem como para o interesse da sociedade como um todo. A questão chave é saber

⁶² Entrevistado 6- Representante da SETUR-Soure, informação concedida em novembro de 2017. Trecho da resposta referente a sexta pergunta Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?

⁶³ Entrevistado 6- Representante da SETUR-Soure, informação concedida em novembro de 2017. Trecho da resposta referente a sexta pergunta: Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?

como direcionar os aspectos individuais e coletivos em uma única estrutura, isto é, que reforce a ideia de que não é somente a introdução de tecnologias que assegurem uma sociedade em rede, mas, principalmente, na interlocução e relação estabelecidas entre todos os agentes que formam essa rede.

Como visto na seção anterior, o FOREMAR teve uma importante atuação nas discussões do FOMENTUR, porém muitas demandas dos municípios do Polo Marajó não foram conhecidas/contempladas nas discussões do Fórum, sendo muito ressaltada a precarização do transporte público e os de interesses pessoais de empresários locais (que representavam outras entidades no FOMENTUR), do que outras questões tão importantes quanto, como destacou o então Secretário de Turismo do Estado:

Em relação ao turismo a grade problemática era o transporte. Sempre foi “o gargalo” a expressão era “o gargalo”. Só que a gente se preocupou tanto com a questão do transporte e deixamos de fazer aquilo que era básico. Qualificar os agentes, priorizar cursos, treinamentos, oportunizar em termos de negócio mesmo, combater esse preço exorbitante que a gente pratica lá, uma série de situações. Hoje a discussão ela não tem tanto esse peso “transporte” (Informação Verbal⁶⁴).

A tentativa mais recente de reorganizar o Conselho de turismo em Soure, ocorreu no primeiro ano de gestão do prefeito eleito em 2016, sendo realizada em quatro momentos de 2017 nos meses de março, maio, junho e agosto. Propôs-se a realização de uma agenda fixa para a reativação do Conselho e a criação do Fundo Municipal de Turismo; até que, inesperadamente, houve a retirada do então Secretário de Turismo logo após a última reunião. Objetivava-se, com a reativação do Conselho: 1) a discussão da 1ª Conferência Municipal de Turismo e 2) a criação do Plano Municipal de Turismo do município, com a participação de todos que estavam presentes no Conselho.

No primeiro momento, foram convidados para a reunião diferentes agentes do turismo que tivessem atuação de forma direta e indireta com a atividade turística no município de Soure, entre os quais 39% eram agentes que representavam o poder público municipal, 36% representantes da sociedade civil organizada e 21% representantes das iniciativas privadas e 4% da organização não governamental, como ilustra a figura a seguir:

⁶⁴ Entrevistado 6- Representante da SETUR-Soure, informação concedida em novembro de 2017. Trecho da resposta referente a sexta pergunta: Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?

Figura 13 - Entidades convidadas a participar da reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure

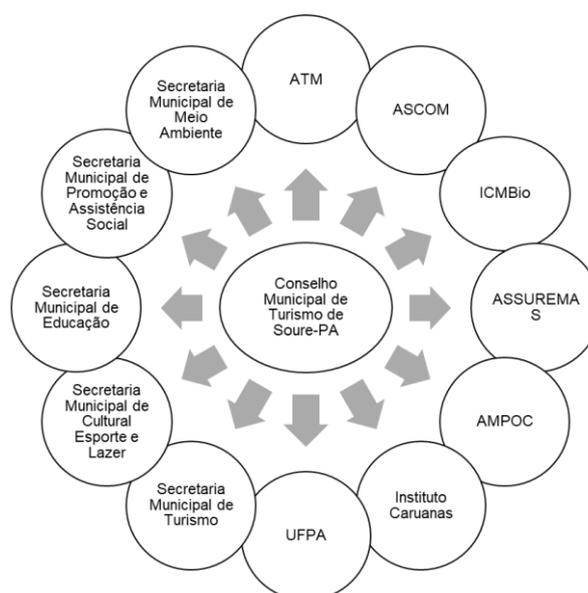


Fonte: Farias (2017), a partir dos Registros das reuniões da SETUR-Soure.

Na última reunião, houve a seleção de treze instituições para a composição do Conselho, escolhidas com base na frequência de participação dos seus representantes nas reuniões realizadas, como também na importância das instituições para o fomento do turismo no município de Soure.

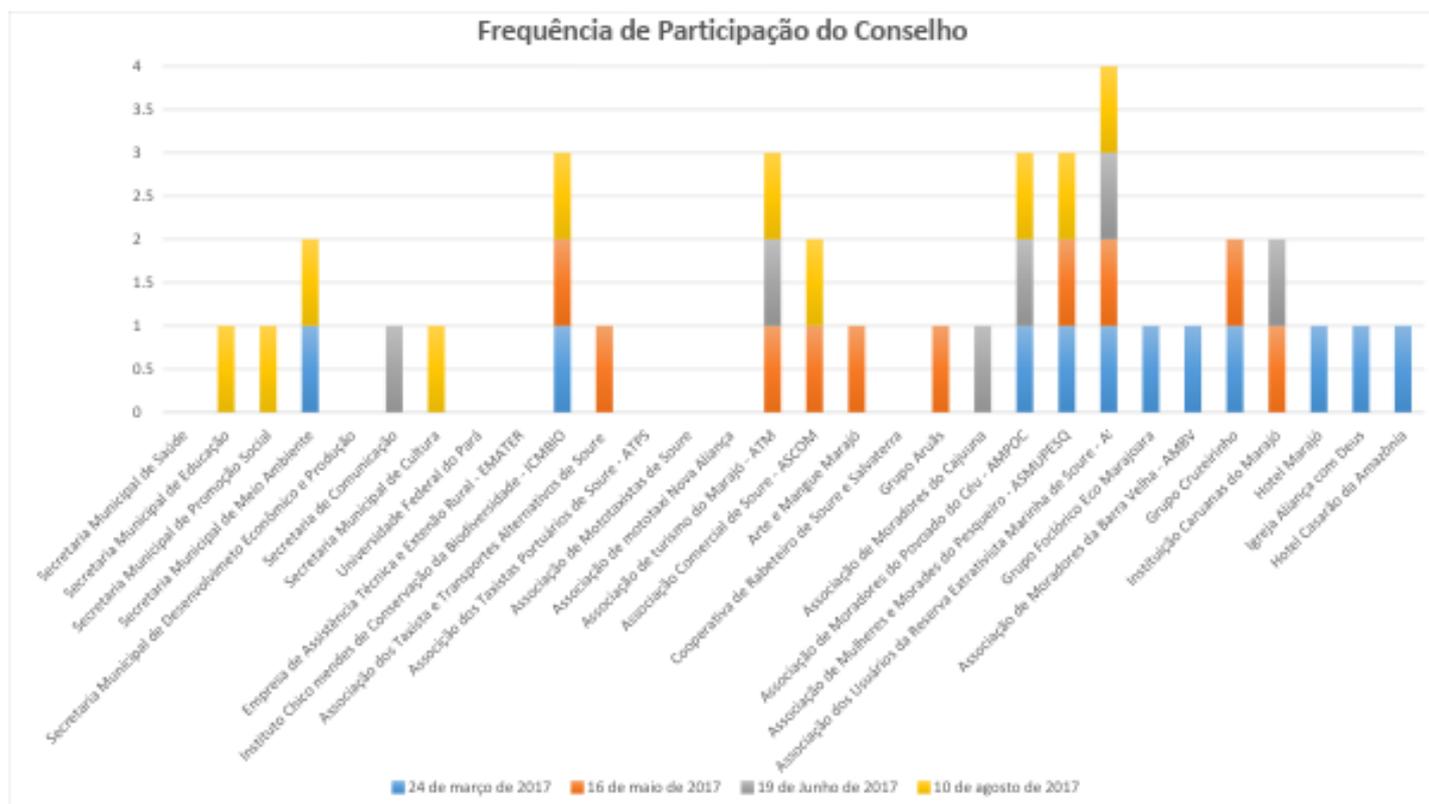
Do total de 32 instituições representativas da esfera governamental e sociedade civil, das quais contam com as associações de classe, organizações não governamentais e associações empresariais, somente dez dos seus representantes participaram em mais de duas reuniões e duas instituições participaram de todas as quatro reuniões realizadas, que foram a própria Secretaria de Turismo, que propôs as reuniões e a ASSUREMAS.

Figura 14 - Instituições escolhidas para compor ao Conselho Municipal de Turismo em 2017



Fonte: Elaborado por Farias (2017), a partir do documento de nomeação dos novos membros do Conselho Municipal de Turismo de Soure.

Tabela 7 - Frequência de Participação nas reuniões de Reativação do Conselho em 2017



Fonte: Elaborado por Farias (2017), a partir dos Registros de Reuniões da Reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure.

Como se pode analisar na tabela 7, houve uma significativa participação das Associações que representam as Comunidades do Céu (Associação dos Moradores do Povoado do Céu-AMPOC), Comunidades do Pesqueiro (Associação das Mulheres e Moradores do Pesqueiro - ASMUPESQ) e Comunidades do Caju-Una (Associação dos Moradores do Caju-Una), as quais por serem comunidades que estão inseridas na área da Reserva Extrativista Marinha de Soure, também são representadas pela ASSUREMAS.

Esse fato denota a importante atuação e interesse dessas representações da sociedade civil para a ampliação dos debates sobre o desenvolvimento da atividade de turismo no município de Soure. Pode-se inferir até que, a participação dessas representações foi ainda maior do que dos setores econômicos que envolvem a atividade turística. Ressalta-se que, a análise não faz referência somente ao quantitativo das frequências, mas também à participação nos debates das reuniões. Assim, não se trata de uma participação apenas representativa, mas de uma participação democrática, na qual as opiniões e questionamentos têm notoriedade nesse processo.

Entende-se, nesta pesquisa, que a participação e as instâncias de governança locais são condições *sine qua non* das Redes de Políticas Públicas de Turismo no local, levando em consideração, principalmente, a sua influência para a criação dos instrumentos das Políticas Públicas de Turismo, como o planejamento, a organização e todos os processos legais que são decisivos para a sociedade e para o desenvolvimento dessa atividade.

Os agentes inseridos em uma rede conectam-se, por exemplo, a partir das informações trocadas ou do estabelecimento de confiança uns com os outros. Alguns agentes conseguem estabelecer mais conexões e outros menos, as quais podem ser identificadas no grau de centralidade (*centrality degree*) que um agente tem em relação ao outro. Isto é, quanto maior o vínculo estabelecido, maior é a importância e até a influência que o agente tem para o funcionamento da rede (WASSERMAN; FAUST, 1994).

Para a sua mensuração, existem dois tipos de *centrality degree*: a centralidade de saída (*outdegree*), na qual se faz referência, por exemplo, à importância que uma instituição direciona para a outra dentro da rede; e a centralidade de entrada (*indegree*) que, seguindo o exemplo, é a importância que uma instituição recebe, isto é, como ela é reconhecida pelas outras instituições.

Com o reconhecimento dos agentes inseridos no processo de reativação do Conselho, pôde-se evidenciar o nível de relação estabelecida entre os agentes, a partir da aplicação de um questionário. Os questionários utilizam as escalas de 0 a 4 para identificar as relações/ações realizadas (ou não) entre os agentes/instituições participantes do Conselho Municipal de Turismo de Soure. Para cruzamento das respostas, utilizou-se o *software Netdraw*, que compõe os *softwares ucinet 6 (Software for Social Network Analysis)*, o qual permitiu identificar a Centralidade dos agentes em relação ao turismo no município de Soure.

Considera-se que, mesmo que não tenha sido reativado o Conselho de Turismo em Soure no ano de 2017, observa-se que houve uma interação entre as instituições representadas no Conselho, seja no que se refere à troca de informações e de conhecimentos ou, até mesmo, em ações específicas que foram realizadas no decorrer do ano. Essa compreensão pôde ser ratificada com a análise das informações obtidas a partir do questionário aplicado com os agentes e sua apuração na tabela a seguir:

Tabela 8 - Centrality Degree dos agentes inseridos Conselho Municipal de Turismo

| | <i>Outdegree*</i> | <i>Indegree**</i> | <i>Noutdegree***</i> | <i>nIndegree****</i> |
|-------------|-------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| SETUR Soure | 19.000 | 23.000 | 43% | 52% |
| SEMED | 14.000 | 22.000 | 32% | 50% |
| SMPAS | 32.000 | 20.000 | 73% | 46% |
| SMMA | 21.000 | 17.000 | 48% | 39% |
| SMCEL | 30.000 | 19.000 | 68% | 43% |
| ICMBIO | 19.000 | 24.000 | 43% | 55% |
| ATM | 11.000 | 9.000 | 25% | 21% |
| ASCOM | 19.000 | 13.000 | 43% | 30% |
| AMPOC | 15.000 | 23.000 | 34% | 52% |
| ASSUREMAS | 12.000 | 18.000 | 27% | 41% |
| CARUANAS | 16.000 | 22.000 | 36% | 50% |
| UFPA/SOURE | 26.000 | 24.000 | 59% | 55% |

**Outdegree*: número de setas de saída para o agente/instituição;

***Indegree*: número de setas de entrada para o agente/instituição;

****Noutdegree*: valor em porcentagem das setas de saída;

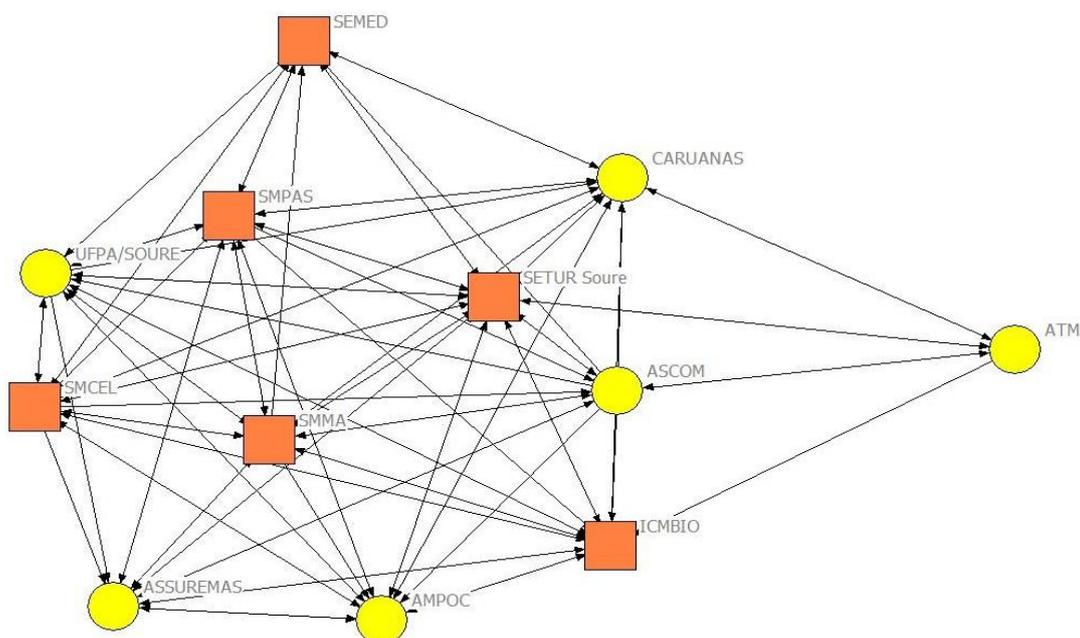
*****nIndegree*: valor em porcentagem das setas de entrada.

Fonte: Farias (2017).

Observa-se na tabela que algumas instituições conseguem ter mais envolvimento e troca de informações que outras, seja por experiências já realizadas nos últimos quatro anos ou até laços criados em momentos mais recentes. Isso pode ser visualizados nos dados da centralidade de saída (*Outdegree*) e centralidade de entrada (*Indeg*) e seus respectivos dados descritos em porcentagem (*noutdegree* e *nIndegree*) apresentado na tabela anterior.

O grau de centralidade de saída (*Outdegree*), faz referência ao entendimento que um agente/instituição tem sobre outros agentes/instituições envolvidos na rede (nesse caso, o Conselho Municipal de Turismo de Soure), enquanto que a centralidade de entrada (*Indegree*) é o oposto, referindo-se ao quanto um agente/instituição é considerado importante por outros, principalmente, pela relações estabelecidas mutualmente. A relação entre os agentes/instituições pode ser melhor visualizada com o número de setas/vértices que saem de uma agente/instituição para outro e vice-versa, como demonstra a figura a seguir (Figura 15):

Figura 15 - Rede de Turismo do Conselho Municipal de Turismo



Fonte: Farias (2017).

Nesse aspecto, duas instituições obtiveram grau de centralidade maior no Conselho, em virtude ao número de setas/vértices de entrada (*Indegree*), a conhecer: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a UFPA, ambas com 55% de avaliações (Tabela 8).

Como já ressaltado nas seções anteriores, o ICMBio tem uma grande atuação em uma parte do município de Soure, notadamente na RESEX Marinha de Soure, a qual é composta por três comunidades (Céu, Pesqueiro e Caju-Una), criada em 2001. Desde a criação da reserva, o ICMBio tem atuado junto à comunidade com ações e projetos direcionados para a conservação dos recursos naturais; dentre eles, a atividade de turismo sustentável, que tem sido inserida para o alcance dos seus objetivos. Quanto à participação de uma instituição pública de ensino, nota-se que esta tem sido atuante no município, no que se refere as ações e projetos de extensão realizados no Marajó.

A AMPOC e a Secretaria Municipal de Turismo também foram apontadas por outros agentes/instituições como uma instituição central no Conselho, ambas com 52% de *indegree*. A atuação da AMPOC tem se mobilizado, juntamente com a ASMUPESQ (ainda que com poucos resultados práticos) com ações voltadas para o Desenvolvimento do Turismo na Comunidade, foi atuante nas reuniões realizadas no decorrer dos anos no que se refere à atividade.

Enquanto que a SETUR de Soure é o órgão público que tem sido responsável pela mobilização dos agentes para a maior comunicação e envolvimento destes na instância de governança de turismo no local. Entretanto, há que se destacar as suas poucas ações para a ampliação desse processo, visto que não consegue efetivar muitas questões que são debatidas no seu interior.

O instituto Caruanas e a Secretaria Municipal de Educação também tiveram um reconhecimento significativo dos outros agentes/instituições inseridos no Conselho Municipal de Turismo de Soure, ambos com 50% de *Indegree*. Cabe destacar que estas instituições conseguem estabelecer uma relação com a grande parte da população do município de Soure, tendo em vista que suas ações direcionam-se para a educação, como é o caso da SEMED, e questões sociais, culturais e ambientais como é o caso da Organização não governamental, que é o Instituto Caruanas. Tal como essas instituições, a Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social (SMPAS) também tem grande notoriedade no município em virtude de suas ações realizadas com a população, o que pode justificar 46% (*Indegree*) do seu reconhecimento/relação por outras instituições.

É válido destacar que a ATM obteve uma baixa centralidade na Rede, porém a sua frequência nas reuniões do Conselho foi assídua. Embora a sua criação seja recente, em 2016, a ATM tem sido evidenciada pela SETUR, pela AMAM e outras instituições, como importantes intermediadoras das questões referentes ao Turismo no Marajó.

Ainda na semana passada tivemos reunião com a Associação de Turismo do Marajó, que representa a perspectiva de uma nova etapa. A associação está procurando ser proativa, assumiu, inclusive o espaço que nós oferecemos no terminal hidroviário de Belém, para que possa ser um ponto de referência da Associação e de divulgação do Marajó a nível do terminal, funcionando como um elo estruturante do processo. E eles estão cientes da necessidade de melhorar a qualificação de serviços, para isso temos implementado cada vez mais Pqtur nesses três municípios do Marajó (Informação Verbal⁶⁵).

Em 2017, em parceria com a SETUR-PA, a ATM assumiu um espaço no Porto Hidroviário de Belém para a disponibilização de informações turísticas do Marajó. Segundo informações concedidas em entrevista, a ATM também tem atuado na organização dos serviços prestados, a exemplo das empresas de transportes, hotéis, agência e operadoras de viagens, resguardando o direito do consumidor que quer conhecer o Marajó, como destaca o representante da ATM:

⁶⁵ Entrevistado 1- Secretário de Estado de Turismo do Pará, informação concedida em janeiro de 2018. Trecho da resposta referente a sétima pergunta: Quais as maiores dificuldades e possibilidades para o Polo Marajó, tendo em vista o processo de descentralização e de reorganização das instâncias de governança?

Porque tudo que se criou agora pensando no Marajó, nunca, apesar de que alguns momentos que sim, nunca foi pensado no turismo. Todas as condições que foram implantadas e pensadas, nunca resguardou o *trade*, nunca resguardou o turista em si, ao ponto de se pensar no cara que vai comprar uma passagem antecipada, de se pensar no momento em que se cancela uma viagem, de se pensar no momento de garantir que um operador tenha a garantia de que aquele meio de transporte, enfim, uma infinidade de coisas que hoje até o momento nunca foram pensadas. Então, isso que estamos falando em criar um vínculo entre os transportadores turísticos e a empresa de turismo. É trazer tecnologia para aquelas empresas que não têm tecnologia, tipo, a gente tá tendo uma influência que não é do nosso negócio, a gente tá tentando reabilitar o sistema de vendas *online* pra empresas de navegação que fazem essas viagens para o Marajó. Então, isso é parte da estratégia. Permitir o acesso do cliente que tá lá em outro lugar embarque com a passagem. Saber que vai pro Marajó com a passagem dele, não vai chegar aqui e ter o risco de não ter a passagem, isso é parte da estratégia também. São ações que visam estruturar o destino, resolver problemas que a gente tem e que se a gente não fizer, ninguém vai fazer. A gente tentou fazer de forma isolada também e não resolve o problema, isso é um problema que deve ser resolvido coletivamente (Informação Verbal⁶⁶).

A principal motivação da associação, como se observa no trecho da entrevista, é a organização dos serviços prestados pelas empresas prestadoras de serviços voltados para a atividade turística no Marajó. Poucas empresas estão associadas, e são somente do município de Soure, porém, como ressaltou o representante da ATM, pretende-se criar uma rede de relações com as empresas de turismo de todo o Arquipélago.

Alguns conceitos-chave são empregados na análise das redes sociais, como: ator, laço de relacionamento, díade (Relação entre dois atores), tríade (relação entre três atores), subgrupo, grupo, relação e rede. Os atores estão ligados por laços sociais que, dependendo do tipo e da quantidade de informação estas podem ser bastante extensos. Sob o tipo da informação, esta pode ser analisada a partir das suas escolhas, afiliação, interação, comportamento, popularidade, prestígio, relações formais ou familiares etc.

Porém assevera-se que os laços de relacionamentos instituídos na tentativa de reativação do Conselho, em 2017, ainda são irrisórios, necessitando da ampliação dos debates e da continuação desse instrumento enquanto mecanismo de participação e apropriação social dos debates sobre as Políticas Públicas de Turismo no município de Soure.

Sinaliza-se que, com a mudança política ocorrida com a saída do Secretário de Turismo do município, bem como a própria mudança da pasta de turismo que, no início de 2018, passou a funcionar junto à pasta de Cultura, Esporte e Lazer, ficando denominada como Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Cultura, provocou a retração dos debates e a reativação do Conselho.

⁶⁶ Entrevistado 7- Associação de Turismo do Marajó, informação concedida em dezembro de 2017. Trecho da resposta referente a quinta pergunta: 5) No seu entendimento, como tem sido realizada a participação da organização/associação/comunidade nas políticas de turismo do Polo Marajó/ Municípios de Soure e Salvaterra? Existem resultados? Se não, por quê? Se sim, quais foram os resultados/benefícios desse processo participativo?

Nós ficamos num stand by e, quando eu falo nós eu falo eu sozinho. Mas eu não falo por mim, eu falo pela Secretaria. Então por mim tinha continuado, mas eu não posso continuar se eu não tenho respaldo da gestão, se eu não tenho um secretário, entendestes? Muitos dos membros que foram para as reuniões e que se interessaram pela problemática hoje questionam: “Sim, gente, o Conselho parou? Poxa menos de um ano, é essa a importância que deram para o turismo?”. Por essas pessoas que compunham o Conselho Municipal elas continuam no processo, mas a gente não solidificou o suficiente para que as pessoas comecem a, devidamente, cobrar as ações [...] (Informação Verbal)⁶⁷.

A quebra de expectativa e de confiança são aspectos que devem ser salientados, em função dessa mudança, sobretudo porque alguns fatores culturais e sociais já inviabilizam esse processo, enfraquecendo mais ainda o canal de comunicação dos agentes envolvidos na rede de turismo. Enquanto a importância do Conselho não for, de fato, compreendida pelos gestores municipais, a rede de turismo ficará comprometida. Isso não se refere somente ao fato da possibilidade de ganhos econômicos que um município tem ao construir a instância de governança local, mas fundamentalmente, a compreensão da possibilidade que este instrumento de rede tem para o desenvolvimento, socialmente, justo, participativo e, ambientalmente, sustentável do Turismo.

As Redes se configuram numa nova compreensão da sociedade, as quais se modificam conforme a cultura, poder, política e outros fatores decisivos para a sua construção e manutenção (CASTELLS, 2011). Constitui-se, principalmente, aos moldes da democracia e participação da sociedade, isto é, afina-se a ideia da governança. Por essa natureza, as instâncias de governança locais, regionais e até nacionais de turismo são consideradas as novas Redes que apreende em seus anseios não só as necessidades de crescimento econômico, como e, principalmente, a possibilidade desenvolver a atividade turística a partir do reconhecimento da própria sociedade, das instituições e de suas relações.

⁶⁷ Entrevistado 6- Representante da SETUR-Soure, informação concedida em novembro de 2017. Trecho da resposta referente a sexta pergunta: Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente mudança da sociedade, a reformulação do Estado e a nova dinâmica das empresas frente à evolução tecnológica e social têm sido basilar para revelar novas possibilidades e parâmetros de desenvolvimento. Nessa interface, novas apreensões de políticas públicas e de planejamento são (re) configuradas ao modelo e exigência do mundo globalizado. A sociedade se reorganizou e, com ela, surgiram organizações cada vez mais flexíveis e adaptáveis, enquanto que as estruturas tradicionais, que detinham princípios mais rígidos, cada vez mais deram lugar a essa nova configuração da sociedade em rede.

Sob esse parâmetro, o turismo enquanto atividade econômica também passou por intensas mudanças em sua dinâmica e em seu conceito. Enquanto dinâmica, a atividade passou a direcionar seu foco para diferentes necessidades socioambientais, tornando-se ainda mais complexa aos olhos de quem o faz e quem o planeja. A atividade ensejou novas dinâmicas para se produzir “dentro e fora” dos setores que ela envolve, considerando as novas formas de interação social. Conceitos foram aprimorados sob a ótica de desenvolver o turismo, como a sustentabilidade, a responsabilidade social, a participação e a governança. Uma diversidade de conceitos que coadunavam, necessariamente, com as exigências da sociedade em rede. Essa diversidade de saberes e de ciência deram um novo significado a essa atividade, que já não era/é mais tão percebida sob parâmetros, eminentemente, econômicos.

Atrelado às mudanças locais e mundiais ocorridas, como a concepção de Estado, a condução das políticas públicas, a ampliação de processos participativos em instrumentos governamentais e as mudanças ambientais, o desenvolvimento do Turismo, progressivamente, interpretou essas mudanças na sua condução. As interferências em níveis mundiais trouxeram novos debates para a atividade, os quais contribuíram para a criação de novos segmentos, como também para a elaboração de políticas direcionadas para o turismo sustentável ou o ecoturismo.

Acompanhada pelos discursos ambientais, a Amazônia, logo se tornou o foco dos debates e a atividade turística passou a ser estimulada na região. Porém, poucos objetivos, dos debates sustentáveis, foram, de fato, alcançados, dentre eles a participação da sociedade local nas decisões que culminavam para o desenvolvimento da atividade na região.

Com os processos sociais cada vez mais intensos no Brasil, a participação da sociedade nas políticas públicas e no planejamento tornaram-se condutores da cidadania. A década de 1990 pode ser então, considerada o ápice das novas possibilidades de turismo na Amazônia; com políticas regionais, nacionais e locais que dinamizaram esforços para adequar a região às influências mundiais, a exemplo do PROECOTUR e PNMT. Este último, por exemplo,

destacou-se na tentativa de organização territorial do turismo no Brasil no qual, entre os seus objetivos, preconizava o estímulo dos processos participativos.

A concepção de rede de turismo foi, inicialmente, sinalizada com o estímulo à criação de canais participativos nos municípios e os Conselhos municipais foram estimulados para aumentar a autonomia dos municípios e a participação da sociedade nas decisões políticas. Porém, a cultura política e social de muitos municípios tornou-se o principal entrave de sua realização haja vista que os municípios e seus gestores não estavam preparados para descentralizar as suas decisões, tampouco a sociedade civil para tomar decisões dinâmicas que representasse um conjunto.

Essas concepções retornaram com a instauração de um novo momento político no Brasil. Em 2003, cria-se o MTUR e, logo depois, o PNT e com ele os Programas, os quais retomam a ideia de descentralização política de turismo, iniciada ainda na década de 1990, incorporando em seus objetivos o ordenamento dos arranjos produtivos locais e regionais como estratégia de promover a cooperação e a parceria dos segmentos envolvidos na atividade turística (organizações da sociedade, instâncias de governo, empresário e outros). As instâncias de governança passam a dinamizar essas estratégias de descentralização e de participação, para a ampliação de governança e de governabilidade no Turismo.

No Estado do Pará, criou-se o FOMENTUR, os Fóruns Regionais, de cada Polo turístico, tal qual o FOREMAR e estimulou a criação de redes de governança nos municípios de cada Polo, como o Conselho Municipal de Soure, no Polo Marajó-PA.

Os Fóruns foram criados com o intuito de ampliar o processo de participação social na atividade turística, com possibilidades de se estabelecerem em níveis regionais e interestadual. Mas, cabe ponderar a atuação desses instrumentos participativos, sobretudo quando se referem às políticas públicas de turismo. Pois, quando se trata de Fóruns, em que a atuação de iniciativas privadas é majoritária em relação ao poder público e sociedade civil organizada, obviamente que há a predominância dos interesses da iniciativa privada nas decisões políticas pensadas para o turismo.

Nesse sentido, a análise pôde evidenciar que a participação e/ou a realização de cooperação e parceria não devem se restringir a, somente, esses mecanismos institucionais como Fóruns e Conselhos, ainda que seja reconhecida a sua finalidade em constituir canais descentralizados. Tendo em vista que, a exemplo do Polo Marajó, poucos municípios conseguiram criar canais de descentralização, tal como o Conselho Municipal de Turismo. E, dos três municípios do Arquipélago do Marajó, o Conselho de Turismo foi apenas instituído, não significando, porém, que seus objetivos foram efetivados. Considera-se que muitas

questões ainda inviabilizam a criação e efetivação desses canais de redes. Questões políticas são cruciais para a inviabilização desse processo pois, alguns gestores não querem debater sobre o turismo em seus municípios e muito menos repassar recursos para subsidiar as instâncias, como Fundos Municipais. Além disso, questões culturais e sociais têm significativa importância nesse aspecto pois, o envolvimento dos agentes na Rede de Políticas Públicas de Turismo é incipiente, ou até inexistente, no Marajó, o que imobiliza ações que se direcionem para a ampliação de processos participativo-democráticos.

Mesmo sendo canais horizontais que permitem, teoricamente, maior flexibilidade e participação de diferentes agentes na tomada de decisão, muitas instituições que representam a sociedade civil, como as associações empresariais e comunitárias, limitam-se em participar das instâncias de governança locais e regionais, por entender que existem formalidades para participar. Seja por não terem sido convidados ou porque é constituído por pessoas e entidades que têm uma representação política e econômica superior. Por essa e outras motivações, a descentralização fica limitada aos agentes que detêm maior poder de comunicação e até de influência política.

Pôde-se identificar a existência de muitos agentes/instituições importantes, sob o aspecto do turismo, nos municípios de Soure e Salvaterra. Porém, são agentes/instituições que desenvolvem trabalhos desarticulados e que acabam produzindo resultados isolados para a atividade turística nos municípios. Grande parte das atividades culturais conhecidas em Soure e Salvaterra são desenvolvidas por diferentes instituições como as Associações de Produtores de Artesanatos, Associações de Comunidades que representam bairros/vilas e Associações de Grupos Folclóricos que são exemplos da diversidade de instituições existentes em Soure e Salvaterra. Também existem aquelas instituições que representam a iniciativa privada, tais quais: Associações de Comerciantes e Associações de transporte local.

É curioso notar que as iniciativas que representam a comunidade local têm grande evidência nos municípios, a exemplo da AMPOC, ASMUPESQ e AERAJ. Enquanto que as associações que representam os bares, restaurantes, pousadas e hotéis nos municípios têm pouca atuação, sobretudo no município de Salvaterra, onde a associação dos comerciantes encontra-se desativada, não existindo nenhuma entidade associativa que represente os interesses da iniciativa privada.

Com a redefinição das estratégias de implementação do Programa de Regionalização, em 2016, a criação de instância de governança tornou-se uma das necessidades básicas para a inserção dos municípios no Mapa de Regionalização de Turismo. Tal aspecto logo foi evidenciado nas ações da SETUR do Pará, sobretudo com a realização de reuniões com os

municípios e os Fóruns Regionais para enfatizar a importância de readequação dos gestores municipais no desenvolvimento do Turismo, tendo em vista que a categorização dos municípios no Mapa de Regionalização passou a subsidiar as decisões de políticas públicas no âmbito nacional.

A descentralização e a efetivação da participação dos diferentes agentes no processo decisório do turismo não desconsidera a presença do Estado. Assim como, não há como desconsiderar a importância de cada instituição representativa da sociedade. Portanto, pensar na rede de relações da atividade turística é, inevitavelmente, pensar sobre a importância do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil. Cabendo ao Estado direcionar o seu planejamento no local, como também dar instrumentos legais e infraestrutura para que isso aconteça. Valendo-se dos instrumentos concedidos pelo poder público, as iniciativas privadas fomentam o funcionamento da atividade turística, a partir da prestação dos seus serviços e a sociedade civil, não somente deve receber o visitante, mas, sobretudo, assegura que o turismo seja realizado no local de forma justa e coerente, compreendendo seus anseios e necessidades.

A participação dos agentes nos processos decisórios não se reduz ao envolvimento da rede, mas consegue ter um claro propósito social para a escolha de um turismo mais responsável e justo. O comprometimento entre os agente é, sem dúvida, um fator essencial para a eficácia das redes que configuram o turismo e, implicam na capacidade de governança.

A funcionalidade de cada uma das instituições sociais permite que o planejamento do turismo seja efetivado e a participação das instituições nesse processo pode ser realizada por diversas vias, seja pela ampliação de debates públicos para melhor organizar e planejar a atividade ou a partir da realização de controle como cobrança e responsabilização dos agentes políticos que viabilizam os instrumentos necessários para a sua efetivação. Isto é, a proposta de descentralização política do PRT não se encerra com a criação de instâncias de governança nos estados e municípios brasileiros, mas trouxe consigo uma reorientação para essa atividade, em que os preceitos da descentralização ampliem as possibilidades de canais organizados para melhor comunicação e interação nas tomadas de decisão.

Embora os Fóruns e Conselhos sejam criados em um processo descentralizado, ainda são presididos por seus gestores, como o secretário de turismo, e tais gestores políticos seguem a lógica do que desejam ou não fazer nas políticas públicas.

Outra questão relevante evidenciada na pesquisa é a aparente influência político/partidária que repercute decisivamente no desenvolvimento do turismo no Arquipélago do Marajó. A análise realizada nos recursos financeiros direcionados para o Arquipélago do Marajó constatou que os investimentos do Governo Federal (Ministério do Turismo) foram

direcionados, principalmente, por medidas de emendas parlamentares. Deduz que as influências no campo político foram ainda mais decisivas que o próprio planejamento de turismo do Estado do Pará no Polo Marajó. Isto é, mesmo sendo municípios prioritários das ações governamentais no Polo Marajó, Soure e Salvaterra, *locus* dessa pesquisa, e Pontas de Pedras, receberam investimentos visivelmente inferiores aos outros municípios do Arquipélago. Este fato não desconsidera, porém, a crítica à “priorização” dos municípios nas políticas estaduais, tendo em vista a capacidade e potencialidade turística de outros municípios. Mas, destaca como/quanto o jogo político tem interferência no desenvolvimento do turismo na região.

Assim, destaca-se que, além da responsabilização dos municípios para o desenvolvimento do turismo e da importância dada para a criação de canais de governança, existem outros fatores que repercutem, de maneira decisória, no planejamento do turismo no Marajó, como as influências políticas/partidárias no repasse de verbas para o desenvolvimento da atividade na região.

A reivindicação da participação social em processos decisórios constitui-se por esse motivo um exemplo de mudança institucional, na qual a sociedade busca, a partir de uma captação democrática, maior envolvimento em decisões assumidas pelo poder público. É certo que estudos mais criteriosos sobre essa relação das influências políticas no planejamento do turismo são necessárias para melhor compreender as políticas públicas de turismo nos municípios e estados brasileiros.

O questionamento a se fazer em relação à proposta de descentralização do governo federal é em que medida os governos estaduais e locais compreendem a importância de processos participativos no turismo. Sabe-se que existem diversas maneiras de se efetivar um planejamento. O Estado, representado pelo gestor público, tem autonomia para escolher o melhor planejamento para o seu local. Pode-se escolher por um turismo em que as percepções e objetivos são direcionados somente para os pressupostos econômicos, nos quais as relações públicas dão suporte para o mercado efetivar o desenvolvimento no local. Como também, pode-se escolher por um planejamento em que o poder público articula e envolve os diferentes agentes de turismo (sociedade civil e empresas) para uma percepção múltipla, no qual não somente os anseios econômicos são vislumbrados, mas, principalmente, o fortalecimento das relações sociais e aprendizados são considerados, em busca do alcance de melhores resultados no desenvolvimento do turismo.

As carências das articulações nas redes de turismo foram evidenciadas e comprovadas nos estudos de Nóbrega (2012) e Nascimento (2009, 2015). A inexistência ou precariedade de sistemas (Fóruns, Conselhos) que consigam articular os municípios integrados ao Polo Marajó

é um exemplo visualizado neste estudo. Considera-se que, mesmo com a criação de medidas para a descentralização das políticas públicas as ações políticas de turismo, ainda se mantêm centralizadas em poucos agentes que detêm o conhecimento da sua existência. Como se observou nos municípios de Soure e Salvaterra, muitos agentes do turismo e da sociedade civil desconhecem a existência desses canais participativos de turismo, seja por não manifestarem o interesse em participar desses mecanismos, por apatia política, seja por nunca receberem convite para participarem das reuniões.

Sabe-se que a governança reside na capacidade de criar canais institucionalizados legítimos, que cooperem para o envolvimento dos agentes sociais e políticos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). O desafio, para a consolidação de canais democráticos, está no aperfeiçoamento e aprofundamento das instituições democráticas, com vista a assegurar a sua continuidade para além das influências políticas/partidárias e dos interstícios eleitoreiros.

As instituições observadas nos municípios de Soure e Salvaterra estão muito afinadas aos debates trazidos nesse trabalho sobre cidadania, participação e governança. Porém, a maior dificuldade encontrada é a ineficiência da comunicação entre essas instituições. Considera-se que a comunicação entre os agentes/instituições é extremamente importante para a criação/manutenção das redes de turismo. A não comunicação reflete na incapacidade de decidir em conjunto, como propõe o Programa de Regionalização do Turismo. Sem a comunicação entre as diferentes instituições formadas no seio da sociedade civil, qual seria, então, a funcionalidade das instâncias, como os Conselhos Municipais de Turismo e Fóruns de Turismo? O município, aqui, considera-se a sociedade que o envolve, e seu gestores devem compreender a potencialidade da atividade turística não apenas como fator econômico, mas como uma atividade que possibilita, por exemplo, a funcionalidade do “ser cidadão” e do “participar”, sobretudo numa região como o Arquipélago do Marajó, que é marcada por processos intensos de exclusão socioeconômica, o que reitera a necessidade de ampliar as discussões sobre o turismo na região.

No Polo Marajó, poucas ações tentam reproduzir a governança e governabilidade para o desenvolvimento do turismo. Embora os esforços do FOREMAR tenham sido reconhecidos, por alguns agentes como um instrumento importante na interlocução do Polo Marajó com o Estado, observou-se que não havia uma rede de comunicação entre os agentes que poderia potencializar a sua importância visto que foi, desde a sua criação em 2006 até final de 2017, representado por uma única pessoa que centralizou os debates para algumas pessoas que mostravam interesse. Não houve o compartilhamento eficiente das informações, tampouco das

tomadas de decisões realizadas no seu interior, embora tenha sido atuante nas reuniões do FOMENTUR.

Neste caso, a implantação de um processo de planejamento e, por conseguinte, do desenvolvimento da atividade turística deve estar inerente aos anseios da cidadania, nos quais os agentes envolvidos compartilham as informações e decisões estabelecidas no âmbito das políticas públicas de turismo e devem ser capazes de desestruturar os enlaces políticos/partidários envolvidos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, D. D. et al. **Campos e florestas das bacias dos rios Atué e Anajás, Ilha do Marajó**, Pará. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2007.
- ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, G. Turismo e política pública no Brasil. In: BENI, M. C. (Org). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 69-86.
- AZEVEDO, F. F. et al. Turismo em foco: globalização e políticas públicas. In: AZEVEDO, F. F. et. al. (Org). **Turismo em foco**. Belém: NAEA/UFGA, 2013. p. 11-27.
- AZEVEDO, S. de; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. **Revista de Economia política**, v. 22, n. 1, p. 79-96, jan.-mar. 2002.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BAHIA, M. C. B; FIGUEIREDO, S. L. Políticas de lazer em Belém e abordagem intersetoriais. In: AZEVEDO, F. F. et. al. (Org). **Turismo em foco**. Belém: NAEA/UFGA, 2013. p. 248-268.
- BARBOSA, M. J. S. et al. **Relatório analítico do Território do Marajó: informe técnico**. Belém: MDA/PITCPES-UFGA/GPTDA, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARRETTO, M. **Turismo, cultura e sociedade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2006. p. 7-10.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 189-217.
- BENEVIDES, M. V. Democracia e cidadania. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.
- BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. [São Paulo]: Aleph, 2006a.
- BENI, M. C. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo. **Turismo em Análise**, v. 17, n. 1, p. 5-22, maio 2006b.
- BENI, M. C.; CURY, M. J. F. Bases territoriais e redes do cluster de turismo. In: BENI, M. C. (Org). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 487-516.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BIANCHI, A. O conceito de Estado em Max Weber. **Lua nova**, São Paulo, n. 92, p. 79-104, ago. 2014.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí, RS: Unijuí, 2006.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BRANDÃO, P. M. **Os efeitos da democraticidade dos espaços públicos participativos para o desempenho de destinos turísticos**. Salvador, 2014. 283 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

BRASIL. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2007a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política de Ecoturismo da Amazônia Legal**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1999.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**: resumo executivo. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. Fundação Getúlio Vargas. **Boletim de Desempenho Econômico do Turismo**, Rio de Janeiro, v. 14, n.56, out. 2017a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2007b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**: resumo executivo. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2004.

BRASIL. Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>> Acesso em: 03 abr. 2017.

CACCIA-BAVA, S. Democracia e poder local. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, Pólis, 1994.

CACCIA-BAVA, S. Os conselhos gestores como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, M. do C.; TEIXEIRA, A. C. (Org). **Conselhos Gestores de políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

CACCIA-BAVA, S. **Participação, representação e novas formas de diálogo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, 2006.

CARDOSO, G. Sociedade em transição para a sociedade em rede. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs). *A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política. Conferência*. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CASTELLS, M. A. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CASTELLS, M. A. **Fim de milênio**. Vol. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, M. A. *Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política*. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CASTRO, E. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Orgs). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 225-246.

CASTRO, E. Política de Estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. In: BOLLE, W; CASTRO, E. VEJMEKA, M. **Amazônia: região universal e teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010. p. 105-122.

CASTRO, E.; CAMPOS, I. Formação socioeconômica do Estado do Pará. In: CASTRO, E.; CAMPOS, I. (Orgs). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 401-482.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

COELHO, M. C. N. Reflexões sobre o ecoturismo na Amazônia. In: FIGUEIREDO, S. L. O (Org). **O Ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: Ed. NAEA/UFPA, 1999. COHEN, E. Principales tendencias en el turismo contemporáneo. **Política y Sociedad**, v. 42, n. 1, p. 11-24, 2005.

COSTA, F. A. **Teorias do Desenvolvimento e Estratégias do Desenvolvimento Sustentável**. Belém: NAEA/UFPA, 2006.

CRUZ, M. E. M. **Marajó, essa imensidão de ilha**. São Paulo: M.E.E, Cruz, 1987.

CRUZ, M. E. M. **Soure: Pérola do Arquipélago do Marajó**. Belém: M.M. Lima, 1999.

CRUZ, S. H. R. **Turismo, fronteira e desenvolvimento na Pan-Amazônia: trajetórias entre o Brasil e Guiana Francesa**. 2010. 369 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2010.

DENCKER, A. F. M. **Pesquisa em turismo: planejamento, métodos e técnicas**. 9. ed. São Paulo: Futura, 2007.

DIAS, J. S. **'Confuso e intrincado labirinto': território e poder na Ilha Grande de Joanes (séculos XVII e XVIII)**. Belém, 2016. 622 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Belém, 2016.

DIAS, R. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 5-21, maio-ago. 1996.

ESPÍRITO SANTO, A. N. **Regionalização e gestão no espaço turístico: o processo de roteirização e de gestão participativa do Polo Marajó, Pará**. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas –Programa de Pós-Graduação em Geografia. Belém/Pa, 2007.

FALCÃO, L. **Sustentabilidade no turismo na Resex Marinha de Soure: desafios e perspectivas as comunidades locais**. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Especialização em Desenvolvimento de áreas Amazônicas, FIPAM - XXIII, Belém, 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1997.

FARIAS, K, S. S.; FIGUEIREDO, S. L. **Políticas públicas e turismo: avaliação da participação e das instâncias de governança em Abaetetuba-Pa, Brasil**. Relatório técnico científico do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/ CNPq. Belém: [s.n.], 2014.

FARIAS, K. S. S. Principais políticas de fomento do turismo na Amazônia: análise dos primeiros planos de turismo da Amazônia (PTA I e II) e do PROECOTUR. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 2, n. 2, p. 183-205, 2014.

FIGUEIREDO, S. L. (Org). **O Ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FIGUEIREDO, S. L.; NÓBREGA, W. R. M. Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. In: FIGUEIREDO, S. L; AZEVEDO, F. F de; NÓBREGA, W. R. M (Org). **Perspectivas contemporânea de análise em turismo**. Belém: NAEA/UFPA, 2015.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, S. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, S. (Org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. FGV Editora, 2006.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, S. O desafio da gestão das redes de políticas. In: Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa, Portugal. **Bibliografia eletrônica...** Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<http://www.siare.clad.org/fulltext/oo43204.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

GASTAL, S.; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Org). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 57-94.

GROULX, L. H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 95-124.

HABERMAS, J. et al. **A constelação pós nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HALL, C. M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamento**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

HAMOY, J. A. et al. Estudos científicos do turismo na Amazônia: por um olhar interdisciplinar. In: JUAREZ, P.; AZEVEDO-RAMOS, C. (Orgs). **Desafios Amazônicos**. Belém: NAEA/UFGPA, 2016. p. 167-192.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIMANEN, P. Desafios globais da sociedade de informação. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política. Conferência**. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

IDESP. **Condições do turismo no Pará**. Belém: IDESP, 1971.

JACCOUD, M; MAYER, R. A. A observação direta qualitativa. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. P.254-294.

JACOBI, P. R. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 26, n.2, p.11-29, jul./dez. 2000.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

JAFARI, J. El turismo como disciplina científica. **Política y Sociedad**, v. 42, n.1, p. 39-56, 2005.

JAFARI, J. La cientifizacion del turismo. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, Buenos Aires, v. 3, n. 1, p. 7-36, 1994.

JAPIASSÚ, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Ed. Imago, 1976.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006.

- LEVI, M. Uma lógica da mudança Institucional. **Revista dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 77-99, 1991.
- LIMA, A. M. M. et al. Ilha do Marajó: revisão histórica, hidroclimatologia, bacias hidrográficas e propostas de gestão. **Holos environment**, v.5, n.1, p. 65-80, 2005.
- LISBOA, P. L. B. **A terra dos Aruã: uma história ecológica do arquipélago do Marajó**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2012.
- LOURENÇO, F.; MOREIRA, J. M. A Lógica da Governance – Governança/Governança – nas Políticas Públicas de Turismo. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v. 4, n. 1, p. 23-44, 2014.
- LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia política**, v. 16, n. 31, 2008.
- MARIN, R. E. A. Quilombolas na ilha de Marajó: território e organização política. In: LIMA, M. D.; PANTOJA, V. (Org.). **Marajó: culturas e paisagens**. Belém: IPHAN, 2008. p. 162-187.
- MARIN, R. E. A.; CASTRO, E. M. R. Prefácio da 2ª edição. In: FERNANDES, M. GUERRA, L. (Org.). **Contra- Discurso do Desenvolvimento Sustentável**. 2. ed. rev. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. NAEA, 2006.
- MARIN, R. E. A.; SILVA, C. N. Os quilombolas de Salvaterra, Ilha do Marajó: processos de territorialização e acesso aos recursos naturais. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **População e Meio Ambiente na Pan-Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 2007.
- MARTINS, G. C. C. **A dinâmica do turismo rural das fazendas pecuaristas da ilha do Marajó**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005.
- MATUS, C. O planejamento é democrático? In: MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente**. Recife: Editora Litteris, 1989. p. 154-160.
- MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MEGUIS, T. R. B. et al. Percepção dos usuários sobre a utilização do transporte fluvial em Soure- Marajó/pa. In: SIALAT-Seminário Internacional América Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos. v. 2, 2017, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém: NAEA/UFPA, 2017. Disponível em: < <http://sialat2017.com/wp-content/uploads/2018/02/GT-08-COMPLETO.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2018.
- MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MIRANDA CASTRO, F. M.; MIDLEJ, M. M. C. B. Planejamento e Sustentabilidade: uma análise da gestão do turismo 2006-2008 a partir das representações dos termos Dendê, CVI E Maricultura no município de Valença/Bahia. **Turismo em Análise**, v. 24, n. 3, dez., 2013.

MOURA, E. A. F.; CASTRO, E. Mudanças sociais e gestão ecológica em questão: a experiência de Mamirauá. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 2, p. 23-50, maio-ago. 2012.

NASCIMENTO, V. L. **Políticas Públicas de ecoturismo e participação**: a trajetória do PROECOTUR no Poló Belém/Costa Atlântica. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2009.

NASCIMENTO, V. L. Q. **Políticas públicas de turismo na Amazônia brasileira**: sua ascensão às agendas do Amazonas e do Pará. 2015. 415 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2015.

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

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

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para uma sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PACHECO, A. S. As Áfricas nos Marajós: visões, fugas e redes de contatos. In: Denise, P. S.; MARTINS, C. P. (Orgs). **Muito além dos campos**: arqueologia e história na Amazônia Marajoara. 1. ed. Belém: GKNORONHA, 2010b. p. 31-70.

PACHECO, A. S. Conquista do Ocidente Marajoara: índios, portugueses e religiosos em reinvenções históricas. In: Denise, P. S.; MARTINS, C. P. (Orgs). **Muito além dos campos**: arqueologia e história na Amazônia Marajoara Belém: GKNORONHA, 2010. p. 11-30.

PANOSSO NETTO, A; NECHAR, C. M. Em direção a uma perspectiva crítica em turismo. In: PANOSSO NETTO, A; NECHAR, C. M. (Orgs). **Turismo**: perspectiva crítica: textos reunidos. Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2016. p. 13-24.

PARÁ (Estado). Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). **Anuário Estatístico do Pará 2018**. 3. ed. Pará: FAPESPA, 2018. Disponível em: <<http://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2018/>> Acesso em: 20 de fev. de 2016.

PARÁ (Estado). Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA). **Boletim do Turismo do Estado do Pará**. 1 ed. Pará: FAPESP 2017.

PARÁ (Estado). Ministério do Turismo. Paratur. **Diagnóstico da Área e das Atividades Turísticas do Polo Marajó – PA**. Belém: Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2009.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Plano estratégico de turismo-Plano Ver-o-Pará: FASE III: FASE III: Plano Operacional.** Pará, 2011d.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). Agência Pará. **Notícia Prodetur:** Turismo na Amazônia Legal é tema de audiência pública em Brasília. Pará, 2016. Disponível em <<http://www.agenciapara.com.br/Noticia/119137/turismo-na-amazonia-legal-e-tema-de-audiencia-publica-em-brasilia>> Acesso em: 09 nov. 2016.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará. **Estado inaugura o novo Terminal Hidroviário do Porto de Belém.** Belém: Agência Pará de Notícias. 2014. Disponível em: <<http://www.cph.pa.gov.br/content/estado-inaugura-o-novo-terminal-hidrovi%C3%A1rio-do-porto-de-bel%C3%A9m-0>>. Acesso em: 17 set. 2017.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). PARATUR/Secretaria Municipal de Turismo. **Pesquisa sobre turismo receptivo estudo da demanda turística do município de Salvaterra.** Belém, PARATUR. 2011.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Pesquisa de Demanda Turística. Soure - PA, 2016.** Belém, SETUR. 2016.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Plano estratégico de turismo-Plano Ver-o-Pará.** Pará, 2011a.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Plano estratégico de turismo-Plano Ver-o-Pará: FASE I: A análise da situação atual.** Pará, 2011b.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Plano estratégico de turismo-Plano Ver-o-Pará: FASE II: O planejamento estratégico.** Pará, 2011c.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Polo Marajó.** Pará, 25 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.setur.pa.gov.br/content/programa-4>>. Acesso em: 17 set. 2014.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Regimento interno do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR/PA).** Belém: SETUR, [2006?].

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Turismo (SETUR). **Regimento interno do Fórum de desenvolvimento turístico do estado do Pará (FOMENTUR/PA).** Belém: SETUR, 2003.

PEREIRA, E.; FIGUEIREDO, S. L. Arqueologia e turismo na Amazônia: problemas e perspectivas. **Revista do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal de Pelotas (LEPAARQ-UFPEL)**, v. 2, n. 3, 2005.

PINTO, I. C. M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Política Pública**, São Luis, v.12, n.1, p. 27-36, 2008.

PINTO, P. M. **Políticas públicas de turismo na Pan-Amazônia:** processos de gestão local em áreas protegidas na tríplice fronteira do Brasil, Colômbia e Peru. 2016. 424 f. Tese

(Doutorado) Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2016.

PINTO, P. M.; SIMONIAN, L. T. L.; MONTEIRO, M. A. El turismo como núcleo de estudio interdisciplinario: [Re]construcción de los procedimientos y adecuaciones metodológicas. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 24, p. 450-469, 2015.

POMBO, O. A interdisciplinaridade como problema epistemológico e exigência curricular. **Revista Inovação**, v. 6, n.2, 1993.

PORTELA, R. S.; TRINDADE, S. C. Participação popular no ideário da reforma urbana: possibilidades e limites para a adoção de novos paradigmas. In: CASTRO, E.; HURTIENNE, T.; SIMONIAN, L. (Org). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**. São Paulo: FGV, 1995.

QUARESMA, H. D. A. B. **O desencanto da princesa**: [pescadores tradicionais e turismo na área de proteção ambiental de Algodual/Maiandeuá]. Belém: NAEA/ UFPA, 2003.

REIS, B. P. W. Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. Rio de Janeiro: DADOS, **Revista de Ciências Sociais**, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

REIS, B. P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, 2003.

RODRIGUES, A. A. B. **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: HUCITEC. 1996.

RUA, M. G. Análise de políticas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; VALADÃO, M. I. **O estudo da política**: temas selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável**: A proteção do meio ambiente. 16. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2010.

SANCHO, A.; Organização Mundial do Turismo (OMT). **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

SANTANA, A. **Antropologia do turismo**: analogias, encontros e relações. São Paulo: Aleph, 2009.

SANTANA, E. J. M. **Política pública de turismo na ilha do Marajó**: turismo e apropriação da paisagem no município de Soure- Pará. 2012. 138 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Geografia, Belém, 2012.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C de Q.; AZEVEDO, S. (Org). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 11-56.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 1-21, 1997.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**, 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SCHAAN, D. P.; MARQUES, F. L. Por que não um filho de Joanes? Arqueologia e comunidades locais em Joanes, Ilha de Marajó. **Revista de arqueologia**, v. 25, n.1, p. 106 - 123, 2012.

SCHAAN, D. P.; MARTINS, C. P.; PORTAL, V. L. M. Patrimônio arqueológico do Marajó dos Campos. In: SCHAAN, D. P; MARTINS, C. P (Org). **Muito além dos campos: arqueologia e história na Amazônia Marajoara**. Belém: GKNORONHA, 2010. p. 71 - 72.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan.-jun. 2005.

SERRA, Hugo R. H. **A Concepção de turismo e de sua espacialidade no Plano de Desenvolvimento de Turismo do Pará (PDT-PA)**. 2007. xiv,162 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Belém, 2007.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SILVA, F. C. da; RAVENA, N. Formação institucional e desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: fundamentos teóricos e síntese histórica. In: SILVA, F. C. da; RAVENA, N. (Org). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP-UNICAMP**, n. 48. p. 2-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jun-dez. 2006.

SOUZA, P. C. **Turismo sustentável: um estudo prospectivo no Município de Soure, Ilha do Marajó – PA**. 2008.72 f.: Monografia (especialização) Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, 2008.

SUDAM. Departamento de Setores Produtivos. **I Plano de turismo da Amazônia**. [Belém]: SUDAM, 1978. 2 v.

SUDAM. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégias para o desenvolvimento integrado do ecoturismo na Amazônia Legal**. [S. l.]: SUDAM, 1997.

SUDAM. **Plano de Turismo da Amazônia: 1992 - 1995**. Belém: SUDAM, 1992.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TORO, A. J. B.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis**: Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WEBER, M. A política como vocação. GERTH H. H.; MILLS, W. (Org)In: **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro, 1967.

APÊNDICE A

Roteiros das entrevistas

Data: ____ de ____ 2017

PÚBLICO ALVO: Diretoria de Políticas Públicas de Turismo da Secretaria de Estado de Turismo

OBJETIVOS: Identificar a concepção da SETUR referente à participação de diferentes agentes na elaboração e implementação de Políticas de Turismo direcionadas para o Polo Marajó, município de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras; e concepção de governança.

- 1) Atualmente, existe alguma política estadual de turismo direcionada para o Pólo Marajó? Se sim, qual (ais). Se, não, por quê?
- 2) Qual o critério que levou a escolha dos municípios de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras para a composição dos municípios prioritários das políticas de turismo traçadas para o Polo Marajó? Como foi realizado essa escolha? Quem participou?
- 3) A política de turismo traçada para a região está afinada com o que se tem pensado em âmbito do Brasil, como o PRT?
- 4) O que se tem realizado para o fortalecimento da cadeia produtiva do turismo no Polo Marajó face as estratégias de planejamento integrado e participativo preconizado na política Nacional de Turismo?
- 5) O que tem sido realizado para o alcance de maior governança e governabilidade nas políticas de turismo?
- 6) Como se tem agregado os diferente agentes da instância de governança na política do Polo Marajó?
- 7) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios práticos do viés participativo na política Estadual de Turismo? Por quê?
- 8) Existem critérios que delimita quem, quando e como devem participar do processo de elaboração das políticas de turismo? Como e por quem são mobilizados para a participação?
- 9) Como tem sido estabelecido, politicamente, o planejamento e gestão dos recursos que serão custeados pelo PRODETUR? Os investimentos proposto pelo PRODETUR para o Polo Marajó são reais? O que tem dificultado a viabilização desses recursos?

10) Em que o PRODETUR difere das outras políticas de turismo traçada para a região Norte?
O que ele propõe de novo?

APÊNDICE B

Roteiros das entrevistas

Data: 03 de Dezembro 2017

PÚBLICO ALVO: Secretário de Estado de Turismo

OBJETIVOS: Identificar a concepção da SETUR referente à participação de diferentes agentes na elaboração e implementação de Políticas de Turismo direcionadas para o Polo Marajó, município de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras; e concepção de governança.

- 1) Atualmente, existe alguma política estadual de turismo direcionada para o Polo Marajó? Se sim, qual (ais). Se, não, Por quê?
- 2) Qual o critério que levou a escolha dos municípios de Soure, Salvaterra e Ponta de Pedras para a composição dos municípios prioritários das políticas de turismo traçadas para o Polo Marajó? Como foi realizado essa escolha? Quem participou?
- 3) A política de turismo traçada para a região está afinada com o que se tem pensado em âmbito do Brasil, como o PRT? Se, sim, como?
- 4) O que se tem realizado para o fortalecimento da cadeia produtiva do turismo no Polo Marajó face as estratégias de planejamento integrado e participativo preconizado na política Nacional de Turismo?
- 5) O que tem sido realizado para o alcance de maior governança e governabilidade nas políticas de turismo?
- 6) Como se tem agregado os diferentes agentes da instância de governança na política do Polo Marajó?
- 7) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios práticos do viés participativo na política Estadual de Turismo? Por quê?
- 8) Existem critérios que delimita quem, quando e como devem participar do processo de elaboração das políticas de turismo? Como e por quem são mobilizados para a participação?
- 9) Como o FOMENTUR tem cooperado para o Desenvolvimento do Turismo no Pará? Quem participa do Fórum atualmente? Os integrantes em sua maioria são representantes do Poder público ou iniciativa privada?
- 10) Como a sociedade civil tem garantido espaço nas discussões do Fórum?

- 11) Atualmente quais os representantes mais efetivos nas reuniões do FOMENTUR? Por quê? Quais as suas maiores contribuições?
- 12) Sabendo que o Fórum é um órgão colegiado consultivo, quais as principais estratégias para motivar os integrantes a interagir/participar do FÓRUM?
- 13) Que ações a secretaria tem realizado para estimular a cooperação/discussão entre o fórum Estadual e conselhos municipais?
- 14) De 1 a 10, qual a nota o srº dá para descrever a relevância do Fórum na elaboração de políticas públicas de turismo no Estado do Pará?

APÊNDICE C

Roteiros das entrevistas

Data: ____ de ____ 2017

PÚBLICO ALVO: Representantes da Secretaria Municipal de Turismo de Soure e Salvaterra.

OBJETIVOS: Identificar a concepção dos órgãos municipais de turismo sobre gestão participativa; concepção de governança no Polo Marajó.

- 1) Existe alguma Política Municipal de Turismo no município? Quais as ações políticas que tem sido executada para o desenvolvimento da atividade turística no município face às novas concepções de planejamento apresentadas pela Política Nacional de Turismo?
- 2) Como são realizadas os processo de avaliação e monitoramento das ações voltadas para o desenvolvimento local?
- 3) O que tem sido realizado para agregar, nas políticas municipais de turismo, diferentes demandas, seja na implementação ou na avaliação e monitoramento das ações?
- 4) O que tem mudado na dinâmica de turismo nos municípios marajoaras?
- 5) Existe Conselho Municipal de turismo no município? Se sim, como a atual gestão de turismo no município tem avaliado o Conselho municipal?
- 6) Qual a importância da criação/ ou manutenção do Conselho de turismo para o município? O que se tem realizado para a sua criação ou fortalecimento? Como se estabelece a participação de diferentes agentes nesse processo?
- 7) Tem-se estado presente nas oficinas e reuniões que tratem da implementação de ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo no Polo Marajó? Se não, justifique. Se sim, como descreve e avalia sua participação?
- 8) Qual a sua compreensão acerca do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR)? O FOREMAR atende aos anseios dos municípios no Arquipélago? Se não, justifique. Se sim, como tem atuado o Fórum para atender as demandas dos municípios?
- 9) Como se tem estabelecido as reuniões do FOREMAR? Como o município (representante do poder público) tem participado?
- 10) Quais as principais demanda de turismo nos municípios do Marajó? Tem-se alcançada êxitos? Se não, Por quê? Se sim, quais?
- 11) O viés participativo consta na dinâmica do FOREMAR? Como é feita a comunicação entre os município e o FOREMAR? Tem atendido as expectativas? Se não, Por quê?

- 12) As decisões e discussões estabelecidas no Fórum de desenvolvimento turístico do Estado do Pará (FOMENTUR) têm sido repassadas para os municípios do Marajó? Como?
- 13) As Políticas Municipais de Turismo coadunam com a Política do Estado pensada para o Polo Marajó? Como tem sido estabelecido o diálogo com a Política Estadual de Turismo? Quais as dificuldades de interlocução?
- 14) No município, como se tem agregado os diferentes agentes da instância de governança de Turismo nas políticas municipais? Quais os critérios que delimita quem, quando e como deveria participar?
- 15) Qual a sua avaliação sobre a participação de diferentes atores no planejamento do turismo no município?

APÊNDICE D

Roteiros das entrevistas

Data: ____ de ____ 2017

PÚBLICO ALVO: Representante do Fórum de desenvolvimento turístico do Estado do Pará (FOMENTUR); Representante do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR); Representante do Conselho Municipal de Turismo de Soure.

OBJETIVOS: Identificar a estrutura e organização de processos participativos nos Fóruns e Conselhos relacionados ao turismo; suas interferências no desenvolvimento de turismo nos municípios de Soure e Salvaterra e participação em processos decisórios.

- 1) Em que contexto surge a necessidade de criação do Fórum/Conselho para tratar dos assuntos relacionados ao Turismo? Como se deu esse processo? Quem participou dessa etapa?
- 2) Como tem sido dinamizado a participação de diferentes agentes sociais no Fórum/Conselho? Quais os participantes?
- 3) Que critérios são considerados para definir quem, quando e como deveria participar? Como os participantes são identificados?
- 4) Como e por quem esses agentes são mobilizados para a participação? Há um incentivo para a participação de diferentes agentes na composição do Fórum/Conselho?
- 5) Como a sociedade civil organizada ou não tem conhecimento das discussões e decisões tomadas no Fórum/ Conselho?
- 6) Entre as dificuldades para a manutenção do Fórum/Conselho, qual (quais) impede a efetivação da participação de diferentes atores no Fórum/ Conselho?
- 7) Como tem sido tratado (nas reuniões) a Política Estadual e Nacional direcionada para o Polo Marajó? Tem-se estabelecido diálogo com Secretaria de Turismo do Estado? Quais as dificuldade e possibilidades de interlocução?
- 8) Qual a importância do Fórum/ Conselho para o planejamento do turismo no Polo Marajó?
- 9) O Fórum/ Conselho tem sido atuante na elaboração e implementação de Políticas direcionadas para o Polo do Marajó? Qual a sua avaliação da atuação do Fórum/Conselho?
- 10) Qual (quais) a (s) principal (principais) ações realizadas pela Instância de governança para promover o desenvolvimento do turismo no Polo Marajó?

APÊNDICE E

Roteiros das entrevistas

Data: ____ de ____ 2017

PÚBLICO ALVO: Sociedade civil organizada (Representante da Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM); Associação de Turismo no Marajó; Associação de Mulheres e Moradores da Vila do pescador em Soure; Associação de Moradores do Povoado do Céu em Soure; Associação de Mulheres da Vila de Joanes)

OBJETIVOS: levantar dados referentes à participação da sociedade Civil Organizada nas políticas de Turismo de Soure e Salvaterra.

- 1) Têm conhecimento de Políticas de turismo que estão/serão direcionadas para os municípios do Marajó? Como você toma conhecimento de ações públicas de turismo direcionadas para o Polo?
- 2) Esteve presente em alguma reunião oficial para tratar sobre o desenvolvimento do Turismo no Polo Marajó? Se sim, qual a sua importância para as discussões? Como se estabeleceu a sua participação? Qual a sua avaliação a respeito?
- 3) Têm conhecimento de Fóruns e Conselhos de Turismo no Polo Marajó/município de Soure/Salaterra? Qual a sua compreensão sobre essas instâncias de governança?
- 4) Como você avalia a atuação de diferentes agentes no processo de condução das políticas de Turismo no Marajó? Existe governança na atual condução política de turismo?
- 5) No seu entendimento, como tem sido realizada a participação da organização/associação/comunidade nas políticas de turismo do Polo Marajó/ Municípios de Soure e Salvaterra? Existem resultados? Se não, porque? Se sim, quais foram os resultados/benefícios desse processo participativo?
- 6) Os processo de avaliação e monitoramento das ações voltadas para o desenvolvimento do turismo está sendo acompanhado pela sociedade/ associação? Se não, porque? Se sim, como?
- 7) Como tem tido conhecimento de reuniões para tratar de aspectos relacionados ao turismo no Município e no Polo Marajó?
- 8) Qual a sua compreensão acerca do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR)? O FOREMAR atende aos anseios dos municípios no Arquipélago? Se não, justifique. Se sim, como tem atuado o Fórum para atender as demandas dos municípios?

- 9) Qual a sua compreensão acerca do Fórum de desenvolvimento turístico do Estado do Pará (FOMENTUR)? O FOMENTUR atende aos anseios do Polo Marajó?
- 10) Como é realizado a comunicação com a instância de governança de turismo? As decisões são compartilhadas fora da estrutura de governança?
- 11) Esteve presente em oficinas de proposição e validação de roteiros turísticos em Soure/Salvaterra? Se não, Por quê? Se sim, como tem se estabelecido essa participação e qual a sua avaliação a respeito?

APENDICE F

Roteiros das entrevistas

Data: ____ de ____ 2017

PÚBLICO ALVO: Representante da esfera governamental e Sociedade Civil no Conselho Municipal de Turismo de Soure.

OBJETIVOS: Identificar as principais ações conjuntas com realizada na rede de turismo de Soure e Salvaterra

Para as questões 2 e 3 use a seguinte escala: 0 = nunca; 1 =raramente; 2 = às vezes; 3 = frequentemente; 4 = muito frequentemente.

| | Secteraria M. de Turismo | Secteraria M. de Educação | Secteraria M. de P. e Assistência Social | Secteraria M. de Meio Ambiente | Secteraria M. de Cultura, Esporte e Lazer | Câmara de Vereadores | ICMBio | ATM | ASCOM | AMPOC | ASSUREMAS | Caruanas do Marajó | UFPA/SOURE |
|---|--------------------------|---------------------------|--|--------------------------------|---|----------------------|--------|-----|-------|-------|-----------|--------------------|------------|
| Secteraria M. de Turismo | | | | | | | | | | | | | |
| Secteraria M. de Educação | | | | | | | | | | | | | |
| Secteraria M. de P. e Assistência Social | | | | | | | | | | | | | |
| Secteraria M. de Meio Ambiente | | | | | | | | | | | | | |
| Secteraria M. de Cultura, Esporte e Lazer | | | | | | | | | | | | | |
| Câmara de Vereadores | | | | | | | | | | | | | |
| ICMBIO | | | | | | | | | | | | | |
| ATM | | | | | | | | | | | | | |
| ASCOM | | | | | | | | | | | | | |
| AMPOC | | | | | | | | | | | | | |
| ASSUREMAS | | | | | | | | | | | | | |
| Caruanas do Marajó | | | | | | | | | | | | | |
| UFPA/SOURE | | | | | | | | | | | | | |