



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

KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS

A PARTICIPAÇÃO NO TURISMO EM CENÁRIO DE MUDANÇAS
POLÍTICAS: Instância de Governança Regional no Alto Tapajós, Estado do Pará

BELÉM - PA
2023

KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS

**A PARTICIPAÇÃO NO TURISMO EM CENÁRIO DE MUDANÇAS
POLÍTICAS: Instância de Governança Regional no Alto Tapajós, Estado do Pará**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção de título de doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Desenvolvimento socioambiental

Orientador: Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo

BELÉM - PA
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

F224p

Farias, Kassia Suelen da Silva

A participação no turismo em cenário de mudanças políticas : instâncias de governança regional no alto Tapajós, Estado do Pará / Kassia Suelen da Silva Farias. — 2023.

330 p. : il. ; 31 cm.

Orientador: Silvio José de Lima

Figueiredo

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2023.

1. Turismo - Pará. 2. Turismo - Participação do cidadão. 3. Turismo e Estado. I. Título.

CDD 23. ed. – 338.47918115

KASSIA SUELEN DA SILVA FARIAS

A participação no turismo em cenário de mudanças políticas: Instância de Governança Regional no Alto Tapajós, Estado do Pará

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU), do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção de título de doutora em Ciências: Desenvolvimento socioambiental.

Aprovado em 20 de dezembro de 2023.

Conceito:

Banca examinadora:

Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo

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

Prof. Dr^a. Mirleide Chaar Bahia

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

Prof. Dr. Thales Maximiliano Ravena Cañete

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

Prof. Dra. Maria Goretti da Costa Tavares

Examinador externo: Programa de Pós-Graduação em Geografia –PPGEO/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega

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

Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel

Pós-graduação em Ciências Sociais/PPGCSO/UFJF

BELÉM - PA
2023

*Dedico esse trabalho à minha família,
por todo incentivo, amor e paciência
demonstrados em pequenos gestos.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todo conhecimento, sabedoria, saúde e força para superar as dificuldades e desafios que se tornaram recorrentes durante os quatro anos dessa jornada científica e profissional. Louvo e exalto a Ti, pois me permitiu essa conquista!

À minha família, meu esposo e meus estimados filhos, por terem proporcionado momentos de felicidades para aliviar as tensões durante este período. Amor, obrigada pelo incentivo e cuidado demonstrado durante esses anos, por sua companhia e proteção durante as visitas de campo em Itaituba e Santarém. Obrigada por todo carinho e amor, simbolizado no copo de leite e na água deixados sobre minha mesa. Aos meus filhos Luís Henrique e Marina Ágatha, agradeço pelos risos e brincadeiras que me fizeram superar a ansiedade obtidas nos últimos anos, ainda que, por várias vezes não tenham compreendido o meu “isolamento” e minha ausência nas brincadeiras. Não conseguiria sem vocês.

Aos meus pais, compartilho com vocês essa grande conquista! Saibam que ao retornarem os estudos, vocês renovaram ainda mais as minhas forças, pois tiveram coragem para voltar para a sala de aula, mesmo depois de tantos anos. Perdoem-me se em algum momento deixei de ajuda-los nesse retorno.

Aos familiares e amigos agradeço todo apoio e carinho doado à minha filha enquanto necessitava ficar ausente. À minha comadre, Beca, não sei como seria se não tivesse a sua grande ajuda para cuidar dos meus filhos. Agradeço imensamente.

Ao querido Prof. Silvio, por toda paciência e conselhos direcionados para a pesquisa. Sou profundamente grata por sua vida e por sua disponibilidade para me ajudar quando precisava. És um excelente ser humano e profissional, agradeço por me acolher desde o projeto de iniciação científica.

À minha amiga Vânia Quadros, por todos os incentivos e ensinamentos. Sou imensamente grata por sua vida! Obrigada por me oportunizar tantos aprendizados, espero um dia poder retribuir tanto carinho.

À querida Profa. Mirleide (Mir) meu reconhecimento por você será por toda minha vida! Você tem grande importância, és admirável! Obrigado pelos ensinamentos compartilhados quando ainda nem a conhecia pessoalmente, somente pelos artigos e livros.

Aos amigos do grupo de pesquisa do NAEA, pelos trabalhos e missões realizadas nessa trajetória, em especial, a querida Marinete Boulhosa, parceira marajoara de campo, que contribuiu grandemente como amiga e companheira de pesquisa.

À Profa. Maria Goretti, pelo convite para participar da Rede turismo e dinâmicas socio territoriais. Sem dúvida a participação nas pesquisas realizadas durante o período da pandemia foram proveitosas para a minha tese, pois contribuíram para o aprendizado dos instrumentos técnico metodológicos, assim como me permitiu trabalhar com pessoas maravilhosas, em especial as meninas do “sub grupo” dos artigos e trabalhos desenvolvidos em Belém, Marajó e Santarém. Agradeço as queridas Ágila, Milene e Sandra e Elcivânia pelos excelentes trabalhos que desenvolvemos em conjunto.

As queridas amigas que o IFPA Campus Santarém me presenteou, Ana Paula, Carmem Leal e Cecília e Lucivânia. Anjos que Deus me permitiu conhecer num momento tão difícil da minha vida. Muito obrigada pelos incentivos e parcerias.

Aos professores Wilker Nóbrega e Thiago Pimentel, pelas contribuições e direcionamentos realizados na qualificação e defesa. Suas contribuições foram/são valiosas para a condução desta pesquisa.

Aos amigos da equipe dirigente do ECC, obrigada pela fortaleza espiritual obtidas nos nossos encontros.

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.

Aos queridos e acolhedores Nilcia, Cariri, dona Eugênia e a pequena Gabi por terem me acolhido em seu lar por diversas vezes e me proporcionado o prazer de sentir-me em casa em Santarém.

Aos professores do PPGDSTU/NAEA, que me oportunizaram intensas reflexões e amadurecimento para a minha pesquisa, aguçando 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.

As luzes estão do lado daqueles que ajudam a descobrir os antolhos (Bourdieu, 2004, p. 29).

RESUMO

Diante do novo panorama democrático do Brasil (2018 a 2021), esta pesquisa tem como objetivo central analisar a participação dos agentes da Instância de Governança Regional no campo da Região Turística do Alto Tapajós. Tal proposta está centrada na hipótese de que embora a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais (IGRs) tenha sido reforçada no cenário político dos últimos quatro anos do governo federal, e esteja dando (oficialmente) respostas aos anseios participativos, a forma como ela está se concretizando na rede de turismo do Pará fragiliza o cumprimento dos preceitos da participação. Assim, estimula uma confusão entre o processo participativo e o processo mercadológico, na medida em que conferem aos espaços participativos finalidades jurídicas e financeiras, para que se adequem às exigências do mercado. Decorrente disto, o modelo participativo proposto, com a formalização e institucionalização, direciona para fins que não dão conta da pluralidade dos agentes envolvidos na dinâmica do campo do turismo. A análise tem como pressuposto teórico-metodológico o conceito de campo, que se trata de uma ferramenta importante, pois possibilita identificar as relações estruturadas pelo turismo em um dado espaço social (Bourdieu, 1996; 2004a; 2007; 2014). Trata-se do reconhecimento do objeto relacionado à um contexto e, principalmente, aos agentes que se inserem no campo do turismo, sem se esgotar a uma única natureza ou conhecimento. A pesquisa estrutura-se numa abordagem qualitativa, na qual se considera a necessidade de um aprofundamento das relações sociais, tendo-se como escolha metodológica a análise bibliográfica e documental. Recorre-se a realização de sistemáticas visitas de campo, realizadas em agosto e setembro de 2021, maio de 2022 e abril de 2023, no município de Itaituba. A visita de campo foi útil para descobrir e para fundamentar as problemáticas do estudo, possibilitando coletar informações referentes ao processo de mudanças no planejamento do turismo do Pará e da institucionalização das instâncias de governança de turismo. Além disso, foram realizadas entrevistas com agentes inseridos em um espaço social, dotados ao mesmo tempo de categorias de percepção e de apreciação (Bourdieu, 2007). A seleção dos agentes entrevistados levou em consideração a representatividade dos agentes na Instância de Governança Regional do Alto Tapajós. Os resultados revelam que a participação definida para as IGRs se distanciou da sua concepção original, tendo em vista que os instrumentos públicos voltados para o desenvolvimento do turismo e para a ampliação da participação no processo decisório do turismo cedem à lógica do funcionamento da empresa privada. O

planejamento participativo, proposto pelo Programa de Regionalização do turismo (PRT) esvazia-se numa lógica de oferta e demanda da ação pública. A IGR Associação Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós (ADTUR), tem grande dificuldade para assumir as atribuições de coordenação na Região Turística, tendo em vista que não há uma articulação efetiva (interesse) dos gestores municipais da região, como também não há pluralidade de agentes, que possam garantir a participação apregoada pelo PRT. Outro fato importante é que existe uma sobreposição de interesses no campo da região turística do Alto Tapajós o que impede pensar a região para além de uma fronteira econômica.

Palavras-chave: turismo e estado; turismo – participação política; política pública.

ABSTRACT

In the face of the new democratic picture in Brazil (2018 to 2021), the core aim of this research is to analyze the participation of agents of the Regional Governance Instance in the field of the Alto Tapajós Tourist Region. This proposal is centered on the hypothesis, although the institutionalization of Regional Governance Instances (IGRs) has been reinforced in the political scenario of the last four years of the federal government and is (officially) providing answers to participatory desires, the way in which it is materializing in Pará's tourism network weakens compliance with the precepts of participation. Thus, it encourages confusion between the participatory process and the marketing process, as they give legal and financial purposes to participatory spaces, to adapt to market demands. As a result of this, the proposed participatory model, with formalization and institutionalization, directs towards purposes that do not take into account the plurality of agents involved in the dynamics of the field of tourism. The analysis has as its theoretical-methodological assumption the concept of field, which is an important tool, as it makes it possible to identify the relationships structured by tourism in a given social space (Bourdieu, 1996, 2004a, 2007, 2014). It is the recognition of the object related to a context and, mainly, to the agents that are inserted in the field of tourism, without limiting itself to a single nature or knowledge. The research is structured in a qualitative approach, in which the need to deepen social relations is considered, with bibliographic and documentary analysis as the methodological choice. Systematic field visits were carried out, carried out in August and September 2021, May 2022 and April 2023, in the municipality of Itaituba. The field visit was useful to discover and substantiate the study's problems, making it possible to collect information regarding the process of changes in Pará's tourism planning and the institutionalization of tourism governance bodies. Furthermore, interviews were carried out with agents inserted in a social space, endowed with categories of perception and appreciation at the same time (Bourdieu, 2007). The selection of agents interviewed took into account the representatives' representation in the Alto Tapajós Regional Governance Instance. The results reveal that the participation defined for the IGRs has distanced itself from its original conception, considering that public instruments aimed at the development of tourism and the expansion of participation in the tourism decision-making process give way to the logic of the functioning of the private company. Participatory planning, proposed by the Tourism Regionalization Program (PRT), is based on a logic of supply and demand for public

action. The IGR Associação Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós (ADTUR), has great difficulty in assuming coordination duties in the Tourist Region, considering that there is no effective articulation (interest) of municipal managers in the region, as well as there is no plurality of agents, who can guarantee the participation proclaimed by the PRT. Another important fact is that there is an overlap of interests in the field of the Alto Tapajós tourist region, which prevents thinking about the region beyond an economic frontier.

Keywords: tourism and state; tourism – political participation; public policy.

LSTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Ponte de desembarque em Itaituba, século XIX	48
Figura 2 - Transporte fluvial que fazia linha para Belém: Vapor Commandante Macedo	48
Figura 3 - Rua da República: Itaituba.....	50
Figura 4 - Rio Tapajós: Um trecho da corredeira Mangabal	51
Figura 5 - Caixa D'agua e casarão antigo em frente do rio Tapajós em Fordlândia.....	53
Figura 6 - Aceso à Fordlândia pelo rio Tapajós	53
Figura 7 - Aeroporto municipal de Itaituba	61
Figura 8 - Estação de Transbordo da Bunge- Distrito de Miritituba.....	80
Figura 9 - Travessia de balsa entre o distrito de Miritituba e Itaituba.....	81
Figura 10 - O Tapajós na oferta do receptivo paraense.....	103
Figura 11 – Pinturas no interior da caverna das mãos em Rurópolis	107
Figura 12 – Interior da caverna do Divino em Rurópolis- PA	107
Figura 13 – Caverna da Dorinha Rurópolis - PA	108
Figura 14 – Cachoeira do Grin em Rurópolis- PA	108
Figura 15 - Monumento na orla de Itaituba em homenagem aos garimpeiros	112
Figura 16 - Aeroporto de Itaituba Wirland Freire	116
Figura 17 - Destinos dos voos comercializados para o município de Itaituba-PA.....	117
Figura 18 – Trecho da BR-163 e 230 (Santarém - Rurópolis - Itaituba).....	124
Figura 19 – Lancha que realiza o transporte de passageiros entre Itaituba e Santarém	125
Figura 20 - Terminal Fluvial de Itaituba - PA	125
Figura 21 - Praia do Sapo - Itaituba-PA	128
Figura 22 – Praia Paranatinga, Itaituba - PA	129
Figura 23 - Novo empreendimento gastronômico em Itaituba - PA	130
Figura 24 – Caverna da Vila Braga – Itaituba - PA.....	131
Figura 25 - Balneário Lagoa Azul	131
Figura 26 - Lago Bom Jardim.....	132
Figura 27 – Corredeiras do rio Itapacurá.....	132
Figura 28 - Centro de Artesanato Praia do Índio.....	134
Figura 29 - Museu Aracy Paraguassú.....	135
Figura 30 - Orla municipal de Itaituba - PA	136
Figura 31- Ginásio Poliesportivo de Itaituba.....	137

Figura 32 - Corredeiras do Uruá - Parque Nacional da Amazônia.....	139
Figura 33 - Faixa de areia próximo às Corredeiras do Uruá- Parque Nacional da Amazônia	139
Figura 34 – BR-230 trajeto para o PARNA Amazônia a partir de Itaituba.....	144
Figura 35 – Evolução das linhas de pesquisa e sua contribuição para a formação dos elementos fundamentais da futura agenda de pesquisa	178
Figura 36 - Ação Descentralizada do Plano Nacional.....	192
Figura 37 - Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo ..	194
Figura 38 – Proposta da Rede de Turismo pelo MTur (2007).....	202
Figura 39 - Estrutura do Programa de Regionalização do Turismo	219
Figura 40 - Função das Instâncias no Programa de Regionalização do Turismo.....	221
Figura 41 - Campo: representação gráfica dos agentes da Região Turística do Alto Tapajós.....	257
Figura 42 – Aplicativo Turismo no Tapajós.....	261
Figura 43 - Material de divulgação dos atrativos turísticos do Tapajós	261
Figura 44 - Plano Avança Tapajós: estratégias 2 - Criação, Estruturação e Promoção da Rota Turística do Tapajós.....	271
Figura 45 – <i>Card</i> de divulgação da oficina do programa de regionalização do turismo- Itaituba.....	273
Figura 46 – <i>Card</i> de divulgação do V Seminário de Regionalização do turismo em Itaituba	274
Figura 47 – Curso de observação de Aves Itaituba - PA.....	278
Figura 48 – Roteiros turísticos realizados pela ADTUR.....	279
Figura 49 – Ações realizadas com a parceria da ADTUR.....	279
Figura 50 - Representação gráfica das relações da IGR - ADTUR no Campo da Região Turística do Alto Tapajós	283
Figura 51 – Visita do ICMBio-Itaituba na Comunidade do Auri, na região do Parque Nacional do Jamanxim	285

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo das categorias de análise de Bourdieu	31
Quadro 2 - Contextualização dos municípios de Santarém e Itaituba (PA)	56
Quadro 3 - Reservas Garimpeiras na Amazônia	67
Quadro 4 – As primeiras fases das políticas públicas de turismo e o seu desdobramento para o Pará entre as décadas de 1970 e 2000.....	90
Quadro 5 - Municípios indutores do turismo (PROECOTUR) nos Polos de turismo do Pará.....	95
Quadro 6 - Ligação multimodal com origem do município de Itaituba - PA.....	122
Quadro 7 - Ligação multimodal com destino ao município de Itaituba - PA.....	123
Quadro 8 - Unidade de Conservação sob gestão Uma-ICMBio.....	142
Quadro 9 - Pesquisas ocidentais e orientais sobre a participação no turismo	175
Quadro 10 - Número de treinamentos realizados pelo PNMT: número de treinamentos realizados pelo PNMT	190
Quadro 11 - Características das instâncias de governança estadual, regional e municipal com base no PRT (2003 -2006).....	194
Quadro 12 - Programa de Regionalização do Turismo (2003 a 2019).....	196
Quadro 13 – Instância de Governança Regionais no Estado do Pará.....	224
Quadro 14 - Instância de Governança Regionais do Estado do Pará	226
Quadro 15 – Avaliação da Região Turística do Alto Tapajós sobre o reordenamento	230
Quadro 16 – Análise das reuniões do FOMENTUR de 2016	232
Quadro 17 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2017	234
Quadro 18 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2019	236
Quadro 19 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2020	237
Quadro 20 – Relatos sobre o Fórum Estadual de Turismo (FOMENTUR-PA).....	241
Quadro 21 – Relato dos representantes/gestores municipais da Região Turística do Alto Tapajós sobre o Conselho Municipal de Turismo	244
Quadro 22 – Políticas municipais de Turismo na Região Turística do Alto Tapajós ..	246
Quadro 23 – Perfil de alguns participantes da ADTUR	262
Quadro 24 – Relatos dos municípios sobre a ADTUR.....	268

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking de movimentação aquaviária do estado do Pará por tipo de produto (2018 - 2022)	82
Tabela 2 - Total de movimentação nos Portos do Pará 2017 – 2021	84
Tabela 3 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de 2020 a 2022	84
Tabela 4 - Produção de minério no Estado do Pará.....	85
Tabela 5 - Municípios que compõem a Região de Integração do Baixo Amazonas e Tapajós- PA	98
Tabela 6 - Ranking de Passageiros (Embarque e Desembarque) em Aeroportos do Pará (2018-2023)	100
Tabela 7 - Ranking de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos da Amazônia Legal (2020-2023).....	100
Tabela 8 - <i>Ranking</i> de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos do Brasil (2020-2023)	100
Tabela 9 - Relatório de Embarcações Portuárias (turismo) – Belém e Santarém (2018-2020).....	101
Tabela 10 - <i>Ranking</i> dos produtos turísticos por Polo Turístico no Pará	104
Tabela 11 - Empresas de transporte aéreo atuantes no município de Itaituba-PA entre 2018 a 2023	115
Tabela 12 - Ranking dos 10 municípios do Pará com maior repasse financeiros para o turismo (2012-2021).....	250
Tabela 13 – Orçamento Federal.....	254

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Censo demográfico dos municípios que compõe a Região de Integração do tapajós nos anos de 1995, 2000, 2010 e 2022	73
Gráfico 2 - Índice de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2022)	75
Gráfico 3 - Ranking de desmatamento dos municípios do Pará (2007 -2022).....	75
Gráfico 4 - <i>Ranking</i> de movimentação portuária na Região Norte 2018 – 2022 – Tonelada	82
Gráfico 5 - Número de passageiros de voos domésticos entre os anos de 2010 a 2022 no município de Itaituba-PA.....	118
Gráfico 6 - Prestador de Serviços turísticos (Cadastrados) em Itaituba - PA.....	126
Gráfico 7 - Empresas prestadoras de Serviços turísticos em Itaituba-PA.....	126
Gráfico 8 - Admissão e desligamento no total de Atividades características do Turismo selecionadas.....	127
Gráfico 9 – Instâncias de Governanças Regionais com CNPJ por região.....	213
Gráfico 10 – Instâncias de Governanças Regionais com CNPJ por Estado	214
Gráfico 11 – Representação dos municípios do Pará inseridos no Mapa do Turismo (2004 – 2023).....	243
Gráfico 12 - Repasses financeiros para o turismo no estado do Pará (2004-2022).....	250
Gráfico 13 - <i>Ranking</i> convenientes de repasses orçamentários para o turismo no Pará	252
Gráfico 14 - Despesas executadas para o turismo no estado do Pará entre os anos de 2010 a 2021	253

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização da Comunidade Novo Arixi em relação à área do PARNA Amazônia	66
Mapa 2 – Amazônia Legal.....	89
Mapa 3 - Regiões Turísticas do Estado do Pará (Brasil).....	97
Mapa 4 – Município de Itaituba - Pará.....	113
Mapa 5 - Conexões externas da Região de Influência de Belém	119
Mapa 6 - Conexões de influência Itaituba - PA.....	120

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADTUR	Associação de Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ATAP	Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Hidrovia do Tapajós
Au	Ouro
BASA	Banco da Amazônia S/A
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
COMTUR	Conselhos Municipais de Turismo
CNT	Confederação Nacional do Transporte
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
ETC's	Estações de Transbordo de Cargas
FLONA	Floresta Nacional
FOMENTUR	Fórum Estadual de Turismo
FOMENTUR-PA	Fórum Estadual de Turismo do Pará
FORBEL	Fórum Regional de Turismo de Belém
FOREMAR	Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó
FORETUR	Fórum Regional de Turismo do Polo Tapajós
FORTUR	Fórum de Turismo do Polo Amazônia Atlântica
FORTXINGU	Fórum Regional de Turismo do Polo Xingu
FORUMTURAT	Fórum Regional de Turismo do Araguaia-Tocantins
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTZ	Agência de Cooperação Alemã
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFPA	Instituto Federal do Pará
IGRs	Instâncias de Governanças Regionais
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MTur	Ministério do Turismo

MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
MT	Municípios Turísticos
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
PARNA	Parque Nacional da Amazônia
PDTEPA	Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIN	Plano de Integração Nacional
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional do Turismo
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRONAPABA	Programa Nacional de Pesquisas Arqueológicas na Bacia da Amazônia
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
RI	Regiões de Integração
RIUFPA	Repositório Institucional da Universidade Federal do Pará e
RT	Região Turística
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEIR-Pa	Secretaria de Integração Regional
SETUR-PA	Secretaria Estadual de Turismo do Pará
SIGMINE	Sistema de Informações Geográficas de Mineração
SISTUR	Sistema Nacional de Turismo
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TIs	Terras Indígenas
UCs	Unidades de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	22
2	O CAMPO SOCIAL E SUA RELEVÂNCIA ENQUANTO MÉTODO DE ANÁLISE.....	30
2.1	Métodos e técnicas para a investigação.....	33
3	UM LUGAR DE LUTA E PODER: A INTRICADA RELAÇÃO HISTÓRICA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO TAPAJÓS.....	40
3.1	Formação histórico-social das regiões do Tapajós.....	41
3.2	A configuração econômica pensada para o Tapajós.....	45
3.3	Novas frentes de ocupação do Tapajós no século XX.....	54
3.3.1	Eixos rodoviários e a inserção econômica de Itaituba.....	58
3.3.2	Novas fronteira econômicas para a Amazônia no século XXI.....	69
4	A ATIVIDADE TURÍSTICA NO ESTADO DO PARÁ E A REGIÃO TURÍSTICA DO ALTO TAPAJÓS.....	87
4.1	A gênese das políticas de turismo na Amazônia.....	90
4.2	“Porque qual a ideia da região do Tapajós, nossa visão aqui desses seis municípios, é que geralmente os recursos eles chegam só nas praias mais bonitas de Alter do Chão e Belterra”: o turismo na região turística do Alto Tapajós.....	96
4.3	Turismo em Itaituba.....	111
5	O ILLUSIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	146
5.1	O direito de participar: a polarização entre os interesses públicos e privados no Estado Capitalista.....	147
5.2	A participação sob ataque: a crise da democracia.....	158
5.3	Redes e governança: abordagens conceituais para interpretar a participação no campo do turismo.....	172
6	A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA.....	186
6.1	O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT no estado do Pará.....	187
6.2	A participação social nos (re)direcionamento das políticas de turismo do Brasil e sua interface no Pará.....	191

6.2.1	Uma saída da “posição paternalista e assistencialista de que o governo tem que dar dinheiro”: a instância de governança num contexto de mudanças.....	204
6.2.2	A Instância de Governança Estadual de Turismo no Pará.....	223
6.2.3	“A gente nem pensava em IGR, a gente nem sabia o que era isso, ‘instância de governança’ para gente, isso nem existir existia”: a Instância de Governança Regional do Alto Tapajós.....	254
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	289
	REFERÊNCIAS.....	294
	APÊNDICE A.....	312
	APÊNDICE B.....	314
	APÊNDICE C.....	315
	APÊNDICE D.....	317
	APÊNDICE E.....	319
	APÊNDICE F.....	321
	APÊNDICE G.....	323
	APÊNDICE H.....	325
	APÊNDICE I.....	327
	CRONOGRAMA.....	329

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, o debate acerca da participação social nas políticas públicas (no Brasil e no mundo) trouxe dimensões ainda mais específicas, quando comparadas com as que culminaram entre as décadas de 1970 e 1990. Atualmente, as instituições políticas têm sido obrigadas a ser (re) pensadas diante de uma sociedade cada vez mais organizada em rede e orientada por uma lógica de capital que se estende às relações sociais – mesmo quando pareciam muito bem organizadas e estruturadas para salvaguardar o espaço de participação cidadã. Diante disso, estabelecem-se novas práticas de governo, mais eficazes do ponto de vista do neoliberalismo e mais gerencialmente administradas, encarregando à sociedade a capacidade de pensar o processo participativo, de acordo com a racionalidade empresarial (Dardot; Laval, 2020).

Por sua vez, para aqueles que percebem o turismo como um fenômeno social e não estão fadados a entendê-lo pelo viés econômico, como nós, a participação social nas decisões políticas se tornou um tema importante e recorrente nos debates e nas pesquisas nos últimos anos (Oliveira; Pimentel, 2020; Farias, 2018; Nóbrega, 2012; Moesch, 2012; Figueiredo, 1998b). Nesses estudos, o turismo é analisado a partir das relações sociais e dos diferentes agentes que estão envolvidos, pensando em temas voltados para questões que fazem referência ao planejamento e às políticas públicas de turismo em um local.

Nas décadas de 1990 e 2000, assuntos como distribuição de renda e geração de emprego tornaram-se o foco das políticas de turismo no Brasil e a participação foi uma diretriz importante, sendo, gradativamente, enfatizada nos planos, programas e projetos de turismo. Entre os resultados disso, pode ser mencionada a criação de políticas que ainda hoje se fazem presentes nos direcionamentos estratégicos pensados para as diferentes regiões brasileiras, como o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), criado em 2004, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

No entanto, pensar a participação social nas políticas de turismo para Região Norte do Brasil tem sido desafiador, visto que a trajetória político-institucional da região foi construída baseada em um personalismo não participativo – muito favorecido pela dinâmica econômica e social imposta por atividades exploratórias dos recursos naturais e humanos, os quais suprimiram os direitos sociais e de propriedade, sobretudo dos povos tradicionais (Silva, Ravana, 2015).

Desde a década de 1990, com as primeiras políticas públicas idealizadas para o fortalecimento de processos participativos, houve um estímulo à colaboração de diferentes

agentes da sociedade, trazendo em questão a ideia de participação comunitária, bem como a importância da interação dos agentes em redes. Nesse momento, a participação estava muito próxima das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável e às práticas de ecoturismo, para atender ao apelo de *marketing*, dadas as exigências do mercado internacional para a região amazônica (Figueiredo, 1999). Pouco mais tarde, esse processo subsidiou a criação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e das instâncias de governanças, como conselho e fóruns de turismo.

Entre as pesquisas direcionadas para o Turismo na Amazônia, houve diferentes contribuições que retrataram de forma direta ou indireta a participação social. Na década de 1990, estudos como os de Figueiredo (1998a, 1999) foram relevantes para analisar a relação entre duas categorias que estiveram frequentemente presentes naquele momento, a saber: ecoturismo e desenvolvimento sustentável, colocando como debate central a necessidade de entender a abrangência que o turismo tomaria nas sociedades ditas tradicionais da Amazônia.

Pouco mais tarde, têm-se estudos que discutem o porquê da (não) participação das comunidades tradicionais do território e de suas fronteiras (Pinto, 2016), estudos que propuseram analisar a desconexão entre o instrumento e a implementação no âmbito da governança de turismo na região (Nóbrega, 2012), bem como o enfoque nas formas e no processo de elaboração das políticas de turismo, destacando a participação na gestão pública de turismo a partir do modelo de Fluxos Múltiplos (Nascimento, 2015). Disputas políticas e econômicas entre o Estado e terceiro setor também foram analisadas por Silva (2016) e revelam que tais disputas reduzem a territorialização do turismo em áreas protegidas e a participação das diferentes comunidades do Amazonas à mera retórica das políticas sustentáveis dirigidas para Amazônia. São estudos importantes para o entendimento das decisões políticas incorridas na Amazônia brasileira e permitem a compreensão do jogo de interesses que direciona as estratégias de desenvolvimento do turismo na região e os desequilíbrios originados nas tomadas de decisão.

Não se trata de afirmar que os estudos sobre as políticas públicas de turismo da Amazônia não são mais importantes e que os problemas e análises sobre elas já tenham sido todas elucidadas, se assim fosse, a produção da ciência não teria mais seu mérito. Porém, é preciso entendê-los e interpretá-los em um determinado contexto político, econômico e social – em um recorte temporariamente retratado; tal como assevera Castro (2012a), as novas interpretações sobre a Amazônia são necessárias para entender a dinâmica em que ela está inserida e, como um fenômeno social complexo, que é o turismo, deve-se analisá-lo sob múltiplos aspectos, para compreender a sua abrangência para a região.

Nesse entendimento, propõe-se olhar para o turismo enquanto um campo de relações que se estabelecem, sobretudo, por estratégias econômicas, mas que se estruturam também por questões sociais (Bourdieu, 2014). Por isso, tem-se o entendimento de que o turismo não pode ser desassociado dos interesses sociais que transcorrem, por exemplo, do saber inerente à sociedade amazônica; dos interesses culturais e dos interesses ambientais. Desse modo, enquanto um espaço dotado de regras e constituído de uma história específica, o campo do turismo produz uma forma própria de interesses. Então, norteiam os agentes, dotados de sistemas de disposições adquiridas e socialmente construídas – o *habitus*, situados em diferentes posições a lutar para conservar ou para transformar esse campo.

Tomam-se como exemplo os estudos realizados por Bourdieu (1996, 2004, 2007, 2014) que definem a importância do entendimento dos agentes, enquanto indivíduos indissociáveis de sua história (individual/coletiva/familiar) e circunscrevem as suas disposições de classes em determinados espaços sociais, que estão categorizadas como “campo”. Ter esse entendimento ao analisar as decisões e as estratégias das políticas públicas de turismo é algo que tem sido pouco utilizado nos estudos sobre a atividade, sobretudo numa região que é historicamente desigual.

Deste modo, duas questões são relevantes nas reflexões críticas desenvolvidas nesse trabalho: a primeira é que os estudos sobre o turismo devem romper com o “empirismo imediato” (Bachelard, 1996, p. 25) ou “dóxicas” (Bourdieu, 2014), levando-se em consideração a sua abrangência multi e interdisciplinar. E isto permite entender o turismo enquanto fenômeno social que se apoia nas experiências, nas vivências e nas descobertas provocadas pelo deslocamento – o que implica novas práticas, das quais não só fazem parte os aspectos econômicos, como também os sociais (Figueiredo; Nóbrega, 2015).

Por essa motivação, a análise do turismo não se reduz ao campo econômico, mas articula-se empiricamente ao social, ao ambiental e ao político, compreendendo seus efeitos. Seguindo essa problemática, a segunda questão resgata a importância das estruturas e das dinâmicas sociais – destacando a singularidade da região turística do Alto Tapajós e reconhecendo os diferentes processos de participação estabelecidos entre os agentes que estão envolvidos com o turismo, o que permite revelar sobre o contexto mais amplo da participação no planejamento do turismo da Amazônia Brasileira e do Brasil, de modo geral.

É importante destacar que o presente trabalho se constitui de uma variada literatura e estudos, os quais buscam reflexões e críticas sobre o desenvolvimento que tem sido pautado na Amazônia brasileira (em destaque para o estado do Pará), bem como na compreensão das lutas de resistências sociais para a (re)afirmação da participação e da ampliação de processos

democráticas realizadas nas decisões políticas, especificamente naquelas voltadas para o turismo na região. Assim, como enfatizam Castro e Campos (2015), a produção do conhecimento sobre a formação social e econômica da Amazônia constitui-se num elemento essencial para agenda de pesquisas, sendo necessário apreender a realidade Amazônica por um ângulo imprevisto.

Seguindo esse direcionamento, buscou-se também elucidar a dinâmica da Política Nacional do Turismo (PNT) criada a partir de 2003, que deu origem ao Programa Nacional de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), em 2004. Coube nesse percurso entender as raízes do programa que datam da década de 1994, quando surge o primeiro instrumento político – o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) – que possibilitou atribuir o papel político aos diferentes agentes envolvidos com o fenômeno do turismo, estimulando as regiões e os municípios a adotarem princípios de autonomia política decisória em sua condução. Nesse percurso, a instância de governança municipal - o Conselho Municipal de Turismo - é idealizada como uma das estratégias para a descentralização política dos municípios brasileiros. E, anos mais tarde, já sob a orientação do PRT, outras instâncias de governança são criadas para estimular o alcance da descentralização política: o Conselho Nacional de Turismo, os Fóruns Regionais e Estaduais e o reforço à criação dos Conselhos Municipais.

Esses espaços públicos (institucionalizados) refletiam, em seus objetivos, os aspectos participativos deflagrados pela Constituição Nacional de 1988, a qual firma um campo democrático no seio da sociedade civil (Gohn, 2011). Enquanto um mecanismo de participação, a descentralização tornou-se representada nas novas institucionalidades, que foram constituídas, entre outros pontos, com a finalidade de estimular valores afeiçoados na democracia, na transparência pública e no controle social. Outrossim, tem-se o recente processo de ruptura democrática iniciado em 2015 no Brasil. Isso tem se desdobrado em todos os âmbitos políticos no país, provocando o acompanhamento de seus efeitos que reconfiguram as estratégias de grupos políticos e econômicos, redefinindo, em virtude disso, o conceito de cidadania na relação cidadão/consumidor.

Decerto, o esforço das políticas instauradas em 2003, para a criação de redes de turismo, tinha como escopo a criação de Instâncias de Governanças Regionais que, institucionalizadas ou não, e com diferentes objetivos (seja propositivo, consultivo e mobilizador), deveriam integrar as variadas instituições dos setores público, privado e terceiro setor. Sob essa premissa,

foram criados, a partir de 2006, os Fóruns Regionais de Turismo no estado do Pará, para cada um dos seis Polos Turísticos¹.

Com caráter consultivo² e destituído de reconhecimento jurídico, os Fóruns Regionais do Estado mobilizavam-se e articulavam agentes de diferentes municípios que compunham cada Fórum, encaminhando as demandas ao Fórum superior: o Fórum Estadual de Turismo (FOMENTUR). Esse, por sua vez, tem vínculo direto com órgão estadual de turismo – de caráter consultivo, propositivo e mobilizador. Com efeito, ele colabora para a criação da Política Estadual de Desenvolvimento do Turismo do Pará (Pará, 2003).

Em 2019, sob o direcionamento do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) (2018-2022) “Mais emprego e renda para o Brasil”³ (Brasil, 2018), as Instâncias de Governanças Regionais adquirem o termo “IGRs”, sendo enfatizada a necessidade da criação de instâncias com personalidade jurídica e financeira. Conforme o documento, há a possibilidade de maior comprometimento e de convergências dos agentes para o processo de mudanças, considerando a “gestão mais profissional”. Como premissa, mantém a conceituação original, nas quais as IGRs são entendidas como redes-regionais em que poderão ser discutidas as estratégias e “[...] debatidas, portanto, alternativas para captação de recursos, saindo da posição paternalista e assistencialista de que o “governo tem que dar dinheiro” (Brasil, 2019a, p. 11).

E, no estado do Pará, sob as orientações da política nacional e da condução de uma nova gestão estadual, os Fóruns Regionais de Turismo do Pará foram desmanchados, tendo como pretexto se adequar às “novas” premissas do PRT. Os fóruns regionais do Pará, originados de um amplo debate traçado desde a década de 1994, foram um importante espaço democrático de debate de diferentes agentes ligados ao turismo nas regiões do estado. Nesse mesmo ato, houve alteração no reordenamento das regiões turísticas, em que os 144 municípios foram (re)agrupados considerando a sua proximidade geográfica, econômica, histórica e social.

Desde então, o estado do Pará tem orientado os municípios para a criação de IGRs nas regiões turísticas. Duas IGRs foram apresentadas, uma em processo de institucionalização –

¹ Em 2019, sob orientação da portaria nº164, de junho de 2019, o reordenamento das regiões turísticas do estado do Pará, que até 2018 era dividida em seis polos turísticos, passou para 14, com a denominação de “regiões turísticas”.

² Há diferença na qualidade entre os espaços deliberativos e consultivos, ainda que sejam espaços criados sob o mesmo prisma, isto é, da participação cidadão no espaço público. Enquanto o primeiro é constituído da capacidade de questionar e opinar sobre o interesse de todos, o segundo é destituído dessa autonomia, ficando por vezes, restrito à lógica do Estado.

³ O PLANTUR (2018-2022) sob o *slogan*: “Mais emprego e renda para o Brasil” (Brasil, 2018) foi elaborado durante o governo de Michel Temer que atuou como vice-presidente até o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. O plano estabelece diretrizes e estratégias calcadas sob o preceito de recuperação econômica do Brasil, propondo em suas metas globais estratégias para o crescimento do número de visitantes (nacionais e internacionais), das receitas oriundas das visitas estrangeiras e o aumento do mercado de trabalho para o setor.

LAGOTUR, que integra a Região Turística do Tucuruí e a outra institucionalizada e formalizada - a Associação de Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós (ADTUR), que integra a Região Turística do Alto Tapajós, foco da presente pesquisa.

A IGR ADTUR, representa seis municípios da região do Alto Tapajós, sendo Itaituba, Aveiro, Rurópolis, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão. Foi criada em 2016 e, em 2019, passou a ser figurada pelo Estado como a primeira IGR do Pará, institucionalizada e formalizada (isto é, reconhecida com o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ), o que motivou o interesse em analisá-la nesse trabalho. Para tanto, a análise direcionou-se para o município de Itaituba, que é a sede da IGR, no qual estão os principais agentes envolvidos.

Examina-se, deste modo, que as políticas voltadas para o fortalecimento da participação social no turismo sofreram mudanças a cada contexto político, o que reforça a compreensão de que o Estado é uma instituição de força política e simbólica, que modifica as relações sociais inerentes, conforme o jogo político, às estratégias e às disputas do campo político. Assim, diante do modelo de governança apresentado pelas políticas neoliberais, das pistas deixadas pelo estudo realizado durante o mestrado, dos exames apontados anteriormente; bem como de tantas outras pesquisas que buscaram entender a dinâmica social, ambiental e política da Amazônia, tem-se como problemática norteadora: como as posições e os interesses dos agentes da Instância de Governança Regional estão distribuídos no campo da Região Turística do Alto Tapajós e de que forma as suas posições são dinamizadas nos processos de decisão? Para o entendimento dos processos, foi necessário observar algo mais específico, em um município que compõe a Amazônia Brasileira, Itaituba, que, historicamente, é palco de lutas que marcaram o espaço social, nas quais as relações sociais são dinamizadas sob diferentes interesses, o que resultou na formulação da seguinte problemática secundária: qual a percepção dos agentes da região turística selecionada sobre o atual contexto de mudanças nas políticas de turismo nacional?

Decorrente do cenário investigativo, a hipótese central do trabalho surge da premissa de que embora a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais (IGRs) tenha sido reforçada no cenário político dos últimos quatro anos do governo federal e esteja dando (oficialmente) respostas aos anseios participativos, a forma como ela está se concretizando na rede de turismo do Pará fragiliza o cumprimento dos preceitos da participação. Assim, estimula-se uma confusão entre processo participativo e o processo mercadológico, na medida em que conferem aos espaços participativos, finalidades jurídicas e financeiras para se adequarem às exigências do mercado. Enquanto hipótese secundária, tem-se que a institucionalização (enquanto modelo participativo) direciona para fins que não dão conta da pluralidade dos agentes envolvidos na dinâmica do turismo no estado do Pará.

A construção da hipótese teve como base as mudanças ocorridas no cenário político nacional. Entende-se que elas emergiram, principalmente, num processo de crise democrática ou ainda, como Castells (2018) examina, numa “ruptura” ocasionada por inúmeros processos e por contextos; entre os quais a desconfiança nos partidos e nas instituições provocou uma busca pela “nova política” com “novos atores”. Os fatores causaram uma crise na legitimidade verificada em todo o campo da sociedade e tem sido desdobrada em um período recente no Brasil (Przeworski, 2020; Souza, 2019).

O objeto de estudo selecionado concentra-se nas organizações sociais e instituições políticas que estão subscritas na Região Turística do Alto Tapajós, entendendo-se que elas foram criadas numa perspectiva democrática para estabelecer o desenvolvimento do turismo no estado do Pará. A partir das relações estabelecidas no campo, tem-se o entendimento de um processo mais amplo sobre participação nas políticas de turismo da Amazônia Brasileira e do Brasil. Trata-se do reconhecimento do objeto relacionado a um contexto e, principalmente aos sujeitos que se inserem na política de turismo, sem deixar-se esgotar a uma única natureza ou conhecimento.

Em consonância com a hipótese proposta para essa pesquisa, o objetivo central é analisar a participação dos agentes da Instância de Governança Regional no campo da Região Turística do Alto Tapajós, frente ao novo cenário político de 2018 a 2022 (Souza, 2019). Para isso, será necessário:

- Analisar as relações dos agentes da Instância de Governança Regional no campo da Região Turística do Alto Tapajós;
- Analisar a percepção dos agentes da Região Turística selecionada sobre os modelos de articulação participativa propostos em nível federal;
- Analisar as disputas e os interesses dinamizados na rede para o estabelecimento de canais de participação nas decisões políticas de turismo do Pará.

Além da seção introdutória, em que são apresentados os elementos motivadores para a realização da pesquisa, a tese estrutura-se em cinco seções, direcionadas à análise geral e específica da participação dos agentes da Região turística do Alto Tapajós no âmbito das políticas que instituem as Instâncias de Governança Regionais (IGRs) no Brasil, caracterizando, para tanto, as realidades e os desafios encontrados na região Amazônia Brasileira – num contexto de participação nas políticas de turismo.

A segunda seção apresenta o caminho metodológico escolhido para a estruturação da tese, elencando as principais reflexões selecionadas sobre o Campo e a participação que nela incorre, além das técnicas de investigação utilizadas para entender a problemática proposta. Na

terceira seção, é feita uma revisão histórico-social, político e econômica das regiões do Tapajós, para que se estabeleçam a compreensão e a análise, de maneira específica, da região turística selecionada. Para isso, analisam-se as diferentes frentes de ordenamento territorial e econômico, dinamizadas na região até a atualidade, num retrospecto das políticas instauradas, principalmente, a partir da década de 1970, que descortinam um jogo de interesses e lutas que refletem no campo do turismo. Na inserção, busca-se elucidar as potencialidades e os desafios para desenvolver o turismo numa região marcada por pensamentos exploratórios em âmbito socioambiental.

Na quarta seção, apresenta-se a gênese das políticas estruturadas na Amazônia, elencando as premissas econômicas e as decisões orientadas para os planejamentos públicos na região. Também é apresentado um breve levantamento sobre o turismo nos municípios de Itaituba, trazendo informações das viagens de campo realizadas entre agosto e setembro de 2021, maio de 2022 e abril de 2023. Na quinta seção, são apresentados os principais estudos das ciências sociais, ciência política e do turismo sobre a participação social, buscando elucidar como o processo participativo tem sido analisado em diferentes contextos políticos. Por sua vez, na sexta seção, é feito um levantamento das políticas participativas pensadas para o desenvolvimento do turismo brasileiro. Diante disso, é apresentada uma série de conceitos e de direcionamentos políticos que trouxeram a releitura das esferas públicas no campo do turismo, como as Instâncias de governanças e redes, as quais têm ganhado novas conotações frente ao novo cenário político de 2018 a 2022, sendo, portanto, necessário elucidar como essas mudanças têm ocorrido no Estado do Pará e, de forma particular, na Instância de Governança Regional, a Associação de Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós (ADTUR).

2 O CAMPO SOCIAL E SUA RELEVÂNCIA ENQUANTO MÉTODO DE ANÁLISE

A sociologia deve incluir uma sociologia da percepção do mundo social, isto é, uma sociologia da construção das visões de mundo, que também contribuem para a construção desse mundo. Porém, dado que nós construímos o espaço social, sabemos que esses pontos de vista são, como a própria palavra diz, visões tomadas a partir de um ponto, isto é, a partir de uma determinada posição no espaço social. E sabemos também que haverá pontos de vista diferentes, e mesmo antagônicos, já que os pontos de vista dependem do ponto a partir do qual são tomados, já que a visão que cada agente tem do espaço depende de sua posição nesse espaço (Bourdieu, 2004a, p.157).

Apesar do turismo ter sido examinado sob a ótica de um fenômeno social, prevalecem ainda discussões teórico-práticas que o observa enquanto uma atividade eminentemente econômica, sendo percebido, principalmente, nos instrumentos políticos, como planos, programas e projetos. Tem-se o pressuposto de que o turismo é o resultado das diversas relações e práticas sociais desempenhadas pelos agentes, o que permite analisá-lo desde sua gênese, fundamentando-o como uma “indústria”, até as acepções analíticas que o investigam enquanto um fenômeno social (Gastal; Moesch, 2007; Barretto, 2006; Figueiredo; Nóbrega, 2015).

Nesse sentido, Panosso Netto e Nechar (2016) ressaltam que a abordagem crítica nos estudos sobre o turismo não só valida o conhecimento produzido nas pesquisas, como também buscam entendê-la, enquanto *práxis* cotidiana, estabelecida e dinamizada em diferentes aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos – sob o olhar vivenciado dos agentes. No entanto, como observa Barretto (2006), ainda que o entendimento do campo do turismo revele os esforços da pesquisa interdisciplinar, como o exame do turismo como um fenômeno, há dificuldade para ultrapassar as divergências teóricas ou como descreve Japiassú (1976): as fronteiras estabelecidas pela especialização.

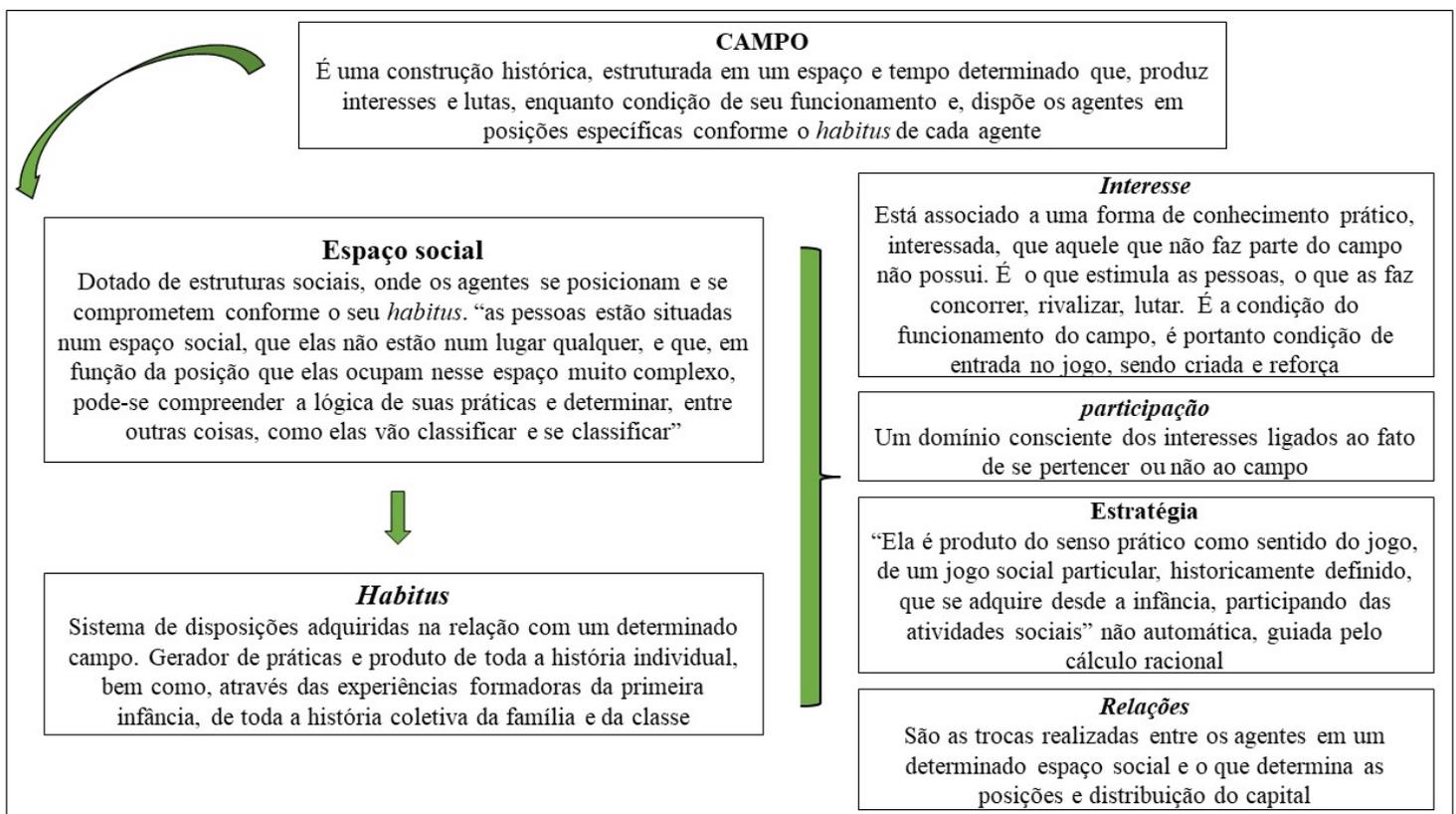
Assim, Castro (2015) destaca que há, na atualidade, a necessidade de reformulação e de ruptura epistemológica da ciência social, pela emergência da pós-modernidade em interpretar a sociedade diante das transformações em nível global. Seja em aspectos relacionados aos costumes e valores que surgem em várias dimensões – sociais, econômicas, políticas e ambientais; seja no que se refere às inovações tecnológicas que transcorrem no campo da comunicação, (re)configurando novas redes de interação social (Castells, 2005; Castro, 2015).

Partindo da presente acepção, compreende-se que o conceito de campo é uma ferramenta importante, por conta que possibilita identificar as relações estruturadas pelo turismo em um dado espaço social, permitindo entender a dinâmica, interação e diversidades dos agentes inseridos no campo, assim como o processo de dominação predispostos entre as classes existentes. Oliveira e Pimentel (2020) ressaltam que o campo social é produto da história das disposições e das posições dos diferentes agentes que são constituídos por interesses e pelas

diversas formas de capital. É com base na sua estrutura lógica que esta teoria valida a formulação dos problemas da pesquisa, como também a busca de respostas ao que procuramos. Entender as relações é compreender que elas se distinguem no tempo e no espaço. Por exemplo, as relações estabelecidas em um campo político não são as mesmas do campo educacional ou do campo do turismo, o que faz necessário elucidar a contextualização da construção do espaço social, os mecanismos das relações sociais e a sua temporalidade. E, ao mesmo tempo, como observa Bahia (2012) é necessário compreender que um campo social não é isolado, pois sofre influências e interferências de diferentes campos correlacionados.

Nessa incursão metodológica do campo, foi preciso compreender algumas categorias de análise propostas por Bourdieu (1996; 2004a; 2007; 2014), as quais foram resumidas a seguir (Quadro 1).

Quadro 1 – Resumo das categorias de análise de Bourdieu



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Bourdieu (1996, 2004a, 2007, 2014).

Bachelard (1996) compreende a análise aprofundada do mundo social como um romper com o empirismo imediato. Ideia que Bourdieu (1996, p. 15) compartilha ao identificar “as diferenças reais que separam tanto as estruturas quanto as disposições (os *habitus*) e cujo princípio é preciso procurar, não na singularidade da natureza – ou da ‘alma’, mas nas

particularidades de histórias coletivas diferentes”. Isso esclarece a proposta de Bourdieu (1996) para um esforço teórico-prático que ultrapassa a leitura particularista e, portanto, rompe com a postura científica que deixa o mundo social distante da teoria. O autor ressalta as diferenças existentes em um espaço social, dotado de um sistema de diferenças de classes sociais e, por isso, compreende que o princípio norteador delas está, principalmente, nas estruturas de distribuição de poder ou de capital (social, econômico, político, cultural, entre outros), que se diferenciam conforme os lugares e os momentos, determinando então, a posição que os agentes ocupam nesse campo. Esse sistema, como observa Bahia (2012) é organizado por preferências, escolhas, gostos, estilos de vida e não apenas a partir da classificação de renda, o que torna possível elucidar, por exemplo, os valores demarcados numa organização cultural, os gostos compartilhados entre os agentes em um grupo, suas variações de significados e funções sociais definidos pelo esporte e lazer.

Enquanto um princípio que transcorre na dinâmica do Campo, o *habitus* revela toda a produção histórica, familiar e social ao qual o sujeito se insere, o que faz com que este seja um “traço individual de toda uma história coletiva” (Bourdieu, 2004a, p. 131). Seu uso na pesquisa, enquanto uma teoria de análise, possibilita compreender as disposições e relações que os agentes realizam na Instância de Governança Regional do Alto Tapajós (IGR do Alto Tapajós) e sua participação nas políticas públicas de turismo do estado do Pará. Dessa forma, considera o espaço e o tempo em que elas se desenrolam, essencialmente, como o último contexto de mudanças político-sociais que está ocorrendo no Brasil. Sobretudo desde 2015, quando as estruturas democráticas do país sofreram um contínuo enfraquecimento – iniciado pela abertura de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e pela “bagunça institucional entre os poderes” (Souza, 2019) repercutindo na crise atual (Przeworski, 2020; Rancière, 2014) e entre outras, nos direcionamentos participativos das políticas de turismo.

As políticas públicas do estado do Pará foram pautadas por diferentes interesses, que transcorrem no campo do turismo e atuam como condição para o seu funcionamento. Enquanto um fenômeno social, as estratégias do turismo estão associadas a um conjunto de outras estratégias, por exemplo, ambientais, políticas, sociais e econômicas, e por isso, questões transversais à temática do turismo, são consideradas como um subsídio valioso para entender o contexto histórico, político, econômico, social e ambiental em que o turismo se desenvolve na região turística analisada.

Em convergência a isso, a dissertação de mestrado realizada em 2018, pôde apresentar uma análise das possibilidades estabelecidas nas redes de políticas públicas de turismo – levando-se em consideração o contexto da Ilha do Marajó. Naquele momento a pesquisa

constatou que as redes de turismo não estão circunscritas em meros mecanismos institucionais criados no âmbito político, embora eles tenham um importante propósito social. Diferentes fatores examinados na pesquisa provocam as limitações da rede, como a influência político/partidária, clientelismo, a falta de compromisso e a continuidade das instituições de turismo a cada troca de gestão, a centralidade de informações em determinados agentes, que entre outros fatores gera a ineficiência da comunicação entre essas instituições.

Para o presente estudo, privilegiou-se olhar para os mecanismos democráticos, a partir de outras perspectivas, o que careceu de um esforço teórico mais denso para melhor entendê-lo em sua prática (empíria). Ademais, a dinâmica histórica, econômica e social da região do Tapajós desvenda o jogo de interesses e de lutas que traspassam no campo do turismo, destacando a importância do reforço referencial sobre a participação e a democracia em contextos neoliberais.

Para o início desse processo, as ideias mais óbvias realizadas nesse percurso do doutorado puderam reforçar, quando não, excluir, algumas das experiências obtidas outrora no mestrado. Nesta incursão metodológica, foi preciso construir uma dialética entre *opus operatum* [produto] e o *modus operandi* [processo] (Bourdieu, 1996), para entender o meio socialmente estruturado e o sistema de disposições que agentes inseridos na IGR do Alto Tapajós estabelecem na rede de turismo do Pará, frente ao processo de mudanças no atual cenário político do Brasil, como será visto na sessão a seguir.

2.1 Métodos e técnicas para a investigação

Essa pesquisa se estruturou numa abordagem qualitativa, na qual se considera a necessidade de um aprofundamento das relações sociais. Até porque “[...] 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 agentes pesquisados (Triviños, 1987; Minayo, 2012).

A pesquisa qualitativa possibilitou que a análise dos conceitos mais rígidos pudesse ser frequentemente reexaminada e substituída por outros que tenham compreensão da diversidade da vida social que a pesquisa interage (Groulx, 2008). Isto assegurou a percepção, de forma mais sensível e apurada, as especificidades dos agentes sociais, sobretudo no contexto específico onde a pesquisa está inserida: a Amazônia.

A estrutura metodológica não se absteve da hipótese aqui indicada, tampouco da teoria, como sugerem Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), mas buscou entender que o conjunto das técnicas metodológicas aqui definidas, estavam apropriadas para compreensão do campo, no qual a rede de turismo (Instância de Governança de Turismo) se insere, permitindo “realizar a ligação entre os contextos da prova e da descoberta” (Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991, p. 108). Sendo assim,

O contexto da prova é aquele no qual levantamos a questão de saber se aceitamos ou [se] rejeitamos as hipóteses e as teorias [...]. o contexto da descoberta é aquele no qual nos perguntamos como encontramos, como construímos nossas hipóteses e a nossa teoria (Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991, p. 108-109).

A prática metodológica foi um esforço obtido pelo conjunto de outros procedimentos de investigação cruciais para direcionar e para organizar a pesquisa num constante exercício de tratamento e de apuração dos dados (Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991). Nessa linha, não se pretendeu desprezar os conceitos e teorias em prol, somente, da observação dos dados, como refuta Thiollent (1987). Mas, obteve-se o entendimento de que esses são os resultados daquilo que é coletado em campo, isto é, da confluência entre os conceito e categorias com o que é observado.

Seguindo esse entendimento, buscou-se a realização de um estudo de caso, para o alcance de uma análise, desenvolvida em organizações reais, com a reunião de um número importante de informações. A pesquisa compreendeu as particularidades de uma “Região Turística” (*locus* da pesquisa) para entender como a participação vem se estabelecendo no atual cenário político e sua dinâmica na rede de turismo do Pará.

Para tanto, recorre-se a uma pesquisa do tipo exploratória, como entrada à pesquisa, detalhando o maior número de informações a fim de entender, preliminarmente, o contexto de mudanças. Nesse momento, a pesquisa exploratória foi útil para descobrir e para fundamentar as problemáticas do estudo, sendo possível realizar um levantamento das primeiras informações para a construção do objeto da pesquisa. Esta fase “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.

Nesse processo de levantamento das informações, utilizou-se a observação direta, com a aplicação de entrevistas semiestruturadas com alguns dos agentes da rede de turismo, sendo os entrevistados: uma representante da Secretaria Estadual de Turismo do Pará (SETUR-PA)

que era a Interlocutora Estadual do Programa de Regionalização do Turismo; e o segundo participante, representando a única Instância de Governança Regional (IGR) do Pará – a ADTUR. Esse primeiro levantamento de informações foi realizado em fevereiro de 2021. E para identificar os agentes que estão na rede de turismo, realizou-se uma pesquisa *in loco* no município de Itaituba, em setembro de 2021. Após a realização dessa primeira incursão da pesquisa de campo, pode-se compreender o processo de mudanças no planejamento do turismo do Pará e da institucionalização das instâncias de governança de turismo, sendo possível traçar as principais variáveis da pesquisa⁴.

Para a continuidade da pesquisa manteve-se a utilização das entrevistas semiestruturadas, cuja correlação entre perguntas padronizadas ou fechadas e perguntas abertas subjetivas (que expressam opiniões, por exemplo) subsidiaram a pesquisa. Essa técnica possibilitou um contato direto com os agentes delimitados no problema, permitindo que os entrevistados ficassem à vontade para explicá-lo. E, para melhor aproximação e confiabilidade, entendeu-se que a linguagem a ser utilizada é imprescindível no momento da pesquisa, pois permite despertar a capacidade criativa do pesquisador, como também a aproximação e a comunicação profunda com o entrevistado (Thiollent, 1987).

A entrevista, como recurso de pesquisa, foi um meio possível para captar as informações necessárias, os quais foram submetidas a um controle metodológico para analisá-las. Considerou-se que os entrevistados estão inseridos em um espaço social, dotados ao mesmo tempo de categorias de percepção e de apreciação (Bourdieu, 2007). Isso se sucede como princípios organizadores da ação, o que careceu de um cotejo metodológico e epistemológico dos fatos com a teoria.

No total foram realizadas 15 entrevistas, a seleção dos agentes levou em consideração a sua representatividade na rede de turismo do Pará, sendo representantes de organizações sociais com caráter delimitado, seja para comercialização do turismo ou outras finalidades para além da comercialização, como aquelas que estão voltadas para questões ambientais, sociais e culturais; representantes das instâncias de governança, criadas para ampliar o processo participativo no turismo; e, por fim, órgãos públicos criados para conduzir o planejamento do turismo no estado e no município selecionado⁵.

⁴ As técnicas selecionadas podem ser visualizadas no Apêndice A, onde é apresentado o método e a variável para cada objetivo.

⁵ Para melhor visualização e entendimento dos agentes escolhidos é apresentado um quadro sistematizado de cada grupo no apêndice A.

Vale ressaltar que em virtude da pandemia e da distância geográfica utilizou-se plataformas de videochamada, como as salas de reuniões do *Google Meet*, *Zoom* e/ou *WhatsApp* – conforme a disponibilidade e a comodidade dos entrevistados. Para registrá-las, utilizou-se o aplicativo de gravador de voz, câmera fotográfica, caderno de anotação e quando possível, a gravação das videochamadas. Em ambas as possibilidades, as entrevistas foram integralmente transcritas o que facilitou o entendimento e o cruzamento dos dados obtidos.

Recorreu-se também à análise bibliográfica e documental, sendo que a primeira consistiu num conjunto de levantamento de informações para o aprofundamento teórico, seja primário ou secundário, relacionado ao tema escolhido. Para isso, a pesquisa foi realizada no *site* do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Repositório Institucional da Universidade Federal do Pará (RIUFPA) e no acervo digital de obras raras da Biblioteca Pública Arthur Vianna. Assim como, contou-se com o apoio físico da Biblioteca do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA).

Como aporte teórico, considerou-se temas relevantes para a consolidação da pesquisa, tais quais:

- a) A Participação, entendendo-a enquanto um instrumento da democracia para participar do campo político (Bourdieu, 2004a; 2004b; Gohn, 2011; Polanyi, 2000; Fleury, 1994; Pateman, 1992; Schumpeter, 1961; Habermas, 1997; Bobbio, 1986); sua condução na atualidade, diante de um contexto neoliberal (Dardot; Laval, 2020; Przeworski, 2020; Rancière, 2014) e sua utilização no estabelecimento de redes e governança para o planejamento e desenvolvimento do turismo (Gastal; Moesch, 2007; Endres, 2012; Fratucci, 2008; Oliveira; Pimentel, 2020; Merinero-Rodríguez; Pulido-Fernández, 2016; Moscardo, 2011; Beaumont; Dredge, 2010; Figueiredo, 2022; Hall, 2011; Nóbrega, 2012); e,
- b) Estudos com aprofundamento teórico e prático sobre a Amazônia e região do Tapajós, buscando compreender a relação histórico-social e econômica (Harris; Bailão; Amoroso, 2015; Martins, 2012; Schaan, 2012; Castro; Campos, 2015; Castro, 2007; Silva; Ravena, 2015; Marin, 2010; Romcy-Pereira, 2018; Schuber, 2019; Araújo *et al.*, 2008; Boeing, 2022; Torres, 2012; Brasil, 1913), o que ajuda a compreender as políticas neoliberais condizentes com a atualidade, estabelecidas num processo de fronteira econômica; e interpretar as diferentes motivações do fluxo de visitantes para a região.

A pesquisa documental consistiu na análise de documentos cruciais para compreender o processo de constituição da rede de políticas públicas do Pará, sem deixar de entender o processo estabelecido em âmbito nacional e regional, uma vez que “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social” (Cellard, 2008, p. 295). De modo geral, compreende-se que a análise das informações (ou conteúdos) contidas nos documentos pressupõe:

[..] defini-la como «uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência». Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objectivo (sic) dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, intermédio de procedimentos de transformação (Bardin, 1977, p. 45).

Foram analisadas as atas de reuniões do Fórum Estadual de Turismo do Pará (FOMENTUR-PA) dos anos de 2016 (ATAS 83, 84, 85 e 86), 2017 (ATAS 87, 88, 89) disponibilizadas no sítio oficial da SETUR-PA e as de 2019 (ATAS 94, 95 e 96) e 2020 (97 e 98) disponibilizadas após solicitação realizada por *e-mail*. Também, recorreu-se à análise das Política Nacional de Turismo – PLANTUR (2018-2022), do PRT (2019-2022), além das informações relativas à instrumentalização das ações políticas disponíveis em *sites* do governo federal – como o Portal da Transparência e o *site* do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) – foram fundamentais para interpretar e confrontar as informações contidas nos documentos.

Considerou-se que a pesquisa científica é imanente ao mundo da realidade, pois tenta-se a partir dela traduzi-la a partir dos dados obtidos ou apreender o real, como preferem Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), sendo, pois decisivos para auxiliar na construção teórica. Por isso, são “iniciantes” e “testes de teorização”, pois os dados organizados de forma racional não garantem a cientificidade, mas:

A informação conserva a significação das práticas sociais efetivas, o dado deve neutralizar essa significação primeira e transformá-la em significação pertinente para a pesquisa científica. O dado faz-nos, pois, abandonar o solo doxológico e nos introduz na região epistêmica. Esta permanece dependente do terreno originário, mas permite subvertê-lo e fornecer um conhecimento particular sobre eles (Bruyne; Herman; Schoutheete, 1991, p. 203).

Seguindo este entendimento de Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) e de Thiollent (1987), os dados por si só não produzem conceitos, tampouco análises. Enquanto uma realidade natural, a realidade social é uma decomposição de unidades, de indivíduos ou grupos,

submetidos à análise e diferentes métodos que visam identificar seus atributos (Thiollent, 1987). Nessa linha, o autor reforça que a teoria e a conceituação são na verdade, os resultados que reúnem um arranjo de dados coletados.

Para análise dos dados, a estrutura de análise de conteúdo está em congruência com a teorias dos campos sociais, constituindo-se num “conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (Bardin, 1977, p. 15). O processo de análise propõe uma vigilância crítica constante da análise dos dados para evitar o saber subjetivo do pesquisador, bem como o empirismo imediato (Bardin, 1977). De modo geral, a análise de conteúdo propõe a ultrapassagem da incerteza e o enriquecimento da leitura por meio da análise dos dados, por conta que:

[...] a ultrapassagem da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efectivamente (sic) contido, podendo esta «visão» muito pessoal, ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável? - e o enriquecimento da leitura: Se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta, aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não detínhamos a compreensão (Bardin, 1977, p. 29).

No entendimento da necessidade de um olhar e leitura atenta aos conteúdos, que em muitos casos, escamoteiam na simplicidade de um olhar imediato, a análise de conteúdo não se restringe somente ao trato das comunicações. Utilizou-se para isso, procedimentos sistemáticos e a descrição objetiva do conteúdo, compreendendo que “[há] a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (Bardin, 1977, p. 29). Como sugere Bauer (2008), trata-se de uma técnica híbrida, que 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 visaram a decomposição de unidades léxicas de um texto, a partir do seu conteúdo. Conforme Bauer (2008) existem 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). Nessa compreensão Bardin (1977) destaca que:

[...] a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente *desviar* o olhar para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efectuada (sic) pelo analista, do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura «à letra», mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano (Bardin, 1977, p. 41).

A análise de conteúdo buscou desse modo, compreender as estruturas inerentes de um jogo, não se detendo apenas à linguística, mas examinando o aprofundamento das significações disponíveis na linguagem, isto é, tenta-se alcançar “outras realidades através das mensagens” (Bardin, 1977, p. 44). Assim, tendo em vista os pressupostos de Bauer (2008), a análise de conteúdo adotou a seguinte trajetória metodológica:

- 1) Considerações teóricas: textos construídos no processo de pesquisa, como transcrições de entrevistas que possibilitaram fornecer subsídios para a solução dos problemas;
- 2) Definição da amostragem: observou-se a representação e o tamanho da amostra, sempre em congruência com o problema de pesquisa, assim, analisaram-se textos, como também a apresentação dos dados;
- 3) Codificação e classificação dos materiais escolhidos na amostra: 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: preocupação em dar fidedignidade e validade aos resultados obtidos.

A análise, portanto, foi de grande contribuição para a pesquisa, por conta que oportunizou a percepção da rede em sua totalidade, descrevendo as variáveis inferidas em todo seu percurso de pesquisa.

3 UM LUGAR DE LUTA E PODER: A INTRICADA RELAÇÃO HISTÓRICA DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO TAPAJÓS

Creio que é preciso levar o historicismo ao limite máximo, por uma espécie de dúvida radical, para ver o que realmente pode ser salvo. Pode-se, é claro, adotar logo de início a razão universal. Mas creio que vale mais colocá-la em jogo também, aceitar decididamente que a razão seja um produto histórico cuja existência e persistência são produtos de um tipo determinado de condições históricas, e determinar historicamente o que são essas condições (Bourdieu, 2004a, p. 45).

Ainda que não seja diferente do contexto que marcou o Brasil como um todo, a Amazônia ganhou continuamente novas conotações, sendo atravessada por processos muito característicos do “evolucionismo colonial” (Castro, 2010), por isso sua construção histórica-política-social e econômica está imersa num processo de exploração. A preocupação de exploração econômica e acumulação de riqueza materiais por alguns, ainda se mantém na contemporaneidade, em ritmos e formas mais organizadas e atualizadas. Instituições nacionais e internacionais estão cada vez mais presentes e, nesse contexto, o estado brasileiro tem escancarado ‘as porteiças da Amazônia’, imputando-a a uma postura autoritária, que tem gerado sérios problemas, como observa Castro (2010).

Mesmo que este estudo tenha como objetivo analisar a participação dos agentes em uma instância de governança da Região Turística do Alto Tapajós, frente ao novo cenário político de 2018 a 2021, foi necessário entendê-la e interpretá-la num aspecto mais amplo, considerando o contexto social, econômico e político. Para tanto, a análise do turismo sob o aspecto econômico, certamente, não conseguiria entender a dinâmica que ocorre de maneira paralela à atividade e que afeta as relações estabelecidas na rede.

O processo tem sido marcado, principalmente, a partir do século XVII, pelas frentes de entrada à essa região, que seguiram o curso dos rios Amazonas, Tocantins, Acará, Moju, Capim, Araguaia, Xingu, Tapajós, Madeira, Trombetas e outros que tiveram grande importância para a formação territorial no período colonial (Castro; Campos, 2015). São recorrentes as narrativas da Amazônia como fonte inesgotável de recursos, de celeiro do mundo, de vazio demográfico etc. Cada narrativa é (re)produzida por diferentes agentes ligados ao processo, (re)estruturando-se aos moldes da dinâmica do mercado global, como observa-se na presente seção.

3.1 Formação Histórico-social das regiões do Tapajós

Embora não seja pretensão do estudo analisar conjuntamente as RT do Alto Tapajós e do Baixo Tapajós, cabe ressaltar que, mesmo que estejam geograficamente divididas no que pesa o planejamento do estado, estabelecem entre si uma relação muito próxima e compartilharam, antes mesmo da chegada dos portugueses, uma rede social muito bem estabelecida pelos ameríndios (Harris; Bailão; Amoroso, 2015; Martins, 2012; Schaan, 2012). Além disso, até 2019, quando houve o reordenamento do turismo no Estado, elas foram tratadas como uma só – o polo turístico do Tapajós.

Elas funcionaram como colônia e uma missão não completamente em paz, como revela a análise realizada por Harris (2008), sobre as crônicas do missionário alemão João Felipe Bettendorff. O não dito aos povos Tapajó assegurou laços recíprocos, que caracterizam o processo inicial de dominação da região, sendo os territórios dos povos indígenas, os primeiros lugares de fixação das expedições portuguesas, nos vales do Amazonas e Tocantins (Marin, 2010; Castro; Campos, 2015). Harris (2008) destaca que a vila Franca, localizada na foz do rio Arapiuns⁶, foi a segunda maior vila do Grão Pará-Maranhão, caracterizado por uma série de relações amálgamas de negociações e resistência dos vários atores que compunham a vila no século XVIII.

As evidências de ocupação da Amazônia são ainda mais antigas quando se considera os registros dos numerosos sítios arqueológicos que ilustram as gravuras rupestres dos povos que datam um período pré-histórico na região. Pereira (2010) revela que importantes sítios têm sido registrados na região, a exemplo do rio Negro, região de Boa Vista – Roraima e dos municípios próximos à Santarém, como Monte Alegre e Prainha. Entre as pesquisas realizada pelo Programa Nacional de Pesquisas Arqueológicas na Bacia da Amazônia (PRONAPABA) entre os anos de 1971 e 1983, foram registrados 33 sítios arqueológicos às margens do rio Tapajós, entre os limites dos municípios de Itaituba e Aveiro e 12 sítios em Jacareacanga (Martins, 2012). Com a realização de novos estudos realizados pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), a equipe de pesquisadores evidenciou que o município de Itaituba está assentado sobre um grande sítio arqueológico e, inclusive, diferentes sítios podem ser encontrados a céu aberto entre os municípios de Itaituba e Rurópolis (Martins, 2012).

Estudos como os realizados por Harris, Bailão e Amoroso (2015) observam que antes da sua colonização, as principais línguas dessa região deveriam ser o tupi-guarani, o *karib* e o

⁶ Rio afluente do rio Tapajós, no estado do Pará.

arawak representada por comunidades densamente povoadas e fortemente organizadas politicamente. Além disso, evidências arqueológicas possibilitam identificar que por volta do século V havia uma rede de trocas muito bem configurada, com rotas comerciais que partiam da região até outras regiões distantes, seguindo os rios e florestas adentro, como ao norte e ao leste, do rio Amazonas, ao oeste, no rio Madeira, nas proximidades do rio Trombetas até a costa caribenha (Heckenberger, *et al.*, 2007 *apud* Harris; Bailão; Amoroso, 2015), o que permite inferir a existência de articulações comerciais, políticas e ideológicas muito bem constituídas na região do baixo rio Amazonas e baixo rio Tapajós (Martins, 2012).

Com a chegada dos europeus, no século XVI, a rede organizacional dos ameríndios foi interrompida e suas comunicações foram transformadas na medida em que o processo de colonização avançava. Existem dúvidas sobre como foram estabelecidos os primeiros contatos com os portugueses, sobretudo, com os tapajós, pois as crônicas analisadas por Harris, Bailão e Amoroso (2015) relatam que houve o estabelecimento de uma relação amistosa, colocando em dúvida, porém, se foi porque os portugueses dependiam das rotas de comunicação existentes entre os indígenas daquela região ou se realmente não houve resistência com a chegada dos portugueses.

Pouco mais tarde, por volta de 1620, a relação foi interrompida e os indígenas afastaram-se da foz do rio Tapajós para evitar contatos com os portugueses. O afastamento durou até a fundação das missões jesuítas em 1650, sob a liderança de Antônio Vieira que estabeleceu as missões, de modo mais incisivo para sustentar seu poder político. Tal período reposicionou o “Tapajós como uma das nações mais importantes do rio Amazonas em 1661 [...] ajudou a tornar a missão uma das maiores e mais bem-sucedidas de toda a Amazônia” (Harris; Bailão; Amoroso, 2015, p. 48).

Várias etnias habitavam nas confluências da floresta, várzeas, rios e ilhas da região, com línguas e costumes diferentes. A diversidade cultural e dos saberes, dos que resistiram, só vieram a ser “valorizados” ou melhor, (re)conhecidos, na contemporaneidade. Sobretudo no final da década de 1990, onde o debate da relação indivíduo-natureza, local e global trouxeram novas (re)leituras dessas culturas, mas ainda segue por caminhos de resistência e reafirmação (Castro; Campos, 2015).

Algumas regiões (hoje fazendo parte do mosaico da Amazônia legal) tiveram maior presença de negros escravizados e dos indígenas por conta do desenvolvimento da agricultura do tipo *plantation* de cacau e cana de açúcar (Castro; Campos, 2015). Os autores ressaltam que, das regiões empreendidas na Província do Grão-Pará e Maranhão, cinco foram proeminentes, dentre as quais está a região do médio Amazonas. O espaço social constituído nessa região,

resulta de uma complexa relação estabelecida entre diferentes agentes: colonos, jesuítas, indígenas, negros, que em disputa pelo uso e apropriação da terra originam práticas e representações próprias, (re)construídas a cada momento histórico (Bourdieu, 2004a). Seu processo de ocupação colonial deixou uma marca histórica na formação institucional e social do Pará (Marin, 2010; Silva; Ravena, 2015).

Entre o século XVIII e século XIX, houve uma grande expansão da fronteira colonial Grão Pará-Maranhão e uma redefinição da estrutura econômica e política das colônias. E, sob a administração pombalina, o controle administrativo e político das missões deixou de ser dos jesuítas e os diretores eleitos pelo governo colonial passaram a estabelecer novas diretrizes. Relatos do bispo São José, observados por Romcy-Pereira (2018), destacam que as posições oficiais também eram ocupadas por indígenas no Baixo Amazonas, os quais (sendo oficiais ou não) disputavam o controle da mão de obra local, pois conformava “fonte de poder nos espaços de mediação com as autoridades coloniais” (Romcy-Pereira, 2018, p. 81).

A política de exploração realizada nesse momento produziu:

[...] as instituições políticas, os mecanismos e as relações econômicas e sociais que centradas em Belém tornaram a embocadura do rio Amazonas, o epicentro da história do Estado do Grão-Pará. Ao Norte, ao longo da Costa Setentrional, nas denominadas “terras do Cabo Norte”, quanto ao nordeste – passando a “barra do Pará” em direção do Caminho do Maranhão, que corria paralelo ao Oceano Atlântico, até chegar a São Luís, capital da Capitania do Maranhão estendia-se a zona de povoamento colonial. Adentrando, a ocupação se conformava outra faixa em pontos do rio Tocantins e no rio Tapajós no Baixo Amazonas (Marin, 2010, p. 28).

Sob a política pombalina, a ocupação no baixo Amazonas é ainda mais fomentada, o que justificou a inserção de novo processos produtivos para expansão das fronteiras coloniais (Romcy-Pereira, 2018):

A Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, face moderna do capitalismo mercantil na colônia, obteve bons resultados com o aumento das plantações de cacau, cana-de-açúcar e do aumento do número de engenhos com processos industriais de fabricação de vários gêneros que foram exportados pelo porto de Belém por longos anos (Castro, 2006 *apud* Castro; Campos, 2015, p. 417).

Além da exploração do cacau (*Theobroma cacao*), a pesca de tartaruga e a extração de castanha (*Bertholletia excelsa*) estiveram entre as principais bases econômicas durante esse período na região. A expansão das bases econômicas da Província do Grão-Pará e Maranhão seguiram estratégias diferenciadas ao longo do território, isso conforme o direcionamento das rotas comerciais, além das características geográficas do lugar. A economia do cacau, expandiu-

se sobretudo entre os séculos XVIII e início do século XX, quando sua produção chegou a dobrar em 1782, o que estimulou a comercialização escrava para suprir a demanda de mão de obra para o cultivo do cacau, porque:

[...] incorporados à dinâmica do mercado europeu do cacau, que se ressentia, à época, com a redução da produção e da exportação nas colônias portuguesas e espanholas do Caribe, da Venezuela e do Equador. Para impulsionar o cultivo de cacau foi incentivado o mercado de escravos africanos. Com a criação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, foi introduzido um tipo de cacau que produzia duas safras por ano, substituindo o cacau silvestre, aumentando e adensando a produção por área. Das inovações introduzidas pela Companhia, a literatura destaca as melhorias na navegação e no transporte de mercadorias, aumentando a possibilidade de comercialização do cacau para o mercado europeu e a intensificação do comércio de escravos africanos, visando suprir a demanda por mão de obra para as plantações no vale do Tocantins, do Araguaia, do Trombetas subindo o rio na direção de Cameté, Alcobaca e Goiás, e pelo baixo Amazonas (Castro; Campos, 2015, p. 418).

Além da política econômica, houve uma significativa alteração da presença da cultura indígena, sendo, inclusive, substituído os nomes indígenas das vilas e povoados por nomes de santos, como uma afirmação de poder colonial (Castro; Campos, 2015). Pouco mais tarde, no início do século XIX, tem-se um período de conflitos, que marcaram a Província do Grão Pará até o período da Cabanagem (1831 a 1840)⁷, na ocasião houve a redução de plantios, abandonos de fazendas, mobilizações de escravos, indígenas e negros. A revolta nativa contra a dominação colonial, manteve-se adormecida durante muitos anos, até que pela provável introdução dos ideais da Revolução Francesa e de liberdade:

[...] trazidos provavelmente por padres que discutiam em torno da rede clerical, como Batista Campos, e de estudantes como Filipe Patroni, somados a uma série de acontecimentos, entre eles a insatisfação de camadas médias urbanas e pequenos proprietários, em face do governo da Província reforçar ainda mais as camadas dominantes portuguesas, a tensão com a fuga de escravos, os conflitos com os mocambos e as revoltas acumuladas por parte de índios e escravos. Ainda que pareçam difusas, são razões bem concretas, que atingiam a vida cotidiana das pessoas e aumentavam as pressões das forças de mando da Coroa (Castro; Campos, 2015, p. 434).

⁷ A Cabanagem foi um período de intensos conflitos e mobilizações sociais ocasionadas na Província do Grão Pará, no período de 1831 a 1840. Conforme Castro e Campos (2015), a revolta foi contemporânea a outras que ocorreram no contexto de lutas imperiais que no Brasil, resultando na morte de cerca de 40.000 pessoas. Entretanto, como observam os autores, o movimento cabano foi a única revolta que conseguiu apoio do poder político e administrativo da província. Causou forte impacto na vida política, econômica e social e congregou interesses das mais variadas classes sociais, desde escravos, indígenas até médios comerciantes contra o poder colonial, dominada pela elite portuguesa, que controlava, de forma autoritária, a província do Grão-Pará.

No Baixo Amazonas, a vila de Tapajós (hoje, Santarém), teve grande importância como centro geopolítico e mediador entre as regiões do Amazonas e Belém (Paollo, 1990, *apud* Castro; Campos, 2015). Nesse momento ocorre as primeiras formações dos quilombos em toda região, similar ao que ocorreu na região do Marajó. Romcy-Pereira (2018) e Castro e Campos (2015) ressaltam que no período da Cabanagem houve um longo processo de fragmentação e dispersão do diretório, resultando no abandono de propriedades, desfalque da mão de obra e uma significativa estagnação econômica da província, o que provocou as diligências de recaptura de escravos. Além mais, contribuiu para a invisibilidade indígena na região, fazendo com que muitos deixassem sua identidade étnica para se proteger contra as violências comumente direcionadas a eles (Maduro; Cruz, 2019). Por outro lado, reconfigurou as redes de comunicações de lugares equidistantes, corroborando para novas construções sociais na Província do Grão-Pará.

3.2 A configuração econômica pensada para o Tapajós

Após uma série de conflitos, sofridos durante a Cabanagem, ocorre a introdução de um novo ciclo econômico na Amazônia legal – a borracha. Na segunda metade do século XIX, o Brasil se tornou o maior produtor de borracha natural (*Hevea brasiliensis*) do mundo e, rapidamente representou um novo processo de povoamento na Amazônia, tornando muitas cidades lugares de produção, como na região do Baixo Amazonas e do Tapajós (Castro; Campos, 2015). A localização das regiões foi estratégica pela importância do rio Tapajós, que servia de conexão com a província do Mato Grosso e, em 1870, contava com sete municipalidades, tais quais: Monte Alegre, Santarém, Vila Franca, Itaituba, Alenquer, Óbidos e Faro (Laurindo Júnior, 2017).

Desses, os municípios de Santarém e Óbidos exerceram uma importância econômica e geográfica no século XIX, sendo os municípios mais populosos dessa região, com predomínio da população negra, indígena e mestiça (Laurindo Júnior, 2017). E, a vila de Itaituba, por sua posição geográfica, se tornou um importante entreposto de comercialização de mercadoria na mesorregião do sudoeste do Pará, com produção de tabaco (*Nicotiana tabacum*), açúcar, guaraná (*Paullinia cupana*), salsaparrilha (*Smilax áspera*) sendo habitada, em sua maioria por uma população indígena, Maués e Mundurucus (Schuber, 2019).

O período do *boom* da borracha na Amazônia, marcou profundamente a expansão da rede urbana no estado do Pará entre o período de 1850 a 1920, com forte contribuição da

produção mundial, cerca de 90%, superando, inclusive, produtos de subsistência regional (Corrêa, 1987). O período foi responsável pelo intenso povoamento da Amazônia, sendo em sua grande maioria, migrantes nordestinos, atraídos pelo acelerado auge da borracha, além da fuga das secas recorrentes no Nordeste brasileiro.

Ao longo do processo, novas elites foram introduzidas e dinamizaram “lugares de poder”, com a formação de novas oligarquias locais e de rede urbana com a inserção da lógica do aviação, um sistema de crédito para o funcionamento da produção, que tinham como característica uma complexa rede de intermediários entre o capital estrangeiro até os trabalhadores que extraíam o látex na floresta a dentro, os quais eram submetidos a um regime de trabalho semiescravo, cuja dívida, com juros crescentes, os mantinham num ciclo de endividamento contínuo, inscritos à coação e a péssimas condições de trabalho, como relatam Silva e Ravena (2015, p. 352) “com status de trabalhador parcialmente livre, os seringueiros eram submetidos aos aviadores, que, com a omissão do Estado diante da exploração, fizeram o negócio da borracha prosperar”

À medida que a demanda pela borracha crescia, houve uma forte modernização e ampliação do sistema de transporte, intensificação das relações entre os diversos núcleos de povoamento ligados à rede fluvial amazônica, expansão da rede urbana e crescimento demográfico e econômico intenso dos núcleos urbanos existentes (Corrêa, 1987). Em Itaituba, relatos de viajantes em 1872, como os engenheiros Antônio Manuel Gonçalves Tocantins e Julião Honorato, demonstram a expectativa gerada com a ampliação das atividades comerciais em função da implantação de navegação a vapor na região:

Os cuiabanos vêm anualmente à Itaituba comprar guaraná, que é vendido por 60\$ e 80\$ arroba. Hoje que se acha estabelecida a navegação direta para Itaituba, tudo mudará de face. Haverá completa revolução no sistema de vida dos habitantes do Tapajós. A navegação a vapor é incontestavelmente um dos elementos mais poderosos de civilização e progresso, máximo quando emana de um centro, onde se pode encontrar todos os recursos. O comércio, que até hoje limitava-se à praça de Santarém, se desenvolverá mais facilmente, e em pouco tempo tomará maior incremento. Com a navegação direta evita-se a baldeação das mercadorias no porto de Santarém: há diminuição nas despesas e tempo, e por consequência, poderão os comerciantes em Itaituba vender suas mercadorias por menor preço. O rio se tornará mais conhecido; a nossa praça estará mais ao fato das ocorrências comerciais; não faltarão especuladores, que ali se queiram estabelecer; haverá concorrência; aparecerá talvez o espírito de associação e, portanto, maior afluência de capitais: maior desenvolvimento de civilização e, conseqüentemente, maior número de braços livres para o trabalho. Em uma palavra, os produtos de exportação crescerão ao triplo e serão distribuídos pelas praças de Santarém e Pará. O comércio ali ainda está circunscrito a um círculo mui limitado. É, portanto, preciso a concorrência, uma das fases da liberdade, para extinção do monopólio, sem o que não poderá haver progresso, civilização, indústria, agricultura, nem mesmo liberdade de ação (Tocantins; Miranda, 1872 *apud* Schuber, 2019, p. 128).

Via-se nisto um importante elemento para a chegada do “progresso” e da “civilização” na região, com início da operação da navegação regular para Belém em 1872, com o navio a vapor “Commandante Macedo”, o que reposicionou comercialmente a vila de Itaituba (Schuber, 2019). Na época surgem os primeiros achados de minerais valiosos, explorados inicialmente pelos jesuítas (Ferreira Pena, 1858 *apud* Schuber, 2019). A fundação de Itaituba como município veio a ocorrer em 1894 pelo tenente coronel Joaquim Caetano Correa, período em que foi construído o palacete municipal e sucessivas melhorias urbanas construídas no início do século XX, como arborização, abertura de ruas, construção de trapiches às margens do rio e iluminação pública (Brasil, 1910).

Em Itaituba conta-se actualmente. 3 ruas, 3 travessas, 1 avenida, 2 praças, tendo uma d’ellas um kilomentro, sem exagero de circunferência. Nos arredores de Itaituba há grande abundancia de pedras calcárea, estando as minas mais consideráveis no igarapé Bom Jardim, a 2 kilomentros da cidade, onde funciona uma caieira, cuja produção regula por 2.000 alqueres, anualmente (Brasil, 1910, p. 26).

Brasil (1910) relata a importante atuação do município de Itaituba para a exploração da borracha e observa que se fosse bem administrada seria uma das cidades mais adiantadas do Vale Amazônico, visto que seus terrenos eram banhados pela bacia tapajônica, o que o tornava fecundo. Além disso, o autor retrata que naquele período já havia forte dinâmica da extração da borracha:

A partir de Itaituba com rumo a Bella-Vista e Goyana, pontos terminaes da navegação a vapor, há muitos seringaes importantes, notando-se, especialmente Itapéua e Barreirinhos, que produz exclusivamente caucho, exportando, por ano, para mais de 20.000 kilos, cabendo a R. P. Brasil uma das minhas firmas commerciaes, dois terços d’essa exportação (Brasil, 1910, p. 27).

No mesmo período, o autor descreve o acelerado aumento do preço da borracha, provocando “um verdadeiro delírio no interior da Amazonia” (Brasil, 1910, p. 27) e, revela preocupação quanto a organização dos aviadores de Belém para que houvesse melhorias nas relações comerciais com interior, sobretudo no que tange a dependência e baixa garantia concedida entre o comerciantes e aviadores para os produtores do interior, visto que as negociações realizadas na ponta da cadeia da borracha repercutia até mesmo naquele que indiretamente estava na cadeia, como os taverneiros. As dificuldades de acesso e comunicação entre a capital limitava o acompanhamento das oscilações cambiais da *hervea*. As “surpresas” do mercado e a difícil logística de trafegabilidade nas cachoeiras do rio tapajós, encarecia a

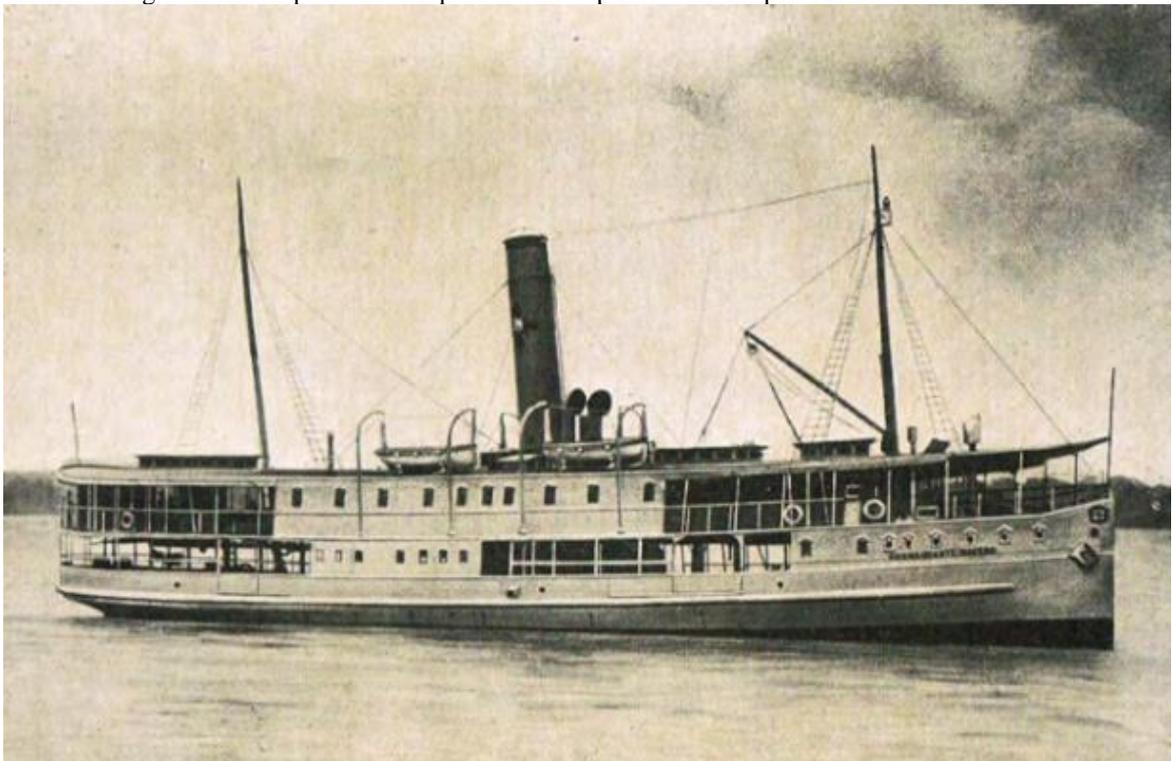
produção da borracha nessa região, reduzindo a competitividade com outras regiões (Brasil, 1910).

Figura 1- Ponte de desembarque em Itaituba, século XIX



Fonte: Brasil (1913, p. 12).

Figura 2 - Transporte fluvial que fazia linha para Belém: Vapor Commandante Macedo



Fonte: Brasil (1913, p. 66).

Nota: “Communica-se com a capital por 2 vapores, que fazem viagem bi-mensaes: - um, o Beni, da Amazon River, subvencionado pela União e com capacidade de 250 toneladas; outro, o Commandante Macedo, com 380 toneladas, acomodações para 40 passageiros de 1º classe [...] A viagem, por qualquer d’esses vapores, é feta em 8 dias e poucas horas, tocando em diversos portos, diretamente, a viagem é de até 6 dias [...]” (Brasil, 1913, p. 9).

Em contraponto à mudança provocada face ao avanço da exploração da borracha na Amazônia, houve uma significativa redução da produção agrícola tradicional, estimulando o abandono de terras que, outrora eram dedicadas ao cultivo de cacau e outros produtos agrícolas importantes para subsistência (Cavalcanti, 2015). Naquele momento, “a extração da borracha é incontestavelmente o trabalho mais bem remunerado do que qualquer trabalho agrícola (Cunha, 1893, p. 13).

O revigoramento dos núcleos preexistentes, localizados, sobretudo, no vale do Amazonas e nos baixos cursos de seus afluentes, é uma das consequências do boom da borracha. Núcleos que ficaram estagnados a partir do final do Século XVIII, como Santarém, Óbidos, Itacoatiara e Parintins, reviveram, passando por período de relativa riqueza [...]. A cidade de Santarém, por sua vez, localizada na embocadura de um afluente mais importante do que o Trombetas, de cuja foz não se achava distante, apresenta um crescimento mais vigoroso, ultrapassando em importância a cidade de Óbidos. É a partir do final do século passado que Santarém transforma-se na segunda cidade do Pará, ultrapassando, também, a cidade de Cametá, pouco valorizada pela produção da borracha e desvalorizada pela perda de importância da cultura do cacau (Corrêa, 1987, p. 50).

Não obstante, as cidades de Belém, no estado do Pará e Manaus, no estado do Amazonas, foram as cidades que mais receberam o processo de revigoramento urbano, com a interversão econômica dos capitais estrangeiros e nacionais. Em seus escritos, Pereira (1990), Schuber (2019) e Tinoco (2019) relatam que em 1913, Itaituba chegou a se destacar como uma das maiores fornecedoras de borracha, participando, inclusive, da “Exposição Nacional de Borracha”⁸, ocorrida no Rio de Janeiro, o que durante muito tempo sustentou economicamente o município.

⁸ Escrito por Raimundo Pereira Brasil (Brasil, 1913) para a exposição nacional de borracha.

Figura 3 - Rua da República: Itaituba



Fonte: Brasil (1913, p. 12).

Nota: Conforme os escritos de Brasil em 1913, Itaituba localiza-se à “Marg. Dir: antiga cabeça de comarca, em via de restabelecimento pelo Congresso do Estado; sede do Município do mesmo nome, edificada em terreno plano, ligeiramente elevado; clima saudável; estado sanitário normalmente bom durante o ano; nenhuma epidemia; ahi vivem cerca de 50 estrangeiros, comerciantes todos; população: de Maio a Dezembro, 900 almas; de Janeiro a Abril 1500; 80 casas de telha, afóra numerosas outras edificações; entre estas, destaca-se o palacete municipal, construído numa das praças mais altas e arejadas da cidade. Notam-se ainda: 3 largas ruas arborizadas com mangueiras; 4 praças; 7 travessas; 1 igreja (em construção e que será talvez a melhor do interior do Estado) [...]” (Brasil, 1913, p. 8).

Nessa interface, dado as dificuldades de trafegabilidade pelas inúmeras cachoeiras existentes no Tapajós, cogitou-se a criação de uma estrada de ferro para facilitar a escoação da produção da borracha, considerando a elevada produção que se obtinha no Tapajós:

A produção que se obtém do Tapajós, anualmente, mesmo com a pauta baixa, como agora, cobriria perfeitamente, com a terça parte da sua renda em juro nunca inferior a 80/0 de qualquer capital, que se propusesse a exploração de uma estrada de ferro, partindo do município de Itaituba até á parte limítrofe de Mato Grosso e Amazonas, pela confluência do são Manoel. Calculamos o percurso d’esta via de transporte em 200 kilomentros e dando uma base de 30.000 \$ para cada kilometro, teremos que a estrada custaria 6.000 contos de réis; 80/0 para garantia de juro do capital, 480 contos de réis. O Município rende para o Estado, com a pauta actual de 5\$000,650 contos por anno. O Estado teria saldo, garantindo o juro, ao mesmo tempo que a sua própria renda aumentaria, sem contarmos o inestimável benefício da facilidade de comunicação no sertão do Tapajós (Brasil, 1913, p. 71).

Como se observa nos relatos de Brasil (1913), havia uma produção significativa de borracha na região do Tapajós, com um crescimento ascendente entre o período de 1893, onde

a produção era de 253.361 kg, para 712.600 kg, em 1912, totalizando a exportação de 11.602.881 kg de borracha.

Figura 4 - Rio Tapajós: Um trecho da corredeira Mangabal



Fonte: Brasil (1913).

Nota: Conforme Brasil (1913) estimou-se que entre o município de Itaituba existiam 23 cachoeiras ao longo do Rio Tapajós, o que dificultava o transporte e, inclusive, seria uma das causas da mortalidade no Tapajós, por causar a insistência médicas àqueles que precisavam. Ainda conforme o relato a Estrada de Ferro seria uma “concessão do Estado a Pedro Argemiro de Moraes Sarmento para a construção e exploração de uma estrada de ferro á margem esquerda do Tapajós, salvando apenas um trecho das muitas cachoeiras existentes” (Brasil, 1913, p. 71).

O auge da economia gumífera ocorre no âmbito da II Revolução Industrial, cujo desenvolvimento tecnocientífico e a crescente produção automobilística provocou a demanda em grande escala do látex para as novas indústrias mundiais (Castro; Campos, 2015). Os dois centros urbanos (Manaus e Belém) tinham um importante vínculo comercial e cultural com Londres e Paris e cresciam em infraestrutura urbana dispendo de sistemas portuários, de eletricidade, de habitação, de sistema de saúde, de educação e de espaços e equipamentos de lazer, como praças arborizadas, teatros e cinema. A cultura francesa foi rapidamente reproduzida pelas elites locais, ostentando-a em sua forma de vida, em seus trajes ou na utilização de equipamentos de lazer como os teatros e cinemas.

Em consequência do intenso crescimento econômico provocado pela demanda da borracha natural da Amazônia, houve uma corrida comercial entre as capitais Belém e Manaus, os quais estabeleceram um conjunto de medidas econômicas, como subsídios e redução de impostos para atrair o capital.

Processo este sustentado, de um lado, pela posição da capital paraense na rede urbana amazônica, quer em termos locacionais, quer funcionais e, de outro, pelo aproveitamento das vantagens locacionais da capital amazonense face às principais

áreas produtoras de borracha. E iria perdurar enquanto o extrativismo da borracha fosse uma atividade altamente lucrativa (Corrêa, 1987, p. 50).

O constante crescimento dos preços no mercado internacional, motivou o surgimento da concorrência. Para tanto, como relata Cavalcanti (2015) muitos fatores contribuíram para a incerteza do mercado, como: a dispersão das seringueiras, o que aumentava o tempo de trabalho e de produção; o baixo investimento em tecnologias; dificuldade de transporte e o elevado custo de produção. No início do século XX⁹, o cultivo de seringueiras em proximidades, nas colônias asiáticas, tornou a coleta mais ágil e em grande escala, provocando o rápido declínio de exportação da borracha amazônica, impactando em toda a sua estrutura produtiva.

O governo lançou o Plano para a Defesa da Borracha, criando a Superintendência para a defesa da Borracha, a fim de melhorar o desempenho da produção regional e retomar ao mercado internacional. Entretanto, com as melhorias genéticas, ótima adaptação das seringueiras ao clima asiático além da baixa institucionalidade dos instrumentos políticos, tornava-se difícil o seu retorno aos moldes iniciais e, em 1914, o Plano de Defesa da Borracha encerra sem cumprir seu objetivo (Silva; Ravena, 2015). Entre 1910 a 1920, o declínio da produção da borracha foi sentido de maneira intensa nos centros urbanos, vilas e vilarejos envolvidos, levando à falência de diversos aviadores, ao endividamento dos cofres públicos e à redução populacional na região.

Dada a qualidade de látex extraído na Amazônia, em 1927, o Governo Federal doou uma área de 14 mil km² às margens do rio Tapajós, no município de Aveiro, à Companhia Ford Industrial do Brasil do empresário Henry Ford, na tentativa de reaquecimento da economia da borracha na região. A iniciativa apostou produzir a borracha natural em um sistema *plantation*, similar ao que havia sido realizado nas colônias da Ásia, com técnicas de produção consideradas inovadoras, sobretudo no que tange aos aspectos trabalhistas, o que diferenciava do sistema de aviação utilizado na região. Mas, o projeto foi encerrado em 1934 e entre as problemáticas apresentadas estão: a dificuldade de navegação no período de seca nos rios, o relevo acidentado da área e, principalmente, por desconsiderarem diferentes fatores regionais que ocasionaram a proliferação de um fungo, conhecido na época como o “mal das folhas” (Schuber, 2019).

⁹ Em, 1876, o botânico Henry Wickham levou de maneira clandestina sementes de seringueiras da Amazônia para ser estudadas e tratadas na Inglaterra. Dessas, 7.000 mudas foram cultivadas em fileiras nas colônias inglesas e holandesas na Ásia. As seringueiras se adaptaram rapidamente nestes países, superando em um curto tempo a produção brasileira (Santos; Machado; Seráfico, 2015).

Figura 5 - Caixa D'água e casarão antigo em frente do rio Tapajós em Fordlândia



Fonte: Registro da autora (2021)

Nota: A fotografia foi registrada durante a parada da lancha que faz linha Itaituba-Santarém, no distrito de Fordlândia, município de Aveiro – Pa. Às margens do rio Tapajós é possível ver prédios e a caixa d'água construídos pela companhia Ford.

Figura 6 - Acesso à Fordlândia pelo rio Tapajós



Fonte: Registro da autora (2021).

Nota: Após o encerramento das operações em Fordlândia, houve o abandono de galpões, maquinários e veículos, tornando-se conhecida como cidade fantasma até a incorporação ao município de Aveiro, na década de 1970.

Numa segunda tentativa, realizada no município de Belterra, Ford replica o planejamento realizado em Fordlândia, com a *company towns*, cidade modelo estadunidense na Amazônia, entretanto, não obteve êxito em seu planejamento, sendo decretado o fim do projeto, em 1945 (Schuber, 2019):

Nesse sentido, o projeto do norte-americano Henri Ford, voltado ao plantio de seringueira na Amazônia e instalado às margens do rio Tapajós, é o maior exemplo

do reaquecimento da economia da borracha e desse acordo firmado entre as nações. Como resultado, tem-se a origem das localidades de Fordlândia (Aveiro e Itaituba) e, posteriormente, de Belterra (Santarém), as quais representam as primeiras experiências de *company towns* na região (Schuber, 2019, p. 133).

Após o declínio, a produção da borracha na Amazônia só retoma um breve protagonismo, durante os acordos internacionais estabelecidos entre o Brasil e os Estados Unidos¹⁰, para o fornecimento de matéria-prima que atendia a indústria bélica. A conhecida “Batalha da Borracha” foi encerrada em 1947 e, com o surgimento da produção sintética da borracha, na década de 1950, a produção da borracha *in natura* teve significativa queda, e, como consequência repercutiu para a econômica do município de Itaituba. A partir de então, uma série de políticas de desenvolvimento regional foram traçadas para o Tapajós, com a estratégia de ocupar o grande “vazio demográfico” da região e interligá-la à região produtiva do Brasil, como será visto a seguir.

3.3 Novas frentes de ocupação do Tapajós no século XX

Desde a década de 1970, o município de Itaituba vem acompanhando um intenso processo de inserção das matrizes econômicas do neocolonialismo, iniciadas com as políticas voltadas para “ocupar o grande vazio” da Amazônia. Vale considerar que desde a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹¹ pelo presidente Getúlio Vargas e com a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-010)¹², durante o governo de Juscelino Kubitcheck (1956-1961), a lógica desenvolvimentista para a Amazônia esteve cada vez mais presente, norteando a nova fronteira econômica e permitindo a integração do mercado nacional (Castro; Campos, 2015; Castro, 2018). Além da dinâmica estruturada pelo capital, com o governo militar, essas ações foram ainda mais incentivadas sobre o argumento

¹⁰ Os Acordos de Washington foram frutos de uma série de acordos estabelecidos entre o Brasil e os Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, para contornar a ameaça do Japão que bloqueava o acesso aos seringais na Ásia. Entre os objetivos, estava o fornecimento da borracha para atender as indústrias bélicas dos aliados, ficando conhecido como Batalha da Borracha. Foram estabelecidos instrumentos políticos para financeirização da produção da borracha, recrutando trabalhadores (os soldados da borracha) nos seringais da região (Castro, Campos, 2015).

¹¹ Criada pelo governo federal, em 1953, com o objetivo de fomentar instrumentos políticos que viabilizassem a liberação de recursos financeiros para os empreendimentos direcionados para a produção agrícola, melhorias no sistema de transporte, energia, saúde etc. dinamizados durante o período do I Plano Quinquenal da Amazônia (Santos *et al.*, 2015; Boeing, 2022).

¹² Possuindo 2.772 km de extensão, percorrendo os estados de Goiás, Tocantins, Maranhão e Pará.

de proteção das fronteiras e crescimento econômico, sob o aspecto da internacionalização da economia brasileira.

Diante desse cenário político, destaca-se a importância da conectividade regional, gerada a partir da construção das rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e a BR-230 (Transamazônica), na culminância dos planos: I Plano Quinquenal da Amazônia (1967-1971) e do Plano de Integração Nacional (PIN) respectivamente, sendo as rodovias orientadas para conectar a Amazônia Oriental e Ocidental à Brasília, fornecendo subsídios para que a industrialização dos estados centrais do país alavancasse.

Sob o termo “desenvolvimento” entendia-se o “crescimento econômico do país, subordinado ao capitalismo estrangeiro contra o comunismo” (Boeing, 2022, p. 48), e a partir da década de 1960 a região sofre grande intervenção para a expansão do projeto geopolítico no território nacional, conhecida como a “Operação Amazônia¹³” (Silva; Ravena, 2015, p. 355).

Para subsidiar o processo e acelerar a ocupação regional, o governo amplia e moderniza as instituições de créditos já instituídas, como o Banco de Crédito da Amazônia, que passa a ser o Banco da Amazônia S/A (BASA)¹⁴ e, em substituição à SPEVE cria-se a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹⁵, órgão responsável pela condução das ações políticas federais na região que estimula o desenvolvimento econômico a partir de incentivos fiscais em apoio aos grandes projetos (projetos agropecuários e minerários, hidrelétricos e outros)¹⁶, bem como subsidiou a construção das primeiras políticas de turismo para a região.

Por outro lado, para concretizar a política de colonização e ocupação da região cria-se o PIN¹⁷, que incentiva a migração de colonos proveniente da Nordeste e Sul¹⁸ do país utilizando o *slogan* “Integrar para não entregar” e cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹⁹ para agilizar a política de desenvolvimento da região numa faixa de 10 km

¹³ Conforme Silva e Ravena (2015, p. 356), a Operação Amazônia “foi uma estratégia desenvolvimentista de incentivos fiscais em que se articularam um sistema de planejamento regional, com a participação de investimentos públicos nos setores agropecuários e minerais”.

¹⁴ Criado por meio da Lei nº 5.122, de 28 de agosto de 1966.

¹⁵ Criado por meio da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.

¹⁶ A Amazônia se insere na dinâmica do mercado mundial, sobretudo, a partir de 1970, quando, orientada pelas políticas nacionais houve o direcionamento de investimentos para a construção de grande empreendimento na região, como por exemplo, Usinas Hidrelétricas e infraestruturas viárias.

¹⁷ Criado a partir do Decreto-lei nº 1.106, de 1970.

¹⁸ Conforme Araújo *et al.* (2008), foi estabelecido um sistema de quotas para instalação dos colonos, sendo 75% destinados para migrantes nordestinos e 23% para migrantes provenientes da região sul. Para tanto, os terrenos foram divididos em lotes de 100 ha ao longo da rodovia principal e das suas vicinais. Nos anos posteriores, a partir de uma série de descontentamento houve o abandono de lotes e a redução do fluxo de migrantes. E segundo Torres (2012), a colonização pretendida no Pará, foi quase totalmente estatal, diferente do Mato Grosso onde prevaleceu a colonização privada, e ambas seguiam o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), onde a colonização pública e privada foi instrumentalizada.

¹⁹ Criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.

de cada lado da BR-163 e BR-230. Um dos resultados do direcionamento das políticas federais para essa região do Tapajós foi intenso crescimento demográfico, sendo os municípios de Itaituba, Altamira e Santarém os que mais sofreram com urbanização da população dirigida pelo Projeto Integrado de Colonização (PIC Itaituba²⁰ e PIC Altamira²¹) criados em 1972.

A política de colonização para os agricultores migrantes foi diferente, pois o primeiro trabalho do INCRA com o Projeto Integrado de Colonização (PIC), em 1972, foi organizar a ida das famílias migrantes, distribuindo lotes de cem hectares por família, iniciando pelo PIC Itaituba e o PIC Altamira (Boeing, 2022, p. 56).

Conforme Araújo *et al.* (2008), a tendência de urbanização no período, nos municípios de Itaituba, Altamira e Santarém, foi de 18,96 %, 14,08% e 10,5% respectivamente, enquanto o número de residentes rurais caiu significativamente, alterando a configuração espacial e social das cidades. Para Araújo *et al.* (2008), o PIC fortaleceu em grande medida a ocupação dos municípios adjacentes à BR-230 e BR-163, estando Santarém (61,29%)²² o que mais recebeu migrantes interestaduais, destacando os migrantes oriundos do Amazonas (57,87%), do Acre (18,62%) e do Maranhão (14,68%), sendo o último predominante nos municípios de Altamira (69,96%) e Itaituba (48,71%). É notório observar (Quadro 2), que atualmente ainda há uma forte relação econômica estabelecida entre os municípios de Santarém e Itaituba, que têm uma distância de um pouco mais de 368 km.

Quadro 2 - Contextualização dos municípios de Santarém e Itaituba (PA)

(continua)

Município	Localização geográfica	Informações gerais	Contextualização socioeconômica
	Localizada às margens do rio Amazonas e rio Tapajó, tem uma extensão territorial de	É a terceira cidade mais populosa do estado do Pará ²³ , com aproximadamente 331.942 habitantes. A	A cidade foi fundada durante as missões dos jesuítas na região do Baixo Tapajó, em 1661, pelo padre português João Felipe Bettendorf. Há relatos que a etnia Tapajós mantinha uma densa rede comercial, antes

²⁰ Ligada às premissas do PIN, o PIC Itaituba foi criado pela Resolução nº 129/72 e, conforme Torres (2012), previa assentar 20.515 famílias em sua totalidade.

²¹ Para Lima (2020), o Programa Integrado de Colonização de Altamira alterou significativamente a rede urbana da cidade, com a intensa migração inter-regional ligados as frentes de expansão de trabalhadores ao longo da rodovia Transamazônica (BR-230). E Torres (2012), observa que 6.341.750 hectares compreendidos entre Itaituba e Altamira foram desapropriados, perfazendo o Polígono Desapropriado de Altamira (Decreto-Lei no 1.164/71), onde os imóveis privados que não eram considerados propriedade familiar foram desapropriados e destinados a cumprir a implantação de projetos de reforma agrária e núcleos de colonização, passando, compulsoriamente às incumbências administrativas do INCRA.

²² Em 1960, a população de Santarém era em torno de 92 mil e, uma década depois, atingiu 135 mil habitantes (Araújo *et al.*, 2008). O município foi o que mais recebeu migrantes cearenses, o que ficou conhecido localmente como “arigós”.

²³ Os municípios de Belém e Ananideua têm respectivamente 1.499.641 e 535.547 habitantes e ocupam a primeira e segunda posição dos municípios com maior densidade demográfica do Pará (IBGE, 2020).

Santarém	17.898,389 km ² e faz parte da RI do Baixo Amazonas.	maior parcela de sua população reside na área urbana, com cerca de 215.790 pessoa/s e 78.790 rural.	mesmo da colonização. Inicialmente teve grande importância para a extração das especiarias e no Século XX destacou-se por atrair muitos imigrantes em busca do ouro na região ²⁴ . Na atualidade detêm um papel político e econômico de destaque na região Sul e Sudoeste do Pará que desde a década de 1970, atua, fortemente, na trajetória econômica do estado, dado a sua localização estratégica. Além de ser um município exportador de minerais, madeira e grãos, especialmente a soja, tem estabelecido uma forte dinâmica através do turismo. Entre os principais atrativos estão os recursos naturais, que se distribuem, principalmente, em duas Unidades de Conservação: a Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, dos quais 68,05 % compõe Santarém; e a Floresta Nacional do Tapajós que compreende 28,88 % do seu território.
Itaituba	Está localizada nas margens direita do rio Tapajós, possui uma extensão territorial de 62.042,472 km ² e faz parte da RI do Tapajós.	É o quinto maior município em extensão territorial do Pará, tem uma população estimada em 123.314 pessoas, sendo a maior parte residente em área urbana com 70.682 e 26.811 pessoas que residem em área rural.	Assim como Santarém, Itaituba tem sua origem histórica, antes mesmo da chegada dos colonizadores portugueses ²⁵ . Há relatos que sua fundação ocorreu por volta de 1854, realizada pelo tenente-coronel Joaquim Caetano Corrêa. No século XX, no período da borracha, o município ganhou destaque no fornecimento de borracha e esteve presente nas primeiras experiências do projeto do norte-americano Henri Ford, o qual fracassou, deslocando o projeto para Belterra devido à dificuldade de navegação (no período de seca do rio Tapajós) e outros motivos. Por volta de 1950 a atividade de garimpo marcou o novo ciclo na bacia do Tapajós. No entanto, a atividade econômica centralizou-se apenas em Santarém, até que em 1970, as políticas federais colocaram-na numa posição abastecedora dos garimpos. Serviu de base para a abertura das rodovias BR-230 e BR-163 e na mesma década foram implantadas o Parque Nacional da Amazônia (PARNA) e a Floresta Nacional do Tapajós (FLONA Tapajós). Na atualidade somam-se 10 Unidades de Conservação entre FLONA, PARNA, RESEX e APA. Na década seguinte a exploração aurífera aumentou, justificando uma das maiores taxas de crescimento demográfico do Estado do Pará em Itaituba.

²⁴ Schuber (2019) destaca que embora a extração de ouro não ocorresse em Santarém, o município tinha um importante papel de comercialização do ouro extraído de outros municípios, como em Itaituba (PA).

²⁵ Registros coletados em Itaituba, ao longo da BR-230 revelam ocupação entre AD 1.040 a 1.460. Além disso, cerâmicas coletadas, como as de urnas funerárias, típica das encontradas em Santarém, revelam que os grupos Tapajônicos se estendiam até essa região de Itaituba (Martins, 2012). Relatos históricos dos viajantes, ressaltam a presença das etnias Mundurucu e Maués que conforme o estudo realizado por Harris, Bailão e Amoroso (2015), possivelmente surgiram com a fragmentação dos Tapajós e dos Aruaque, que tinham grande predomínio até o século XIX.

			Face aos projetos políticos e econômicos anunciados nos anos 2000 e por sua localização, Itaituba tornou-se corredor estratégico multimodal para escoamento dos commodities minerais e agrícolas no distrito de Miritituba. Outra estratégia econômica incentivada na região é a construção de Usinas Hidrelétricas, os quais condessam os Grandes Projetos na Bacia do Tapajós.
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2018; 2020); Harris, Bailão e Amoroso (2015); Schuber (2019); Martins (2012).

Ao mesmo tempo que o governo federal incentiva o desenvolvimento econômico, sob o pretexto de garantir a segurança nacional, temendo a Guerrilha do Araguaia, concede grande incentivos fiscais às empresas ligadas aos grandes projetos para investir na região. Conforme Torres (2012), foi um importante instrumento para a política fundiária do Governo Federal para a Amazônia, permitindo, a partir da federalização das terras, condição propícia para a criação de empreendimentos do grande capital, em detrimento das oligarquias locais, conforme será analisado a seguir.

3.3.1 Eixos rodoviários e a inserção econômica de Itaituba

Conforme Boeing (2022), as promessas para atrair as famílias ao longo das estradas federais sustentaram por pouco tempo a precariedade envolvida nas agrovilas fantasiosas, pois não havia a mínima infraestrutura, tampouco casas em lotes para assentar os agricultores. As cidades e agrovilas foram construídas ao passo da abertura das estradas e vicinais e também produziam novos conflitos, à medida que direitos territoriais, sociais e étnicos, precedentes a essas políticas, foram violados, sob o discurso do “vazio demográfico” (Boeing, 2022; Castro; Campos, 2015). Até o final da década de 1970, 272.579 hectares são cadastrados pelo Inca (Pará, 1979), como um dos resultados do intenso processo de ordenamento, porém, como observam Araújo *et al.* (2008), a fase inicial da colonização esteve longe de alcançar o projeto do governo militar, visto que:

Em 1974, os custos de construção da rodovia já haviam excedido em três vezes o orçamento inicial, e as vicinais não eram abertas; as sementes de arroz fornecidas aos colonos em 1972-1973 não eram adaptadas ao clima local, o que provocava a perda de colheitas inteiras e uma queda de produtividade, gravada pelo declínio dos preços. A região, dadas as suas características ecológicas e às técnicas agrícolas então disponíveis jamais se tornaria o “celeiro do mundo” a curto prazo como se esperava.

Desde 1974, o governo volta então a privilegiar exclusivamente a empresa privada para a ocupação da região, agora também sob uma nova forma – a da “empresa rural familiar” (Araújo *et al.*, 2008, p. 16).

A vila de Miritituba, em Itaituba, localizada às margens do rio Tapajós, foi um importante entreposto operacional e administrativo das políticas direcionadas para o município e região. Essa vila serviu como sede administrativa do INCRA e da unidade operacional da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER), bem como o principal núcleo de apoio para alojar os colonos, acampamentos dos funcionários do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), do 8º Batalhão de Engenharia e Construção (8º BEC) e como base operacional de abertura das rodovias que estavam sendo construídas.

Paralelamente à busca desenfreada pelo desenvolvimento da Amazônia, ocorreu, em Estocolmo (Suécia), a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente (primeira conferência organizada pela Organização das Nações Unidas) reuniu diferentes países para discutir a ação climática no mundo. Na ocasião, o Brasil apresentou descrédito aos anúncios das mudanças climáticas e, seus representantes afirmavam que a “principal poluição era a miséria” (Boeing, 2022, p. 59).

Quanto às atividades de mineração, as primeiras descobertas de jazidas de ouro em Itaituba tiveram início ainda na década de 1958, pelo Sr. Nilçon Pinheiro, logo após o declínio do ciclo da borracha (Brasil, 1999) e, na década de 1960, após inúmeros outros achados em afluentes do rio Tapajós, Jamanxim e Serra do Cachimbo. Como observam Gaspar (1990), Brasil (1994) e Mathis (1995), nesta primeira fase, a exploração era principalmente manual, originando a figura dos “garimpeiros de baixão” e estimava-se que 70% da mão de obra inicial provinha dos seringais, enquanto 30% de municípios próximos, como Santarém.

O recrutamento de trabalhadores para o primeiro período do ouro foi facilitado pela difícil realidade que muitos seringueiros estavam passando além da criação do fetiche econômico da exploração do ouro, que encobria a submissão e as mazelas dessa nova economia. Essa primeira fase manteve-se quase que em anonimato por duas décadas, para grande parte do país, pois, conforme Gaspar (1990) não havia interesse dos meios de comunicação em divulgá-lo.

[...] no início da atual atividade garimpeira em toda bacia do Tapajós só se dá em 1958 com a descoberta do Sr. Nilçon Pinheiro, em plena fase de decadência dos seringais no Tapajós. Uma expedição chefiada pelo Sr. Pinheiro, com 60 homens vindos do Amazonas, atingiu o rio das Tropas, afluente do rio Tapajós, e encontrou próximo a

sua foz, em um pequeno afluente denominado Grota Rica, aquela considerada a primeira ocorrência de ouro de importância significativa, descoberta, e verdade, por Raimundo Ferreira. Essa mesma equipe descobriu em seguida outras ocorrências no igarapé Cuiú-Cuiú. No início da década de 60, inúmeras outras ocorrências foram descobertas, principalmente ao longo das drenagens de grande porte, como nos rios Tapajós, Crepori, Jamanxim e outros (Brasil, 1994, p. 12).

O início de uma nova atividade econômica logo trouxe euforia para aqueles que dependiam das atividades dos antigos seringais, os quais sofriam duras penas com a dinâmica de trabalho que os mantinham presos ao aviamento. Além disso, os autores observam que, durante a década de 1960, o garimpo estruturava-se de maneira distinta do extrativismo tradicional, sobretudo na remuneração, pois os trabalhadores do garimpo não dependiam do resultado do trabalho, mas sim, do valor do produto, pagos em diária trabalhada com o próprio ouro extraído²⁶. Ademais, ainda que incerta, via-se no ouro a esperança de mudar a realidade de miséria social desse grupo social:

[...]. São homens fortes e corajosos: nada lhes assusta e sempre com param a dureza e o sofrimento do trabalho nos seringais com o trabalho inicial no garimpo. Esses homens continuaram a falar com os vocábulos que a primeira experiência de vida e de trabalho lhes deu, mas com uma visão diferente, onde o recorte principal se faz no "antes" e no "depois" do garimpo. O "antes" é o cativo, a insegurança, a miséria; o "depois" é o ouro, o dinheiro em espécie, liberdade, melhores dias para a família, a esperança de uma grota rica (Gaspar, 1990, p. 54).

Araújo *et al.* (2008) observam que na fase introdutória, o garimpo teve pouco reflexo na cidade, sendo grande parte da renda voltada para o funcionalismo público. No final da década de 1960 a renda do município era em grande parte relacionada ao extrativismo vegetal e animal, como a caça de peles de animais, o que sinalizou os primeiros indícios de uma crise na extração do ouro. Entretanto, conforme Araújo *et al.* (2008), no início da década de 1970, dois fatores contribuíram para que atividade garimpeira ao longo do rio Tapajós crescesse vertiginosamente: primeiro, o aumento do preço do ouro registrado, em 1971, como consequência da crise financeira internacional e segundo, pela política nacional de colonização, simbolizando a forte presença do Estado com a abertura de novas vias de acesso dirigida para a região, o que facilitou a ligação de Itaituba aos mercados financeiros.

Com o avanço das atividades garimpeiras ao longo do rio Tapajós, a exploração do ouro no município de Itaituba cresce vertiginosamente, sendo grande parte da produção de ouro

²⁶ Conforme Araújo *et al.* (2008) o salário mensal dos trabalhadores de garimpos era em torno de 50 gramas de ouro, que correspondia a 25% de toda produção de 200 gramas e além da diária os trabalhadores recebiam alimentação e em sua maioria, transporte para o garimpo.

registrada no município de Santarém (IDESP, 1977 *apud* Schuber, 2019). Com isto, houve mudança no sistema de trabalho que antes dependia somente do preço do ouro, passando a ser estabelecido pelo valor e pela produtividade da jazida, o que deu início ao sistema de participação – meia praça²⁷ (Araújo *et al.*, 2008).

Rapidamente, a rede aérea de pequeno porte, os conhecidos “teco-teco”²⁸ foram intensificados, sendo esses aviões utilizados para o acesso aos garimpos, estabelecer as trocas comerciais e garantir o abastecimento de alimentos e materiais necessários para a extração do ouro no cotidiano dos garimpeiros.

Figura 7 - Aeroporto municipal de Itaituba



Fonte: Acervo pessoal da Sra. Regina Lucirene Macedo de Oliveira (s/n).

²⁷ Mathis (1995, p. 7) explica que meia praça consistia num sistema de trabalho que possibilitava ganhos repartidos entre o trabalhador e o dono do garimpo, sendo que “No início, alguns trabalhadores ‘receberam’ dos donos do garimpo o privilégio da meia-praça, isto é, o dono do garimpo responsabilizou-se pelas despesas de prospecção, caso os garimpeiros conseguissem encontrar uma jazida, eles dividiram a produção com o fornecedor dos alimentos e dos meios de produção. Mais tarde, a meia-praça se estabeleceu, dentro dos garimpos já existentes, como relação entre os trabalhadores e o dono do serviço, que é a pessoa que recebeu do dono do garimpo a autorização para trabalhar uma certa parcela dessa terra. Uma outra forma de meia-praça se estabeleceu dentro dos garimpos, entre comerciantes e trabalhadores. O comerciante fornecia alimentação e meio de trabalho para um grupo de garimpeiros que pagassem depois com a metade da produção”.

²⁸ Conforme Gaspar (1990), no início da atividade garimpeira em Itaituba, a principal ligação entre o garimpo e o mercado externo era realizada pelos pilotos de aviões, que eram considerados os únicos profissionais regulamentados e os primeiros emigrantes do Sul do país a chegar na região do Tapajós. Esses pilotos eram oriundos, em sua grande parte do Paraná, Londrina e direcionaram-se para região logo após a queda econômica do café e passaram a desempenhar diferentes funções nos garimpos, tais quais: transportadores, conselheiros jurídicos, técnicos, financiador e sócios dos garimpos.

A incorporação de novos agentes e atividades no município de Itaituba foi ainda mais dinamizada com a inserção de políticas nacionais que influenciaram diretamente na posição do município como abastecedor dos garimpos, facilitador e atrator de fluxo de capital (financeiro e de mercadoria)²⁹ e da mão de obra da região do Tapajós, no qual grande parte era de origem nordestina³⁰ (Lima, 1994 *apud* Schuber, 2019; Brasil, 1994; Mathis, 1995). Araújo *et al.* (2008), comprovando que a nova fase do garimpo na região do Tapajós não foi algo isolado, tampouco mobilizado, simplesmente, pelo aumento do preço do ouro, mas foi resultado de diferentes dinâmicas desempenhada na região como a chegada de contingente de pequenos empresários dispostos a investir e a grande disponibilidade de mão de obra, em sua maioria frustrados com Política de Colonização:

O ponto fundamental das mudanças aí ocorridas nas últimas décadas é que foram resultado da transformação que sofreu a região, processo esse presidido pelo capital monopolista e que em menor ou maior grau significou a transformação da região como um todo. Nesse sentido, o garimpo passou também por um processo de transformação que, em última instância, significa uma fase de exploração predominantemente mercantil para uma fase mais avançada de exploração (Gaspar, 1990, p. 84-85).

Com o aumento do preço do ouro no mercado internacional, houve a introdução de mecanismo para agilizar o processo de produção e escoamento, à exemplo das balsas que possibilitavam o maior alcance de jazidas mais distantes (Mathis, 1995), modificando o processo de extração e, principalmente, o regime de trabalho vigente³¹, pois reduzia sobremaneira quota de participação dos trabalhadores na produção de 50% para 40% ou até mesmo 30%. Atrelado a redução de participação e à alta de preço no mercado internacional, houve uma acelerada concentração de lucros na garimpagem, de tal modo que o investimento na produção não recorresse ao capital externo (Araújo *et al.*, 2008):

A alta de preço do ouro foi responsável pela rapidez com que se deu a nova forma de apropriação da natureza nos garimpos de ouro, conseguindo encobrir uma tendência que se mostrou desastrosa para a natureza - a queda da produtividade em função da mecanização da garimpagem. Por outro lado, a substituição da energia humana pela energia fóssil consegue quase dobrar a produção individual de ouro do garimpeiro [...] usando as máquinas, os garimpeiros conseguiram agora lavar 7,5 vezes mais material

²⁹ Conforme os registros da IDESP (1977), a quantidade de estabelecimentos ligados ao comércio em Itaituba aumentou de 37 para 170 em 1976.

³⁰ Prevalência da mão de obra nordestina no Pará foi confirmada por Mathis (1995) em um garimpo do Tapajós.

³¹ Conforme Gaspar (1990), o regime de trabalho vigente nos garimpos do Tapajós, modificou-se de maneira lenta, e os métodos de trabalho tiveram forte relação com o avanço de tecnologias na exploração do ouro, “[...] Desde os métodos tradicionais de exploração dos aluviões, através da cata nos barrancos, passando pela dragagem no leito dos rios, através das balsas, até o uso dos "bico-jatos" hoje empregados no desmonte, numa evolução tecnológica em que cresce a mecanização e se evolui para os métodos da mineração "regular" (Gaspar, 1990, p. 92).

do que antes trabalhando manualmente. Entretanto, essa discrepância entre custo e rendimento foi superada pelo aumento do preço, que equilibrou os ganhos do garimpeiro, mas, para a natureza esse mecanismo mostrou-se desastroso (Araújo *et al.*, 2008, p. 38).

Com a mecanização do processo de exploração do ouro, áreas até então inacessíveis, entram no radar da exploração, com dinâmicas ainda mais intensas, resultando em um acelerado processo destrutivo da natureza. O número de empresas de mineração com pedidos de alvará multiplicou na década de 1970 (Gaspar, 1990) e à medida que o garimpo crescia, ampliava-se o número de “pista[s] de pouso e outros estabelecimentos [...], como farmácias, boates, hotéis etc., configurando a formação embrionária das ‘currutelas’” (Schuber, 2019, p. 139), corroborando de maneira significativa para o desenvolvimento da atividade garimpeira no município e para transformação da paisagem da região.

Nessa dinâmica socioespacial do município, a construção de sistema de transporte influenciou fortemente a implementação das políticas direcionadas para a região. No final da década de 1970, a modalidade de transporte mais utilizada para conexão intra e intermunicipal era o fluvial, entre a sede municipal e Belém:

Situado à margem direita do rio Tapajós, na localidade de Miritituba, em frente a cidade de Itaituba, há um porto, em estrutura de concreto armado, disposto à margem, escalonado com quatro patamares [...] com fácil acesso rodoviário a BR-230 (Transamazônica), o porto é provido de galpão, instalação elétrica e hidráulica e um armazém de 50x20. O porto é administrado pela Companhia das Docas do Pará (CDP) (Pará, 1979, p. 12).

Ainda com a concretização das rodovias que entrecortam Itaituba, o modal fluvial desempenhava grande importância para as dinâmicas socioeconômicas do município, mesmo que em alguns períodos do ano houvesse redução de fluxo, dado as dificuldades para a navegabilidade no rio Tapajós e seus afluentes.

Além desse, outros modais eram utilizados, como o aéreo e o terrestre, sendo o primeiro realizado tanto por táxi aéreos, quanto por linhas regulares, em que o tempo estimado de voo durava em torno de 3 horas até a capital, Belém do Pará, dependendo do tipo de transporte. Entre as empresas que operaram como táxi aéreo estão: KOVACS LTDA, VOTEC Amazônia Táxi Aéreo S.A, Transportes Aéreos da Bacia Amazônica (TABA) e Viação Aérea São Paulo (VASP) (IDESP, 1977). É válido ressaltar que a implantação da infraestrutura aérea já havia sido realizada nas margens do rio Tapajós na década de 1956 e somente 10 anos após a

inauguração, houve a comercialização de voos regulares pela empresa Paraense Transporte Aéreo.

Já a busca pelo modal terrestre, amplia-se com as rodovias federais BR-163 e BR- 230 que interligavam tanto a malha rodoviária estadual, quanto os demais estados do Brasil³². Conforme o plano anual de trabalho do município de 1980 (Pará, 1979) que não havia infraestrutura básica nos terminais rodoviários, mas tinha grande importância, pois integrava o município 11 rodovias, sendo a capital e municípios limítrofes. O transporte terrestre iniciou em 1972 com a empresa Transbrasileira com linhas Itaituba – Santarém e Itaituba – Marabá (IDESP, 1977).

No que se refere à cultura o município o documento (Pará, 1979) assinalava a existência de uma biblioteca pública, com salas de leitura e dispunha de um cinema. Para atividade desportiva e de lazer, constava um campo de futebol, duas quadras polivalentes e áreas verdes, com duas praças dotadas de infraestrutura básica. Realizam-se festivais de tradições juninas com apresentações do cordão de pássaros, boi-bumbá e outros. Também foram registrados dois grupos de danças, representando as mais diversas danças culturais como lundu, mazurca e gambá. As principais manifestações religiosas voltavam-se para a padroeira Nossa Senhora de Santana, no mês de junho; São Sebastião, no mês de janeiro; São José, no mês de maio na Vila Caçula; São João, no mês de junho na Vila Bosseiras; São Luís, no mês de junho na localidade de São Luís.

Para tentar reverter a perda do crescimento econômico esperado com as ações do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), bem como a crise do petróleo em 1974, o governo define novas estratégias e lança o II PND (1975-1979), buscando a dinamização das atividades agropecuária, mineração entre outros:

Programas Setoriais de Base empresarial e Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos Vários (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém). Os principais programas setoriais a desenvolver são: pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração e indústria eletrônicas, lavouras selecionadas de caráter comercial e base agrônômica assegurada a pesca empresarial, turismo; orientação das atividades de exportação, ligadas a corredores de exportação, no sentido internacional (carne, minérios, madeiras, celulose), para crescer 25% ao ano (Brasil, 1974, p. 48 *apud* Boeing, 2022, p. 59).

³² Conforme Brasil (1994), a construção da BR-163 iniciou em 1970, sendo inaugurada somente em 1978, com uma extensão total de 1 743 km, sendo 760 km no estado do Mato Grosso e 983 km no estado do Pará. Iniciada também no mesmo ano, a BR-230 tem uma extensão total de 4 997 quilômetros e situa-se entre a cidade litorânea de Cabedelo na Paraíba até Lábrea, no Amazonas. Nota-se que a partir de Itaituba até o município de Rurópolis, as rodovias transamazônicas e Cuiabá- Santarém intercalam entre si.

Em um mesmo processo de colonização e dinamização econômica do município de Itaituba, pensados pelo PIN, em 1974 tem-se a criação das primeiras Unidades de Conservação (UCs) da Amazônia pelo 53º Batalhão de Infantaria de Selva (BIS). O Parque Nacional da Amazônia (PARNA)³³ inicialmente contou com uma área estimada em um mil hectares e refletiu substancialmente na rede urbana de Itaituba, compondo os municípios de Itaituba e Aveiro, sendo inicialmente coordenada pelo Instituto Brasileiro de desenvolvimento Florestal (IBDF).

A criação das UCs estava relacionada, principalmente, com a execução do PIN na prospecção dos recursos minerais e vegetais (madeira) existente no município, o que subsidiou a extinção de diversas comunidades existente. Conforme Torres (2012, p. 663) “comunidades inteiras foram removidas e poucas famílias foram indenizadas”, alterando o modo de vida dos que foram expelidos do seu território, bem como a sua relação com o meio³⁴. Ainda conforme o autor, a maioria das indenizações era de valor irrisório, cuja ação foi justificada pela incompatibilidade da presença humana com os propósitos da preservação da reserva, o que seria uma ameaça para a UC.

Ainda na atualidade existem comunidades tradicionais dentro e envolta do PARNA, sendo, inclusive, tratado como objetivo da Zona de Uso Divergente³⁵ apresentado no Plano de Manejo³⁶, no qual propõe a:

Manutenção do ambiente em harmonia com a presença de população humana, buscando a compatibilização dos usos realizados por elas com os objetivos da unidade de conservação, estabelecendo procedimentos que minimizem os impactos antrópicos sobre a área até que seja resolvida a situação que diverge com os objetivos do Parna (Brasil, 2021c, p. 37).

³³ Criado pelo decreto nº 37.683 de fevereiro de 1974.

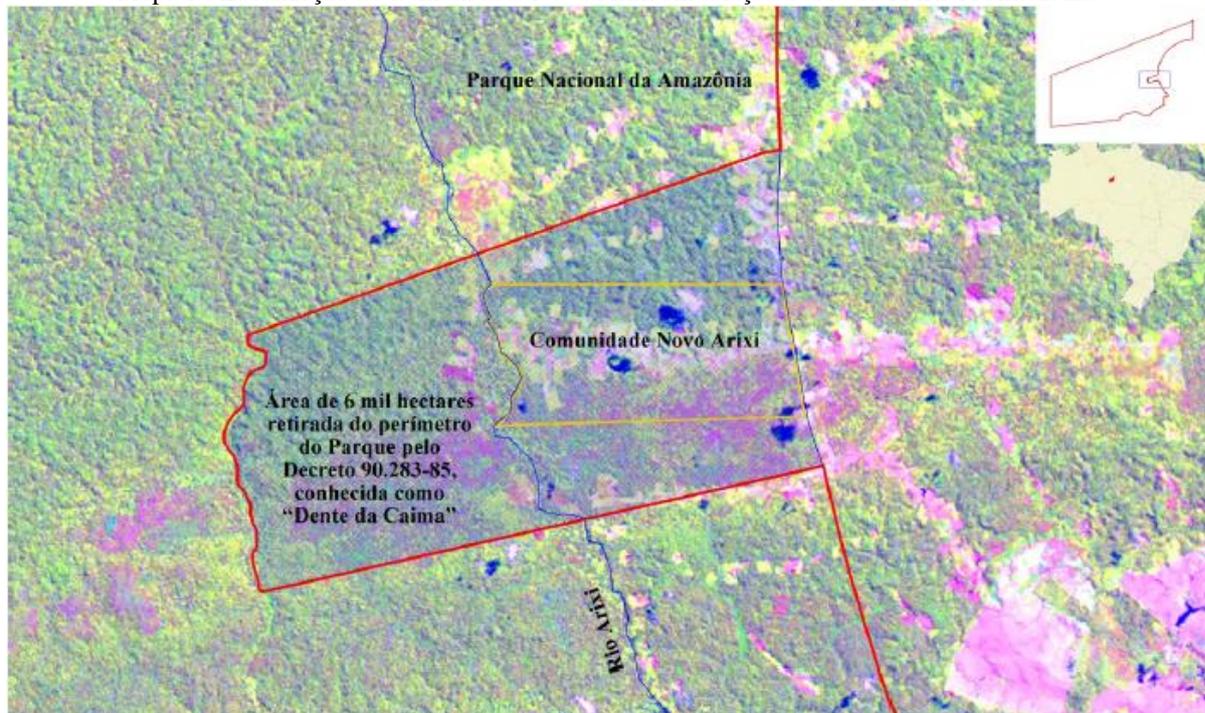
³⁴ Torres (2012, p. 664) observa que as comunidades pré-existentes à criação do PARNA – Itaituba estabeleciam o uso dos recursos naturais voltados a práticas de subsistência, característico dos povos tradicionais da Amazônia, isto é “movido pela mão de obra familiar, de fraca articulação com o mercado e com tecnologias pouco impactantes, provindas de um saber antigo e hereditário”. E, conclui ao analisar que este processo negou o território àqueles eram capazes de defender os seus recursos.

³⁵ “É a zona que contém ambientes naturais ou antropizados, onde ocorrem populações humanas ou suas áreas de uso, cuja presença é incompatível com a categoria de manejo ou com os objetivos da unidade de conservação, admitindo-se o estabelecimento de instrumento jurídico para compatibilização da presença das populações com a conservação da área, lhes garantindo segurança jurídica enquanto presentes no interior da UC” (Brasil, 2021c, p. 37). Em conformidade com o documento, entre os Atos administrativos existentes no PARNA, está a criação da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em 2012, que objetiva celebrar um acordo entre o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e as Comunidades residentes no interior do PARNA, que ainda não foi aprovada e passa por revisão para se tornar um termo de compromisso.

³⁶ Conforme a Lei nº 9.985/2000 - a Lei do SNUC, o plano de manejo é um dos principais instrumentos de gestão das unidades de conservação do Brasil, elaborado a partir de um estudo criterioso, no qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais em uma unidade de conservação, incluindo a implantação de estruturas físicas necessárias à sua gestão.

A par da coexistência das dezenas de comunidades no interior da UC, Torres (2012) reitera que isto é um dos sérios problemas enfrentados na região, envolvendo a distribuição de terras, a regularização fundiária e os diferentes modos de vida que se encontram com o avanço da fronteira agrícola do grande capital na Amazônia. Sobre isso, o autor observa que os interesses do grande capital foram maiores que o valor social e ambiental mantidos pela população local, e isto pôde ser observado onze anos após a sua criação, quando houve a exclusão de uma área de aproximadamente 6 mil hectares, conhecida como o dente da CAIMA (Mapa 1), que, curiosamente é rica em calcáreo, onde foi instalada uma indústria de cimento. Um agravante neste episódio é que antes da demarcação do PARNA da Amazônia, a comunidade remanejada Novo Arixi, residia na mesma área que foi cedida à empresa de cimento, ratificando que “os impactos da exploração mineral foram bem vindos (sic), ao ponto, de se tirar a unidade de conservação de cima do traçado da área de interesse” (Torres, 2012, p. 659).

Mapa 1 - Localização da Comunidade Novo Arixi em relação à área do PARNA Amazônia



Fonte: Torres (2012, p. 660).

Nota: A área sinalizada ficou conhecida como “Dente da Caima” em Itaituba, corresponde a área de 6 mil hectares, retirada do Parque Nacional da Amazônia pelo Decreto nº 90823, de 1985, pelo então presidente general João Figueiredo.

Ao fim dos anos 1970, novas intervenções são direcionadas para região, como a criação de reservas garimpeiras na Amazônia, objetivando a dinamização economia para o pagamento das dívidas externas. Conforme Veiga, Silva e Hinton (2002), essas reservas somaram 31,5 mil

km² e só no Estado do Pará, atingem 150 mil km², sendo a maior e a mais importante em termos de produção a reserva estabelecida no Tapajós (Quadro 3).

Quadro 3 - Reservas Garimpeiras na Amazônia

Localização	Nº da Portaria	Data	Area (ha)
Rondônia	1345	10/07/1979	18935
Rondônia	1034	31/07/1980	26642
Roraima	143	03/02/1984	12000
Itaituba, PA	882	28/07/1983	2874500
Serra Pelada, PA	Lei 7194	11/06/1984	100
Cumaru do Norte, PA	25	10/01/1984	95145
Peixoto de Azevedo, MT	550	10/05/1983	121000

Fonte: Silva (1994) *apud* Veiga, Silva e Hinton (2002, p. 272).

Os processos direcionados para a região subsidiaram a ampliação da federalização do território (Schuber, 2019), colocando em evidência a ação governamental para o controle das áreas no município de Itaituba, seja por sua importância na detenção de recursos minerais ou pela estratégia geopolítica, dada a sua posição geográfica face à região Amazônica. E isto, contribui para a alocação administrativa de órgãos federais, tais quais: Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); Ministério do Exército (ME); Estado Maior das Forças Armadas (EMFA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto Brasileiros do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Ministério da Agricultura (MA). Conforme o Estudo dos impactos ambientais decorrentes do extrativismo mineral e poluição mercurial no Tapajós (Brasil, 1994), a área total que esses órgãos detinham somava-se 14.433.644 hectares, correspondentes a 69,2% da área total do município de Itaituba.

No final da década de 1970, surgem cooperativas voltadas para a dinâmica do garimpo, como a Cooperativa Mista de Garimpeiros do Tapajós (Pará, 1979), sendo este número multiplicado uma década depois, como estratégia para a legalização da atividade extrativista, bem como para a manutenção dos mecanismos de controle dos garimpeiros:

Assim, embora o Sindicato nada represente para os garimpeiros como instrumento de luta reivindicatório, já para os donos de garimpo e mais um elemento de poder. Simultaneamente em todas as áreas de garimpo, os patrões foram se organizando em Sindicato e Associação como forma de protegerem seus interesses e com os mesmos mecanismos de manipulação dos garimpeiros, utilizando o discurso da ameaça das empresas de mineração (Gaspar, 1990, p. 121).

No Brasil o mecanismo do associativismo proliferou sobremaneira entre as décadas de 1990 a 2000 e, na Amazônia foi utilizado, em muitos casos, como estratégia para institucionalizar interesses, sejam eles individuais, familiares, ou de grupos ilegais, como quadrilhas para grilagem de terra (Monteiro, 2008). Foram associações e cooperativas criadas sobre o discurso da assistência social dos garimpeiros, mas que por outro lado, mantinham os interesses particulares para pressionar o processo de legalização da atividade (Gaspar, 1990; Mathis, 1995).

Na década de 1980, como resultado da política de intervenção e o fechamento periódico da Serra Pelada, muitos garimpeiros direcionaram-se para os garimpos do Tapajós, resultando em um aumento substancial da população, que passou de 40.000 em 1983, para 100.000 em apenas um ano. O aumento da mão de obra fez com que a região se tornasse a maior produtora de ouro 1986/1989 do Brasil:

Quanto a Itaituba, verificou-se nas duas últimas décadas uma verdadeira explosão demográfica, com um crescimento médio de sua população superior a 10% ao ano nas décadas de 70 e 80. Dessa forma, o município, que no início da década de 60 tinha aproximadamente 13.000 habitantes, chegou em 1991 com 107.605 habitantes, com decorrência da exploração de garimpos de ouro na província do Tapajós (IDESP, 1992 p. 19).

Com o excedente de produção e as novas dinâmicas inseridas na região, houve uma forte demanda social por infraestrutura urbana e de lazer tornando o município de Itaituba um “entreposto comercial entre o Centro-Sul, a região produtora, e os garimpos, local de consumo dos insumos necessários para a extração de ouro” (Araújo *et al.*, 2008, p. 40), como o óleo diesel, que a partir da mecanização do garimpo, tornou-se o insumo básico para a produção.

Na década de 1990 a natureza dava os primeiros sinais de esgotamento de produção do aluviões e somado a isso tem a Política Nacional, com o Plano Collor, que elevou o preço dos principais insumos da produção e derrubou o preço interno do ouro (Araújo *et al.*, 2008). Para conter a crise, a produção direcionou-se para a exploração de jazidas primárias e estabeleceu a redução da quota de participação dos trabalhadores – o que provocou sério impacto ambiental, além de uma forte crise econômica e social na região, pois havia uma dependência quase que unicamente em função do garimpo. Para os autores, o momento foi propício para o

fortalecimento da extração vegetal e para a formação de grandes fazendas ao longo da estrada transgarimpeira³⁷.

A latente despreocupação com as questões sociais dos migrantes mantinha-se ao longo da abertura da BR-163 e da BR-230, não havendo melhorias para as condições de vida dos pequenos agricultores assentados. As metas idealizadas não foram tão exitosas quanto ao desmatamento e conflitos sociais gerados na região (Boeing, 2022), ainda que o crescimento populacional acelerado tenha provocado uma significativa mudança em sua rede urbana, alimentando o processo de “extensão da fronteira”, sendo eixo de ocupação e ordenamento territorial capitaneados pela Política de Integração e da expansão das novas áreas agropecuárias do país (Pereira, 1990; Castro, 2007).

E como observa Campos (2007), à medida que a mobilidade do capital avança, efeitos associados a intensificação da luta por terra, problemas ambientais e desigualdade social constatada pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), corroboraram para definir a imagem dessas fronteiras “[...] como lugares de violência, de trabalho escravo, de mortes políticas anunciadas e de chacinas” (Castro; Campos, 2015, p. 28). Conflito marcados, principalmente, pelas questões fundiárias e disputas de recursos, derivados, em grande medida pelo aumento da produção madeireira, agropecuária e da mineração. O certo é que, ainda que as metas de estado não tenham sido exitosas, o movimento de expansão e migração (re)configuraram o território nessa região do Tapajós, diversificando as lógicas e as racionalidades – influenciando sobremaneira nas práticas sociais e nos processos econômicos cada vez mais articulados em diferentes redes (Castro, 2007). E, isto nos permite indagar sobre as possibilidades de desenvolvimento sustentáveis ou de dinamização de uma atividade econômica como o turismo, onde os recursos naturais e sociais revelam-se o principal atrativo para os visitantes.

Somado às políticas de estado, outros fatores contribuíram para um conjunto de mudanças na região, como o crescimento intenso do garimpo no vale do Tapajós; a introdução do grande capital entre os anos de 1970 e o início de 1980 e a introdução de novas produções econômicas nos anos seguintes, como a extração de madeira, a pecuária e, mais recente, a produção de monoplantios, como arroz, milho e soja, como será analisado a seguir.

³⁷ A estrada transgarimpeira teve o início da sua construção em 1984 com conclusão em 1986. Sua construção surgiu a partir da forte reivindicação dos garimpeiros para redução do custo ao facilitar o escoamento da produção à rodovia que liga Santarém-Cuiabá (Araújo *et al.*, 2008).

3.3.2 Novas fronteiras econômicas para a Amazônia no século XXI

A passagem do século XX para o século XXI, reafirma o processo de inserção da Amazônia ao sistema de produção compondo a lógica neoliberal. A transição é marcada pela reestruturação política do país, com a redemocratização e a nova constitucionalidade. Ademais, tem-se o redirecionamento econômico estabelecido a partir de novos acordos internacionais para América Latina³⁸, com vista a subsidiar as estratégias para conter o aumento do índice da inflação, a crise financeira, bem como a ampliação da competitividade no mercado internacional, o que reforçou o crescente interesse sobre as terras e recursos mantidos na região (Castro, 2012a; Castro; Campos, 2015).

E, nesta interface, dada a localização e a presença de diferentes modais, que influenciam na logística da produção, vislumbra-se ainda no final do século XX, a importância do município de Itaituba diante da nova dinâmica econômica:

O pólo (sic) Itaituba, que tem como centro a cidade do mesmo nome, situada às margens do Rio Tapajós, no ponto de encontro desse afluente do Amazonas com a Rodovia Transamazônica e nas proximidades do entroncamento dessa rodovia com a BR-163 (Cuiabá — Santarém), apresenta um grande potencial, que se evidencia principalmente por meio do surgimento da cultura de grãos, mas que certamente atingirá maior nível de desenvolvimento nos primeiros anos do próximo milênio (Sant'Anna, 1998).

No final da década de 1990, ao caracterizar a Rede Básica de Transportes da Amazônia, como subsídio para as políticas de desenvolvimento da região, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) baliza a nova matriz econômica, identificando os principais pontos de transporte, denominados polos de desenvolvimento³⁹. Nesse prisma, Itaituba e outros

³⁸ Entre os acordos geopolíticos estabelecidos na América Latina estão: a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALADI) firmada em 1960, com objetivo de facilitar a comercialização entre os Estados; a criação do Pacto Andino em substituição ao ALADI em 1969 que inicia um modelo de planejamento voltados abertura de investimento nos países da América Latina; a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), criada em 1994 durante a Cúpula das Américas, seguindo as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). E, na cúpula é estabelecido o termo de cooperação entre 12 países pan-americanos, para a constituição da IIRSA, entre outras medidas, propõe direcionar a regionalização no continente, sendo consolidado no ano de 2000 no Brasil (Castro, 2012b). No que tange ao IIRSA, Castro (2012b) observa que o acordo geopolítico estabelecido entre os diferentes governos sul-americanos gerou a ampliação da competitividade no mercado internacional, logo a inclusão desses países na globalização.

³⁹ A teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux, elucida que, por diferentes razões, o crescimento econômico concentra-se em pontos diversificados, capaz de gerar efeitos sobre um conjunto regiões que estão sob o seu domínio, com intensidades distintas, não sendo distribuído de maneira igual entre os setores e regiões (Tomazzoni, 2009). Tomazzoni (2009) observa que, articulado por estradas, redes de transportes e comunicações, o polo de crescimento em uma determinada região é capaz de influenciar o desenvolvimento uma região. Assim, o pólo é compreendido como “centro dinâmico de uma região, de um país ou de um continente, e o seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca, de vez que ele cria fluxos da região para o centro e refluxos do centro para região” (Andrade, 1987, p. 57 *apud* Tomazzoni, 2009).

municípios que compartilhavam da mesma característica são inseridos nos Polos Agropecuários e Florestais⁴⁰, os quais, conforme o documento, tinham condições favoráveis para a exploração agropecuária e silvicultura. Castro (2018) ressalta que nesta nova fronteira⁴¹ da região do Tapajós, utilizam-se novos elementos de uso intensivo da terra direcionados, em grande parte, para a cadeia produtiva da pecuária e da agricultura intensiva dos grãos, cujo projeto latifundiário-monocultural no ambiente rural, caracteriza-se por ser altamente concentrador, tanto dos meios de produção, quanto da renda (Costa, 2005).

É válido observar que o avanço dos grãos na Amazônia Legal, tem um crescimento ainda na década de 1990⁴², principalmente nos estados do Maranhão, Mato Grosso, Roraima e Tocantins e nos anos 2000, com a entrada nos estados do Amazonas, Pará e Rondônia. No processo referido, no total de cultivo de grãos na Amazônia Legal, somava-se 8.223.381 hectares, havendo um aumento significativo do número de propriedades rurais entre 100 a 1000 hectares no estado do Pará (Costa, 2015).

Ao tecer análise sobre os Eixos⁴³ Nacionais de Integração e Desenvolvimento traçados pela política brasileira, Castro (2012b) observa que eles fomentaram o domínio econômico dos

⁴⁰ Foram estabelecidos quatro grupos distintos, a saber: Polos dotados de centros com nível mais elevado de desenvolvimento urbano; os Polos predominantemente minerais; os Polos predominantemente agropecuários e florestais; e os Polos de fronteira (Brasil, 1996).

⁴¹ Para Castro (2018), o conceito de fronteira tem sido cada vez mais pontuado em inúmeras pesquisas e traz discussões relativas aos processos econômicos, políticos e sociais, os quais envolvem uma rede de atores, articulados em um jogo de interesse sob novas áreas incorporadas à lógica do mercado nacional e internacional. Castro (2007) observa que a expansão da fronteira dirigida na Amazônia tem sido motivada pela disponibilidade dos recursos naturais, que definiram as estratégias socioespaciais e ambientais de incorporação econômica e social dos novos territórios pelo Estado. Por outro lado, essa integração da região às estruturas do mercado, que orientou tanto a Fronteira clássica (dinamizada, principalmente, pelas políticas de colonização das décadas de 1970 e 1980), quanto as Novas Fronteiras (determinadas pelo avanço da pecuária, da agricultura intensiva, da madeira e do garimpo), os quais têm provocado um intenso processo de destruição da floresta, para atender a dinâmica do mercado e a reprodução do imaginário da disponibilidade de recursos inesgotáveis e do vazio demográfico presente ainda no século XXI. A diferença levantada pela autora sobre os dois momentos de expansão da fronteira perpassa necessariamente pela mudança na composição dos atores sociais e capilaridade econômica da população, que pode ser observado pelo deslocamento das famílias rurais para as cidades e pela alteração da produção familiar e de propriedade de terra, que em último estágio mantem-se cada vez mais concentrado em pequenas parcelas sociais.

⁴² Costa (2012) analisa que no estado do Pará, a introdução da soja é motivada ainda na década de 1990 com o Plano Operacional de Política Agrícola “Pará Rural”, o qual motivou uma série de estudos realizados pela Embrapa na Amazônia Oriental, visando a adaptação às condições ambientais locais auxiliado por componentes tecnológicos. Para a Região Oeste do Pará, previa-se o cultivo nos municípios de Alenquer, Itaituba, Monte Alegre, Novo Progresso, Rurópolis, Santarém e Trairão. Em 1996, o Governo do Estado do Pará contrata a empresa Agrária Engenharia Consultoria S.A. e após os primeiros resultados, técnicos do Governo e empresários do município iniciam um processo de divulgação *in loco* no estado do Mato Grosso, para atrair grandes produtores para a região.

⁴³ Conforme Castro (2012b), os Eixos dinamizados no período seguiam a estratégia de intervenção das décadas anteriores, denominados como polos de desenvolvimento, de regionalização ou como grandes projetos. Seguindo essa lógica, a autora observa que os Eixos estiveram presentes em vários instrumentos políticos do Brasil, tais quais: Plano Brasil em Ação (1996-1999), no Avança Brasil (2000-2003) e respectivos Planos Plurianuais ([1996-1999], [2000-2003] e [2004 – 2007]) e a partir de 2007 sob o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II). O último, por sua vez, reproduziu o planejamento traçado para a Amazônia na década de 1970 ao direcionar

territórios, ao elaborar diferentes dispositivos políticos orientados, tanto para garantia da defesa territorial, quanto para a instrumentalização da ordem econômica na região. E, em consonância aos projetos engendrados para a nova fronteira, estimularam-se grandes investimentos voltados para a logística de escoamento dos grãos; para o transporte, como a pavimentação dos principais eixos rodoviários, construção de portos e ferrovias; para a comunicação; para a energia; para os sistemas produtivos e para a mineração (tão essenciais na inserção econômica do país, num contexto mundial cada vez mais globalizado e competitivo). Tal sistema de produção foi integrado à dinâmica da rede, estruturando tempos e processos até então diferentes. E isto, possibilitou maior acumulação das empresas parceiras, impulsionadas pelas inovações no âmbito das regulações e de mercado, além de fomentar uma intensa mobilidade global (Castro, 2007):

Dá-se importância à logística de transporte, adotando-se um novo modo de regulação de portos e de controle das vias navegáveis. Alguns rios passaram a ser valorizados, por estabelecerem uma ligação entre oceanos, do Pacífico ao Atlântico e ao Caribe. É o caso dos rios Huallaga, Marañón, Ucayali e Amazonas no Peru, Putumayo e Napo no Equador, Putumayo na Colômbia e Iça, Solimões e Amazonas no Brasil, que abarcam 6.000 km de vias navegáveis. Fala-se em modernização do transporte fluvial e aposta-se na compressão do tempo do transporte de cargas e na redução de custos, visando à competitividade da economia nacional (Castro, 2012b, p. 52).

A ligação intermodal permitiu a integração das principais rodovias às ligações hidroviárias, como a BR-163 que liga a hidrovia do rio Teles-Pires e a BR-230 que integra a hidrovia do rio Tocantins. Os portos ao longo do rio Tapajós tornaram-se um dos pilares para a expansão do agronegócio na região e, as cidades de Santarém e Itaituba (PA), mesmo com as suas precárias estruturas urbanas deram suporte para o avanço, estando os benefícios da atividade centralizados, principalmente, em agentes extra locais (Schuber, 2019; Boeing, 2022).

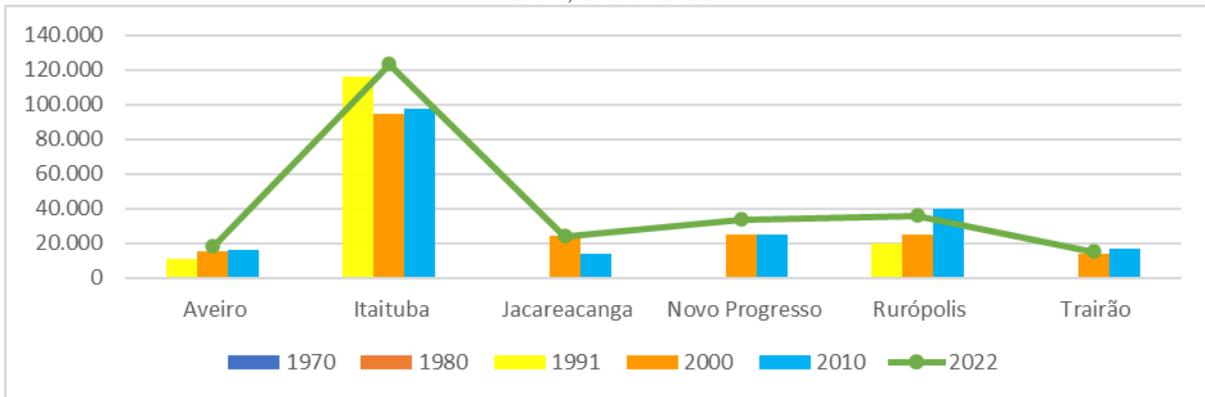
Acompanhado a esse processo tem-se a crescente taxa demográfica dos municípios que abrange a região do Tapajós e que estão sobre influência direta da BR- 163. Araújo *et al.* (2008) observa que em 1980 existiam oito município com uma população de 375.915 habitantes; em 1991, eram 11 municípios com 643.744 habitantes e, em 2000, eram dezenove municípios com uma população de 845.320 habitantes, sendo os municípios de Santarém, Itaituba e Altamira os mais populosos⁴⁴. Ao analisar o censo dos municípios que integram a região do Tapajós, é

estratégias de modernização e investimento para a produção de *commodities* (madeira, grãos, minérios e energia) no Brasil, culminando e contemplando os propósitos do IIRSA na América do Sul.

⁴⁴ Costa (2012), em 2003, inicia a “segunda onda de invasão da soja” e nesse bojo, a migração de produtores rurais, em sua maioria, não representava o primeiro deslocamento, pois geralmente, eram migrantes de outras regiões,

notório que a dinâmica demográfica de Itaituba é bem intensa, comparado aos demais municípios da região, entre os anos de 1991 a 2022 (Gráfico 1), sendo possível constatar no censo de 2023, que houve um aumento de 41% considerando o censo da década anterior. Esse fato (possivelmente) está intrinsicamente relacionado ao avanço econômico direcionado para o município nos últimos anos.

Gráfico 1 - Censo demográfico dos municípios que compõe a Região de Integração do tapajós nos anos de 1995, 2000, 2010 e 2022



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2023), Resultados do Censo.

Como observado na sessão anterior, o avanço da fronteira iniciado nos anos de 1970 definiu em larga medida a dinâmica socioeconômica dos municípios ao longo dos principais eixos rodoviário. Araújo *et al.* (2008) observam que a sucessão da terra por novos atores⁴⁵ (que segue a racionalidade do grande capital) definiu a lógica de mercado dominante em certos municípios que estão sob influência da BR-163. Nisto, houve um significativo avanço do agronegócio para o Oeste do Pará, como resposta às exigências internacionais com a crescente demanda para produção de grãos, mobilizando os investimentos públicos e o financiamento de

como do Rio Grande do Sul, com terras no Mato Grosso, motivados economicamente à mudança para a região do Baixo Amazonas - "Os Gaúchos". Os ditos "Gaúchos" representam, assim a identidade "sulista" do produtor de soja na região, não sendo necessariamente aqueles nascidos no Rio Grande do Sul. Esses, por sua vez, são migrantes especializados, dotados de um capital social e econômico e com domínios técnicos voltados para a agronegócio. O processo, segundo a autora, repercutiu numa alteração significativa da organização territorial de Santarém, gerando entre outros fatores, "novos" fluxos migratórios na região, no sentido rural-urbano. A expropriação de terra de agricultores familiares, motivou o deslocamento das vilas rurais para as periferias de Santarém, o que inclui também a faixa de beira da BR-163.

⁴⁵ Conforme Araújo *et al.* (2008), a modalidade de terra que define a entrada dos novos atores, sucede a reprodução da pequena produção familiar. Costa (2012) analisa que nas primeiras produções no Pará, o plantio foi justificado sob áreas degradadas, mas na região do Baixo Amazonas, muitos foram processados em áreas de florestas derrubadas ou queimadas, e, em muitos casos, atingiu, também, áreas tradicionalmente ocupadas, seja por meio de aquisições ou de expulsões de terras de agricultores familiares.

infraestrutura, de tecnologia e questões fundiárias para a região do Tapajós, entre outros fatores⁴⁶ (Costa, 2012).

O resultado imediato desse processo foi a crescente especulação fundiária, o êxodo rural para área urbana, a disputa por terras devolutas e sérios danos sociais e ambientais como destacam Gomes e Cardoso (2019):

O padrão atual da expansão da área formal da cidade reinterpreta a margem do rio substituindo a multifuncionalidade histórica por funcionalidades definidas para a produção (porto) ou para o consumo (orla de bares e restaurantes). Para promover essa metamorfose da cidade ribeirinha em cópia de cidades pós-industriais, tal sociedade destrói os espaços de subsistência de grupos sociais que não foram nem serão incluídos às novas dinâmicas econômicas (produção de soja e extração de madeira). Contudo, a eliminação dessa diversidade social implica perda do registro de como pode ser o relacionamento equilibrado com a natureza, de manutenção da várzea do rio, utilizada para produção de alimentos, lazer e refúgio de biodiversidade (Gomes; Cardoso, 2019, p. 14).

Tal dinâmica também acelerou a expansão madeireira, iniciado ainda nos anos de 1970, e tem provocado o aumento das taxas de desmatamento, mesmo com a criação de várias UCs ao longo da BR-163. O parque madeireiro na região avançou fortemente com a instalação de serrarias ao longo da BR-163 e seguiu, por exemplo, o mesmo padrão de uso da terra que se deu no Paraná e em Mato Grosso – com a introdução da pecuária e da monocultura de grãos. No entanto como observam Araújo *et al.* (2008) as serrarias seguem padrões diferenciados na região:

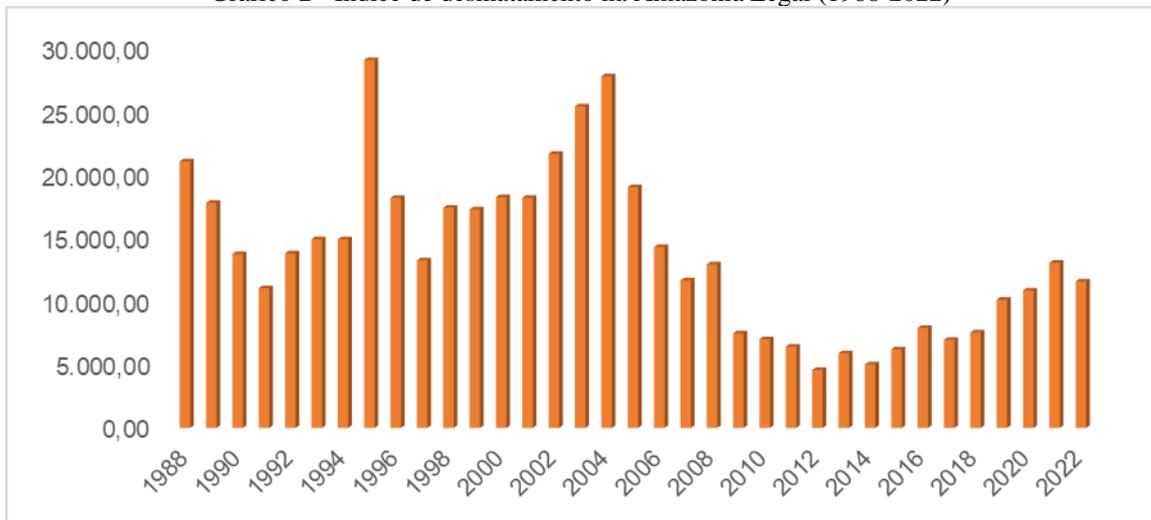
Altamira, Itaituba, Novo Progresso e Santarém, municípios expressivos na produção de madeira, estão as principais estruturas empresariais integradas as cadeias produtivas e ao mercado polarizado por Sinop, Sorriso, Cláudia e Vera, no (sic) Mato Grosso, e atendem a um mercado diversificado do Sul/ Sudeste do país e do exterior. Apesar da precariedade, é pela rodovia BR -163 que essa produção é exportada. Mas ao norte, pela BR -163, em Trairão e Itaituba há médios e pequenos empresários de madeira serrada, instalando grandes empresas em Miritituba desde o final dos anos 90 (Araújo *et al.*, 2008, p. 52).

A exploração madeireira em Itaituba-PA, ocupou o 13º lugar no ranking do estado do Pará com um total de 70.346m³ (IBGE, 2021). No que diz respeito ao índice de desmatamento

⁴⁶ Costa (2012, p. 93) observa que um conjunto de fatores auxiliaram a estratégia expansionista do agronegócio para a Amazônia, tais quais: “saturação do estoque de terras na região Sul do país; o desenvolvimento da pesquisa nas regiões Sul e Centro-Oeste (bioma cerrado), com experimentos na década de 1980 no estado de Rondônia, e na década de 1990 nos estados do Pará e Amazonas; a implantação e recuperação da infraestrutura e logística, pelo governo federal e pelas empresas do setor. [...] a existência de estoque de terras classificadas como áreas desmatadas e áreas degradadas pela pecuária, que estariam disponíveis à produção”.

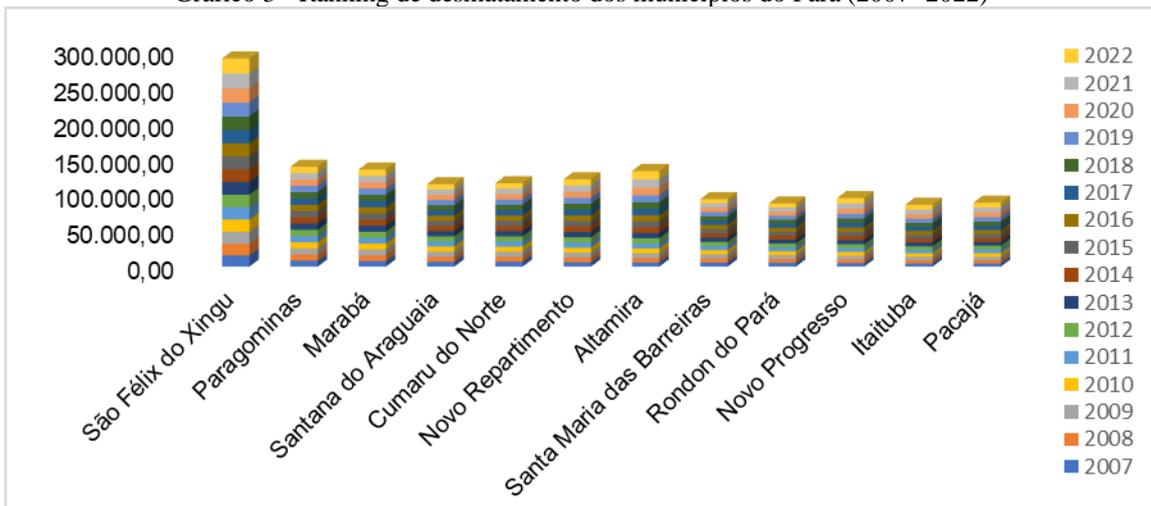
na Amazônia Legal, os dados registrados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), revelam contínuo crescimento que inicia no final da década 1980 até o início de 2000 (Gráfico 2) e quando analisado o ranking do desmatamento no município o Pará dois municípios da região do Tapajós têm destaque sendo eles Itaituba e Novo Progresso (Gráfico 3).

Gráfico 2 - Índice de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2022)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023e).

Gráfico 3 - Ranking de desmatamento dos municípios do Pará (2007 -2022)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023e).

Como observa Boeing (2022), a inserção da Amazônia no processo é consequência da dependência das políticas internacionais e, principalmente, do domínio da exploração que esses países têm sobre os países em desenvolvimento, o que favoreceu a expansão e instalação de empresas multinacionais (*tradings*) para a comercialização, bem como a acelerada conversão do uso da terra para a dinamização da agricultura intensiva ao longo da BR- 163 (Novo Progresso, Trairão, Itaituba, Santarém, Alenquer e Monte Alegre).

A partir do século XXI, o município de Itaituba esteve no debate de diferentes projetos previstos para a sub-região do Tapajós, sistematizados, principalmente em três grandes eixos: energético, o logístico e o mineral:

No que diz respeito ao eixo energético, o foco principal é a implantação do Complexo Hidrelétrico do Tapajós e, em segundo plano, das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), planejadas sobre o rio Tapajós e seus afluentes. O eixo mineral, por seu turno, mantém o foco na tradicional extração de ouro na região, utilizando-se, entretanto, de novos arranjos produtivos do capital internacional (Schuber, 2019, p. 180).

Schuber (2019) relata que o Complexo Hidrelétrico do Tapajós elaborado no programa PAC 1 e 2, previa a construção de 6 seis empreendimentos hidrelétricos no rio Tapajós e seus afluentes, sendo duas no rio tapajós (UHE São Luiz do Tapajós e UHE Jatobá); uma no rio Teles Pires (UHE Sinop), e três no rio Jamanxim (UHE Jardim do Ouro, UHE Cachoeira dos Patos, UHE Jamanxim, UHE Cachoeira do Caí), os quais somavam 14.245 MW, sendo a maior disponibilidade a UHE de São Luiz do Tapajós com 6.133 MW, conforme o inventário da bacia hidrográfica do Tapajós.

Desde a fase inicial do planejamento do Complexo Hidrelétrico do tapajós, este passou por sucessivas reduções em sua configuração, estando entre as principais justificativas os conflitos de Terras Indígenas (TIs) e as UCs localizadas na área e/ou no entorno das áreas planejadas. Entretanto, a redução de UHE não representou na diminuição da potência disponibilizada, visto que as UHEs remanescente eram as responsáveis por 78% do complexo, estando a UHE São Luiz do Tapajós em uma área de significativa importância ambiental e social (limita-se com o PARNA e a Floresta Nacional – FLONA de Itaituba II). Conforme Schuber (2019), desde o anúncio da construção das hidrelétricas, inúmeros eventos de resistência foram levantados, promovido pelo povo Munduruku, esferas federais e estaduais, igreja católica, ONGs nacionais e internacionais e outras entidades.

Estudos e análises importantes para a implantação dos projetos como a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) realizadas por pesquisadores locais e instituições de ensino ganham visibilidade em 2014 e foram apresentadas diferentes reuniões, cuja pauta era debater e avaliar as inconsistências socioambientais apresentadas nos projetos. Somado as iniciativas locais, em 2015, um estudo foi publicado pelo *Greenpeace*, no qual é avaliado as fragilidades da construção do complexo, contestando a viabilidade de sua implantação, bem como as contradições do Estudo e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da UHE São Luiz do Tapajós. Após uma série de resistências local e internacional, em 2016, o IBAMA arquiva

o processo de licenciamento da UHE São Luiz do Tapajós, porém o planejamento desta UHE é novamente identificado em 2018 pelo presidente Michel Temer, quando apresentou a necessidade de novos ajustes para a viabilização desses projetos.

Quanto ao aspecto logístico, o asfaltamento da BR-163 e o projeto ferroviário EF-170, conhecido como “Ferrogrão”, paralelo à BR -163, são exemplos de ações que vêm mobilizando grandes investimentos para integração multimodal na região, voltadas para a eixo logístico dos *commodities* pelo Arco Norte (Schuber, 2019), como o escoamento da produção de grão, óleo de soja, fertilizante, açúcar, etanol e derivado de petróleo. A construção da ferrovia é considerada o maior projeto de investimento voltado para o agronegócio do Brasil (Boeing, 2022) e prevê 933 km de extensão, com início no município de Sinop em Mato Grosso até o município de Itaituba no Pará, além de contar com dois ramais, um de 32km entre Itaituba e Santarenzinho (Rurópolis-Pa) e outro de 11 km em Itapacurá. O projeto faz parte do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) que integra as *tradings* Amaggi, ADM, Bunge, Cargill, Dreyfys e Estação da Luz Participações Ltda. (EDLP) e, atualmente está em processo de avaliação pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que julgará a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)⁴⁷.

Schuber (2019) observa que dentre as problemáticas que o projeto poderá ocasionar, o impacto ambiental e social sobre as UCs e populações tradicionais que estão sob influência direta das áreas. Para tanto, em 2016, medidas foram direcionadas pelo Governo Federal para possibilitar o andamento do projeto, como a desafetação da área da Unidade de Conservação do Parque de Jamaxim que está entre os municípios de Itaituba e Trairão, a fim de evitar questionamentos quanto a viabilidade do projeto⁴⁸ (Schuber, 2019; Boeing, 2022). Outra UC que está sob influência direta da construção do ferrogrão é a Reserva Biológica Nascente da Serra do Cachimbo, localizada nos municípios de Altamira e Novo Progresso e distante cerca de 2,3 km da ferrovia proposta.

Diante dos possíveis impactos, diversas manifestações representadas pela população indígena, entidades civis, produtores rurais e o Ministério Público Federal (MPF) foram mobilizadas, impedindo, inclusive a realização de audiências públicas nos municípios de Itaituba e Santarém (Schuber, 2019). Como observa Boeing (2022), é um grande desafio pensar num desenvolvimento socioambiental na região, diante de interesses tão difusos ao longo da BR-163.

⁴⁷ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que tramita no STF aponta a inconstitucionalidade da lei que alterou, sem estudos prévios, os limites da UC Jamaxim em favorecimento ao projeto da Ferrogrão.

⁴⁸ Medida Provisória nº 758, de 2016 e lei nº 13.452/2016, para a redução da área do Parque do Jamaxim.

Araújo *et al.* (2008) relatam que com a chegada dos grandes sojicultores, a produção passou a ser a dinamizadora do agronegócio na região, atraindo produtores e empresas multinacionais, que estabeleceram novas dinâmicas socioeconômicas, alterando (e ou eliminando) os resquícios da ocupação, em especial a partir dos anos 2000, quando de maneira mais intensa houve a construção dos grandes terminais hidroviários como o terminal de grãos da exportadora Cargill, em Santarém e o porto de Miritituba no rio Tapajós em Itaituba, que interligam o Centro-Oeste e a Amazônia aos grandes mercados globais.

Originariamente um pequeno porto em frente à cidade de Itaituba, rapidamente Miritituba tornou-se um eixo do transbordo de soja vinda de Mato Grosso em composições de caminhões que a descarregam diretamente em *containers* fluviais que descem o rio Tapajós até sua desembocadura, no rio Amazonas (Castro, 2018, p. 104).

No distrito de Miritituba, em Itaituba (PA) foram construídas Estações de Transbordo de Cargas (ETC's) das *tradings*: Bunge, Amaggi, Cianport, Cargill, Bertolini Ltda. E de acordo com Schlesinger (2008), tanto a Bunge, quanto a Cargil estão entre as maiores empresas que operam no agronegócio no Brasil e, ambas têm exercido forte dinâmica econômica e política na região⁴⁹. Um exemplo disso foi a criação do consócio Unitapajós em 2013 pela empresa Bunge e Amaggi, para viabilizar uma rota de exportação de grãos pela região norte. Tal consócio tem uma capacidade anual para movimentação de grãos no total de 3,5 milhões de toneladas por ano, contando com uma frota atual de 92 barcaças (UNITAPAJÓS, 2023).

Após a construção da área portuária em Santarém⁵⁰, houve a expansão da empresa Cargil no rio Tapajós, especificamente no distrito de Miritituba, em Itaituba. Dado a localização altamente estratégica, Miritituba ganha notoriedade, principalmente, com o anúncio de

⁴⁹ Conforme Schlesinger (2008, p. 9), “as quatro gigantes multinacionais do complexo soja – Bunge, Cargill, Dreyfus e ADM – vêm adquirindo do produtor cerca de dois terços da produção de grãos. Tradicionalmente dedicadas a atividades mais voltadas para a comercialização de grãos, passaram a operar com maior ênfase na industrialização e a ampliar continuamente seu domínio sobre o setor. Nos últimos anos, vêm absorvendo empresas menores por todo o país, formando um emaranhado de aquisições e acordos de arrendamento, com o objetivo de aproximar suas operações das áreas de fornecimento de grãos. No ano de 2005, elas participaram com 61% do total das exportações de grãos, farelo e óleo e com 59% do esmagamento interno”. E, como relata Boeing (2022), tais empresas estão entre as responsáveis pela construção de novos portos de transbordo em Itaituba, Miritituba, Rurópolis e Santarém.

⁵⁰ Boeing (2022) e a Organização Terra de Direitos relatam que a despeito dos benefícios econômicos reproduzidos, uma série de irregularidades e de impactos foram ocasionados pela Empresa Cargill Agrícola S.A na região, iniciados desde o processo de construção do empreendimento portuário em Santarém no ano de 2000, ao não realizar o Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

investimentos portuários pelo governo do estado do Pará em 2012⁵¹. Atrelado a isso, tem o asfaltamento da BR-163 e o projeto da ferrovia Cuiabá – Santarém, os quais geraram a expectativa de que o porto de Miritituba pudesse, inclusive, substituir a rota de exportação pelos portos de Santarém e de Itacoatiara.

Na atualidade, uma rede de terminais portuários já está em construção no município, os quais são constituídas por uma ampla infraestrutura e logística de transportes para atender às exigências da legislação vigente. Conforme Schuber (2019), os terminais se destacam por uma infraestrutura contemporânea com posto de combustível, apoio para manutenção de caminhões e veículos, serviços de restaurante com padrões refinados. A forte dinâmica estabelecida pelas ETC's no município de Itaituba tem sido, portanto, estratégica não somente do ponto de vista da verticalidade logística, como, principalmente, da concentração de um forte capital hegemônico, orientando novas dinâmicas locais, com influência direta, tanto em nível local/região, quanto global.

E isto pode ser observado nas políticas do município, como plano diretor⁵², um instrumento decisivo para o ordenamento espacial e territorial, aprovado em 2015. Rodrigues (2018) observa que houve um “jogo de encenação do oficial” do Estado e agentes econômicos, para a criação de condições legais de instalação de grandes infraestruturas portuárias no município, alinhados ao projeto Arco Norte. Conforme o autor, a criação do instrumento não seguiu critérios puramente voltados para o desenvolvimento e para a expansão urbana, como dispõem a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade – 2001. Mas, foi resultado de um jogo de “pressões”, representadas, principalmente pela Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Hidrovia do Tapajós (ATAP)⁵³, o qual através do convênio estabelecido com a prefeitura, direcionou o valor de R\$ 600.000,00 para a

⁵¹ “Em fevereiro de 2012, o Governo do Estado do Pará anunciou interesse em investimentos para o distrito portuário e industrial de Miritituba, com estimativas de movimentação de carga na ordem de 20 milhões de toneladas num horizonte de dez a quinze anos. O projeto prevê, na fase inicial de operação, a implantação de infraestrutura para um volume de quatro a cinco milhões de toneladas, assumindo, a partir daí, uma trajetória ascendente. A expectativa do governo é que tal terminal seja um dos maiores terminais fluviais de grãos e carga geral do Norte do país” (Costa, 2012, p. 207).

⁵² “O Plano Diretor deve ser um diagnóstico científico das realidades física, social, econômica, política e administrativa da cidade do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro e desenvolvimento socioeconômico e a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município. Principalmente, o Plano Diretor tem como papel orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana do município, respeitando as especificidades locais, regionais e culturais” (Silva, 2006 *apud* Terassi; Souza, 2015, p. 123).

⁵³ Surgiu, em 2013 e em 2016, em conjunto com a Estações de Transbordo de Cargas da Hidrovia Tocantins e ATAP, a Associação dos Terminais Portuários e Estações de Transbordo de Cargas da Bacia Amazônica - AMPORT, com sede em Belém.

elaboração do Plano Diretor pela empresa contratada TAGA – Assessoria Consultoria e Planejamento, com sede na cidade de Cuiabá, em Mato Grosso.

Figura 8 - Estação de Transbordo da Bunge- Distrito de Miritituba



Fonte: *Google Earth* (2022).

A rota do agronegócio na região tem o ponto inicial na região Centro-Norte do Estado de Mato Grosso e de lá saem diariamente “As carretas bi-trens que seguem pelas rodovias BR-163 e BR-230 até os postos de triagem e de estacionamento, localizados no município de Itaituba (PA)” a rota segue, seja pelo rio Tapajós ou pela BR 163 até o município de Santarém (Schuber, 2019. p. 234). Pela proximidade dos grandes produtores de soja e sua dinâmica multimodal para o escoamento, o município de Itaituba é um importante entreposto estratégico entre os grandes produtores e os principais portos de exportação (Barcarena/PA, Santarém/PA, Macapá/AP e Manaus/AM).

Figura 9 - Travessia de balsa entre o distrito de Miritituba e Itaituba

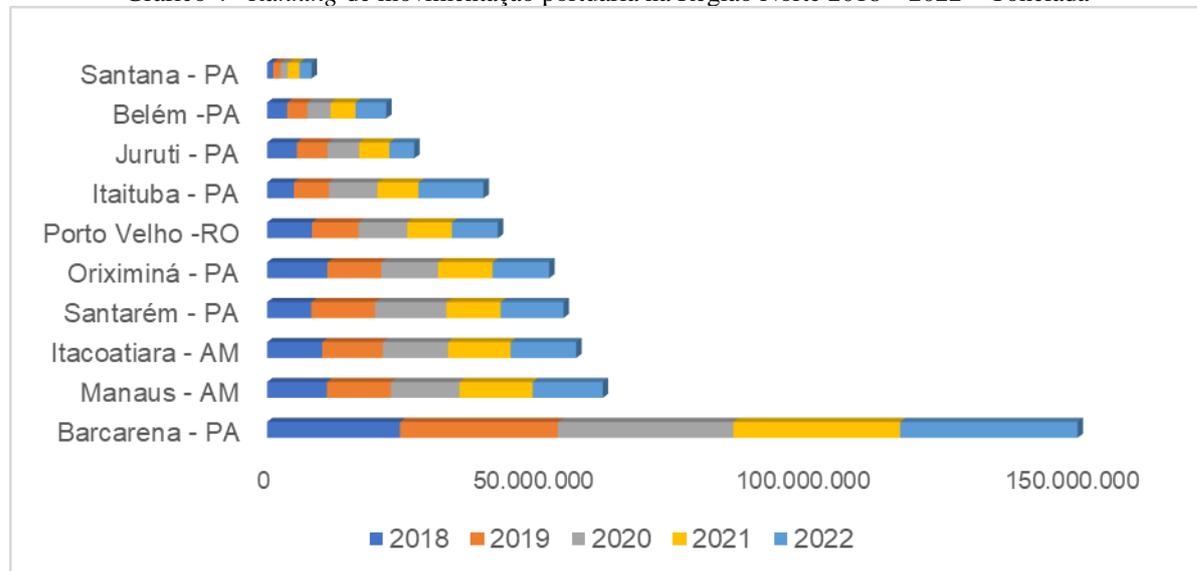


Fonte: Registro da autora (2021; 2023).

Nota: Para continuação da BR-230 e acesso a Itaituba e demais municípios como Rurópolis, é necessário a travessia do rio Tapajós, a partir do distrito de Miritituba. A travessia dura em média 20 minutos, sendo realizada de hora em hora, operada por uma empresa particular.

Conforme as informações obtidas no *sítio* da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a soma da movimentação portuária do município de Itaituba, entre o período de 2018 e 2022, a deixou no *ranking* de movimentação portuária da Região Norte do país, estando, até 2023, na sétima colocação (Gráfico 4).

Gráfico 4 - *Ranking* de movimentação portuária na Região Norte 2018 – 2022 – Tonelada



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023d).

Trindade Júnior, Trindade e Oliveira (2014) ressaltam que a soja tem montante inferior de exportação, comparada à madeira, mas em quantidade e em valor total, a exportação de soja é muito superior, o que justifica a quantidade de portos e empreendimento correlatos criados nos últimos anos. Entre os produtos transportados em Itaituba, a soja e o milho detêm maior percentual de movimentação, somando juntos 95,66 %, considerando o período de 2018 a 2022 (Tabela 1).

Tabela 1 - Ranking de movimentação aquaviária do estado do Pará por tipo de produto (2018 - 2022)
(continua)

Município do Pará/ Produto transportado	Soma de Total de Movimentação Portuária em toneladas (t)
Barcarena	42,14%
Soja	49,97%
Milho	31,47%
Produtos Químicos Inorgânicos	18,56%
Oriximiná	21,08%
Bauxita	99,65%
Minérios Diversos	0,24%
Minério De Níquel	0,11%
Santarém	20,80%
Soja	53,02%

Milho	36,92%
Adubos (Fertilizantes)	10,06%
Itaituba	15,98%
Soja	53,47%
Milho	42,19%
Petróleo E Derivados	4,34%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023d).

As estações de transbordo de cargas de Itaituba possuem distinta capacidade de operações, podendo chegar até 6 milhões de toneladas (CNA, 2022). Investimentos em infraestrutura e logística para o aumento da capacidade de transporte e da eficácia da produção têm sido desenvolvidos pelas empresas privadas, a exemplo do maior comboio fluvial do país, desenvolvido, especificamente para o transbordo de carga da ETC Itaituba-Pa até o Terminal de Uso Privado de Barcarena-Pa, ambas inseridas na rota do Arco Norte⁵⁴. Conforme a Confederação Nacional do Transporte (Teixeira, 2023), o comboio iniciou em fevereiro de 2023, sendo composto por 35 barcaças com capacidade de 70 mil toneladas, o que aumenta para 40% a capacidade de transporte, quando comparada aos comboios já utilizados (25 barcaças).

Porém, entre os meses de outubro e novembro de 2023, devido à grande estiagem do rio Tapajós e na Região Norte, o escoamento de grãos do município de Itaituba ficou comprometido, causando a redução e até a paralisação do transporte de cargas do município de Santarém e de Barcarena⁵⁵. Itaituba, foi o primeiro município do Pará a declarar situação de emergência pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) e pela União, considerando que o canal de travessia do distrito de Miritituba e Itaituba tem grande importância para a economia e sociedade de Itaituba e outro municípios, como Jacareacanga. Logo após Itaituba, o município de Aveiro, Santarém, Porto de Moz e outros municípios declaram situação de emergência devido à intensa seca hídrica que afetou o Pará e a Região Norte.

Ao analisar os dados de movimentação no Portos do Pará entre o período de 2017 a 2021, observa-se a evolução significativa na quantidade de mercadoria transportada entre os principais terminais de carga, como Itaituba e Santarém (Tabela 2).

⁵⁴ Conforme o relatório produzido pela CNT, sete portos localizados acima do paralelo 16 S compõem o Arco Norte, sendo cinco na Região Norte: Porto Velho (RO), Miritituba (PA), Santarém (PA), Barbacena (PA), Itacoatiara (AM), Manaus (AM) e uma na região nordeste Itaqui (MA). Os portos têm em comum a facilidade logística para exportação de *commodities* para os grandes mercados, destacando a proximidade com o Canal do Panamá. Ainda em conformidade com a CNT, em 2022, o Arco Norte foi responsável pela exportação de 37,1% dos grãos produzidos no país, ultrapassando as exportações realizadas pelos portos do Sul, Nordeste e Sudeste do país (Teixeira, 2023).

⁵⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticias/2023/10/09/>. Acesso em: 23 out. 2023.

Disponível em: <https://oimpacto.com.br/2023/10/07/>. Acesso em: 23 out. 2023.

Tabela 2 - Total de movimentação nos Portos do Pará 2017 – 2021

Estado/Município	Movimentação de Mercadoria (T)				
	2017	2018	2019	2020	2021
Pará	27.365.955	24.948.673	31.327.845	35.573.484	31.857.285
Belém	284.620	171.616	121.763	132.473	113.286
Miramar	2.266.397	2.048.527	2.106.511	2.413.309	2.485.769
Vila do conde	15.802.595	11.688.932	14.829.947	15.997.326	16.989.596
Santarém	7.902.084	9.396.600	12.640.225	14.479.901	10.456.210
Altamira	29.197	45.765	31.940	32.325	33.037
Itaituba	704.934	956.754	1.036.992	1.946.903	1.154.689
Óbidos	111	767	466		
Outeiro	376.017	639.712	560.001	571.248	624.697

Fonte: FAPESPA (2022).

Por sua vez, outro eixo econômico que têm direcionado a Região do Alto Tapajós é a mineração, o qual historicamente tem vínculo com o garimpo. Entre os anos de 2020 a 2022, o Pará acumulou a maior arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) do Brasil, com 45,6%, e, deste, o município de Itaituba obteve 0,8% de participação. Entre as empresas que mais arrecadaram para CFEM no município estão: A Ourominas (O.M distribuidora) com 16,4%; F. D’GOLD distribuidora com 13,3%; M.M Gold mineração com 8,7%; Serabi mineração com 8% e Cooperativa de garimpeiros e mineradores sustenta com 2,4% (Brasil, 2023b). Entre os minérios, o ouro é proeminente entre os demais recursos extraídos no município de Itaituba (Tabela 3).

Tabela 3 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) de 2020 a 2022

<i>Tipo</i>	<i>Valor Recolhido</i>
<i>Ouro</i>	R\$ 167.602.259
<i>Estanho</i>	R\$ 8.877.029
<i>Cobre</i>	R\$ 623.191
<i>Tântalo</i>	R\$ 311.261
<i>Rochas</i>	R\$ 216.096
<i>Prata</i>	R\$ 113.739
<i>Areia</i>	R\$ 34.148
<i>Argila</i>	R\$ 16.887
<i>Saibro</i>	R\$ 14.176
<i>Total Geral</i>	R\$ 177.808.788

Fonte: Brasil (2023b), adaptado pela autora.

Como observado na sessão anterior, a cidade de Itaituba, possui grande produtividade através da exploração de minério, sendo o ouro um dos minerais mais explorados. Entre o ano de 2018 a 2019, a empresa Geologia, Mineração e Serviços Ambientais (Geoconsult) constatou através de pesquisas geológicas que a área dos garimpos legais e ilegais corresponde a 6.000

hectares, o que representa cerca de 0,1% da área de todo território do município. Em 2022, o estado do Pará ocupou o *ranking* no panorama nacional do anuário mineral brasileiro e de acordo com a Agência Nacional de Mineração (ANM), totalizou o saldo comercial de R\$ 146.213.123.967 (Tabela 4). Nesse *roll* comercial, conforme o Sistema de Informações Geográficas de Mineração (SIGMINE), o município de Itaituba obteve destaque na região do Tapajós.

Tabela 4 - Produção de minério no Estado do Pará

<i>Elemento Químico</i>	<i>Posição Nacional</i>	<i>Unidade de Medida</i>	<i>Quantidade (Beneficiada)</i>	<i>Valor Total (R\$)</i>
<i>Alumínio (Bauxita) (Al₂O₃)</i>	1°	(t)	29.501.685	5.436.681.849
<i>Cobre (Cu)</i>	1°	(t)	783.120	12.830.950.675
<i>Estanho (Sn)</i>	3°	(kg)	2.370.948	183.990.437
<i>Ferro (Fe)</i>	1°	(t)	184.564.542	119.850.474.287
<i>Manganês (Mn)</i>	1°	(t)	481.767	246.072.914
<i>Nióbio (Nb₂O₅)</i>	4°	(t)	73	3.227.888
<i>Níquel (Ni)</i>	2°	(t)	71.482	1.638.928.714
<i>Ouro- Concessão (Au)</i>	5°	(kg)	4.572	1.277.819.418
<i>Ouro-Permissão (Au)</i>	1°	Kg)	17.732	4.744.977.785
<i>Soma (R\$)</i>				146.213.123.967

Fonte: Brasil (2022), adaptado pela autora.

A resistência às transformações impostas pelo grande capital, como as que têm sido dinamizadas pelas determinações econômicas e pela concentração de poder político, econômico e simbólico em poucos atores (político e econômico), não tem sido suficiente para conter as novas frentes de ocupação do Tapajós. A centralidade política em Santarém, construída em diferentes contextos da região, tem inclusive (re)organizado novas territorialidades, como o plebiscito de criação do Estado do Tapajós em 2011, estando Santarém como sede política dessa proposta⁵⁶.

Arelado às políticas de infraestrutura tem-se a intensificação de pesquisas que desenvolvem experimentos tecnológicos para favorecer ainda mais o avanço da cultura de grãos nas terras da Amazônia, o que torna possível, conforme Castro (2019), antever a aceleração do desmatamento e a intensificação dos conflitos socioambientais, nos municípios entrepostos a BR-163, como é o caso de Itaituba.

A leitura colonial se mantém atualizada pelo pouco valor dado à cultura local e, neste, inserem-se os povos originários ou pela intensa transformação ambiental, marcada, nos dias atuais, pelo avanço dos bandeirantes originados no século XX (Silva, 2012; Castro; Campos,

⁵⁶ O plebiscito realizado, em 2011, para a criação do estado do Tapajós e Carajás foi rejeitado, sendo 66,08% e 66,59% respectivamente dos votos. Em 2019, um novo projeto (Projeto de Decreto Legislativo nº 508, de 2019) foi encaminhado para a criação do Estado de Tapajós e segue em tramitação.

2015), como: fazendeiros, madeireiros e mineradores que subjazem o avanço neoliberal na região.

Com uma dimensão territorial que parece ser ‘infinita’ na matriz ideológica instaurada desde o período colonial, o Pará tem sido importante para “referendar os impactos negativos na formação socioambiental com a superexploração desses recursos utilizados [...]” (Simonian *et al.*, 2015, p. 393). E no que tange a atividade turística, observa-se que a formações econômica e socioambiental do estado repercutiram de maneira decisiva para as matrizes do seu planejamento na região do Tapajós, como poderá ser apresentado a seguir.

4 A ATIVIDADE TURÍSTICA NO ESTADO DO PARÁ E A REGIÃO TURÍSTICA DO ALTO TAPAJÓS

O estado do Pará é o segundo maior estado brasileiro, com uma extensão de 1.245.870,798 km² (IBGE, 2020). Fica atrás somente do estado do Amazonas, que detêm um território de 1.559.167,878 km² e ambos fazem parte dos estados que compõe a Amazônia legal⁵⁷ (Mapa 2). Os limites territoriais do estado do Pará alcançam seis estados brasileiros (Maranhão, Tocantins, Mato Grosso, Amazonas, Roraima e Amapá), além da fronteira com o Suriname e Guiana Francesa.

Com uma vasta dimensão territorial, possui ecossistemas diversos, marcado por uma rede fluvial composta por importantes rios (Amazonas, Pará, Tapajós, Nhamundá, Trombetas, Xingu, Araguaia, Tocantins) e mares, tendo uma parte dos municípios com forte relação com o Oceano Atlântico. Devido à extensa quantidade de rios, lagos, praias e igarapés, a fauna e a flora constituem os principais atrativos turísticos no estuário amazônico, com a diversidade de espécies e coberturas florestais que são propícias para o desenvolvimento sustentável do turismo em seus diferentes segmentos, sobretudo nas áreas protegidas, que correspondem a 55% de todo território do Pará, sendo UCs federais e estaduais, além das terras indígenas demarcadas. Também é a presença humana e suas práticas que reforçam a importância do turismo no Pará. Com forte relação com os territórios, a presença sociocultural, em suas múltiplas festas, danças, saberes e comidas tornam seus municípios e regiões ainda mais singulares.

Entretanto, como observaremos a seguir, desde as primeiras investidas políticas de turismo na Amazônia, na década de 1970, quando foi criado o primeiro I Plano de Turismo na Amazônia (PTA), pela SUDAM em parceria com a Empresa Brasileira de Turismo⁵⁸ (EMBRATUR), a atividade turística foi tratada como uma panaceia para os resultados gerados pelos grandes projetos, que iniciaram na mesma década na região, como observam os estudos de Figueiredo (1999), Cruz (2003), Nóbrega (2008), Farias (2014) e Nascimento (2009; 2015). A análise dos estudos, revela o jogo político estabelecido para impulsionar o turismo como uma atividade capaz de mobilizar fluxos internacionais, provenientes dos Estados Unidos e Europa, e o fluxo receptivo de outras regiões do Brasil (Figueiredo, 2022).

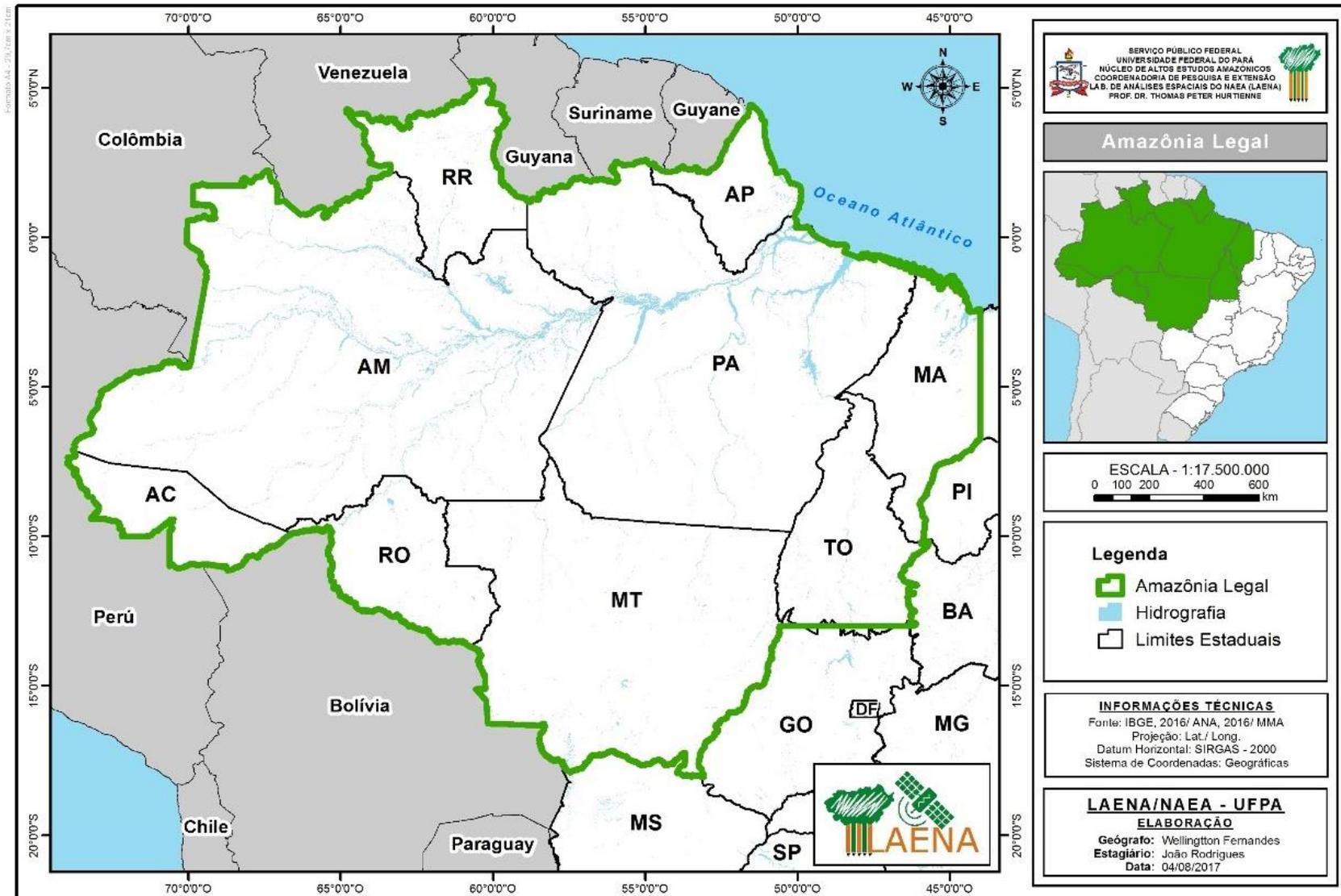
⁵⁷ A Amazônia Legal é, conforme Simonian *et al.*, (2015), um conceito político que detém uma área de 5.015.067,75 km². É a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, composta por nove estados: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, correspondendo a quase 60% do território brasileiro (IBGE, 2021).

⁵⁸ Criada pela Lei 55/1966 e em maio de 2020 ficou conhecida como Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur) pela lei nº 14.002/2020.

Sem desprender do objetivo econômico, pouco mais tarde, na década de 1990, houve um redirecionamento dos planos políticos de turismo para o Brasil, sob fortes pressões ambientais e sociais. E nisto, atrelado aos princípios da participação a trajetória do turismo na Amazônia foi reescrita, sob a promessa de envolver cada vez mais as comunidades receptoras no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo na região, para que estivesse ancorada aos princípios da sustentabilidade.

Isto, pois, nos dá pistas sobre como grande parte dos municípios do Pará tem sido tratado quando pensado em desenvolver o turismo, considerando a quantidade dos recursos naturais e a potencialidade existente. Tratando de forma específica, o desenvolvimento do turismo em algumas regiões do Pará, como na Região do Alto Tapajós, segue historicamente um descrédito, pois é marcado como fronteira econômica, sem que para tanto, seja analisado e/ou incentivado novas possibilidades de desenvolvimento que estejam pautados nas premissas de um desenvolvimento social e ambiental da Amazônia.

Mapa 2 – Amazônia Legal



Fonte: Lab. De análises espaciais do NAEA (LAENA) – Prof. Dr. Thomas Hutienne (2017).

4.1 A gênese das políticas de turismo na Amazônia

A década de 1970 constitui a primeira fase da gestão do turismo no estado do Pará, o qual ancorava-se nas premissas econômicas pensadas para a região. Nesse período, o panorama da gestão pública do país era notadamente caracterizado pela centralidade política, pela não participação da sociedade civil e pela alta verticalidade das decisões que somente iniciaram o processo de recondução, após a redemocratização do país, quando os princípios participativos e de descentralidade compuseram, gradualmente, as decisões traçadas nos planejamentos públicos (Quadro 4).

Quadro 4 – As primeiras fases das políticas públicas de turismo e o seu desdobramento para o Pará entre as décadas de 1970 e 2000

(continua)

FASE	ANO	INSTITUIÇÃO PROMOTORA	AÇÕES
1º	1970	Pará (Estado)	Criação do primeiro órgão de turismo no Pará, o Departamento Estadual de Turismo (DETUR) pelo Decreto-Lei nº 7.081 de 01/06/1970.
	1972	Pará (Estado)	Criação da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) pelo decreto nº. 8.026 de 12 de julho de 1972. O órgão, criado como sociedade de economia mista, atuava no Departamento de Turismo, vinculado à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração (SEICOM).
	1974		Criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento da Amazônia. Dentre os principais programas setoriais estabelecidos para a região estava a atividade turística, compreendido como uma atividade econômica capaz de alavancar o crescimento econômico na Amazônia.
	1975	Coordenação da PARATUR e participação do Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP) e Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).	Pré-Diagnóstico do Setor Turístico do Estado do Pará, para o primeiro ordenamento de planejamento do turismo.
	1976	Banco da Amazônia sob supervisão da SUDAM	Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM)
	1977	SUDAM com participação técnica da EMBRATUR	I Plano de Turismo na Amazônia (1980 a 1985), o qual objetiva: contribuir para uma ocupação territorial, acelerar o crescimento regional, defender e valorizar os recursos naturais e o seu patrimônio histórico-cultural. Neste momento, foram escolhidas as áreas que já contavam com uma concentração de equipamentos e serviços turísticos e uma infraestrutura urbana. E, seguindo esses critérios foram criados os Polos e centros turísticos prioritários: Belém, Manaus, São Luís e Santarém.
	1983	EMBRATUR, junto com técnicos do IBAMA	Projeto do Turismo Ecológico

2º	1992	SUDAM; Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Banco da Amazônia (BASA)	II Plano de Turismo na Amazônia (1992 a 1995) que buscavam compatibilizar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, como incentivos a: promoção e o 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 receptivo; integração dos roteiros turísticos regionais e revigorar a imagem da Amazônia com destino das correntes turísticas. Neste, foram incluídos os Polos: Cuiabá, Macapá, Rio Branco, Boa Vista e Porto Velho.
	1994-1999	Ministério da Indústria, do Comércio e Turismo (MICT)	Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) preconizado para ampliar a participação dos municípios na política pública de turismo, a partir de um planejamento pautado descentralização e democratização do turismo. O PNMT orientou a criação de instâncias de governanças, como os conselhos municipais para o alcance da descentralização da política nos municípios do Brasil.
	1997	SUDAM em cooperação com o MMA e a Organização dos Estados Americanos (OEA)	O documento “Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazonia Legal” propôs desenvolver e dinamizar os polos de ecoturismo da Amazônia Legal, e auxiliar na elaboração da política de ecoturismo dos Estados. Cabe destacar, que o documento subsidiou a elaboração do PROECOTUR.
	1999 - 2008	MMA	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR). Criou 15 Polos turísticos na Amazônia Legal, correspondendo a um número total de 153 municípios. No Pará foram estabelecidos 3 Polos, sendo eles: Polo do Belém/Costa Atlântica (Abaetetuba, Augusto Corrêa, Barcarena, Belém, Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São João de Pirabas, Vigia e Viseu); polo do Marajó (Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Melgaço, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, Soure) e Polo do Tapajós (Alenquer, Aveiro, Belterra, Itaituba, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Santarém).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IDESP (1977); SUDAM (1978; 1992; 1997).

No campo regional, foram definidas as primeiras áreas para o desenvolvimento do turismo na Amazônia, sendo elas: Belém, Manaus, São Luís e Santarém e, posteriormente, incluídas Cuiabá, Macapá, Rio Branco, Boa Vista e Porto Velho. Neste momento, entre os setores econômicos identificados no Plano de Desenvolvimento da Amazônia estava o turismo, como atividade estratégica para o desenvolvimento regional, capaz de:

Acelerar o crescimento regional com base no aproveitamento dos setores e produtos que tenham uma vantagem comparativa. Sem dúvida alguma, uma das grandes vantagens comparativas que a Amazônia tem reside no conjunto de atrativos culturais, históricos, artísticos e acima de tudo, naturais que possui. Este conjunto forma um

produto turístico de grande potencial, capaz de gerar fluxos de turistas que, ao gastar dinheiro na região, podem aumentar a renda regional [...] (SUDAM, 1978, p. 37).

Projetos suntuosos para a criação de hotéis de luxo, como o Tropical em Santarém e o Selton em Belém foram fomentados e acompanhados pela criação de infraestruturas básicas para o alcance da lógica política federal adotada para Amazônia (Silva, 2016; Beni, 2006, Farias, 2014). A visão mitológica do “El dourado” que a Amazônia experimentara desde o período colonial manteve-se presente nos primeiros planos estabelecidos para o turismo na região. Os constructos abordados pela mídia, pelo marketing e pela moda, onde o poder imagético, o fetiche da mercadoria e os símbolos de consumo, notadamente, (re)constroem os velhos mitos na atualidade (Castro, 2010; Castro; Campos, 2015), tornam o turismo como uma das atividades importantes no discurso de ocupação, exploração e defesa do território e ampliação da participação da região no panorama político/econômico nacional, dinamizados na região, como observado na seção anterior.

Experimentou-se esses discursos, sobretudo, no I Plano de Turismo na Amazônia, elaborado em 1977, quando se instituía os grandes projetos na região. Nascimento (2015) observa que após o I PTA houve um ‘gap’ político voltado para o turismo, o que perdurou por quase duas décadas. O retorno dos instrumentos político só se dá, principalmente, na década de 1990, quando o ecoturismo é apresentado como uma panaceia para o desenvolvimento da Amazônia, diante da forte influência das discussões mundiais ambientais e da recondução política e econômica do país, que por sua vez sofria pressões do capital financeiro para a recondução econômica (Silva, 2016). Neste direcionamento, o II PTA⁵⁹ é apresentado em 1992, sob a elaboração da SUDAM, BASA e a Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Nesse documento, reconhecem o desenvolvimento sustentável como alternativa econômica para a região, apresentando em suas diretrizes ações que:

[...] buscavam compatibilizar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente, como incentivos a: promoção e o 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 receptivo;

⁵⁹ O II PTA é lançado no mesmo ano da reunião do Rio 92, quando “governantes de 179 países estabeleceram metas para o desenvolvimento sustentável a serem alcançadas pelos governos e sociedades do mundo inteiro [E nisto] o turismo ecológico surge como uma das atividades econômicas capazes de contribuir para o processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia” (Farias, 2014). Para Nóbrega (2008), a preocupação com os recursos naturais teve a partir de 1972, com a Conferência de Estocolmo. O fomento do ecoturismo no Brasil surge na década 1980, “quando a EMBRATUR junto com técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) instituíram o Projeto do Turismo Ecológico” (Farias, 2014, p. 196; Brasil, 2010), em 1985, criando a Comissão Técnica Nacional do Projeto Turismo Ecológico.

integração dos roteiros turísticos regionais e revigorar a imagem da Amazônia com destino das correntes turísticas (Farias, 2014, p. 198).

Conforme Cruz (2008), o discurso do desenvolvimento sustentável corroborou para a ampliação conceitual da atividade, sobretudo no que tange aos seguimentos específicos que utilizam o atrativo natural e cultural como produtos turísticos, tal como o ecoturismo. No mesmo ano de criação do II PNT, o governo nacional lança o PLANTUR, cujas diretrizes traçadas pela EMBRATUR⁶⁰, compreendiam a “necessidade de valorizar e preservar o patrimônio natural e cultural do País, além de propugnar a valorização do homem” (SUDAM, 1992, p. 15).

Ainda assim, tais instrumentos, primavam pelo ordenamento regional⁶¹ a partir de um olhar mercadológico (Nascimento, 2015; Nóbrega, 2008) com baixa articulação e fortalecimento dirigidos para as comunidades envolvidas, o que caracterizava em grande medida a replicação dos planos anteriores (Cruz, 2008; Nóbrega, 2012). É neste momento, que o planejamento do turismo na Amazônia passa a ser orientado por um ordenamento regional tido como polos turísticos (Nascimento, 2015), o que subsidiou para a elaboração de novas estratégias do Governo Federal, a exemplo, o documento “Estratégias para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazonia Legal”, elaborado em 1997 pela SUDAM em cooperação com o MMA e OEA, delineando uma política voltada para o ecoturismo na Amazônia, e, inclusive, a construção do Programa de Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR) (Nóbrega, 2008; Nascimento, 2015).

O PROECOTUR, por sua vez, foi elaborado de forma interinstitucional, envolvendo a SUDAM, SUFRAMA; FUNAI, BASA, Organização dos Estados Americanos (OEA), PNUD, G7, MMA, IBAMA e EMBRATUR. Consoante à Farias (2014):

Em se tratando especificamente do ecoturismo na Amazônia legal, o Governo Federal lança mão do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), no âmbito do Programa Nacional de Ecoturismo (um dos programas da Política Nacional de Turismo de 1996) e da Política de Ecoturismo da Amazônia Legal (1999). Para o desenvolvimento integrado do ecoturismo na Amazônia Legal

⁶⁰ Quanto a atuação política da EMBRATUR, Nóbrega (2008) observa que o órgão até a década de 1990 preocupava-se somente com incentivos fiscais para a ampliação e melhoria da infraestrutura hoteleira. Com o Decreto 448 de 14 de fevereiro de 1992, a EMBRATUR passa a direcionar sua atenção para questões referente a preservação ambiental e cultural no desenvolvimento do turismo.

⁶¹ Foram definidos os polos turísticos consolidados, estando, por exemplo Manaus e a Região Metropolitana de Belém; os polos em desenvolvimento, a exemplo do Rio Branco e arredores do Acre; Macapá e arredores do Amapá; Litoral Paraense; Oeste Paraense; Sul Paraense; Porto Velho e arredores em Rondônia; Boa Vista e arredores em Roraima; Cuiabá e arredores de Mato Grosso; Vale do Araguaia Mato Grossense e a Região Amazônica Mato-Grossense; e os polos potenciais, que estariam em diversas regiões da Amazônia (Farias, 2014, p. 199).

foram desenvolvidos estudos criteriosos para a criação e dinamização dos polos de ecoturismo selecionados na Amazônia Legal que objetivassem, principalmente, a participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor de forma articulada com a comunidade local (Farias, 2014, p. 186).

No primeiro momento, mais de 60 municípios foram envolvidos na dinâmica estruturada nesse projeto e o estado do Pará destacou-se o polo Marajó, polo Belém – Amazônia Atlântica e o polo Tapajós. Nascimento (2009) pontua que, inicialmente os convênios de articulação de cooperação técnica priorizaram o polo Tapajós, pela grande diversidade de recursos naturais e UCs. Só após um jogo político estabelecido entre a iniciativa pública, privada e sociedade civil que os demais polos entraram em cena⁶². Entre as ações realizadas no âmbito do PROECOTUR estavam as capacitações e sensibilizações dos municípios inseridos. O polo Tapajós fora beneficiado com a realização de cursos de Qualidade no Atendimento aos Visitantes (2005), Condução de Visitantes em áreas naturais (2005) e Planejamento e Gestão de Empreendimentos Ecoturísticos (2005), além de oficinas de sensibilização dos envolvidos e atividades ligadas ao Plano de Gestão de resíduos sólidos (Nascimento, 2009).

Nascimento (2009) e Nóbrega (2008) destacam que o PROECOTUR teve um amplo processo de discussão que perdurou até 2010. A Segunda fase passou a ser redirecionada para o PRODETUR – Norte, sob responsabilidade do Ministério do Turismo (MTur) e neste processo foi reajustada, não sendo igualmente considerado o planejamento original. Entretanto, possibilitou envolvimento de diferentes atores de instituições públicas federal e estadual, iniciativa privada e a sociedade civil organizada e com diferentes fontes de financiamento: Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), sendo que neste, com linhas de crédito específica para o turismo, destacando-se o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo (PRODETUR) e o Programa de Apoio ao Turismo Convencional (PROGETUR).

⁶² O PROECOTUR desencadeou uma grande movimentação política e empresarial, visto a alta previsão de recursos econômicos para as ações e a estipulação de recursos. Os recursos destinavam-se a realização Planejamento, gerenciamento e fortalecimento do ecoturismo na Amazônia. Entre as ações previstas estavam a realização de diagnóstico par a viabilidade e fomento do ecoturismo nos polos e a criação de um Plano de Ecoturismo (Nascimento, 2009). A autora destaca que o custo do PROECOTUR foi de US\$ 13.800.000 (treze milhões e oitocentos mil dólares), distribuídas em diversos contratos, oriundas: do BID, US\$ 11 milhões; do Governo Federal US\$ 2,67 milhões e dos estados amazônicos com US\$ 130 mil. Quanto ao repasse dos investimentos, estruturou-se em duas fases: fase de pré-investimentos e a fase de investimentos, com o prazo de três anos cada. Só na primeira fase, que, *a priori* teria início em 2000 e finalizaria em 2003, o prazo foi prorrogado três vezes (de 2003 para 2006; de 2006 para 2007; de 2007 a 2008), isto é, 6 anos de atraso. Nesse processo também houveram cancelamentos de repasses, o que culminou na redução inicial prevista de US\$ 13.800.000, para US\$ 6.663.166,00.

Conforme Todesco (2013), na fase final do Proecotur foram alcançados 153 municípios, com abrangência total de 1.625.222 km². Deste total, Nascimento (2009) observa que 57 foram definidos como municípios indutores do turismo nos polos definidos da Amazônia Legal, os quais seriam alvos dos investimentos previstos para a Fase II do Programa (Todesco, 2013).

Quadro 5 - Municípios indutores do turismo (PROECOTUR) nos Polos de turismo do Pará

Estado	Polos	Municípios
Pará	Belém/ Costa Atlântica	Belém, Bragança, Maracanã e Salinópolis
	Marajó	Salvaterra, Soure
	Tapajós	Alenquer, Aveiro, Itaituba, Belterra, Monte Alegre, Oriximiná, Santarém

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Nascimento (2009) e Todesco (2013).

Consoante aos relatórios e aos estudos direcionados por Nascimento (2009; 2015), Nóbrega (2008; 2012) e Todesco (2013), ainda que o programa sinalizasse um avanço no planejamento do turismo na Amazônia, por destacar maior compromisso ambiental e social, pouco avançou em seus resultados, sobretudo no aumento do fluxo de turismo nacional e internacional, além de não ter sido executado de maneira eficaz durante a fase final pretendida. Nóbrega (2008) observa que alguns Estados conseguiram ter mais organização que outros, como o Estado do Amazonas. E isso possibilitou a diversificação dos recursos, “integrando orçamentos já previsto pelos planos plurianuais estaduais conjuntamente aos do Programas” (Nóbrega, 2008, p. 164).

Entre os diferentes motivos analisados, pesou a descontinuidade político-financeira, em decorrências das mudanças de governo e de coordenações estaduais e federais, além da baixa capacidade técnica dos gestores e empresas de consultoria para o atendimento eficaz do termo de referência estabelecido com o BID. Não cabe aqui analisar essas primeiras ações, até porque Nascimento (2009; 2015), Nóbrega (2008; 2012) e Todesco (2013) já os fizeram, todavia para compreensão das políticas de turismo pensada para o estado do Pará e para a Amazônia é importante frisar que desde o PROECOTUR não houve políticas públicas, a nível nacional, que pensassem igualmente ou que se aproximassem às discursões tratadas para a região, tal como observa Nascimento (2015). E isto reforça o entendimento de Farias (2018) sobre a lógica de desenvolvimento do turismo na Amazônia, porque diante dos dispersos instrumentos políticos, utiliza-se o discurso “ecologizado” a fim de acobertar os efeitos provocados pela produção de *commodities* na Amazônia.

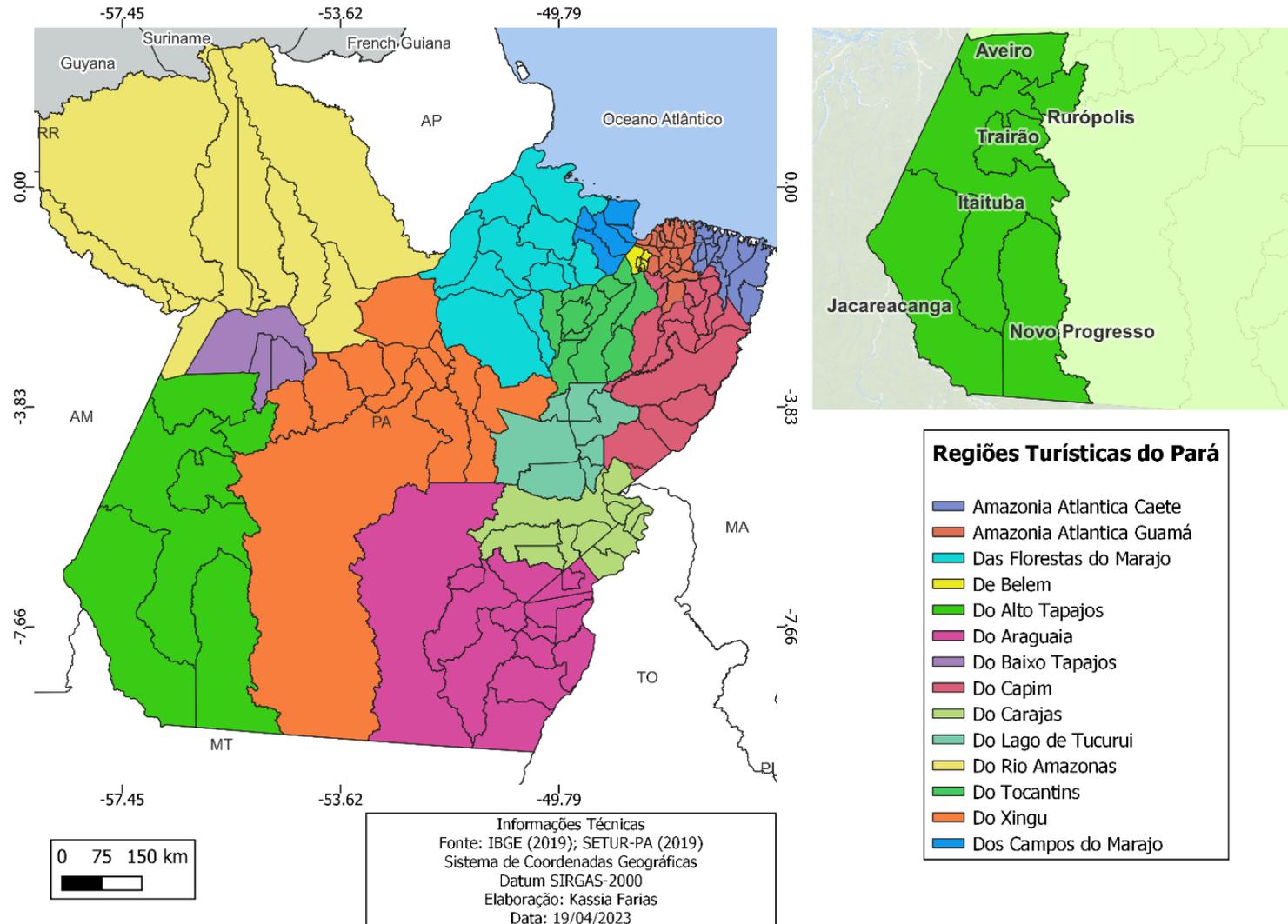
A síntese analítica das políticas de turismo no contexto amazônico corrobora o entendimento de aspectos participativos sensíveis e caros na atualidade. E para entender um pouco mais sobre a atividade turística na região lócus da pesquisa, serão apresentados os desafios e as possibilidades existentes em uma região de fronteira econômica do estado do Pará.

4.2 “Porque qual a ideia da região do Tapajós, nossa visão aqui desses seis municípios, é que geralmente os recursos eles chegam só nas praias mais bonitas de Alter do Chão e Belterra”: o turismo na região turística do Alto Tapajós

Em suma, com a noção de campo obtém-se o meio de apreender a particularidade na generalidade, a generalidade na particularidade (Bourdieu, 2004a, p. 171).

Como apresentado na seção três, as RT do Alto e Baixo Tapajós, localizadas na parte sudoeste do Estado do Pará (Mapa 3), têm uma intrincada relação com os rios Amazonas e rio Tapajós. As duas RT compõem a mesorregião do Sudoeste Paraense e Baixo Amazonas, os quais respectivamente, desde 2007, com a elaboração das Regiões de Integração (RI) pela Secretaria de Integração Regional (SEIR-Pa), configuram-se em Tapajós e Baixo Amazonas, sob a justificativa de que a divisão geográfica proposta pelo IBGE não atendia todos os aspectos geográficos, sociais e econômicos dos municípios.

Mapa 3 - Regiões Turísticas do Estado do Pará (Brasil)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2019) e Pará (2019).

A RI do Baixo Amazonas possui uma área de 315.854,1 km² e uma População Total 785.818 habitantes e está localizada entre os rios Amazonas e Tapajós e nas proximidades da rodovia BR – 163 (Cuiabá-Santarém). Detém uma área total que representam 25% do território do Pará, isto é 315 mil km², sendo composta por 13 municípios (Tabela 5), dentre os quais está Santarém.

Já a RI do Tapajós detém uma área de 189 mil km², que representa 15% de todo território do Pará, com uma população estimada em 250.293 habitantes e localiza-se entre o Rio Tapajós e as rodovias BR-163 e BR-230 (Rodovia Transamazônica). É composta por 6 municípios que inclui o município de Itaituba.

No que tange ao planejamento do turismo do Estado do Pará, desde 2019 a RI do Baixo Amazona é representado por duas RT: RT do Rio Amazonas, composta por 10 municípios e a RT do Baixo Tapajós, composta por três municípios. Enquanto a RI do Tapajós é composta pelos mesmos municípios da RT do Alto Tapajós, isto é, 6 municípios (Tabela 5), entre os quais está Itaituba e os demais municípios inseridos na RT alto Tapajós.

Tabela 5 - Municípios que compõem a Região de Integração do Baixo Amazonas e Tapajós- PA

<i>Região de Integração</i> ⁶³	<i>Região Turística</i>	<i>Município</i>	<i>Área (km²) [2020]</i>	<i>População estimada [2022]</i>	<i>Taxa de escolaridade (comparação com outros municípios no estado)</i>	<i>PIB per capita [2020] (comparação com outros municípios no estado)</i>
BAIXO AMAZONAS	DO RIO AMAZONAS	Alenquer	23.645,452	69.377	66°	72°
		Almeirim	72.954,798	34.280	61°	36°
		Curuá	1.431,134	14.117	24°	102°
		Faro	11.771,669	8.728	10°	112°
		Juruti	8.305,454	50.881	40°	25°
		Monte Alegre	18.152,559	60.016	53°	69°
		Óbidos	28.011,041	52.229	74°	42°
		Oriximiná	107.613,838	68.294	48°	9°
		Praíha	14.786,953	35.577	110°	82°
		Terra Santa	1.895,883	18.782	33°	26°
	Santarém	17.898,389	331.937	24°	39°	
	DO BAIXO TAPAJÓS	Belterra	4.398,418	18.099	40°	91°
	Mojuí dos Campos	4.988,236	23.501	-	76°	
	Aveiro	17.074,053	18.290	53°	120°	

⁶³ A RI do Baixo Amazonas difere-se do ordenamento do IBGE (Mesorregião do Baixo Amazonas) na quantidade de Municípios, enquanto na primeira tem 13 municípios, no segundo contém 15 municípios. Os municípios de Placas e Porto de Moz não fazem parte da RI do Baixo Amazonas.

Tapajós	DO ALTO TAPAJÓS	Itaituba	62.042,472	123.312	88°	21°
		Jacareacanga	53.304,563	24.042	128°	4°
Novo Progresso	38.162,002	33.638	90°	12°		
Rurópolis	7.021,321	35.769	136°	128°		
Trairão	11.991,085	15.242	89°	55°		

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2018, 2020, 2022).

A atividade turística tem um grande destaque na dinâmica econômica e territorial na região do Tapajós, mas especificamente na Região Turística do Baixo Tapajós. E, como analisado anteriormente, assim como nas demais regiões da Amazônia brasileira, as políticas públicas direcionadas para o planejamento da atividade na região, tiveram início em 1970⁶⁴, quando o estado do Pará elaborou o primeiro estudo de diagnóstico para levantar informações sobre as possibilidades de apresentar o turismo como outra atividade econômica na região, capaz de reduzir os desníveis sociais e econômicos da Região Norte do Brasil⁶⁵. Entre as primeiras microrregiões apresentadas para estabelecer o planejamento da atividade (microrregiões homogêneas)⁶⁶ estavam as microrregiões: Médio Amazonas Paraense (Alenquer, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Santarém); Baixo Amazonas (Almeirim e Prainha). E como analisado, pouco depois, o município de Santarém foi escolhido para ser Polo de turismo do IPTA, por contar com uma estrutura urbana e de serviços, além dos atrativos naturais para desenvolver o turismo sob o objetivo proposto para aquele plano.

Logo, as primeiras infraestruturas são direcionadas para a região como a construção do Aeroporto Maestro Wilson Fonseca, em 1977, no município de Santarém. Na atualidade o aeroporto, recebe um grande número de passageiros, estando em segundo lugar do estado do Pará (Tabela 6) e em oitavo considerando a Amazônia Legal (Tabela 7). E, em quadragésimo, considerando *ranking* de Passageiros de voos nacionais e internacionais do Brasil (Tabela 8). É do aeroporto de Santarém que grande parte dos voos para Itaituba são realizadas, estando este em sexto município de maior fluxo de passageiros no aeroporto do Pará e em vigésimo sétimo da Amazônia Legal, como destacado a seguir:

⁶⁴ Em 1971, o Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará IDESP iniciou uma pesquisa sobre as condições turísticas do Estado do Pará, sob coordenação da PARATUR e a participação do IDESP e EMBRATUR.

⁶⁵ Pré-Diagnóstico do Setor Turístico do Estado do Pará lançado em janeiro de 1975.

⁶⁶ A divisão também foi considerada no estudo realizado pelo IDESP, em 1971, o qual, apontou 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 (Ourém 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).

Tabela 6 - Ranking de Passageiros (Embarque e Desembarque) em Aeroportos do Pará (2018-2023)

<i>Ranking</i>	<i>Município</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>Total Geral</i>
1º	Belém/PA	3.490.346	3.595.433	2.011.012	2.640.604	3.227.521	562.863	15.527.779
2º	Santarém/PA	454.277	483.506	307.279	401.151	421.167	63.432	2.130.812
3º	Marabá/PA	270.411	274.447	165.499	231.017	294.435	55.779	1.291.588
4º	Parauapebas/PA	112.354	138.418	60.866	106.790	127.062	17.523	563.013
5º	Altamira/PA	97.682	96.427	51.580	73.741	82.664	14.094	416.188
6º	Itaituba/PA	18.653	17.835	9.256	21.957	19.920	3.955	91.576
7º	Oriximiná/PA	10.492	10.966	4.152	3.386	3.221	1.599	33.816

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023a).

Tabela 7 - Ranking de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos da Amazônia Legal⁶⁷ (2020-2023)

Ranking	Município	Total de Passageiro (UN)
1º	Belém/PA	32.798.594
2º	Manaus/AM	27.993.659
3º	Várzea Grande/MT	27.834.775
4º	São Luís/MA	15.032.913
5º	Porto Velho/RO	7.821.583
6º	Macapá/AP	5.801.151
7º	Palmas/TO	5.655.601
8º	Santarém/PA	4.815.398
9º	Rio Branco/AC	3.362.724
10º	Boa Vista/RR	3.204.982
11º	Marabá/PA	3.093.868
12º	Imperatriz/MA	2.806.698
13º	Sinop/MT	1.993.118
14º	Altamira/PA	1.426.757
15º	Parauapebas/PA	1.288.784
16º...	Coari/AM	875.762
27º	Itaituba/PA	246.268

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023a).

Tabela 8 - Ranking de Passageiros de Voos Nacionais e Internacionais (Embarque e Desembarque) em Aeroportos do Brasil (2020-2023)

(continua)

<i>Ranking</i>	<i>Município</i>	<i>Soma de Passageiro (un)</i>	<i>Taxa de crescimento (%)</i>
1	Guarulhos/SP	82923420	-32,41
2	São Paulo/SP	37549480	-44,87
3	Brasília/DF	32802973	-40,57
4	Campinas/SP	30830708	5,07
6	Confins/MG	22462551	-29,82
7	Recife/PE	22374952	-8,85
8	Salvador/BA	16727121	-31,68

⁶⁷ Os dados consideraram os estados de Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

9	Porto Alegre/RS	15683014	-37,71
11	Fortaleza/CE	13691442	-29,57
12	Curitiba/PR	11236973	-44,88
13	Belém/PA	8441923	-19,67
14	Florianópolis/SC	8046501	-31,89
15...	Manaus/AM	7051294	-17,36
30...	Porto Velho/RO	1891060	-26,27
33...	Macapá/AP	1465117	-17,97
40	Santarém/PA	1193029	-17,63

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023a).

O tráfego de embarcações turísticas de grande porte, como os cruzeiros marítimos ganham destaque e, em 2016, o município de Santarém tornou-se o porto que mais recebeu navios de bandeiras internacionais para o turismo, estando atrás somente do Rio de Janeiro⁶⁸. Entretanto, nos últimos anos, considerando o período de 2018 a 2020 (Tabela 9) houve uma grande redução no número de embarcações turísticas, podendo inferir que entre as causas está a Pandemia do Corona Vírus como analisam Tavares *et al.* (2021).

Tabela 9 - Relatório de Embarcações Portuárias (turismo) – Belém e Santarém (2018-2020)

		TURISMO									
		LC		CAB		INT		AP/AM		Total	
		N	E	N	E	N	E	N	E		
Santarém	2018	0	20	0	0	0	0	0	0	20	
	2019	0	17	0	0	0	0	0	0	17	
	2020	0	6	0	0	3	0	0	0	9	
Belém	2018	0	6	0	0	0	0	0	0	6	
	2019	0	5	0	0	0	0	0	0	5	
	2020	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Legenda:

N - Bandeira Nacional E – Bandeira Estrangeira

LC - Longo Curso CAB - Cabotagem INT - Interior AP/AM - Apoio Portuário / Apoio Marítimo

Fonte: Companhia de Portos e Hidrovias (2021), estatísticas de 2018, 2019 e 2020, organizado pela autora.

No que concerne ao planejamento do turismo no estado do Pará, observou-se que o município de Santarém foi um dos poucos da região que obteve notoriedade nos direcionamentos estratégicos. Nota-se, porém, que poucas ações têm sido apresentadas a nível estadual, estando, inclusive na atualidade sem nenhuma política voltada para o turismo no Pará. Nascimento (2015) destaca que nos anos 2000 três planejamentos foram apresentados. O Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (PDTEPA), lançado em 2001 pela PARATUR

⁶⁸ Pesquisa publicada no G1-Pa <http://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2015/11/santarem-tem-o-segundo-porto-mais-influente-em-turismo-fluvial-no-pais.html>

e elaborado pela empresa de consultoria THR *International* Brasil – Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação, propunha-se a desenvolver o turismo no estado de maneira mais sustentável, valorizando os aspectos ambientais e sociais, capaz de torna o estado mais competitivo. É nesse instrumento que o Estados é ordenado em seis Polos turísticos, sendo apresentado o *slogan* “Pará – obra-prima da Amazônia” como identidade política do plano. Nascimento (2015) cita que quatro programas foram apresentados: Pará Atratividade, Pará Produtividade, Pará Marketing e Pará Gestão, cada um subdividido em projetos/ações, não sendo estabelecido um planejamento temporal de implementação das ações, sendo finalizado em 2006, quando em 2007, sob a nova gestão é apresentado uma proposta de programa para o turismo no estado do Pará.

Nesse momento, com o enfoque para o desenvolvimento social e econômico do turismo no estado do Pará, são apresentados dois eixos que constituíram o programa, Fomento e *marketing*, os quais foram subdivididos e cinco macroprogramas, sendo eles: Turismo de Negócios e Eventos, Turismo de Pesca, Turismo Cultural, Ecoturismo e Turismo Rural. Nascimento (2015) analisa que todas as ações seguiam o pressuposto do programa, isto é, relacionado a descentralização das ações para os municípios, afim de garantir maior participação popular e a dinamização econômica local e regional. Entretanto, as ações não se fundamentaram em instrumentos políticos como programas ou em um plano de estado, mantendo-se até 2011 como uma proposta com ações previamente pontuadas. Cabe observar que neste processo, Santarém é escolhida como destino referência em práticas de ecoturismo no território nacional, pelo Ministério do Turismo.

Num terceiro momento, sob a condução de um novo gestor estadual são apresentados o Plano Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020 e o Programa de Qualificação do Turismo (PEQtur), criados pela equipe técnica da equipe da PARATUR e da Chias Marketing. No mesmo ano é apresentado o Sistema Estadual de Gestão do Turismo (SEGETUR) com o objetivo de: I – propor a política estadual de desenvolvimento do turismo; II – promover e divulgar o turismo do Estado do Pará; III – estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas e IV – planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao turismo (Pará, 2011b, p. 16), de modo articulado, com o FOMENTUR, também é criada a SETUR, substituindo as funções da PARATUR.

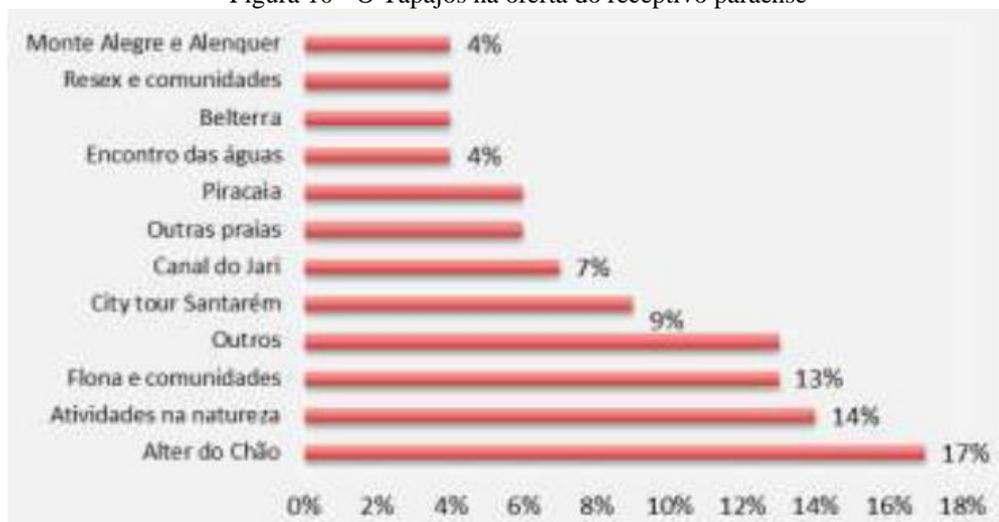
O plano “Ver o Pará” apresentado no *sítio* oficial da SETUR está dividido em três fases: Fase I, apresenta uma análise da Situação da Oferta Turística do Pará, considerando os produtos e recursos existentes em 21 municípios dos seis Polos turísticos do Estado, os quais seguiram os critérios do Plano de Desenvolvimento e Plano de Marketing. Nesta fase foram considerados

os atrativos (naturais e culturais), infraestrutura e serviços voltados para o turismo assim como a estratégia de mercado e produtos, com análise sobre o turismo no Estado do Pará, a situação do Pará no mercado, a situação da oferta, opinião interna e externa e as políticas públicas existentes. Para o Polo Tapajós, a seguinte análise da hotelaria foi apresentada:

A hotelaria do Polo teve como marco a inauguração do Hotel Tropical construído pela Varig em Santarém na década de 1970, o equipamento estabeleceu um padrão de instalações e serviços superiores aos encontrados no interior da Amazônia àquela época e mesmo atualmente. Os empreendimentos mais bem estruturados têm como foco o público executivo, que se mantém como a principal demanda de cidades como Santarém e Oriximiná (Pará, 2011a, p. 23).

Também é realizado uma análise quanto aos produtos turísticos comercializados no estado do Pará, sendo o Polo Belém e os Polos Tapajós e Marajó aqueles que mais apresentaram destaque. No Polo Tapajós, a maioria dos atrativos centralizam-se no município de Santarém, estando Alter do Chão o produto de maior destaque no Polo (Figura 10).

Figura 10 - O Tapajós na oferta do receptivo paraense



Fonte: Pará (2011a, p. 28).

Com a avaliação técnicas dos atrativos turísticos distribuídos entre os municípios selecionados, a consultoria Chias *Marketing* estabeleceu um critério metodológico para avaliar a potencialidade e o grau de aproveitamento no mercado, compreendendo os critérios de singularidade, valor intrínseco e identidade local, o que permitiu categorizar os recursos e

produtos turísticos do Pará fixados na seguinte hierarquia: Produtos Estrela⁶⁹, A, B e C para cada Polo (Pará, 2011a), conforme demonstra a seguir (Tabela, 10).

Tabela 10 - *Ranking* dos produtos turísticos por Polo Turístico no Pará

PÓLOS DO ESTADO	Produtos Estrela	Produtos "A"	Produtos "B"	RECURSOS	TOTAL
BELÉM	9	13	6	0	28
ARAGUAIA TOCANTIS	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	395

Fonte: Pará (2011a, p. 28).

Entre os produtos turísticos apresentados, pode-se observar que o Polo Tapajós obteve a quantidade maior de produtos considerados “estrela”, entre eles seis destacam-se no município de Santarém, três no município de Belterra e dois no município de Oriximiná. Cabe ressaltar que a Floresta Nacional do Tapajós foi apresentada de maneira errada, pois no quadro dos produtos apresentados indica que a UC integra os municípios de Santarém e Belterra, quando na verdade integra os municípios de Belterra, Rurópolis e Aveiro. No *ranking* total de produtos, o Polo Tapajós manteve-se em quarta posição, destacando os municípios de Santarém, Belterra e Oriximiná.

A partir dos resultados alcançados na primeira fase do Plano Ver o Pará, sobretudo com a análise dos pontos fortes/fracos/oportunidade e ameaças, seguindo a metodologia conhecida como SWOT ou FOFA, foram estabelecidas estratégias de implementação do Plano em sua segunda fase (Pará, 2011b). Neste são apresentadas a projeção para o investimento, o plano de divulgação e as fases de implantação.

Na terceira fase, foram traçados os planos operacionais de desenvolvimento e marketing, além do Plano de ações urgentes, no qual são destacadas as prioridades para o desenvolvimento do turismo no estado. Para o plano operacional de desenvolvimento são

⁶⁹ Conforme a consultora Chias *Marketing* “Os Produtos Estrela são os produtos excepcionais e podem ser considerados “o melhor da experiência” no destino. São produtos singulares que valem a viagem e devem ser utilizados como principais captadores de fluxo” (Pará, 2011a, p. 79).

apresentadas os Macroprogramas: de Produtos, subdividido em dois programas; de Qualidade, integrado por cinco programas e Macroprograma de Competitividade com dois programas. O plano operacional de marketing subdivide-se três Macroprogramas: de Comunicação; de Promoção e Inteligência de Mercado e Inovação (Pará, 2011c). Para a agenda do primeiro quadriênio o estado comprometeu-se em investir diretamente com R\$ 110 milhões com os projetos sinalizados no plano e indiretamente com projetos realizados em outras secretarias, cerca de R\$ 190 milhões de investimentos, a exemplo do Parque Ambiental do Utinga no município de Belém, que indiretamente beneficiou o turismo, com a provisão de recursos e planejamento de outra secretaria do governo. Também foi considerado os investimentos do PRODETUR nos Polos Belém, Marajó e Tapajós.

O Plano Ver-o-Pará define, no total, seis macroprogramas, 17 programas, 70 projetos e 158 ações. Estabelece, ainda, duas metas a serem alcançadas até 2020, sendo uma para o mercado nacional e outra para o mercado internacional. A meta para o mercado nacional é triplicar o quantitativo de turistas brasileiros no Pará. E a para o mercado internacional consiste em aumentar para 15% a participação do volume e da receita gerados pelo turismo internacional sobre o volume e a receita global do turismo paraense (Nascimento, 2015, p. 198).

Apesar de todo esforço político para viabilizar recursos para a região do Tapajós, o desenvolvimento sustentável esteve a quem do que havia sido proposto. Isso porque, grande parte das ações direcionadas para a região contemplaram políticas estruturadoras do turismo, voltadas para os anseios do mercado global, no que pese o aumento do fluxo internacional. Os discursos políticos para o alcance do ecoturismo são ínfimos, isso porque existe grande dificuldade para a ampliação de processos democráticos na gestão do turismo. Em sua pesquisa, Silva (2018) observa, por exemplo, que a pujança dos recursos naturais existentes na Vila de Alter do Chão em Santarém, ainda que sejam relevantes para atração de um grande fluxo de visitantes, não garantem *per si* o desenvolvimento sustentável, pois carece, entre outros fatores, de um capital social consolidado. Isso, porque, a concepção limitadora do turismo enquanto atividade eminentemente econômica, reduz e inviabiliza o aproveitamento de outras potencialidades existentes no local pelos próprios atores envolvidos no sistema turístico (Silva, 2018).

Ainda no ano de 2023, três anos após o término do plano ver o Pará, o Estado recente de políticas públicas voltadas para o turismo e, inclusive, em 2019, sob a nova gestão cogitou-se a extinção da SETUR-PA e integração da secretaria à pasta de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia. Isto reforça o desinteresse político e descontinuidade do planejamento e

das ações necessárias para o alcance do desenvolvimento do turismo em um Estado que é o segundo maior da Amazônia legal. Entre as ações que replicam o plano anterior está o programa de qualificação, com a oferta de cursos de capacitação voltados para o atendimento ao público – qualidade no atendimento, para o segmento hoteleiro (recepcionista, camareira etc.), para o segmento de alimentos e bebidas (garçom, manipulação de alimentos), trilhas e caminhadas e observação de pássaros. Além disso, têm sido realizados seminários de regionalização do turismo em diferentes municípios e regiões para tratar sobre o PRT e treinamento com os gestores sobre o Cadastro de Prestadores e Serviços Turísticos (Cadastur), ambos do governo federal.

Desenvolver turismo numa região que esteve ausente em toda trajetória das Políticas Públicas de Turismo do Estado do Pará é sem dúvida um grande desafio. Mas, como pensar em estratégias de desenvolvimento sustentáveis para a Amazônia se a grande maioria dos municípios estão, historicamente, fadados a cumprir os anseios de exploração dos recursos ambientais, estigmatizados como fronteiras, sem que para tanto, sejam analisadas as suas potencialidades? Isto é sem dúvida, o grande desafio para a Região Turística do Alto Tapajós.

Com uma área total de 177.604,41 km² e população 235.051 mil habitantes, os municípios da região Turística do Alto Tapajós compõem ao todo 14 UCs federais, de uso sustentável e integral⁷⁰. Os seis municípios que fazem parte desta região têm relações históricas, sociais, econômicas e ambientais muito próximas. Dispõem de recursos naturais e etnoculturais afinados ao processo de formação da região do Tapajós. O rio Tapajós, afluente do rio Amazonas, tem características peculiares, com águas cristalinas e solo arenoso, que em época do verão amazônico tornam-se esverdeadas, dada a elevada quantidade de plâncton em suas águas e tem grande importância para os municípios de Aveiro, Itaituba e Jacareacanga.

Embora pesquisas da arqueologia e espeleologia tenham revelado a grande importância do Alto Tapajós (Pereira, 2010; Rocha; Honorato, 2011; Martins, 2012; Harris; Bailão; Amoroso, 2015; Pinheiro; Maurity; Pereira, 2015), seus recursos naturais ainda não se tornaram pertencentes à região, tampouco no Pará. O estigma de fronteira que foi imputado aos municípios ainda cria uma grande barreira seja pelos gestores públicos ou por sua população

⁷⁰ Floresta Nacional de Itaituba II (Itaituba e Trairão); Floresta Nacional de Altamira (Itaituba, Trairão e Altamira); Floresta Nacional de Itaituba I (Itaituba e Trairão); Área de Proteção Ambiental do Tapajós (Itaituba, Jacareacanga e Trairão); Floresta Nacional do Amaná (Maués-Am; Itaituba e Jacareacanga-Pa); Floresta Nacional do Trairão (Itaituba, Rurópolis e Trairão); Floresta Nacional do Jamanxim (Itaituba e Trairão); Floresta Nacional do Crepori (Jacareacanga); Parque Nacional da Amazônia (Itaituba, Aveiro e Maués-Am); Parque Nacional do Jamanxim (Itaituba e Trairão); Parque Nacional do Rio Novo (Itaituba e Novo Progresso); Reserva Biológica Nascentes Serra do Cachimbo (Altamira e Novo Progresso); Floresta Nacional do Tapajós (Belterra, Rurópolis e Aveiro) e Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns (Santarém e Aveiro).

local, que em sua grande maioria desconhecem a valiosa história e geologia existente, possíveis de serem encontradas a olho nu nas proximidades do rio Tapajós. Pesquisas como as de Zogbi e Auler (2007) identificam, por exemplo, a existência da maior caverna da Amazônia, situada no município de Aveiro. A caverna paraíso, como conhecida, ultrapassa os 2,5 km de extensão, com inúmeros salões e condutos no seu interior que ainda não foram reconhecidos, dada a dificuldade de acesso. Os autores revelam a importância da caverna, pois supera as cavernas areníticas do Pará, tornando-se um importante potencial para outros estudos e desenvolvimento da ciência na região.

Figura 11 – Pinturas no interior da caverna das mãos em Rurópolis



Fonte: Travassos, Rodrigues e Motta (2013, p. 238).

Nota: Os autores identificam um conjunto de pinturas rupestres, com as mãos, que podem ter sido realizada em períodos diferentes de ocupação da caverna. A caverna, situada no Km 120 da BR-230 (sentido Itaituba), é destacada pelos autores como sendo a mais importante do município, dado ao grande número de gravuras e ao ineditismo de algumas delas, como as pinturas das mãos.

Figura 12 – Interior da caverna do Divino em Rurópolis- PA



Fonte: Registrado pela autora (2023) durante a visita técnica realizada com os alunos do curso de Guia de Turismo do IFPA-Campus Santarém.

Nota: A caverna localiza-se no Km 120 da BR-230 (sentido Itaituba)

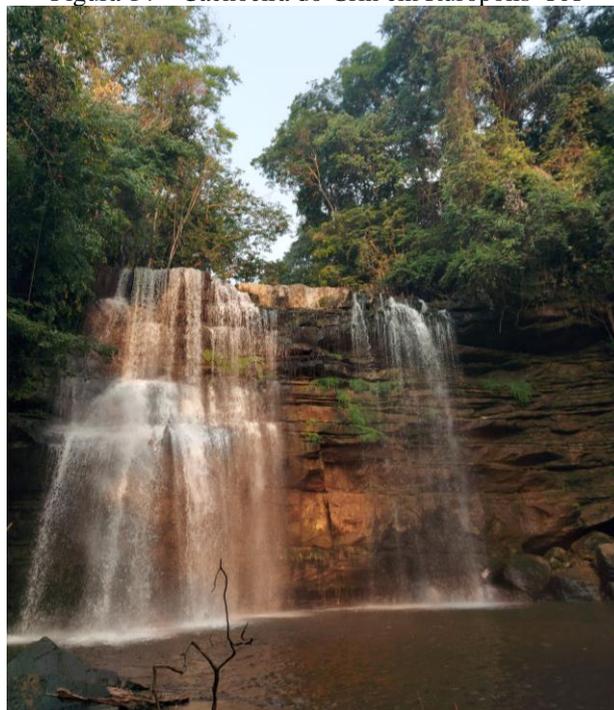
Figura 13 – Caverna da Dorinha Rurópolis - PA



Fonte: Registrado pela autora (2023), durante a visita técnica realizada com os alunos do curso de Guia de Turismo do Instituto Federal do Para (IFPA-Campus Santarém).

Nota: A caverna localiza-se próximo ao centro do município, cerca de 6,5 km, com entrada pela BR-230.

Figura 14 – Cachoeira do Grin em Rurópolis- PA



Fonte: Figura da autora (2021).

Nota: Localiza-se aproximadamente a 12 km do centro urbano de Rurópolis, com entrada pela BR-163. Outras cachoeiras são possíveis de serem encontradas no município, como a Cachoeira do Cem, localizada no Km 100 da BR-230 (sentido Itaituba).

Importantes cavernas foram registradas no município de Rurópolis, que mesmo não sendo banhada pelo rio Tapajós, caracteriza-se por suas formações rochosas, que geologicamente estão nos Planaltos Amazônicos. A composição de cavernas, a fez ser

reconhecida como o 6º município do Brasil⁷¹ com maior número de cavernas/grutas, conforme o Cadastro Nacional de Cavernas do Brasil. Entre as cavernas pesquisadas, foram encontradas diversas pinturas rupestres, que “reforçam a ideia de que o local era utilizado ritualisticamente por antigas comunidades” (Motta, 2013) e dimensionam a importância da Região:

Rurópolis, hoje, é a quarta, talvez, pode ser até uma das primeiras, porque dentro da área da FLONA tem várias cavernas, que necessita da ajuda do ICMBio para poder explorar, para fazer essa demarcação. Mesmo a gente sendo parceiro tem uma dificuldade muito grande, porque a reserva tá pegando uma parte do município, mas somos o quarto, se não me engano em números de caverna no Brasil e o único da América Latina, com pintura totalmente na parte escura da caverna, ou seja, adentro 300 a 400m para dentro da caverna, onde vai ter as pinturas rupestres. A gente fez em 2019 ou em 2020, não me lembro a data, um seminário, o primeiro do Norte, sobre essas cavernas. O seminário espeleológico, que veio professores de Minas, professores de São Paulo que trabalham especificamente nessas cavernas. Agora vai ter uma amostra de cinema do Rio de Janeiro, quem vem fazer toda filmagem sobre as cavernas de Rurópolis (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023).

Conforme o relato do gestor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo do município de Itaituba, ainda que exista um reconhecimento sobre a importância que o município tem para a ciência e para o desenvolvimento do turismo na região, revela a grande dificuldade política e econômica para superar as imagens que se têm sobre a região a Região do Alto Tapajós,

Porque qual a ideia da região do Tapajós, nossa visão aqui desses seis municípios, é que geralmente os recursos eles chegam só nas praias mais bonitas de Alter do Chão e Belterra. A visão do ecoturismo aqui, que seria essencial para combater até desmatamento e dá um recurso sustentabilidade, não tá chegando. Essa visão que eu tenho, que precisaria investir mais nesses municípios pequenos, que são mais afetados que não tem *royalty*, não tem nada de indústria que sofre e a população tem que ir para o segmento do que? Desmatar, para fazer a cultura dele próprio, porque não tem mercado de trabalho, não tem renda. Com o tanto de cavernas aqui e incentivar a preservação e a visitação, um estudo, que ela possa ter, porque tu não podes fazer um turismo sem um estudo prévio da caverna. E isso demora, precisa de parcerias, convênios com Universidade, especialistas, com IPHAN, IBAMA, ICMBio para a gente poder legalizar a visitação dessa caverna. Eu já fui até depredado por não ter um acompanhamento (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023).

⁷¹ Conforme a pesquisa realizada no *sítio* do Cadastro Nacional de Cavernas do Brasil (CNC), até 2023 o *ranking* dos municípios com maior número de cavernas são: Iporanga (SP), São Geraldo do Araguaia (Pa), Pains (MG), Matozinhos (MG), Florianópolis (SC) e Rurópolis (Pa).

Tal como observa o gestor da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esporte de Aveiro (SEMCULTE), a região tem pouca presença do estado para estimular o aproveitamento dos recursos naturais e culturais existentes no Alto Tapajós, de forma sustentável pelo turismo:

Aqui o que a gente é muito carente [...] São grandes potenciais que a gente tem, mas a gente peca muito na questão de recurso financeiro para se trabalhar a questão de ações voltadas para o fortalecimento do turismo” (Informação Verbal. Entrevistado 8. Entrevista concedida em agosto de 2023).

Outro fator que dificulta o desenvolvimento do turismo na região é a grande extensão territorial entre os municípios do Alto Tapajós, que, corroborado pelas condições precárias das BR-163 e 230, dos serviços oferecidos pelas lanchas e ônibus e o valor elevado das passagens aéreas compromete a visibilidade da região. A dificuldade de acesso, por exemplo é relatada pela gestora da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Jacareacanga (SEMAT), cujo município é banhado pelo rio Tapajós com acesso pela Rodovia Transamazônica, estando a 759 km de Santarém e o município mais próximo, Itaituba, está a 390 km de distância:

[...] então o município também faz parte, né do Mapa do Turismo e está na categoria D. [...] O município de Jacareacanga ele atípico pelas questões de logística, né? É o município mais distante da capital do Estado. Em extensão territorial, ele é gigantesco, né em áreas de preservação também. Acho que 87% nós temos nossas áreas todos preservada então para trabalhar um plano aqui de turismo voltado ao turismo seria o Ecoturismo porque também temos aldeias indígenas, são 176 aldeias dentro do que faz parte do município de Jacareacanga e nove Aldeias polo. [...] Ela é bem grande, mas assim quando você fala em turismo na sede mesmo do município, você não vê muito esse desenvolvimento, você não vê muitas esse recebimento de pessoas, mas quando você vai para zona rural de Gleba São Benedito que faz parte do município de Jacareacanga, você tem lá um turismo bem ativo que trabalha a pesca esportiva. Eu também queria ter de ressaltar uma situação que muitas pessoas e onde temos as pousadas que trabalha com a pesca esportiva, pesca e solte. Que lá também existe a Unidade de Conservação que foi criada agora em 2021 de Refúgio Silvestre [...], mas, para que eu saia da sede para ir até lá, eu preciso adentrar o estado do Mato Grosso e vou até Mato Grosso, Alta Floresta aí que entro novamente em Jacareacanga, que é a Gleba São Benedito [...] Essas Pousada recebem turista o ano todo praticamente. E não só não só pessoas de dentro do nosso país, mas pessoas de fora, que vem visitá-los, porque lá também é um “localzinho” peculiar, lá é o rio o rio azul, que é dominado Rio Azul que é o São Benedito, onde fica próximo as duas hidrelétricas São Manuel e Teles Pires, lá é o único local que tem o Tucunaré de fogo e essa é a curiosidade das pessoas de fazer a pesca do Tucunaré de Fogo (Informação Verbal. Secretária Entrevistado 9. Entrevista concedida em agosto de 2023).

Entre os principais atrativos existentes no município de Jacareacanga está a Gleba São Benedito⁷², criada no início da década de 1980, entre os municípios de Novo Progresso e Jacareacanga, numa área 336.800 hectares. Limita-se entre os Estado de Mato Grosso e Pará, sendo a principal via de acesso à Rodovia MT-419. Conforme a gestora da SEMAT, os rios São Benedito e Azul e a rica biodiversidade existente no território têm provocado um fluxo de visitantes constante, originados, principalmente do estado do Mato Grosso, o que tem dinamizado as pousadas e restaurantes existentes na área, como também ratifica a associada da ADTUR:

O Estado não enxergava, só enxergava Santarém, tem isso... de que o Polo Turístico era Santarém, o Alto Tapajós não era enxergado. Se você tem Santarém, com um alto fluxo turístico, com outros municípios menores e com baixo fluxo, você não vai enxergar, que existe o outro, porque aquele ali vai dominar as conversas. E Santarém tem uma secretaria de turismo estruturada, eles monitoram o número de turistas, eles estão no outro nível de organização, que não tem ainda nessa parte do Médio e Alto Tapajós. **Imagina, Jacareacanga! tem uma visitação lá para pesca, turismo de pesca, enorme, via Mato Grosso, mas é Jacareacanga. Esse turismo existe! só que o Estado também descobriu isso, acho que há pouco tempo, porque começou ir e frequentar lá** (Informação Verbal. Entrevistado 6, participante da ADTUR, informação concedida março de 2023, grifo nosso).

Como informaram as entrevistadas, uma das principais atividades praticadas em Jacareacanga é a pesca esportiva, na modalidade “pesque e solte”, sendo reconhecida pela Resolução n° 019, de 26 de julho de 2001, do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) como Reserva Estadual de Pesca Esportiva, classificada no grupo de Unidade de Manejo Sustentável, que prevê a proteção e o manejo sustentável dos seus recursos naturais e, em 2021, como Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) Rios São Benedito e Azul.

4.3 Turismo em Itaituba

Em um território estratégico da Região do Sudoeste do Pará, o município de Itaituba é banhado pelo rio Tapajós e entrecortado por dois importantes eixos rodoviários: Cuiabá-

⁷² Desde a década de 1990, havia uma disputa judicial pela área que envolve a Gleba São Benedito, entre os estados de Mato Grosso e Pará. Em 2020 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou favorável ao estado do Pará. No mesmo ano equipe técnica do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio) realizaram uma expedição técnica-científica na Gleba São Benedito após a decisão judicial. No ano seguinte, por meio do Decreto n° 1.944, de 21 de outubro de 2021, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará cria o Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) Rios São Benedito e Azul, nos municípios de Jacareacanga e Novo Progresso. Entre os objetivos da REVIS, conforme o decreto é a proteção do ecossistema e da biodiversidade somando uma área de um pouco mais de 2 milhões de hectares.

Santarém e Transamazônica. Está situado em um território diverso no que tange a disponibilidade de recursos ambientais, pelas grandes áreas florestais e valiosas reservas minerais, especificamente o ouro (*Au*) além de ocupar uma posição estratégica no oeste do Pará, por estar às margens do rio Tapajós. Trata-se, também, de um território pluriétnico, que conta com a presença marcante de povos indígenas em sua história e cultura⁷³.

Figura 15 - Monumento na orla de Itaituba em homenagem aos garimpeiros

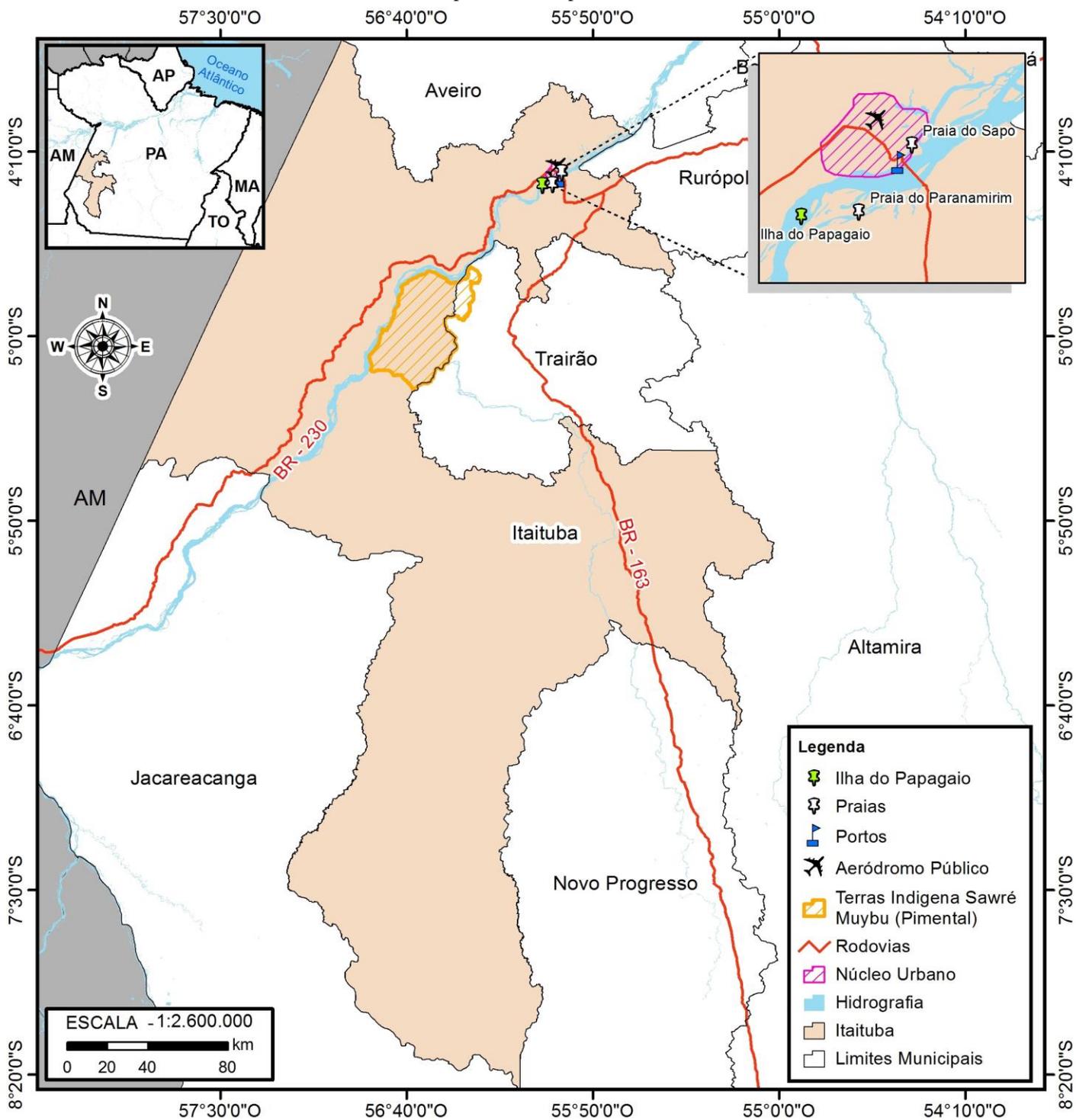


Fonte: Figura da autora (2021).

O município de Itaituba (Mapa 4) recebe uma grande movimentação de passageiros por ano, destacando-se, principalmente no segmento do turismo de negócio e eventos. Esse fato, se deve ao grande fluxo de pessoas que se deslocam, em um período menor que 12 meses, fundamentalmente, por uma decisão organizacional, a fim de realizar negócios, gerenciar tarefas, prospectar contatos, parcerias etc. ou, simplesmente, participar de eventos de diferentes finalidades, que movimenta os setores relacionados ao turismo, como os segmentos hoteleiros, de alimentos e bebidas, transporte e outros (Brasil, 2010a; Sancho, 2001).

⁷³ Antes das novas estratégias para ocupar a região, Brasil (1913) retrata que entre as diferentes populações existentes nos limites do Tapajós paraense até Mato Grosso, existiam mais de 8.600 habitantes, que incluía indígenas “dos rios Cadiriry, Cururú, Crepory e cabeceira do rio das Tropas, Calculados em 1.200, podemos computar em 8600” (Brasil, 1913, p. 39).

Mapa 4 – Município de Itaituba - Pará



LAENA
Laboratório de Análises Espaciais
Prof. Dr. Thomas Peter Hurlienne

UFPA

INFORMAÇÕES TÉCNICAS
 Fonte: IBGE, 2021/FUNAI, 2017/
 ANTAQ, 2018/ ICMBio, 2020
 Sistema de Coordenadas Geográficas
 Datum Horizontal: SIRGAS-2000

ELABORAÇÃO
Geógrafo: Wellington Fernandes
Estagiária: Beatriz Malato

Fonte: Laboratório de Análises Espaciais do NAEA (LAENA) (2023).

O intenso fluxo de visitantes no município é confirmado pelo diretor de turismo de Itaituba em entrevista realizada em 2021. Conforme o entrevistado, existe uma grande quantidade de empresas hoteleiras no município, que recebem visitantes que se deslocam, principalmente a negócios, motivados pela expansão do agronegócio na região.

[...] nós temos um turista aqui que é o turismo de negócio, não é o turista que é turista que vai para praia né, é o turista engravatado, então a gente tá tentando modificar um pouco isso aí, atrair também o turista de ambiente. Nós temos aí o Parque Nacional, nós temos o turista de observação de aves, nós trouxemos o curso de observação de aves, foram 5 dias de curso e dois presencial com Ministério do Turismo. É um ponto turístico onde agrega muito poder aquisitivo e hoje um cara paga 30 mil reais pra tirar uma foto de uma ave que só aqui no Brasil tem, só aqui em Itaituba tem, que a mãe da oca de alecrim. É um passarinho de uns 3 cm e então ele é único no mundo e só existe em Itaituba, então os caras pagam uma fortuna para vim tirar uma foto aqui (Informação Verbal. Diretor de Turismo de Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021).

Tal movimentação decorre de diferentes atividades econômicas como pôde ser analisado na seção 4 deste trabalho, sobressaindo a atividade aurífera e portuária. Para Lisboa e Carvalho (2003), apontam que esse segmento do turismo é responsável pela grande parte das ocupações dos leitos de hospedagem, dos quais integram vendedores e representantes de produtos de diversificados. Para tanto, os autores observam que no período de verão amazônico, quando há a estiagem do rio Tapajós, o turismo doméstico também ganha importância, com o surgimento das praias e corredeiras, período que também são realizadas as programações de verão da cidade, como os jogos e festas de verão.

As primeiras infraestruturas de transportes iniciaram em 1956, com a construção de um aeroporto localizado a cerca de 2 km do centro da cidade e dez anos depois com o estabelecimento da primeira linha comercial realizada pela empresa de transporte aéreo. Schuber (2019) descreve que o transporte aéreo foi de extrema importância para o estabelecimento da atividade garimpeira, ainda na década de 1950, na região do Tapajós, chegando a registrar na década de 1990 os maiores números de pouso e decolagem de aviões de pequeno porte do Brasil. Pouco depois, com a construção da Rodovia Transamazônica (BR-230) e Cuiabá-Santarém (BR-163), a entrada e saída do município ficou mais intensa, visto a redução dos custos do transporte aéreo, assim como a superação das dificuldades encontradas pelo rio Tapajós, que no período de seca, as áreas de formação rochosas inviabilizam o tráfego de embarcações.

Conforme a Agência Nacional de Aviação, três empresas aéreas realizam voos para o município (Tabela 11): Azul Linhas aéreas; Two Táxi aéreo e Map Transportes. A empresa Azul iniciou a sua operação em 2022, enquanto que a Two Táxi aéreo em 2020.

Tabela 11 - Empresas de transporte aéreo atuantes no município de Itaituba-PA entre 2018 a 2023

<i>Empresa</i>	<i>Voos previstos</i>	<i>Voos realizados</i>	<i>Percentual regularidade</i>
<i>Azul Linhas aéreas</i>	25	25	100%
<i>Two Táxi aéreo</i>	127	121	95,28%
<i>Map Transportes</i>	1.010	830	83,47%
<i>Total</i>	1.162	976	85,11%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de consulta interativa Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC (Brasil, 2023a).

O aeroporto de pequeno porte do município funciona todos os dias da semana, especialmente para as demandas de táxi aéreo já para os voos regulares atua somente em três dias da semana (segunda, quarta e sexta-feira). Dispõe de uma infraestrutura interna confortável, com sala de embarque/desembarque, *check-in* e lanchonete, com um pequeno cartaz informativo sobre a região turística do Alto Tapajós (Figura 16).

Figura 16 - Aeroporto de Itaituba Wirland Freire



Fonte: Figura da autora (2023).

Conforme a projeção realizada pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (SAC/MTPA), há uma tendência de crescimento entre os anos de 2020 e 2035, com aumento para 64.723, em 2020, para 85.137 passageiros em 2035. Até 2021, a Companhia Aérea Voepass era a única empresa a gerenciar voos para Itaituba, com destinos para os municípios da região do Amazonas⁷⁴ (Figura 17).

Figura 17 - Destinos dos voos comercializados para o município de Itaituba-PA



Fonte: Voepass (2021).

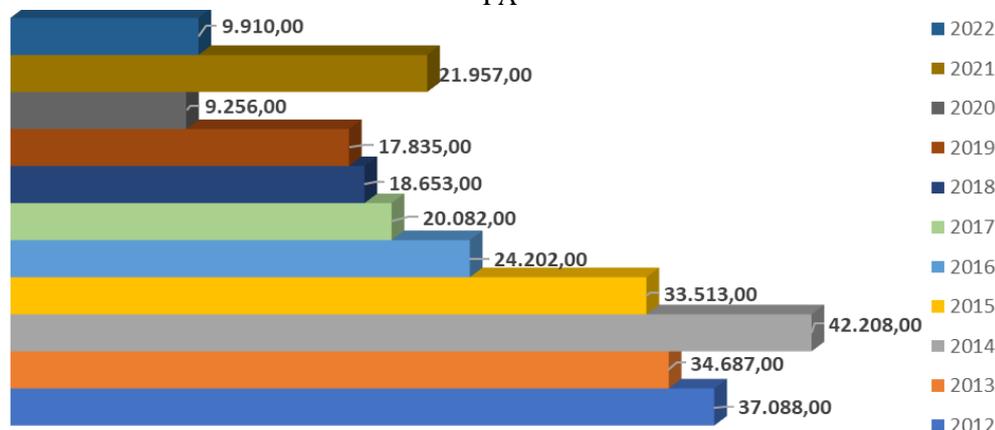
A movimentação de passageiros para o município ganhou um significativo destaque, registrando o crescimento do número de passageiros entre 1995 e 2000 e, sobretudo a partir da introdução do projeto político-econômico, compreendidas como políticas neodesenvolvimentistas⁷⁵ (Schuber, 2019). A partir do ano de 2015, ocorreu uma redução no

⁷⁴ Após a aquisição da empresa MAP Linhas aéreas, em 2019, a voepass passou a comercializar voos para o município de Itaituba-Pa. Os destinos são para os municípios: Carauari, Coari, Manaus, Parintins e Tefé.

⁷⁵ Schuber (2019) ressalta que a partir de 2000 foi iniciado um novo período econômico no Brasil, encabeçado por projetos políticos e econômicos que retomaram o modelo intervencionista. As políticas neodesenvolvimentistas

número de passageiros doméstico, sendo possível inferir que a melhoria de alguns trechos das principais rodovias, além dos custos da passagem aérea podem ter grande influência a dinâmica (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Número de passageiros de voos domésticos entre os anos de 2010 a 2022 no município de Itaituba-PA



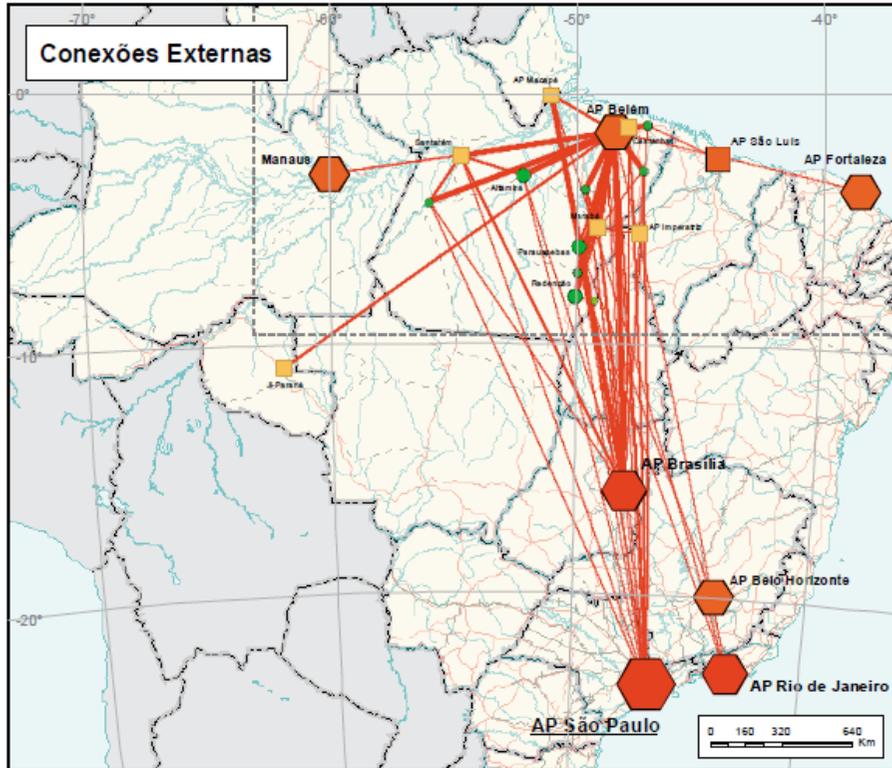
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023d).

Em sua quinta versão, a pesquisa da Regiões de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2018) estabeleceu a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades, que constituem a “Rede e Fluxo do território”. Nessa pesquisa analisam-se o deslocamento de pessoas, de serviços e ligações entre empresas e intuições multilocalizadas. Especificamente, para o município de Itaituba (Mapa 5), observou-se as ligações agropecuária com origem e destino do município, a hierarquia com os centros urbanos, bem como as rotas multimodais (rodoviário, hidroviário e aeroviário).

Sobre as ligações agropecuárias com origem de Itaituba, o município tem relações regionais e locais (Santarém e Marabá) e estabelece ligações com outros estados como Manaus – Am e Sinop – MT (Mapa 6). Entre as produções que estabelecem essas ligações estão: gados bovinos e bubalinos, leite, banana (*Musa paradisíaca*) e mandioca (*Manihot esculenta Crantz*). No que se refere as ligações agropecuária com destino ao município, observou-se um dinâmica de conexões regionais (Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão e Tucumã) com produtos diversificados (mandioca, bovino, bubalino, cacau, madeira, banana). Quanto aos demais estados, somente uma região pôde ser observada, Sorriso – MT, com produção de soja.

destacam-se pela introdução de grandes investimentos em infraestruturas, responsáveis pela modernização seletiva do país. Entre os investimentos direcionados para a Amazônia estão: o setor elétrico, com a construção de Usinas Hidrelétricas e o setor de logística/transporte, necessários para dinamizar as atividades produtivas das *commodities*. Nisto, a região do Tapajós novamente é inserida, estando no eixo logístico, energético e mineral.

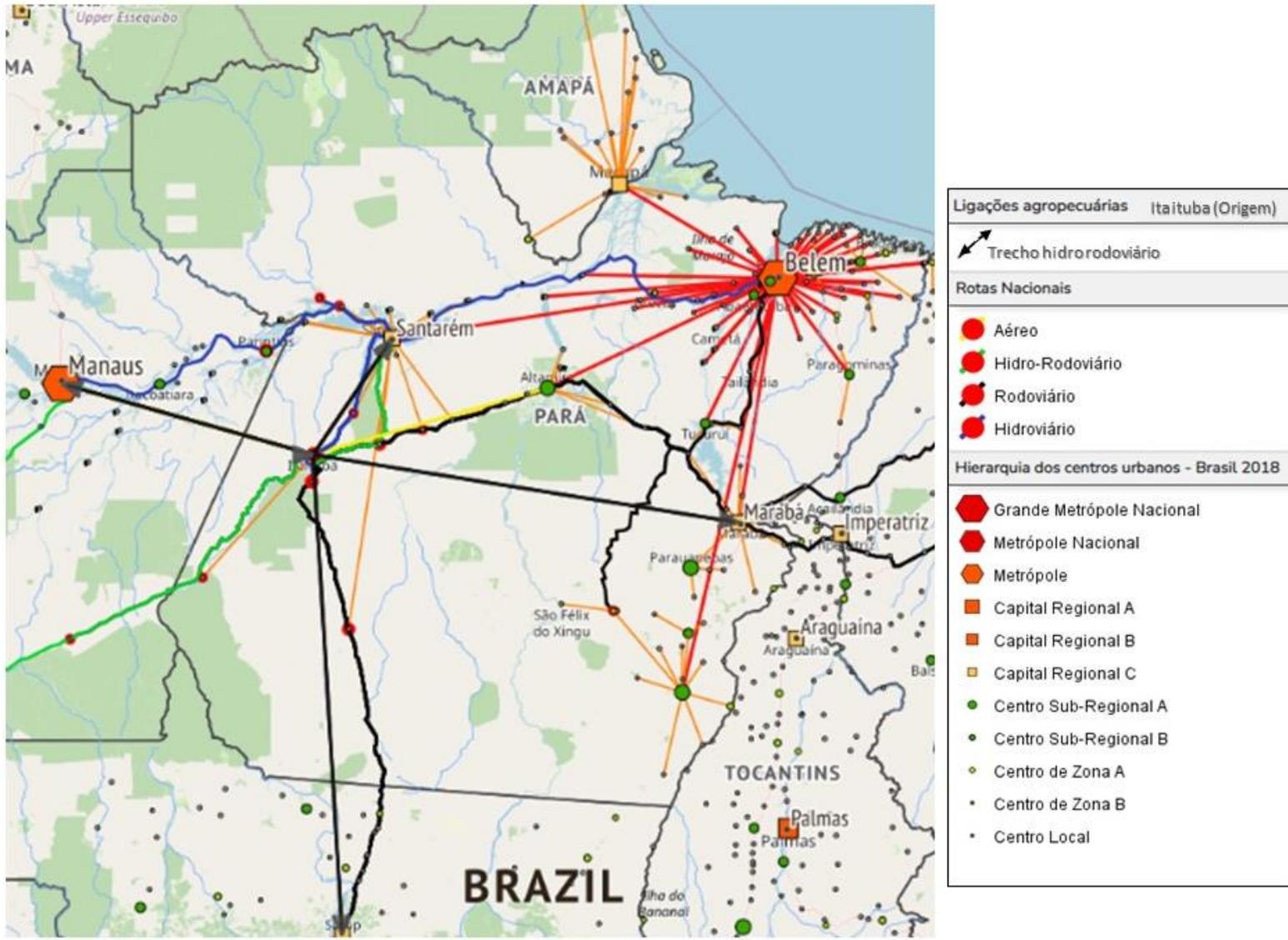
Mapa 5 - Conexões externas da Região de Influência de Belém



Características	Região de influência do AP Belém (A)	Participação da região de influência do AP Belém no Brasil ((A)x100/ Valor Brasil)	Núcleo da Sede (AP Belém) (B)	Participação do AP Belém em sua região de influência ((B)x100/(A))
População (2018)	9 335 660,0	4,5	2 202 308,0	23,6
Área (km ²)	1 374 601,9	16,2	1 541,1	0,1
Densidade demográfica (hab/km ²)	6,8	27,7	1 429,1	21 041,9
Cidades	157,0	3,2	1,0	0,6
PIB 2016 (1 000 R\$)	151 895 774,0	2,4	39 156 155,0	25,8
Valor adicionado serviços (exceto administração pública)	53 143 528,0	1,8	21 389 289,0	40,2
Valor adicionado indústria	33 044 819,0	2,9	5 292 944,0	16,0
Valor adicionado agropecuária	17 240 310,0	5,6	79 609,0	0,5
Valor adicionado administração pública	34 368 449,0	3,6	6 653 458,0	19,4
Impostos	14 098 670,0	1,7	5 740 855,0	40,7
PIB per capita (R\$)	16 270,5	54,1	17 779,6	109,3
Centros identificados	Capitais Regionais C: AP Macapá/AP, Castanhal (PA), Marabá (PA) e Santarém (PA); Centros Sub-Regionais A: Altamira (PA), Parauapebas (PA) e Redenção (PA); Centros Sub-Regionais B: Abaetetuba (PA), Barcarena (PA), Capanema (PA), Itaituba (PA), Paragominas (PA), Tucuruí (PA) e Xinguara (PA); Centros de Zona A: AP Laranjal do Jari/AP - Almcirim/PA, Bragança (PA) e Conceição do Araguaia (PA); Centros de Zona B: Breves (PA), Capitão Poço (PA), Carutapera (MA), Mãe do Rio (PA) e Tucumã (PA).			

Fonte: Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2018).

Mapa 6 - Conexões de influência Itaituba - PA



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2018).

Quanto a hierarquia com os centros urbanos, identificou-se que o município de Itaituba (Centro Sub Regional B⁷⁶) tem forte relação com município de Santarém (Capital Regional C⁷⁷), que por sua vez detêm influência de Belém-PA (Metrópole 2⁷⁸). Já com os municípios de Jacareacanga e Trairão, observou-se uma ligação menos densa. Em relação às rotas de deslocamento com destino e origem de Itaituba (Quadro 6 e 7), 11 municípios do Pará conectam-se a Itaituba, utilizando diferentes modais de transporte (rodoviário, hidroviário e aéreo), a exemplo de Altamira, Aveiro, Belém, Marabá, Novo Progresso, Rurópolis, Trairão, Óbidos, Oriximiná, Placas, Tucumã. Na atualidade, a principal infraestrutura utilizada para suprir o intenso fluxo rodoviário no município de Itaituba é o terminal rodoviário (Figura 18), que em 2022, foi inaugurado. Até então, o embarque e desembarque dos passageiros eram realizados em pontos dispersos do município.

Figura 18 - Terminal Rodoviário Municipal de Itaituba



Fonte: Figura da autora (2023)

⁷⁶ Considerados o terceiro nível hierárquico da classificação, os Centros Sub-Regionais são formados por 352 Cidades que se caracterizam por possuir atividades de gestão menos complexas; áreas de influência reduzida, considerando as Capitais Regionais e por possui menor porte populacional (em média 85 mil habitantes, sendo as maiores na Região Sudeste (100 mil) e as menores nas Regiões Sul e Centro-Oeste (75 mil) (IBGE, 2018).

⁷⁷ Ao todo são 97 cidades brasileiras classificadas Capitais Regionais, subdivididas em: “A”, que tem uma relação direta com a metrópole, com um contingente populacional de 800 mil a 1,4 milhão de habitantes; “B” representada por cidades que detêm em média, 530 mil habitantes; “C” com média de 300 mil habitantes em 2018 (IBGE, 2018).

⁷⁸ O IBGE (2018) classifica nove Capitais que possuem centralidade de gestão do território. Belém (PA), Campinas (SP) e Manaus (AM) contam com contingente populacional relevante, superior a 2 milhões de habitantes, sendo a média populacional das Metrôpoles de 3 milhões de habitantes. Conforme o documento, Belém é caracterizada “pela ampla extensão, compreendendo 16,2% do Território Nacional. É a terceira rede mais extensa (após Brasília e Manaus), e abrange, sobretudo, os Estados do Pará e Amapá, com algumas Cidades próximas maranhenses e uma tocantinense. A rede de Belém apresenta uma baixa densidade demográfica, de quase 7 hab./km² (a terceira menor, equivalente à densidade apresentada pela região de influência de Brasília). A rede de Belém compreende 157 Cidades, em geral, formadas por Municípios com grande extensão territorial e sedes municipais acompanhando rodovias e hidrovias, exceto pela região do Salgado Paraense que é mais fragmentada territorialmente. Estrutura-se por três centralidades de nível Capital Regional – Marabá (PA), Santarém (PA) e Macapá (AP) –, cada uma com sua própria rede, e uma Capital Regional, Castanhal (PA), com influência combinada e sobreposta à Metrópole de Belém devido à proximidade entre ambas. Redenção (PA), Altamira (PA) e Parauapebas (PA) destacam-se como Centros Sub-Regionais que começam a estruturar sua própria rede” (IBGE, 2018, p. 13).

Quanto às conexões interestaduais com destino ao município de Itaituba (Quadro 7), os dados do IBGE apresentam o estado do Amazonas (Apuí e Manaus) e de Mato Grosso (Sorriso) com maior dinâmica. Há uma diversidade de conexões que, além do próprio estado, direcionam para diferentes capitais e municípios do país como: Amazonas, Ceará, Piauí, Maranhão, Goiás, Mato Grosso e São Paulo, sendo a maioria das conexões realizadas pelo modal rodoviário, especificamente pelo trecho da BR-163 e BR-230. Schuber (2019) observa que também há forte conexão com outras cidades mato-grossenses, os quais não são apresentadas nas informações extraídas do IBGE (2018), como os municípios de Guarantã do Norte, Sinop, Lucas do Rio Verde e Cuiabá. Ainda em conformidade com a autora, o alto fluxo de passageiros entre o município de Itaituba e os municípios do sul do Mato Grosso, certamente pode estar relacionado a expansão de produção e exportação da soja na região, o que provoca o crescimento migratório para trabalho, acesso a serviços e consumo entre as cidades integradas na rede de influência de Itaituba.

Quadro 6 - Ligação multimodal com origem do município de Itaituba - PA

Origem	Destino	Modal	Km	Tempo de deslocamento (minuto)
Itaituba - PA	Marabá - PA	Rodoviário	990.57	1023
Itaituba - PA	Novo Progresso - PA	Rodoviário	382.56	405
Itaituba - PA	Rurópolis - PA	Rodoviário	148.23	167
Itaituba - PA	Santarém - PA	Rodoviário	369.18	382
Itaituba - PA	Trairão - PA	Rodoviário	65.86	84
Itaituba - PA	São Luís - MA	Rodoviário	1771.82	1641
Itaituba - PA	Teresina - Pi	Rodoviário	1812.35	1699
Itaituba - PA	Fortaleza - CE	Rodoviário	2408.29	2124
Itaituba - PA	São Paulo - SP	Rodoviário	2979.38	2342
Itaituba - PA	Cuiabá - MT	Rodoviário	1450.86	1281
Itaituba - PA	Sinop - MT	Rodoviário	974.7	935
Itaituba - PA	Goiânia - GO	Rodoviário	2341.53	1901
Itaituba - PA	Parintins - AM	Hidro-Rodoviário	669.87	1284
Itaituba - PA	Parintins - AM	Hidroviário	581.88	1746
Itaituba - PA	Santarém - PA	Hidroviário	285.39	857
Itaituba - PA	Trairão - PA	Hidroviário	81.37	244

Fonte: Organizado pela autora a partir das informações do IBGE (2018).

Quadro 7 - Ligação multimodal com destino ao município de Itaituba - PA

Origem	Destino	Modal	Km	Tempo de deslocamento (minuto)
Altamira - PA	Itaituba - PA	Rodoviário	487.22	509
Altamira - PA	Itaituba - PA	Aéreo	433.99	72
Aveiro - PA	Itaituba - PA	Hidroviário	109.12	327
Belém - PA	Itaituba - PA	Rodoviário	1302.73	1335
Belém - PA	Itaituba - PA	Hidroviário	1150.44	3453
Jacareacanga - PA	Itaituba - PA	Rodoviário	391.42	394
Óbidos - PA	Itaituba - PA	Hidroviário	412.42	1238
Oriximiná - PA	Itaituba - PA	Hidroviário	450.81	1353
Placas - PA	Itaituba - PA	Rodoviário	235.77	255
Tucumã - PA	Itaituba - PA	Rodoviário	1203.18	1235
Apuí - AM	Itaituba - PA	Rodoviário	649.42	651
Manaus - AM	Itaituba - PA	Hidro-Rodoviário	1744.36	1691
Manaus - AM	Itaituba - PA	Aéreo	464.71	87
Manaus - AM	Itaituba - PA	Hidroviário	1020.51	3061
Sorriso - MT	Itaituba - PA	Rodoviário	1057.57	999

Fonte: Organizado pela autora a partir das informações do IBGE (2018).

Com base nas pesquisas realizadas nos terminais rodoviários, há uma forte conexão com o município de Santarém, sendo realizadas viagens diariamente e diferentes horários. Atualmente três empresas rodoviárias gerenciam esse fluxo, sendo elas: Ouro e Prata, JQuaresma e cooperativa Buburé⁷⁹, cujas passagens variam entre R\$ 103,00 a R\$138,00 e o tempo de viagem pode variar de 6 a 8 horas, conforme as condições dos trechos não pavimentados da BR-163 e BR-230 (que podem variar em intensos atoleiros e estrada completamente coberta de poeira), do período de viagem (inverno e verão amazônico), além do fluxo de carretas e de caminhões no trajeto, pois em certo pontos requer uma grande atenção dos motoristas, visto o alto índice de acidentes na estrada. Conforme examina Schuber (2019), grande parte do trecho foi beneficiada pelos investimentos do PAC 1 e 2 para a reconstrução das vias, com a pavimentação e substituição das pontes de madeira por pontes de concreto, ainda sendo possível observar trechos em obra, conforme os registros da visita de campo realizada em abril de 2023 (Figura 19).

⁷⁹ Conforme Schuber (2019), a Cooperativa Mista dos Condutores Autônomos e Rodoviários de Buburé foi criada no município de Itaituba, em 1988, a partir de uma cooperação de condutores de transporte alternativo que operavam em caminhonetes do modelo Chevrolet D-20 ou como popularmente conhecido “pau de arara” que conectavam os principais pontos de garimpo à cidade. Atualmente a empresa opera em vários municípios, em modelos de micro-ônibus.

Figura 19 – Trecho da BR-163 e 230 (Santarém - Rurópolis - Itaituba)



Fonte: Figura da autora (2023).

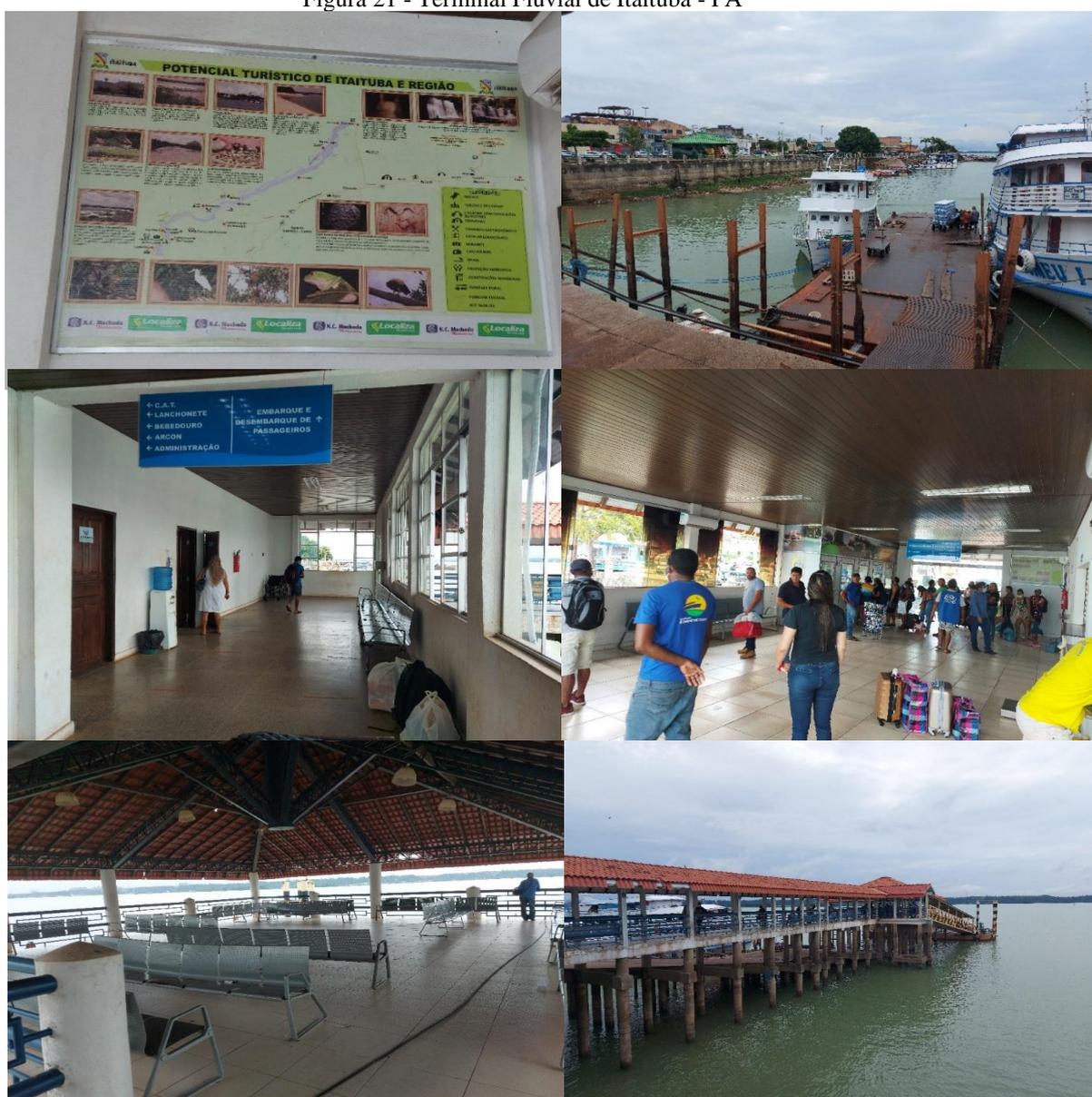
Outro modal, tradicionalmente, utilizado na região é o fluvial. Os navios, ou popularmente conhecidos como barcos feitos em madeira têm grande importância para a população local, cujo tempo de viagem para Santarém pode chegar até 17 horas, dependendo das condições do tempo e do tipo de motor da embarcação. Conforme Schuber (2019), oito navios prestam serviços entre os municípios de Itaituba e Santarém, com capacidade para até 200 pessoas. Durante a visita de campo pode-se observar grande fluxo de passageiros em busca das lanchas rápidas, inseridas no ano de 2000 (Figura 20). Esse tipo de embarcação possui estruturas metálicas e motor potente capaz de reduzir o tempo de viagem, comparado as demais embarcações. O tempo médio de viagem até Santarém é entre 7 a 8 horas, com paradas na cidade de Aveiro e distrito de Fodlândia, localizadas às margens do rio Tapajós. As embarcações tem a capacidade para 200 pessoas, dispendo de cadeiras acolchoadas, ar condicionado e Tv – as viagens são realizadas diariamente (Figura 21).

Figura 20 – Lancha que realiza o transporte de passageiros entre Itaituba e Santarém



Fonte: Figura da autora (2021).

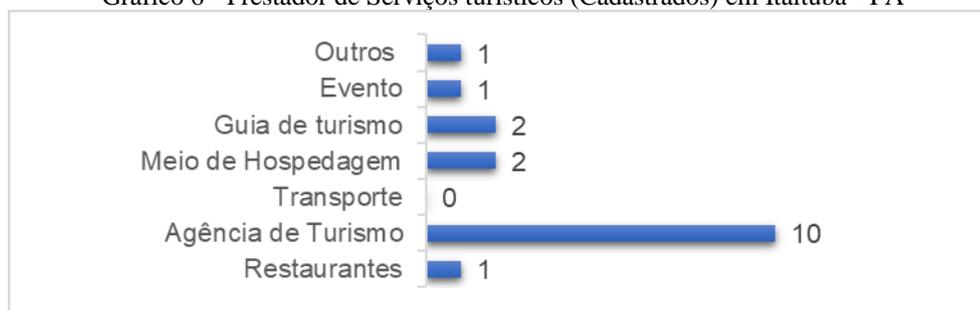
Figura 21 - Terminal Fluvial de Itaituba - PA



Fonte: Figura da autora (2021).

Conforme os registros de empresas prestadoras de serviços turísticos, Itaituba tem 17 empresas cadastradas no CADASTUR em 2021, destas o maior número se concentra nas agências de turismo, com 10 empresas (Gráfico 6). No entanto, é válido destacar que o município tem 29 hotéis, 27 agências de viagens e entre outras empresas que tem a classificação voltada para atividade turística, como a de alimentos e bebidas (Brasil, 2021a).

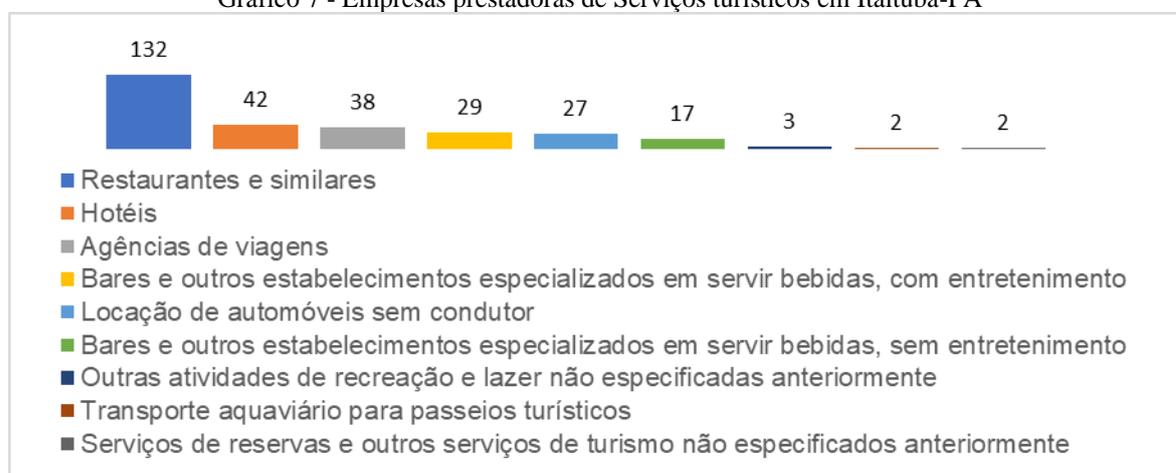
Gráfico 6 - Prestador de Serviços turísticos (Cadastrados) em Itaituba - PA



Fonte: Organizado pela autora, a partir das informações do CADASTUR (Brasil, 2021a).

O mesmo se repete com as empresas de transporte, entre várias que prestam serviços no município, nenhuma está cadastrada no CADASTUR. Isso pode ser observado no registro das empresas que prestam serviços essenciais para o turismo, a partir da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE)⁸⁰, das quais cerca de 60% das empresas compõe a classificação de alimentos e bebidas, como bares e restaurantes, 13% são agências de viagens e 14% são empresas que oferecem hospedagens (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Empresas prestadoras de Serviços turísticos em Itaituba-PA

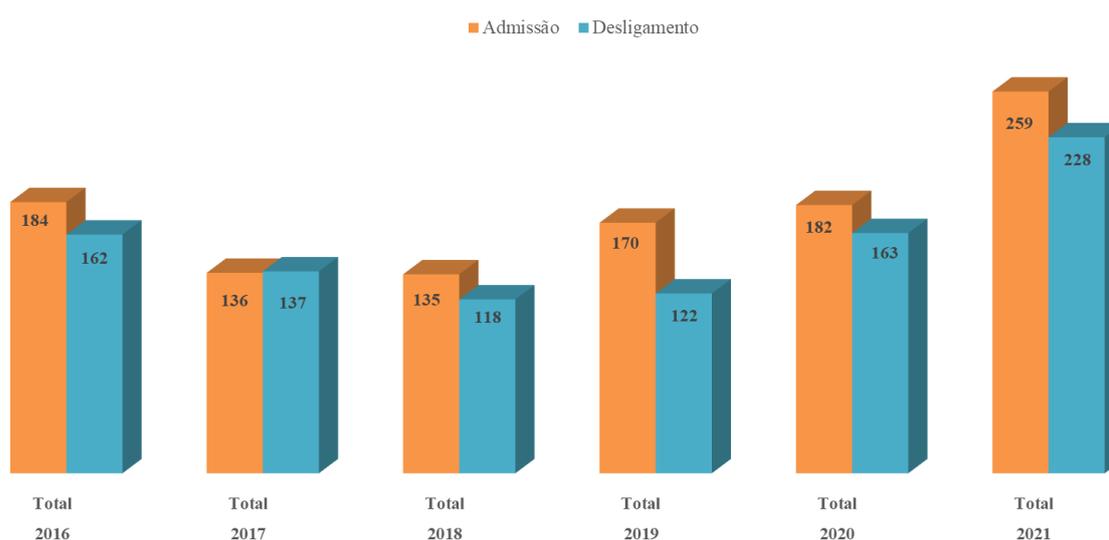


Fonte: Elaborado pela autora, a partir das informações obtidas no Mapa das Empresas (Brasil, 2021b).

⁸⁰ Hotéis e similares; outros tipos de alojamento não especificados anteriormente; restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas; locação de automóveis sem condutor; agências de viagens; operadores turísticos; serviços de reserva e outros serviços de turismo não especificados anteriormente; atividades de organização de eventos, exceto culturais e esportivos.

Ao analisar o número de admissões e de desligamentos nas atividades características do turismo é notório observar que desde 2016 houve um crescimento no número de admissões, mesmo no período da Pandemia da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021 (Gráfico 8). de acordo com as informações obtidas pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) disponível no *sítio* do Governo Federal, as principais movimentações de emprego são nos setores de hotéis e similares e restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas.

Gráfico 8 - Admissão e desligamento no total de Atividades características do Turismo selecionadas



Fonte: Brasil (2022a).

Como destaca Araújo (2015), a cidade de Itaituba conta com diferentes atrativos turísticos, como: as manifestações religiosas da festa de Nossa Senhora de Santana realizada no mês de julho; produção de artesanato pelos indígenas da etnia Munduruku com comercialização no centro de artesanato Praia do Índio e os atrativos naturais, como as praias que se formam quando a água do rio Tapajós reduz a exemplo da praia do caçador; praia do sapo (Figura 22), praia do Paraná-Mirim, praia do papagaio e o PARNA Amazônia.

Figura 22 - Praia do Sapo - Itaituba-PA



Fonte: Figura da autora (2021).

Nota: A praia do Sapo está a cerca de 2 km do centro urbano de Itaituba. É a praia mais próxima e conta com uma infraestrutura simples de bares e restaurante típica de palafitas, dado a influência direta do rio Tapajós que se mantém cheio na metade do ano. Durante a visita de campo observou-se a precária estrutura da via de acesso e poluição ambiental, com um grande despejo de lixo próximo à praia.

Com a realização da visita de campo em 2023, notou-se o funcionamento de novas estruturas de bares, restaurantes, pousadas e hotéis no município de Itaituba, o que pode ser justificado pela funcionalidade de novas empresas nacionais e multinacionais. Durante a visita de 2022 pôde ser observado as construções de portos ao longo do rio Tapajós, assim como de empresas no centro do município. Outro fator que pode ser considerado é o aumento do turismo doméstico, num contexto pós-pandemia, despertando a busca por áreas de lazer em lugares mais

próximos. A praia Paranatinga (Figura 23), também no centro urbano de Itaituba, é um dos espaços procurado pelos moradores e visitantes, que pode ser considerada um exemplo das mudanças urbanas que têm ocorrido no município.

Figura 23 – Praia Paranatinga, Itaituba - PA



Fonte: Figura da autora (2021).

O acesso à praia é por uma via estreita e percorre algumas moradias. Até 2021, havia um simples restaurante, com pouca estrutura e porção de praia, visto que as áreas próximas eram moradias de alto padrão em construção e casas de madeira mais simples. No final de 2022, o mesmo restaurante deu lugar a um sofisticado empreendimento do mesmo segmento (Figura 24), incorporando uma tendência de valorização da gastronomia regional e valorização do ambiente natural (beira rio), o qual não havia sido observado em nenhum empreendimento em 2021.

Figura 24 - Novo empreendimento gastronômico em Itaituba - PA



Fonte: *Google Maps* (2023). Praia Paranatinga, Itaituba- PA. Acesso em: mai., 2023.

Lisboa e Carvalho (2003) citam a existência de fonte de água mineral, termal e sulfurosa com propriedades medicinais e uma variedade de ilhas, como a Ilha de São Luiz do Tapajós, localizada em frente ao PARNA Amazônia, conhecida pela existência de dunas fluviais formadas por suas cachoeiras; a Ilha Agapito; Ilha do Coco e Ilha das Cobras localizadas no Rio Jamanxim e Ilha Cauacuepa; Ilha das Onças e Ilha Canachué que estão sob influência do rio Tapajós. Outros atrativos naturais também são possíveis de serem observados durante o verão Amazônico, como na comunidade Vila Braga (Figura 25), cujos principais atrativos são os paredões rochosos, com pequenas cavernas e a formação de praia no verão amazônico.

Figura 25 – Caverna da Vila Braga – Itaituba - PA



Fonte: Visite o Pará (2022).

Balneários de águas claras, como por exemplo a “Lagoa Azul” a 40 km do centro urbano (BR-230) também são importantes atrativos naturais da cidade, localizados em terrenos particulares, que dispõe de uma infraestrutura simples de bar e restaurante.

Figura 26 - Balneário Lagoa Azul



Fonte: Figura da autora (2022).

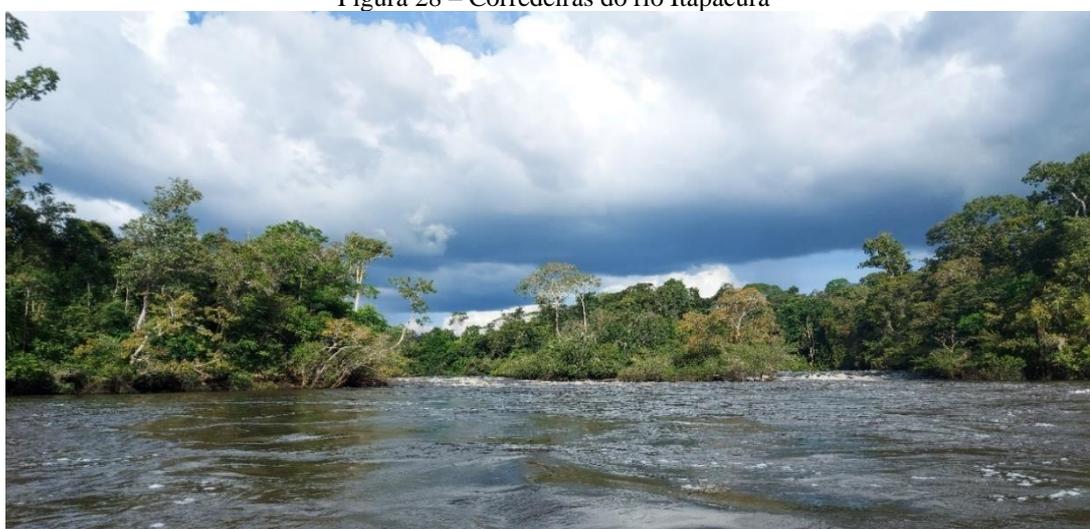
Lagos e corredeiras também estão presentes entre os atrativos naturais utilizados para lazer pelos moradores e visitantes. Um pequeno lago (Figura 27), afluente do Tapajós é utilizado para banhos e para prática de canoagem, além de passeios que percorrem o rio Tapajós, outro atrativo conhecido são as corredeiras do rio Itapacurá⁸¹ (Figura 28), cujo nome de origem indígena, “rio da pedra que tampa”, faz referência às pedras no leito do rio. Este último é afluente do Tapajós e atravessa a Floresta Nacional do Trairão. Durante a estiagem é possível observar as fortes corredeiras que estão no leito do rio, onde além do banho, é realizada a prática de pesca esportiva.

Figura 27 - Lago Bom Jardim



Fonte: Figura da autora (2022).

Figura 28 – Corredeiras do rio Itapacurá



Fonte: Figura autora (2022).

⁸¹ Em 2009, foi realizado um estudo de inventário para uma Usina Hidrelétrica de Pequeno Porte (PCH) na bacia do Itapacurá, pela empresa Construtora Brasileira e Mineradora (CBEMI). O potencial projetado para a hidrelétrica era de 38 Megawatt (MW), prevendo a sua construção nas Cachoeiras do Codó e Ébrio. Conforme Schuber (2019), o processo está em fase de licenciamento pela SEMAS, com a concessão da LP em outubro de 2018.

O único centro de artesanato de Itaituba, localiza-se em um Território Indígena (TI) Praia do Índio que conforme Schuber (2019), diferencia-se das demais TIs da região, por estar alocada num perímetro urbano de Itaituba, aproximadamente a 4 km do centro urbano. Sua formação teve início na final da década de 1960 com o Sr. Clementino Ikon Munduruku, acusado por sua antiga aldeia de feitiçaria ou como conhecido na cultura indígena “Pajés-Brabos” (Ibukaypat’ap) (Schuber, 2019; Sousa, 2008). Embora seja um ponto de referência do artesanato local, não há nenhum envolvimento dos artesãos indígenas com o turismo no município, como pôde ser reforçado em entrevista com Chefe indígena e artesão do Médio Tapajós, a seguir:

Na verdade, a gente não tem assim envolvimento com o turismo aqui na em Itaituba por causa que a gente trabalha mesmo... nós somos um grupo de artesãs indígenas a gente não gosta muito de se envolver nessa parte política partidária, por causa que **nós indígenas nós trabalha para manter a nossa tradição e manter nosso povo ainda. O artesanato é uma ferramenta de luta contra o que são contra nós né?** E aí, a gente quando se trata em turismo, a gente sabe que o interesse político é deles lá, é pessoal deles, e, pra nós, não interessa muito ((Informação Verbal. Chefe indígena e artesão do Médio Tapajós, etnia Munduruku, 48 anos. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Na aldeia existem várias peças produzidas pela comunidade indígena, como vasos feitos em cerâmicas (Figura 29). Para o entrevistado, o artesanato é uma forma de resistência da etnia Munduruku contra as explorações de terra no Alto Tapajós e a atividade turística é importante para a valorização da cultura Munduruku. Porém, observa-se que não há aproximação com a política municipal de turismo ou organizações de turismo, pois não houve nenhum interesse para a valorização da arte indígena na região. E, reforça a preocupação do fluxo de visitantes na aldeia, por isso, observa-se que as peças, em sua maioria, são vendidas fora do centro.

[...] a gente até que aceita voltado para o turismo, mas até hoje **a gente não vê aquele interesse assim “Ah vamos... porque um indígena ele é rico em termos de arte né?** tem certas aldeias que tem o seu próprio *atelier* lá dentro assim, mas, ele não tem para quem vender. E aí não vem esses programas para gente assim, porque a gente tá à disposição né? Tá a disposição pro turista vim e as portas estejam aberta pro turismo, **mas, não chegou aquela pessoa assim que diga que o turismo veio vocês vão tirar o produto de vocês vão botar à disposição tipo aqui no centro de artesanato.** Tanto é que a gente pega até uma lojinha de arte aqui em Itaituba e o pessoal de Jacareacanga e do médio que mexe só com colar, aí a nossa mesmo de cerâmica é só aqui. **E aí como a gente não tem...vamos dizer assim, confiança nas pessoas que entram na aldeia para fazer turismo aí a gente sai com produto para fora** (Informação Verbal. Chefe indígena e artesão do Médio Tapajós, etnia Munduruku, 48 anos. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Figura 29 - Centro de Artesanato Praia do Índio



Fonte: Figura da autora (2021).

Outro importante atrativo cultural existente no município de Itaituba é o Museu particular Aracy Paraguaçu (Figura 30), fundado em 2006. O museu foi criado a partir da iniciativa da professora Regina Lucirene Macedo de Oliveira, em homenagem a Aracy Paraguassú, cujo significado é Aracy, “mãe da Luz” e Paraguassu “mar grande”. O local guarda a memória do município de Itaituba, com acervos familiares de fotos, vídeos e quadros, além de uma diversidade de livros, artefatos indígenas e arqueológicos como: utensílios, vasos, cerâmicas e urnas funerárias. Grande parte do acervo foi doado por moradores locais e pesquisadores, retratando a história da cidade, antes mesmo da colonização. O museu tem 13 salas para visitação, contando com sala de música e exposições artísticas que retratam diferentes períodos históricos do município, a exemplo dos movimentos culturais, como os bailes tradicionais de carnaval, festas e festejos religiosos, e as principais notícias, além dos pontos turísticos da região.

Figura 30 - Museu Aracy Paraguassú



Fonte: Figura autora (2022).

Alguns espaços de lazer estão presentes no centro urbano de Itaituba, como a Orla Municipal (Figura 31), onde estão o Terminal Hidroviário e a Barraca de eventos culturais.

Durante os finais de semana o espaço recebe bastante movimento e dispõe de barracas de comidas, bares e espaços de brinquedos infláveis. O município também conta com um Ginásio Poliesportivo (Figura 32), onde recebe os principais eventos esportivos, como a Copa Ouro de Futsal, que conta com a participação de jogadores locais e nacionais. O espaço foi revitalizado e reinaugurado em 2022, após dois anos de paralisação em função da Pandemia da COVID-19.

Figura 31 - Orla municipal de Itaituba - PA



Fonte: Figura da autora (2023).

Figura 32- Ginásio Poliesportivo de Itaituba



Fonte: Figura da autora (2023).

O município de Itaituba tem cerca de 4.639.941,52 hectares de UCs⁸² em seu território, os quais compreendem 10 UC, sendo sete de categoria de Uso Sustentável e três de Proteção Integral (Brasil, 2020). Todas as UC estão sob responsabilidade da Unidade Especial Avançada (UNA)⁸³ do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com sede localizada no Município e compreende 53% do município de Itaituba. Desses, somente o PARNA desenvolve projetos voltados para a visitação local. O PARNA foi o primeiro parque nacional criado na Amazônia brasileira, criado em 19 de fevereiro de 1974, pelo Decreto nº 73.683, no contexto do Programa de Integração Nacional (PIN) do Governo Federal, como observado na terceira seção desse trabalho. Abrange os municípios de Itaituba-PA (74,71%), Aveiro-PA (23,78%) e Maués-AM (1,51%), totalizando uma extensão territorial de 1.066.208 hectares⁸⁴.

⁸² Criado pela lei nº 9.985, de 2000, a Unidade de Conservação integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. É, entre outros, um “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”. Divide-se em duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. A primeira, cujo objetivo é preservar a natureza, sendo permitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos, como as visitas.

⁸³ Criada em 2017, a Unidade Especial Avançada (UNA Itaituba) gerencia um complexo de 12 Unidades de Conservação, dos quais 10 estão no município de Itaituba. O objetivo da UNA é “gerir, manter a integridade ambiental, promover o desenvolvimento sustentável e executar, monitorar e avaliar ações, de modo integrado, do conjunto de unidades de conservação federais com sede em Itaituba” (Brasil, 2017, art. 1º).

⁸⁴ Conforme Brasil (2020), desde a criação, os limites do PARNA Amazônia foram alterados três vezes: a primeira realizada pelo Decreto 90.823, de 18 de janeiro de 1985; a segunda em 2006, pelo Decreto s/n de 13 de fevereiro de 2006 e por último, em 2012, pela lei nº 12.678, de 25 de junho de 2012.

O Parna da Amazônia dispõe de um Plano de Manejo⁸⁵ criado ainda em 1979, que em 2018 passou por um processo de revisão e em abril de 2021 foi publicado a portaria de aprovação no Diário Oficial⁸⁶, estabelecendo os objetivos do parque de “preservar a biodiversidade e as belezas cênicas da região em razão da abertura da Rodovia Transamazônica (BR-230)” (Brasil, 2021c, p. 15).

O Parque Nacional da Amazônia, situado às margens das corredeiras do rio Tapajós, foi o primeiro parque nacional criado na Amazônia brasileira, como área reservada. [...] Protegendo um enorme maciço florestal, onde viviam povos indígenas ancestrais, o parque oportuniza recreação e lazer, turismo ecológico, educação ambiental e pesquisa científica (Brasil, 2021c, p. 15).

Conforme o Plano de Manejo do PARNA, é permitida a visitação nas áreas zoneadas de uso moderado; de infraestrutura, de Conservação e na Zona de sobreposição territorial (Mapa 7). Em cada zoneamento é especificado o tipo de visitação, de modo que estabeleça o ordenamento territorial e o manejo dos recursos existentes. Ainda de acordo com o plano, a visitação no parque possibilita a contemplação da biodiversidade local, com rios e corredeiras do rio Tapajós, formadas por uma topografia montanhosa no rio (Figura 33), observação de aves e da vida silvestre e visitação de cavernas e grutas. Além da beleza cênica (Figura 34), o documento ressalta a existência de cerca de 30 sítios arqueológicos já catalogados pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), guardando registros da ocupação humana no rio Tapajós:

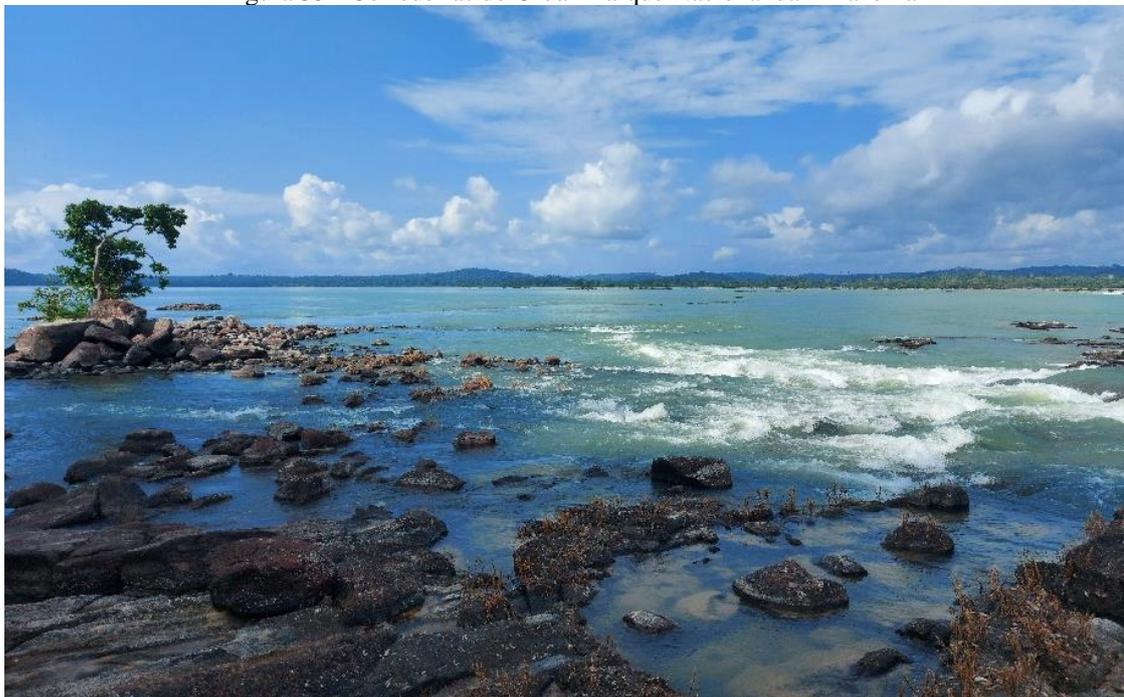
O Parque Nacional da Amazônia é uma unidade de conservação que protege sítios arqueológicos pré-colombianos. Os dados etno-históricos e vestígios arqueológicos na UC indicam o alto potencial arqueológico e a relevância da região para o conhecimento do histórico de ocupação humana pretérita no rio Tapajós. As informações etno-históricas sugerem a área como possível região de trânsito para grupos Tupinambaranas no século XVIII e território de ocupação dos Mawé no século XIX. A área abriga inúmeras cabeceiras de rios e igarapés que deságuam tanto na bacia do rio Tapajós, quanto na dos rios Madeira e Amazonas, o que favoreceu outrora a utilização da região para o deslocamento de populações indígenas na área de

⁸⁵ Plano de manejo é um documento técnico que dispõe dos objetivos da unidade de conservação, as normas de utilização e estabelece seu zoneamento, especificando o uso da área, a forma de manejo dos recursos naturais e, quando necessário, a implantação das estruturas físicas necessárias (Brasil, 2000).

⁸⁶ Portaria nº 239, DE 19 de abril de 2021, aprova o Plano de Manejo do Parque Nacional da Amazônia, nos Estados do Amazonas e Pará (Brasil, 2021d). Conforme Brasil (2021c) o processo de revisão do Plano de Manejo iniciou ainda em 2007, quando foi contratada uma empresa de consultoria para a elaboração do Plano de Uso Público do parque. O trabalho foi concluído em 2012, porém com a redução de 18.699,77 ha na área do Parna Amazônia, para licenciamento da Usina Hidrelétrica de São Luís do Tapajós, o Plano de Manejo precisou ser revisado, visto que alterou significativamente os limites de zoneamento e das áreas estratégicas. É válido reforçar que o pedido de licença do projeto da Hidrelétrica de São Luís do Tapajós foi arquivado pelo IBAMA.

interflúvio Madeira-Tapajós. O parque abriga em seu interior e entorno, cerca de 30 sítios arqueológicos cadastrados no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Parte do seu território apresenta sobreposição com a Terra Indígena Andirá-Marau, da etnia Sateré-Mawé (Brasil, 2021c, p. 10-11).

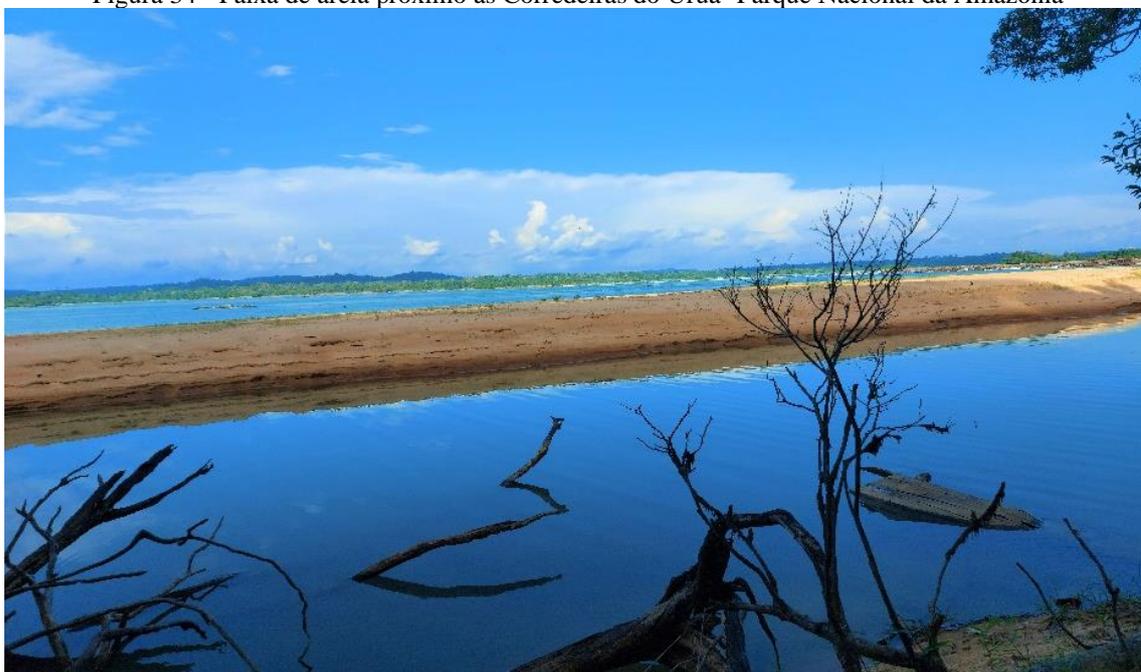
Figura 33 - Corredeiras do Uruá - Parque Nacional da Amazônia



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

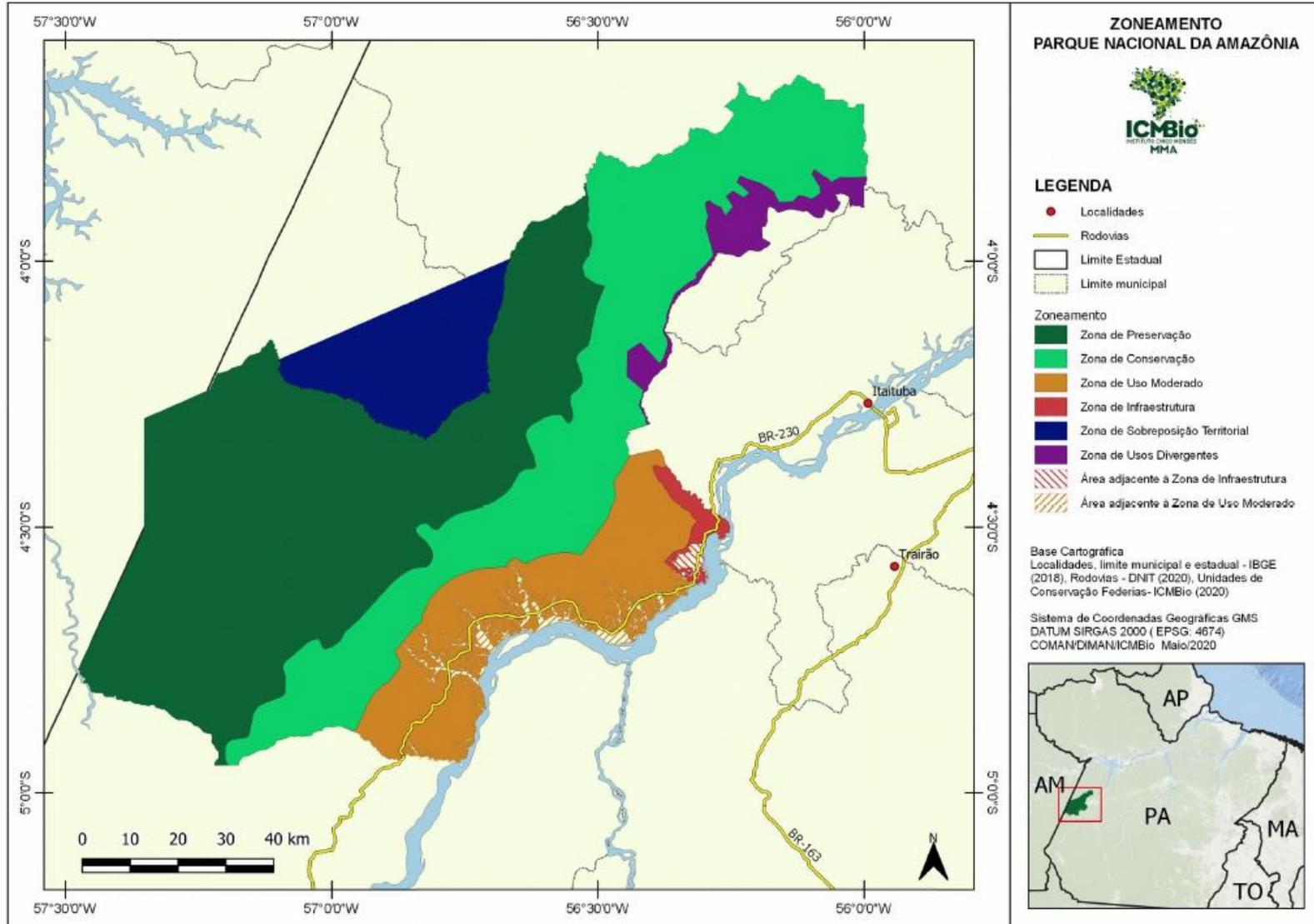
Nota: “As cavidades naturais do Parque Nacional da Amazônia, formadas por rochas carbonáticas e sedimentares (formação Itaituba – calcária e arenítica), possuem grande potencial de abrigar espécies que só existem naquele local (endêmicas) e desconhecidas da ciência. Essas características tornam o Parque ideal para a realização de pesquisas e turismo de cavernas” (Brasil, 2021c, p. 15).

Figura 34 - Faixa de areia próximo às Corredeiras do Uruá- Parque Nacional da Amazônia



Fonte: Figura da autora (2021).

Mapa 7 - Zoneamento do Parque Nacional da Amazônia



Fonte: Brasil (2021c).

Dentre as UCs federais cuja gestão está sob responsabilidade da Unidade Especial Avançada (UNA) Itaituba / ICMBio, tem-se: os Parques Nacionais da Amazônia, do Jamanxim e do Rio Novo; Florestas Nacionais do Amaná, do Crepori, do Trairão, do Jamanxim, de Altamira, de Itaituba I e de Itaituba II; a Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo e a Área de Proteção Ambiental do Tapajós (Quadro 8). Dessas, somente duas UCs não estão no município de Itaituba, sendo a FLONA do Crepori, que seus limites estão somente no município de Jacareacanga e a Rebio Cachimbo que inclui os municípios de Altamira (88,5%) e Novo Progresso (11,5%).

Este complexo de UCs está localizado em uma região da Amazônia de grande potencial econômico e diversidade biológica, étnica e cultural. Entretanto, a região sofre com as especulações geradas pelo asfaltamento da BR-163, bem como com a previsão de chegada de grandes empreendimentos, especialmente usinas hidrelétricas, que tendem a provocar grandes impactos sociais e ambientais relacionados a uma nova migração de pessoas, além de ampliar a ilegalidade relacionada a grilagem e ocupação irregular de terras públicas, ao desmatamento e exploração não sustentável dos recursos naturais, tais como pecuária, mineração e plantio de soja.

Chama a atenção as dimensões da APA do Tapajós, da FLONA Jamanxim e dos Parnas da Amazônia e do Jamanxim por serem as unidades de maior tamanho, quando comparadas as médias encontradas dentro dos tipos de uso sustentável e proteção integral. Juntas somam 4.821.188,15 hectares, ou seja 55% da área de todas as unidades do complexo UNA- Itaituba. Estas unidades buscam assegurar a conservação da socio biodiversidade no território amazônico e encontram-se na área de cinco municípios principais: Itaituba, Trairão, Jacareacanga, Altamira e Novo Progresso.

Tendo em vista a extensão e complexidade do território gerido pela UNA Itaituba/ICMBio, incluindo a diversidade de atores sociais e a interrelação dos mesmos com diversas UCs da região, o estudo de efetividade do complexo (Brasil, 2020) enfatiza a importância do desenvolvimento de ações estruturantes para a consolidação do território, incluindo o fortalecimento dos conselhos gestores dessas UCs.

Quadro 8 - Unidade de Conservação sob gestão Uma-ICMBio

(continua)

Categoria	Unidade de Conservação	Ano de criação	Descrição	Municípios	Extensão total (em ha.)	Extensão de UC em Itaituba (em ha.)
Uso sustentável	Floresta Nacional de Itaituba I	1998	Inserida no Mosaico de Unidades de Conservação que integram a área de abrangência do Distrito Florestal Sustentável (DFS) da BR-163. O acesso é fluvial sendo realizado pelo rio Tapajós e rio Jamaxim	Itaituba (44,89%) e Trairão (55,11%)	212.328,86	95.314,43
	Floresta Nacional de Itaituba II	1998	Também se insere ao DFS da BR-163, com acesso fluvial pelo Rio Tapajós e rio Jamaxim. A Flona. Teve o seu plano de manejo aprovado em 2014	Itaituba (46,14%) e Trairão (53,86%)	412.046,65	190.118,32
	Floresta Nacional de Altamira	1998	A Flona compõe o conjunto de áreas protegidas do Mosaico da Terra do Meio, está situada entre os rios Xingu (63,99%) e Tapajós (36,01%)	Itaituba (25,22 %), Trairão (4%) e Altamira (70,75%)	724.974,00	182.838,44
	Área de Proteção Ambiental do Tapajós	2006	APA Tapajós é a maior Área de Proteção Ambiental do Brasil. Faz parte do Núcleo de Gestão Integrada (NGI) de Itaituba a estrada Transgarimpeira corta a APA	Itaituba (85,9%), Jacareacanga (13,84%) e Trairão (26%)	2.040.331,05	1.752.644,37
	Floresta Nacional do Amanã	2006	Criada pelo Decreto s/n. de 13 de fevereiro de 2006, com 540.417 ha, considerando os municípios de Itaituba e Jacareacanga. Com o Decreto s/n de 11 de março de 2016 a UC foi ampliada para 682.561 hectares, inserindo um município do estado do Amazonas. Teve o seu plano de manejo aprovado em 2014	Maués-Am (20,8%); Itaituba-Pa (62,2%) e Jacareacanga-Pa (17%) no Pará	682.561,02	4.245,53
	Floresta Nacional do Trairão	2006	A Floresta Nacional do Trairão (Flona Trairão) foi criada pelo Decreto s/n. de 13 de fevereiro de 2006 e seu plano de manejo foi criado em 2011. A FLONA, possui nove assentamentos de reforma agrária no seu entorno	Itaituba-PA (8,8%), Rurópolis (22%) e Trairão (69,2%)	257.530,00	226,63
	Floresta Nacional do Jamaxim	2006	Foi criado pelo Decreto s/n. de 13 de fevereiro de 2006. Seu nome deriva do rio Jamaxim que perpassa a UC	Itaituba (70%) e Trairão (30%).	862.895,00	604.026,50

Uso integral	Floresta Nacional do Crepori	2006	Criada pelo Decreto s/n. de 13 de fevereiro de 2006, e abrange somente o município de Jacareacanga. Em 2012, teve 0,2% de sua área reduzida para a construção da Usina Hidrelétrica Jatobá, localizada no rio Tapajós	Jacareacanga (100%)	739.806,00	
	Parque Nacional da Amazônia	1974	Criado no contexto do PIN do governo federal, teve seu limite alterado três vezes (Decreto 90.823 de 1985; Decreto s/nº de 13 de fevereiro de 2006 e Lei nº 12.678 de 2012)	Itaituba-PA (74,71%), Aveiro-PA (23,8%) Maués-Am (1,5%)	1.066.208,10	796.564,07
	Parque Nacional do Jamanxim	2006	A PARNA faz parte de um mosaico de áreas protegidas e é entrecortada pela Br 163. Nessa área está prevista a construção de uma ferrovia e complexos hidrelétricos de grande porte no Rio Jamanxim	Itaituba (70,43%) e Trairão (29,57%)	851.754,00	599.890,34
	Parque Nacional do Rio Novo	2006	Localiza-se entre as bacias do rio Jamanxim e Crepori, sendo o rio novo o principal rio que percorre o interior do PARNA Rio Novo	Itaituba-PA (77%) e Novo Progresso (23%)	537.757,00	414.072,89
	Reserva Biológica Nascentes Serra do Cachimbo	2005	Foi criada pelo Decreto s/n de 20 de maio de 2005. Mesmo que a UC esteja no estado do Pará, o município mais próximo fica no estado do Mato Grosso, em Garantã do Norte (51 km)	Altamira (88,5%) e Novo Progresso (11,5%)	342.477,60	
	Área total (ha)					8.730.669,28

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2014, 2010a, 2020, 2021c).

Área total de Itaituba (km)= 62.042,472

Área total de UC de Itaituba equivale a 74% de todo o município

A construção da Usina hidrelétrica São Luiz do Tapajós, a presença do Porto Buburé⁸⁷, a atividade de mineração, o desmatamento, a grilagem e a invasão de terras são outras ameaças destacadas no Plano de Manejo do Parna Amazônia e como possibilidade destaca o ecoturismo como uma atividade capaz de alcançar os propósitos de conservação do parque. Conforme observado em campo, entre o centro de Itaituba até a base de visitação do Parque são aproximadamente 88 km, sendo possível encontrar várias áreas portuárias (Figura 35).

Figura 35 – BR-230 trajeto para o PARNA Amazônia a partir de Itaituba



Fonte: Figura da autora (2023).

⁸⁷ O porto do Buburé localiza-se no km 75 da BR-230 em Itaituba, na margem esquerda do rio Tapajós.

As principais atividades realizadas no PARNA Amazônia são as trilhas de curto, médio e longo percurso. Conforme Brasil (2020, 2021c), desde 2016, a gestão tem incentivado a visitação no Parque com a criação de um Grupo de Trabalho voltado para o turismo, com a parceria do ICMBio, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), da ADTUR e do Instituto Federal do Pará (IFPA/Campus Itaituba). Entre as ações fomentadas estão: a capacitação de condutores, a criação de um aplicativo da região do Alto Tapajós e a abertura de trilhas.

5 O *ILLUSIO* DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O significante não é apenas aquele que exprime e representa o grupo significado; ele é aquilo que declara que ele existe, que tem o poder de chamar à existência visível, mobilizando-o, o grupo que ele significa. É o único que, em determinadas condições, usando o poder que lhe confere a delegação, pode mobilizar o grupo: é a manifestação [...] a objetivação num "movimento", numa "organização", o que, por *uma fictiojuris* típica da magia social, permite a uma simples *collectio personarum plurium* existir como pessoa moral, como *agente social* (Bourdieu, 2004a, p. 192).

A participação é algo consciente dos indivíduos ou dos grupos para pertencer ou não a um campo social (Bourdieu, 2004a). E isto, não faz referência a somente um aspecto individual, mas subscreve-se às regras (descritas ou não) de cada campo. Nessa compreensão, tem-se duas vertentes conceituais da participação: a primeira, é muito conhecida por estar associada a questões políticas, isto é, a participação enquanto um direito fundamental na democratização do Estado, o que dá o direito ao cidadão de participar em instrumentos decisórios nas políticas públicas e a segunda, está ancorada ao aspecto relacional, que encoraja o indivíduo a pertencer aos grupos e as redes com os quais detêm características similares aos seus, seja em grupos de amizades ou em organizações familiares e sociais.

O avanço econômico Pós-Revolução Industrial esteve atrelado à intensificação do trabalho, da exploração da natureza, da alienação e do aumento da produtividade alcançado pela introdução de novas tecnologias, e os discursos do desenvolvimento elaborados sob essas questões foram ampliados com a ideologia nacionalista, gerando uma intrincada relação conflitiva entre a sociedade, o mercado e o Estado (Castro, 2015). Fleury (1994) analisa que o Estado não deve ser compreendido de maneira reducionista, isto é, como resultado do jogo político e econômico que incorre na sociedade capitalista. Compreender, então, as mediações existentes entre elas; as formas institucionais de representação política (clientelismo, corporativismo, o parlamentarismo e o pluralismo); bem como a organização do estado, considerando o complexo de forças políticas que atuam e interatuam com tal estrutura, são fundamentais para a análise da intervenção do Estado nas questões sociais. E, essa intervenção, via políticas sociais, propicia, ainda que de maneira contraditória ao capitalismo, a concepção da cidadania, democracia e participação como uma forma de diminuir os efeitos provocados pelo mercado.

É com esse entendimento que a presente seção busca a genealogia do conceito de participação no *illusio* (entrar no jogo) do Estado e em suas ações públicas. A participação, tal como é entendida corriqueiramente, não está desprovida de lutas e de relações sociais, mas (re)afirma-se, entre outras formas, à medida que o Estado estabelece o mínimo de condições

para que o cidadão participe do jogo. Nesse entendimento, subseções retomam as principais correntes teóricas da participação cidadã e buscando analisá-las diante da polarização de interesses, públicos e privados do Estado neoliberal.

5.1 O direito de participar: a polarização entre os interesses públicos e privados no Estado Capitalista

O entendimento da participação enquanto um direito fundamental, resgata um longo processo de lutas dos indivíduos e dos grupos para a garantia de direitos sociais e à cidadania, os quais foram sendo modificadas e/ou incorporadas às novas demandas, conforme cada contexto histórico (Gohn, 2011). Por esse motivo, é possível relacionar esse processo a outros conceitos como a cidadania, a democracia, a representação e outros que, dificilmente, são entendidos sem antes compreender a participação.

A representação e a mobilização são definidas por Bourdieu (2004a) como premissas básicas para que o indivíduo ou grupo participe da política, como se constata a seguir:

Há uma espécie de antinomia inerente ao político que se deve ao fato de os indivíduos só poderem se constituir (ou ser constituídos) enquanto grupo, vale dizer, enquanto força capaz de se fazer entender, de falar e ser ouvida, na medida em que se despossuírem em proveito de um porta-voz. Poderíamos dizer, para simplificar, que os dominantes existem sempre, ao passo que os dominados só existem quando se mobilizam ou se munem de instrumentos de representação (Bourdieu, 2004a, p. 189).

Na democracia moderna, elege-se um representante – porta-voz político – para que este represente seus eleitores e, nessa condição, sejam ouvidos e reconhecidos nas decisões políticas. Em condições isoladas, os indivíduos são incapazes de serem ouvidos ou de se fazerem ser entendidos, estando “diante da alternativa de calar ou de ser falados” (Bourdieu, 2004, p. 191-192). Ao traçar um entendimento sobre o Estado Moderno, enquanto um território juridicamente constituído por instituições que regulam os direitos associados ao pertencimento do Estado, Bourdieu (2014) revela o surgimento do cidadão que é munido de direitos e deveres no espaço jurídico. O parlamento, na definição do autor pode ser compreendido enquanto um lugar de debates controlados (de tal maneira que) é preciso ter características específicas que dá ao porta voz a legitimidade. Isto, pois, um “lugar de consenso regulado ou de dissenso em certos limites” (Bourdieu, 2014, p. 462), para garantir o funcionamento de regimes democráticos, por exemplo.

Essas duas instituições Estado Moderno e Parlamento fundamentam, de certa forma a cidadania que:

para se ter o cidadão no sentido moderno da palavra, há que se ter essas duas coisas, que nada têm de óbvias. O cidadão é aquele que tem direito ao jogo político, tal como foi definido anteriormente, e que tem em certo sentido o dever de participar do jogo político — a obrigação de votar sendo apenas, por exemplo, uma conclusão consequente da definição do cidadão (Bourdieu, 2014, p. 464).

Um dos aspectos importantes destacados pelo autor é saber como fazer com que o cidadão entre no jogo, de modo que “se deixe encantar pelo jogo, deixe-se encantar pela ilusão política” (Bourdieu, 2014, p. 464). Mas, para que isso de fato aconteça, o Estado e suas instituições estabelecem o mínimo de chances para que o cidadão tenha o direito de participar no *illusio*, logo:

É uma lei fundamental da teoria dos campos: se você não tem um mínimo de chances no jogo, não joga. É preciso um mínimo de chances no jogo para ter vontade de jogar. Se você joga bola de gude com seu filho, tem de deixá-lo ganhar de vez em quando, do contrário ele lhe dirá: “Não joga mais com você, você ganha sempre...”. Pode-se dizer que em certo sentido todo o século XIX é uma espécie de trabalho em torno dessa fronteira: como dar o suficiente para que eles nos deixem em paz? O suficiente para que participem, mas não demais, para que nos deixem em paz? (Bourdieu, 2014, p. 464).

É uma medida cautelosa que, ao mesmo tempo, dá chances para que uma ampla participação política aconteça, mas de modo controlado, para garantir a manutenção/controlado do poder do Estado e das instituições por aqueles que detêm o poder político e econômico. E, é nessa ambiguidade que se insere o *Welfare State* (Estado de bem-estar social) que, ao mesmo tempo, constitui-se de instituições de controle e de instituições de serviço, exemplo do Parlamento, que é o lugar que institucionaliza a política legítima, ao “[...] formular e regular os conflitos entre os grupos [e], entre os interesses” (Bourdieu, 2014, p. 199). Contrariando o postulado de Weber (1967) sobre a “domesticação do dominados”, Bourdieu reforça que, para a garantia do controle, o Estado não funcionaria se fosse apenas domesticação, pois, ao mesmo tempo, é a assistência/filantropia. É o que institui a própria noção de nação, pois: “construir a nação a partir do Estado é favorecer a ‘integração’ dos dominados [...]. É um movimento para o centro, é uma participação no *illusio*” (Bourdieu, 2014, p. 466).

Para Schumpeter (1961, p. 351), “o método democrático cria políticos profissionais, a quem transforma em administradores e estadistas amadores”. A palavra delegação e

representação faz referência ao povo enquanto um conjunto de cidadãos de diferentes classes. Não sendo possível a participação de todos, a vontade do povo é delegada a um parlamento, que representa seus interesses. Assim, a delegação e a representação estabelecidas em sociedades democráticas refletem ações muito maiores que postulados ideológicos ou fragmentos técnicos-jurídicos. Sobretudo quando eles fazem referência a uma sociologia ou filosofia social do corpo político, que fez muito sentido no fim do século XVIII, como produto do capitalismo, fornecendo um dos subsídios para a teoria sobre o Estado, destacando os objetivos para os quais o Estado existe.

Weber (1967), por outro lado, acena que a essência política é concebida como “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), posto que é um resultado das relações provenientes da vontade humana, dispostas a utilizar a força física e a violência, para o funcionamento das instituições. O Estado está marcado nos interesses da distribuição, manutenção ou transferência de poder sobre um referencial territorial, que tem produzido, historicamente, estratégias de defesa, em contextos diferenciados, seja por grupos sociais que desenvolvem práticas barulhentas e organizadas politicamente ou mesmo por meio de estratégias silenciosas e movimentos cotidianos cadenciados de luta (Scott, 2011).

Ao examinar as mudanças ocorridas no período Pós-Revolução Industrial⁸⁸, Polanyi (2000) demonstra a avalanche da desarticulação social sofrida na nova sociedade capitalista. O autor, traz à cena o corporativismo da economia de mercado, marcado pela intensa interferência econômica nas decisões do Estado e na vida da sociedade. Sob esse entendimento, questiona o (in)sucesso da integração do indivíduo-natureza, bem como a naturalização da não-crítica da filosofia liberal. Polanyi (2000) refuta a corrente do liberalismo econômico, visto que limitava os acontecimentos sociais à somente preceitos econômicos. Além do mais,

A crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica. Este papel consiste, muitas vezes, em acelerar o ritmo da mudança, apressando-o ou diminuindo-o, conforme o caso. Se acreditarmos que tal ritmo é inalterável ou, o que é pior, se acreditarmos ser um sacrilégio interferir com ele, então não existe mesmo um campo para qualquer intervenção (Polanyi, 2000, p. 55).

Uma das importantes contribuições na época foi o reconhecimento de que a economia se reveste não somente dos interesses individuais de acumulação do capital, mas também das relações sociais que dela decorrem. Conforme Polanyi (2000, p. 65), isso acontece, pela

⁸⁸ O período faz referência à segunda metade do século XIX até meados do século XX.

necessidade de o indivíduo querer “salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social”. A manutenção dos laços sociais, nesse caso é primordial, não somente para o indivíduo, mas para a garantia da produção e distribuição econômica. O sistema econômico é na verdade originário da organização social estando submetido, ao princípio da reciprocidade e de redistribuição e, como consequência da organização da sociedade, ele molda a sociedade para que haja o funcionamento das leis de mercado: o que subsidiou a transformação de mercados isolados e reguláveis em uma economia de mercado autorreguláveis, no século XIX.

No Brasil, a centralidade nos assuntos sobre a participação e a cidadania social tomou grande dimensão com a promulgação da Carta constituinte de 1988, logo após um período de intensas lutas sociais e ambientais, que foram amordaçadas no período da Ditadura Civil-Militar (1964 -1985). Por outro lado, a concepção da cidadania, enquanto um conjunto de direitos inerentes, surge a partir do desenvolvimento de um Estado capitalista, manifestando-se numa contradição entre a “produção da socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social (Fleury, 1994, p. 11). A contradição reside na polarização entre os interesses públicos e privados que são próprios do Estado capitalista. Percebe-se isso quando a autora destaca que:

O processo de construção da cidadania está associado ao conjunto de transformações que ocorre em situações de transição para economias industriais, sociedades urbanas e construção do Estado moderno. Trata-se, no entanto, de um processo singular, no qual cada sociedade deve forjar uma esfera pública caracterizada pela igualação dos indivíduos em uma comunidade política, estabelecendo laços sociais de solidariedade e vínculos jurídicos inerentes a este estatuto de cidadania, garantidos pelo poder do Estado. Portanto, a cidadania será sempre uma construção social, e representa uma mediação entre os indivíduos, considerados em sua dimensão pública e o Estado. Em cada sociedade, sujeitos políticos se constituem e se enfrentam, elaboram estratégias e fazem escolhas e assim constroem diferentes formatos para a cidadania (Fleury, 1994, p. 15).

A participação, enquanto um elemento da cidadania e da democracia, passou a se tornar presente no sistema político do Brasil, estando instrumentalizada nas políticas públicas dos estados e dos municípios, inclusive no tema do turismo. Como destaca Fleury (1994), cada sociedade elabora suas próprias estratégias e estabelece suas escolhas compondo formatos diferentes da cidadania, tendo-se em vista que é fruto da construção social.

Pateman (1992), destaca que a década de 1960 foi o grande auge das discussões em torno da participação, circunscrevendo-se parte do vocabulário político popular em diferentes países da democracia moderna, como: França, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Isso em

decorrência, na maioria dos casos, da mobilização estudantil para alcançar novas áreas de participação nas universidades, como também das mobilizações de diferentes grupos sociais que buscavam implementar, na prática, os direitos já assegurados.

O surgimento da sociologia política, os eventos históricos e o surgimento de Estados totalitários, possibilitaram que os anseios da democracia fossem colocados em prática, ainda que para muitos teóricos políticos, houvesse dúvidas sobre os seus princípios, justificando a dimensão da sociedade industrial complexa que se originava naquele momento. Isso posto, faz-nos recorrer novamente aos aspectos que caracterizaram a sociedade moderna, pois marcam importantes debates da ciência política para entender o lugar da participação nessa sociedade do século XX, sobretudo com o surgimento de regimes totalitários no período pós-guerra que, colocou em xeque a possibilidade de exercê-la nos países ocidentais (Pateman, 1992).

Os estudos sobre a democracia na sociedade moderna, na sua origem, tentaram entendê-la articuladamente aos vieses do capitalismo. Schumpeter (1961) traçou um terreno analítico importante sobre a democracia na ciência política, discorrendo acerca dos aspectos que marcaram a inserção das discussões na Alemanha e na Áustria, bem como a tentativa de instaurar, nesses países, um governo socialista.

Considerando que os interesses são característicos da própria sociedade moderna, se não da humanidade, o autor conceitua a democracia como um “método político” constituído por arranjos institucionais que possibilitam a tomada de decisão política. Por esse sentido, Schumpeter (1961) reforça que a democracia se estabelece na relação com as decisões tomadas em determinado contexto histórico, marcado sobretudo por uma vontade popular – ainda que seja de maneira contraditória. Portanto, se tratando como um método, a democracia não se esgota em si mesma: o que reforça a necessidade de compreendê-la de forma complexa. Ademais,

A democracia, como qualquer outro método, não produz sempre os mesmos resultados nem favorece os mesmos interesses ou ideais. A lealdade racional à democracia, por isso mesmo, pressupõe não apenas um esquema de valores hiper racionais (sic), mas também certas condições da sociedade na qual a democracia pode operar de maneira que nos agrada. As afirmações sobre o funcionamento da democracia não têm sentido sem relação a determinados períodos, lugares e situações, e o mesmo ocorre naturalmente com os argumentos antidemocráticos (Schumpeter, 1961, p. 297).

Por esse entendimento, esclarece-se o equívoco de afirmar que a democracia depende da presença de partidos específicos para a sua real garantia. Observa, além do mais, que se os

partidos socialistas tivessem grande apreço por questões democráticas, haveria formas do socialismo que, para a manutenção do poder, estabeleceriam práticas não democráticas.

De modo geral, o entendimento de Schumpeter (1961) é que numa sociedade democrática o postulado é não fazer generalizações dos assuntos de interesses públicos. Menciona-se como exemplo os processos eleitorais: o voto é uma dessas delimitações, ainda que saibamos que a não discriminação parece estar longe de ser uma realidade na sociedade atual. Por conta disso, ele afirma:

Numerosas afirmações que fazemos usualmente a propósito da democracia se aplicariam a todos os governos que contam com a lealdade da grande maioria do povo ou, melhor ainda, da grande maioria de todas as classes do povo. Isso se aplica particularmente às virtudes usualmente vinculadas ao método democrático: a dignidade humana, a satisfação de ver que, de maneira geral, os assuntos políticos se desenrolam de acordo com as expectativas da pessoa, a coordenação da política com a opinião pública, a confiança e a cooperação do cidadão com o governo, a dependência deste último do respeito e do apoio do homem das ruas — tudo isso e muito mais, que tantos de nós consideram a própria essência da democracia, é satisfatoriamente abrangido pela ideia do governo aprovada pelo povo (Schumpeter, 1961, p. 296).

Nessa teoria, o autor recorre somente ao sufrágio eleitoral como um meio para obter a participação dos cidadãos, o entendimento parte do pressuposto de um número suficiente de cidadãos participantes para manter a máquina pública. Em vista disso, Pateman (1992) destaca que a teoria de Schumpeter (1961) sobre a democracia não concede a participação em um espaço privilegiado: embora seja imprescindível para assegurar o funcionamento da máquina eleitoral e dos arranjos institucionais.

O argumento da teoria democrática formulada por Schumpeter (1961) é que o processo democrático é um método capaz de produzir a legislação e os aspectos administrativos, enquanto um subproduto das lutas políticas. No entanto, Habermas (1997) observa que essa redução do processo democrático a escolhas de condutores, não consegue elucidar, por exemplo, de que forma uma política conduzida pela elite conseguirá satisfazer os interesses de uma não elite.

Além disso, a soberania popular, compreendida aqui como vontade popular, não deve ser fadada a somente o direito de voto. Sobre esse entendimento, Butler (2018) esclarece que, mesmo sendo essencial o “ato de voto”, para o conceito de soberania, as eleições não transferem completamente a soberania popular aos seus representantes. Se assim fosse, não haveria possibilidade para essa mesma população se opor a processos ilegítimos realizados por seus representantes eleitos, porque:

Em certo sentido, o poder da população permanece separado do poder daqueles que foram eleitos, mesmo depois que a população os elegeu, porque é apenas nessa condição de separação que eles podem continuar a contestar as condições e os resultados das eleições, bem como as ações dos oficiais eleitos (Butler, 2018, p. 109).

Nesse entendimento, se a soberania do povo for depositada, ou melhor, transferida em um único ato, seriam perdidas as ações de resistência bem como a possibilidade do que Butler (2018) chama de “revolução”.

Com a necessidade, cada vez maior, de entender como poderia estabelecer a participação do cidadão no campo político, concebida num sistema capitalista, “a corrente participacionista”, como destaca Miguel (2014), surge na tentativa de revisar a concepção da democracia, destacando a participação cidadã. No entanto, como evidencia Pateman (1992), a maioria dos teóricos modernos relutam olhar para a realidade da sociedade moderna com o espírito científico. Outrossim,

A teoria não está mais centrada na participação “do povo”, na participação do homem comum [...] do ponto de vista político, no indivíduo comum. Na teoria da democracia contemporânea, o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação (sic) do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política [...] (Pateman, 1992, p.139).

Assim, conforme Pateman (1992) e Miguel (2014), essa corrente teórica perdeu espaço, pois seus argumentos justificavam a existência dos fatores institucionais para explicar a disposição dos indivíduos no envolvimento com questões políticas, ignorando, portanto, a desigualdade existente na sociedade. Miguel (2014) discorre que, a partir de 1980, a corrente da “democracia deliberativa” propôs romper com o método da democracia. Destaca-se, nesses termos, que as preferências individuais são realizadas por meio das interações estabelecidas na esfera pública. Essa corrente retoma com os aspectos da igualdade, que foi relegada pela teoria democrática contemporânea e resgata a autonomia, tornando-a fundamental para entender os projetos democráticos.

Um dos teóricos importantes dessa corrente é Habermas (1997) destaca a análise dos processos políticos, considerando as negociações que ocorrem como condição para entender a legitimação do direito. O autor avança com as teorias iniciadas por Elster (1986 *apud* Habermas, 1997), sobre a autonomia dos cidadãos por meio da institucionalização, levando a concluir que a formação política racional da vontade não está somente diante das decisões de atores isolados, mas também em nível social, estabelecido a partir da institucionalização da formação de opinião e de deliberação

Nesse pressuposto, a dimensão da validade do direito e a gênese democrática do direito constituem-se no próprio Estado de direito – o sistema político –, não sendo possível descrever o Estado sem antes considerar essas proposições. Para isso, o autor recorre à teoria normativa e às teorias sociais para a compreensão da democracia, considerando a política deliberativa o âmago dos processos democráticos.

Segundo Habermas (1997), a política deliberativa não é explicada a partir de um único entendimento, do mesmo modo, a cidadania ou a capacidade de agir coletivamente não conseguem compreender o todo que envolve a política deliberativa. Outras questões também são importantes para examinar a cidadania, como o modo informal da opinião pública e a institucionalização dos processos comunicacionais criados nas redes da esfera pública. Em vista disso,

Essas comunicações destituídas de sujeitos – que acontecem dentro e fora do complexo parlamentar e de suas corporações – formam arenas nas quais pode acontecer uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de materiais relevantes para toda a sociedade e necessitadas de regulamentação (Habermas, 1997, p. 23).

A comunicação estabelecida entre a formação da opinião pública, as decisões políticas institucionalizadas e a deliberação legislativa é o que garante a transformação e a influência do poder nas decisões políticas. A estrutura comunicativa da esfera pública, conforme o autor, cria uma “rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes” (Habermas, 1997, p. 23). A opinião pública, estabelecida no poder comunicativo, ainda que não consiga dominar o poder administrativo, pode conduzi-la. A premissa básica para esse entendimento é que a sociedade, descentrada, está ao lado da esfera pública política, compreendida por sua vez, como uma arena que identifica e sinaliza os problemas da sociedade. E sem dúvida,

[...] esse poder resulta das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado como da economia (Habermas, 1997, p. 24).

O sistema político é interpretado como um sistema de ação que se comunica com todos os domínios e estruturas da sociedade, através do *médium do direito*. Por estar ao lado de outros sistemas, as comunicações políticas dependem, necessariamente, da forma como a sociedade se estabelece, isto é, da socialização política, da formação de opinião e da cultura política às

quais estão submetidas as constantes transformações. Nesse sentido, a política deliberativa legitima-se na estrutura discursiva criada pela formação democrática informal da opinião e da vontade – e ganha contornos para sua função social graças a racionalidade esperada por seus resultados. Sobre isso, Habermas (1997) enfatiza que:

A formação democrática da opinião pública e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder. De sua parte, a esfera pública precisa contar com uma base social da qual os direitos iguais dos cidadãos conseguiram eficácia social (Habermas, 1997, p. 33).

As esferas públicas sociais são criadas de forma temporariamente específica, para a organização e para negociações instauradas em processos parlamentares, como as competências e as responsabilidades políticas. É a partir delas que são organizadas e mobilizadas, no interior de associações, os fluxos comunicacionais – originando um sistema informal da esfera pública. A racionalidade comunicativa é, portanto, a chave conceitual para o entendimento democrático proposta por Habermas (1997):

Os fluxos comunicacionais da esfera pública política estão especialmente expostos à pressão seletiva da inércia social; todavia a influência gerada por este caminho só pode transformar-se em poder político quando passar através das comportas do processo democrático e do sistema político em geral, instaurado na forma de Estado de direito (Habermas, 1997, p. 56).

Com efeito, o Estado de direito, não está isento das pressões que marcam a complexidade social. Sabendo-se dessas limitações, o autor coloca em questão o ponto de equilíbrio para a cristalização do poder legítimo dos processos democráticos e concebe à esfera pública a importância de ser uma rede de tomada de posições e de opiniões, na qual o fluxo comunicacional é filtrado até que se condensem em opiniões públicas de temas específicos. Nessa congruência é que se estabelece o modelo de democracia proposto por Habermas (1997), fundamentado na base conceitual da sociedade civil e da esfera pública.

Um pouco antes de Habermas, Bobbio (1986) ressaltou que a democracia não pode ser entendida sem antes incluir o núcleo mais interno do poder, o qual não está desvinculado do direito. Destaca as limitações, desafios e transformações impostas pela sociedade moderna,

elencando as "promessas não cumpridas"⁸⁹ pelas teorias democráticas. E, define a democracia como “um conjunto de regras [e] de processos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 1986, p. 12). Para tanto, requer o reconhecimento de instituições, como os partidos políticos, que funcionam como elos entre os indivíduos e os governos.

Segundo o autor, as regras estabelecidas para sustentar a democracia, estabelecem um conjunto de normas (primárias ou fundamentais), que definem quem está apto a tomar decisões coletivas, bem como, de que forma ela deve ocorrer. Assim, o estado democrático caracteriza-se por conceder o “poder” a um determinado grupo, que considera as decisões aprovadas pela maioria. No entanto, como destaca Bobbio (1986), os que definem ou concedem o poder devem estar diante de alternativas reais, isto é, que sejam garantidores do direito da liberdade, de opinião ou de reunião etc. Disto decorre a compreensão de que:

Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo (Bobbio, 1986, p. 19).

O autor refuta o modelo do estado democrático idealizado pela soberania do povo ou da nação. Reconhece, todavia, a abrangência dos sujeitos, que se agrupam nas mais diversas naturezas, como associações, sindicatos, partidos etc. e traz à tona as diferentes representações e interesses que incidem no sistema político. Disso decorre a triangulação do Estado que foi propícia para o surgimento de um novo sistema social – o neocorporativismo, quando o Governo representa e intervém nos interesses nacionais. Nesse entendimento, o Estado Democrático não está isento das elites ou oligarquias, mas é reconhecida a persistência delas, que concorrem entre si para a conquista do voto popular. Diante disso:

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. A este ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de poucos e de muitos, mas aquela entre poder ascendente e poder descendente (Bobbio, 1986, p. 26).

⁸⁹ Bobbio (1986) destacou as promessas não cumpridas na abertura do seminário internacional *Il futuro è già cominciato [o futuro já começou]* realizada em Locarno, em 1984, no qual levantou as transformações ocorridas na democracia sob a ideia de promessas não cumpridas ou um paralelo entre a democracia real e a democracia ideal.

Nessas argumentações, o autor compreende que a representatividade da democracia não está revelada na quantidade daqueles que detêm o direito de votar, isto é, dos que tem o direito de participar das decisões, mas desenvolve-se nos espaços nos quais podem exercer esse direito: como nos espaços não políticos, em que a existência da liberdade, no âmbito específico, pode ser exercida no direito do cidadão numa abordagem política. Consoante, o autor reafirma a relação entre o Estado Liberal e o Estado Democrático.

Diante da apresentação das “promessas não cumpridas” está o reconhecimento da existência de um poder invisível. Para o Bobbio (1986), não se trata de um poder, necessariamente, figurado nas máfias ou nos serviços secretos, mas um poder que se escamoteia nas próprias decisões políticas de um Estado democrático. São as entrelinhas disponíveis que possibilitam que o governo aja de forma injusta ou ilegal. Disto surge a necessidade da transparência pública, permitindo que o cidadão tome conhecimento e possa controlar os atos de quem tem o poder, caso não seja assim, como afirma autor, estaremos diante de uma tendência contrária à democracia, na qual os detentores do poder têm o máximo controle dos súditos.

O autor estabelece a sua análise nas trocas que ocorrem entre os governantes e os governados e, neste entendimento, o mercado político se apresenta necessariamente nos acordos bilaterais dos eleitores, sendo possível considerar que o Estado é alicerçado sobre os preceitos do contrato social, isto é, “sobre um acordo de todos os que estão destinados a ser nele sujeitos” (Bobbio, 1986, p. 144). Por consequência das constatações da debilidade do Estado (frente ao avanço do mercado econômico, da crescente mobilização social para o cumprimento de acordos estabelecidos com os governantes e da ingovernabilidade das sociedades complexas), o autor sugere o “neocontratualismo”. No qual propõe um novo pacto social global, considerando a complexidade inerente à sociedade moderna.

As promessas não cumpridas, destacadas por Bobbio (1986), revelaram, naquele momento, a complexidade que envolve a democracia como também os “obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das “transformações” da sociedade civil” (Bobbio, 1986, p. 32). O primeiro obstáculo evidenciado pelo autor está na crescente necessidade de soluções técnicas para resolver os problemas provocados pelo mercado. A antítese da tecnocracia e da democracia provoca dois tipos de cidadãos, enquanto na tecnocracia a capacidade democrática é filtrada para os detentores de conhecimento específico, portanto, a democracia sustenta-se na hipótese de que todos os cidadãos estão aptos a decidir sobre os interesses de uma coletividade.

Já o segundo obstáculo decorre, sobretudo, da capacidade burocrática gerada pela sociedade moderna que reduz os limites do poder democrático, no qual construiu um aparato do poder diametricamente oposto do poder democrático; em outras palavras, enquanto na sociedade democrática o poder vai da base ao vértice, no poder burocrático, a ordem ocorre ao contrário: do vértice para a base. Este entendimento é explícito quando se analisa as transformações do estado em decorrência da ampliação do voto aos analfabetos e não proprietários, que cada vez mais passaram a fazer suas próprias exigências, trazendo à tona o Estado social, uma resposta às demandas da base.

O terceiro obstáculo está na chamada “ingovernabilidade” da democracia, visto que o Estado Liberal, na premissa básica da liberdade, possibilitou ao cidadão levar as suas demandas aos governantes. No entanto a capacidade de resposta do sistema político não acompanhou o acelerado mecanismo democrático, o que gera o descontentamento no sistema.

A relação democracia, participação, Estado e capital tornaram-se recorrente na sociedade contemporânea. O processo de mudanças resultou na necessidade de entender e ao mesmo tempo de ampliar a participação da sociedade nas decisões do Estado Neoliberal, sobretudo para aqueles que resistem, estando à margem do sistema econômico.

5.2 A participação sob ataque: a crise da democracia

O Neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo e a sociedade, se impondo como uma força normativa que se estende a todas as relações sociais (Dardot; Laval, 2020). Segundo Dardot e Laval (2020), o domínio do Estado em nome do interesse coletivo não foi pretensa perversão ideológica, mas garantiu condições para a manutenção do próprio mercado. Polany (2000), observa que ao mesmo tempo que o Estado cria mecanismos para controlar as forças do mercado na sociedade, como a normatização de leis trabalhista, direito a greve e entre outro, também agiu em favor do acelerado movimento do mercado. E, nesse contramovimento, para que a sociedade se organizasse de acordo com a lógica do mercado, foi importante instaurar a natureza e a força do trabalho também numa lógica mercantil, seja em um plano legislativo (direito de propriedade e contratos trabalhistas) ou em um plano administrativo, onde o Estado pudesse intervir e interferir nas relações sociais.

O Neoliberalismo não é contrário ao intervencionismo – o debate sobre o *laissez-faire* – como frequentemente é compreendido, pois existem diferentes tipos de intervenção do estado,

entre os quais aquele que, mediante a certas políticas públicas protege ou apoia a defesa do mercado (Dardot; Laval, 2020). E, isso é importante para compreender que o Neoliberalismo:

Não é simplesmente uma nova reação à “grande transformação”, uma “redução do Estado” que precederia um “retorno do Estado”. Ele se define melhor como certo tipo de intervencionismo destinado a moldar politicamente relações econômicas e sociais regidas pela concorrência (Dardot; Laval, 2020, p. 67).

A novidade do Neoliberalismo estaria na possibilidade construir uma lógica do mercado capaz de estabelecer uma agenda política e, seus apoiadores viram na democracia e, particularmente, na soberania popular, uma oportunidade para redirecioná-la, compreendendo que um Estado forte é responsabilidade da grande elite - os garantidores da renda e emprego, e, o povo, o assegurador da nomeação.

Dardot e Laval (2020) consideram central a relação entre as instituições e a ação individual para entender as origens do neoliberalismo e, destacam, que a forte presença da concorrência e das empresas são centrais para compreender a relação. Não seria somente uma concorrência pura e perfeita, provocada por uma política neoliberal, mas os autores destacam a orientação simbólica, quase que imperceptível, que motiva as ações individuais e que molda os sujeitos, nas ações de entrada e de permanecimento no processo da concorrência. E, isso ganhou uma forte expressão no *management*, cujo princípio compreende que:

[...] o mercado não é mais o “ambiente” natural no qual as mercadorias circulam livremente. Não é um “meio” dado de uma vez por todas, regido por leis naturais, governado por um princípio misterioso do equilíbrio. É um processo menos autorregulador (isto é, que conduz ao equilíbrio perfeito) do que autocriador, capaz de auto gerar no tempo. E, se não necessita de poderes reguladores externos, é porque tem a sua própria dinâmica (Dardot; Laval, 2020, p. 136).

A dinâmica do mercado reside, assim, no mecanismo social que mobiliza o indivíduo a empreender como uma engrenagem perfeita, que faz com que o sistema econômico do mercado funcione. O indivíduo é “um ser dotador de espírito comercial a procura de qualquer oportunidade de lucro que se apresente, que consegue aproveitar, graças às informações que ele tem e, os outros não” (Dardot; Laval, 2020, p. 145). São motivação psicológicas que originam o mercado e, a partir de processos de autoafirmação, autoeducação e autodisciplina do sujeito que mantem esse sistema em funcionamento. Assim,

Apenas pelo jogo do mercado nós nos educamos a nos governar como empreendedores. Isso significa também que, se o mercado é visto como um livre espaço para os empreendedores, todas as relações humanas podem ser afetadas por essa dimensão empresarial, construtiva do mundo (Dardot; Laval, 2020, p. 146).

O indivíduo diante de um sistema de escolha e de concorrência é autoconstrutivo, pois governa a si próprio no mercado. E o direcionamento nada mais é que, a descoberta do indivíduo como o mercado de si mesmo, estando, por esse motivo, em constante transformação, adaptação e descobertas, “[...] numa luta incessante para tornar-se líder e assim permanecer” (Dardot; Laval, 2020, p. 147). A valorização do empreendedor surge ainda no século XVIII, como o “homem de projetos”, aquele que põe os conhecimentos em prática e tem um importante papel na empresa, acompanhado pelas dinâmicas da Revolução Industrial.

Em Schumpeter (1961), a compressão ganha espaço na inovação, destacando a centralidade do indivíduo para a evolução econômica e de suas sucessivas rupturas. E, com as novas regras impostas pela crise do petróleo, entre os anos de 1970 e 1980, têm-se, além da inovação, a transformação econômica, o projeto político, tecnológico e produtivo como os motivadores do espírito de gestão. A concepção do indivíduo empreendedor, como observam Dardot e Laval (2020), é resultado de várias linhas de pensamentos, até que a nova dinâmica mundial marcada pelo papel das grandes organizações e empresas mundiais pudessem requalificar e estimular a lógica do homem econômico, tal como é conhecida hoje.

A estratégia neoliberal, foi sendo construída ao longo do confronto entre diferentes forças, até que, no encontro de um conjunto de discursos, práticas e dispositivos pudesse resultar na formulação de novas condições políticas, novas regras do sistema econômico e na alteração das relações sociais, como uma engrenagem natural da nova racionalidade do mercado.

Para encontrar respostas para a *Crisis of Democracy* do século XX, uma comissão organizada pelas grandes organizações internacionais, como FMI e Banco Mundial, convidou especialistas para formular um relatório em 1975. Conforme Dardot e Laval (2020), entre os especialistas convidados, os teóricos neoliberais, relataram que a participação impossibilitava o bom funcionamento dos governos, isto porque, o “excesso de democracia” originado em 1960, após uma série de reivindicações sociais das classes mais pobres e marginalizadas, prejudicava a vida política e social. Apelaram, então, para a importância em manter um certo limite, de maneira que a democracia política funcionasse.

Diversos fatores foram dando contornos à democracia e a nova norma neoliberal, tais quais: a queda da lucratividade e desaceleração da produtividade das empresas fordistas no fim dos anos de 1960; a reação de forças sociais e as crises do petróleo deflagradas em dois períodos, em 1973 e 1979 que, progressivamente, impuseram ao Estado uma nova orientação em dispositivos e mecanismos para equilibrar o mercado; e, série de privatizações de empresas públicas e movimentos em prol da desregulamentação da economia nos anos de 1980.

Bourdieu (2014) reforça que o mercado, teve grande contribuição do Estado, com um papel fundamental para a difusão do capital. Incitou a regulação da concorrência, diferentemente do que realizava nos anos anteriores, quando utilizava mecanismos que visavam proteger da concorrência e criou uma corrida a nível global da exportação e da captação da poupança. E, sob esse novo preceito, o Estado procurou:

[...] atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros pelas condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital. Assim contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que os submete a novas restrições que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada. Ao mesmo tempo atores e objetos da concorrência mundial, construtores e colaboradores do capitalismo financeiro, os Estados são cada vez mais submetidos à lei férrea de uma dinâmica da globalização que lhes escapa largamente (Dardot; Laval, 2020, p. 199).

Essa mudança do mercado fordista para o mercado financeiro, contou com o aumento dos investidores na estrutura das empresas, o que resultou na transformação significativa delas, sobretudo com o aumento das privatizações, que “acabaram por conferir um poder considerável a bancos e seguradoras” (Dardot; Laval, 2020, p. 203).

O mercado financeiro foi constituído em agente disciplinante para todos os atores da empresa, desde o dirigente até o assalariado de base: todos devem submeter-se ao princípio do *accountability*, isto é, a necessidade de “prestar contas” e ser avaliado em função dos resultados obtidos (Dardot; Laval, 2020, p. 201).

Conforme os autores, não foi somente o comportamento empresarial que o capital modificou, mas, principalmente a estrutura social. O primeiro efeito foi a concentração de renda e de patrimônio dos detentores do capital, bem como, a aceleração da força produtiva em um mercado globalizado. Em segundo lugar, foi o aprofundamento do efeito subjetivo que fez com que a lógica do mercado alcançasse todas as dimensões dos sujeitos, seja nos investimentos em estudos, poupanças, imóveis ou em aposentadoria. Essas modificações ganharam contornos sociais e subjetivos com a regulamentação da “concorrência generalizada”.

Paradoxalmente à forte presença do Estado na difusão do mercado financeiro, ressurgiu a crença do mercado autorregulador na virada dos anos 1980, como consequência ao apelo da opinião pública para a redução de gastos públicos, taxas de impostos e das intensas críticas sociais sobre as “patologias” do capitalismo, como elevado número de desemprego, desigualdades sociais e inflação. O grande número de publicações dos teóricos neoliberais argumentava que o Estado de bem-estar social para a população mais necessitada agravava a

inflação e incentivava os agentes econômicos preferirem o ócio ao trabalho. E afirmavam que os mecanismos utilizados pelo Estado, para a redução dos desníveis sociais, como seguro desemprego, renda mínima e auxílios destruíam os valores que o capitalismo precisava para funcionar.

Como observam Dardot e Laval (2020), a racionalidade em criticar as políticas do bem-estar social está no “desmantelamento” das políticas de proteção do empregado/assalariado, pois dá condições para construir normas flexíveis que subjuga o trabalhador ao controle do mercado, com exigências de trabalho cada vez maiores. No mesmo entendimento, estabelece a lógica da liberdade de escolha que tornam esse mesmo indivíduo um consumidor racional, que faz escolhas em todos os âmbitos da vida e decide as melhores oportunidades. São estímulos mercantis que criam indivíduos ativos e empreendedores de si e consegue abranger “A família, o casamento, a delinquência, o desemprego, mas também a ação social coletiva, a decisão política e a legislação tornam-se objetos do raciocínio econômico” (Dardot; Laval, 2020, p. 214).

Ademais, para que a concepção do homem como capital pudesse ser realizada, foi preciso que múltiplos dispositivos moldassem a conduta dos sujeitos, numa lógica da disciplina neoliberal. A privatização da vida social do indivíduo-consumidor é um deles e, sua capilaridade abrange o consumo privado, o lazer, o trabalho, a educação e os espaços públicos, que, por sua vez, têm se tornado verdadeiras vitrines para a comercialização (Bahia *et al.*, 2008; Bahia, 2012; Serpa, 2011), ampliando-se para uma globalidade da vida, um *management* que estimula, entre outras coisas a intensificação do desempenho num campo concorrencial (Dardot; Laval, 2020).

Para Rancière (2014), a destruição do próprio limite político pela sociedade – a ilimitação - tem sido característica da democracia moderna, pois tem se estabelecido uma lógica mercantil, cuja busca do bem comum tem cedido espaço, cada vez mais, para as exigências dos indivíduos egoístas. Assim, “fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do Comércio” (Max; Engels, 2001 *apud* Rancière, 2014, p. 30). E, é nessa relação (des)igual estabelecida entre o prestador de serviços e a aparente “liberdade” do cliente – que são suscitados questionamentos sobre os limites da democracia participativa.

A disciplina neoliberal abrange também a lógica da organização do trabalho e a forma de emprego, que faz com que os indivíduos cada vez mais sejam submetidos a um “sistema de estímulos e punição, [...] cujo princípio consiste em fazer de cada assalariado uma espécie de ‘centro de lucro’ individual” (Dardot; Laval, 2020, p. 226). O controle da gestão empresarial

se realiza, principalmente, pelo estímulo da competição e da concorrência exacerbada, que estipula prazos, metas e qualidade para manter a engrenagem do mercado. Isso transfere para o trabalhador a responsabilidade dos objetivos da empresa e, por conseguinte, da sua empregabilidade, porque:

Esse controle da subjetividade somente é operado de maneira eficaz dentro de um contexto de mercado de trabalho flexível, em que a ameaça de desemprego está no horizonte de todo assalariado. Ele também é resultado de técnicas de gestão que tentam objetivar as exigências de mercado e de rentabilidade financeira na forma de indicadores numéricos de meta e resultados e, mediante a individualização dos desempenhos medidos e discutidos em entrevistas pessoais, fazer com que os assalariados interiorizem a necessidade vital para eles de melhorar continuamente sua empregabilidade. O acúmulo do autocontrole, que também mostra o mecanismo perverso que transforma cada um em “instrumento de si mesmo”, ocorre quando o assalariado é convidado a definir não somente as metas que ele deve atingir, mas também os critérios pelos quais ele quer ser julgado (Dardot; Laval, 2020, p. 229).

Consolidadas pelas políticas neoliberais, a racionalidade do mercado foi implantada com um discurso de gestão mais eficaz e, em nome de um sistema da ação pública, como a democratização. Teve grande ajuda de um conjunto de “retransmissão” de discursos em prol da modernidade. Diante disso, a solidariedade da cidadania é ressignificada, direcionando a política social que lutava contra a desigualdade e contra a pobreza. A democracia e as políticas dinamizadas no novo molde neoliberal (à despeito da construção de direitos sociais para todos) visam assegurar a redução do bolsão da pobreza e estimulam, cada vez mais, a lógica da concorrência em seus instrumentos. A palavra que define a nova linha é adaptação dos indivíduos aos seus mecanismos e não mais a sua proteção, pois estabelece cada vez mais responsabilidades para o indivíduo no mercado de trabalho, ocultando qualquer sentimento de alienação (Giddens; Blair, 1999, *apud* Dardot; Laval, 2020).

A concepção de sociedade e indivíduo que serve de apoio para essa política é muito semelhante à que estrutura as orientações da direita neoliberal. Primazia da concorrência sobre a solidariedade, capacidade de aproveitar as oportunidades para ser bem-sucedido e responsabilidade individual são vistas como os principais fundamentos da justiça social. A política da esquerda moderna deve ajudar os indivíduos a ajudar a si mesmos, isto é, a “dar a volta por cima” numa competição geral que não é questionada em si mesma. Isso se traduz num discurso amparado na reintrodução das categorias típicas do esquema concorrencial do vínculo social: o capital humano, a igualdade de oportunidades, a responsabilidade individual etc., em detrimento de uma concepção alternativa do vínculo social que se basearia em uma maior solidariedade e em objetivos de igualdade real (Dardot; Laval, 2020, p. 238).

A cidadania dos indivíduos e dos grupos sociais (cada vez mais institucionalizados) é orientada pela necessidade de estabelecimento de redes, fortalecidos por contatos, parcerias e

contratos que viabilizem a produção de bens locais, a despeito de uma participação social definida por um bem comum:

O Estado não pode mais se contentar em assegurar proteção social. Deve assumir um papel mais amplo, mas também mais flexível, de regulador, contribuindo para a criação de uma esfera pública eficiente e bens públicos satisfatórios. Ele não é o único ator nesse domínio, muito pelo contrário. Assim, a distribuição de gêneros alimentícios a armazéns, supermercados etc. representa um bem público. Cabe ao Estado criar o marco de regulação dessa atividade (Giddens, 2007, *apud* Dardot; Laval, 2020, p. 239).

O Estado de bem-estar social e a luta pela redistribuição de renda são, portanto, considerados obstáculos para a concorrência neoliberal. A racionalidade da disciplina e do sistema do empresariamento individual é a força do neoliberalismo, orientando “sistematicamente a conduta dos indivíduos como se estes estivessem sempre e em toda parte comprometidos com relações de transação e concorrência do mercado” (Dardot; Laval, 2020, p. 243). O *management*, desde os anos de 1980, apresenta-se como uma nova gestão, tornando o Estado mais reativo e flexível à lógica do consumidor, transponível a todos os setores que “subverte[m] radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao *status* de cidadão”, figurando numa “mercadorização da instituição pública obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais” (Dardot; Laval, 2020, p. 274-275).

O termo “governança”, ganhou uma alcance político-normativo e essa categoria política, também conhecida como boa governança no fim do século XX, dá lugar a categoria de soberania territorial do Estado, emprestando o *corporate governance* das empresas aos dirigentes do Estado, que, sob às exigências das “partes interessadas”, como credores e investidores externos, são julgados pela qualidade da sua ação pública. As novas teorias modernistas passaram a inspirar o setor público “acrescentando às instituições representativas ainda mais conhecimento técnico modernista” (Bevir, 2011, p. 103). E a governança ressurge, desdobrando-se em dois aspectos distintos: a primeira, direciona-se para atender às exigências do mercado internacional, diante de uma nova racionalidade econômica, – “o neoliberalismo, a Nova Administração Pública [*New Public Management*] e a terceirização” (Bevir, 2011, p. 107), que permite o Estado exercer o seu poder de maneira indireta, o que “implicou o desenvolvimento crescente de formas múltiplas de concessão de autoridade às empresa privadas, a ponto de podermos falar, em muitos domínios, de uma *coprodução público-privada das normas internacionais*” (Dardot; Laval, 2020, p. 277).

Em um segundo aspecto, ocorre as mudanças na própria epistemologia da governança, direcionando os teóricos das ciências sociais e políticas às vertentes sobre redes e parcerias, contrapondo-se as políticas neoliberais.

[...] 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).

Nesse sentido, a terceirização das ações públicas para as diligências do setor privado, é vista como possibilidade de redução da burocracia com a descentralização dos processos administrativos, o que leva a criação de novos dispositivos fiscais e regulatórios para favorecimento de grandes grupos oligopolistas (Dardot; Laval, 2020). Os autores esclarecem que isso não significa que o Estado é um simples instrumento do mercado, mas que as políticas macroeconômicas passam a ser dinamizadas numa codecisão público-privado. A nova estrutura mundial confirma a tese da morte da soberania do Estado, substituída por novas formas de poder mundial – uma hibridação generalizada da ação pública, em que o Estado não hesita em encarregar aos interesses do mercado as ações públicas como a gestão sanitária, cultural, turística e lúdica da população

A extensão do campo da “governança”, portanto, não é apenas uma trama de relações múltiplas com atores não estatais ou simplesmente o sinal do declínio do Estado-nação, ela significa, mais profundamente, uma mudança do “formato” e do papel do Estado, que é visto agora como uma empresa a serviço das empresas. É, sem dúvida, nessa transformação do Estado que se pode apreender melhor a nova articulação entre a norma mundial da concorrência e a arte neoliberal de governar os indivíduos (Dardot; Laval, 2020, p. 288).

Seguindo essa linha, compreende-se que essa nova governança reside o postulado de que a gestão privada é mais eficaz, reativa e flexível que a administração pública e o principal fator dessa superioridade está, justamente, na concorrência que estimula a prática do bom desempenho:

É essa hipótese que se encontra no princípio de todas as medidas que visam a “terceirizar” para o setor privado ora serviços públicos inteiros, ora segmentos de atividades, incrementar as relações de associação contratual com o setor privado (por exemplo, na forma de “parcerias público-privadas”) ou, ainda, criar vínculos sistemáticos de subcontratação entre administrações públicas e empresas. O Estado “regulador” é aquele que mantém com empresas, associações ou agências públicas que possuam certa autonomia de gestão relações contratuais para a realização de determinados objetivos (Dardot; Laval, 2020, p. 290).

Entretanto, esse aspecto técnico do gerencialismo moderno permitiu ocultar a reestruturação neoliberal do Estado que pouco a pouco foi tomando parte da sociedade mundial. Entre essas mudanças estão: introdução de regras, enfraquecimento de sindicatos, redução dos custos, aumento da satisfação do cliente e maior controle político no setor público entre outros mecanismos (sistematicamente, passaram a orientar a um novo modelo de racionalização da gestão pública à lógica da realidade do empresarialmente e da globalização). Segundo Dardot e Laval (2020), a reinvenção do governo assumiu diferentes faces, conforme o país, pois ora se apresenta como uma importação do modelo das empresas, para a redução da burocracia, do alcance de metas, da eficácia e de maior responsabilidade – *accountability*; ora se apresentava a partir da ampliação da participação democrática da população nas decisões políticas, sob o lema da governança do Estado ou na expansão ilimitada de ambos, para a promoção do cidadão-consumidor.

Uma questão importante em meio às transformações dá-se na mudança do usuário para o consumidor dos serviços públicos, que para Santos (2012), “aprisiona” o indivíduo (cidadão) à lógica do mercado, e conduz à alienação. Para o autor, a “fragmentação do conhecimento e, conseqüentemente, distorção da realidade humana” (Britto, 1977 *apud* Santos, 2012, p. 51) da “sociedade multitudinária”, escamoteia a verdadeira lógica do cidadão diante a multiplicidade das coisas que o mercado oferece e do que se pode ter. Tornando o cidadão muito mais importante diante desse acúmulo de bens, o que favorece a retroalimentação do consumidor, posicionando o indivíduo conforme a disposição dos bens materiais e imateriais. Os espaços e serviços públicos, portanto, tornam-se “sem cidadão” (Santos, 2012, p. 60), pois:

Cada homem vale pelo lugar onde está: o valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) [...]. Por isso, a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde está. Enquanto um lugar vem a ser condição de sua pobreza, um outro lugar poderia, no mesmo momento histórico, facilitar o acesso aqueles bens e serviços que lhes são teoricamente devidos, mas que, de fato, lhes faltam (Santos, 2012, p. 107).

A rede urbana, portanto, segue a lógica da posição financeira dos indivíduos, sendo os serviços do cidadão distribuídos com base nas condições econômicas, assim, os pobres de recursos, raramente usufruem dos serviços, o que os torna “cidadãos diminuídos, incompletos” (Santos, 2012, p. 140), na distribuição das políticas públicas locais.

Para Dardot e Laval (2020), a importação da lógica empresarial para o Estado despolariza a relação deste último com o cidadão, o que “[...] elimina do espaço público qualquer

concepção de justiça que não seja a de equivalência entre o que foi pago individualmente pelo contribuinte e o que foi recebido individualmente por ele” (Dardot; Laval, 2020, p. 319). Na nova relação, a desconfiança e a vigilância tornam-se traços da nova arte de governar, concebidos no ângulo dos interesses pessoais, não mais a um espírito de solidariedade. Então,

A desconfiança caracteriza ainda a relação entre as instituições públicas e os sujeitos sociais e políticos, que também são vistos como “oportunistas” em busca da máxima vantagem pessoal, sem nenhuma consideração pelo interesse coletivo. A reestruturação neoliberal transforma os cidadãos em consumidores de serviços que nunca têm em vista nada além de sua satisfação egoísta, o que faz que sejam tratados como tais por procedimentos de vigilância, restrição, punição e “responsabilização”. [...] A corrosão da confiança nas “virtudes” cívicas teve, sem dúvida, efeitos performativos sobre a maneira como os novos cidadãos-consumidores enxergam sua contribuição fiscal para os encargos coletivos e o “retorno” que têm individualmente. Eles não são chamados a julgar políticas e instituições do ponto de vista do interesse da comunidade política, mas somente em função de seu interesse pessoal. É a própria definição de sujeito político que é radicalmente alterada (Dardot; Laval, 2020, p. 320).

O sujeito neoliberal, cujas características alicerçam-se na competitividade, desdobrou-se em dois extremos complementares: o cidadão, dotado de direitos e o sujeito empresarial, guiado, principalmente, por seus interesses. A separação tênue entre o público e o privado desaparece, reestruturando os fundamentos da própria cidadania. Os princípios simbólicos comuns e a responsabilidade coletiva, disponibilizam espaço para os princípios da gestão – para o “eu empreendedor”, alterando a relação entre os governantes e governados e do próprio fundamento da cidadania. O compromisso social, não é mais um atributo dominante na escolha dos governantes e, mas sim a eficácia, e o pensamento meritocráticos e cristãos:

A referência da ação pública não é mais o sujeito de direitos privados, mas um ator auto empreendedor que faz os mais variados contratos privados com outros atores auto empreendedores. Dessa forma, os modos de transação negociados caso a caso para “resolver os problemas” tendem a substituir as regras de direito público e os processos de decisão política legitimados pelo sufrágio universal. Longe de ser “neutra”, a reforma gerencial da ação pública atenta diretamente contra a lógica democrática da cidadania social; reforçando as desigualdades sociais na distribuição dos auxílios e no acesso aos recursos em matéria de emprego, saúde e educação, ela reforça as lógicas sociais de exclusão que fabricam um número crescente de “subcidadãos” e “não cidadãos” (Dardot; Laval, 2020, p. 381).

Para os autores, a crescente ideia da liberdade individual ganhou caminhos não imaginados na sociedade, o valor supremo que a liberdade impregna em sistemas ditos democráticos, não indica a ausência de um sistema autoritário. Ao contrário, o risco da relativização da democracia (a princípios meramente técnicos ou de gestão):

permite que ela não seja mais vista como um regime político distinto dos outros e, nesse sentido, já abre caminho para a relativização dos critérios de diferenciação comumente admitidos na classificação dos regimes políticos” (Dardot; Laval, 2020, p. 384).

A democracia liberal ancorou-se na concorrência por normas e técnicas da economia mundial. Cabe-nos questionar, então, como uma sociedade automatizada por discursos e ações neoliberais poderia reinventar a democracia atual? Para os autores, o único caminho seria na própria ontologia do sujeito, na subjetividade em resistência à governabilidade neoliberal.

Se a característica principal do *sujeito empresa* é a individualização das suas condutas, por estar conduzido como uma empresa de si mesmo, a resistência seria responder numa “conduta para consigo mesmo e uma conduta para com os outros” (Dardot; Laval, 2020, p. 400). Nessa subjetivação estaria a dupla recusa do sujeito: como uma empresa de si e como um concorrente para o outro. A substituição do “eu empresa” pelas relações de cooperação e compartilhamento, seria uma saída para combater a lógica de reprodução do mercado, estando alicerçado, é claro, por uma atitude ética, para a promoção de uma razão comum.

O descontentamento político nos partidos, nos parlamentos, nos governos e, até mesmo na democracia, enquanto um sistema de governo, são reflexos das crises que as instituições tradicionais têm sofrido em vários países do mundo. Diferentes circunstâncias podem dar indícios da regressão democrática, tais quais: crise econômica, crise política, crise governamental etc. E, diante disso, ao analisar o funcionamento da democracia, Przeworski (2020) observa a dificuldade em identificar os motivos que levam ao processo de instabilidade democrática, pois existem casos que, embora o país seja intitulado democrático, as características denunciam as mudanças simbólicas no seu processo, servindo para disfarçar seu caráter antidemocrático.

Para Przeworski (2020), alguns aspectos são importantes para compreender a assimetria entre as democracias que ruíram e as que continuaram a funcionar, mesmo sob a incidência de diferentes crises. Entre as mais notáveis estão relacionadas à questão econômica, tanto na renda *per capita*, onde as democracias são mais resistentes em países economicamente desenvolvidos, como no crescimento econômico, onde a recuperação econômica se dá de maneira mais rápida em países que sobreviveram a essas crises. “A comparação desses coeficientes mostra que as democracias que sobreviveram foram aquelas que redistribuíram uma boa parte das rendas, enquanto as que ruíram não redistribuíram nada” (Przeworski, 2020, p. 61). Tal fato demonstra que a manutenção da desigualdade é uma prova de que as instituições representativas não funcionam e comprometem decisivamente para a manutenção do sistema democrático.

Disposto a elucidar a crise democrática ou, mais precisamente, o ódio que tem se atribuído à democracia em muitos países democráticos, Rancière (2014) resgata as semelhantes compreensões entre o homem democrático, na era da tecnologia e do consumo, e àquela tradicional democracia grega. Conforme Rancière, desde Platão a interpretação:

[...] persegue por baixo das aparências da democracia política uma realidade inversa: A realidade de um estado de sociedade em que é o homem privado, egoísta, que governa. Para ele, a lei democrática é apenas o bel-prazer do Povo, a expressão da liberdade de indivíduos que têm como única lei as variações de seu humor e de seu prazer, indiferentes a qualquer ordem coletiva. Sendo assim, a palavra democracia não significa simplesmente uma forma ruim de governo e de vida política, mas, propriamente, um estilo de vida que se opõe a qualquer governo ordenado da comunidade (Rancière, 2014, p. 50).

A igualdade pensada em uma sociedade democrática nada mais é que um “intrincamento de igualdade com desigualdade” (Rancière, 2014, p. 65), cujo nascimento, gerontocracia e tecnocracia regem o corpo social e cristalizam a representação social em representação dos interesses, portanto, uma:

[...] ordem natural das coisas segundo a qual os homens agrupados são governados por aqueles que possuem os títulos para governá-los. A história conheceu dos grandes títulos para governar os homens: que se deve à filiação humana ou divina, ou seja, a superioridade do nascimento; E outro que se deve à organização das atividades produtoras e reprodutoras da sociedade, ou seja, o poder da riqueza. As sociedades são habitualmente governadas por uma combinação dessas duas potências, às quais força e ciência, em proporções diversas, dão reforço. Mas se os mais velhos devem governar não só jovens, mas também os sábios e os ignorantes, se os sábios devem governar não só ignorantes, mas os ricos e os pobres, se devem se fazer obedecer pelos que detém a força e compreendida pelos que são ignorantes, é preciso algo mais, um título suplementar, um título comum aos que possuem todos esses títulos, mas também aos que os possuem e aos que não os possuem. Hora, o único título que resta é o título anárquico, o título próprio dos que não tem nem título para governar nem para ser governados (Rancière, 2014, p 62-63).

Para o autor, a democracia não é “uma forma de sociedade nem uma forma de governo” (Rancière, 2014, p. 68), mas é uma tentativa de romper a ordem da filiação e da riqueza que promovem a desigualdade. Rancière esclarece que existem dois movimentos democráticos: 1) aquele que visa estabelecer a igualdade do homem público frente a “ilimitação” capitalista e 2) aquele que reafirma a esfera pública, na qual, continuamente, tem sido privatizada. Desse modo, a democracia está em um constate deslocamento entre o público e o privado, o que lhe faz estar:

[...] longe de ser a forma de vida dos indivíduos empenhados em sua felicidade privada, é o processo de luta contra essa privatização, o processo de ampliação dessa esfera [pública]. Ampliar a esfera pública não significa, como afirma o chamado discurso liberal, exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e sociedade. Essa ampliação significou historicamente duas coisas: conseguir que fosse reconhecida qualidade de iguais e de sujeitos políticos aqueles que a lei do estado repelia para a vida privada dos seres inferiores; conseguir que fosse reconhecido o caráter público de tipos de espaço de relações que eram deixados à mercê do Poder da riqueza. Isso significou em primeiro lugar, lutas para incluir entre os eleitores e os elegíveis todos aqueles que a lógica policial excluía naturalmente: todos aqueles que não possuem títulos para participar da vida pública, por que não pertencem a “sociedade”, mas apenas a vida doméstica e reprodutora, porque seu trabalho pertence a um senhor ou a um espaço [...]. Significou também lutas contra a lógica natural do sistema eleitoral, que transforma a representação em representação dos interesses dominantes e a eleição em dispositivo destinados ao consentimento: candidaturas oficiais, fraudes eleitorais, monopólios de fato das candidaturas. Mas essa ampliação compreende também todas as lutas para afirmar o caráter público de relações, instituições e espaços considerados privados (Rancière, 2014, p. 72-73).

O processo de ampliação da esfera pública e o reconhecimento dos sujeitos políticos considerados inferiores são os maiores desafios do sistema democrático. Quanto à análise de Przeworski (2020) sobre a crise democrática, o autor esclarece que é reduzida à medida que o país acumula experiência em processos democráticos, isto é, com alternâncias pacíficas, resultado da eleição (Przeworski, 2020). E nesse processo, são múltiplos os indícios de uma crise no sistema democráticos e podem ter origens econômicas, sociais ou políticas tais quais: I) rápido desgaste do sistema partidário tradicional, podendo ser evidenciado na distância ideológica entre os partidos em alguns países; II) o avanço cada vez mais rápido de atitudes racistas, nacionalistas e xenofóbicas que podem ser identificadas no crescente número de crimes de ódio em países como Estados Unidos, Grã-Bretanha e Espanha (embora não sistemáticos, mostram que os crimes e as polarizações não estão relacionados somente às questões políticas, mas têm raízes profundas na sociedade); III) a a-participação política e democrática em pesquisas de opinião pública que revelam a apatia e a descrença da sociedade nas questões políticas.

Ainda que seja possível encontrar indícios, Przeworski (2020) observa não ser possível elucidar as verdadeiras causas e os efeitos provocados pela crise democrática, mas pontua que a democracia:

[...] funciona quando a estrutura de instituições políticas absorve e regula os conflitos surgidos na sociedade. As eleições - o processo pelo qual uma coletividade decide quem deve governá-la e como - são o mecanismo central para lidar com os conflitos nas democracias (Przeworski, 2020, p. 171).

Quando inexistem mecanismos para mediar os conflitos, tem-se a subversão e o retrocesso democrático, ponto em que os obstáculos e as mudanças simbólicas são criados enfraquecendo as instituições, assim como as possibilidades participativas e as formas de oposições. Entre alguns exemplos estão: as mudanças nos processos eleitorais (como a criação de novas exigências para o eleitor); intimidação e a imposição de restrições a organizações não governamentais; controle da mídia; aparelhamento partidário da máquina estatal etc. São, portanto, medidas que utilizam mecanismos democráticos legais para fins antidemocráticos, reduzindo as possibilidades de mobilizações e resistências, assim como ocorreu no Brasil nos últimos anos, conforme Souza (2019, p. 234-235) houve uma associação de interesses entre a “elite do atraso e da rapina” corroborada pela imprensa pelo “pacto antipopular”, sendo promovido entre a elite brasileira e a classe média conservadora para a “colonização da esfera pública pelo poder do dinheiro” – o controle do poder.

Dessa forma, Przeworski (2020) afirma que:

Quando os partidos profundamente ideológicos chegam ao poder tentando remover obstáculos institucionais para solidificar sua vantagem e ampliar suas prerrogativas para formular políticas, a democracia se deteriora ou retrocede. Essa perspectiva é grave porque o processo não precisa envolver violações de constitucionalidade; por sua vez, quando o retrocesso segue um caminho constitucionalidade e o governo tem o cuidado de preservar todas as aparências de legalidade, os cidadãos não dispõem de meios para coordenar sua resistência (Przeworski, 2020, p. 171).

A crise democrática apresentada em diferentes formatos, nos mais distintos países, não é somente um acontecimento político, estando representado, em muitos casos, por taxas decrescentes de participação eleitoral ou por outros fatores, mas apresentando raízes profundas na economia e na sociedade, o que torna um desafio solucioná-la. Ademais,

sejam quais forem os fatores globais que afetam as democracias, digamos uma depressão econômica mundial, seus efeitos se manifestam de maneira diferente, dependendo das condições específicas de cada país (Przeworski, 2020, p. 168).

Por esse motivo, conforme o autor, a democracia está além de um simples fundamento igualitário de Estado e de governo, que contraria todo processo de monopolização da esfera comum, pois todo governo é oligárquico (Rancière, 2014). O sistema representativo é, nesse sentido, um conjunto simbólico de forças, direcionando os governos oligárquicos para um sistema mais ou menos democrático. Entre os pontos que definem o mínimo para que um governo seja um sistema representativo e orientado pelos anseios democráticos estão:

Mandatos eleitorais curtos, não acumuláveis, não renováveis; monopólio dos representantes do povo sobre a elaboração das leis; proibição de que funcionários do Estado representem o povo; redução ao mínimo de campanhas e gastos com campanhas e controle de ingerência das potências econômicas nos processos eleitorais (Rancière, 2014, p. 92).

Contudo, o que se tem observado são situações contrárias aos anseios apresentados. Conforme Rancière (2014), o governo oligárquico desvia-os para garantir seus prazeres privados e egoístas, subvertendo os interesses da população à expansão ilimitada do capital. Limita-se cada vez mais a multiplicação dos anseios populares, ao passo que há um aumento dos “movimentos identitários e dos fundamentalismos religiosos, que apelam, contra o consenso oligárquico, ao velho princípio do nascimento e da filiação” (Rancière, 2014, p. 100), reforçando os anseios do nascimento, da filiação, das vantagens sociais e da religião, portanto ao modo original que a democracia se racionalizou. Particularmente no Brasil, o que tem sido observado é “a autorregulação da classe média”: em defesa dos anseios morais, em apelo aos anseios patrimonialistas. Em grande medida propagados pelo sistema de massa das mídias, os quais subjagam os poderes democráticos representativos do Estado ao aprofundamento da crise (Souza, 2019). É nessa condição paradoxal que a democracia se encontra e isso a faz suscitar o ódio.

5.3 Redes e Governança: abordagens conceituais para interpretar a participação no campo do turismo

O turismo “é um campo de práticas históricos-sociais que pressupõem o deslocamento dos sujeitos em tempos e espaços diferentes daqueles dos seu cotidiano” (Gastal; Moesch, 2007, p. 11). É “uma forma de viagem exclusiva da modernidade e pilar da pós-modernidade” (Figueiredo; Ruschmann, 2004, p. 15), que traz em sua gênese dimensões inter, multi e transdisciplinares, fundamentando-o enquanto um fenômeno social.

Sua compreensão enquanto um fenômeno social, se apoia num conjunto de categorias e conceitos relacionados à mobilidade humana, motivações; fatos socioantropológicos, econômicos e fatores sociopolíticos (Figueiredo; Nóbrega, 2015). Por conseguinte, manifesta-se por diferentes fatores: 1) o turista, que realiza viagens por motivos diversos (lazer, negócios, eventos, saúde etc.) para lugares habitualmente distintos do seu; 2) o consumo dos bens e dos serviços oferecidos pelo lugar visitado, que requer a oferta de produtos e serviços para os

visitantes; 3) o deslocamento, intrínseco aos aspectos relacionados aos transportes, que possibilitam maior mobilidade nacional e internacional; e, 4) as questões que transcorrem em um ambiente político, visto a necessidade do planejamento adequado para que o fenômeno ocorra. Neste deve-se considerar, no entanto, as questões transversais ao turismo, como os aspectos ambientais, sociais e econômicos da localidade.

Outrossim, enquanto um fenômeno social, o turismo tem sido examinado de forma interligada aos fatores econômicos, considerando que é responsável por movimentar as taxas de emprego e renda, arrecadação de tributos e circulação de empresas envolvidas com a oferta de serviços e bens de consumo, a exemplo: alimentação, transporte, hospedagem, atividade de lazer e entretenimento (Sancho, 2001). Ademais, desdobramentos oriundos das políticas públicas também têm sido bastante examinados e nestes são destacados: os “discursos políticos do turismo”, o processo de tomada de decisão, os instrumentos que direcionam essas decisões etc. O processo de planejamento, *per si*, envolve todos os instrumentos políticos para a efetivação de condições básicas para o turismo em um lugar, assim como outros aspectos necessários para examinar o fenômeno turístico.

Considerando a complexidade que envolve o fenômeno, os debates têm direcionado para diferentes abordagens teóricas e perspectivas, como: as viagens ganharam novos sentidos e interpretações; são examinadas as motivações que provocam a mobilidade do ser humano; as mudanças tecnológicas, que pautam a velocidade de informação e transmissão de conhecimentos; a revalorização do território, com a afirmação de cultural e identidades do lugar; as questões ambientais e sociais que passaram a ser compreendidas num contexto global. Então, lutas sociais surgem sob a necessidade de (re)afirmação dos direitos. Nessas circunstâncias, a presença do Estado tornou-se um fator *sine qua non* na organização e no planejamento do turismo e a sociedade civil participe das decisões políticas nesse processo.

Decerto, as representações sociais são valiosas para o entendimento mais puro dos processos que envolvem a tomada de decisão em âmbito local e global, contribuindo para o entendimento das categorias aqui examinadas – a participação e o estabelecimento das relações entrelaçadas no processo ou como é comumente conhecida: as redes de turismo.

Diante das categorias de análise e das literaturas existentes, muitos pesquisadores de países ocidentais e orientais têm se debruçado nas análises da importância da participação local no planejamento do turismo. No Brasil, estudos como os de Nascimento (2021), Nóbrega (2012), Endres (2012) e Fratucci (2008) tecem análises sobre a articulação em redes e a utilização da governança para o alcance da participação nas Instâncias de Governanças, além de estudos que buscam na perspectiva estruturalista de Bourdieu (2004^a; 2014), o

aprofundamento da análise das redes. Nesta incursão, as redes de interações fazem parte do Campo, onde as interações entre os agentes da política e da organização social dinamizam os interesses e as estratégias para participar do *illusion* do turismo.

Nascimento (2021) propôs analisar a participação social nas Instâncias de Governança, tomando como exemplo as RT do seridó – RN; nascentes das gerais e canastra – MG; e uva e vinho – RS. O autor observa a dificuldade em associar os temas de governança e participação, visto que cada região possui particularidades, o que torna complexo e pertinente a realização de estudos com essas vertentes. Ao considerar as particularidades de cada região analisada, o autor identificou tipos de participação, praticados dentro e fora da gestão das Instâncias e concluiu que elas não interferem, necessariamente, no direcionamento das instâncias, isto é, em sua eficiência e eficácia. Isso desperta atenção, pois ainda que a participação social tenha sido cristalizada nos instrumentos que definem as políticas públicas de turismo no Brasil, não conseguem atender as demandas e particularidades das regiões, tendo em vista que a participação não é discutida nas regiões.

Na análise feita por Endres (2012), as implicações das conexões entre os atores no âmbito das políticas ganham destaque, sobretudo, porque ele constata que os arranjos institucionais do turismo (como as instâncias de governança) estão condicionados às especificidades sociais do local. Conforme o estudo, não é somente o poder institucional que interfere nas políticas de turismo, mas também, a posição dos agentes na rede. Além disso, a autora observa que a institucionalização dos arranjos (criados pelo governo para ampliar a participação) podem ter interpretações diversas, originando diferentes vínculos, seja de amizade ou trabalho, repercutindo na forma como o processo participativo será concretizado.

Fratucci (2008) debruça-se a compreender a apropriação dos espaços pelos agentes sociais. Ademais, observa que muitos agentes sociais estão envolvidos com o fenômeno turístico e estes estão diversificados, conforme suas necessidades para a apropriação dos espaços. Segundo o autor, isso compõe o processo de territórios-rede, que não se subscree aos limites políticos-administrativos dos municípios, mas direciona e conecta a escala local à escala microrregional: o que possibilita o alcance de mudanças nas estruturas de governança público-privadas, pela multiplicidade de agentes sociais articulados, gerando processos mais democráticos na busca de equilíbrio dos seus interesses.

Nóbrega (2012) destaca que a perspectiva da articulação em rede tem a capacidade de fortalecer a governabilidade do turismo, numa estrutura policêntrica pautada pelas relações e interações da cadeia produtiva do turismo, dos arranjos econômicos e das políticas locais e regionais. A dinâmica das relações desenvolvida na rede do turismo, ao mesmo tempo que

engendram políticas de planejamento regional, também são concebidas (engendradas) por essas políticas.

Seguindo as premissas bourdieusiana, Oliveira e Pimentel (2020) analisaram a dinâmica de interação entre os diferentes agentes do Campo Turístico em países latino-americanos: Juiz de Fora (Brasil), Quito (Equador) e Mazatlán (México). O estudo pôde revelar a similitude no contexto latino-americano, sobretudo, no que tange à relação estabelecida entre os agentes para legitimar os seus interesses em disputa política. No que se refere ao campo turístico, o estudo trouxe subsídios importantes para a análise sociopolítica, pois reforça uma interpretação crítica das relações que se estabelecem nos destinos turísticos, destacando os agentes envolvidos e o tipo de turismo almejado por eles. Subsídios úteis para pensar possibilidades de intervenção no campo turístico e tornar visíveis os mecanismos de dominação utilizados no espaço público.

Além das pesquisas mencionadas, outras examinam a participação nas políticas públicas ou na tomada de decisão (Quadro 9). Em sua maioria, consideram que a percepção dos agentes locais sobre o turismo é fundamental para o direcionamento eficaz dos processos. Outrossim, os estudos revelam que a ampliação do conhecimento dos residentes sobre o fenômeno do turismo é imprescindível para emponderá-los a participar do processo, mas esclarecem que isto está condicionado à estrutura histórico-social de cada local, visto que são as chaves para entender os processos democráticos de cada destino turístico.

Quadro 9 - Pesquisas ocidentais e orientais sobre a participação no turismo

(continua)

Autor (es)/ ano	Objeto de pesquisa	Lócus de estudo
Keogh (1990)	Identifica as questões que estão em jogo no processo participativo, bem como os diferentes interesses dos grupos envolvidos. Ressalta a contribuição da comunidade local no planejamento do turismo.	Comunidade costeira em New Brunswick- Canadá
Simmons (1994)	Analisa a necessidade de avaliar métodos participativos apropriados para cada realidade local e que sejam aplicáveis ao turismo. Sugere que a participação é um contínuo de aprendizado, necessário para o conhecimento da população sobre a importância de participar das decisões políticas.	Ontário- Canadá
Bramwell e Sharman (1999)	Avalia se os acordos de colaboração locais, utilizados no plano de gestão de visitantes de Hope Valley no Parque Nacional Peak District da Grã-Bretanha, foram inclusivos e envolveram aprendizagem coletiva e construção de consenso.	Parque Nacional Peak District – Inglaterra
Araujo e Bramwell (1999)	Analisa as abordagens para identificar as partes interessadas que são afetadas por um projeto de turismo, questionando-se quem pode participar do planejamento turístico colaborativo. Trata-se de um estudo de caso do projeto Costa Dourada, que analisa as partes interessadas do seu planejamento.	Alagoas – Brasil
Yuksel, Bramwell e Yuksel (1999)	Analisa as opiniões dos <i>stakeholders</i> sobre a implementação das propostas contidas plano de conservação. Reforça a importância das representações sociais e partes interessadas sobre o turismo	Pamukkale, em Denizli, Turquia

	e meio ambiente. Destacam que a cultural política da Turquia inviabiliza a horizontalidade no planejamento do turismo.	
Tosun (2000)	Analisa os limites da participação da comunidade local no processo de desenvolvimento do turismo em países subdesenvolvidos. E, observa que, ainda que, a participação da comunidade seja desejada, há inúmeras limitações para colocá-la em prática, pois está inculcada em processos operacionais, estruturais e culturais dos países em desenvolvimento.	Países em desenvolvimento
Wang et al. (2010)	Realiza uma análise sobre a participação das comunidades locais em país oriental. Aborda um estudo de caso realizado na reserva natural Kanas de Xinjiang e revela indicadores de baixo nível participativo, por inúmeras questões entre os quais as políticas da China.	Kanas Tuva - China
Nunkoo e Gursoy (2012)	Analisa a relação da identidade ocupacional (ambiental, econômica, social e cultural) e as atitudes dos residentes locais com o desenvolvimento do turismo sustentável. Os autores concluem que o apoio dos residentes locais em comunidades insulares pequenas é tão importante quanto em economias desenvolvidas.	Ilha de Maurício- República de Maurício
Healy, Rau e Mcdonagh (2012)	Analisa as estruturas políticas que moldam o desenvolvimento do turismo na Irlanda. Revela que a governança da Irlanda é marcada por uma intransigência política e, portanto, concluem ser um grande obstáculo à participação pública no planejamento do turismo.	Burren, oeste da Irlanda
Stylidis et al. (2014)	Analisa a participação da comunidade local a partir do modelo de base tripla. Revelam que a imagem percebida pelos residentes locais (econômico, sociocultural e ambiental), assim como a imagem do lugar é fundamental para o planejamento do turismo.	Cavala- Grécia
Lin e Simmons (2017)	Analisa as interfaces da participação pública no planejamento de destinos turísticos, considerando o contexto social, econômico e político da China contemporânea. Revela que a participação desempenha um papel significativo na formulação e implementação do destino turístico e que a colaboração estruturada inter-rede, organizada por agentes não governamentais, tem o potencial de se tornar o paradigma dominante da participação no planejamento do turismo na China.	Jiao Chang Wei, Shenzhen, China
Damayanti, Scott e Ruhanen (2019)	Busca compreender o comportamento dos <i>stakeholders</i> em um destino, a partir da análise institucional e desenvolvimento como uma ferramenta abrangente. Revela que a governança está fortemente alicerçada na participação ativa das partes interessadas de um destino turístico. E, analisa os fatores interdependentes da cooperação e da competição que são cruciais para governança contemporânea.	
Shafieisabet e Haratifard (2020)	Analisa a participação dos atores do turismo local no processo de desenvolvimento sustentável do turismo. Evidencia o papel positivo e convergente do empoderamento das partes interessadas locais nos impactos ambientais percebidos, afirmando que a aplicação adequada das dimensões de empoderamento das partes interessadas do turismo fornece os fundamentos para a participação dos atores locais no desenvolvimento sustentável.	Irã

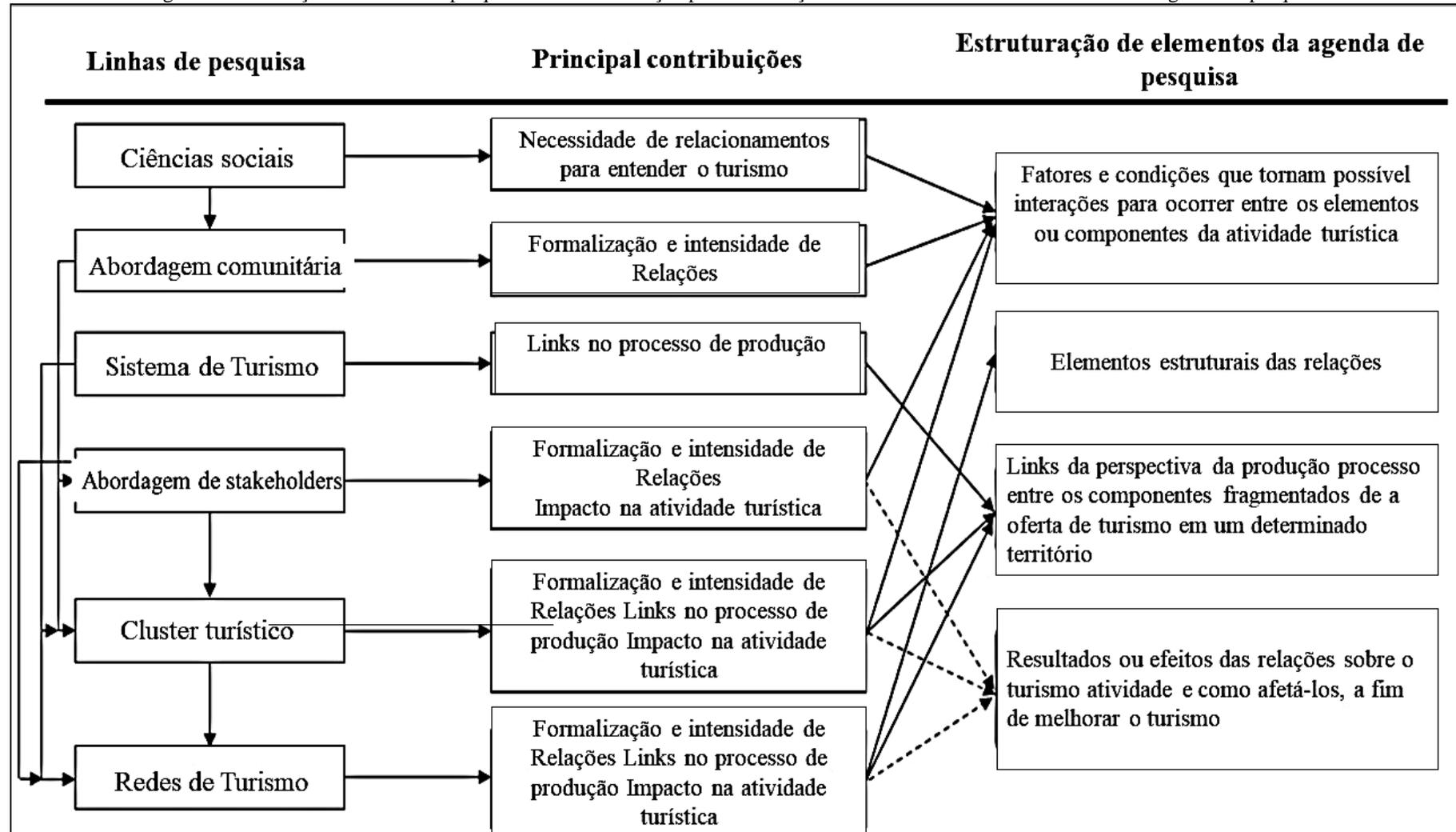
Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Os estudos realizados, em sua grande maioria, revelam a importância das relações sociais para a estruturação da participação na tomada de decisão. Ao identificar as principais linhas de investigação que apontam as relações sociais no planejamento e gestão do turismo,

Merinero-Rodríguez e Pulido-Fernández (2016) destacam que não existe uma concepção única dos estudos realizados sobre as relações (Figura 36). Dessa forma, os autores propõem classificar a literatura em seis principais linhas de pesquisas, a saber:

- 1) Os estudos da ciência sociais com abrangência de diversas áreas de conhecimento, como política, antropologia, sociologia, economia e geografia;
- 2) As abordagens comunitárias com fornecimento das primeiras contribuições sobre a interação e necessidade de participação da população residente de um território e os agentes políticos no planejamento;
- 3) Sistema de turismo com abordagem da atividade turística enquanto um sistema complexo, constituído por um conjunto componentes relacionados com o destino turístico;
- 4) Abordagem das partes interessadas, decorrendo da análise sobre as relações intraorganizacionais entre os agentes envolvidos como o turismo;
- 5) *Cluster* de turismo é um agrupamento de empresas, entidades sociais e gestor público que interagindo garantem o funcionamento do setor produtivo do destino; e,
- 6) Redes de turismo, remetendo à ideia de uma teia de partes interessadas que estabelecem relações e interações entre si, observando os relacionamentos, estruturas e padrões que fornecem conhecimento para o funcionamento das relações turísticas de um território.

Figura 36 – Evolução das linhas de pesquisa e sua contribuição para a formação dos elementos fundamentais da futura agenda de pesquisa



Fonte: Merinero-Rodríguez e Pulido-Fernández (2016, p. 130, tradução da autora).

O esforço teórico das pesquisas sobre abordagem das redes de relações no fenômeno do turismo tem avançado na literatura científica. Moscardo (2011), por exemplo, observa em suas pesquisas a complexidade que envolve o turismo, ampliando o olhar para as narrativas apresentadas pelas comunidades que recebem e planejam o desenvolvimento da atividade. A autora refuta os discursos promissores que, frequentemente, são estabelecidos como estratégias nos destinos periféricos ou em comunidades rurais e utiliza a teoria das representações sociais para analisá-los sob uma ótica não muito habitual no turismo.

Em suas pesquisas realizadas nas regiões periféricas do continente africano, revela que os discursos produzidos em torno da “governança turística” nas regiões são apoiados por representações que desconsideram as experiências e o poder de decisão dos residentes. O modelo anglo-saxão de governança, apresentado pela autora, caracteriza-se por tomadas de decisões centralizadas em grupos de indivíduos ou agentes hegemônicos que inviabilizam uma gestão participativa.

Para a autora, as representações sociais possibilitam analisar os elementos críticos da interação e comunicação social, uma vez que abordam a ligação entre a cognição individual e a interação social do grupo. E examina a necessidade de aumentar o conhecimento endógeno para interpretar o turismo de modo complexo. Isto, permite, conforme a autora, instigar a população residente a produzir novas representações sociais que sejam capazes de valorizar o conhecimento local, bem como entender como o turismo tem se dinamizado no território.

Beaumont e Dredge (2010), por sua vez, destacam a dialética que envolve o termo “governança”, questionando a essência que transcorre em seu conceito. Ao analisar três diferentes redes, os autores examinam que mesmo com conflitos, elas têm a capacidade de mobilizar os membros a responderem às questões emergentes e promover um efeito multiplicador sobre as iniciativas referentes às políticas de turismo sustentável.

As estruturas teóricas de redes sociais e o reconhecimento das representações sociais, como observado, destacam os processos de planejamento de turismo mais específicos – considerando os anseios e necessidades do local. Centram-se na evidência e análise das ligações estabelecidas entre os níveis micro e macro da tomada de decisão, destacando a posição dos agentes nos processos de tomada de decisão, os quais subsidiam para o planejamento e desenvolvimento do turismo (Wray, 2009).

De modo geral, é observado que frente aos impactos ocasionados pelo modelo de turismo convencional, ainda vigente em muitas regiões do Brasil, as mobilizações (sociais, ambientais etc.) realizadas a partir de 1980, ajudaram a criar interpretações e críticas acerca da prática do turismo no país. Muitas organizações encontram-se adjacentes a um modelo

“alternativo” do turismo e podem ser importantes colaboradores nas políticas públicas para que estas estejam mais condizentes com as realidades locais. Diferentes comunidades tradicionais da Amazônia (ribeirinhas, quilombolas, indígenas etc.), por exemplo, têm desempenhado forte dinamismo no turismo, configuradas em um espaço de sociabilidade e cooperação, que ressignifica, por muitas vezes a sua construção diante do grande mercado (Figueiredo, 2022) e exercita a *performance* do direito de também participar daquilo que, até então, eram planejados por outros. Esse direito passa a ser exercido por aqueles que:

[...] agem unidos em aliança. Aqueles que estão excluídos dos regimes existentes, que não pertencem a um Estado nacional ou a outra forma contemporânea de Estado, só podem ser considerados “irreais” pelos que buscam monopolizar os termos da realidade. Ainda assim, mesmo depois que a esfera pública foi definida por meio da sua exclusão, eles agem. Se eles são relegados à precariedade ou deixados para morrer pela negligência sistemática, a ação concertada ainda emerge da sua ação conjunta (Butler, 2018, p. 57).

Esses agentes corporificados⁹⁰ ou não em diferentes alianças, lutam não somente pela participação no campo do turismo, mas sua união, em muitas vezes, deriva da necessidade de representar, apresentar e se fazer existir a partir dos seus modos de vida no espaço público, se opondo às dinâmicas do monopólio do capital e às frentes do Neoliberalismo. Isso revela a existência de diferentes maneiras de organização social, consolidadas em processos de reivindicação, mobilização e até mesmo na própria forma de vida, que podem ou não constar em um mesmo espaço público (como as manifestações em vias públicas), mas que são capazes de ampliar a participação no campo do turismo.

Uma das formas de governança está

em los procesos e interaciones entre actores sociales e institucionales em la empora de los recursos naturales y em el desarrollo sostenible, así como em la formulación, toma de decisiones e implementación de políticas (Delgado, 2014, p. 78).

Sendo as redes sociais e o capital social ferramentas que dão tônica à governança e ao desenvolvimento sustentável. Ainda segundo o autor:

Las empora de redes sociales y de capital social permiten conocer y analizar los elementos y actores que interactúan em e emporaiso de gobernanza turística, así como las relaciones que emergen de esa interacción, ofreciendo informaciones relevantes

⁹⁰ Butler (2018) analisa que o próprio corpo exerce um direito e quando em conjunto, num universo plural de direitos, estes são tratados como coletivos e corporificados.

para la planificación e implementación temporais as destinadas a emporais ntoto de la participación y acción (Delgado, 2014, p. 78).

Nesse entendimento, há um direcionamento das políticas de turismo para objetivos e para estratégias sustentáveis, evidenciando a necessidade de analisar o turismo em sua complexidade, percebendo os diferentes agentes, sejam os visitantes (turistas), as comunidades locais, a iniciativa privada, o poder público local ou outros agentes.

Definido como um ato de governar, o conceito de governança tem sido frequentemente analisado como uma ferramenta utilizada pelos governos e pelas sociedades para a construção de políticas públicas de turismo (Hall, 2011). De modo geral, o conceito aplicado ao turismo possibilitou entender como o Estado pode mediar as questões sociais, econômicas, políticas e ambientais que estão inerentes à atividade – frente aos preceitos globais e aos discursos neoliberais.

Conforme Hall (2011), o foco comum das contribuições teóricas, formuladas para entender a governança em políticas públicas, é o papel do Estado na sociedade, isto é, a relação entre a intervenção estatal e a autonomia social (autorregulação). A redução do “tamanho” do Estado – mediante políticas de privatização –, o avanço dos mercados mundiais e as competições capitalistas exigiram maior organização político-estratégica da sociedade. Assim, ocorre uma reflexão na criação de arranjos institucionais, no incremento da governança nas políticas públicas e no fortalecimento das instituições públicas para maior governabilidade.

Nessa reflexão, a governança surge nas teorias e políticas de turismo, buscando analisar as diferenças de interesses entre Estado/Mercado/Sociedade, considerando os novos arranjos institucionais como estimuladores propícios para a criação de oportunidades 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” (Diniz, 1996, p. 14).

Segundo Sachs (2003), a governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas, estando nas redes (*networks*) institucionais o espaço onde se desenvolvem a negociação, a reciprocidade e a interdependência.

Os marcos conceituais de rede e governança são muito próximos. Para Fleury (2005), as redes de políticas são oriundas de uma forma específica da governança, que se estrutura na maneira como as políticas públicas são realizadas. Coutinho e Nóbrega (2019) sinalizam que

as redes de governança no turismo são compostas, principalmente, por três atores: privados, públicos e terceiro setor, as quais vinculam-se numa relação interdependente e são concebidas por objetivos compartilhados e por processos de cooperação. Dessa forma, o turismo é entendido enquanto uma rede complexa de relações, nas quais cristalizam-se no processo de cooperação e na diversidade dos atores.

Tendo isso em vista, as redes institucionais (governança) referem-se às atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhadas, abrangendo tanto as instituições governamentais, quanto os mecanismos informais (de caráter não governamental), mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo (Camargo, 2003).

Em consonância a tais argumentos, mencionamos as formulações de Bento (2003). De acordo com essa concepção, as redes institucionais apresentam os aspectos mais instrumentais do exercício do poder e seu fator determinante residiria na competência dos administradores e dos servidores no cumprimento das metas definidas politicamente por aqueles que participam da rede. Com isso, Camargo (2003) complementa a ótica apresentada, ao afirmar que a busca da rede institucional introduz o fortalecimento do poder local e regional. Sem contar os processos de descentralização, acompanhados da valorização dos movimentos, especialmente no empoderamento dos principais atores; por meio da capacitação, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede.

Estabelecida enquanto uma ferramenta útil para identificar as conexões e vínculos representados entre os atores nas políticas públicas de turismo (Wray, 2009; Beaumont; Dredge, 2010; Baggio; Scott; Cooper, 2010), a análise das redes tem sido amplamente utilizada sob diferentes enfoques científicos, na sociologia e antropologia, com análises construídas a partir de uma abordagem qualitativa (Barnes, 1987) ou (mais frequentemente) na matemática ou na informática, em que os aspectos quantitativos estão presentes, a exemplo dos estudos realizados por Baggio, Scott e Cooper (2010).

Como esclarece Fleury (2005), a análise das redes tem se desdobrado para: 1) compreender a relação entre atores interdependentes; 2) redirecionar o objeto de análise que passa do ator individual para as interações com um todo; e 3) indicar a mudança política da sociedade, em resposta aos problemas políticos/sociais. A partir de uma visão social, as redes são compreendidas como uma estrutura que conecta pessoas e estabelece vínculos interdependentes, sendo, portanto, evidenciada a vida organizacional (Wray, 2009), ao invés dos aspectos individuais ou dos atributos do grupo. Isso permite compreender a importância de

cada indivíduo na rede, bem como a influência, preferência ou como também a distribuição de poder inserido.

Nessa premissa, as redes modificam-se conforme as questões sociais, institucionais e o contexto histórico de cada lugar, possibilitando entender também as caracterizações do território, o qual é “constituída de elementos que se diferenciam ao longo do tempo” (Haesbaert, 2019, p. 293). Sob esse aspecto, Castells (2020) ao analisar a “sociedade em rede”, enfatiza que as redes, ainda que surjam em um processo de inovações tecnológicas, transcorrem num campo da comunicação e não estão restritas às percepções tecnológicas, mas dependem, necessariamente, do modo como essas tecnologias são apreendidas e dinamizadas nas estruturas da sociedade. Por isso há a “interação sinérgica entre descoberta tecnológica e evolução social” (Castells, 2020, p. 36), o que é mister para o entendimento das suas especificidades enquanto organização social.

No novo cenário sociopolítico que se iniciou a partir da década de 1990, a América Latina, em especial, originou novas lutas sociais, movimentos e organizações, agora organizados em redes que se desdobram e se articulam por um mesmo problema social, econômico, cultural, político, religioso etc., que deram novas conotações para a estrutura da sociedade civil e sua relação com o Estado (Gohn, 2013). As redes, em conformidade com Gohn (2013), permitiram compreender a diversidade sociocultural e sua articulação com as questões políticas, sem cair numa visão totalizadora e homogeneizadora das relações.

A aplicação do conceito de redes nas ciências sociais iniciou, ainda na década de 1950, principalmente com os estudos realizados por Barnes (1987), o qual empregou a ideia de rede social para saber como os indivíduos utilizavam laços pessoais de parentesco e amizade em uma comunidade da Noruega (Enne, 2004). Barnes (1987) propôs analisar os sujeitos e instituições locais “não políticos” e evidenciou a sua importância em relação às instituições políticas, como os parlamentos, partidos, eleições e diplomacia. Elucidou a indispensabilidade do conceito de redes para analisar as estruturas internas dos grupos e indivíduos, e compreendeu que muitos processos políticos derivam de instituições que preenchem funções não políticas, sendo indispensável analisar as estruturas para entender as realidades políticas do local:

[...] adotar a perspectiva de política que está implícita em expressões como política acadêmica, política do esporte, política da igreja, etc. é a partir desta perspectiva que devemos procurar, onde quer que possamos encontrá-los, aqueles processos através dos quais indivíduos e grupos tentam mobilizar apoio para seus vários objetivos e, nesse sentido, influenciar as atitudes e ações dos seus seguidores (Barnes, 1987, p. 160).

Embora reconheça outras maneiras de descobrir os grupos sociais, Barnes (1987) esclarece que a utilização do conceito em pesquisas desenvolvidas na Antropologia, por exemplo, se dá pela possibilidade de descrever processos sociais que se estabelecem em conexões que estão além dos limites visíveis de um grupo, o que ajuda a identificar se há uma liderança e quem são os seguidores.

É importante entender como as redes desenvolvem e ampliam a participação no campo do turismo, mesmo sendo uma atividade proeminentemente econômica, cujas estruturas estão demarcadas em estratégias mercadológicas. Como se estabelecem as decisões e o que mobiliza os agentes do turismo para participar das ações políticas? 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, pois elas também (re)configuram e (re)inventam mecanismos e estratégias para a manutenção da cultura e do território, demonstrando que as “alternativas econômicas não seriam de *per si* as razões da existência desse tipo de prática [no turismo]” (Figueiredo, 2022, p. 4).

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.

Nesse pensar, Bourdieu (2014) sinaliza possibilidades para avançar metodologicamente com a análise das redes. O autor analisa as relações entre as estruturas presentes em cada agente, isto é “[...] pensa os agentes sociais, não como partículas num espaço físico [...], mas como partículas que pensam seus superiores ou seus subordinados com estruturas mentais e cognitivas [...]” (Bourdieu, 2014, p. 226). O referido autor propõe um avanço crítico na análise das redes, buscando interpretá-la em sua gênese histórica, para entender como as relações e decisões ocorreram, as particularidades de cada agente, a amplitude das redes (tendo em vista que quanto mais a rede se estende, mais o poder, seja ele político, econômico, cultural etc., cresce). E nessa incursão, entendendo as especificidades temporais e locais, as disputas (*streit*) são analisadas na estrutura do espaço, sendo possível, também, envolver o processo de fragmentação ou como o autor também discrimina: o processo de diferenciação. Por isso, compreende-se que:

[...] há os que se interessam pelas interações, isto é, pelas trocas sociais reais realmente efetuadas. E, de outro lado, há os que entre os quais estou, pensam que as interações

são muito importantes, que costumam ser o único meio que temos para captar as coisas, e que somente através das interações que as estruturas se revelam. Mas as estruturas não são redutíveis às interações ente duas pessoas que se falam: ali se passa coisa muito diferente do que se passa aparentemente (Bourdieu, 2014, p. 161).

E neste entendimento, assim como Figueiredo (2022), pesquisas têm se debruçado sobre as relações estabelecidas no campo do turismo, na certeza de que:

Os agentes e relações podem ser identificados como redes, sistemas, cadeias, arranjos, processos com características relacionais e reflexivas, em disputa, em forças opostas que buscam a manutenção de suas estruturas e de sua reprodução. Os principais agentes em campo são os turistas e as comunidades receptoras, pois o encontro é o principal fato social do turismo (Figueiredo, 2022, p. 2).

No campo do turismo, mesmo que o protagonismo gire em torno dos visitantes e dos residentes, Figueiredo (2022) esclarece que a interação é marcada por uma rede de agentes estruturados nas “instâncias de governanças”, como em um espaço que se concebem as forças e disputas, as quais definem as posições conforme a estrutura do capital dos agentes.

Para Nóbrega (2012, 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”. No pensar de Benevides (1994), os 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, da ampliação de comunicação, de informação para a efetiva educação política e do estímulo à criação de redes de interação.

6 A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA

A inserção da participação nas políticas públicas de turismo segue um caminho, que tem se desdobrado desde o final da década de 1990. Os primeiros instrumentos políticos estabelecidos no âmbito federal, estimularam as regiões e os municípios a adotarem princípios de autonomia política decisória na condução do turismo.

A mobilização proporcionada por esses instrumentos, deu início ao importante processo de discussão sobre a participação de diferentes agentes: públicos, privados ou sociais nas políticas públicas de turismo do Brasil. Isso, como asseveram Araújo e Taschner (2012) e Nascimento (2015), advém do respaldo estabelecido na Carta Magna, de 1988, confirmando a importância do esforço do governo em considerar a relevância da descentralização nas tomadas de decisões. O processo resultou a cada ano na inserção de novos atores e na popularização da importância do turismo (Lohmann; Panosso Netto, 2012).

Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, houve a ampliação do direcionamento das estratégias, sendo agora focadas não somente para os municípios, mas também, para as regiões, propondo-se compreender e identificar o território enquanto um local privilegiado para implementar os instrumentos políticos de turismo em escala regional e também em escala local ao considerar o “município, lideranças comunitárias, agentes econômicos, mercado e administradores públicos” nesse processo (Brasil, 2007d, p. 22).

Sob o entendimento de gestão descentralizada, o MTur e os municípios são incentivados a criarem o Conselho Municipal ou a fortalecer aqueles que já haviam sido instituídos a partir dos direcionamentos do programa anterior. E, para o alcance e maior articulação dos territórios brasileiros, estabelece a criação das IGRs: as quais organizavam-se enquanto uma representação de caráter público e privada para ampliar a interlocução e o diálogo entre os municípios que compartilhavam as mesmas características regionais. Porém, a estrutura tem ganhado novas conotações, direcionamentos para a institucionalização e destaque para dos aspectos econômicos nas IGRs, reconduzindo o entendimento sobre a participação, pretendido no PRT.

Como será visto na presente seção, Instâncias de Governança, redes, espaços participativos e outros conceitos ganharam notoriedade nos planos, programas e projetos, mas, ainda no atual contexto, especificamente para o Estado do Pará são inúmeras as limitações de inserção das populações na execução dos instrumentos políticos.

6.1 O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT no Estado do Pará

As políticas públicas no Brasil, considerando as três esferas do governo, foram encorajadas a inserir em seus instrumentos as questões referentes a participação da sociedade civil. O estímulo à participação política surge, principalmente, enquanto um componente prático das lutas encadeadas pelos movimentos sociais, em diferentes propósitos, os quais tem como marco a Constituição de 1988 (Araújo; César, 2012).

Sobre essa compreensão, cria-se o PLANTUR em 1992, cuja estratégia direcionava-se para a “diversificação e a distribuição geográfica da infraestrutura concentrada no Sul e no Sudeste, com finalidade de estimular o desenvolvimento regional” (Araújo; Taschner, 2012, p. 81) e “estimular à democratização do turismo nacional, com vista a aumentar o bem estar (sic) das classes menos favorecidas (Araújo; César, 2012, p. 268). Entre os esforços atribuídos para o alcance da descentralização das políticas públicas de turismo nos estados e municípios, destacou-se o PNMT, lançado em 1994.

Com o início do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, retoma-se as ações proposta pelo PNMT, como um dos 23 programas consolidados no PNT (1996-1999), cuja finalidade apresentada foi “promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e [de] desenvolvimento socioeconômico” (Brasil, 1999, p. 9). Neste novo momento o PNMT, teve como objetivo “fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos Municípios com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (Brasil, 1999, p. 11). É importante observar que o PNMT foi elaborado no mesmo período que as políticas instituídas para fomentar o ecoturismo na Região Norte (Nascimento, 2015).

O PNMT propôs em sua estrutura a conscientização dos municípios em parceria com a iniciativa privada, objetivando a descentralização das atividades, o que possibilitou atribuir o papel político aos diferentes agentes envolvidos com o turismo, sobretudo em âmbito municipal (Carvalho, 2016). Para o alcance dos objetivos, o programa foi desdobrado em cinco princípios fundamentais, a saber: 1) a Descentralização do poder público; 2) a Sustentabilidade em seus vários aspectos (econômico, social, ambiental, cultural e político); 3) a Promoção de Parcerias que envolvessem as diversas esferas da estrutura política do país (federal, estadual e municipal); 4) a Mobilização da comunidade para participar em decisões importantes; e 5) a Capacitação direcionada para o desenvolvimento do turismo e a prestação de serviços (Brasil, 2007a).

O programa também teve como propósito a redução dos desequilíbrios regionais, sendo norteado, principalmente, pelo mecanismo de participação, de sustentabilidade e de

mobilização (Araújo; Taschner, 2012). Como examinam Araújo e César (2012) e Nascimento (2015), as mudanças traçadas para a política nacional de turismo refletiam as mudanças na gestão pública, nos quais os processos abertos, transparentes e participativos reconduziram a ideia de Estado. E, naquele momento, o órgão oficial de turismo – a EMBRATUR, começou a repassar diretrizes para o desenvolvimento do turismo, direto aos municípios (Silveira; Paixão; Cabos, 2006). A implementação das suas ações nos municípios foi estabelecida a partir da realização de oficinas, cujo método participativo foi elaborado pela Agência de Cooperação Alemã (GTZ). Sendo dividida em três momentos: conscientização, capacitação e planejamento. Além disso,

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, 2010b, p. 13).

Pode-se dizer, que o principal resultado alcançado foi a sensibilização dos municípios para o turismo, como um vetor de desenvolvimento econômico capaz de reduzir os desníveis inter-regionais do governo (Araújo; Taschner, 2012). Além disso, o PNMT iniciou um aspecto importante que refletiu nas próximas políticas de turismo – o incentivo à formação de redes de colaboradores, estimuladas a partir da criação de Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) e do Fundo Municipal de Turismo (FUNTUR) (Araújo; César, 2012). O que agregou diferentes agentes do turismo, seja da iniciativa privada, seja do poder público e das instituições de ensino, para compartilhar de forma articulada, propostas e iniciativas referentes ao turismo no Brasil. Estando, assim de acordo com um dos princípios fundamentais: a descentralização.

Entretanto, embora os objetivos traçados fossem grandiosos, o programa teve muitas fragilidades, entre as quais estavam: a dificuldade dos municípios brasileiros em se articular; a ausência de instrumentos eficientes para o monitoramento e a instabilidade econômica e política que inviabilizaram a implementação das suas metas (Araújo; Taschner, 2012; Farias, 2018). Sobre esta última fragilidade, Salvati (2004, p. 23) ressalta que o PLANTUR, de 1996, não foi transformado em lei, tampouco reconhecido pelos órgãos federais, “como os Ministérios da Cultura, do Meio Ambiente, do Planejamento e da Fazenda, assim como não teve recursos necessários para ser implementado”, o que incidiu no escasso recurso para a estabelecer uma continuidade das propostas, como a capacitação dos agentes. Além do mais, seu processo de elaboração não detalha a participação efetiva de outros agentes e até mesmo dos Estados e

municípios para a sua concepção, expressando fortemente a necessidade de se adequar aos preceitos internacionais, sem, contudo, observar a imprescindível relação do turismo com outros setores.

Como destacam Silveira, Paixão e Cabos (2006), paralelo ao escasso recurso tinha-se o desequilíbrio de repasses dos recursos financeiros destinados, em sua maior parte, aos grandes destinos receptores. Restando aos pequenos municípios do Brasil, “o papel de meros participantes de exaustivas discussões sobre a importância do turismo e outras questões [...]” (Silveira; Paixão; Cabos, 2006, p. 129). Outra questão que cabe destacar é que ainda que tivesse um incentivo para a criação de redes, esta limitava-se no município ou na microrregião, não possibilitando, portanto, a troca de experiências para outras localidades (Brasil, 2007d).

Conforme esclarece Nascimento (2015), muitos Conselhos Municipais de Turismo criados nesse período não conseguiram resistir às mudanças políticas e, tampouco instituí-las nos municípios. Entre os 10 municípios pesquisados pela autora no estado do Pará, cinco criaram o Conselho Municipal de Turismo; e, somente um, Belém, criou o plano de desenvolvimento do turismo, no ano de 1998. No pensar de Figueiredo (1998b), ainda que não houvesse muito interesse da população em discutir assuntos referentes ao turismo nas Assembleias do Orçamento Participativo de Belém, por exemplo, muitas demandas relacionadas ao saneamento básico, regulamentação de terra, habitação e outros projetos foram discutidos nas Assembleias, os quais influenciaram no desenvolvimento da atividade turística no município. O autor reitera que a criação do Conselho Municipal de Turismo, contou com a mobilização de importantes comissões, que foram distribuídas em diferentes distritos de Belém.

É certo que a criação dos Conselhos, Fundos e a elaboração dos Planos Municipais de Turismo teve grande contribuição para as fases de implementação do PNMT, que foram realizadas na forma de oficinas direcionadas para a sensibilização, capacitação e planejamento. Endres (1999) relata que os municípios interessados em aderir ao programa, preenchiam o Relatório de Informações Turísticas (RITUR) que eram analisados e catalogados pela Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). Sendo classificados em Municípios Turísticos (MT) e Municípios com Potencial Turístico (MPT). Após a análise, cabia ao município solicitar ao Comitê Estadual a realização das oficinas. Em síntese:

A dinâmica era que o monitor municipal, participava de cada oficina e, ao voltar para seu município, executava as atividades nelas demandadas. Após a oficina de conscientização a meta era a realização de seminários de sensibilização turística, denominados SENSITUR, com a participação da comunidade local. Na de capacitação os monitores eram preparados para criar o fundo e o conselho municipal de turismo. Enfim, na de planejamento, para a elaboração do plano de

desenvolvimento turístico do município. Ao longo desse processo os municípios enquadravam-se na categoria condizente com o nível das atividades por eles realizadas. E aquele que cumprisse todas essas etapas e tivesse seu plano de desenvolvimento elaborado, era agraciado com o “Selo de Ouro do Turismo”, concedido aos municípios que cumprissem todas as etapas do PNMT (Nascimento, 2009, p. 145).

Após a realização das oficinas da 1ª e 2ª fase (a capacitação dos monitores para cada município), dava-se início ao engajamento no programa, posto que iniciava o processo de mobilização da comunidade local para a criação da instância de governança e dos instrumentos políticos para o planejamento do turismo, como o Fundo Municipal e a criação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Ao cumprir as fases propostas no programa, o município recebia o reconhecimento do selo de município prioritário do PNMT.

No estado do Pará, o Comitê Estadual foi instituído, em 1997, sendo composto por organizações da iniciativa privada, órgãos públicos estaduais e federais e associações dos municípios do estado (Endres, 1999). No mesmo ano, as primeiras fases do PNMT foram realizadas nos seguintes municípios: Belém, Conceição do Araguaia, Óbidos e Salvaterra, Marabá, Salinópolis, Breves e Oriximiná (Embratur, 1988, *apud* Endres, 1999). O processo de conscientização e capacitação no estado do Pará perdurou até o final do programa, sendo que os municípios alcançaram autonomia na realização das suas próprias oficinas somente a partir do ano de 1999.

Para a instância municipal, o PNMT entendeu o Conselho enquanto um:

Órgão local na conjugação de esforços entre o Poder Público e a Sociedade Civil, de caráter consultivo e deliberativo para o assessoramento da municipalidade em questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal, propondo diretrizes que deverão ser contempladas no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (Brasil, 1999, p. 18).

O relatório do Programa – Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos, realizado em 2002, confirma a amplitude como também a evolução gradual da participação dos agentes oriundos das diversas esferas como demonstra a seguir (Quadro 10).

Quadro 10 - Número de treinamentos realizados pelo PNMT: número de treinamentos realizados pelo PNMT
(continua)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1º fase – Sensibilização	28	46	42	39	53	47	34	289
2º fase – Capacitação	-	27	30	36	49	38	36	216
3º fase – Planejamento	-	-	03	06	42	46	72	169

Comunidade		01	11	27	39	47	59	184
Núcleos de Artesanato	-	-	-	02	05	09	13	29
Aldeias Indígenas	-	-	-	01	03	-	01	05
Conscientização Ambiental	-	-	-	01	14	06	07	28
Melhor Idade	-	-	-	-	02	05	06	13
Coordenação e Planejamento	05	02	07	06	05	05	008	38
Parceiros	-	-	-	12	11	07	09	39
Universidades	-	-	-	01	05	09	28	44
Outras	-	-	-	08	-	27	28	53
TOTAL	33	77	93	139	228	236	301	1107
Nº de Treinados	910	1540	2325	3225	5700	5900	7523	27483

Fonte: Brasil (2002) *apud* Brusadin (2005, p. 1001).

Foram ao todo sete anos do PNMT praticados de forma sistemática nos municípios e regiões do Brasil, o que permitiu atingir 1529 municípios brasileiros (Carvalho, 2016). Um dos poucos instrumentos políticos criados até a década de 1990, que tinham finalidades distintas do *slogan* “sol e praia”, que, demasiadamente, era estabelecido para o Brasil (Carvalho, 2016). Esse modelo de gestão descentralizada e participativa foi requalificado no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, buscando a partir do âmbito regional a interiorização e segmentação do turismo no Brasil e sobretudo a ampliação da participação no campo político de turismo (Araújo; Taschner, 2012).

6.2 A participação social nos (re)direcionamento das políticas de turismo do Brasil e sua interface no Pará

Com a criação do MTur, em 2003, sob o direcionamento do Governo Luiz Inácio Lula da Silva⁹¹, o Plano Nacional do Turismo passou a preconizar a regionalização como estratégia fundamental para o desenvolvimento turístico no território nacional. Com isso, criou, em 2004, o PRT – Roteiros do Brasil. Resgata-se nesse momento algumas premissas fundamentais, já anunciadas no PNMT, como a criação de condições para aumentar a participação das várias esferas da sociedade e pensar a geração de riquezas vinculada aos grupos e movimentos sociais (Figueiredo; Nóbrega, 2015; Farias, 2018).

⁹¹ Foi criado, inicialmente, por meio da Medida Provisória nº 103, em 1 de janeiro de 2003, posteriormente, convertida na lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

A metodologia empregada pelo PNMT para estabelecer a participação deixou um importante legado para PRT – Roteiros do Brasil. E, sob a premissa, foram elaborados nove Módulos Operacionais, a conhecer: sensibilização, mobilização, institucionalização da instância de governança regional, elaboração do Plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, implementação do Plano estratégico de desenvolvimento, sistema de informações turísticas do programa, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização e, por último, sistema de monitoria e avaliação do programa (Brasil, 2004a). Como observa Nascimento (2009), os módulos operacionais do programa recordam as três fases de implementação do PNMT, seguindo, no entanto, sequências aleatórias, ao considerar o desenvolvimento e a organização de cada região turística e de seus municípios.

Até 2006, o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil e o Programa de Gestão Descentralizada definiram o mapa do turismo como um instrumento base para o ordenamento e para a gestão do turismo nas regiões brasileiras – a partir da interligação institucional, como as instâncias de governanças, e da organização de roteiros turísticos, com o ordenamento dos atrativos nas regiões (Figura 37).

Figura 37 - Ação Descentralizada do Plano Nacional



Fonte: Brasil (2006).

Barbosa (2012) assevera que a descentralização pode ser interpretada sob duas abordagens: de Estado para Estado, onde as competências e atribuições da União são descentralizadas para esferas estaduais, regionais e municipais; e de Estado para sociedade, a

qual a partir de princípios da participação, colegiados participativos assumem autonomia para atuar no planejamento e no desenvolvimento do turismo (num processo de gestão compartilhada).

Os resultados do PRT indicaram o alcance de 134 RT e 959 municípios. Um ano após a criação do PRT e até 2006, os Fóruns e os Conselhos municipais do país totalizaram 1.228, dos quais, na região Norte e Nordeste houve o predomínio da representatividade pública nos colegiados, enquanto nas demais regiões do Brasil a maior composição dos colegiados era de entidades representantes do setor privado (Brasil, 2006). Decerto,

Assim constituído, o modelo de gestão descentralizada do turismo viabiliza os canais de interlocução entre as diversas esferas da gestão pública e as diferentes escalas de representação da iniciativa privada e do terceiro setor, possibilitando a implementação dos programas e ações propostos pelo Plano Nacional de Turismo, de forma articulada com o planejamento e a implementação dos programas e ações relacionados à gestão do turismo no âmbito das Unidades da Federação, das macrorregiões, das regiões turísticas e dos municípios do País (Brasil, 2007a, p. 44).

No primeiro momento de implantação do PRT – Roteiros do Brasil (2003-2007), a participação foi considerada um elemento importante na concepção e na implementação do Programa. Sendo considerado um grande aliado não só como um mecanismo de fortalecimento da cidadania, mas também como um incentivador dos aspectos sociais e políticos da sociedade (Brasil, 2004a). E sob esse entendimento, a estruturação do programa visava estabelecer uma gestão coordenada e compartilhada das suas ações, a partir do fortalecimento de redes de parcerias que eram instituídas por agentes de diferentes níveis de atuação. Nesta concepção estabelece a seguinte estrutura de coordenação ainda mais descentralizada que a proposta realizada no PNMT (Figura 38).

Figura 38 - Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Brasil (2007b, p. 23).

A criação de instância de governança nos municípios, regiões, estados e em âmbito nacional possibilitou a ampliação das discussões sobre o turismo no Brasil, mantendo-se a estrutura até o ano de 2019. Para a implementação do PRT, a institucionalização das IGRs que correspondem ao módulo 3 do PRT- Roteiros do Brasil, foi um grande direcionador. Uma vez que “representa o ponto de partida para o processo de regionalização nos estados” (Brasil, 2004a, p. 27), ou seja, a instância que articula os interesses municipais e que se encarrega de gerir e de executar os projetos governamentais. O Quadro 11, demonstra as principais características da Gestão descentralizada pensada no processo inicial do PRT, com informações detalhadas.

Quadro 11 - Características das instâncias de governança estadual, regional e municipal com base no PRT (2003-2006)

(continua)

Plano/ Programa	Instituição Estadual	Instituição Regional	Instituição municipal
	<ul style="list-style-type: none"> •Formulação de Diretrizes alinhadas às nacionais; •Formulação e execução do planejamento estratégico regionais; •Negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos 	<ul style="list-style-type: none"> •Mobilização em conjunto de parceiros para a adesão ao Programa; •Integração das ações inter-regionais e interinstitucional de modo a se constituir uma instância gerenciadora destas nas regiões; 	<ul style="list-style-type: none"> •Mobilização dos seguimentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;

PRT 2004 (Plano Nacional de Turismo 2003-2006)	e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais; • Coordenação da ação executiva local e regional; • Mobilização e articulação de recursos e parceiros no âmbito local e regional; • Monitoramento e avaliação; e • Produção e disseminação de dados de informação.	• Planejamento das estratégias operacionais do Programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas integrando as ações estaduais e nacionais; • Acompanhamento e avaliação das etapas de execução.	• Integração dos diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de regionalização; • Participação de forma ativa no debate e formulação das estratégias locais para a consolidação da região; • Planejamento e execução das ações locais de modo integrado às regionais; • Avaliação das etapas de execução
---	---	---	---

Fonte: Elaborado pela autora, a partir Brasil (2007b; 2019a).

No segundo momento do PRT (2007-2010), ainda sob o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, o programa “Roteiros Integrados” passou a ser “Política de Desenvolvimento do Turismo”, integrou um dos sete macros programas do Plano. Isso trouxe maior comprometimento das políticas de desenvolvimento do turismo com as parcerias dos sujeitos sociais entre regiões, municípios e comunidades. Ainda que tenha se tornado um macro programa, o governo manteve o título PRT, em vista da sua grande popularização, assim como também motivado por seus princípios norteadores, entre os quais está a participação. Neste momento os documentos orientadores são apresentados em treze cadernos, didaticamente divididos, sendo um para cada módulo previsto no PRT.

As orientações para a criação de IGRs foram mantidas. Sendo detalhada a forma de criação, seus objetos e sua forma de operacionalização. Com isso,

As Instâncias de Governança podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas. Elas têm como atores: empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc. [...] A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional (Brasil, 2007b, p. 16).

A possibilidade de criar instâncias regionais (institucionalizadas no caráter privado, público ou misto) é apresentada aos estados e aos municípios. Sob esse entendimento, o documento destaca que a natureza jurídica dos Fóruns Regionais tem grande importância, pois indicam a forma como a sua gestão e a sua coordenação será estabelecida, do mesmo modo a seleção dos agentes participantes do processo. Conforme observado anteriormente, a formação dos Fóruns regionais no Brasil, resultou em diferentes formatos.

De maneira geral, o Programa de Regionalização do Turismo objetivou a descentralização das ações; a revalorização dos lugares e dos 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.

Como pode-se analisar nos documentos e nas orientações direcionadas, tanto para condução do PNMT, quanto a condução do PRT, a participação social foi um princípio norteador para o direcionamento dos dois programas. Desde o seu processo de criação, a essência do programa, (a descentralização da gestão, bem como a estrutura das instâncias de governança) tem sido preservada, ainda que sob a condução de novas premissas direcionadas a cada nova gestão, como pode-se observar a seguir (Quadro 12).

Quadro 12 - Programa de Regionalização do Turismo (2003 a 2019)

(continua)

Documento	Objetivo	Estratégia e estrutura	Instância de Governança
<i>Programa Nacional de Municipalização do turismo (PNMT-1994)</i>	Criado em 1994, o PNMT, buscou sensibilizar a população residente dos municípios a participar das decisões tomadas para o planejamento do turismo. Assim, o seu objetivo foi “fomentar o desenvolvimento turístico sustentável em âmbito municipal, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política” (Brasil, 1999).	Ação estratégica: Estimular o Poder Público Municipal para a formação de Conselhos Municipais de Turismo, visando ao planejamento e ao desenvolvimento da atividade turística no município, com a participação da iniciativa privada e da comunidade local. Dos princípios que nortearam o PNMT, estão: Participação; Sustentabilidade; Integração e Descentralização.	Estrutura: <ul style="list-style-type: none"> • Comitê Executivo Nacional; • Coordenação Geral do PNMT; • Comitê Estadual; e, • Conselho Municipal. <p>O comitê Estadual destinado a planejar, coordenar, executar e avaliar o PNMT e o Conselho municipal de turismo, uma instância local que conjuga esforços entre o poder público e a sociedade civil para o assessoramento do município em questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal.</p>
<i>Programa de Regionalização do Turismo (2004a; 2004b) e</i>	Estabelece sete macroprogramas, dos quais, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) - Roteiros do Brasil foi formulado como um programa a partir do	Estabelece nove módulos operacionais do PRT, os quais ancoraram-se sob o princípio de: <ol style="list-style-type: none"> 1) Participação; 2) Sustentabilidade; 3) Integração; e, 4) Descentralização. 	Estrutura: <ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Turismo; • Fórum Estadual de Turismo; e • Instância de Governança Regional Municípios integrados

<p>Plano Nacional de Turismo 2003-2007</p>	<p>Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística. O PRT, propôs a gestão compartilhada do planejamento do turismo, a partir das especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional. A inclusão social é um dos pressupostos do programa e, entre as suas propostas está a criação de condições para aumentar a participação das várias esferas da sociedade e pensar a geração de riquezas vinculada aos grupos e movimentos sociais regionalmente organizados. O processo gerou uma ferramenta de trabalho – o Mapa da Regionalização do Turismo – que tinha como objetivo nortear ações de programas e processos no âmbito do Ministério do Turismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão coordenada: A criação de instância que visa a integração dos governos (federal, estadual e municipal) à comunidade nas políticas públicas de turismo; • Planejamento integrado e Participativo: Elaboração de planos estratégicos de forma participativa e democratização dos espaços. • Promoção e apoio à comercialização: Formação de redes na busca pela comercialização. 	<p>(Fórum, Conselho, cooperativa, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colegiado local (conselho, fóruns, etc.) <p>Os Fóruns ou Conselhos (constituintes da instância de governança estadual do modelo da gestão descentralizada da Política Nacional de Turismo, possui estes caracteres: propositivos, consultivo e mobilizador, e, integrador de instituições dos setores público, privado e terceiro setor – representativas das suas congêneres que compõem o Conselho Nacional de Turismo (2006).</p>
<p>Plano nacional de turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão</p>	<p>Incorporada nesta versão do PNT como Macroprograma, o PRT ganha <i>status</i> dentro do PNT e se estabelece como um instrumento que norteia os outros sete Macroprogramas. Outra mudança nesse contexto é a proposta de alinhamento do programa à estratégia de segmentação – da oferta e da demanda – isto é, a organização do turismo para fins de planejamento e gestão, tendo em vista a concepção de produtos, roteiros e destinos que reflitam as características de peculiaridade e especificidade de cada</p>	<p>Estabelece como princípio de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Participação; 2) Sustentabilidade; 3) Integração; 4) Formação de Redes; e, 5) Descentralização. <p>Estabelece nove módulos Operacionais do programa que subsidiam a operacionalização das estratégias de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Gestão coordenada; 2) Planejamento integrado e participativo; e 3) Promoção e apoio à comercialização. 	<p>Mantém a estruturação das Instâncias de Governança.</p>

	região (Brasil, 2007a, p. 67)		
<i>Programa de Regionalização do Turismo 2013-2016</i> <i>e</i> <i>Plano Nacional de Turismo 2013-2016: “O turismo fazendo muito mais pelo Brasil”</i>	O PNT pressupõe um conjunto de diretrizes, dos quais manteve-se a Regionalização, a Participação e o Diálogo com a Sociedade estabelecidos nos Planos anteriores (2003-2007 e 2007-2010). Sendo que no primeiro, manteve-se o objetivo de apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no País, de forma regionalizada e descentralizada, enquanto na segunda, foram inseridos os princípios da publicidade, transparência e do controle social como direcionadores estratégicos.	É estabelecido enquanto premissas: 1) Abordagem territorial; 2) Integração e participação social; 3) Inclusão; 4) Descentralização; 5) Sustentabilidade; 6) Inovação; e, 7) Competitividade. Resgata-se a representação do ator municipal como agente de desenvolvimento, considerando ser ele o detentor das realidades e demandas locais e institucionaliza-se o representante regional. Aprimora-se o Mapa de Turismo, com a inserção da matriz diagnóstica, cujo objetivo foi de identificar o estágio de desenvolvimento turístico das regiões e dos municípios, estabelecendo critérios e parâmetros para a definição e categorização dos municípios e das regiões turísticas. Funcionando como orientação para fins de implementação e de gestão de políticas públicas de turismo (Portaria nº 144, de 27 de agosto de 2015).	Mantém a estruturação das Instâncias de Governança e insere: <ul style="list-style-type: none">• em âmbito nacional, o Comitê Executivo do Programa de Regionalização; e,• em âmbito estadual, regional e municipal, o interlocutor, como forma de fortalecer e estender a rede de mobilização.
<i>Plano Nacional de Turismo 2018-2022: “Mais emprego e renda para o Brasil”</i>	O PNT estabelece as seguintes diretrizes: fortalecimento da regionalização; melhoria da qualidade e da competitividade; incentivo à inovação e promoção da sustentabilidade.	Recupera os princípios estabelecidos no PRT 2007-2010 e estabelece cinco linhas estratégicas, dos quais está o: <ul style="list-style-type: none">• Ordenamento, gestão e monitoramento, propondo o fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo e o estímulo à formação de redes para a gestão do turismo e às parcerias no turismo e o incentivo à gestão compartilhada dos recursos do turismo.	Mantém a estruturação das Instâncias de Governança e propõe a siglas “IGRs” para designar as Instâncias de Governança Regionais.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2004a, 2004b, 2007a; 2007b; 2018, 2019a).

Desde a origem do PRT, tem-se proposto a formação de redes de turismo com objetivo de gerar mudanças na gestão e ampliação da cooperação entre grupos, organizações e instituições ligadas ao turismo. Em 2004, foi orientada a criação de arranjos institucionais mais flexíveis, que pudesse agregar diferentes formas de organizações (cooperativas e associações,

por exemplo) com o foco para a prestação de serviços nos âmbitos das atividades ligadas ao turismo. Os arranjos foram vistos, inicialmente, como um modelo de gestão – podendo intermediar a instância de governança, agenciando e coordenando as estratégias de desenvolvimento do turismo em um dado território (Brasil, 2004a). Nesse entendimento o Ministério de Turismo preconiza que a formação de redes:

[...] gera mudanças na gestão econômica, ao criar novas formas de produção a partir da oferta local e regional. Daí decorre a ampliação e a simbiose dos serviços turísticos, influenciando na esfera política, pelo processo participativo que se estabelece, e, também na esfera cultural pela socialização, produção e difusão do conhecimento, estabelecendo uma nova ética de relacionamentos (Brasil, 2004a, p. 19).

Anos depois, sob um novo direcionamento do PLANTUR, as orientações para a criação de novos arranjos de turismo são ainda mais pontuadas nos documentos do PRT. Reafirma-se a necessidade de constituir processos transversais à proposta de descentralização concebida pelo PRT, como também um importante espaço para o surgimento de cooperação e articulação público-privadas nos estados e municípios, que estariam afeiçãoadas na formação de Redes (Brasil, 2007e). Brasil (2007c) define que:

As redes são instrumentos de troca de informações, experiências e fortalecimento das relações entre os diversos parceiros envolvidos no processo de regionalização do turismo. A troca de informações organiza a colaboração desses agentes e permite que eles implementem ações comuns e articulações para o desenvolvimento do turismo. A rede constitui um processo transversal, que perpassa todas as fases do Programa. Ela promove a conectividade e os contatos entre os vários participantes, para que haja colaboração entre eles. Por fim, devemos, ainda, acrescentar que a rede, assim como as parcerias público-privadas, é também um importante instrumento para que haja a descentralização (Brasil, 2007c, p. 33).

Nesse momento, havia a compreensão de que a sensibilização e a mobilização de diferentes organizações pudessem contribuir ainda mais para a proposta de descentralização, com o instrumento de trocas de informações e experiências entre diferentes formas organizativas. O documento chama atenção para o envolvimento de: instituições públicas; associações de moradores; movimentos sociais; sindicatos; comunidades escolares; igrejas; universidades; associações patronais; entidades dos setores produtivos urbanos e rurais e empresários do setor de turismo (ligados à prestação serviços e equipamentos turísticos e de infraestrutura de apoio ao turismo), cooperando com as ações de divulgação e de identificação de novos produtos turísticos e oportunidades de ação (Brasil, 2007e). Os temas foram abordados

nos dois primeiros volumes dos Cadernos de Turismo (Brasil, 2007a; 2007b) e apontados como subsídios importantes para o desenvolvimento sustentável do turismo no município.

Os documentos esclarecem que não se pretendia a substituição do estado com o planejador e executor das políticas públicas para o turismo. A concepção era que o resultado da articulação de diferentes agentes pudesse recair sobre os governos municipais de modo a colaborar com o fomento do turismo, estando, desse modo, incorporado às premissas do PRT. E, igualmente, pudessem mobilizar, fiscalizar e, inclusive otimizar e captar recursos.

O que se quer focalizar aqui são as ações cuja responsabilidade direta de execução recaí sobre o governo municipal, ações estreitamente relacionadas ao fomento do turismo na localidade e que implicam em mobilização de recursos financeiros governamentais e, ainda, aquelas que igualmente mobilizam tais recursos e estão relacionadas diretamente à prestação de um determinado serviço público que seja essencial ao desenvolvimento da atividade turística, mesmo que à primeira vista não se visualize esta relação (Brasil, 2007d, p. 46).

Considerando a autonomia, horizontalidade (ausência de hierarquia), cooperação e democracia, princípios básicos para a “Formação de Redes” são apresentados, como apresentam-se os seguintes benefícios no Caderno de Turismo (Brasil, 2007a):

- A realização de atividades comuns;
- O fortalecimento de laços, a fim de aumentar e ampliar a produtividade;
- A redução de custos;
- O acesso às inovações tecnológicas e aos novos mercados;
- O maior poder de negociação e barganha; e
- A troca de experiências e de informações.

Ainda que a criação de Conselhos Municipais de Turismo fosse necessária, reconhecia-se, entretanto, as limitações da eficácia da participação e das deliberações em âmbito regional, porque:

A criação de um Conselho Municipal de Turismo, não é suficiente para conferir eficácia ao processo de participação e, por consequência, às deliberações que dele resultarem. Será preciso, antes disso, formalizar, na prática, uma rede de colaboração. Essa rede deve envolver toda a comunidade com o compromisso de fomentar o turismo no município e na região (Brasil, 2007d, p. 31).

Propunha-se o fortalecimento da Rede Nacional de Regionalização do turismo como uma das estratégias fundamentais da Rede, permitindo a conexão de todos os agentes envolvidos na regionalização do turismo. O documento destaca:

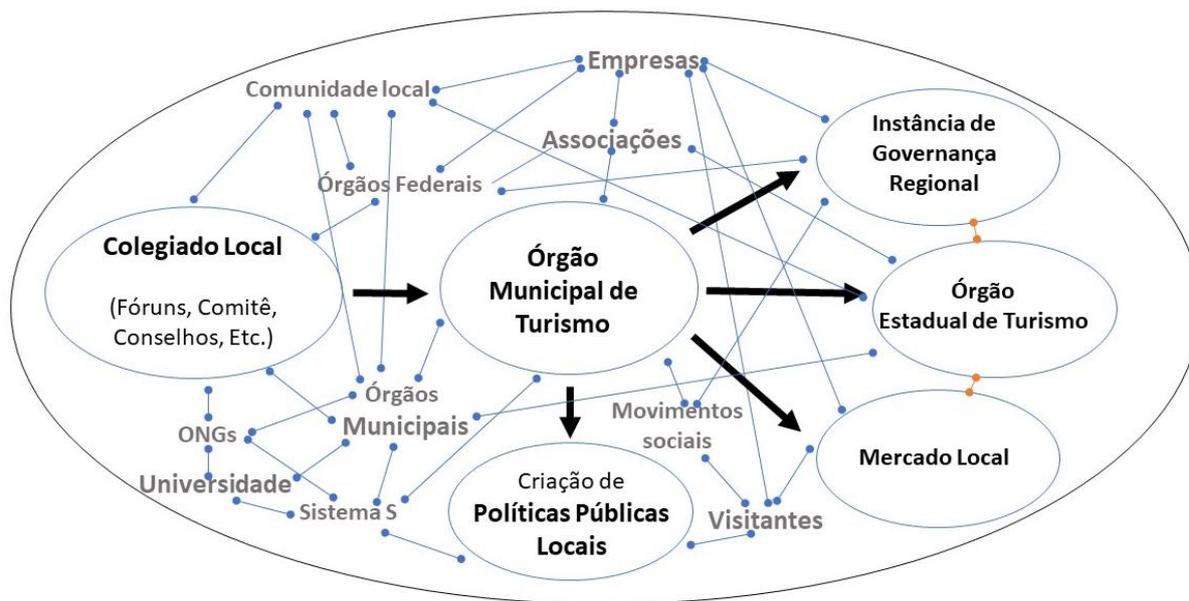
Será preciso, antes disso, formalizar, na prática, uma rede de colaboração. Essa rede deve envolver toda a comunidade com o compromisso de fomentar o turismo no município e na região. Ou seja, o turismo deve ser visto como atividade capaz de oferecer oportunidades de trabalho e renda na localidade, de disseminar valores culturais e de preservar os relicários naturais e históricos próprios da localidade, além de promover o desenvolvimento sustentável no município e na região (Brasil, 2007a, p. 31).

Sugere-se assim que, ao ser constituída, a rede poderá elaborar projetos específicos, desde que pudessem ser coordenadas pela Instância de Governança Regional. O documento norteador da formação de rede (Brasil, 2007e), sugere, inclusive, que o estabelecimento de uma Instância de Governança pode ser o mesmo em que se estabelece e consolida uma rede, isto de maneira interdependente, desde que a rede seja o resultado da simbiose de diferentes agentes. O instrumento auxiliador para fortalecer e estimular a criação de parcerias e relações entre os agentes seria a Rede Nacional de Regionalização do Turismo. Essa necessidade surgiu por ocasião da elaboração do Mapa do Turismo, no qual foi possível constatar que muitos agentes envolvidos com a regionalização do turismo estavam dispersos (Brasil, 2007e). Neste sentido, foi concebida uma ação estratégica que permitiria que os diferentes agentes pudessem constituir laços e relações produtivas, voltadas para o turismo.

A estratégia para estimular a construção de trabalhos conjuntos constituiu um processo transversal, estando presente em todas as fases previstas no programa. Como exemplo tem-se o Modo Operacionalização 3 (Institucionalização da Instância de Governança Regional) que “prevê o estabelecimento ou fortalecimento de parcerias com os agentes envolvidos com a atividade turística, sejam eles públicos ou privados” (Brasil, 2007b, p. 14). De modo igual, o Módulo 10 (Ação Municipal para a Regionalização do Turismo) que orienta, entre outras coisas o:

[...] fortalecimento das estruturas sociais e econômicas municipais, de modo a favorecer a organização e a participação das comunidades, a partir do domínio das políticas públicas e dos instrumentos de gestão, e possibilitar a formação de redes de colaboração (Brasil, 2007d, p. 27).

Figura 39 – Proposta da Rede de Turismo pelo MTur (2007)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2007d).

Nota: Conforme o documento analisado, cabia ao Colegiado Local, apresentar as demandas e as decisões discutidas entre os agentes do colegiado para o Órgão Municipal de Turismo. Este, por sua vez, seria responsável por transformar as deliberações em instrumentos políticos além de conduzir o processo de gestão compartilhada do PRT ao estimular, ao acompanhar o funcionamento do colegiado e ao articular parcerias com diferentes agentes envolvidos na rede de Turismo. Por conseguinte, o Órgão Municipal de Turismo seria o principal interlocutor com o órgão Estadual de Turismo, Instâncias de Governanças Regionais e Mercado local (Brasil, 2007d).

As orientações contidas nos 13 documentos, direcionados para cada módulo operacional do programa, revelam a estrutura pensada naquele momento para o PRT. Reconhece-se que o estado, enquanto órgão oficial de turismo ou do FOMENTUR é o grande mobilizador para o estabelecimento de parcerias entre os agentes. As orientações contidas nos documentos observam a carência de agentes mobilizados para o mesmo fim, ainda que apresentem possibilidades de mobilizações transversais e/ou não governamentais para o estabelecimento de rede de parcerias. E por esse motivo consolida as estruturas da Instância de governança em todas as esferas, assentadas num arranjo participativo que desenvolve o engajamento de diferentes agentes na tomada de decisão.

Nota-se que no mesmo processo é lançado a PNT, disposto na Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, um marco regulador do turismo no Brasil que consolida os instrumentos políticos de turismo do país, como decretos, portarias e instruções normativas em um único instrumento – Lei Geral do Turismo (Araújo; Taschner, 2012; Nascimento, 2015). Nesta são definidas as:

[...] atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação dos serviços turísticos, o cadastro, a

classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos” (Brasil, 2008, art. 1º).

Pretendia-se reduzir as disparidades das políticas públicas de turismo lançadas anteriormente, estabelecendo uma definição para o PNT, além de assinalar um compromisso na segurança tributária e jurídica para as pessoas físicas e/ou jurídica, no sentido de fortalecer a cadeia produtiva nas ações propostas pelo governo (Araújo; Taschner, 2012).

Sobre o fortalecimento participativo, a Lei Geral do Turismo define o Sistema Nacional de Turismo (SNT)⁹² com objetivo de “promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo” (Brasil, 2008, art. 9º). Nisto, o fortalecimento da integração dos segmentos, a cooperação dos diferentes atores (público, entidades de classe e associações representativas de turismo) e a promoção da regionalização do turismo estão entre as atribuições estabelecidas ao PNT (para o alcance do objetivo do SNT). E, a fim de assegurar a integração entre os setores, foi definida, no mesmo instrumento, a composição do SNT, composta por: MTur, EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo (CONTUR), Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo podendo incluir os Fóruns, Conselhos e órgãos estaduais de turismo, além das Instância de Governanças Regionais.

Sob o regulamento do decreto nº 7.381, de dezembro de 2010, sinaliza-se que mediante a articulação com as instâncias de governo e aquelas de representação da sociedade civil, o SNT atuaria para:

- I - Viabilizar e aprimorar o processo de gestão do turismo em todo o País, integrando as ações do poder público nas três esferas de governo, com a atuação da iniciativa privada e do terceiro setor em todo território nacional;
- II - Direcionar a alocação de recursos públicos e orientar os investimentos privados para os destinos e regiões identificadas como prioritários para o desenvolvimento da atividade turística pelos respectivos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Turismo, nas suas respectivas competências territoriais, ouvido o Ministério do Turismo, e em observância às leis e normas vigentes; e
- III - Promover a inventariação e regionalização turística, considerada como organização de espaço geográfico em regiões para fins de planejamento integrado e participativo, gestão coordenada, promoção e apoio à comercialização (Brasil, 2010c, art. 6º).

⁹² É válido observar que o SISTUR, em 1967, pelo Decreto-Lei nº. 60.224 instituído em de 16 de fevereiro de 1967, regulamentou o Decreto-Lei nº. 55/1966, pela EMBRATUR, CNTUR e Ministério das Relações Exteriores (MRE) (Nascimento, 2015).

O PNT (2018 -2022) “Mais emprego e renda para o Brasil” (Brasil, 2018) apresenta em suas linhas estratégicas o fortalecimento do SNT e a construção de redes para a gestão do turismo. Isto pôde ser observado durante a fala da Coordenadora Geral de Definição de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo do MTur, ao afirmar que o:

Programa de Regionalização esse Programa que foi lançado em 2004, a qual a gente já sabe né que ele é um Programa que vem de uma determinação da Organização Mundial de Turismo em que recomendou que o Ministério trabalhasse esse olhar para um contexto regional. Então a gente trabalha aqui com a parte do ordenamento do território também, pra atender o que está previsto em lei, né? Atender quando a gente fala assim para entrar nessa questão das governanças, eu costumo dizer que a própria legislação ela diz que é preciso fortalecer o Sistema Nacional por meio da regionalização e assim, a gente fazer com que a gestão descentralizada e compartilhada aconteça, né? Então muitas pessoas perguntam por que o foco de vocês foi nas governanças nos últimos anos? Porque o Programa estava pronto... O contexto dele é realmente depois de ordenar o território, dar oportunidade para os municípios se cooperarem, né? Independente do seu tipo de oferta, seja principal, de apoio ou complementar, mas até então ele vem deixando claro a importância desse Sistema Nacional que aí é onde traz pra nós as governanças. Seja em âmbito Federal, Estadual, Regional e Municipal. Então eu costumo dizer que **o Sistema Nacional ele é um pilar da regionalização porque sem essas governanças, sem essa estrutura a gente não vai conseguir perpetuar o previsto em lei, que é a gestão descentralizada e compartilhada, além do que a gente não vai ter aí esse tripé, né? Que a gente sabe que precisa fazer com que ele atue para o turismo que são os representantes da gestão pública, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada** (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

Essa estrutura, entretanto, nos últimos anos, vem ganhando novas conotações, como será visto a seguir.

6.2.1 Uma saída da “posição paternalista e assistencialista de que o governo tem que dar dinheiro”: a instância de governança num contexto de mudanças

Um aspecto fundamental foi estabelecido em 2004, sendo replicado nos demais programas regionais até 2019, pautando-se na necessidade de dar autonomia administrativa e financeira às instâncias. No primeiro PRT, tem-se o estímulo para que as instâncias regionais pudessem captar e otimizar seus próprios recursos, no sentido de dar a garantia de autogestão e fortalecimento do seu papel de coordenação da região. E isto foi reafirmado em 2019, trazendo novas interpretações acerca do PRT.

Em 2013, ainda no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi instituído a portaria de nº 105 de 16 de maio de 2013, estabelecendo os objetivos, o modelo de gestão, os eixos de atuação e as estratégias de implementação do Programa de Regionalização do Turismo. Entre os 12 objetivos elencados, três dão ênfase aos aspectos econômicos do PRT, os quais

foram ratificados em 2021, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro pela Portaria nº 41, dispondo:

- VI – Fomentar o empreendedorismo nos estados, regiões e municípios turísticos;
- VII – Fomentar a captação e promoção de investimentos no âmbito dos estados, regiões e municípios turísticos, capacitando os gestores para estas finalidades [..];
- XII – Estabelecer critérios para a ampliação do uso de editais de seleção pública, na escolha de projetos para a destinação de recursos públicos do orçamento (Brasil, 2021e).

Os direcionamentos do MTur para a institucionalização das IGRs em 2007 apontam para o ato de estabelecer a organização e de formalizá-las, seja como um Fórum, um Conselho, uma Associação, um Comitê, um Grupo técnico ou outro tipo de colegiado. Portanto, a organização constituída por diferentes agentes sociais, da iniciativa privada e pública, estaria reconhecida enquanto uma instância em âmbito regional⁹³. Essa estrutura, conforme observa a representante do MTur, foi desenvolvida pelo próprio Sistema Nacional de Turismo, o qual estabelece que as:

[...] governanças elas precisam existir em todas as esferas e ele já vem denominando o nome para tais, então em âmbito federal o Conselho Nacional de Turismo; em âmbito estadual são os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo; **em âmbito regional as Instâncias de Governança Regionais. Então, quando a gente fala em âmbito de regional a gente olha para a regionalização.** E, em âmbito municipal, os Conselhos Municipais de Turismo. Então, qual é o grande desafio? e por que existir essas instâncias de governanças? Justamente porque em todo momento se você levantar as diretrizes do programa que foi criado, atrelado à lei geral e ao Sistema Nacional **é fazer com que a gente tenha a cooperação, a participação, o trabalho mútuo, conjunto, desenvolvido com o olhar do público, privado e até mesmo a sociedade civil.** Então isso trouxe aos Conselhos o que hoje a gente aplica, que **uma Instância de Governança Regional ela tem que ter a participação desses três setores.** (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

Assim sendo, definia-se a Instância de Governança Regional como “uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das RT, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional (Brasil, 2007b, p. 16). Assim, com a participação do poder público, esta seria capaz de:

- 1) Criar a comunicação entre as regiões para a operacionalização do PRT;

⁹³ Um exemplo de Instância de Governança Regional, citado no documento, são os Grupos Técnicos Operacionais (GTOs) do PROECOTUR. Conforme Nascimento (2009), entre os direcionamentos do PROECOTUR estava a criação do GTOs em cada município dos Polos de ecoturismo. Entretanto, no estado do Pará, somente o Polo Tapajós “foi instituído, em portaria da SECTAM datada de 1999, e chegou a efetivamente funcionar” (Nascimento, 2009, p. 120).

- 2) Coordenar todo o processo da regionalização do turismo de uma região turística e, por fim,
- 3) Descentralizar as ações de coordenação do processo, constituindo a principal proposta do programa, ao considerar as especificidades de cada região (Brasil, 2007b).

É notório esclarecer que em alguns estados brasileiros a concepção de RT bem como a criação de instâncias de governança avançou, antes mesmo dos direcionamentos apresentados pelo PRT e estabeleceu diferentes modelos de gestão, como foi no Rio Grande do Sul. Conforme Fávero (2012), as primeiras iniciativas de governança de turismo no Rio Grande do Sul tiveram forte influência dos aprendizados incorporados pelos imigrantes italianos e poloneses naquela região. No primeiro momento, as políticas de turismo eram direcionadas para o aumento do fluxo de visitantes no estado, o que viabilizou a criação do primeiro órgão estadual de turismo do Brasil – o Serviço Estadual de Turismo do RS (SETUR-RS), na década de 1950 (Fávero, 2012; Nascimento, 2021; Machado; Tomazzoni, 2011). Em 1969, no 2º Congresso Gaúcho de Turismo, foi votado um acordo para trabalhar o turismo por região, no qual consta-se em registro a presença de iniciativas importantes como o COMTUR do município de Bento Gonçalves que, por sua vez, estimulou a criação da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE), sendo instituída, oficialmente, em 1970 com 23 municípios associados (Fávero, 2012).

Conforme Fávero (2012), a criação da AMESNE foi importante para a formação de outras associações e para a formação das instâncias de governança regional e local do Rio Grande do Sul. No período de 1970 a 1980, as políticas no estado enfatizaram o turismo enquanto uma possibilidade para o desenvolvimento, repercutindo na criação da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul (em 1971) e na configuração das RT em 1976⁹⁴ (Machado; Tomazzoni, 2011). O processo de criação das instâncias de governança, segundo Fávero (2012), foi relevante para a atuação local e regional, de modo que estabeleceu a rede de turismo existente no Rio Grande do Sul, a partir da criação de associações e consórcios de turismo.

Bantim e Fratucci (2019) apresentam outro exemplo de institucionalização da região turística. O Conselho Regional de Turismo da região de Agulhas Negras (CONRETUR) foi pioneiro a estabelecer essa proposta no estado do Rio de Janeiro. Conforme os autores, foi

⁹⁴ No primeiro processo, o Rio Grande do Sul adotou a divisão das regiões em sete Zonas Turísticas, “obedecendo a aspectos geo-topográficos, étnico-culturais e econômicos. As zonas foram divididas em subzonas, que correspondiam aos Pólos (sic) turísticos e que receberiam investimentos especiais do governo” (Machado; Tomazzoni, 2011, p. 242).

criado em 1997, durante o período de implementação do PNMT, por um processo endógeno, partindo, principalmente pelo empresariado local. Buscou integrar municípios vizinhos, num esforço conjunto entre o poder público, sociedade civil e iniciativa privada, para o desenvolvimento do turismo. Entretanto, conforme os autores, ainda que a proposta fosse oriunda de anseios democráticos e participativos, algumas dificuldades foram enfrentadas pelo Conselho, entre as principais estão as políticas partidárias, pois os conselheiros estavam ligados diretamente ao poder público, como prefeitos e secretários municipais, o que influenciava na tomada de decisão do Conselho, além disso há:

[...] dificuldade em gerir um território regional sem órgãos executivos e legislativos que possam administrar uma região. Ainda que a institucionalização de instâncias de governanças seja apontada como a forma para gerir o território regional, empiricamente percebe-se que a região fica refém da ação dos órgãos executores e legisladores municipais, que só agem regionalmente de acordo com seus interesses (Bantim; Fratucci, 2019, p. 118).

Os autores examinam a falta de uma esfera administrativa, isto é, uma instância administrativa em nível regional que tenha o poder legislativo e executivo para orientar os municípios. Ainda que a política nacional destaque a possibilidade de as instituições serem capazes de assumir a função, há a necessidade de uma figura representativa que assegure a gestão regional, o que faz refletir sobre o (re)posicionamento do papel do Estado frente às mudanças do Neoliberalismo.

Tais reflexões são tomadas pelos autores Machado e Tomazzoni (2011) ao analisarem o comprometimento e envolvimento dos agentes com a organização regional e com o desenvolvimento endógeno, no Rio Grande do Sul. Eles relatam que muitas instâncias, afinam-se somente aos interesses econômicos, materializados pela captação de recursos e pela mobilização para o crescimento econômico das regiões. Por isso, geram um desentendimento entre os próprios agentes em relação aos objetivos expressados no programa, tanto no que se refere ao processo participativo da instância, quanto no entendimento da complexidade do turismo.

No caso analisado pelos autores Mata, Pimentel e Emmendoerfer (2018), em Juiz de Fora – Minas Gerais, há muitas distinções. Os autores observam o enfraquecimento e a perda de legitimidade do Conselho Municipal e, conseqüentemente, a legitimação e ampliação da participação. Em grande parte, ocasionado: 1) pela sobreposição do poder político nas decisões do Conselho; 2) pela priorização de projetos para questões que estão fora do campo do conselho; 3) pelas políticas constitutivas, limitando a capacidade cooperativa dos agentes e 4)

pela delimitação das decisões ao diagnóstico do turismo local, o que repercutiu na ineficácia das propostas definidas pelo Conselho. Além disso, sinalizam que as “recompensas”⁹⁵ estimuladas pelo Estado para a criação das instâncias podem limitar a participação dos membros, como um atributo coletivo da sociedade civil.

Para a criação da instância de Governança Regional, o MTur (Brasil, 2007b, p. 21) considera os seguintes parceiros importantes:

- Gestores públicos do turismo municipal;
- Representantes de segmentos relacionados direta ou indiretamente à atividade turística, estadual e municipal;
- Representantes das organizações não governamentais;
- Representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil;
- Representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e de segurança;
- Representantes do Sistema “S” (SENAC, SENAI, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP);
- Representantes da cadeia produtiva do turismo, ou seja, representantes de diferentes grupos sociais com características econômicas, sociais e culturais bastante heterogêneas; e
- Outras lideranças locais.

Em 2019, sob o governo de Jair Messias Bolsonaro, são apresentados novos documentos de orientação da institucionalização das instâncias regionais (Brasil, 2019a; 2019b). Nestes, é preconizado o processo de constituição e formalização para que a articulação das estratégias de desenvolvimento do turismo seja oriunda de “um processo de gestão mais profissional, sem abrir mão do fortalecimento da participação social” (Brasil, 2019a, p. 22) e continua:

⁹⁵ Conforme os autores, para o turismo “o Estado de Minas Gerais distribuiu somente no ano de 2014, por meio do critério Turismo da Lei nº 18.030, quase 8 milhões para 174 municípios (Fundação João Pinheiro, 2014). Deste modo, aqueles destinos turísticos mais organizados e que, principalmente, por meio dos Conselhos Gestores, difundem o princípio de inclusão da sociedade na política, são recompensados com uma parcela do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Somente no período de 2011 a 2015, houve um aumento de 44 para 227 conselhos municipais de Turismo, ou seja, um crescimento da ordem de 516% no período analisado” (Mata, Pimentel; Emmendoerfer, 2018, p. 333).

É necessário que exista um processo de constituição e institucionalização **formal** das governanças regionais de turismo, para que suas atividades sejam realizadas em conformidade com as questões legais impostas pela legislação em vigor, **ocasionando um processo de desenvolvimento de modo formal** (Brasil, 2019a, p. 22, grifo nosso).

O documento sinaliza que a institucionalização das Instâncias de Governança ou IGRs (termo proposto pelo governo) é algo necessário, exigindo, portanto, formalidades, assim como maior comprometimento e convergências dos agentes para o processo de mudanças. Ademais, identifica que os primeiros passos são cruciais, nos quais poderão ser discutidas as estratégias para captação de recursos financeiros, como tece a seguir:

[...] debater alternativas para captação de recursos, **saindo da posição paternalista e assistencialista de que o “governo tem que dar dinheiro”**, sem ao menos ter um projeto consistente do que se quer; desenvolver estratégias de mobilização de recursos, **especialmente da iniciativa privada, para projetos que sejam de seus interesses**. A visão de uma IGR é de que ela deverá ter vida própria para poder tomar suas decisões e desenvolver a capacidade de elaborar projetos de interesse regional por meio dos agentes institucionais, atores sociais da iniciativa privada e do terceiro setor. É necessário entender que as IGRs devem agir de acordo com as diretrizes do MTur e das instâncias estaduais e municipais do turismo (Brasil, 2019a, p. 11, grifo nosso).

Os documentos redobram a atenção para o aspecto econômico a ser desempenhado pelas instâncias. Como analisado, a proposta das IGRs não substitui os Fóruns/Conselhos Municipais de Turismo, pois não é atribuído às IGRs a solução para questões locais, o que substituiria, por exemplo, o Conselho Municipal. Cabe observar, que além de direcionar a responsabilidade para planejar e para desenvolver uma região turística, num processo de “despaternização” do governo, o documento destaca o alcance dos interesses da iniciativa privada no processo de institucionalização/formalização das IGRs. Entre os objetivos apontados estão:

[...] Possibilitar a descentralização das ações de coordenação do processo de desenvolvimento turístico regional da União para o estado, e deste para as regiões turísticas;
Organizar e coordenar os diversos atores regionais para trabalhar com o foco centrado na região turística, de modo a considerar as especificidades de cada município;
Realizar o planejamento, o acompanhamento, a monitoria e a avaliação das estratégias operacionais do Programa no âmbito regional;
Desenvolver projetos para as ações estruturantes regionais com vistas a captar recursos e otimizar seu uso (Brasil, 2019a, p. 9).

Quanto ao processo de institucionalizar a IGR, a Coordenadora Geral de Definição de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo do MTur explica que se trata de um

processo de concepção da regionalização nas RT, isto é, o início do diálogo, da mobilização e da participação entre o poder público, privado e sociedade civil:

Então primeiro a gente sempre orienta que quando fala institucionalizar uma governança, uma IGR, atrelada ao programa de regionalização. É **começar a mobilizar e sensibilizar esses atores para os destinos fazer parte desse fórum de reunião**. É um espaço para começar a se debater as questões para o turismo. Na sequência quando a gente entende que já está um pouco mais maduro o fórum, já está ali construindo o seu regimento, os seus partícipes, ele precisa ter uma votação democrática para ter um presidente para ter um diretor administrativo, ou seja, ele começa a criar um corpo diretor que vai ser quem está à frente dessa governança “– Olha Ana, mas ele é um fórum ainda”. Não tem problema! Ele é um fórum, ele precisa amadurecer, precisa ter ideias, precisa discutir e compreender com os seus destinos e isso quem leva? São as pessoas! (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

Deste modo, à medida que a institucionalização avança no estabelecimento de parceria e cooperação entre os municípios de uma região turística, encaminha-se para o segundo passo, no qual a entrevistada afirma ser a formalização da Instância de Governanças Regionais e a responsabilidade delas enquanto uma instância que articula as regiões e seus respectivos municípios ao Programa de Regionalização, pois:

[...] **ele também já começa a ter missões, missão de visitar esses destinos, missão de buscar e entender os gargalos desse destino, porque essa governança é um braço a mais para o turismo nos destinos. Então começou com Fórum e está caminhando, agora eles vão simplesmente buscar se formalizar. Quando fala em se formalizar é buscar ter uma personalidade jurídica**. Essa personalidade jurídica eu vejo muito que está 100% atrelado a associações, é o que eu estou acompanhando diante do monitoramento que a gente faz no país. A gente vê que começa com a associações e depois elas vão amadurecendo e vão definidos seus formatos: agência de desenvolvimento, institutos. (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

O que se observa, ao analisar os documentos sobre a Regionalização do Turismo é que, diferentemente das orientações anteriores, o documento de 2019 deixa em evidência que o alcance dos resultados econômicos é o principal objetivo das IGRs, embora isto não tenha sido estabelecido durante o governo de Jair Messias Bolsonaro. Ainda assim, a ênfase aos aspectos econômicos das IGRs, reconduz o entendimento pretendido no PRT, pois concede aos interesses dos agentes econômicos a responsabilidade de tomar decisões para o desenvolvimento do turismo em uma região, como proposta de “avançar da esfera política/conceitual para ordem prática” (Brasil, 2019a, p. 10), abrindo pressupostos que desobriga o poder público a garantir processos participativos no planejamento e desenvolvimento do

turismo, ainda que esteja afeiçoado aos princípios participativos. Além disso, designa à IGR a responsabilidade para desenvolver o turismo no território, como reforça a entrevistada:

[...] A partir do momento que a Instância tem uma personalidade jurídica, qual é a intenção? **É que essa governança vire uma entidade sede, porque ela que representa o turismo junto ao Programa de Regionalização e ao Sistema Nacional daquela região. É ela que vai presta assessoria técnica, ela que vai revisar documentos, ela vai buscar atendimento para os gargalos que os municípios muitas vezes não conseguem resolver. Elas também vão ter projetos, elas também vão ter busca de recursos para implementar esses projetos.** A diferença é que elas vão ter que buscar implementar esses projetos em todo o seu território (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

É certo que a dimensão da participação nas políticas públicas de turismo não é feita unicamente por um processo de descentralização, como previsto no PRT. Entretanto, entende-se que autonomia concedida às RT segue o corolário de uma mudança no cenário político-econômico global. Ainda que o agente esteja consciente da necessidade de pertencer a um campo social, aqui compreendido como o campo do turismo, este está subscrito às regras do campo, que podem facilita ou não a participação dos diferentes agentes, tendo em vista que delimita diferentes interesses, sejam eles econômicos, psicológicos, sociais, especialmente “feitos por diferentes agentes, dotados de um *habitus* específico de convergência com esse campo [...] e que desejam um retorno sobre as diferentes formas de capital relacionadas com o capital dominante” (Pimentel, 2020, p. 6).

Sabe-se que a dificuldade para o alcance dos objetivos do PRT entre os estados brasileiros está relacionada às diversas condicionantes atribuídas às questões históricas sociais, econômicas e/ou políticas que dificultam o estabelecimento de processos participativos para o desenvolvimento do turismo. Outra reside na interpretação do turismo como atividade socioeconômica, pois em muitos casos esta compreensão limita-se aos aspectos de geração de emprego, renda e acumulação do capital, o que fragiliza a concepção das IGRs. Neste entendimento Moesch (2012) analisa que a dimensão social abrigada nas políticas públicas de turismo deveria:

[...] ter como eixo uma melhoria na qualidade do ambiente urbano, na qualidade de vida da comunidade envolvida, na ampliação da variedade de oportunidades culturais, que são condições indispensáveis para atrair e desenvolver novas oportunidade de geração de renda e trabalho. Assim, a tendência é de que as cidades e regiões se estruturam por meio de redes de solidariedade para negociar com empresas internacionalizadas, buscando o bem-estar comum, com o qual se enfatiza a necessidade de estabelecer uma relação dinâmica entre o local e global (Moesch, 2012, p. 205).

Tal dimensão tem origem no pressuposto que a participação faz parte da cidadania, e por isso “tem a capacidade de trazer para fora a subjetividade no sentido de expressá-la no mundo” (Moesch, 2012, p. 204), permitindo a concepção articuladora das vivências e experiências local e global, preconizados no intercâmbio cultural do turismo regional, nacional ou internacional (Moesch, 2012). Por isso, a autora analisa que o planejamento participativo é fundamental, pois permite que o turismo seja compreendido em sua complexidade total, como um fenômeno social, capaz de produzir condições para o desenvolvimento individual e coletivo para a população local e, conseqüentemente, para a dinâmica (cultural, ambiental, social) que estimula o deslocamento do turista.

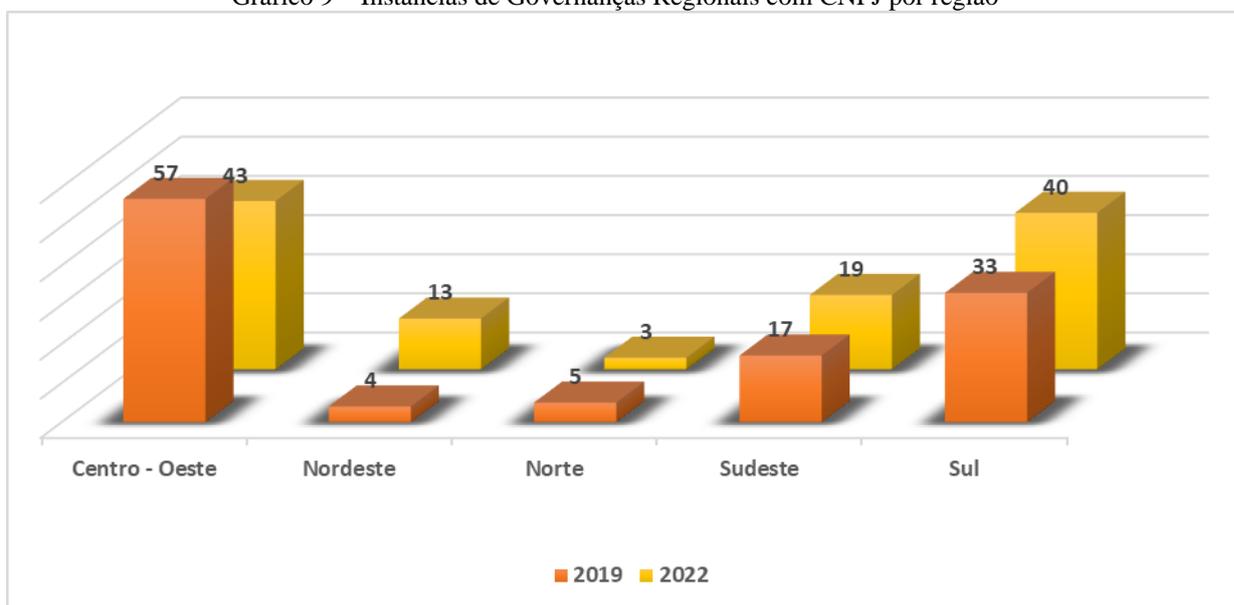
Esta é uma visão oposta à dominante em nossa sociedade, segundo o qual o planejamento é um ato eminentemente técnico, exercido por especialista encarregados de elaborar diagnósticos, fazer propostas e priorizá-las. Este enfoque tecnocrático significa a marginalização dos cidadãos das decisões. Uma concepção de planejamento estratégico participativo pressupõe que os cidadãos, a partir de sua vivência cotidiana, tenham condições de indicar alternativas para a gestão públicas (Moesch, 2012, p. 207).

Entre as possibilidades para formalizar uma IGR está a criação de Associações, que é uma Organização da Sociedade Civil (OSC), constituída por pessoas jurídicas de direito privado que se organizam com fins comuns e sem finalidade rentável (Brasil, 2002, art. 53). Assim, uma OSC, ligada ao turismo pode ser uma IGR, quando composta pelo poder público, pelo setor privado e pela sociedade civil com objetivos voltados para articulação e para mobilização dos diversos agentes para desenvolver o turismo numa região. No Brasil, a maior concentração de OSC ligadas ao turismo, estão localizadas nas regiões Sudeste e Sul, principalmente nos estados de São Paulo (272), Minas Gerais (185), Rio de Janeiro (146), Rio Grande do Sul (117) e Santa Catarina (116). O número reduz significativamente quando analisamos a região Norte do Brasil, estando os estados de Roraima (1), Acre (2) e Amapá (4) com menores quantidades de organização social voltada para o Turismo (Mapa 8). Já no Pará, o número é relativamente mais alto, com 21 organizações, dentre os quais uma, que é o objeto da pesquisa (Associação de Desenvolvimento Turístico Regional do Tapajós) foi considerada como IGR formalizada (Brasil, 2019d), porém, em 2022 (Brasil, 2022c), não constou na atualização do documento, sendo fornecido pelo Sistema de Informações do Mapa do Turismo Brasileiro (SISMAPA).

Quando as IGRs formalizadas entre 2019 e 2022 são analisadas, observa-se um aumento do número de IGRs com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), de 108 para 126. Dessas, como se pode observar a seguir (Gráfico 9), grande parte das IGRs se concentram nas

regiões Centro-Oeste e Sul, dos quais Minas Gerais e Rio Grande do Sul são os Estados com maior número de formalizações respectivamente. Na região Norte do Brasil, três estão no estado do Amapá, formalizadas pelas secretarias municipais de turismo de Tartarugalzinho, Oiapoque e Pedra Branca do Amapari, respectivamente⁹⁶. E uma está em Rondônia, formalizada enquanto um OSC (Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Jamari).

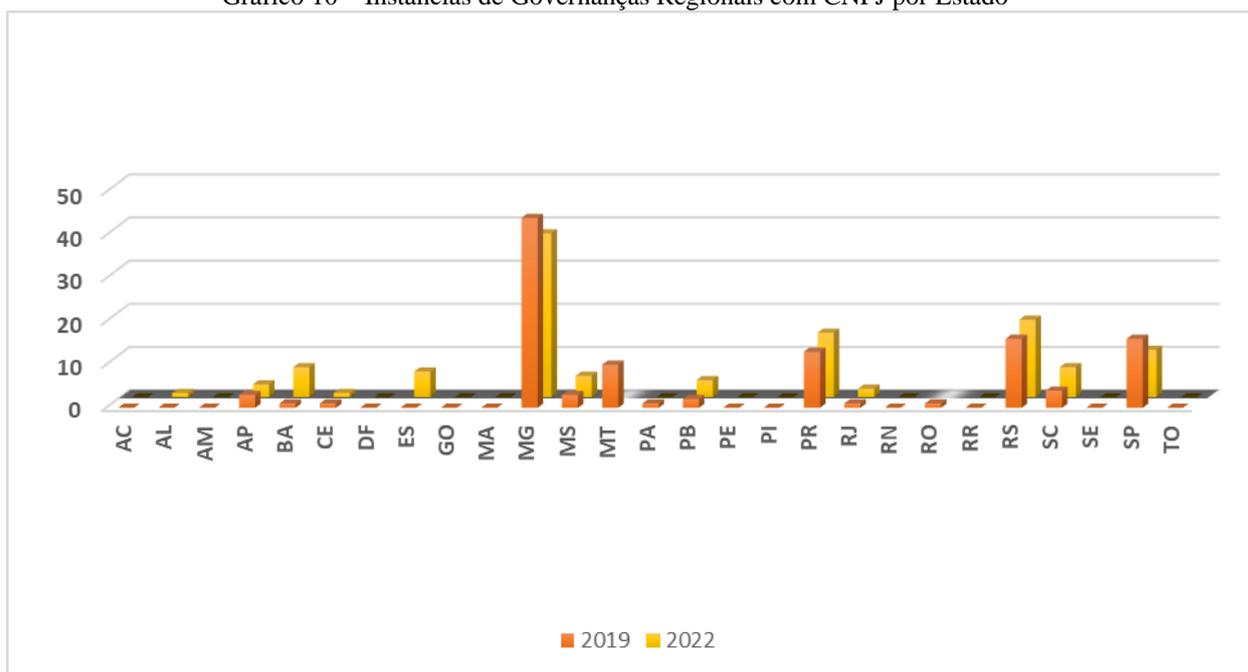
Gráfico 9 – Instâncias de Governanças Regionais com CNPJ por região



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2019d; 2022c).

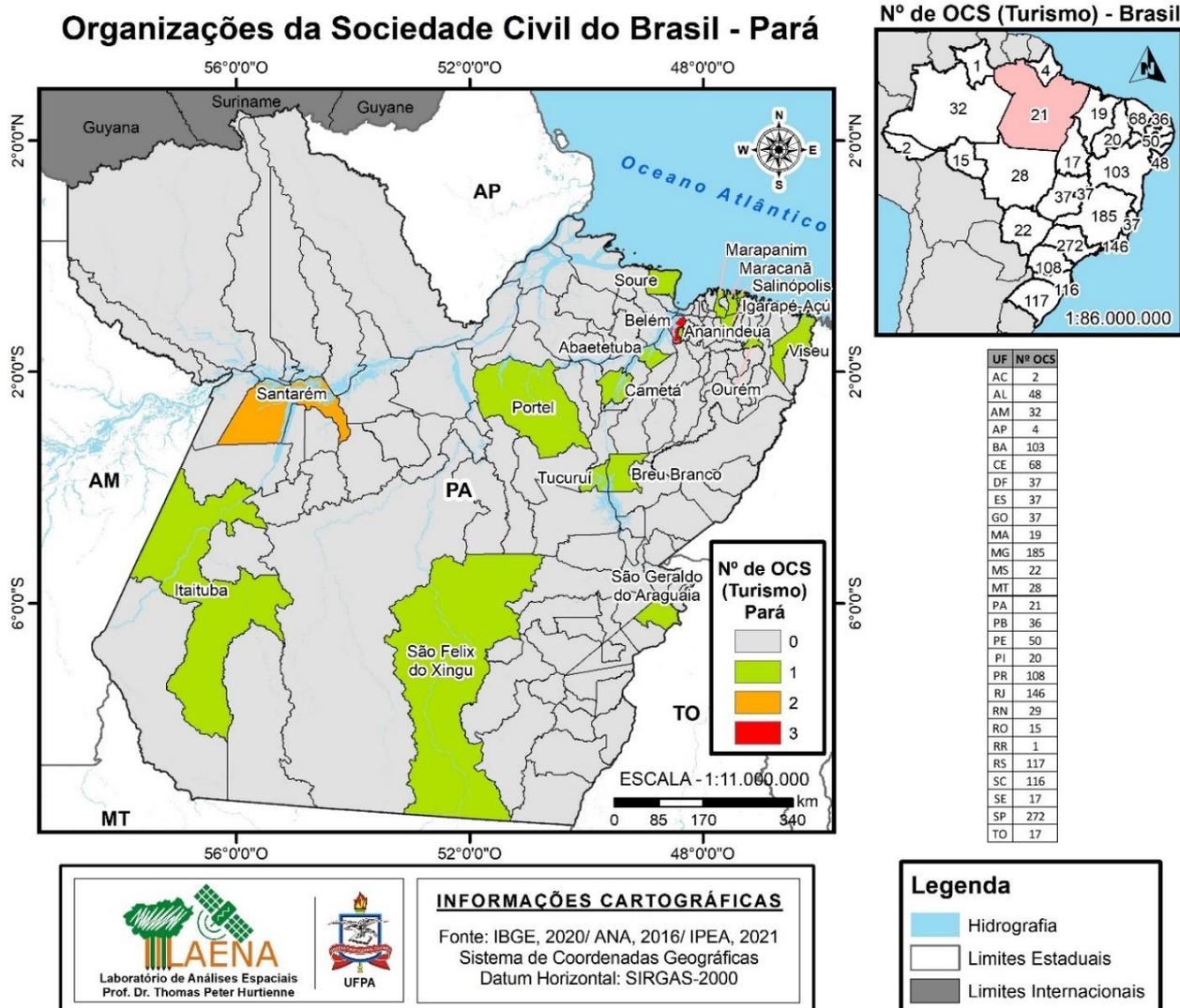
⁹⁶ As Instâncias são: 1) Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Tartarugalzinho (Região Turística dos Lagos e Pororoca); 2) Secretaria Municipal de Turismo do Oiapoque (Região Turística Cabo Orange) e 3) Secretaria Municipal de Turismo de Pedra Branca do Amapari (Região Turística Tumucumaque e Cachoeiras). Salvo a IGR de Tartarugalzinho, que não tem outro município componente a não ser o proponente, as demais são constituídas por dois municípios (Brasil, 2022a).

Gráfico 10 – Instâncias de Governanças Regionais com CNPJ por Estado



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2019d; 2022c).

Mapa 8 - Organização da Sociedade Civil do Brasil - Pará



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais Prof. Dr. Thomas Hurtienne (LAENA/NAEA/UFPA), 2021.

Nascimento (2021) ressalta que as IGRs têm diferentes formatos e composições, estando incluídas aquelas que são exclusivas do poder público, como é o caso dos Consórcios municipais⁹⁷, contrariando as orientações de ampla participação do PRT. Das IGRs apresentadas em 2022 pelo MTur (Brasil, 2022c) nove foram cadastradas como Câmaras Técnicas e uma como Núcleo, e provavelmente estão vinculadas a um *Consórcio* ou *Convention Bureau*, previamente reconhecidas pelos municípios que compõe as RT. Um tem o formato de: Diretoria, Coordenadoria, Fundação, Rede e Empresa Municipal e seis têm o formato de Consórcio e Fóruns Regionais; cinco identificam-se como Conselhos e 14 caracterizam-se como Agências de Desenvolvimento. Isso indica que um quantitativo de 58 IGRs do Brasil têm o formato de Associação. Entretanto o documento (Brasil, 2022b) do MTur observa que:

⁹⁷ Regidos pela Lei nº 11.107 de 2006.

[...] mesmo tendo a natureza jurídica de Associação Privada definida no CNPJ, muitas vezes o nome empresarial e o nome fantasia que nele são informados podem ser um Fórum, um Conselho, uma Agência de Desenvolvimento, um Circuito, entre outros (Brasil, 2022b, p. 33).

O reconhecimento dos diferentes formatos das IGRs pelo MTur (Brasil, 2019a) é assegurado para que cada região observe suas necessidades e realidades, assim como as vantagens e desvantagem de cada formato. Isto, pois não somente por uma questão funcional, mas, sobretudo, por um viés técnico-financeiro, viabilizando a transferências de recursos, seja por meio de parcerias e cooperações interinstitucionais ou repasses públicos federais, necessários para a realização e ações regionais.

Deve-se atentar para a questão da funcionalidade, seja financeira ou técnica, optando-se por um modelo que viabilize processos simplificados de movimentação financeira, sejam eles convênios, repasses ou contratações. Do mesmo modo, deverá ser buscado um modelo gerencial que permita autonomia e integração dos seus atores, de forma ágil e eficiente (Brasil, 2019b, p. 19).

Sobre os diferentes formatos a entrevistada reitera que:

[...] está tendo alguns formados no país em que as pessoas estão entendendo ser melhor a atuação de algumas formas. Quando você fala só privada, a gente está falando de *Convention Bureau*. Quando você fala só de público a gente está falando de consórcio. O que que a gente tem percebido é que esses *Convention Bureau* quando eles representam uma região no Mapa, exclusivamente, eles querem ser uma IGR. E como que eles fazem isso? Eles adaptam o estatuto e o regimento e criam uma IGR atrelada a eles. Geralmente eles chamam de Conselho ou, no caso de Consórcio, eles chamam de Câmara Temática. Então, a IGR é essa Câmara temática que discute turismo. A IGR do *Convention* é esse Conselho que discute o turismo. Há não ser que, no caso de *Convention*, a gente tem visto que os *Convention* têm mudado o seu contexto de atuação como IGR, aí envolve uma questão mais jurídica. **Mas, dizer que só empresário é IGR? Não, não é. Que só consórcio é IGR? Não, não é.** Então eles têm criado dessa forma e tem dado certo? Sim. **É o que a gente chama de IGR formalizada sem CNPJ, porque tudo dela é registrado em cartório no caso de um consórcio cria um Conselho atrelado a ele e ele tem um assento nesse Conselho, então assento do Conselho representa a Gestão Pública, porque é do consórcio.** E aí esse conselho vai andar sem CNPJ? “-então ele não é instância, porque ele não tem CNPJ?” Não, no caso ele só decidiu que quem vai bancar ele é o Consórcio. Então, os Consórcios, principalmente, têm feito isso eu vejo que alguns *Convention* também. **Quem decide que vai acatar o projeto ou não é a diretoria do *Convention*, quem vai arcar financeiramente com a aplicação desse projeto, discutido pela IGR, vinculada ao *Convention* é a diretoria do *Convention*. É o CNPJ do *Convention* aí nesse caso só vai empatar uma IGR desse nível, no momento em que a gente for passar recurso para a IGR, porque vai contar lá o CNPJ de um Consórcio, eu não vou poder passar.** O estado de São Paulo tem muitos Consórcios e aí eles estão criando Câmara Temática, vinculada a esse Consórcio para representar IGR das Regiões. A questão é que a IGR discute, tem lá o corpo público e privado discutindo tudo certinho, a sociedade também, cria projetos e quem banca? Consórcio. [...] Em Santa Catarina também tem regiões turísticas, em que hoje eles dizem: “-Olha Ana, a gente ficou muito tempo sem CNPJ, mas agora não dá, porque a gente quer

muitas vezes tomar partido, tomar decisões e fica atrelada a diretoria do consórcio, então a gente decidiu também ter um CNPJ” Então o Consórcio tem o CNPJ dele e aquele Conselho que foi criado, atrelado, tem o seu CNPJ. Então tudo que eu vejo na governança é questão de amadurecimento conforme o tempo (Coordenadora Geral de Definição de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo do MTur, atua há 27 anos no cargo comissionado, entrevista realizada em abril de 2023, grifo do nosso).

Caberia uma análise quanto a atuação dos diferentes formatos das IGRs para identificar se dificultam ou facilitam a participação de diferentes agentes na composição das próprias IGRs, assim como no estabelecimento de políticas públicas de turismo dos estados e regiões brasileiras. É possível notar, ainda que superficialmente (dependendo do formato), a existência de limitações para a participação de diferentes agentes nas IGRs, como a própria entrevistada observa, quando cita exemplos de IGRs do Estado de Santa Catarina que, para dar maior autonomia jurídica-financeira, decidem desatrelarem-se do Consórcio. A adoção dos diferentes formatos das IGRs é definida para facilitar a “viabilidade financeira” participativa e como destaca Nascimento (2021), trata-se de uma forma de amenizar a “descentralização parcial”, pois não é assegurado pela Constituição Federal a transferência e repasses direto do governo federal às diferentes formas organizativas.

Como observado em entrevista, existem muitas limitações para que o MTur monitore o processo de criação e desenvolvimento das IGRs e, por isso cabe ao interlocutor de cada estado sensibilizar, orientar e acompanhá-las em seu território:

[...] Há sempre um gargalo, assim eu vejo, que na melhor orientação aos municípios e os gestores para que eles entendam o porquê está no mapa, o que eles ganham estando no mapa. Então eu acho que falta um pouquinho disso. Mas existem duas palavrinhas importantes na própria Regionalização e que cabe destacar: que **é função do interlocutor estadual do programa, o órgão estadual geralmente indica dois servidores para poder estar atrelado ao programa e para fazer esse processo de sensibilização, mobilização, de orientação e acompanhamento até mesmo das governanças em âmbito municipal e regional**. Por que eu estou falando isso? Primeiro porque a gente precisa entender que a região turística por si só ela nasce de onde? Desse ordenamento geográfico. É um território composto por x municípios que se complementam e que têm produtos similares e que possam ser trabalhados de forma que o turista queira passar por todos eles quando programarem aí as suas respectivas viagens [...]. A outra coisa é que essa região ela precisa ter uma governança porque está estabelecida no Sistema Nacional do Turismo. [...] E assim como no Município, no Estado e no Governo Federal, foi criado nesse território essa região turística e ela precisa de ter uma governança, que aí vem um colegiado formada pelo público privado e sociedade civil que vai começar se reunindo “-Ana como é que eu vou estar trazendo essas pessoas?”. Partindo dos Conselhos fazendo comunicação com os empresários desses municípios, fazendo comunicação com os gestores também desses municípios para que eles participem dessa reunião (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

Conforme o documento lançado em 2022, denominado como “Novo Ciclo no Programa de Regionalização” (Brasil, 2022c), houve a necessidade de mudança de mentalidade “*mindset*”, isto é, uma nova forma de conduzir o PRT que “busca também normatizar e normalizar procedimentos e comportamentos que fomentem a construção da consciência e visão de turismo regional, permitindo a operacionalização do PRT com excelência” (Brasil, 2022c, p. 8). Para tanto, quatro linhas de atuação são pretendidas para a implantação do novo ciclo: I – Gestão, o qual busca a partir da gestão das governanças a aplicação de modelos e técnicas eficazes da administração, considerando os diferentes agentes envolvidos no II - Ordenamento Territorial, tal que possibilite o compartilhamento de informação para a obtenção de uma III – Comunicação da organizações (internas ou mercadológica) e utilização da IV - Promoção de novos produtos que incentivem os consumidores e que permitam o bom posicionamento no mercado (físico ou digital).

Apesar da manutenção da estrutura do PRT, com a prerrogativa de assegurar a descentralização da gestão do turismo nos estados e nos municípios, apesar de propor a cooperação dos diferentes agentes (privado, sociais, terceiro setor), as IRGs ganham uma característica um pouco mais autônoma, com uma dinâmica mais “empresarial”, assumindo a função de “gestora institucional e colegiada”⁹⁸. Sendo capaz de se articular com a instância estadual e local, órgão estadual e nível mais superior, com o Ministério de Turismo (Figura 40) na decisão sobre o desenvolvimento e implementação de ações nos territórios. Por isso, é compreendido como a principal instância que representa o PRT (Brasil, 2022c).

⁹⁸ Conforme os direcionamentos de Brasil (2022b, p. 21), a Gestão institucional é “representada principalmente pelos órgãos oficiais de turismo das instâncias nacional, estadual e municipal, atuando nas áreas estratégicas de gestão, planejamento e promoção, garantindo a transversalidade da regionalização em suas ações internas”. Enquanto que a Gestão Colegiada é “onde estão os colegiados — organizações que reúnem um conjunto de atores — tanto governamentais como não governamentais para discutirem determinado assunto”.

Figura 40 - Estrutura do Programa de Regionalização do Turismo



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos documentos (Brasil, 2017b; 2019a; 2019b).

Conforme o art 3º da portaria nº 41/2021 (Brasil, 2021e), para que a Região Turística integre o Mapa do Turismo Brasileiro⁹⁹, deve comprovar:

- I - A existência de uma instância de governança regional (Conselho, Fórum, Comitê ou Associação);
- II - Ser composta apenas por municípios:
 - a) Limítrofes e/ou próximos uns aos outros; e
 - b) Que possuam características ou aspectos similares e/ou complementares que os identifiquem enquanto região turística (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica).

E, para que os municípios possam integrar às RT no Mapa é necessário:

- I - Comprovar a existência de órgão ou entidade municipal de Turismo;
- II - Comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo (Lei Orçamentária Anual - LOA e do Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD vigentes);

⁹⁹ Definido pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013 e ratificado pela Portaria Mtur nº 41, de 24 de novembro de 2021 o Mapa do Turismo “tem por objetivo orientar a atuação do Sistema Nacional do Turismo - nos termos do art. 9º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro 2008, e do art. 6º do Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, no desenvolvimento, regionalizado e descentralizado, das políticas públicas nos territórios nele identificados”. Para tanto, estabelece as categorias definidas como A, B, C, D e E, que “subsidiar as tomadas de decisões estratégicas da gestão pública e orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades e II - auxiliar na atualização do Mapa do Turismo Brasileiro e nas reflexões sobre o papel de cada município no processo de regionalização do turismo” (Brasil, 2021e).

- III - Possuir, no mínimo, um prestador de serviços turísticos com cadastro obrigatório no Ministério do Turismo;
- IV - Comprovar a existência de Conselho ou Fórum Municipal de Turismo ativo;
- V - Apresentar termo de compromisso, assinado pelo prefeito municipal e pelo dirigente responsável pela pasta de Turismo para adesão ao PRT.

No documento de 2022, cita-se a importante atuação das iniciativas privadas, na função das Instâncias Regional e Municipal (Figura 41) e orienta que as instâncias tenham maior inserção dos agentes, de modo que o protagonismo empresarial possa contribuir para maior funcionalidade do PRT. Tal orientação teve como subsídio o reconhecimento de que o turismo é “uma atividade econômica”, cuja atuação das empresas é fundamental, “pois são elas que distribuem o produto turístico no mercado, concretizam a chegada e a permanência do turista em um território, além de também serem responsáveis pela oferta de atividades para aumentar sua permanência [...]” (Brasil, 2022c, p. 46).

Figura 41 - Função das Instâncias no Programa de Regionalização do Turismo

INSTÂNCIA NACIONAL	INSTÂNCIA ESTADUAL	INSTÂNCIA REGIONAL	INSTÂNCIA MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação nacional do PRT; • Orientação estratégica voltada à implementação e manutenção da regionalização atendendo a política e o plano nacional de turismo vigente. • Produção e disseminação de dados e informações. • Promoção da convergência e articulação das ações do Ministério do Turismo com o PRT. • Oferta de ações de fomento e inteligência competitiva. • Definição de indicadores para monitoramento e avaliação sistematizada do PRT. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação estadual do PRT. • Atuação estratégica voltada para a política estadual de turismo em consonância com as orientações nacionais. • Articulação de atores e convergência de ações de gestão, fomento e promoção envolvendo a instância regional e municipal. • Produção e disseminação de dados e informações. • Definição de indicadores, monitoramento e avaliação sistematizada em âmbito estadual, respaldando a atuação nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação da região turística através da organização e funcionamento de uma estrutura qualificada e sustentável de governança. • Atuação estratégica voltada para a região turística em consonância com as orientações estaduais e nacionais. • Gestão da promoção regional a partir de apoio na estruturação e oferta de produtos e serviços turísticos competitivos nos municípios. • Mobilização de parceiros estaduais, regionais e municipais em prol da regionalização do turismo. • Integração com as instituições e colegiados estaduais e municipais. • Integração da iniciativa privada e gerenciamento das ações intrarregionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atuação voltada à gestão municipal do turismo. • Mobilização e integração dos atores municipais — em especial da iniciativa privada —, em propostas municipais com foco regional. • Identificação da atividade turística municipal, tendo em vista a segmentação e o nível da oferta. • Disponibilização de um rol de atrativos e serviços turísticos do município para compor produtos/roteiros regionais. • Participação de forma cooperada na promoção da região turística.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2022c), grifo da autora.

Das poucas orientações características do governo do presidente Bolsonaro para o PRT, tem-se o foco para as oportunidades “e não somente um espaço de debate político e técnico” (Brasil, 2019b, p. 16). E, tal como reforçou a representante do MTur, ao tratar sobre os objetivos e finalidades traçados pelo órgão durante esses últimos anos, está em curso o terceiro momento do PRT, sendo que: o primeiro momento buscou apresentar o programa, mobilizar e orientar para o processo de institucionalização das RT; o segundo momento (que pela fala, tratou-se dos anos mais recentes) seria o processo de formalização, incentivando as IGRs para a constituição de um cadastro jurídico; e o terceiro momento trata-se em dar subsídio para a “sustentabilidade econômica”, com o foco nos repasses do MTur para as IGRs:

[...] últimos anos têm sido o nosso objetivo. Primeiro assim, para que a gente consiga realmente evoluir na questão do programa, em um programa que ninguém se falava nele, ninguém acreditava em regionalização e hoje está um *boom* no país. Então acredito que partiu disso, primeiro foi a gente ter um trabalho forte e uma atenção direcionada para governanças, primeira coisa, não só contribuindo, orientando participando para que elas existissem, mas, para que elas evoluíssem. Tanto que a gente tem 126 instâncias de governança com CNPJ, já caminhando de forma individual. Quando a gente fala isso é porque ela já está praticamente pronta e **ela está buscando executar ações com suas próprias mãos né? buscando recursos. Então a gente se concentrou nisso não só delas serem institucionalizadas, mas elas serem formalizada, para que a gente pudesse partir para um outro momento, para que a gente pudesse partir agora para um momento de trabalhar um pouco mais forte a capacitação de todas elas e por um outro momento de também subsidiar fazendo parte da sustentabilidade econômica delas. É importante deixar claro que quando ela adquire a sua personalidade a jurídica, a intenção é que elas possam também ser receber apoio do próprio Estado, não só do governo federal né? Seja do próprio estado, elas podem fazer parcerias com universidades, elas podem fazer parcerias com empresas.** E aqui o nosso foco também é esse, que a gente consiga também poder passar recursos para uma entidade sem fins lucrativos. Isso estava suspenso por conta de uma operação que ocorreu há alguns anos atrás, a operação voucher, e agora o ministério tá voltando com essa porta aberta novamente. **Então a intenção é cada vez mais poder trazer elas mais para perto da gente.** Tanto que a gente tem aí em agosto e outubro reuniões com elas aqui para que a gente consiga evoluir nesse processo. Então quando fala assim “o que o Ministério tem feito por elas?” primeiro a gente buscou fazer com que ela se especificamente [...] eu não estou citando o Estado do Pará porque eu não acompanho, não tem como eu falar os gargalos, porque não avançou não evoluiu. [...] **mas, assim por parte do MTur a gente tem buscado, ter, inclusive, ações para ela. Uma das ações foi defender na portaria do órgão esse repasse de recursos para entidades sem fins lucrativos, porque agora a gente tem um grande número de IGRs, que existem e já estão trabalhando** (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

O direcionamento do programa para a formalização da IGRs (com vista ao repasse de recursos, seja a nível, federal, estadual, municipal ou de iniciativa privada) é o ponto central que (re)significa a proposta original do Programa de Regionalização – Roteiro do Brasil na

estrutura das IGRs. As instâncias regionais são estimuladas a “manter” a participação com o foco na obtenção de recursos, pois ainda que:

Nenhuma governança no país começa com CNPJ, a gente começa ouvindo as pessoas, mobilizando as pessoas, reunir as pessoas, trazendo *trade* para discutir assuntos sobre o turismo. Então é por isso que na portaria do Ministério do turismo a gente coloca que é um dos critérios obrigatórios está no mapa e que a região tenha uma região institucionalizada. Não pede personalidade jurídico ainda. **E por que que os livretos trazem isso de ela ter o CNPJ? porque sem CNPJ elas ficam ó, elas ficam à mercê. Podem ter ideias, podem ter projetos, ele não consegue angariar nenhum tipo de recurso.** Sem CNPJ elas não conseguem angariar recursos por nenhum lado, nem de estado, nem fazendo parcerias com empresas. **Elas ficam só existindo para debater.** Então a proposta dos livretos a gente foi no intuito de trazer clareza, mas a gente deixa claro lá os prazos para se instituir e na sequência se formalizar. Não tem como ter uma governança que nunca se reuniu e tem o seu CNPJ (Informação verbal. Entrevistado 10 - MTur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

Em muitos casos, como poderá ser observado a seguir, isso não assegura a participação equilibrada dos agentes no campo do turismo; como também, não assegura o acesso equilibrado dos recursos pelas regiões do Brasil, pois há uma grande disparidade no número de IGRs institucionalizadas e formalizadas no país, sobretudo nas Regiões do Norte e Nordeste, cuja quantidade de IGRs é irrisória ao ser comparada com as demais. Isto pois, está embasado nos direcionamentos propostos ao PLANTUR (2018-2022) ao engendrar o desenvolvimento regional numa premissa simplificadora do turismo, que é pensada “para transformar o turismo em uma das atividades econômicas relevantes do país, geradora de emprego, renda, qualidade de vida e felicidade da sociedade” (Brasil, 2019c, p. 12).

6.2.2 A Instância de Governança Estadual de Turismo no Pará

Em 2019, com a mudança da gestão do estado do Pará, o ordenamento geográfico do turismo que antes configurado em seis polos turísticos¹⁰⁰, passou a ser (re)dividido em 14 RT. Isso provou a destituição das IGRs institucionalizadas desde 2006. Com essa mudança, cada região turística passou a ser representada por um gestor do município indutor, indicado pela

¹⁰⁰ Elaborada pela empresa THR, o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (PDTEP) apresentou em 2001 os seis polos de turismo, a saber: Belém, Marajó, Tapajós, Araguaia Tocantins, Xingu e Costa Atlântica. Cabe ressaltar, que a concepção de polo já estava sendo utilizada no planejamento de turismo na Amazônia, desde a década de 1990, quando a Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal foi apresentada pela SUDAM, criando os 54 Polos de desenvolvimento do turismo e ecoturismo (Farias, 2018).

SETUR-PA, para participar na Instância Estadual (FOMENTUR-PA), como destacou a Interlocutora Estadual do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR-PA:

Como a gente já tinha seis representantes, a gente só incluiu mais os demais, o restante. Mas qual foi o critério? foi pelo Município indutor. O que é o município indutor para gente? é aquele que dentro desse reordenamento, é o mais desenvolvido [...]. **A gente foi convidando as pessoas que ali fazem parte e, ficou assim, uma representação digamos pública, somente. Então são só gestores municipais de turismo no momento.** Isso a partir de 2022 vai mudar essa lógica, porque a ideia é colocar representações privados ou colocar um representante de agência de viagem, da hotelaria ou de outro segmento do Turismo [...]. E aí como fica a questão da iniciativa privada? **pode ficar na suplência, por que todos tem um titular e um suplente, então pode ficar na suplência.** Mas a ideia a gente tá trabalhando a regionalização e priorizando a iniciativa privada, porque são essas as orientações que vão estar agora futuramente chegando para que a gente possa estar colocando a iniciativa privada nesse processo. Porque hoje a gente só vê o gestor público municipal, mas a gente tem que dar os braços dados para iniciativa pública e privada também (Informação Verbal. Entrevista concedida em fevereiro de 2021, grifo nosso).

Criado em 2003, o Fórum Estadual do Turismo do Pará (FOMENTUR-PA)¹⁰¹ atua enquanto 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). Na ocasião da sua criação, também foi instituído em seu art. 5º a criação dos Fóruns Regionais de Turismo para cada um dos seis polos turísticos (Quadro 13), os quais permaneceram ativos até no ano de 2018, quando houve um reordenamento do turismo no Pará, que será tratado na sessão seguinte.

Quadro 13 – Instância de Governança Regionais no Estado do Pará

INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAIS NO ESTADO DO PARÁ	ANO DE CRIAÇÃO
Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó (FOREMAR)	2006
Fórum Regional de Turismo do Araguaia-Tocantins (FORUMTURAT)	2006
Fórum Regional de Turismo do Polo Tapajós (FORETUR)	2006
Fórum de Turismo do Polo Amazônia Atlântica (FORTUR)	2007
Fórum Regional de Turismo do Polo Xingu (FORTXINGU)	2007
Fórum Regional de Turismo de Belém (FORBEL)	2013

Fonte: Farias, Nascimento e Bahia (2020).

Por meio da dissertação de mestrado realizada (Farias, 2018), os Fóruns Regionais foram criados em consonância com o PDTEPA, ao estabelecer um Fórum para cada polo turístico pretendia “promover a interiorização do desenvolvimento turístico sustentável em

¹⁰¹ Criado pelo Decreto Estadual de nº 0221, de 26 de junho de 2003, o regimento interno do FOMENTUR-PA.

cooperação com os conselhos municipais de turismo da área respectiva” (Pará, 2003, p. 6). Todos os Fóruns Regionais do Estado foram institucionalizados com caráter público e cada um deles passaram a integrar as reuniões do FOMENTUR-PA, que até 2018, foi representado por 38 entidades¹⁰².

As reuniões do FOMENTUR deveriam contar com a participação de um representante de cada fórum regional, além de agentes representantes da iniciativa privada e pública. Em conformidade com a Interlocutora Estadual do PRT, os antigos Fóruns Regionais do Pará, não foram criados com o propósito de serem IGRs, mas tratava-se, exclusivamente, de um Fórum de discussão de turismo, que não conseguia avançar para o fomento do turismo nas regiões.

Como analisa Nascimento, Simonian e Farias Filho (2016) a atuação do FOMENTUR-PA nas agendas políticas de turismo do estado foi importante em alguns momentos, como na elaboração do Plano Ver-o-Pará¹⁰³, onde, durante as reuniões do Fórum, o presidente levou para apreciação dos membros alguns aspectos, reconhecendo que o espaço reunia importante agentes do *trade* turístico, como relatam os autores:

Durante, ao menos, duas de suas reuniões em 2011, a “Chias Marketing” apresentou o Plano e solicitou a manifestação de seus integrantes, que fizeram proposições e sugeriram ajustes e correções nas propostas existentes. Foi em uma dessas reuniões que o nome do plano foi escolhido após votação e aprovação por seus integrantes (Nascimento; Simonian; Farias Filho, 2016, p. 140).

Diante disso, Nascimento (2015) examina, que o FOMENTUR-PA participou, ainda que esporadicamente da elaboração da formulação das políticas públicas de turismo no Pará, pois a gestão compreendeu naquela instância uma oportunidade para “a promoção do desenvolvimento sustentável e socioespacial do estado” (Nascimento, 2015, p. 356).

Em entrevista realizada com a ex-interlocutora estadual de regionalização, dois anos após a apresentação do novo reordenamento das RT no Pará, em 2021, pouco se percebia os avanços para a reestruturação das IGRs. Foi possível notar um certo desentendimento da SETUR-PA quanto ao processo de institucionalização das IGRs, visto que os antigos Fóruns,

¹⁰² Conforme o documento disponibilizado no *site* da SETUR-PA (setur.pa.gov.br/fomentur).

¹⁰³ O plano “Ver-o-Pará: Plano Estratégico de Turismo do Estado do Pará 2012-2020” foi coordenado pela empresa de consultoria “Chias Marketing” e apresentada em 2011 em conjunto com Programa Estadual de Qualificação do Turismo (PEQTUR). No mesmo ano, também foi instituída a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) por meio da Lei nº. 7.593, de 28 de dezembro de 2011 (Nascimento, 2015). Cabe observar que o Plano ainda vigente, constituiu-se em três fases, a saber: 1º Fase, análise da situação do turismo no Pará, no contexto nacional e mundial; 2º Fase, apresentação de um planejamento estratégico tomando como base a análise da situação do estado; e 3º Fase, apresentou os planos operacionais, isto é, subsídios para colocar em prática o planejamento observado na fase anterior.

que representavam os seis polos turísticos já eram institucionalizados e atuantes no FOMETUR, só não haviam sido formalizados, como observamos na sessão anterior, o que poderia reorganizar os Fóruns já existentes – fomentado a criação dos demais para a representação dos respectivos municípios.

Também foi possível observar que a fala da entrevistada já sinalizava as orientações do “Novo Ciclo no Programa de Regionalização” (Brasil, 2022c), quanto a necessidade de maior inserção da iniciativa privada para a condução do PRT nos municípios e regiões do Brasil. Na época, a entrevistada informou sobre um plano de ações previsto para fomentar a criação de IGRs nas RT do Pará e esclareceu que o Estado tem estimulado, desde 2019, a criação de IGRs nas RT, considerando o novo direcionamento da Política Nacional de Turismo. Na ocasião, explicou que já existiam duas IGRs, sendo que uma estava em processo de institucionalização, a Região do Tucuruí e a outra já havia sido formalizada, a Associação de Desenvolvimento Turístico – Região do Tapajós, o foco da presente pesquisa (Quadro 14).

Quadro 14 - Instância de Governança Regionais do Estado do Pará

Estado	Região Turística	Instância de Governança Regional
Pará	Amazônia Atlântica Caeté	Não possuem IGR
	Amazônia Atlântica Guamá	
	Floresta do Marajó	
	Campos do Marajó	
	Belém	
	Alto Tapajós	Associação de Desenvolvimento Turístico Região do Tapajós (ADTUR)
	Lago de Tucuruí	Lagotur
	Baixo Tapajós	Não possuem IGR
	Araguaia	
	Capim	
	Carajás	
	Rio Amazonia	
	Tocantins	
	Xingu	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das informações obtidas na entrevista.

Ao analisar as atas de reuniões de 2016, 2017, 2019 e 2020¹⁰⁴ observou-se que antes da nova orientação já havia um esclarecimento acerca dos Polos Turísticos serem RT, sendo inclusive pauta de votação, como pode ser observado: “[..] Os conselheiros do Fórum validaram

¹⁰⁴ As Atas de reuniões de 2018 e 2020 não foram fornecidas, não sendo disponibilizadas no *sítio* oficial da SETUR-PA, tampouco fornecidas na íntegra.

por unanimidade os polos como regiões turísticas” (ATA de reunião do FOMENTUR, 29/05/2017). Neste mesmo entendimento, também havia a clareza de que os seis Fóruns Regionais eram IGRs que precisavam apenas avançar num processo de amadurecimento da rede de governança com os agentes envolvidos em suas respectivas reuniões.

Com a análise dos documentos de reuniões do FOMENTUR e do MTur, além das entrevistas realizadas com a ex-interlocutora estadual da SETUR e a Coordenadora Geral de Definição de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo do MTur, pôde-se confirmar o cenário de mudança nos direcionamentos das instâncias, sobretudo para a autogestão e a condução das instituições para o desenvolvimento do destino turístico, o que distancia da criação de redes participativas, como o Fórum Estadual e Regional de Turismo no Pará, a partir de 2003.

A necessidade do reordenamento do turismo no Pará foi uma demanda dos Polos e municípios, pois havia uma grande dificuldade para envolver os diferentes municípios, seja por sua grande extensão territorial, distância entre os municípios ou pelas diferentes características físicas, sociais e histórico-econômicas que as separavam¹⁰⁵, como destacou a representante do Polo Amazônia Atlântica durante a reunião do FOMENTUR:

A conselheira Natascha Pena, presidente do polo Amazônia Atlântica, explicou que com 49 municípios no polo havia muitas dificuldades em avançar, até do ponto de vista logístico, e que a nova divisão a partir das regiões de integração seria benéfico para o setor (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/05/2019).

As limitações apresentadas podem ter contribuído para a centralidade de informações em poucos municípios, repercutindo na baixa integração e participação destes em cada Polo. Considerando esses aspectos, o ordenamento foi uma ação prioritária para o alcance do desenvolvimento do turismo no Estado do Pará, como destacado pelo Secretário de Estado de Turismo:

Das várias demandas que foram apresentados pelos municípios [...] a questão da organização do Pará em polos turísticos, todos os participantes desse seminário, acham que o atual modelo não atendia aos municípios [...]. Diante dessa demanda enviamos ofícios a todos os Polos e seus representantes, pedindo a sugestão de uma nova reordenação dos Municípios em regiões turísticas, seguindo a orientação do Ministério do Turismo. Então os municípios apresentaram isso para gente e a gente tem a certeza que conseguiu atender a todos os municípios dentro de uma nova reordenação [...]. A ideia é que a gente possa agrupar os municípios em regiões

¹⁰⁵ O Polo Amazônia Atlântica era composto por 49 municípios; o Polo Marajó 16 municípios; o Polo Tapajós; Polo Belém cinco municípios; Polo Tapajós 19 municípios; Polo Xingu 10 municípios; Polo Araguaia-Tocantins (PARÁ, 2001).

menores tanto do ponto de vista geográfico, quanto ao número de municípios e que assim a gente possa a acelerar o processo de desenvolvimento do Turismo Carajás (Informação verbal proferida pela atual Secretário de Turismo do Pará, durante reunião do Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará -FOMENTUR, no dia 13/05/2019).

Entretanto o reordenamento das RT, instituído pela portaria nº 164 de junho de 2019¹⁰⁶, não foi precedido por uma pauta de discussão, mas somente uma apresentação e em seguida encaminhado para votação da proposta durante a reunião do FOMENTUR, sem que houvesse tempo hábil para análises e sugestões. Nessa reunião observou-se no registro da ATA que dois integrantes do FOMENTUR se recusaram a assinar a proposta, justificando a inexistência de elementos técnicos para validar a decisão.

André Dias explicou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e o processo de readequação dos polos turísticos do Estado do Pará, a partir de oficinas realizadas nos municípios e orientações para o Mapa Brasileiro do Turismo, **de onde surgiu a demanda da reordenação, agrupando os municípios em polos menores tanto do ponto de vista geográfico quanto da quantidade de cidades para que se possa acelerar o desenvolvimento do turismo.** Logo depois, André Dias passou a palavra para a turismóloga, técnica e coordenadora da Setur, Kátia Barros, que fez a apresentação do PRT e da estratégia das oficinas aos conselheiros do Fórum para reordenação das regiões turísticas. Kátia Barros apresentou para votação a nova proposta na qual o Estado do Pará passa a ser dividido em 14 regiões turísticas. O conselheiro Álvaro do Espírito Santo se absteve na votação pois pela falta de elementos técnicos não teria como avaliar o mérito da questão [...] A representante da UFPA, Vânia Quadros, disse comungar da mesma opinião que o conselheiro Álvaro do Espírito Santo e decidiu por também se abster da votação. Kátia Barros reiterou que a proposta respondia a um pleito e demanda dos polos (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/05/2019, grifo nosso).

O detalhamento técnico foi apresentado durante reunião seguinte, após a publicação da portaria 164. Nesta reunião foi sugerido a entrada de novos integrantes no FOMENTUR, para garantir a representatividade das RT. Porém, o que se observa é que apesar do reordenamento ter sido uma demanda antiga das regiões, sobretudo aquelas que concentravam uma quantidade significativa de municípios, a SETUR-PA não levou em consideração que isto repercutiria nos Fóruns regionais, pois ao reordenar, houve a destituição dos Fóruns Regionais, o que comprometeu a própria estrutura de governança turística do Estado. Entre os objetivos dos fóruns estava o estabelecimento de canais interativos e participativos na elaboração de políticas

¹⁰⁶As novas Regiões Turísticas do estado do Pará são: I - Região Turística de Belém; II - Região Turística Amazônia Atlântica Guamá; III - Região Turística do Capim; IV - Região Turística Amazônia Atlântica Caeté; V - Região Turística do Araguaia; VI - Região Turística do Carajás; VII - Região Turística do Tocantins; VIII - Região Turística do Lago de Tucuruí; IX - Região Turística do Baixo Tapajós; X - Região Turística do Alto Tapajós; XI- Região Turística do Rio Amazonas; XII - Região Turística dos Campos do Marajó; XIII - Região Turística das Florestas do Marajó; XIV - Região Turística do Xingu (Pará, 2019).

públicas de turismo nos municípios e nas regiões do Pará, que desde então, passou a ser centralizada nos municípios indutores como observou a Interlocutora Estadual de Turismo em entrevista.

Ao serem questionados sobre o reordenamento, os gestores municipais da Região Turística do Alto Tapajós e associados da ADTUR foram unânimes ao afirmar que o processo foi positivo para os municípios (Quadro 15), destacando que havia uma grande centralidade das ações/informações e recursos de turismo nos municípios de Santarém e Belterra, os quais faziam parte do mesmo Polo Turístico, o Polo Tapajós.

Quadro 15 – Avaliação da Região Turística do Alto Tapajós sobre o reordenamento

Isso foi muito bom, **porque antes a gente dependia de Santarém tudo até recurso que viesse do Ministério do Turismo era Santarém**, tudo era Santarém e sobrava muito pouco aqui pra regional. Aí nós viramos um polo, agora nós mesmos, como diz a aranha tem suas próprias pernas, né? E a gente consegue agora buscar a fundo do Ministério do Turismo para esse Polo Regional, a gente mesmo se responde (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Positivo é, porque há uma descentralização das demais, no âmbito de discussão né? quando a gente vai tratar entre seis municípios é perfeito. Tem uma regionalização, uma voz mais ativa, uma região mais presente ali para entender, **porque a extensão do Estado desse tamanho e tentar atender em grandes esferas fica até difícil de compreender cada situação**. Eu digo isso **porque, em Santarém e Belterra tem as praias do Rio Tapajós, mas nós temos outras diferenças, nós temos outras peculiaridades, então se eu vou discutir uma situação lá nessa região dificilmente vamos ser ouvida**. Agora se a gente pegar uma esfera que tem quase as mesmas situações, que nem Trairão, Novo Progresso, Rurópolis e até mesmo, com Tapajós passando lá, mas a questão de vegetação, de visitação, Igarapés e florestas são muito parecidos (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).

Olha, eu avalio como positiva, porque assim quando a gente se reúne para falar sobre a nossa região, sobre os municípios que faz parte do Alto Tapajós, a gente já encontra dificuldades, mesmo que sejam próximos. E, se fosse a mais, talvez a gente nunca conseguiria estar todos em conjunto para realizar as nossas as demandas colocar em pauta as nossas necessidades. Se hoje tem aí seis municípios do alto Tapajós já conseguimos fazer algumas reuniões em conjunto e muitas vezes sempre falta uma falta dois e agora você imagina se fosse mais. A gente nunca ia ter a mesma consistência em tá em consonância com os demais. (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT – Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).

Acho que foi uma das grandes conquistas nossa, na verdade, da região do Alto da Tapajós. Porque até então, os municípios aqui da nossa região, **a gente pertenceu ao Polo Turístico do Tapajós, na verdade por Santarém, nosso polo era Santarém, Belterra, aquela região ali. A gente sempre reclamava a questão de viabilização de recursos financeiros quando era destinado pro polo turístico do Tapajós, era muito centralizado para a questão de Santarém, Alter do Chão, Belterra, que já tinha um desenvolvimento melhor nessa questão das ações turísticas**. E, a nossa região era sempre bem esquecida nesse sentido. E, com a criação do Polo Turístico do Alto Tapajós, que era uma demanda nossa, isso aí a gente já tinha discutido dentro da própria ADTUR, junto com os municípios [...]. Até a questão de visibilidade da questão do turístico da nossa região está sendo bem melhor nesse sentido, a forma de divulgação também. [...] Estou com interlocutor da Região do Alto Tapajós e a gente sempre tinha essa vontade de criar o Polo Turístico daqui [...] como forma da gente fortalecer a nossa região, porque a gente sabe que é uma região, do Alto Tapajós, ela é muito grande em termos de território, né? até mesmo a distância de alguns municípios para os outros é uma dificuldade que a gente tem, mas que a gente conseguiu centralizar o nosso polo em Itaituba e a gente tem conseguido fazer a reuniões em Itaituba, que é mais fácil para os outros municípios (Informação Verbal. Entrevistado 8 – SEMCULTE – Aveiro. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).

[...] Eu acho que, parcialmente, consegui se inserir, tanto que consegui desmembrar o Polo. Itaituba virou um Polo separado de Santarém, que ajuda a enxergar o território, de outra forma, consegui buscar a implementação de políticas públicas e recursos ali, e estava tendo uma relação, como uma pessoa que agora não está mais na SETUR. Ela ficou vindo, ajudando, a gente teve um processo de ter uma pessoa escutava lá, as demandas... propunha as coisas, cobrava, orientava tecnicamente, então teve um alinhamento com o Estado, só que não é a mesma coisa que alguém que consegue ir para Belém com frequência [...] mas estava conseguindo com reunião virtual, orientasse por e-mail ou WhatsApp. O Estado ajudou o pessoal a preencher os documentos para o Mapa do Turismo, não presencialmente, mas orientou, remotamente, ADTUR e os sócios de como ajudar com CADASTUR e com outras coisas (Informação Verbal. Entrevistado 6, participante da ADTUR, informação concedida março de 2023).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas em pesquisa de campo (2021) e via *Google Meet* (2023).

Com a análise dos registros de reuniões do FOMENTUR, observou-se a importância dos representantes do Polos Turísticos e de outras entidades representativas para a consecução de políticas públicas de turismo em algumas regiões e municípios do Pará. Entretanto, carece notar, que não havia uma participação ativa de todos os representantes, sobretudo do Polo Tapajós. Entre as dificuldades que possivelmente justificam a ausência de participação ativa, está a centralidade das reuniões do fórum na capital do Estado, o que desmotivava e até inviabilizava a condução de processos mais participativos no FOMENTUR. Acredita-se que por isso as pautas de reuniões direcionavam para os interesses daqueles que participavam assiduamente das reuniões do FOMENTUR, como pode ser verificado nos quadros (16, 17, 18 e 19) que contém uma análise das principais questões tratadas durante as reuniões de 2016, 2017, 2019 e 2020.

Quadro 16 – Análise das reuniões do FOMENTUR de 2016

(continua)

ATAS/ Ano	Temas Tratados	Assuntos	Observações
83°(fev.) 84° (mai.) 85° (ago.) 86° (nov.) 2016	Evento	Mudança no planejamento da Feira Internacional do Turismo da Amazônia FITA (3); Ver-o-Peso da Cozinha Paraense/ Circuito gastronômico e Círio/ Pará Negócios. Participação em feiras Nacionais e Internacionais.	Em 2016, os integrantes do FOMENTUR reuniram-se três vezes no município de Belém. Entre as pautas que tiveram mais expressão estão: participação em eventos e planejamento da FITA; transporte fluvial rápido para os municípios do Marajó; implantação de energia elétrica nos municípios do Marajó; rota turística do Queijo do Marajó; e o projeto Passaporte Pará que buscou promover maior articulação com as empresas aéreas. Foi possível analisar a participação ativa das instituições representativas do Marajó, como: a ATM – Associação de Turismo do Marajó, Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura no Estado do Pará – ABETA, a gestão municipal e a representação do Fórum Regional de Turismo do Polo Marajó. De igual forma, a participação assídua de representantes do Polo Amazônia Atlântica e outras entidades representativas tais quais: Sindicato das Empresas de Turismo do Estado do Pará – SINDETUR; Sindicato dos Guias de Turismo do Brasil – SINGTUR; Associação Brasileira das Agências de Viagens – ABAV, instituições bancárias (Banpará e Caixa) e outros. Quanto a participação de representantes do Polo Tapajós, observou-se a menção do representante do Polo em duas das três atas, sendo em uma destas mencionada a participação de representantes do município de Monte Alegre. Os assuntos abordados sobre o Polo travam-se de: transporte aéreo/hidroviário e rodoviário, apresentando dificuldades em cada modal; nesta ocasião foi apresentado o projeto de construção do Terminal Hidroviário de Santarém, entregue em 2022. No que se refere aos assuntos tratados sobre o PRT, em uma das reuniões, foi apresentado a situação da regionalização no estado do Pará e reforçando as reuniões realizadas em todos os polos turísticos para o fortalecimento do programa, como observou a Diretora de Políticas para o Turismo -SETUR: “[...] 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-Açu, 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 [...] Disse que nos Polos por onde passaram, vários municípios se fizeram presentes e que no processo de entrada, que o Prefeito deveria assinar um termo de compromisso, e mostrou as fotos das reuniões. Mostrou o quantitativo de participantes de todas as reuniões nos polos [...] falou que no Polo Tapajós, houve a participação tanto do Baixo Amazonas quanto da região do Tapajós, que são as regiões de integração, que é uma novidade nesse processo [...] disse que a SETUR segue essa lógica, e desde dois mil e nove tem uma resolução que traz uma
	Transporte	Voos da empresa aérea TAP / Transporte rápido para o Marajó (2) / Terminal Hidroviário Marajó e Santarém / Programa Voe Pará (Soure) / Suspensão de voos aos polos Santarém, Marabá e Xingu (crise aérea / reajuste de malha aérea) / fiscalização hidroviária (2)	
	Infraestrutura	Energia elétrica e fibra ótica para o Marajó (2) ampliação da infraestrutura em Salinópolis, em decorrência da expansão de empreendimentos turísticos, como resort / aeroporto de Salinas / Centro de convenções de Marabá (2) / Inauguração do Parque do Utinga em Belém / Centro de Convenções de Santarém / Obras no Entroncamento em Belém / Excesso de lombadas na rota Belém-Bragança / Segurança pública e limpeza nos atrativos de Belém (2) / Pavimentação da PA-154 / Placas de sinalização turística	
	Divulgação/ Marketing dos destinos	Ações Promocionais / página oficial e Redes Sociais da PARTUR / <i>Press Trip</i> na Alemanha / <i>Fam Trip</i> com a companhia aérea TAP / Postos de Informações Turísticas-PIT públicos / QR CODE de Belém, Marajó e Santarém, Belterra / Produção do cacau / Receptivo do Círio no Aeroporto Internacional de Belém, no Terminal Rodoviário e Terminal Hidroviário	

		/Folheto de Gastronomia do Pará / Necessidade de renovação e de diversificação dos produtos turísticos / produção de <i>folders</i> pela ABAV e ABIH	adequação dos polos turísticos a essas regiões de integração. Que as mesmas são culturalmente e economicamente similares [...] mostrou um gráfico da lógica da organização, 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 Polos. 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 [...] ” (Trecho da ata da 83ª Reunião Ordinária ocorrida em 29 de fev. de 2016, grifo nosso). Outro aspecto tratado sobre as políticas públicas de turismo do estado, refere-se ao Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pará (Pará-2030) ¹⁰⁷ , o qual definiu 12 Cadeias Estratégicas e entre ela está “Turismo e Gastronomia”. O plano foi apresentado pelo Secretário de Turismo, o qual destacou a migração do planejamento do turismo do estado, até então definida pelo Plano Ver-O-Pará, para o Pará 2030. Para tanto, seria necessário a criação de seis Câmaras Temáticas dentro do FOMENTUR para a capilaridade do Plano.
	Economia	Linhas de crédito do Banco da Amazônia Banpará e Caixa Econômica / Dados de movimentação durante o Círio	
	Educação	Curso de guias de turismo do SENAC (Belém/Santarém) / Curso de Formação de Condutores (PEQtur)/ Capacitação dos produtores rurais e integrantes da Rota do Queijo do Marajó / Prêmio “Olavo Lira Maia” para projetos de TCC Trabalho de Conclusão de Curso	
	Políticas	PEQTUR (3) / Programa de Regionalização do Turismo / projeto no PDRS - Xingu (produção de Cacau na região transamazônica) / Inauguração Parque Estadual do Utinga - Belém / Passaporte Pará (2) / Pplano estratégico do turismo regional / Indicações Geográficas (2) / Programa Pará 2030 (2) / Boletim do Turismo / Rota do perfume / Rota do Xingu ou Rota do cacau / Impacto no setor hoteleiro e de eventos com a reforma trabalhista (Trabalho Intermitente e Terceirização) / Rota Turística Belém-Bragança, Rota do Queijo do Marajó (2) e Conheça Belo Monte / Criação de seis Câmaras Temáticas dentro do FOMENTUR, para discutir o Pará 2030 (2)	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Atas de reuniões do FOMENTUR-PA.

¹⁰⁷ Conforme o Decreto nº 1.570, de 29 de Junho de 2016, o Pará 2030 buscou “coordenar ações governamentais e articular parcerias com o setor privado e sociedade civil organizada, visando a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado”, a partir das seguintes Cadeias Produtiva: Grãos; Biodiversidade; Logística; Açaí; Pecuária intensiva; Cacau; Palma de óleo; Turismo e gastronomia; Aquicultura; Florestas plantadas; Agricultura familiar; Internalização de Compras e Exploração Mineral Produção de madeira de manejo.

Quadro 17 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2017

(continua)

ATAS/ Ano	Temas Tratados	Assuntos	Observações
87° (mar.) 88° (mai.) 89° (set.) 2017	Evento	Planejamento da Feira Internacional do Turismo da Amazônia FITA (2). Participação em feiras Nacionais e Internacionais/ Círio de Nazaré	As reuniões do FOMENTUR em 2017 ocorreram em três momentos (março, maio e setembro). Nestes, diferentes pautas foram discutidas, no que se refere aos temas voltados para o transporte e para a infraestrutura, o Polo Marajó teve grande proeminência nas discussões, os quais tratavam de assuntos já recorrente no FOMENTUR, como a implantação de lanchas rápidas para o município de Soure; Transporte aéreo Belém-Soure e a chegada de energia elétrica e fibra ótica para os municípios do Marajó. Outros assuntos sobre o Polo Belém e Polo Amazônia Atlântica também foram tratadas, como os problemas relacionados a limpeza das praças e atrativos turísticos do município de Belém e melhorias no transporte rodoviário e infraestrutura rodoviária para o Polo Amazônia Atlântica. Em todas as pautas da reunião tratou-se sobre o planejamento para as edições da Feira Internacional de Turismo da Amazônia (FITA). Quanto aos temas de divulgação e economia, em duas reuniões foram apresentados os estudos sobre o Turismo no Estado Pará, apontando o cenário econômico mundial e nacional e o fluxo de turistas a nível nacional e internacional no Estado. No aspecto político, notou-se um conflito de interesses relacionados ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável –PDITIS, um produto do PRODETUR Nacional. Naquele momento, foi apresentado a empresa vencedora para a realização do plano com os polos que faltavam: Polo Amazônia Atlântica, Polo Xingu e Polo Araguaia Tocantins. Em duas reuniões um associado, representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH, apresentou descontentamento com o PDITIS realizado para o Marajó, pois segundo o mesmo, o enfoque para o Turismo de Base Comunitária prejudicou outras atividades existentes como a pecuárias e que por isso “entidades empresariais que irão impugnar o Plano, que na questão do turismo vai acabar com pecuária no município de Soure, disse que o único turismo admitido em Soure é o de base comunitária e que por esses e outros motivos querem impugnar, que o município já tem um baixo IDH e com essa decisão, ficará menor com turismo só de base comunitária” (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/03/2017). E, em outro momento, alegou que o TBC era uma atividade desleal para os demais setores hoteleiros da região e afirmou que “Temos que ter muito cuidado de colocar no mercado a oferta de serviços que não recolhem impostos e não são regulados. A ABIH nacional tem posição de absolutamente pé atrás sobre o turismo de base comunitária [...]. É uma concorrência desleal para o hotel de pequeno porte ou de capacidade inferior, pois não são sujeitos à tributação. Não são sujeitos a nenhuma regulamentação” (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/03/2017). O representante do Polo Marajó também se posicionou a favor, afirmando que “não deixa de ser uma concorrência que diminui a rentabilidade”. A afirmação causou divergências entre
	Transporte	Lanchas rápidas para Soure (2)	
	Infraestrutura	Energia elétrica e fibra ótica para o Marajó (2) Reforma do aeroporto Belém/ Excesso de lombadas na Rota Turística Belém-Bragança/ Transporte hidroviário para Soure/ Transporte aéreo Belém-Soure/ Obra na Rodovia Salvaterra–Soure/ Manutenção da Estação das Docas e do Hangar, Ginásio Mangueirinho/ Museu Paraense Emílio Goeldi de Belém (2)/ problemas relativos à falta de manutenção das praças e atrativos de Belém/ Solicitação de melhoria do transporte rodoviário/ Reclamações da aeronave da empresa TAP	
	Divulgação/ Marketing dos destinos	Cidade Criativa da Gastronomia (UNESCO)/ Apoio da Secretaria de Estado de Comunicação (SECOM) para divulgação dos polos turísticos/ Matérias em Revistas (Revista de Bordo)/ Revista Mercado & Eventos	
	Economia	Dados sobre o turismo no Pará pela do DIEESE/SETUR (2)/ Boletim do Turismo no Estado do Pará (FAPESPA)/ Impacto do TBC para o setor hoteleiro e pecuária no Marajó (2)/ investimento em iniciativas voltadas ao turismo esportivo (BANPARÁ)	
Educação	Formação de Marinheiro Fluvial		

	Políticas	<p>PDITI do Polo Amazônia Atlântica, Polo Xingu e Polo Araguaia Tocantins / rotas gastronômicas; do queijo do Marajó, da comida ribeirinha (2), do peixe da esquina, contemplando os polos de Belém, Marajó e Tapajós/ PEQTUR; Pará 2030 / Mapa do turismo/ Projeto Rios da Amazônia Livres do Lixo/ Projeto Viva Ver-o-Rio/ Plano de Manejo da Resex de Soure/ Rota do Cacau</p>	<p>representantes do Polo Amazônia Atlântica que apresentou exemplos exitosos na Amazônia, destacando a alternativa para a geração de emprego e renda, enquanto que representante da Associação Brasileira das Agências de Viagem (ABAV-PA) ponderou, e afirmou que mesmo sendo experiências e vivências importantes para o visitante seria preciso maior diálogo e planejamento com as agências, pois “Não é somente o levar, mas também o receber” (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/03/2017). Quanto ao Polo Tapajós, foi apresentado a mudança do representante ainda na primeira reunião, o qual esteve presente de duas. Durante a apresentação dos Dados sobre o turismo, foi ressaltado que os técnicos da SETUR estiveram em Santarém para apresentar a pesquisa no hotel do novo representante do Polo. Durante a 89ª reunião foi apresentado a participação de empresários de municípios como Santarém, Itaituba, Marabá e outros na FITA realizada em São Paulo. Salvo o projeto “comida ribeirinha”, que contemplava os Polos de Belém, Marajó e Tapajós, não houve menções sobre instrumentos políticos de turismo voltado para o Polo Tapajós. Com relação ao PRT, em duas reuniões foram apresentados os dados sobre o Mapa do Turismo, destacando o esforço da SETUR para orientar os Polos quanto aos direcionamentos do MTur, sobre importância desse instrumento para a regionalização do Estado, como a transferência de verbas para o desenvolvimento dos municípios e regiões. Foi apresentado as reuniões realizadas nos Polos, além de informações referente aos números de municípios cadastrados no Mapa, bem como a meta para 2017. “[...] Diretora de Políticas para o turismo, explicou detalhadamente o funcionamento das categorizações dentro do Mapa do Turismo [...] comentou sobre a recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União ao Ministério do Turismo, sobre a distribuição das verbas do SICONV e Emendas Parlamentares explicou os detalhes do mesmo e ressaltou da importância dos municípios em fazer a adesão ao Mapa do Turismo através da SETUR [...] reiterou que os municípios que não fizeram a adesão não poderão ser contemplados com verbas tanto advindas do SICONV como de Emendas Parlamentares” (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/03/2017). O secretário, reitera que as informações são importantes para Fórum, tendo em vista que “[...] é o órgão delegado e chancelado pelo MTur com os mecanismos necessários dentro da legitimidade para validação do mapa” (ATA de reunião do FOMENTUR, 29/05/2017) e os Polos de turismo configuravam-se como regiões turísticas, conforme preconizado pelo MTur, “[...] Os conselheiros do Fórum validaram por unanimidade os polos como regiões turísticas” (ATA de reunião do FOMENTUR, 29/05/2017).</p>
--	------------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Atas de reuniões do FOMENTUR-PA.

Quadro 18 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2019

ATAS/ Ano	Temas Tratados	Assuntos	Observações
94° (mai.) 95° (set.) 96° (nov.) 2019	Evento	Planejamento da Feira Internacional do Turismo da Amazônia FITA (1)/ Círio de Nossa Senhora de Nazaré/ Participação em feiras Nacionais e Internacionais, como a Mostra Gastronômica Pará-Amazônia, em Lisboa, Portugal	As reuniões do FOMENTUR em 2019, foram realizadas nos meses de maio, setembro e novembro. Observou-se uma redução das pautas e a sintetização dos assuntos tratados, comparado às reuniões passadas. Mudança do planejamento das edições da FITA ganharam destaque, o qual passou a considerar o novo reordenamento do turismo além de propor mais interatividade com o público final. O planejamento para o Círio de Nazaré, também teve proeminência nas pautas, no qual foi discutido sobre a recepção dos visitantes nos principais pontos de entrada de Belém. Quanto à divulgação, foi sugerido, por um dos representantes, que houvesse maior atenção, além do Marajó e Tapajós, quanto a elaboração do <i>famtour</i> e <i>press trip</i> . Outro tema durante duas reuniões foi a apresentação de dados sobre a Demanda do Turismo no Estado do Pará (2018-2019) e sobre o fluxo de visitantes durante o Círio de Nazaré, os quais foram sinalizados como assuntos capazes de subsidiar decisões políticas mais assertivas. No que pese as questões referente às políticas públicas, sob a nova gestão estadual, foi sinalizado que a SETUR passaria a fazer parte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), isto, porém não aconteceu. Vale observar que no mês de janeiro de 2019, organizado pela ABBTUR-PA, houve um Ato Público em prol a permanência da SETUR-PA. Além desse informe, foi apresentado o novo ordenamento regional do Estado, que conforme o presidente do FOMENTUR, secretário estadual de turismo André Dias “a partir de oficinas realizadas nos municípios e orientações para o Mapa Brasileiro do Turismo, de onde surgiu a demanda da reordenação, agrupando os municípios em polos menores tanto do ponto de vista geográfico quanto da quantidade de cidades para que se possa acelerar o desenvolvimento do turismo” (ATA de reunião do FOMENTUR, 13/05/2019). Após a fala do Secretário, houve a apresentação do PRT e em seguida a proposta do reordenamento foi colocado para votação da assembleia. Dois integrantes não foram favoráveis, justificando a ausência de informações técnicas para o novo ordenamento. O detalhamento técnico foi apresentado na reunião seguinte, após a ter sido publicado no dia 14 de junho a Portaria nº 164/2019/GEPS/SETUR. Nesta reunião foi sugerido a entrada de novos integrantes no FOMENTUR, que pudessem representar o novo ordenamento além de informar aos participantes sobre as ações a serem desenvolvida em cada região turística em formato de workshops sobre captação de investimentos, Cadastur, etc.
	Infraestrutura	Centro de Convenções de Marabá	
	Cultura	Fluxo de visitantes durante o Círio no Museu Emílio Goeldi	
	Divulgação/ Marketing dos destinos	Receptivos no aeroporto, rodoviária e terminal hidroviário durante o Círio/ sugestão para um Posto de Informação Turística na Estação das Docas/ sugestão do Roteiro da Fé/ fortalecimento dos Círios municipais/ <i>famtour</i> e <i>press trip</i> , para além do Marajó e Tapajós, durante a FITA.	
	Economia	Dado sobre o turismo no Pará pela do DIEESE/SETUR (2)	
	Política	Destituição da SETUR e vínculo da pasta de turismo à SEDEME, que é uma tendência nacional/ Comissão de Turismo da OAB-Pará e do Conselho Empresarial de Turismo na Fecomércio/ Mudança no reordenamento do turismo no Pará/ Entrega dos PDTIS: Amazônia Atlântica, Araguaia Tocantins e Xingu/ Nova dinâmica do FOMENTUR/ Mapa do Turismo	

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Atas de reuniões do FOMENTUR-PA.

Quadro 19 - Análise das reuniões do FOMENTUR de 2020

(continua)

ATAS/ Ano	Temas Tratados	Assuntos	Observações
97º (jul.) virtual 98º (out.) virtual 2020	Evento	Reagendamento da FITA para 2021 e Círio 2020	No ano de 2020, em razão da pandemia da COVID-19 a reunião do FOMENTUR foi realizada no formato virtual em dois encontros. No primeiro encontro, o Secretário Estadual de Turismo apresenta o Plano de Retomada da atividade Turística do Pará (Abre Caminho). Observa que a partir de um levantamento de informações realizada no mês de abril junto ao setor empresarial, gestores municipais, além das demandas recebidas dos municípios e regiões, subsidiaram a elaboração de um plano de recuperação econômica do Turismo. E afirma que o Plano Abre Caminho foi baseado em seis diretrizes, sendo elas: Integração; Informação; Prevalência da Ciência sobre o senso comum; Segurança Sanitária; Desenvolvimento Sustentável; Competitividade, os quais conforme Rodrigues et al (2021) “estão voltadas, sobretudo, para os seguintes eixos: 1) Fundo Esperança; 2) capital de giro; 3) novos canais de comunicação; 4) qualificação; 5) implementação de protocolos de segurança sanitária; 6) campanha publicitária voltada ao turismo estadual; e 7) incentivos de crédito e fiscais”. O Plano Abre caminho seguiu os dispostos do Decreto estadual nº 800, de 31 de maio de 2020, que cria o Programa RETOMA PARÁ. Neste, são apresentadas as medidas de distanciamento e dos protocolos para reabertura gradual de diferentes seguimentos econômicos. Logo, uma cartilha com orientações é lançada contendo as principais instituições bancárias e financeiras, tais quais: BANPARÁ, Banco da Amazônia, BNDES, CAIXA e Banco do Brasil ¹⁰⁸ . Outra pauta de notada nas Atas de reuniões é sobre a visita da comitiva (técnicos e o secretário nacional de investimento no turismo) do Ministério do Turismo em Belém, Soure, Salvaterra, região do Salgado e em Santarém. Conforme o relato, a visita seria realizada em sobrevoo nesses municípios e regiões para “[...] levantamento de áreas que possam ser objeto de investimentos turísticos, seja pelo Governo Federal ou pela iniciativa privada” (ATA de reunião do FOMENTUR, 27/10/2020). Apresenta também as ações a serem desenvolvidas
	Infraestrutura	Sinalização turística de Soure	
	Divulgação/ Marketing dos destinos	Decorações: no Terminal Hidroviário, Terminal Rodoviário e Aeroporto; 2) A exposição sobre fotografias “Além Mar”; e 3) Projeto Ave Maria	
	Economia	Linha de financiamento (Banpará)	
	Políticas	Protocolos para o enfrentamento da COVID-19/ seminários regionais em formato virtual/ Plano de retomada do Turismo/ plano ABRE CAMINHO/ Programa Passaporte Pará (Banpará)/ FUNGETUR/ visita de representantes do MTur no Pará/ Balanço das Ações do Plano “Abre Caminho”	

¹⁰⁸ Em entrevista realizada no dia 07/12/2020, o Secretário observa que: “Com base nessas diretrizes foram elaboradas uma série de medidas para serem implementadas em diferentes etapas no combate a covid. Algumas delas realizadas diretamente pela Secretaria, outras por outros órgãos, mas que a Secretaria iria assistir esses outros órgãos no início, na condução desses processos. Trabalhou junto com a CDM e o Banpará na identificação da demanda e na necessidade de atendimento do Fundo Esperança, por exemplo, que foi uma medida fundamental, tem trabalhado medidas de concessão de capital de giro, intercedendo junto ao governo federal que o FUNGETUR pudesse ser aplicado também no capital de giro. Tem trabalhado com a Caixa, Banco da Amazônia para aderirem o FUNGETUR e assim emprestar esse recurso. Fizeram uma cartilha para os empresários como eles podem acessar esses capitais de giro e a realização de três seminários onde partiram mais de 300 pessoas. Estão trabalhando junto a secretaria de comunicação uma ressignificação de suas redes sociais, mensagem diferente para os seguidores (não desmarcar passagens, mas remarcar, continuar se inspirando, etc). Junto a SECON a construção de um novo site, Pará reformulado, competitivo, um trabalho robusto e esperam lançar na época da Fita. Com a pandemia as pessoas se voltaram mais para o mundo virtual. Estamos nos pautando muito sobre isso e buscar o cliente onde ele estiver. 25 mil acessaram o nosso perfil e do mês de junho aumentou chegaram já a 10 mil seguidores”.

			com as regiões turísticas, a partir de seminários virtuais, os quais seriam fundamentais para apresentação dos novos critérios de entrada no Mapa do Turismo, a criação do Conselho Municipal e Fundo municipal.
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das Atas de reuniões do FOMENTUR-PA.

Ao analisar a instância de Governança do Polo Marajó (FOREMAR), Farias (2018) observou a fragilidade da instância enquanto uma entidade que representava os 16 municípios do Marajó, pois as demandas levadas a Instância Estadual do FOMENTUR, limitavam-se aos problemas existentes em dois principais municípios do Polo, isto é, Soure e Salvaterra. Mesmo assim, havia uma centralidade de informações em poucos agentes desses municípios, o que inviabilizava a participação da sociedade civil organizada, iniciativa privada e até mesmo agentes públicos no FOREMAR, pois muitos sequer sabiam da existência do Fórum do Polo Marajó¹⁰⁹.

Tais questões foram tratadas, inclusive, durante a eleição do novo representante do FOREMAR, em 2017, quando gestores municipais, agentes políticos (vereadores) e representantes do 3º setor defendiam maior representatividade dos demais municípios do Polo Marajó. Para tanto, foi proposto um novo formato na composição do FOREMAR, contendo dois representantes: um do Marajó dos Campos e outro que representasse os municípios do Marajó das Florestas. Isto pois, já se antecipava ao reordenamento proposto em 2019, que estabeleceu para o Polo Marajó duas RT, a saber: Região Turística dos Campos do Marajó e Região Turística das Florestas do Marajó.

Outra pesquisa que destaca a atuação dos Fóruns regionais do Pará foi realizada por Nóbrega (2012). O autor analisa a participação do FORETUR-Tapajós na formulação e implementação das políticas relacionado ao PRT e constatou a baixa governabilidade da instância. O autor também observou um processo de centralização das ações no Fórum, sobretudo em iniciativa privada e poder público municipal, o qual desconsiderava as organizações civis que atuavam diretamente com o turismo na região, além de outros municípios vizinhos à Santarém. A inexistência da transparência eletiva dos integrantes que representava o Fórum também pesou para a baixa participação dos agentes na instância, o que corroborou para a execução de ações isoladas nos municípios que as compunha.

Nóbrega (2012) observa que das três instâncias de governança instituídas na região do Tapajós, duas tiveram influência do PRT, sendo elas: o Grupo Gestor (GG) – Santarém/

¹⁰⁹ Conforme a pesquisa realizada em 2018, “A falta de comunicação e de publicização das ações realizadas pelo Fórum é um dos principais motivos 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” (Farias, 2018, p. 156).

Belterra¹¹⁰ e FORETUR-Tapajós¹¹¹. Quanto a outra instância, o COMTUR – Santarém, reativada em 2011, também estimulada pelas ações políticas de turismo em âmbito nacional. Nóbrega (2012) destaca que o processo de criação GG Santarém/ Belterra foi acompanhado por visitas técnicas do MTur realizadas em 2008, a fim de avaliar, levantar informações e estabelecer contatos com os grupos e lideranças locais, sejam elas públicas, privadas e organizações civis.

A continuidade do GG, conforme analisa o autor, teve notável frequência dos seus representantes e ainda que tenha tido um caráter consultivo, as discussões resultaram em importantes deliberações às outras instâncias responsáveis pela execução política, bem como, em ações de capacitação em diferentes áreas.

Quanto ao FORETUR – Tapajós, criado em 2006, durante a realização de uma oficina pela PARATUR no município de Santarém, este contava com a seguinte estrutura organizacional:

- I – Um representante de cada município pertencente ao Polo Tapajós de Turismo, iniciando-se pelos municípios de Santarém e Belterra devido ao roteiro turístico Tapajós: Amazônia Selva e História que envolve os dois municípios. Posteriormente, gradativamente serão envolvidos os demais, levando-se em consideração a oferta turística já existente nos mesmos.
- II – Um representante de cada órgão federal, convidado: (ICMBio; Banco da Amazônia; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; INCRA);
- III – Um representante de entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais, convidadas: (ABAV; ABIH; TC&VB; ACES; Sindicato dos Guias; SINECHOPA; Associações de Artesanato, entre outros) (Nóbrega, 2012, p. 259).

E entre os obstáculos encontrados para atuação do GG e do FORETUR, Nóbrega (2012) observa que:

1. O Grupo Gestor não teve gerência no processo decisivo do desenvolvimento regional e o Fórum utilizou o critério de indicações para a composição do presidente e do vice, além do secretário.
2. O caráter participativo foi comprometido pela ausência de um processo eletivo dos seus representantes, bem como a transparência eletiva;

¹¹⁰ Quanto ao GG Santarém-Belterra, Nóbrega (2012, p. 241) esclarece que a instituição, fora criada em 2008, “O propósito da Instância era discutir, propor e avaliar ações ligadas à prática ecoturística nos municípios de Santarém e Belterra, para finalmente consolidar uma estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, e de ampliação e diversificação da oferta turística nacional”.

¹¹¹ Nobrega ressalta que a finalidade da instância era “auxiliar os municípios da Região do Oeste do Pará na formulação da Política Regional de Turismo e do Plano de Desenvolvimento Turístico, assim como encaminhar as demandas necessárias para a melhoria da atividade turística regional no que concerne à infraestrutura e qualificação da mão-de-obra às instâncias superiores como PARATUR e/ou MTUR” (Nóbrega, 2012, p. 258-259).

3. Não houve um equilíbrio de representatividade na composição do GG, visto que a representatividade se organizava da seguinte forma: poder público (20%); iniciativa privada (46,6) e 3º setor (33,3%); enquanto o Fórum caracterizou-se pela prioridade de instituições públicas, em sua maioria financeiras.
4. O FORETUR, caracterizou-se pela descontinuidade das agendas, baixa regularidade das reuniões, centralidades das ações no município de Santarém, além da falta de ações conjuntas para o desenvolvimento do turismo na região.

Ainda que o Fórum Estadual tenha grande importância, poucos municípios e até mesmo polos turísticos estiveram presentes em seus debates, como analisado nos Quadros 16, 17, 18 e 19, revelando certo desconhecimento quanto a atuação do Fórum. E, isto, pôde ser confirmado em entrevista realizada com os gestores e com os representantes municipais do Alto Tapajós e da Instância de Governança Regional ADTUR (Quadro 20). Durante a realização da entrevista foi perceptível o desconhecimento de alguns gestores sobre FOMENTUR, mesmo entre aqueles gestores/representantes que acompanharam, em sua gestão, o processo de mudança. É certo, entretanto, que como mencionado anteriormente, a grande distância geográfica entre os municípios e a centralidade das informações em poucos municípios que compunham o Polo Tapajós tenham sido os principais motivos, além da carência de recursos financeiros que apoiassem a participação dos gestores nas reuniões do Fórum que ocorria na capital do Estado.

Quadro 20 – Relatos sobre o Fórum Estadual de Turismo (FOMENTUR-PA)

(continua)

“Sim é mudaram sistema e implantaram o SISMAP onde que todo município se adequa ao sistema, hoje não é mais... não precisa nem de ter fórum para poder estar a par de tudo, mas assim a gente está lutando assim para poder fazer tipo conferência trazer alguma Conferência. Estamos organizando aí para ver em janeiro a gente faz uma Conferência geral, porque a maior dificuldade do outros municípios vim para Itaituba, como Itaituba é o centro, é o deslocamento, igual Jacareacanga, tem grande dificuldade de vir para cá, são quatrocentos e poucos quilômetros para vir aqui só estrada de chão e tem vezes que é só atoleiro de lá até aqui, não tem como deslocar, Novo Progresso também muito longe. Os mais próximos daqui é Aveiro, Rurópolis e Trairão. Os outros dois municípios são difícil acesso, mas a gente pede assim para fazer um fórum ou congresso aonde que vai reunir todos os municípios e a gente vai abraçar logo o turismo, cultura, esporte tudo em um evento só” (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021).

“Bom, essas instâncias muitas vezes alguns municípios deixam a desejar, porque muitas vezes não dão importância a quem turista que vem para cá, mas a gente não fala só de turismo, de alguém que venha lá de fora, mas a gente mesmo talvez deixa a desejar o que a gente tem de bom, de belo dentro do nosso município. E com as instâncias ela nos propõe isso de que a gente possa estar olhando para o nosso município e verificando as necessidades e, só o município em si para ir buscar uma nossa necessidade fica difícil, mas quando tem alguém que está à frente ali da nossa região da nossa Instância fica bem mais fácil, que todos os municípios têm uma necessidade diferenciada do outro. Mesmo que nós estamos no Estado do Pará e com essa Instância, ela pode nos dar esse retorno. Vai buscar não para ser mais para um todo, eu vejo como positivo” (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT – Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023).

“Sim, eu cheguei a participar do Fórum Tapajós em algumas reuniões ou on-line e acho que até presenciais mesmo lá em Belém, cheguei a ir numa reunião lá. **Eu acredito que a gente está participando do Fórum Estadual, se eu não estou muito enganado. Tem que algumas reuniões que a gente tem participado, algumas reuniões on-line, pelo Estado [...].** Eu vejo que as instâncias elas, as associações turísticas no caso, que representam as regiões, elas centralizaram mais algumas situações dentro de cada região e acho que a diferença é mais nesse sentido, né? **Os Fóruns trabalhavam com uma área bem maior, entendeu? E a nossa aqui, ela trabalha com seis Municípios né? O que pra gente se tornar melhor o trabalho em algumas ações.** Apesar de que sempre que a gente... Ainda tem dificuldade de fazer algumas reuniões dentro do nosso Polo. A gente tenta fazer uma reunião com os seis de Municípios e sempre faltam um ou dois [...].” (Informação Verbal. Entrevistado 8 – SEMCULTE – Aveiro. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).

“- **No Fórum? Não são, nem sei como entra!**” (Presidente). “Sempre foi mostrado para nós que era importante isso estarmos em termos representante no fórum estadual de turismo tanto é que foi mudado as regiões e nos pertencemos a Santarém que compunha 23 municípios e foi desmembrado e foi criado o Polo Regional do alto Tapajós e nós começamos a fazer parte do Fórum Regional de Turismo, só que assim, nunca participamos ativamente e também não levamos nenhuma demanda e também em nenhum momento foi provocado ou mostrado importância por parte do Estado em relação à participação. A região tem um acento, mas está sem representante, porque assim eu estava representando e não estou mais e ninguém que eu saiba encampou isso ou eu seria o representante daqui para frente” (Vice-Presidente) (Informação Verbal. Presidente e vice-presidente/fundador da ADTUR. Entrevista concedida em agosto de 2022, grifo nosso).

Eu era bem participativo em Santarém cheguei a ir várias vezes para lá, mas eu notava que somente os anseios de Santarém eram levados ao FOMENTUR e agente quase não era ouvido lá, eram 23 municípios, muitos, então não vinha nada para nós, a gente participava em vão daquelas conversas que não levavam a nada. **Como Santarém, o representante era o secretário de turismo de Santarém, ia a essas reuniões e levava as nossas demandas, quer dizer, eu acho que levava as nossas demandas, mas não retornava nada para nós e a gente não tinha nenhum retorno dele, que tinha dado o encaminhamento as nossas demandas.** Enfim, visitamos também secretários levando um documento encadernado com toda a potencialidade com o que a gente almejava fazer e desenvolver, mas, ficava só na conversa. Quando entrou uma outra gestão, no Estado, me parece que as políticas mudaram, né? E, eles, a gente começou a falar em ter um polo somente nosso e eu acho que já era um pensamento deles também, então casou certinho, né? Era o que a gente queria e era o que eles estavam fazendo, **apesar de que eles não disseram nada para nós, né? (quantas reuniões vocês já participaram do FOMENTUR?)** Pois é, aí o que aconteceu, veio a pandemia e essas reuniões são sempre virtuais, on-line. Já cheguei a participar como ouvinte, mas na oportunidade era só algumas decisões, não era nada de demanda (Informação Verbal. Vice presidente/fundador da ADTUR. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas durante pesquisa de campo (2021; 2022) e via *Google Meet* (2023).

Com a pandemia da COVID-19, as reuniões do FOMENTUR passaram a ser realizadas em formato virtual, o que pode ter facilitado a participação das RT mais distantes, como o Alto Tapajós. Em entrevista com a ex-interlocutora estadual da SETUR, há o relato da grande dificuldade para sensibilizar os municípios, as empresas de turismo e outros agentes para a criação de instituições representativas para o desenvolvimento do turismo no estado.

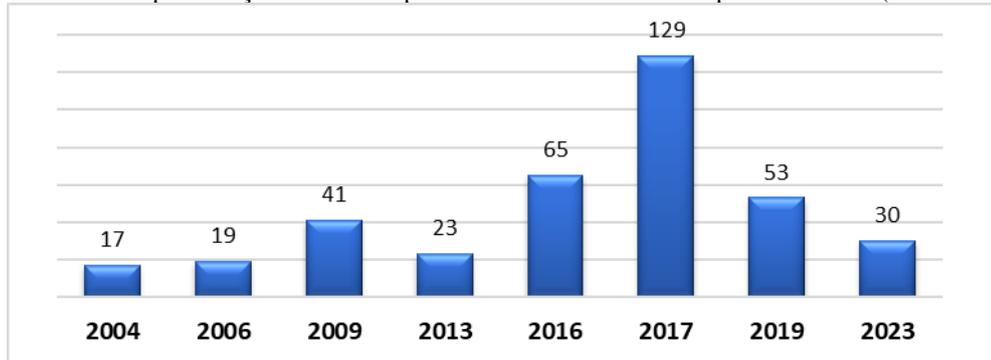
Em relação à discussão da IGR, a gente tem feito uma sensibilização com os representantes dessas regiões, que podem estar puxando um grupo para formar uma IGR, mas a gente tem, nas nossas oficinas de regionalização feito essa sensibilização, porque não é fácil criar a IGR. **Já é difícil a gente sensibilizar para atividade turística no município, às vezes é difícil até sensibilizar o prefeito do que é atividade turística, e até às vezes o próprio gestor de turismo, que muitos não têm a leitura do que é realmente, a importância do turismo no seu município, imagina**

a criação de uma IGR. E, principalmente para o empresário, porque o empresário, por exemplo, quando a gente fala de uma ferramenta chamada CADASTUR, que não tem custo algum para ele hoje, aí ele diz "não, o governo hoje já quer me taxar ainda mais do que eu pago de impostos", quando na verdade, são ferramentas que vão facilitar a comercialização do produto deles, porque se um hotel ou um restaurante está no CADASTUR, ele tem uma divulgação grátis ali e ele, de repente, está participando de uma série de ações, dentro das políticas públicas, que possam beneficiá-lo, enquanto iniciativa privada. **Então, para a gente conseguir sensibilizar tanto a iniciativa privada, quanto a pública, a questão do turismo é complicada** (Informação Verbal. Entrevista concedida em fevereiro de 2021, grifo nosso).

As estruturas de governança do turismo local nos estados do Pará são apoiadas pelo COMTUR, em face das orientações do MTur. O conselho atua como uma instituição de cooperação, com a função de mobilizar os segmentos organizados; integrar em rede os diversos setores locais; formular as estratégias locais para o planejamento e o desenvolvimento turístico a partir de uma gestão descentralizada e articulada. Além dessas atribuições, está a gestão do Fundo Municipal de Turismo que, por sua vez, visa à concentração de recursos de diversas procedências para promover a consolidação dos destinos turísticos (Brasil, 2007b). Vale ressaltar que, apesar da atribuição do COMTUR gerir o Fundo Municipal de Turismo, este não é um fator condicionante para a existência do primeiro, entretanto ambos têm sido condicionantes para a entrada dos municípios no Mapa do Turismo, como observado na sessão anterior.

Sobre a inserção dos municípios do Estado do Pará no Mapa do Turismo, observou-se que até 2017 houve um crescimento na quantidade de municípios inseridos no Mapa do Turismo, enquanto que nas edições de 2019 e de 2023, houve uma significativa redução (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Representação dos municípios do Pará inseridos no Mapa do Turismo (2004 – 2023)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Brasil (2023b).

Para a Interlocutora Estadual do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR-PA, a redução dos municípios, em 2019, é resultado da exigência do COMTUR para inserção

dos municípios no Mapa, disposto pela Portaria MTur nº 192, de 27 de dezembro de 2018, a qual estabeleceu critérios para a atualização do Mapa do Turismo.

Os 53 foram os que adotaram critérios que, o último foi do Conselho Municipal de turismo, então você tinha 129 e daí sabe quantos tinham nesses 129 municípios do Mapa de 2017-2019? Só tinham 22 conselhos, e aí é uma grande diferença. Hoje a gente cresceu mais de 50% com esses conselhos e aí pretendemos criar muito mais, mas, também, não em quantitativo, mas, em qualidade, onde a gente tá trabalhando em oferecer para esses Conselhos, uma formação para os representantes dos Conselhos, para eles entenderem qual é o papel deles em fazer parte de um Conselho e o que eles precisam para fazer um Conselho ativo. A gente tá trabalhando nesse sentido, porque também não precisa só criar um Conselho e deixar ele só no papel (Informação Verbal. Interlocutora Estadual do Programa de Regionalização do Turismo. Entrevista concedida em fevereiro de 2021).

Na região Turística do Alto Tapajós, ficou evidenciado nas entrevistas realizadas entre os municípios de Rurópolis, Itaituba, Aveiro e Jacareacanga, a grande dificuldade para a criação e manutenção dos Conselhos Municipais de Turismo. Alguns representantes, inclusive, deixaram claro que a criação do Conselho foi somente para entrar no Mapa do Turismo, mas não são realizadas reuniões de forma a alcançar verdadeiramente o propósito das instâncias de governanças locais, com esclarecido na sessão anterior (Quadro 21).

Quadro 21 – Relato dos representantes/gestores municipais da Região Turística do Alto Tapajós sobre o Conselho Municipal de Turismo

(continua)

Município	Relato/ Entrevista	Fatores destacados
Itaituba	<p>“[...] Conselho é importante por que... a gente tá com pessoas dentro do Conselho, que no caso para fiscalizar uma questão de recursos e também para ajudar de uma forma no contexto que possa buscar ideias, basicamente, de projetos tem muitas pessoas dentro do Conselho que trabalham com turismo e que vão está ajudando a gente a levantar o turismo no município para dar aquele apoio do Conselho Municipal de Turismo [...] as pessoas que assumiram a participar do Conselho são pessoas que estão a fim de que alavanque o turismo dentro do município e região. No caso assim, quando montou foi nessa questão de buscar pessoas para que possam estar ali andando junto com os outros municípios e além da ADTUR que é uma parceira importante, que tem membros dentro do Conselho Municipal. A maioria do pessoal da ADTUR faz parte do Conselho [...]” (Informação Verbal. Coordenador da secretaria de Cultura Esporte Lazer e Turismo de Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).</p> <p>“A gente já vai fazer a reunião de posse. Para colocar o Itaituba no Mapa do Turismo teve algumas adequações que o Governo Federal pediu e uma delas é que tivesse Conselho e a gente conseguiu fazer o Conselho e agora a gente vai lutar pra fazer o Fundo e daí por diante. (Quantos estão envolvidos no Conselho?) são 10 do poder privado e 10 do poder público, isso contando titular e suplente [...]. O Conselho Municipal ajuda, porque é como diz o ditado, várias cabeças pensam mais que uma,</p>	<p>Mapa do Turismo; Fundo Municipal; Recebimento e Fiscalização de Recursos.</p>

	<p>né? então quando a gente puxar uma verba do Ministério do Turismo vai passar pelo Conselho e esse Conselho vai analisar o projeto da secretaria onde vai investir esse projeto se é cabível investir nesse local, se é adequado mexer nessa causa agora, de acordo com as prioridades. Nós temos várias prioridades, tem reforma de praça [...] e quando o Conselho estiver já ativado, quando tiver a posse [...], a gente vai voltar para fazer CNPJ para ter o Fundo, que a verba Federal só vem se tiver o fundo” (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).</p>	
Rurópolis	<p>“A gente fez eu acho, tinha assim um conselho, mas era um conselho fictício para entrar no mapa. Assim não teve um conselho participativo, né? Foi feito com os membros da secretaria, foi feito o cadastro no mapa do Turismo em 2017, se eu não me engano. Mas aquele lá não tem mais nenhum membro daqueles que tá mais conosco, saíram ou viajaram, ou seja, só foi para dar entrada, mas mesmo assim não tem um fundo específico do Turismo não tem um PDI adequado para ele, entendeu? Um quadro de despesas adequado. Tem que ajeitar, saber quais ações a gente vai ter que ter, aquele recurso alocar, para poder vir recurso. Sem orçamento de pagar um funcionário e orçamento de despesa de trabalho não desenvolve o turismo [...]. Tendo a regionalização mais ativa, precisa ser mais ativa essa regionalização, os membros, para que um ajude o outro “- Vamos se reunir, vamos ver o que precisa, nós vamos passar o que que nós vamos trabalhar para fazer um trabalho em conjunto”. Existe uma Região do Alto Tapajós, mas cada um por si, não vai dar em nada. Mesma coisa de trabalhar sozinho” (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Recebimento de Recursos; Mapa do Turismo.</p>
Jacareacanga	<p>“Temos um Conselho Municipal ativo, graças a Deus. É difícil reunir assim todo mundo junto, toda vez que se faz e se realiza uma reunião, mas a gente tem o conselho. (Quando foi criado?) Foi em 2018 que foi criado essa Diretoria, logo no início da criação da diretoria foi feito a criação do Conselho. Eu tenho três meses na frente da secretaria, mas esse ano que eu me recorde é que eu vi na documentação só foi no mês de fevereiro a reunião do conselho. Em março foi realizado uma oficina sobre o Cadastro. Inclusive foi com apoio da Secretaria Estadual, teve um técnico da Secretaria Estadual aqui presente, foi realizado essa oficina com alguns empresários locais. E, a partir daí não houve mais essa questão de dizer assim... Outra reunião não teve. (Quem participa?) São todas as secretarias, tem gabinete a Secretaria de Administração temos a Secretaria de Assistência Social, dois membros, da secretaria da Secretaria de Saúde, temos também a secretaria de assuntos indígenas, temos a Funai, sindicato rural, algumas denominações evangélicas. Temos também a Defesa Civil como convidada especial. Sindicato dos Trabalhadores dos pescadores também faz parte do conselho do Turismo e associação comercial” (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT – Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Dificuldades para realização de reuniões.</p>
Aveiro	<p>“Na verdade, assim, a gente tem um Conselho criado e ele tá ativo, mas a gente tem feito pouco de reuniões, na verdade, essa que é verdade, porque a gente precisa fortalecer mais daí na própria... No regimento do Conselho, nós teríamos reuniões de três em três meses, como pessoal, a própria sociedade. A gente não tem conseguido reunir todos os conselheiros, né? A gente procurou envolver tanto poder público, quanto a sociedade civil dentro do Conselho, né? Entidades, inclusive entidades indígenas que fazem</p>	<p>Dificuldades para realização de reuniões; Baixo envolvimento social para o turismo; Mapa do Turismo.</p>

	<p>parte do Conselho, como forma também de fortalecer um pouco mais. [...] O que a gente pode observar, quando a gente tenta fazer alguma reunião, alguma divulgação, algum trabalho nesse sentido, né? De fortalecer o turismo, é que as pessoas, acho que ainda não estão acreditando muito, que a atividade turística pode ser um grande gerador de emprego e renda dentro dos municípios, para algumas pessoas. Algumas comunidades a gente já tem tentado sensibilizar o turismo de base comunitária, né? Para trabalhar dentro das comunidades, mas a gente ainda não vê que a sociedade realmente está querendo, essa que a verdade, a gente tem essa rejeição por parte da sociedade nesse sentido, né? [...] Até porque é um processo dentro lá do Mapa do Turismo, que a gente precisa estar com ele ativo, para poder estar fazendo parte do mapa, né?” (Informação Verbal. Entrevistado 8 – SEMCULTE – Aveiro (SEMCULTE). Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas em pesquisa de campo (2021) e via *Google Meet* (2023).

O Conselho municipal de turismo do Itaituba estava em processo de criação, quando foi concedida a entrevista com os representantes da Secretaria. Conforme os entrevistados, no mesmo ano, houve um Fórum de Regionalização de Turismo, no qual reuniu os seis municípios da Região do Alto Tapajós para tratar sobre a importância do Mapa do Turismo e sobre a necessidade de criação do Conselho. Conforme os entrevistados de Itaituba, os participantes do Conselho são representantes do setor público, como as secretarias e setor privado, sendo grande parte também participantes da ADTUR.

Ao analisar as demais entrevistas, notou-se a forte preocupação com o repasse de recursos financeiros, indicando que o propósito do Conselho Municipal de Turismo é a entrada do município no Mapa do Turismo. Poucas falas consideram o papel do Conselho como sendo um canal participativo ou um instrumento essencial para a elaboração das políticas públicas municipais, sendo válido notar: nenhum dos municípios analisados tem uma Política Municipal voltada para o desenvolvimento do turismo. Entre as dificuldades relatadas estão: a carência do corpo técnico; a divisão de responsabilidades administrativas entre várias pastas em uma única secretaria; a falta de apoio do órgão Estadual de Turismo e o baixo recurso financeiro para realizar o planejamento do turismo, como pode ser evidenciado (Quadro 22) a seguir:

Quadro 22 – Políticas municipais de Turismo na Região Turística do Alto Tapajós

(continua)

Município	Relato/ Entrevista	Fatores destacados
Itaituba	<p>“A gente montar um planejamento e na hora não ser seguido, entendeu? Porque para mim, para gente, a dificuldade é essa, a questão do CNPJ porque tudo tem que ter uma provação de lá. Porque primeiramente passa pelo prefeito para poder ser aprovado no caso na câmara. (O município tem algum planejamento voltado para o turismo?) Não, a gente não tem um planejamento, mas a gente tem bastante ideias para a gente poder colocar no papel e encaminhar para câmara municipal com cronograma específico,</p>	<p>Centralidade administrativa/financeira na prefeitura municipal;</p>

	<p>por que a gente conversa muito assim com a questão da Soraia com as outras pessoas de dentro da ADTUR, para que a gente possa melhorar todas as áreas, só que aí no caso a gente precisa ter essa questão do CNPJ, porque aí só é a questão do nome, mas não é uma coisa legal” (Informação Verbal. Coordenador da secretaria de Cultura Esporte Lazer e Turismo de Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).</p> <p>“[...] a gente tá lutando... que a secretaria ainda não tem CNPJ, pra poder fazer o fundo, pra poder puxar a verba, quando a gente puxar verba do Ministério do Turismo ele vai direto pra PMI (Prefeitura Municipal de Itaituba), entendeu? ela não vem para o fundo da secretaria. [...] Agora é por isso que a gente tá lutando, para secretaria ser independente, para a gente ter esse movimento, montar uma equipe para ficar a par de editais, a par de Chamadas públicas, a par de emendas. É que a emenda Federal e a Estadual é assim de última hora, o cara tá aqui igual... Dá um exemplo, foi o ano passado meia-noite tinha deputado federal distribuindo emenda que até à 1 hora tinha que tá com as emendas tudo distribuído. Então se você tiver projetos prontinho, tiver na gaveta lá, a hora que o Federal vem com a emenda, você já tá pronto para receber e mandar o projeto para ele” (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).</p>	<p>Inexistência de CNPJ e Emendas Parlamentares.</p>
Rurópolis	<p>“O organograma que a gente tem, e que precisa até ser revisado é que a gente só tem um técnico para área de turismo. Eu tenho a Secretaria que está vinculada, mas, no entanto, ela é um cargo e não tem como eu falar “- Vou fazer uma política mais ampla do turismo”, só com uma pessoa e sem fundo, sem recurso. A maioria desses recursos é recurso da Secretaria de Meio Ambiente e que a gente tenta locar para fazer essas atividades, associando o turismo com o meio ambiente, em atividade ecologicamente turística. Não tem locação de recurso pra recuperação de vicinal, acesso, melhorias do setor turístico do município. Então fica praticamente só aquelas atividades paliativas, né? Orientação, vídeos educativos, vídeos orientando onde estão os locais turísticos, bem resumido [...] Mas, ainda temos um problema que é vinculado ao nosso PPA que tem alguns textos, quando é elaborado, que infelizmente eles elaboram, não analisa lei da Secretaria de Meio Ambiente e turismo e acaba colocando como PPA da educação. Uma parte do PPA de turismo está na educação e uma parte está dentro do meio ambiente. Então, fica meio confuso essa situação? E aí a parte do Turismo era no meio ambiente, não tem nada na educação [...]. Então as fiscalizações os trabalhos de licenciamento acabam que a gente fica perdendo o norte da situação né? de trabalhar também essa questão de turismo mais frequente” (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Insuficiência de pessoal técnico; Inexistência de recursos; Sobreposição de trabalho e prioridades entre as pastas de meio Ambiente e Turismo</p>
Jacareacanga	<p>“Foi feito o inventário turístico, né de alguns pontos. É como eu lhe falei, aqui a logística é bem complexa, tudo é distante, tudo é bem difuso para ter acesso, mas foi feito o inventário turístico, inclusive é um dos requisitos que o mapa do Turismo, né? Exige que seja feito no inventário turístico foi feito inventar tudo do município foi feito levantamento desses locais, dos empreendimentos, mas a gente encontra muito ainda dificuldade para fazer esse tipo de procedimento, devido as pessoas não dão importância ao turismo dentro do município” (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT – Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Distância geográfica dos principais atrativos e Baixo envolvimento social com o turismo.</p>

Aveiro	<p>“A própria Secretaria de Cultura e Turismo algumas ações de fortalecimento do turismo dentro do município de Aveiro [...]. A gente está trabalhando em cima do inventário turístico do município de Aveiro, que ainda está faltando concluir e trabalhando algumas ações de divulgação de alguns atrativos dentro do município [...]. A gente pensa muito nessa questão, antes de fazer qualquer tipo de divulgação, de qualquer atrativo dentro do município. [...] Mas, as políticas que a gente tem trabalhado nesse sentido, a fortalecer também o Conselho Municipal de Turismo, a gente não tem um Plano Municipal de Turismo, que é algo que a gente pretende trabalhar numa política pública [...] Acho que a gente precisa criar Plano Municipal de Turismo, que na verdade assim, acredito que a maioria dos municípios aqui do Estado, a gente trabalha muito essa junção da cultura, com turismo e esporte e tem alguns ações, alguns seguimentos que às vezes tira muito tempo da gente, por exemplo, semana passada eu estava focado na questão cultural, da programação do aniversário de Aveiro, que também eu querendo não a gente vai estar envolvendo sempre a questão turística [...] E a gente tem também a questão da parte esportiva, que as vezes atrapalha um pouca a gente, né? Na verdade, é que são poucas pessoas dentro da Secretaria, para muitas atividades. A Secretaria tem poucos funcionários, mas algo a gente tem discutido, tem conversado com a gestão, com o prefeito” (Informação Verbal. Secretária Entrevistado 8 – SEMCULTE – Aveiro (SEMCULTE). Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	Sobreposição de trabalho e prioridades entre as pastas de Cultura, Turismo e Esporte e Insuficiência de pessoal técnico.
--------	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas durante pesquisa de campo (2021) e via *Google Meet* (2023).

Quanto a importância do Mapa do Turismo, os representantes e gestores municipais do Alto Tapajós têm compreensão assertiva sobre o seu objetivo, ainda que tenham os requisitos necessários para adequar-se às exigências de estar no Mapa, como visualizado na análise anterior. Como pode ser observado a seguir, por se tratarem de municípios pequenos, sem muitas infraestruturas para o turismo, há um grande desconhecimento e, até mesmo, desinteresse dos empresários locais (hotelaria, agências, prestadores de serviços, bares e restaurantes) em realizar o cadastro no Cadastur, pois muitas vezes relacionam a informação a necessidade de recolhimento de tributos federais ou a fiscalização da estrutura e dos serviços prestados pelo empreendimento turístico. Para tanto, os entrevistados reforçam a importante presença do Estado para reafirmar e validar essas informações:

A gente tem a dificuldade que as pessoas, os prestadores de serviço, entendam qual é a importância do Cadastur. Entenda que o Cadastur ele traz benefício, para o empreendedor, não só questão de visibilidade, mas também ele pode ter crédito em bancos oficiais se ele tiver precisando e aquilo ali, traz segurança também ao turista, porque quando uma pessoa viaja ele não vai precisar só de um hotel ele precisa de uma lanchonete, ele precisa de um restaurante e ele precisa saber se realmente aquela compra daquele pacote na qual ele tá fazendo, se aquilo ali é seguro mesmo. Os empreendedores tem essa dificuldade de entender o que que é o Cadastur, acha que estamos cobrando, acha que é um tipo de fiscalização. Sabemos que o Cadastur também é uma forma de saber quais são os Empreendimentos que tem na cidade e aí

a gente mobilizou essa oficina e pediu ajuda da Secretaria de Estado para que elas nos encaminhassem um técnico. Porque assim, **muitas vezes as pessoas não dão importância para aquela pessoa que tá ali à frente, que sabe toda a necessidade do município, mas quando vê alguém de fora “- Não vou lá!” às vezes não é nem para saber o conteúdo que a pessoa vai explicar “- Vou lá porque a pessoa de fora”, então parece que isso se torna mais sério, então a gente conversou, né?** (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT – Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).

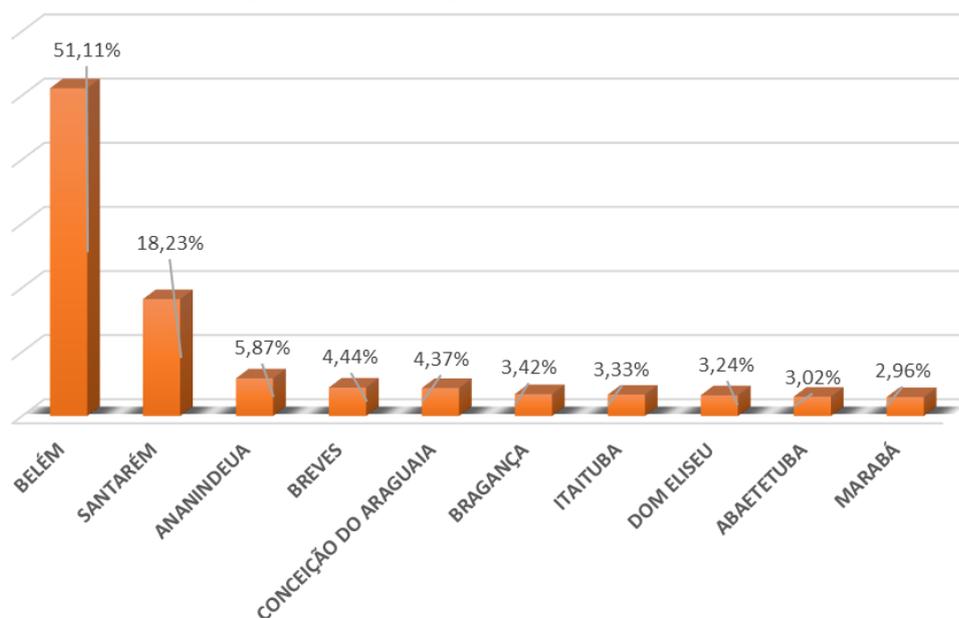
[...] é muito importante, porque assim, o mapa ele agrega várias coisas você tem que estar adequado as coisas que o Governo Federal te cobra, né? Nós vamos preparar agora para fazer inventário turístico de Itaituba vamos preparar uma equipe para fazer isso, nós temos que entregar até dezembro o inventário e colocar ele nesses SISMAP. Vamos fazer uma equipe também para fazer o Cadastur, cadastrar todos os restaurantes, todos os bares, todas as casas de shows, todas as partes da hotelaria. Nós temos 32 hotéis aqui e hoje são cadastrados só 10 no Cadastur. Então nós vamos fazer montando um planejamento para fazer esse cadastramento [...]. O Cadastur é gratuito não tem porque o cara negar de fazer um cadastro. [...] Ele abre a linha de crédito para o hotel, se o cara tem o Cadastur, ele tá regularizado, facilita por exemplo se eu tiver 40 hotéis cadastrados no Cadastur é bem mais fácil eu trazer um curso de profissionalização para camareira do que se eu tiver 3. **Se eu cadastrar por exemplos 50 hotéis 200 bares e 200 restaurantes sabe o município passa de categoria C para B, quanto mais estiver inserido lá mais eu subo de categoria e mais verbas vem do Ministério do Turismo.** (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Entre as principais motivações para que os municípios façam parte do Mapa do Turismo está na alocação de recursos públicos, conforme a categorização dos municípios, isto é, quanto mais próximo a categoria “A” mais oportunidades de obtenção de recursos e participações de chamadas públicas que visam o desenvolvimento do turismo.

Em busca de maior eficiência na alocação de recursos públicos, a categorização deverá ser considerada quando do estabelecimento, pelo Ministério do Turismo, de regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferências voluntária de recursos para apoio a programas, projetos e ações que visem ao desenvolvimento do turismo (Brasil, 2021e, art. 13).

Fazendo uma análise dos repasses orçamentários a partir dos convênios direcionados para o desenvolvimento do turismo no Estado do Pará, considerando o período de 2004, quando foi lançado a primeira edição do Mapa do Turismo até 2022 foi possível evidenciar os dez municípios do Pará que mais receberam os recursos Orçamentários da União (Gráfico 12). Os municípios de Belém (46,56%) e Santarém (19,97%) foram os municípios que mais receberam recursos entre os anos analisados.

Gráfico 12 - Repasses financeiros para o turismo no estado do Pará (2004-2022)



Fonte: SICONV, dados coletados em fev. de 2022, organizado pela autora.

Entre o período de 2004 a 2022, foram apresentadas oito edições do Mapa do Turismo, sendo elas: 2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017, 2019 e 2022. Dessas, somente Belém e Santarém estiveram presentes em todas as edições, justificado pela presença de variáveis relacionadas a economia do turismo, tais quais: quantidade de estabelecimentos de meios de hospedagem; geração de emprego nos meios de hospedagem; fluxo de visitantes domésticos e internacionais e contribuição federal a partir de hospedagem. Quanto aos municípios de Conceição do Araguaia, Bragança e Marabá, estiveram presentes nas sete edições; Breves e Itaituba estiveram em quatro edições; Dom Eliseu e Abaetetuba em três edições, enquanto o município de Ananindeua esteve presente em apenas duas edições do Mapa do Turismo (Tabela 12).

Tabela 12 - Ranking dos 10 municípios do Pará com maior repasse financeiros para o turismo (2012-2021)
(continua)

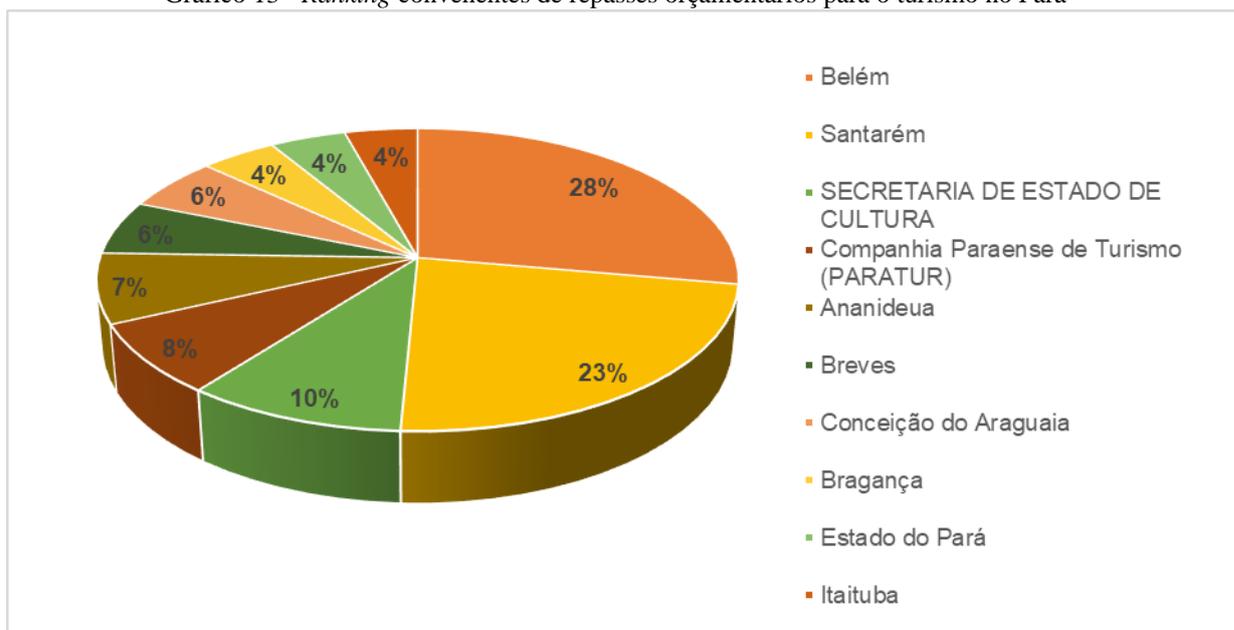
Rótulos de Linha	Percentual Liberado (R\$)	Soma de Valor Celebrado (R\$)	Mapa do Turismo (Edições Participante)
Belém	51,11%	R\$ 118.217.845,41	2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017, 2019, 2022
Santarém	18,23%	R\$ 29.289.797,88	2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2017, 2019, 2022
Ananindeua	5,87%	R\$ 12.333.572,31	2016, 2022
Breves	4,44%	R\$ 8.054.375,00	2016, 2017, 2019, 2022
Conceição do Araguaia	4,37%	R\$ 7.911.393,81	2004, 2006, 2009, 2013, 2017, 2019, 2022
Bragança	3,42%	R\$ 5.350.722,78	2004, 2006, 2009, 2013, 2016, 2019, 2022

Itaituba	3,33%	R\$ 4.037.877,39	2016, 2017, 2019, 2022
Dom Eliseu	3,24%	R\$ 3.753.750,00	2017, 2019, 2022
Abaetetuba	3,02%	R\$ 4.151.607,00	2009, 2017, 2022
Marabá	2,96%	R\$ 6.534.575,00	2004, 2006, 2009, 2016, 2017, 2019, 2022
Total Geral	100,00%	R\$ 199.635.516,58	

Fonte: SICONV, dados coletados em fev. de 2022, organizado pela autora.

É interessante observar que nem todas as transferências orçamentárias para os municípios seguiram o critério de categorização estipulado pelo Mapa do Turismo, o que revela a fragilidade das ações da descentralização do PRT. Há que destacar que se trata de uma análise pontual, considerando apenas um Estado Brasileiro, porém as pesquisas realizadas nos Estados de RN, RJ e SC por Silva (2020) e Silva e Fonseca (2023), além da pesquisa realizada por Todesco e Silva (2021) sobre os investimentos públicos efetuados pelo MTur entre o período de 2003 a 2018, sinalizam o descompasso entre a Programa de Regionalização do Turismo e a execução orçamentária do Ministério, pois ainda que tenha ganhado notoriedade nas Políticas de Turismo, poucos recursos têm sido direcionados para o alcance de seus objetivos. Isso é justificado pela grande interferência do poder legislativo sobre as áreas de atuação definidas pelos Planos Nacionais de Turismo.

O município de Ananindeua, que faz parte da região metropolitana de Belém, embora tenha participado de somente duas edições do Mapa do Turismo (2016 e 2022), recebeu repasses nos anos de 2006, 2007, 2008, 2009, 2011, 2012 e 2016, sendo a maioria dos recursos repassados diretamente ao município. O município de Breves, que na atualidade faz parte da Região turística das Florestas do Marajó, obteve grande parte dos recursos antes de fazer parte do Mapa do Turismo, isto é, em 2010, 2012, 2013 e 2014. Da mesma forma enquadraram-se os municípios de Abaetetuba, Dom Eliseu e Itaituba. Tratando-se dos convenientes dos repasses orçamentários, em sua maioria foram aos municípios e ao próprio Estado, como poderá ser observado (Gráfico 13).

Gráfico 13 - *Ranking* convenientes de repasses orçamentários para o turismo no Pará

Fonte: SICONV, dados coletados em fev. de 2022, organizado pela autora.

Entre os objetos do repasse orçamentário destacam-se: projetos de obras e infraestruturas públicas, como a construção, urbanização e revitalização de orlas e praças municipais, reformas prediais (teatros, museus, centros culturais, sobrados), sinalização turística, drenagem, pavimentação e iluminação de vias, sistemas de abastecimento e realização de eventos (festas culturais, como carnaval e festa junina). Pesquisas sobre os repasses orçamentários para o turismo (Silva; Fonseca, 2023, Todesco; Silva, 2021; Silva, 2020) destacam que as emendas parlamentares interferem decisivamente na atuação orçamentária do turismo, sendo em sua maioria destinadas para áreas de infraestrutura que “estão muito mais relacionadas à barganha e *lobbies* políticos, do que ao planejamento de turismo já definido (como planos, programas e projetos de turismo)” (Farias, 2018, p. 140). Sendo assim,

[..] o MTur mostra-se como um órgão superior que tem atuado majoritariamente para acolher as demandas parlamentares, considerando a versatilidade do setor do turismo, sendo possível solicitar qualquer obra de infraestrutura, justificando-a pela melhoria e apoio ao turismo local, regional e estadual (Silva, 2020, p. 112).

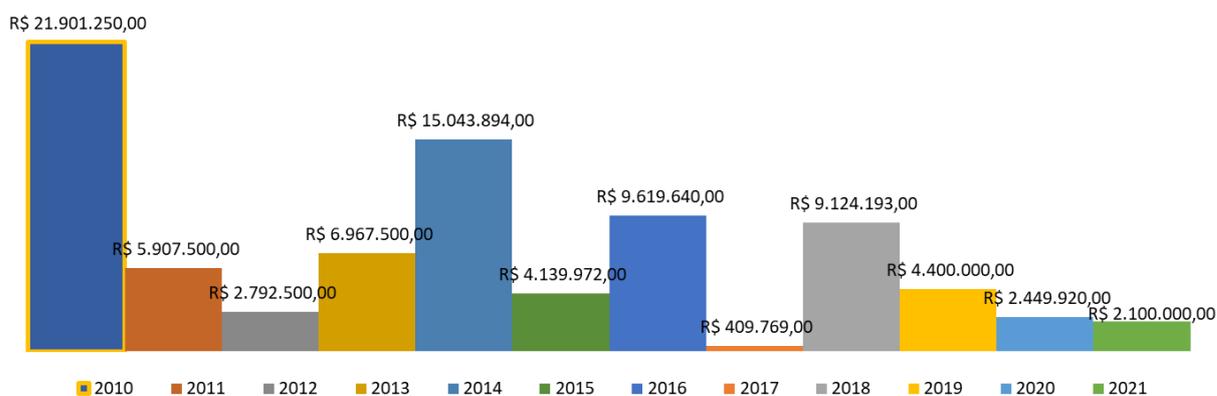
Conforme o documento do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2013), existem três modalidades para repasses voluntários do governo: Convênio, Contratos e Termos de Parcerias. Os convênios, possibilitam a transferência de recursos financeiros do Orçamento Público da União, com vista a execução de instrumentos das políticas públicas, isto é, um valioso elemento de decisão política para o alcance dos programas do governo (Silva; Fonseca, 2023). Trata-se

de mútua cooperação, que poderá ser realizada entre órgãos da administração pública federal, estadual e municipal (direta ou indireta), autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista ou entidades privadas sem fins lucrativos. A competência original é do poder executivo, sendo avaliado e deliberado pelo legislativo, isto é, a Câmara e o Senado orientados pelos dispositivos legais¹¹² tais quais, orçamentária no Brasil em três etapas: Plano Plurianual (PPA), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 2013; Silva; Fonseca, 2023).

O documento (Brasil, 2013) reforça que os orçamentos destinados a essas modalidades de repasses, são alocados no Orçamento Geral da União (OGU) de duas formas: 1º por meio de contemplação nominal do Estado, município ou entidade sem fins lucrativos, onde é apresentado uma proposta (com objeto e previsão de recursos) do executivo ou emenda parlamentar ao Orçamento da União seja por um deputado ou um senador e 2º pela Não Contemplação explícita, no qual o programa orçamentário destina recursos a um local, por meio do repasse a um órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental. Para este caso, o projeto poderá ser apresentado pelo próprio proponente diretamente a um Ministério ou entidade ou o inverso, isto é, o Ministério ou a entidade, a partir de uma necessidade local e, para implementar programas específicos, contempla as regiões que desejam participar do repasse.

Entre os anos de 2010 e 2021 observa-se que os recursos orçamentários da União direcionados para o Estado do Pará oscilaram com muita frequência apresentando uma queda expressiva no total de repasses a partir de 2018 (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Despesas executadas para o turismo no estado do Pará entre os anos de 2010 a 2021



Fonte: Painel do orçamento federal, SIOP. Dados coletados em mar. de 2021, organizado pela autora.

¹¹² Silva e Fonseca (2023) esclarecem com mais detalhes tais dispositivos legais do Orçamento Público, inclusive tecem comentários sobre a aplicação das emendas ao orçamento público.

Entre as modalidades de aplicação analisadas para o mesmo período, a maioria das despesas executadas 40,78% (R\$ 69.850.168,00) foram repassadas diretamente aos municípios, 7,91% (R\$ 12.240.171,00) com transferência ao Estado e 0,40% foram transferidas a instituições Privadas sem fins lucrativos, como observado a seguir (Tabela 13).

Tabela 13 – Orçamento Federal

Modalidade Aplicação da despesa	Total das Despesa Executada 2010-2021
Transferências a municípios	R\$ 69.850.168,00
Transferências a estados e ao distrito federal	R\$ 12.240.171,00
Aplicações diretas	R\$ 2.165.879,00
Transferências a inst. Privadas s/ fins lucrativos	R\$ 599.920,00

Fonte: Painel do orçamento federal, SIOP. Dados coletados em mar. de 2021, organizado pela autora.

É possível notar que existem grandes obstáculos para o alcance da descentralização a partir dos municípios e regiões vinculadas às IGRs. Isto porque há um descompasso entre as ações pretendidas pelo Mapa do Turismo e o Orçamento executado pelo Ministério do Turismo (Silva; Fonseca, 2023; Todesco; Silva, 2021). O Ministério é que mais recebe demandas parlamentares, cujas necessidades em sua maioria, não estão alinhadas à política pensada para os municípios e regiões do Mapa do Turismo (Silva, 2020). Assim, compreende-se o jogo para a formalização das IGRs, para que, encontrem a sustentabilidade financeira e desenvolva o turismo nas regiões.

6.2.3 “A gente nem pensava em IGR, a gente nem sabia o que era isso, ‘Instância de Governança’ para gente, isso nem existir existia”: a instância de Governança Regional do Alto Tapajós

Se você quiser fundar um movimento político ou mesmo uma associação, terá mais possibilidades de agrupar pessoas que estão no mesmo setor do espaço (por exemplo, no nordeste do diagrama, do lado dos intelectuais) do que se quiser reunir pessoas situadas em regiões localizadas nos quatro cantos do diagrama. Porém, assim como o subjetivismo predispõe a reduzir as estruturas às interações, o objetivismo tende a deduzir as ações (Bourdieu, 2004, p. 155-156).

Ao examinar a abordagem das redes de políticas públicas, por exemplo, Bourdieu (2014) esclarece que o Estado é como um espaço de diferenciação, notadamente organizado por um conjunto de agentes, que ocupam posições (e espaços) diferentes e lutam para definir seus interesses. E nesse entendimento o autor observa como o poder se redistribui no Estado e

como os agentes concorrem entre si, na rede de relações de um campo, pelo monopólio do poder.

Bourdieu (2014) ressalta o estabelecimento progressivo¹¹³ de um espaço de diferenciação, constituído por elos que são o topo de um campo, a exemplo do campo jurídico, campo administrativo, campo intelectual, campo político etc. Cada um é um lugar de disputas e lutas específicas, que estão em concorrência entre si, constituindo o “metacampo”, isto é, o Estado:

[...] cada um desses campos tem sua lógica e seria preciso situar os agentes nesses espaços e relacionar as teses que eles puderam formular (sobre o Parlamento, o direito constitucional, a vontade geral etc.) à sua posição nesses espaços e às características ligadas aos indivíduos que permitam definir a posição de cada um nesses espaços (Bourdieu, 2014, p. 409).

O Campo é entendido como um lugar em que se estabelecem forças e lutas, desempenhadas por interesses e por estratégias que objetivam transformá-lo e/ou conservá-lo, sendo um espaço social no qual as interações entre os agentes da política e da organização social ocorrem, além de ser produto de lutas históricas, e, portanto, inseparável da análise dos indivíduos que compõem o espaço social e os grupos que nele se distribuem (Bourdieu, 2004). A rede de interações é ativada pelos agentes que configuram e estabelecem seus limites (Figueiredo; Nóbrega, 2015), sendo a abordagem da teoria dos campos sociais um subsídio importante para compreender e elucidar o porquê das interações e quais os seus objetivos e interesses – útil, inclusive, para a “descoberta” das interações e para a participação estabelecidas na política.

Entre as relações que se estabelecem no campo do turismo estão: 1) os turistas, que buscam, a partir da viagem, expandir o capital cultural (Pimentel, 2020); 2) os agentes empresariais, responsáveis pela oferta dos serviços necessários para proporcionar as viagens e receber os turistas (transporte/hospedagem/alimentos e bebidas/ agências e operadoras turísticas/ eventos etc.); 3) os agentes e agências políticas, como políticos e instituições representativas do governo, estabelecendo os dispositivos legais para o seu planejamento e gestão, como os órgãos estaduais e municipais de turismo e as Instâncias de Governanças locais e regionais e 4) os agentes de organizações sociais, que estão dispostos em movimentos coletivos e, por sua articulação, ampliam a participação em processos decisórios, propondo “perspectivas heterogêneas de desenvolvimento” (Castro, 2015), entre as quais muitas

¹¹³ Quando se observa, por exemplo, a mudança ocorrida do Estado dinástico para o Estado moderno.

estabelecem formas alternativas para desenvolver o turismo. Deste modo, a análise traz à luz modelos abrangentes que demandam esforços teóricos para entender o campo do turismo – para além dos modelos tradicionais, como os econômicos.

Para esta análise, entende-se que existem dois campos relativamente interdependentes, isto é, o campo político e o campo da região turística do Alto Tapajós que estabelecem entre si uma relação contínua e objetivamente orquestrada, pois, de um lado, o campo político, com os seus dispositivos burocráticos, confere a legalidade e a organização do campo da região turística, e este, por sua vez, tende a organizar-se de acordo com os interesses específicos (Bourdieu, 2004), que distribuem as posições de cada agente no campo – e produz segmentados produtos, conforme os interesses culturais dos clientes – o turista e os atrativos existentes. O *habitus* é um conjunto de “escolhas de pessoas, de bens, de práticas” (Bourdieu, 1996, p. 22), capaz de caracterizar as posições e os estilos de vida, o que os diferencia e, também, torna-os diferenciadores – *principium divisionis* das práticas.

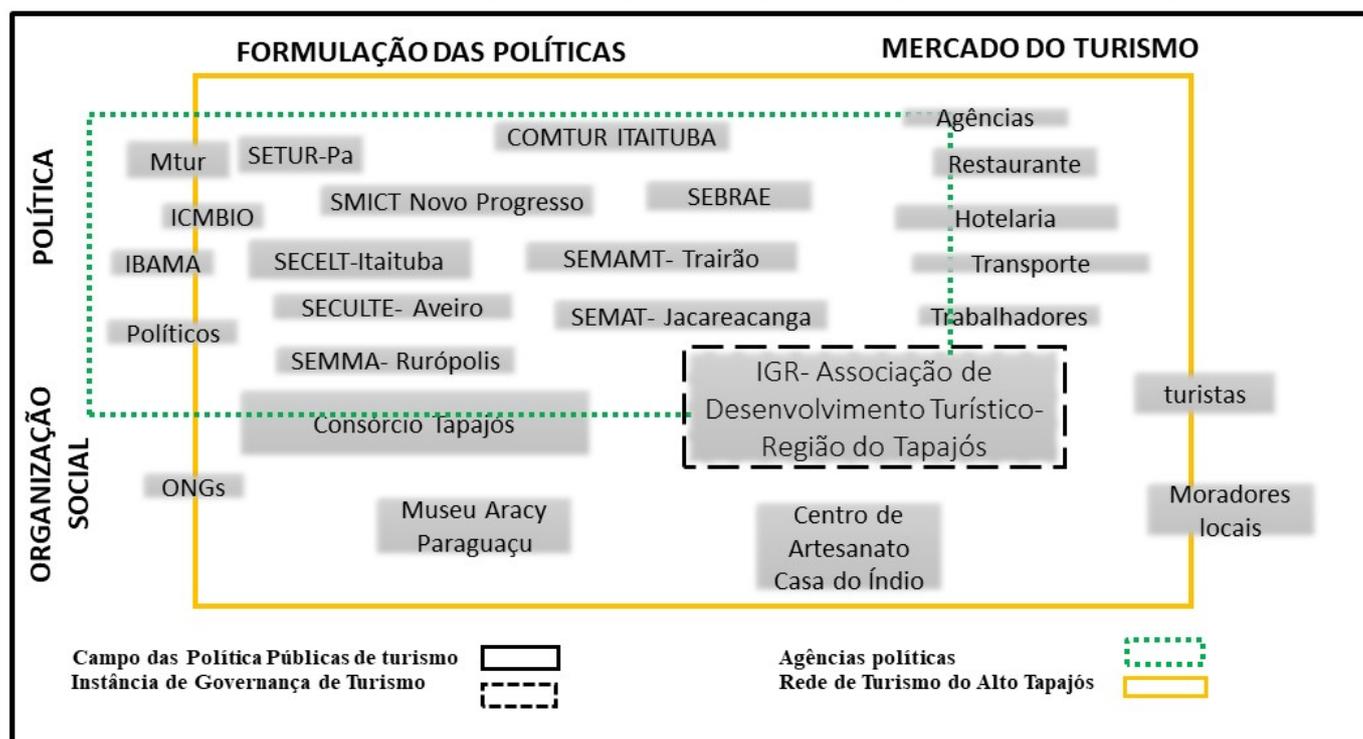
No pensar de Bahia, o *habitus*,

[...] se configura no reflexo das influências sofridas pelo meio social ao qual o agente está inserido, mesmo quando estas não são percebidas. Tende a reproduzir as formas como foi incorporado pelo sujeito durante sua vida, por meio de experiências adquiridas em seu meio social (Bahia, 2012, p. 204).

A partir dessa compreensão, as IGRs são analisadas como um sistema de redes de relações, concebidas por instrumentos legais do campo político – o Programa de Regionalização do Turismo, e, portanto, dotadas de um conjunto de regras e de dispositivos próprios para ser aplicado em um campo turístico territorialmente determinado (neste caso, o campo da região turística do Alto Tapajós), homólogo às disposições organizadas nesse campo turístico. Entende-se que as IGRs também são dotadas de interesses específicos, não se fecham aos aspectos materiais ou econômicos, mas a “*inter esses*” complexos que justificam o “pertencer”, “ser de” ou de estar associado e/ou afiliado (Bourdieu, 2014).

As relações e as trocas dos agentes em um campo possibilitam revelar as posições, a distribuição do capital (político, simbólico, econômico, cultural etc.), bem como os limites que se estabelecem nele, isto é, “a participação legítima nas lutas” (Bourdieu, 2004, p. 173). Assim, considerando o entendimento da teoria de campo social, elaborou-se uma representação do campo da Região Turística do Alto Tapajós (Figura 42), onde está inserido o sistema de relações da IGR da Associação de Desenvolvimento Turístico da Região do Tapajós (ADTUR), conforme as informações obtidas durante a realização da pesquisa.

Figura 42 - Campo: representação gráfica dos agentes da Região Turística do Alto Tapajós



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Bourdieu (2023).

O Campo da Região Turística do Alto Tapajós é configurado pelos agentes políticos de organismos e de entidades públicas federais, estaduais e municipais, os quais são responsáveis pela formulação das políticas públicas, direcionadas ou não, mas que, de certa forma, contribuem para o turismo na região, entre eles estão: a Unidade Especial Avançada (UNA) Itaituba/ICMBio; o Ministério do Turismo; agentes políticos como vereadores e deputados federais; a Secretaria Estadual de turismo; as gestões municipais de Aveiro, Rurópolis, Novo Progresso, Itaituba e Jacareacanga.

O mercado do turismo é dotado de agentes empresariais dos diferentes setores característicos do turismo, tais quais hotelaria, alimentos e bebidas, eventos, agências, transportes etc. e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), ao qual são dadas a sua função e característica, por ser uma entidade privada, além de atuar como mobilizador do “mercado do turismo”, também é um importante articulador das gestões municipais da região. Quanto às organizações sociais, poucas foram identificadas no município de Itaituba, como o Centro de artesanato Casa do Índio, localizado em um Território Indígena (TI), o museu Aracy Paraguaçu, que embora seja uma instituição municipal, foi fundada e é administrada pela professora Regina Lucirene Macedo de Oliveira, o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios (Consórcio Tapajós), que é organizado pelos agentes políticos dos seis municípios da região do Alto Tapajós, portanto, vinculado às questões

políticas dos municípios e a Instância de Governança Regional (IGR) do Pará – ADTUR, cujos sócios são os gestores das secretarias municipais de turismo região e agentes privados, envolvidos no “mercado do turismo” do município de Itaituba.

A análise das interações estabelecidas na Instância de Governança Regional não se finda, especificamente, nas trocas sociais, mas pensa-se a importância dessas interações, como forma de “captar as coisas”, visto que “somente através das interações que as estruturas se revelam” (Bourdieu, 2014, p. 161). Essas interações podem, ao mesmo tempo, configurar um propósito para aumentar a participação na *formulação* das políticas das mais variadas abrangências e criar ações e estratégias direcionadas para o mercado do turismo.

A Instância de Governança Regional (IGR) do Pará – a ADTUR, que atualmente é a única IGR formalizada no Estado do Pará, representa seis municípios da região do Alto Tapajó: Itaituba, Aveiro, Rurópolis, Jacareacanga, Novo Progresso e Trairão. Foi criada em 2016 por um antigo agente político, que atuava como diretor de turismo no município de Itaituba, o qual observou a oportunidade da criação de uma associação para o fortalecimento da região, a partir da união de diferentes agentes, sejam eles políticos e formuladores de políticas e do mercado do turismo, como relata a seguir:

Eu já estava assumindo a cadeira de diretor de turismo, então eu entendia muito bem o sistema político e realmente eu via que só a Prefeitura não conseguiria alavancar o turismo na região e teria que ter a união dos empresários, da iniciativa privada para que a gente tivesse mais força junto ao próprio município e a própria SETUR. E eu posso lhe assegurar que foi bastante vantajoso, porque a gente conseguiu mais força junto a vários órgãos, por exemplo, o SEBRAE ficou mais próximo, então disponibilizou vários cursos para nós de capacitação aos sócios e as pessoas da região por conta da aproximação maior entre os ICMBIO nós conseguimos participar do projeto Ipê que a gente foi contemplado, nós trabalhamos aí por dois anos e meio contratamos 10 pessoas para auxiliar na gestão das unidades de conservação na abertura de trilhas, na participação das reuniões dos conselhos, do trabalho administrativo mesmo, auxiliando os servidores (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Conforme o entrevistado, antes da criação da associação foram realizados vários trabalhos voluntários no interior do Parque Nacional da Amazônia, em parceria com ICMBIO-Itaituba, como a abertura de trilhas. Destacou que, ao longo desse processo, receberam importantes instituições que corroboraram a necessidade de constituir uma associação, que pudesse agregar diferentes setores em prol do Turismo da região:

Na verdade, surgiu quando nós começamos a fazer parte dos conselhos do Parque Nacional da Amazônia, veio um pessoal do “serviço florestal Americano”. Foi uma reunião do ICMBIO, que por questões internas as pessoas quiseram visitar o Parque

Nacional e como eles são exemplos de organização eles vieram para colaborar também, principalmente com as trilhas que foram abertas no Parque Nacional. Então, na oportunidade, na visitação, nós fizemos passeios no rio e em vários locais daqui da região, como potencial natural, logicamente que o foco foi as visitas nas trilhas, então assim, houveram críticas e elogios ao próprio trabalho que foi desenvolvido dentro do Parque. Fizemos reuniões com ele e aí participaram o SEBRAE, IFPA, vários órgãos importantes e cada representante entendia que seria interessante criar uma associação até para se desvincular da prefeitura ou une forças com a prefeitura e a iniciativa privada, para que se desenvolvesse o turismo (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021).

Como relatou o entrevistado, a constituição da associação teve auxílio do SEBRAE, assim como do ICMBIO, sendo este último que apresentou à associação o primeiro edital público, o “Projeto Motivação e Sucesso na Gestão das Unidades de Conservação (MOSUC)”, do Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE), que a ADTUR foi contemplada, com um valor de R\$ 500.000,00, em 2018, com objetivo de desenvolver ações no interior das Unidades de Conservação do Tapajós. O projeto foi desenvolvido em parceria com o ICMBIO, principalmente no Parque Nacional da Amazônia, como relatou o entrevistado:

[...] chegamos a ir lá na sede do projeto Ipê, tivemos reunião lá com eles quando nós fomos realmente contemplados. Acho que uma outra Associação entrou também para participar, mas não atenderam os requisitos e então foi nós que fizemos parte. Isso foi em 2018, foi logo depois da criação, e foi uma coisa rápida assim, à noite uma hora dessa, terminava meia-noite a inscrição, eu peguei o papel imprimir e preenchi a mão mesmo, **mas o importante é que a gente tinha respaldo, a gente não tinha qualificação técnica nenhuma e ainda não temos para participar desses grandes editais, mas a gente já tinha muito trabalho desenvolvido junto ao ICMBio, de parceria, de reuniões, participamos de vários Conselhos como Conselho de Jamaxim, Parque Nacional, Itaituba 1, Itaituba 2, lá em cima na Serra do Cachimbo, a gente participava de todos os Conselhos como representante e como voluntário, a gente reunia o pessoal, capinava fazia trilha**, enfim trabalhando como parceiro, então quando chegou a hora de nos valorizar, eles deram respaldo, bom para nós e nós recebemos naquela oportunidade cerca de R\$ 500.000, contratamos 10 pessoas, muito deles tem curso de Condutores, alguns deles estão participando aqui conosco e continuando essa parceria, muitos continuam contratados pelo ICMBIO só que de outra forma, por conta de serem tão boas pessoas e profissionais e a maioria estava fazendo faculdade naquela oportunidade alguns já estão formados, então realmente é algo que nos dá orgulho. [...] O edital durou 18 meses cerca de um ano e meio. **Fomos contratados para atuar nas 12 Unidades de Conservação que fazem parte, onde Itaituba gerencia. Só que, efetivamente, nós trabalhamos em uma ou duas, o foco principal era o Parque Nacional** outras tantas era mais participação de Conselho, por exemplo, o trabalho lá em Novo Progresso, inclusive, nós tínhamos três contratados em Novo Progresso que davam apoio lá e sete aqui em Itaituba na sede (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

A antiga responsável pela equipe Socioambiental e Uso Público do ICMBIO Itaituba pontuou sobre a importância da ADTUR e reiterou que não havia estrutura física e financeira para a manutenção das trilhas do Parque Nacional da Amazônia, sendo a associação uma

importante articuladora entre o município e o ICMBIO, o que motivou a participação pessoal da técnica do ICMBIO na ADTUR.

Inclusive, as primeiras manutenções de trilha que a gente conseguiu, foi porque o pessoal da ADTUR foi lá com o prefeito e pediu apoio da prefeitura para ter alguém do setor deles para fazer a manutenção de trilha, porque quando a gente chegou nós não tínhamos os brigadistas e gente para operar a motosserra, para fazer essa manutenção, então a gente dependia de terceiros, porque 40 km de trilha para fazer manutenção é muito grande (Informação Verbal. Entrevistado 6, informação concedida março de 2023).

A entrevistada que, até início de 2023, era integrante da ADTUR¹¹⁴, articulava a relação entre a associação e as ações realizadas pelo ICMBIO-Itaituba também ressaltou o apoio para a realização do projeto “App Turismo no Tapajós” desenvolvido por uma professora do Instituto Federal do Pará (IFPA/Campus Itaituba), cujo objetivo foi mapear os atrativos turísticos da Região do Alto Tapajós e criar um aplicativo como forma de divulgação dos espaços de lazer turísticos das cidades de Itaituba, Aveiro, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão.

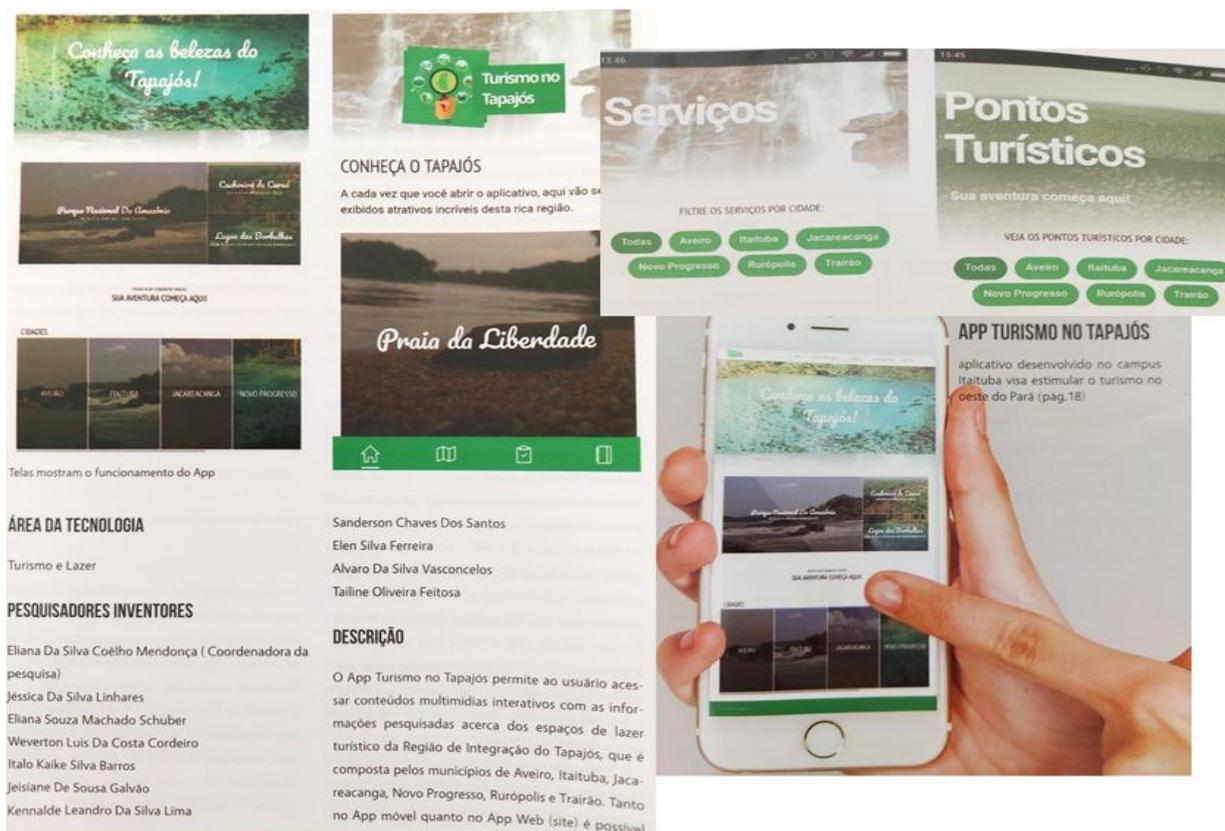
[...] Eles desenvolveram esse aplicativo e conseguiram recursos para visitar o município e tirar foto dos potenciais [pontos] turísticos e, inclusive, nós fizemos uma revista pelo Sebrae, bancada pelo Sebrae, a revista com a potencialidade regional “conheça o Tapajós”. ICMBIO, agências de turismo, pousadas, empresas de transportes (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021).

Conforme o documento do IFPA (2018), o aplicativo móvel reuniu informações dos atrativos turísticos da região de integração, sendo pioneiro para prestar essas informações. Segundo a atual presidente da ADTUR, a associação tem autorização para utilizar e gerenciar o aplicativo, porém, por falta de recursos, não está sendo aproveitado, pois precisa de uma atualização para o sistema iOS¹¹⁵. No mesmo ano de apresentação do aplicativo (Figura 43), em 2018, também foi lançada a revista “Atrativos turísticos Tapajós: viva a experiência inesquecível”, com o apoio do SEBRAE; IFPA; Consórcio Tapajós; ADTUR e prefeituras municipais (Figura 44).

¹¹⁴ No final de 2022, a técnica ambiental do ICMBIO foi transferida para o Estado do Alagoas.

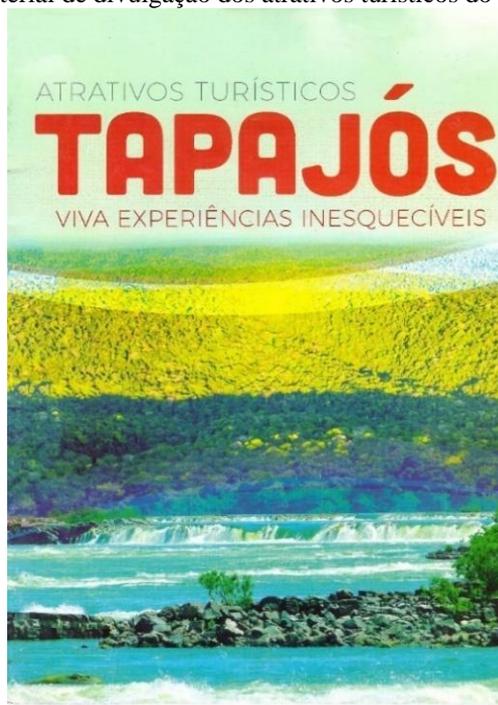
¹¹⁵ Sistema operacional dos aparelhos móveis da empresa americana Apple Inc.

Figura 43 – Aplicativo Turismo no Tapajós



Fonte: Vitrine Tecnológica do IFPA (2018).

Figura 44 - Material de divulgação dos atrativos turísticos do Tapajós



Fonte: Aveiro (2018).

Conforme os relatos das entrevistas, foi possível compreender que os anos iniciais da ADTUR foram de intensa relação com diferentes agentes políticos e empresariais, configurando uma participação constante de alguns associados. Porém, como observou o antigo representante e fundador da IGR, o processo de entrada dos municípios se deu de forma gradativa e somente em 2021 houve, formalmente, a entrada das gestões municipais envolvidas:

[...] primeiro foram alguns agentes dos órgãos que eu te falei como IFPA, Sebrae, Escola Técnica, agência de turismo, do pessoal ligado ao turismo, depois, inclusive, dessa última eleição que houve, nós colocamos como responsáveis e, estão lá na ata, fazendo parte da associação com colaboradores, não sei bem o termo que colocaram lá, mas as pessoas responsáveis pelo turismo de cada município foram contactados e aceitaram da gestão atual dos municípios. **(Então esses direcionamentos são recentes?)** Sim, isso ocorreu em fevereiro e março desse ano. **(A entrada das prefeituras iniciou ainda em 2021?)** Formalmente sim, antes tinha uma maior participação, mas eles não estavam formalizados no papel, digamos assim. Hoje eles estão formalizados no papel, eles aceitaram compor a associação, mas não estão participando ativamente das ações (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

A partir do levantamento realizado em campo durante as visitas no município de Itaituba, nos anos de 2021, 2022 e 2023, foi possível entrevistar alguns participantes da ADTUR, conforme a disponibilidade (Quadro 23), os quais destacaram o envolvimento com o turismo. Notou-se que, durante o período de realização das entrevistas, estava havendo um processo de reorganização da associação, com muitos associados dispersos e, ao mesmo tempo, ocorria um processo de ressignificação da associação, passando a ser figurado pelo Estado como a primeira IGR institucionalizada e formalizada do Pará e isso, sem dúvida, trouxe maior envolvimento dos municípios da região, além da aproximação da SETUR e Mtur.

Quadro 23 – Perfil de alguns participantes da ADTUR

(Continua)

Entrevistado	Função/ Atuação	Relato/entrevista sobre o Envolvimento com o turismo
Sujeito 1	Vice-presidente da ADTUR, 48 anos, Proprietário de um campo de futebol sintético, formado em Administração de empresas, possui Especialização em Gestão de Educação Ambiental e Especialização em Arqueologia.	Eu comecei na verdade, a trabalhar com turismo digamos assim, quando a prefeita Eliene, isso há 10 anos atrás, se candidatou a prefeita e acabou ganhando a eleição naquele momento. E, por eu gostar muito de fazer turismo e ter conhecido vários locais do Brasil, subi as 11 maiores montanhas do Brasil, tenho um conhecimento muito bom da região em relação as potencialidades naturais, cadastro cavernas em Rurópolis, descobri muitas cavernas em Rurópolis e, eles entenderam que eu poderia assumir a diretoria de turismo de Itaituba, né? E assim o fiz por quatro anos.
Sujeito 2	Presidente da ADTUR, 44 anos, turismóloga, MBA em Planejamento	Desde sempre, não é? Porque desde a minha... meu TCC já foi sobre área de turismo e área de hotelaria de um case

	Estratégico Gestão de Pessoas e Gestão Financeira e gerente de um hotel.	de Alter do chão. Então, desde lá eu sempre estudei e atuei na minha área.
Sujeito 3	Membro diretor da ADTUR, 33 anos, ensino médio completo, piloto de aeronaves e empresário em ecoturismo.	Atuei por 10 anos como piloto de aviões aqui na região do Pará, abandonei para investir no turismo, de pesca mais especificamente, de pesca e selva. Sempre gostei de pescar, resido em Itaituba há 14 anos. Sempre pesquei aqui e nas folgas da aviação eu ia pro rio, comecei a levar alguns amigos comecei a levar um pessoal e fui vendo uma necessidade e uma oportunidade [...]. Não foi nem pela questão financeira porque a remuneração ainda é mais baixa do que a aviação me proporcionava, só que eu sou muito mais feliz pescando, proporcionando momentos para os nossos clientes [...]. O Itapesca existe há uns três ou quatro anos de fato, mas trabalhando só com isso, há uns dois anos.
Sujeito 4	Coordenador da Secretaria de Cultura Esporte, Lazer e Turismo de Itaituba, tem 34 anos, cursando Pedagogia, é Técnico em Agropecuária e está há três anos na secretaria	Trabalho com a questão previdenciária, trabalho nas regiões de Comunidades Rurais com a questão do Turismo também. Sempre eu entrei na questão dentro das partes das Coordenadorias, pela coordenadoria de esportes, coordenadoria de Cultura e hoje eu estou na coordenadoria de turismo [...]. Porque a gente já veio da Cultura, a gente fez projeto excelente na Cultura. Na questão da pasta, para não colocar outra pessoa que fosse iniciar o trabalho, atualmente a secretaria ela preferiu que a gente tomasse conta da pasta do Turismo, porque ela já viu que o trabalho vai render, que inclusive, no caso a pouco tempo a gente já criou o Conselho de Turismo, já fez uma parceria com a ADTUR, um trabalho justamente para que a gente possa tá levantando o turismo no município.
Sujeito 5	Diretor de turismo, tem 45 anos, cursando Educação Física. Está há um ano e meio como diretor.	Estou respondendo pela pasta, por enquanto, de turismo, tenho um coordenador chamado Josemar Silva que é meu coordenador de turismo estamos aí lutando para que alavancar o turismo aqui em Itaituba.
Sujeito 6	Antiga chefe da equipe socioambiental e Uso Público do ICMBIO-Itaituba, participante da ADTUR.	Era bem grande porque eu queria que agenda melhorasse, que a gente tivesse um parceiro e que o Parque Nacional tivesse alguém para ajudar na manutenção das estruturas e que a gente conseguisse ter um relacionamento melhor com o município [...]. Então eu me envolvi bastante, eu fui em todas as reuniões quando eu estava na cidade.
Sujeito 7	Secretário Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Rurópolis (SEMMA). 41 anos, está há seis anos como secretário e é formado em Pedagogia.	Iniciei em 2017, aí fiquei até 2020, aí tive que ser realocado para outra secretaria, foi a de convênio [...]. E aí eu voltei agora, tive que voltar, fiquei um ano e sete meses na parte do convênio, voltei para o Meio Ambiente de novo.
Sujeito 8	Secretário Municipal de Cultura, Turismo e Esporte de Aveiro (SEMCULTE), 44 anos, formado em Turismo, funcionário público e está na gestão há sete anos.	
Sujeito 9	Secretária Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Jacareacanga (SEMAT), tem 36 anos, está na gestão	Cheguei, em 2012, dentro do município de Jacareacanga, trabalhei como assessora especial no gabinete do prefeito anterior [...] e também trabalhei como presidente da licitação na época um pouco tempo também. Que é dado a um presidente de licitação. Temos uma diretora de

	há três meses e é formada em Gestão Ambiental.	turismo que tem a formação em Gestão Ambiental. Que também tá concluindo o seu a sua graduação em pedagogia.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas em pesquisa de campo (2021; 2022; 2023) e via *Google Meet* (2023).

No processo de constituição da ADTUR, não houve interferências ou participação da Secretaria Estadual de Turismo do Pará e, como avalia o fundador e a atual presidente da associação, a participação dos gestores municipais era pontual, não havendo participação formal na ADTUR. A associada, técnica do ICMBIO-Itaituba, reforça que Aveiro é mais atuante, Rurópolis é parcialmente participativo, enquanto Jacareacanga e Novo Progresso eram os municípios mais difíceis de participar, sobretudo o último, ainda que as reuniões fossem remotas, que inclusive, não concedeu entrevista, mesmo diante de várias tentativas de agendas.

Quanto ao município de Itaituba, havia maior participação, por influência política, pois o próprio fundador da associação fez parte de duas gestões municipais, como diretor de turismo do município, mas a partir de 2021, havia pouca interação da Secretaria de Turismo, como observa o entrevistado a seguir:

E aí, foi nesse período que a gente criou a Associação e acabei continuando na gestão do Valmir, na gestão anterior. **É por conta da força da associação, porque politicamente, eles eram contrários né? Mas, é uma coisa assim difícil de acontecer, né?** Mas, eu acabei continuando na função, não pela questão política, mas pela questão realmente técnica e a força que naquele momento, a associação estava tendo. **Nessa gestão (refere-se ao ano de 2021) já foi mudado, já foi criado a secretaria, mas, é uma secretaria que ainda não tem força, não tem recurso e tem poucas pessoas para trabalhar,** então a gente se recente que poderia ser criado uma secretaria, mas, com estrutura com pessoal que realmente pudesse dar andamento no trabalho, que vinha sendo feito e talvez, talvez não, mas certamente melhorá-lo, porque esse era o objetivo [...] nós continuamos tendo contato com gestores municipais, **mas a gente nota que não está tendo a mesma adesão que anteriormente.** Dos seis municípios, cinco eram bem atuantes, cinco deles estão no mapa da regionalização, entre esses atuantes está Itaituba, Rurópolis, Jacareacanga, Aveiro e Trairão. Naquele momento somente um novo progresso não entrou no mapa, estava quase tudo pronto, mas por causa de um dia eles não encaminharam documentação e acabaram ficando fora, pois bem, **o que aconteceu naquele momento é que nós fizemos uma reunião assim que os gestores foram empossados, todos vieram, e eles acabaram entendendo melhor qual era o nosso objetivo e dando respaldo ao trabalho que a gente vinha desenvolvendo.** Como teve a pandemia, creio eu, estou falando em suposição, talvez **por conta da pandemia e pelo pessoal tem entrado recente eu acho que não captaram ainda a importância da interlocução pela associação.** Independentemente de ser uma associação ou ser o próprio gestor mas eles não conhecem um trabalho ainda porque eles não conseguiram reunir todos eles eu **acho que quando nós conseguimos fazer uma reunião com todos e mostrar a importância dele se adequarem até o que o estado pede para ser feito, os formulários serem preenchidos e as informações serem prestadas, bem como participar também das atividades, porque por exemplo, atividades de observação de aves deveria interessar a todos os municípios e a gente tem representante aqui somente de dois que é Itaituba e Aveiro. Então, isso é ruim né? mostra que não está havendo comprometimento**

dos outros (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

O processo de mobilização e participação maior na associação são de empresários locais, sendo incipiente a atuação dos municípios, pois, conforme a entrevista acima, as mudanças de gestões fragilizam, em grande parte, a constância da participação dos gestores municipais na ADTUR, gerando desmotivações quanto à continuidade das ações, pois não há esforços e apoio dos municípios da região:

Nesse período até o momento que eu estava como interlocutor regional aí né e **eu acabei deixando largando essa atribuição, justamente porque eu não conseguia ter respostas desses municípios**. Jacareacanga, Novo Progresso [...] mas eu não consegui fazer esse chamamento esse *feedback* por parte deles e até aquele momento, Rurópolis estava dando *feedback* tranquilo. **Para ver que existe uma mudança muito rápida e também por conta até talvez**, a participação do Estado, por que o Estado fez o *marketing* e fez o chamamento aos municípios. **Então, eles se sentiram, mas na obrigação de participar “-Opa, não é Rodrigo lá de Itaituba que não tem atribuição nenhuma e nem junto com o município, é somente ligado ADTUR né? Opa agora chegou o Estado, é o Estado que tá me chamando lá para mostrar a realidade e tudo mais”**. Talvez tenha sido isso também, realmente a forma de reunir o pessoal nesses seminários que são promovidos pelo Estado e que algumas pessoas da ADTUR acabam participando, porque vem do Estado (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2022, grifo nosso).

E, uma coisa que eu notei é sobre a dependência né? “- **Vamos esperar do órgão municipal?**” e isso até uma vez eu comentei “- Rodrigo se a pessoa não quer participar, larga de mão, deixa para lá, a gente vai fazer a nossa parte e pronto”, mas quando a gente entra no coletivo é muito mais difícil, né? Se eu faço parte da diretoria por que não me consultou? E quando você pede opinião não responde, então você deixa de fazer porque você não disse nem sim e nem não (Informação Verbal. Entrevistado 2. Entrevista concedida em agosto de 2022, grifo nosso).

A gente depende do poder público para melhoria de vias, sinalização, toda infraestrutura e apoio enfim, qualquer coisa que a gente vai fazer a gente precisa de pessoas politicamente, ou seja, da Secretaria de Turismo do Estado, ou a nível da União você precisa ater o aval da política. Um exemplo, nós vamos fazer um festival de pesca, aonde vou buscar as licenças? Então eu dependo do poder público, se os órgãos públicos não liberar as licenças, nós não vamos conseguir fazer nada, não tem como não fazer uma parceria. Não é como um empreendimento da hotelaria que ainda que depende do poder público para conceder o alvará, mas ele administra o empreendimento dele, independente. **Na associação nós precisamos de ajuda, esse cadastro, esse inventário, o Mapa turístico... se o município não fizer esse trabalho nós não vamos ter nada**. Aí o Rodrigo faz o seguinte comentário “- O que isso significa para nós?” eu entendo a frustração dele, isso é uma frustração dele de ter feito um trabalho enorme, pegou na mão de cada município para que os municípios entrassem e não teve nenhuma ação... Resultado que beneficiasse. Só que ao longo prazo, isso que nós estamos fazendo aqui vai ser benéfico lá na frente (Informação Verbal proferida durante a reunião da ADTUR em abril de 2023. Associado da ADTUR, grifo nosso).

Conforme a associada que atuava como técnica do ICMBIO em Itaituba, a dificuldade de relação com os gestores municipais e a falta de equipe técnica nas pastas de turismo inviabilizam o entendimento dos gestores sobre a importância de fazer parte da ADTUR, assim como para realizar um planejamento voltado para o turismo em seus municípios. Entende-se que a desatenção para as potencialidades existentes se origina, fundamentalmente, do estigma criado sobre a região do Alto Tapajós, visto que, em todo o seu processo histórico, é uma região marcada por imposições políticas e econômicas, impulsionadas pelo entendimento de “fronteira” como percebido na terceira seção deste trabalho. Portanto, mesmo que todos os municípios tenham uma pasta direcionada para o turismo, conjuntamente, relacionado a outros setores (Meio ambiente, Cultura, Esporte e/ou Lazer), o interesse dos municípios está direcionado para os principais setores econômicos da região. Esse aspecto foi percebido durante as falas dos entrevistados e durante a realização das pesquisas de campo, pois há um posicionamento muito bem definido entre os empresários locais e os gestores públicos sobre a manutenção das atividades minerais e do agronegócio na região, visto que diretamente impactam em seus negócios, sejam eles públicos e/ou privados.

A imagem de “fronteira econômica” criada sobre os municípios da região do Alto Tapajós, sobretudo a “área de garimpo”, estigmatizada por muito tempo, tem sido desconstruída na atualidade pelo impulsionamento das redes sociais, pela busca por atrativos naturais e pelas infraestruturas turísticas e de lazer próximas à região; sobretudo, num contexto pós-pandemia e/ou pelo avanço de novos setores econômicos e entrada de novos agentes sociais para o Itaituba, provocando a busca por empreendimento mais sofisticados e áreas de lazer para o consumo no tempo livre. Outro aspecto observado, na quarta seção, diz respeito às políticas públicas de turismo direcionadas para poucos municípios do Tapajós, justificado pela infraestrutura turística e pelos atrativos existentes. Isto, por outro lado, inviabilizou o reconhecimento da potencialidade existente nos demais municípios da região, como observa o entrevistado a seguir:

[...] Desde 15 anos atrás, talvez até menos, a gente sempre tem notado que existem dois locais de desenvolvimento turístico ou 3: Santarém e Belém, porque a gente sempre viu, o Estado é “bairrista” querendo ou não, as ações se concentram em Belém, tudo vai ser feito para desenvolver Belém, uma boa parte, então cada um vê o seu local bonito e querem vender o seu peixe; e o Marajó que, inclusive, no plano estadual, tá bem claro lá política de desenvolvimento do estado: é Marajó, Belém e Santarém, o restante do Pará em relação ao turismo não existe para o Governo Estadual ou para setor não existia. **Por um lado, a gente se indignava, mas por outro a gente acabou entendendo depois, a gente tem que mostrar a potencialidade, a gente tem que mostrar que tem infraestrutura para atender o turismo, que tem pessoas treinadas e especializadas e, justamente isso, não é fácil, isso demora bastante**

tempo [...], como a presença do estado nesses cursos, mesmo que de forma tímida, mas tem sido muito mais presente e a gente tem levado as pessoas a conhecer as potencialidades [...]. **Agora isso depende, justamente, dos gestores municipais de quererem e entender esse objetivo e inclusive, o próprio secretário Estadual de turismo já chegou a comentar em algumas reuniões, e eu achei bastante pertinente, mas eu sei que isso ainda não aconteceu ainda e se todos entendessem seria muito bom né?** De realmente valorizar o turismo, então ele iria, segundo ele, dar uma palestra para todos os prefeitos para mostrar a importância do Turismo, para ver se conseguia criar na mente do gestor, que entendessem a importância e valorizassem mais e criassem secretaria, da infraestrutura para que o turismo alavancasse, mas não tem passado de utopia coisas que a gente almeja e que a gente não tem visto acontecer eu sei que isso realmente não é fácil mas a gente continua nesse trabalho (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

Como ressaltam os entrevistados, a presença da Secretaria de Turismo do Pará é recente, com início em 2019, e, desde então, a comunicação tem sido muito mais efetiva com o estado do que os próprios municípios. Conforme a associada, técnica do ICMBIO, a comunicação realizada com a SETUR era principalmente com a interlocutora de regionalização do Estado, sendo desenvolvida mediante orientações por e-mail e por *WhatsApp* (sobre o Mapa do Turismo e Cadastur, além de reuniões remotas).

No município tinha uma conversa com o Gestor Municipal, para dar uma suporte, para alguma coisa, em algum momento o Rodrigo foi diretor de turismo durante alguns anos, então mesmo lá dentro ele tinha dificuldade, né? de a prefeitura dá suporte [...] O estado, ele entrou mais recentemente para dar suporte, depois que eles vieram para Itaituba e fizeram uma visita técnica, que eles participaram do Plano de Uso Público do Parque da Amazônia, que aí eles viram, que **eles não sabiam que existia potencial turístico em Itaituba**, porque **o Estado nunca tinha enxergado aquilo ali** e nem sabia que tinha um Parque Nacional, que tinha alguma estrutura, né? [...]. Acho que de 2019 para frente, que a SETUR começou a ter uma relação assim, com a ADTUR. [...] Mas é bem difícil porque o município é mais difícil que estado. O estado **precisou vim e ver que tem vários potencial, agora o município, nem um dos municípios tem...não tem, eu acho que equipe técnica, para planejar pensar sobre isso, eu acho que essa é X da questão, que essa relação com a ADTUR não é melhor, porque se eu só tenho um secretário que é um indicado político, sem capacitação para aquela temática, a agenda não anda, porque eles não entende o que está sendo falado, a secretaria do estado cobra coisas do município, o município não consegue fazer, porque eles não têm ninguém com formação na área** (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023, grifo nosso).

Apesar disso, notou-se, em entrevista com os gestores e representantes municipais, que a ADTUR tem grande representatividade em âmbito estadual, sendo reconhecida como um instrumento importante para o desenvolvimento do turismo nos municípios do Alto Tapajós. Ainda assim, os gestores municipais revelam desconhecimento e clareza quanto às ações realizadas pela ADTUR, justificando a baixa participação nas reuniões da associação (Quadro

24) pela distância geográfica dos municípios e pelo baixo envolvimento com a ADTUR, entre outros.

Quadro 24 – Relatos dos municípios sobre a ADTUR

(continua)

Agente	Relato/ Entrevista	Fatores destacados
Itaituba	[...] nós temos a ADTUR que é excelente não temos nada a reclamar a Soraia é uma pessoa muito, tanto que ela é turismóloga, ela é uma pessoa muito centrada [...] A gente não pôde representar Itaituba lá e eles foram lá e colocaram stands da ADTUR isso aí é muito importante que não é só secretaria, existem dois leques, existem leques para alavancar o turismo aqui. [...] Não. Esse ano a secretaria não participou com ADTUR, porque, ainda, a secretaria é muito nova só tem um ano de criação né? [...] Ainda está caminhando devagarinho, não tá igual a ADTUR que já tem 10 anos aí no mercado, mas a gente tá fazendo vários projetos, a gente vai fazer o Plano Anual de Turismo pra poder a gente ter algumas metas, a gente quer fazer a sinalização dos pontos turísticos, fazer a rota turística (Informação Verbal. Entrevistado 5 – Diretor de turismo - Itaituba. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).	Importância da ADTUR para o fortalecimento dos municípios da Região Turística do Alto Tapajós e Não participação nas decisões e ações da ADTUR.
Rurópolis	A ADTUR que foi que foi responsável por aproximação desses municípios [...]. Entendo que vai ser uma das principais chaves, né? Para que a gente possamos alavancar o turismo, mas não só essa situação, hoje, a gente está vivendo numa região muito ameaçada pelo garimpo, pelo desmatamento, pela pecuária e com essa pressão que a gente sofre nos municípios, existe meios de ter renda, como lhe falei, e se a gente ampliar isso e trazer uma visão que o Pará não é só isso e que nós temos outros mecanismos e através dessas Instâncias de governança levar mais adiante, elas são de suma importantes. Agora fazer Instância de Governança e apenas ficar “- Vamos fazer isso e aquilo” e não chegar para os municípios que precisa, aí não há necessidade nem de participação, porque querendo ou não os municípios se sentem abalados, vai perder aquela vontade e vai ficando no esquecimento, vai deixando passar. Outros agentes devem fazer parte, não só o agente público, né? Como toda a rede que pertence que tem mecanismo de desenvolver a rede de hotelaria, transporte, né? Todo restaurante, todo mundo, como é feito no Cadastro Nacional desses pontos eu acho que todos devem participar [...]. Tendo a regionalização mais ativa, precisa ser mais ativa essa regionalização, os membros, para que um ajude o outro “-vamos se reunir, vamos ver o que precisa, nós vamos passar o que que nós vamos trabalhar para fazer um trabalho em conjunto”. Existe uma Região do Alto Tapajós, mas cada um por si, não vai dá em nada. Mesma coisa de trabalhar sozinho” (Informação Verbal. Entrevistado 7 – SEMMA – Rurópolis. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).	Importância da ADTUR para o fortalecimento dos municípios da Região Turística do Alto Tapajós; Não participação nas decisões e ações da ADTUR e Descontinuidade da participação municipal na ADTUR.
Jacareacanga	Sempre que eu me recorde foi feito... sempre as reuniões e sempre os municípios estão participando. Claro que muitas vezes não é frequente, devido toda a logística de cada município e todas as demandas são diferenciadas, mas com certeza sim. Sempre as pessoas que estão à frente, tipo a Soraia uma das pessoas que sempre tá ativa, né? Sempre nos auxiliando nas nossas necessidades. E, quando [...] o município não está presente em algumas reuniões, mas sempre a gente sabe o qual é a pauta da reunião e o que foi tratado. (Tem algum	Importância da ADTUR para o fortalecimento dos municípios da Região Turística do Alto Tapajós; Não participação nas decisões e ações da ADTUR;

	<p>apoio para manter a ADTUR?) Olha eu desconheço, eu estou há pouco tempo na secretaria, mas eu desconheço essa no caso essa ajuda sim, eu falo não sei se é financeira. Financeira não sei, mas pessoal eu vejo que sim. [...] já Participei de uma reunião, foi sobre “as fitas”, só que nesse período houve algumas trocas, né? Mas, infelizmente, nem todos os municípios podem estar presentes, devido a questão mesmo de custo, né? Infelizmente [...]. (Você acredita que a ADTUR consegue mobilizar?) Sim, com certeza, a gente tem um grupo no <i>WhatsApp</i> e sempre a gente sabe que quando há necessidade dessa articulação junto com o Estado, eles sempre vão estão presentes e sempre nos passa, todas essas informações depois das reuniões e, eu vejo, que isso é primordial (Informação Verbal. Entrevistado 9. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Descontinuidade da participação municipal na ADTUR; Falta de recursos municipais para participação nas reuniões e Distância geográfica entre os municípios.</p>
Aveiro	<p>Eu acredito que as instâncias de governanças, principalmente aqui para nossa região, ela tem trazido... Falando da nossa aqui, que é a ADTUR, que é a Associação de Desenvolvimento do Turismo daqui da Região do Tapajós, ela tem fortalecido bastante a questão da região, né? Eu vejo que para a gente foi de suma importância a gente ter, até porque a ADTUR está sendo uma referência do próprio Estado, né? Como uma das poucas instâncias de governança voltado para a questão da atividade turística na região. Aqui no município, não tem instância, não tem uma associação, só o Conselho mesmo. A gente sempre tem procurado divulgar através da ADTUR também, né? Que a gente precisa fortalecer, cada vez mais o papel da ADTUR dentro da nossa região do Tapajós (Informação Verbal. Entrevistado 8 – SEMCULTE – Aveiro. Entrevista concedida em agosto de 2023, grifo nosso).</p>	<p>Importância da ADTUR para o fortalecimento dos municípios da Região Turística do Alto Tapajós.</p>

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das entrevistas realizadas em pesquisa de campo (2021) e via *Google Meet* (2023).

Mesmo que alguns gestores tenham clareza sobre a importância da ADTUR para a região, não há um interesse dos municípios em participar de forma assídua, o que corrobora um baixo envolvimento em suas ações. Conforme o entendimento apresentado pelo entrevistado de Itaituba, não há um pertencimento ou vínculo municipal com a associação, sugerindo que devido à associação ter mais tempo de atuação do que a própria secretaria tem mais autonomia e/ou responsabilidade para representá-la a nível estadual e federal, isentando-se, portanto, de participar das suas ações. Já, quando analisamos a fala do representante de Rurópolis, a baixa interação com os gestores e com os representantes municipais é justificada pela centralidade das reuniões em Itaituba e pela falta de corresponsabilidade dos municípios nas ações promovidas pela ADTUR, o que provoca a dispersão e o desinteresse do demais.

Por outro lado, a representante da SEMAT de Jacareacanga que, no período da entrevista estava na função há quatro meses, observa que há uma participação dos municípios, porém, de maneira descontínua, pois existe grande limitação geográfica para que os gestores participem das reuniões realizadas no município de Itaituba. Como observou a Coordenadora Geral de Definição de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo do MTUR, existem

limitações quanto à análise da composição de cada IGR, de modo a saber se elas realmente admitem a participação do poder público, do setor empresarial e do terceiro setor, em consonância ao discriminado pelo PRT.

O importante é verificar aí no estado do Pará essa região que tem uma governança de empresários, o que ela é? É um *Convention*? Esse *Convention* mudou o regimento, mudou o estatuto para ser uma IGR? Se for só de empresários não é uma IGR, **porque o próprio programa traz esse conceito de que uma instância de governança tem que ser formada pelo público privado e sociedade civil**. Então você fala assim “- Olha o Ministério do Turismo reconhece essa IGR”. No momento de cadastramento do mapa, a governança apresenta os seus respectivos CNPJ, se o sistema lê o CNPJ como Instância de Governança Regional ele vai emitir um certificado, se não emitir, então nesses casos a gente tem que olhar um a um para poder validar nesse caso se ela está sendo certificada. Reconhecida pelo MTur, o MTur reconhece todas seja ela reunindo como Fórum, seja ela formalizadas em CNPJ, que são vinculadas aos consórcios ou *Convention Bureau*, sejam elas com seus respectivos CNPJ. **No momento de repasse de recurso é que isso vai subsidiar os nossos critérios técnicos porque o programa ele determina um conceito “- Esse aí é IGR, tem as três partes”, senão tiver o CNPJ para os três, a gente não vai poder passar recursos diretamente pela minha ação orçamentária para ela, isso porque envolve a questão da gestão descentralizada e do Programa que a gente trabalha. A gente só não está fazendo nenhum filtro mais afundo sobre isso, porque primeiro a gente tem que ser por partes. A gente não consegue trabalhar o país inteiro, grande e realmente continental, exigindo que todas tem CNPJ agora, até por conta dessas dificuldades que a gente vê e gargalos que a gente já entende**. Entendimento de Gestão Estadual, no querer, pois tem Gestão Estadual que não coloca ela como prioridade assim para o contexto da governança e tem outros que já olham (Informação verbal. Entrevistado 10 - Mtur. Entrevista realizada em abril de 2023, grifo nosso).

O que se observa é que ao mesmo tempo que o Estado impõe as IGRs como estratégias prioritárias para desenvolver as regiões turísticas e promover maior participação, não consegue acompanhá-las para entender se, de fato, suas práticas e relações estabelecidas em diferentes formatos asseguram a pluralidade dos agentes envolvidos no campo do turismo. Ainda que seja oriundo de uma política de turismo participativa, as formas peculiares como têm sido direcionadas às IGRs no estado do Pará reforçam o entendimento de que essas instituições podem ter sido projetadas para a manutenção simbólica do *status quo* de poucos agentes envolvidos no campo do turismo. Isto, pois, o direcionamento dado às IGRs para as questões, eminentemente econômica, como a obtenção de recursos e outras medidas, constitui um processo, implícito, de desmantelamento do Estado com o desenvolvimento do turismo.

Entre as reuniões que os municípios do Alto Tapajós têm participado, destaca-se o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios (Consórcio Tapajós)¹¹⁶ que, em 2019, em conjunto com o SEBRAE, elaborou o Plano de Desenvolvimento do Território Tapajós, denominado “Avança Tapajós”¹¹⁷. Entre os líderes que compuseram a elaboração do Plano está o secretário da SEMCULT-Aveiro e o fundador da ADTUR. O plano “Avança Tapajós” apresenta três Eixos Estratégicos: Infraestrutura; Política e Fomento e Ambiente de Negócios Sustentáveis, sendo este último apresentado em uma das estratégias a “Criação, Estruturação e Promoção da Rota Turística do Tapajós” (Figura 45).

Figura 45 - Plano Avança Tapajós: estratégias 2 - Criação, Estruturação e Promoção da Rota Turística do Tapajós

ESTRATÉGIA 2 - CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO DA ROTA TURÍSTICA DO TAPAJÓS	
OBJETIVOS	METAS
Objetivo 2.1 - Ter uma rota turística definida para dar visibilidade global à região do Tapajós, possibilitando a geração de negócios e renda	Meta 2.1.1 - Ter dois roteiros turísticos prontos para comercialização (pacote e precificação) até 2022 Meta 2.1.2 - Ter 10 guias de turismo profissionais por município até 2021
Objetivo 2.2 – Estabelecer o Fórum Regional de Turismo do Alto Tapajós, para adquirir atendimento dos pleitos turísticos da região (desvinculado de Santarém) e ocupar uma cadeira no Fórum Estadual de Turismo.	Meta 2.2.1 - Ter uma representação do Alto Tapajós no FOMENTUR até 2020 Meta 2.2.2 - Ter dois projetos de fomento ao turismo em execução até 2022.
Objetivo 2.3 - Ter uma infraestrutura física e de pessoal de qualidade para aumentar o fluxo turístico na Rota do Tapajós, que potencializará o desenvolvimento da atividade turística.	Meta 2.3.1 - Ter um sistema integrado entre os municípios para coleta e sistematização de dados ligados ao turismo até 2021 Meta 2.3.2 - Ter 100 empreendimentos da região certificados com Selo de Qualidade de Atendimento ao Turista até 2023.

Fonte: SEBRAE/PA (2019, p.23).

¹¹⁶ Criado em 2013, o Consórcio Intermunicipal do Tapajós, formado pelos municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão. Conforme o seu estatuto o Consórcio tem como finalidade o planejamento e fomento de desenvolvimento local e regional de atuação, abrangendo diferentes aspectos: econômicos, sociais, ambientais, saúde pública, licenciamento ambiental, infraestrutura, regularização fundiária.

¹¹⁷ Conforme SEBRAE/PA (2019), o plano seguiu a metodologia do Programa LIDER (Liderança para o Desenvolvimento Regional) e teve início ainda em 2017, cuja missão proposta é “Mobilizar e direcionar a Região Tapajós para o desenvolvimento, fortalecendo sua identidade e vantagens únicas, com foco no mercado global” (SEBRAE/PA, 2019, p. 16).

A segunda fase do projeto foi apresentada em junho de 2023 - “territórios empreendedores”¹¹⁸, o qual apresentou novas estratégias e propôs a articulação de novas lideranças locais, para retomar e atualizar as diretrizes previstas no plano para o desenvolvimento da região. Entre as ações discutidas como estratégias ambientais, mencionou-se a proposta de verticalização do ouro. Durante o 5º encontro de discussão, realizado em outubro de 2023, foi proposta a criação de uma comissão para visitar e compreender as dinâmicas dos diferentes polos joalheiros localizados no Estado de São Paulo, além de subsidiar a criação de um polo joalheiro na região do Tapajós (Tv Tapajoara, 2023).

Conforme os entrevistados, as ações mobilizadas nesses instrumentos têm sido um importante canal de comunicação com os municípios na ADTUR:

[...] Teve um projeto do SEBRAE, aonde as ações de turismo foram pesadas pelos municípios, e pelos atores que seriam relevantes ali, que viram, quais seriam as questões dessas regiões, [...] foi um dos poucos momentos, onde tinha um gestor municipal e ia alguém da associação juntos pensando nessa temática. [...] (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023).

Partido por esse lado também, em relação a essa preocupação da gestão da Secretaria, a gente tem também, uma representação junto, ao projeto líder, que é um projeto que ele tem a frente o SEBRAE, o Consócio da Tapajós. O projeto líder, justamente é voltado para a questão de desenvolvimento da região. E a gente tem um tópico específico da questão do turismo, né? E a gente tem essa representação, voltamos agora com as reuniões desse projeto que é territórios empreendedores. E a gente reuniões mensais, dia 14 vamos ter uma reunião com esse seguimento que é projeto líder, lá em Itaituba na verdade, que justamente trabalha a questão dos seis municípios daqui da nossa região. E são várias ações voltaram para a questão de desenvolvimento da região como tudo, não só para questão do turismo, mas aí a gente sempre está participando, buscando políticas públicas de turismo, de fortalecimento do turismo, aqui na região (Informação Verbal. Entrevistado 8 – SEMCULTE - Aveiro. Entrevista concedida em agosto de 2023).

A ideia que seria feita novamente uma reunião nova aproximação, mas até agora não houve ainda, né? Eu acho que tá até atrasado. Acho que vejo até como ponto principal desse fator é o consócio Tapajós, né o consócio Tapajós consegue reunir esse secretário em algum momento e fazer essas reuniões até mesmo com participação do SEBRAE. O SEBRAE também é parceiro da gente nessas atividades quando? (Informação Verbal. Entrevistado 9 – SEMAT - Jacareacanga. Entrevista concedida em agosto de 2023).

Em entrevista mais recente, o fundador da ADTUR pontuou sobre a importância dos trabalhos mobilizados pela Secretaria de Estado de Turismo para apresentar aos municípios, a

¹¹⁸ Conforme o portal do SEBRAE (2023), a estratégia desenvolvida pelo Programa territórios Empreendedores visa “compartilhar conhecimento sobre o território, mobilizar, integrar e preparar instituições e lideranças locais do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor para a criação, formulação e implantação prática de iniciativas para a promoção do desenvolvimento econômico regional sustentável, com ênfase nos pequenos negócios.

partir dos seminários de regionalização, a necessidade de maior envolvimento e integração das Regiões Turísticas. Para o entrevistado, é uma soma de esforços, pois traz estímulos para o fortalecimento da regionalização e das Instâncias de Governanças Regionais, a exemplo da ADTUR. Em 2021, quando a ADTUR já era reconhecida como uma IGR, a SETUR-PA promoveu a Oficina do Programa de Regionalização do Turismo no município de Itaituba e convocou os municípios que fazem parte da Região Turística do Alto Tapajós (Figura 46). Entre as pautas apresentadas na oficina estava a apresentação de Sistema Municipal de Turismo; o programa de Regionalização do Turismo, especificamente sobre o Mapa do Turismo e a apresentação dos dados sobre o turismo no estado. Como se observa, não houve nenhuma pauta de discussão sobre as IGRs, embora os novos documentos e ações mobilizados pelo Mtur carecessem de apresentações. Somente em novembro de 2023 que a SETUR realizou o V Seminário de Regionalização do turismo em Itaituba; entre as pautas apresentadas estiveram os critérios do programa de regionalização e as IGRs (Figura 47).

Figura 46 – Card de divulgação da oficina do programa de regionalização do turismo-Itaituba



Fonte: Pará (2023).

Figura 47 – Card de divulgação do V Seminário de Regionalização do turismo em Itaituba

V Seminário
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO
EM ITAITUBA

DATA:
14 a 16 de Novembro
de 09h às 17h

INSCRIÇÕES:
Link na Bio

LOCAL:
Auditério do SEBRAE
R. Antão Ferreira do Vale - Bela Vista, Itaituba - PA

SECRETARIA DE TURISMO GOVERNO DO PARÁ

DIA 14/11

9H
Abertura do evento.
Mesa de abertura (Hugo Almeida - interlocutor PRT/Setur, Edmê Cunha - Turismo Responsável/Setur, Suely Aguiar - Secretária de Turismo de Itaituba, Ricardo Motta e Soraia Paschoal - Associação de Desenvolvimento Turístico Regional do Tapajós-ADTUR)

11H
Apresentação dos interlocutores municipais e da Região Turística do Alto Tapajós.

14H
Formação de facilitadores: Orientações sobre a elaboração do Plano de Ação (5W2H) e Cronograma.

16H
Formação de facilitadores: Prática de elaboração de Plano de Ação (5W2H).

DIA 15/11

9H
Critérios do Programa de Regionalização.
Institucionalização de Conselhos Municipais de Turismo da região do Alto Tapajós; Fortalecimento da Instância de Governança Regional (IGR) do Alto Tapajós.

14H
Capacitação para o uso do Mapa do Turismo Brasileiro.

DIA 16/11

9H
Oficina de Turismo Responsável.

14H
Capacitação para o uso da Plataforma de Inventários Turísticos.

Fonte: Pará (2023).

Como foi possível analisar nessa seção, para a garantia da sobrevivência da Instância de Governança Regional, o fator administrativo tem sido apresentado como fundamental para subsidiar o processo de captação de recursos por meio da elaboração e da execução de projetos (Brasil, 2007a). Dessa forma, o Mtur orienta os municípios, estados, regiões a considerarem o melhor critério para institucionalizar a instância regional como uma organização social, estando a cargo dos envolvidos decidirem sobre a estrutura, o formato e o caráter jurídico que formalizam o processo. Para isso, entende-se que:

Institucionalizar é o mesmo que estabelecer, portanto, institucionalização é o mesmo que estabelecimento. Instâncias são as diferentes formas de organização gestoras do Programa em uma região turística. Governança diz respeito ao ato de governar, conduzir, reger. Portanto, a expressão Institucionalização das Instâncias de Governança Regionais significa estabelecer uma organização para decidir e conduzir o desenvolvimento turístico de uma região (Brasil, 2007b, p.14).

Criar uma organização capaz de conduzir/governar o processo de desenvolvimento de uma região é, desse modo, o principal objetivo de um IGR. Entretanto, como observado, a única IGR do Estado do Pará foi formalizada e institucionalizada sem ao menos ter sido apresentada aos integrantes da associação. Inicialmente, não houve um processo de formação e de sensibilização, principalmente aos gestores municipais envolvidos, como pode ser revelado nas entrevistas a seguir:

Mas até o momento a gente nem pensava em IGR, **a gente nem sabia o que era isso, “Instância de governança” para gente, isso nem existir existia**, o objetivo mesmo era fortalecer o turismo Regional e, por conta também, do auxílio de uma consultora do SEBRAE que esteve conosco e deu essa ideia e o Guilherme, que era proprietário de uma agência de turismo, que “encampou” essa ideia e deu andamento, então ele foi o primeiro presidente e eu fui o vice-presidente e, na outra gestão eu fui o presidente e ele foi o vice, a gente só mudou os cargos e agora entrou a Soraia do Hotel Acácia e eu continuo como vice-presidente [...]. Sim, mas **nós não tínhamos noção de instância de governança, nós não tínhamos nem ideia, quando se falava Instância de governança, aí citava “- a ADTUR é uma instância de governança”, mas, como assim? O que é instância de governança? E, a gente nem sabia que a gente já era. Então a gente já trabalhava as nossas ações como se fosse uma Instância de governança, sem saber que era uma Instância de governança.** (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

[...] **e foi uma surpresa quando virou uma instância turística, porque eu acho que eles nem entendem o que é governança e como eles podem atuar no território.** Eu mandava os documentos e dizia “- Leiam isso daqui do Ministério do Turismo”, ninguém lia “- Ah, falei com alguém do Ministério do Turismo para uma agenda, para vocês falarem com essa pessoa para resolver isso”, eu tentei dá um suporte sem um canal mais técnicos e eu inseri atores da ADTUR em cursos do ICMBIO para que eles pudessem também planejar sozinhos, porque a gente sabe que lá em Itaituba tem realmente uma troca de gestor com alta frequência, porque eles vão ficar no território e o gestor do ICMBIO vai embora (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023, grifo nosso).

A associada que fazia parte do ICMBio-Itaituba, que está na ADTUR desde o seu processo de concepção, observa que mesmo compreendendo que as IGRs fazem parte da política de regionalização do turismo, a qual propõe maior protagonismo das regiões e municípios, não compreendia o papel delas nas tomadas de decisões, isto é, “[...] como essa instância consegue influenciar na destinação do recurso, para que venha o recurso para o município a nível Estadual, Federal [...]” (Informação Verbal. Entrevistado 6, informação concedida março de 2023, grifo nosso), apesar do esforço da associação realizado junto aos municípios.

Entre as dificuldades analisadas para o fortalecimento da ADTUR estão a distância geográfica entre os municípios que fazem parte da IGR; a falta de um planejamento e organização das ações da ADTUR, baixa participação dos agentes envolvidos, principalmente

dos gestores municipais envolvidos, e a centralidade na realização das reuniões da associação no município de Itaituba, como ratificam os entrevistados:

A ADTUR tenta todos os anos fazer os municípios preencherem os dados para entrar no Mapa do Turismo. Se os municípios hoje estão no Mapa do Turismo, foi porque a ADTUR se mexeu, para incentivar os gestores municipais a preencherem os dados. Então não é uma parceria, mas não tem uma inserção, assim, muito adequada, não tem um Conselho Municipal de Turismo, não tem...uma cobrança [...] (Informação Verbal. Entrevistado 6, participante da ADTUR, informação concedida março de 2023).

[...] as reuniões não são feitas em outros municípios, só em Itaituba, e a participação é basicamente dos membros de Itaituba. Então assim, os membros de outros municípios não vêm, não participam. Muito dos problemas que eles alegam é justamente a questão de distância, dificuldade de locomoção, você pega Novo Progresso que é 300, quase que 500 km na verdade, Jacareacanga é 300 e pouco km então é até justo mesmo que uma pessoa não venha participar da reunião, não vai se deslocar 600 km e pouco para vir para uma reunião [...]. **A gente lembra “- Ah, ainda tem ADTUR, mas isso aí não é a nossa vivência do dia a dia, porque cada um tem as suas atribuições.** A gente tá aqui, mas tem os negócios particulares, tem funcionários que estão lembrando que tem que fazer isso que e tem que fazer aquilo, e assim, a gente sabe da importância da associação [...], **ela já teve o seu auge né? Ela é uma fonte da gente conseguir mais recursos e talvez mudar essa realidade de atrair mais pessoas e tudo mais, mas, o meu entendimento é esse, a gente se doa em parte, por conta da importância, mas, como não é a nossa principal atividade deixa** (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

[...] é, na verdade hoje nem tanto, esse ano nós tivemos uma reunião apenas uma bem breve na verdade inclusive cada membro tem suas atividades por isso tem tempo, daria sim pra gente se reunir mais vezes tentamos algumas vezes, também falávamos “- gente bora!”, **mas não há assim, uma sincronia de interesses, porque por exemplo o Cleison tem a pousada, a Soraia tem o hotel, eu tenho meu projeto, tem o turismo como um todo, aí tem o ICMBIO que é parceiro da gente, a Livia que é a que faz toda a parte legal, que escreve as atas, que oficializa tudo, as reuniões, assim a gente hoje não sabe nem o que nós queremos,** na última reunião, por exemplo, tava aqui Livia perguntou “- **Beleza, foi feita a reunião por que? O que que a gente vai discutir? Qual a pauta?**” Então a gente ficou assim..., **eu que solicitei a reunião porque já estávamos no final de abril e não havia tido nenhuma reunião ainda esse ano** acabamos de passar por um seminário da SETUR, de uns três dias, eu falei “- Gente, bora sentar, bora ver o que que a gente vai fazer” aí nessa reunião tava presente só seis membros [...] (Informação Verbal. Associado 1 da ADTUR. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

A associada, técnica do ICMBio, recorda que havia um esforço para participar das reuniões, porque, muitas vezes, estava em deslocamento pelas Unidades de Conservação pelas quais era responsável, mas observa que atuava, principalmente nas questões administrativas das primeiras gestões e como uma importante mediadora da ADTUR e ICMBIO-Itaituba, como ratificado por um dos associados acima. Os entrevistados reiteram as limitações da associação para a organização e o envolvimento dos agentes participantes nos seis municípios da região, ressaltando as limitações pessoais e profissionais dos que estavam mais atuantes na ADTUR, pois ocasionalmente conseguiam reunir para dar conta das demandas da ADTUR e dos

municípios e, quando acontecia, era apenas uma reunião de diretoria e não uma assembleia como reforçou a associada, técnica do ICMBio “[...] Estava tendo mais reunião de diretoria do que assembleia em si, com os sócios”, e as poucas assembleias realizadas foram feitas com a finalidade de eleição. Quanto à participação da entrevistada na ADTUR, ela pontua e observa as dificuldades técnicas existentes na associação:

Preparava as apresentações que o pessoal levava para os eventos, as vezes fazia os ofícios, **ajudava naquilo que o pessoal tem mais dificuldade na ADTUR, eles não têm capacidade técnica para escrever projetos, propostas...** Só o Demétrio quando entrou, que foi via Mosuc, que hoje está na Secretaria de Meio Ambiente de Aveiro que tinha uma capacidade maior de escrever nesse contexto, porque o pessoal é mais empresário, então não está acostumado a escrever projetos para conseguir captar recursos. **Eles têm boas ideias, porém têm dificuldade de execução e por enquanto, a ADTUR não tem muito recurso em caixa, teve recurso por causa do Musuc, para contratar um especialista para dar suporte para associação.** A associação tem poucos sócios, então foi bem importante, eu ajudei a ADTUR nas minhas possibilidades [...]. Mas, eu diria que eu ajudei a ADTUR sair e do papel e tentar fazer com que o pessoal se manter motivado, porque em alguns momentos o pessoal ficava desmotivado porque acontecia uma coisa [...] (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023, grifo nosso).

O último recurso da associação disponibilizado pelo projeto Musuc foi destinado à realização do curso de observação de pássaros (Figura 48), em parceria com a SETUR-PA em 2021. A capacitação teve início no auditório de um hotel no município de Itaituba, com a realização das aulas práticas no Parque Nacional da Amazônia. Conforme os entrevistados a seguir, a ADTUR apoiou financeiramente a realização do curso com as despesas do aluguel de ônibus e a alimentação dos participantes durante os cinco dias da realização do curso.

[...] o curso que nós estamos participando hoje foi buscado pela associação. Isso mostra o resultado que Associação tem junto ao Governo do Estado e ocorreu após a criação da associação uma aproximação muito maior, nós fizemos lá em tivemos visitas em Rurópolis no parque nacional com os representantes do Estados como a Cátia Barros, o Alisson, outro funcionário que esteve aqui também justamente por conta da associação, o pessoal ter notado que a gente realmente quer desenvolver, tem uma demonstração de interesse da associação em desenvolver o turismo Regional, então começaram a aparecer mais cursos disponibilizados pelo Governo do Estado, pela SETUR, como parceria (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021, grifo nosso).

[...] porque gastou todo dinheiro que tinha em caixa, investiu em pagar o curso de *birdwatching* e a SETUR não botou nada, falou “- **Façam o curso**” e quem pagou todas as coisas do curso foi a ADTUR e a ADTUR ficou sem nenhum dinheiro em caixa, o que eu acho que não foi muito efetivo, porque das pessoas [que] fizeram o curso, pouco[s] estão trabalhando (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023, grifo nosso).

Figura 48 – Curso de observação de Aves Itaituba - PA



Fonte: Registro da autora (2021).

O projeto Musuc foi o único edital que a ADTUR conseguiu pleitear e, conforme o fundador da associação, embora tivessem se esforçado para participar de outras chamadas públicas, os editais “[...] eram complexos e nós não tínhamos capacidade técnica exigida pelo edital” (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2021).

Ainda assim, ao longo dos anos de 2022 e 2023, a ADTUR tem participado de diferentes ações em âmbito local, estadual e federal, com a realização do Inventário Turístico do Município de Itaituba; prestação de assessoria aos municípios do Alto Tapajós para inserção no Mapa do Turismo; participação de reuniões dos Conselhos ambientais de gestão do ICMBIO; participação de reuniões com Consórcio Tapajós e SEBRAE; reuniões na câmara do vereadores de Itaituba; participação nas edições da FITA (2021 e 2023) e seminários promovidos pelo MTUR sobre as instâncias de governança regionais (PRT + Integrado, que ocorreu nos dias 22 e 23 de novembro de 2022, em Brasília-DF). No decorrer de 2023, tem promovido roteiros turísticos envolvendo o Parque Nacional da Amazônia, nos meses de março, julho, agosto e setembro, com a finalidade de obter recursos (Figura 49), e participou de ações em conjunto do IBAMA, ICMBio e projeto social “Lixo Zero”, a exemplo da soltura de quelônios no Tabuleiro de Monte Cristo, da Programação “Um dia no parque” e da realização de oficina ambiental respectivamente (Figura 50).

Figura 49 – Roteiros turísticos realizados pela ADTUR

2º ROTEIRO
PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA
19 E 20 DE AGOSTO

Reservas
(93) 99174-6243
(93) 99120-3082

Roteiro
Parque Nacional da Amazônia
29 e 30 DE JULHO
SABADO E DOMINGO

*Aventura
Corredeiras
Trilhas*

Parque Nacional da Amazônia.
SAÍDA: Sábado, às 14h;
LOCAL: Ginásio Municipal
RETORNO: Domingo às 17h

PACOTE:
INDIVIDUAL: 150,00 por pessoa
INCLUSO: Transporte;
Hospedagem em rede;
JANTAR; CAFÉ DA MANHÃ / ALMOÇO (OPCIONAIS)

TRANSLADO DA CIDADE PARA A Pousada PORTAL
TRANSLADO PARA O PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA
PASSEIO DE VOADEIRA (opcional)
PASSEIO DE CANOAGEM (opcional)
PESCA (opcional)

PONTO DE ENCONTRO:
Ginásio Poliesportivo,
em frente ao 2º CEM

RESERVAS A CONSULTAR
VENDAS:
(93) 99174-6243
(93) 99120-3082

REALIZAÇÃO:
ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
TURÍSTICO REGIONAL DO TAPAJÓS

3º ROTEIRO
PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA
9 e 10 de Setembro

Parque Nacional da Amazônia.
SAÍDA: Sábado, às 14h;
LOCAL: Ginásio Municipal
RETORNO: Domingo às 17h

PACOTE:
INDIVIDUAL: 180,00 por pessoa
INCLUSO: Transporte;
Hospedagem em rede;
TRANSLADO DA CIDADE PARA A Pousada PORTAL (JARI)
TRANSLADO PARA O PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA (JARI)

OPCIONAL:
JANTAR; CAFÉ DA MANHÃ E ALMOÇO
PASSEIO DE VOADEIRA (opcional)
PASSEIO DE CANOAGEM (opcional)

PONTO DE ENCONTRO:
Ginásio Poliesportivo,
em frente ao 2º CEM

RESERVAS A CONSULTAR
VENDAS:
(93) 99174-6243
(93) 99120-3082

REALIZAÇÃO:
ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO
TURÍSTICO REGIONAL DO TAPAJÓS

Fonte: ADTUR (2023).

Figura 50 – Ações realizadas com a parceria da ADTUR

Um dia no Parque 1/3
Um Dia no Parque para todos!
Dia 23 de julho, das 08h às 17h

O ICMBio Itaituba convida para Um Dia no Parque Nacional da Amazônia. Um dia cheio de atividades de apreciação da natureza e educação ambiental. Participe!

Local: Base do Uruá, das 08h00 às 17h00

Inscrições: <https://forms.office.com/r/i5gYgiMXk5>

ÔNIBUS: vagas garantidas para o primeiros inscritos. Saída às 07h00 da sede do ICMBio Itaituba no dia 23/07

IMPORTANTE: recomendamos levar água, lanches, toalha de piquenique (tapete ou canga para fazer yoga), protetor solar e repelente.

Inscrição para Um Dia no Parque Nacional da Amazônia

@icmbio.itaituba

OFICINA AMBIENTAL ORIGAMI SUSTENTÁVEL

O objetivo dessa oficina é sensibilizar jovens tanto para questões ambientais quanto para a inclusão de pessoas com autismo, de maneira criativa e educativa. Durante o evento, 20 estudantes da rede municipal de ensino participarão de atividades com origami, proporcionando uma abordagem lúdica e envolvente sobre esses temas. Acredita-se que essa educação ambiental é fundamental para inspirar as futuras gerações a cuidarem do planeta e promover a compreensão e inclusão das pessoas com autismo.

REALIZAÇÃO:
ADTUR

RAJANDA NUNES
ALBERT RODRIGUES
GABRIEL LOBATO
KAICK CAMPOS

PARCEIROS:
- SICREDI
- Pousada PORTAL DO PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA
- ECO DA FLORESTA
- LIXO ZERO ITAITUBA
- FIEPA
- ICMBIO UNA ITAITUBA
- ITAPESCA ECO AVENTURA
- SEMED
- AFAIP - FAMÍLIA AZUL

DATA: 24 DE SETEMBRO
LOCAL: Pousada PORTAL DO PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA

Fonte: ADTUR (2023).

Em uma das reuniões realizadas pela associação, em abril de 2023, somente cinco associados estiveram presentes, sendo todos representantes do setor empresarial. Na reunião,

foram tratadas as ações necessárias que a ADTUR deveria realizar para alcançar os municípios da região, sendo elencadas, por um dos associados, as seguintes ações: participação da ADTUR em associações dos municípios, a exemplo da associação comercial; realização de projetos ambientais e culturais nos municípios; participação nas agendas de eventos e apresentação da associação aos empreendedores de turismo dos municípios. Entretanto, questionaram-se como seria possível fortalecer a associação, considerando as limitações pessoais e financeiras, sobretudo, para custear o deslocamento. Uma das propostas apresentadas pela ex-presidente da associação é que a associação deveria funcionar com uma consultoria que presta apoio para os municípios associados. Ele esteve no final de 2022 em Brasília, representando a ADTUR em uma reunião do MTur.:

Qual a primeira coisa? Eu tenho que montar a **ADTUR como uma consultoria para os seis municípios e que eu cobre pela consultoria a cada município** [...] Cada um de nós, se a gente for ver agente é uma cabeça em determinado seguimento, aonde, vamos bolar para Jacareacanga uma corrida dos idosos, de jovens etc. para a gente se fazer vender para o município [...]. Como você vai me pagar algo se eu não consigo mostrar o resultado para você? Uma IGR ela precisa sim de um município para dar apoio, mas **eu não posso fazer o teu serviço como gestor municipal e nem você pode fazer a minha gestão de IGR. Porque o que eu entendi em Brasília é quanto mais IGRs dentro do país, mais o Ministério do Turismo vai conseguir fazer a gestão do turismo, porque ela dividiu, ela não abraçou mais.** Então se a gente parar para pensar, ADTUR pode bater na porta de cada... Lá no Consórcio Tapajós, falar com presidente “- Me leva junto contigo numa reunião nos municípios? Vamos vender a ADTUR como uma consultora de turismo para você?” Aí vem a cultura, a gastronomia, a iniciativa privada para agente levar um curso, algo que a gente só vai fazer o nosso Ok? As outras IGRs mais conceituadas do Sul, Sudeste, Nordeste, o presidente tem um salário, o gestor financeiro tem um salário, eles ganham recursos, ele não estão lá assim... E não deixaram o seu trabalho, “- Eu pago a tua passagem de ida e volta para você participar dos eventos, você só vai ter que fazer a tua agenda, fazer a tua gestão da sua pousada e ter que ir participar lá no município de uma reunião na associação”, isso é uma obrigação minha. Por isso que na fala que eu falei... A gente vai lá na plenária, eles vão naquela reunião, no ICMBIO e a ADTUR está presente. Não é só o presidente [...], porque o que eu vejo dos municípios é distante, se a gente colocasse um presidente da ADTUR em Jacareacanga, daria como? Sabe porque se seria mais forte? porque agente abraça a causa tudo aqui (Informação Verbal proferida durante a reunião da ADTUR em abril de 2023. Associado 2 da ADTUR, grifo nosso).

É notório observar que o processo de mudanças do Programa de Regionalização do Turismo trouxe uma série de conflitos quanto à verdadeira proposta que as IGRs têm para os municípios e regiões do Brasil. Entende-se que as atribuições e a responsabilidade para o planejamento e gestão do turismo no território, até então, eram atribuídas ao Estado, ao poder público em suas diferentes esferas de governo. Tais responsabilidades, simbolicamente, foram direcionadas, em sua maioria, para as governanças regionais, que, além de representar os municípios, devem ter a capacidade técnica, administrativa, política e econômica para

operacionalizá-las em seu território, atuando, entre outros fatores, como uma “consultoria técnica”, como observado pela entrevistada, que obteve orientações tanto da SETUR-PA quanto do Mtur, quanto da atuação da IGR.

Outra dificuldade relatada pela atual presidente é que a associação não conta com mensalidades dos associados e, para participar de reuniões, seminários e feiras, a exemplo da Feira Internacional do Turismo da Amazônia (FITA) organizada anualmente pela SETUR- PA em Belém, conta com o apoio financeiro de alguns sócios.

[...] eu paguei até setembro do ano passado a mensalidade, mas, fica muito pesado só para mim né? Então quem vai cobrar a Soraia? Que vai ligar Rodrigo? “- Você não pagou” [...]. **Eu preciso de uma pessoa que apoiasse, dentro das ações que são várias, por isso é uma responsabilidade grande [...].** Se tivesse alguém que tivesse seis horas do seu trabalho de estágio “- Oi, hotel Y, tá vencendo hoje a sua mensalidade daqui ADTUR, a gente está mandando uma revista, a gente tá mandando isso, a gente vai participar da FITA, você não quer mandar um panfleto para gente representar você lá?”. São coisas assim. Contrapartidas (Informação Verbal. Entrevistado 2. Entrevista concedida em agosto de 2022, grifo nosso).

Um recurso de escasso, com pessoas trabalhando o dia inteiro nas suas empresas, é pouco provável, você conseguir. Várias vezes eu falei “- Bora, contrata um estagiário e um funcionário para ADTUR, para ter alguém para fazer essa parte, que aí a agenda vai andar”. Eles nunca conseguiram ter dinheiro em caixa, suficiente para melhorar essa questão. **Eu acho que, para ADTUR ser mais efetível, ela precisa ter mais sócios, ativos, porque tem sócios que não vão nas reuniões, que não... Né? E ela precisa, talvez, fazer reunião em outros municípios, com maior antecedência e maior programação** (Informação Verbal. Entrevistado 6. Entrevista concedida março de 2023, grifo nosso).

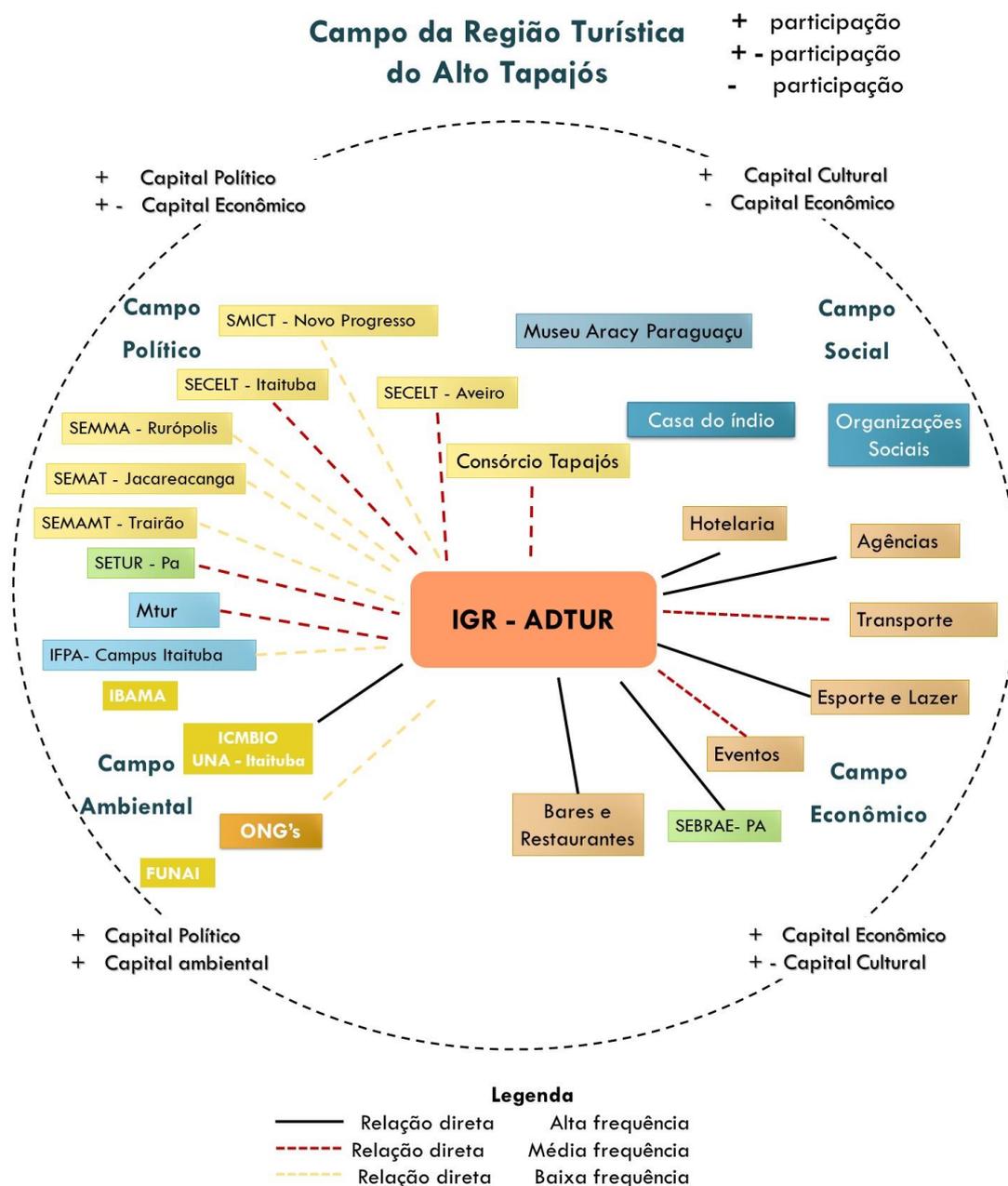
Acho que a gente deu uma sossegada na questão dos valores pagos pelos sócios, quando nós conseguimos arrecadar aquele dinheiro por conta daquele projeto juntamente com ICMBio [...] então, a gente conseguiu arrecadar um bom valor que ficou na nossa conta e a gente utilizou para ações no geral de desenvolvimento do Turismo, que nós entendíamos ser importantes e, naquele momento ali, nós deixamos de cobrar as mensalidades. Então, nesse sentido, acho que foi uma falha em não ter mais cobrado, a gente estava com dinheiro estava tudo bem, estava tudo tranquilo [...] **e a gente também esperou muito pelo poder público e não teve esse apoio que a gente esperava ter um acesso facilitado, e isso não ocorreu desde três anos atrás, nós tínhamos essa expectativa** (Informação Verbal. Entrevistado 1. Entrevista concedida em agosto de 2022, grifo nosso).

Existe uma grande preocupação dos (poucos) associados quanto ao retorno das cobranças da mensalidade para o funcionamento das ações da ADTUR. Foi reforçado pelos representantes um grande descontentamento em suas funções, pois, além de não terem recursos para realizar as questões administrativas referentes ao próprio funcionamento da associação, os associados têm as suas funções pessoais e profissionais, o que, muitas vezes, inviabiliza o andamento da ADTUR. Todos os gestores municipais entrevistados confirmaram que não contribuem financeiramente com a ADTUR e parte deles conseguem ajudar de forma técnica

para viabilizar as ações da associação que garantem a representatividade dos seus municípios, como a FITA.

Ao analisar as relações estabelecidas na IGR – ADTUR no campo da região turística do Alto Tapajós (Figura, 51), é notório observar que mesmo sendo uma “IGR” há uma centralidade do setor empresarial do município de Itaituba na ADTUR, com destaque para o SEBRAE e setores da hotelaria, agências, esporte, lazer e bares e restaurantes. É válido destacar que a criação da ADTUR não pretendeu tornar-se uma IGR e isso ainda gera certo desentendimento e/ou clareza entre associados, o que, de certo modo, justifica tal centralidade. Como foi possível compreender nas sessões anteriores, as IGRs apresentam uma característica autônoma, assumindo uma função que articula e desenvolve uma região turística, considerando os municípios que fazem parte da mesma configuração geográfica. A ADTUR, por outro lado, tem grande dificuldade para assumir as atribuições de coordenação na Região Turística, tendo em vista que não há uma articulação efetiva (interesse) dos gestores municipais da região e, de igual forma, não existe pluralidade dos agentes, para que, de fato, pudesse garantir a participação que é a base original do PRT.

Figura 51 - Representação gráfica das relações da IGR - ADTUR no Campo da Região Turística do Alto Tapajós



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Conforme representado (Figura 51) as disposições no campo são estabelecidas a partir do volume do capital (cultural, econômico, político, ambiental) distribuídos entre os dominantes e dominados, mais abastados e menos abastados em capital específico, empresários e funcionários, diferentes classes sociais e agentes em posições distintas que estabelecem entre si uma espécie de acordo no campo (Bourdieu, 2007). É no espaço social que predizem encontros de indivíduos a partir das disposições, gostos e afinidades, e estão propensos a se

aproximar ou não com relações diretas e indiretas estimuladas ou não pelas ações realizadas em conjunto.

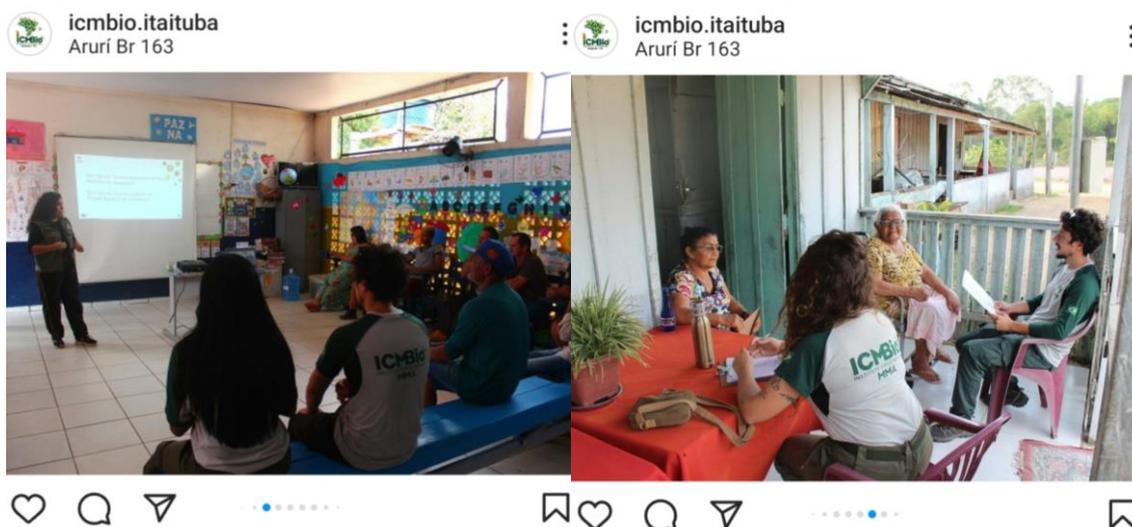
[...] compreende-se imediatamente que as práticas ou os bens que estão associados às diferentes classes nos diferentes domínios da prática organizam-se segundo estruturas de que são perfeitamente homólogas entre si por serem todas homólogas do espaço das oposições objetivas entre as condições (Bourdieu, 2007, p. 167).

Bourdieu (1996) esclarece a importância de se observar o espaço social como uma estrutura de posições diferenciadas, pois, em cada posição ou lugar ocupado por um indivíduo, é dotado de valores simbólicos, dimensionados pela distribuição de um tipo específico de capital, em que os agentes atuam e interatuam conforme as estratégias definidas em cada momento e de acordo com os *habitus* e com as práticas distintas. As interações, estabelecidas nesse processo, podem contribuir para o fortalecimento da participação de diferentes agentes na *formulação* das políticas, bem como reforçar e definir estratégias direcionadas estritamente para o mercado do turismo.

Nenhuma organização social, salvo o Consórcio Tapajós (que é uma entidade pública de direito privado), tem relações com a ADTUR. Ainda que a pesquisa tenha se concentrado em Itaituba, por ser o município em que os fundadores e associados estão, foi possível observar nas entrevistas com os gestores municipais uma pluralidade de agentes sociais que poderiam contribuir para o desenvolvimento das ações da ADTUR.

Instituições como o ICMBio podem até manter uma relação frequente com a ADTUR, mas são ações pontuais. No caso, do ICMBio, na atualidade, não há um planejamento conjunto para o desenvolvimento do turismo no interior das Unidades de Conservação, como havia até 2019 com o projeto Musuc, o qual foi financiado por uma ONG, que, inclusive, teve uma relação até o término do projeto. Entre as ações recentes realizadas pelo ICMBio UNA Itaituba está o projeto “sementes para o desenvolvimento do turismo de base comunitária no Parque Nacional do Jamanxim (Parna Jamanxim), realizada em outubro de 2023. A equipe da instituição esteve na comunidade do Auri, próxima ao Parna Jamanxim para apresentar aos comunitários o conceito de turismo de base comunitária (Figura 52) e, além da palestra, foi realizada a aplicação de um questionário para identificar os atrativos turísticos existentes na região.

Figura 52 – Visita do ICMBio-Itaituba na Comunidade do Auri, na região do Parque Nacional do Jamanxim



Fonte: ICMBio Itaituba (2023).

Existem atividades que estão sendo realizadas com frequência no interior do Parna Amazônia, em parceria do ADTUR, como passeios desenvolvidos pela associação e a atividades organizados pelo ICMBio. No que pese a participação do campo político, ainda que exista uma relação direta, as gestões municipais tem média ou baixa frequência na participação da ADTUR. Aveiro e Itaituba, tem média frequência nas ações reuniões, enquanto Jacareacanga, Rurópolis, Novo Progresso e Trairão baixa frequência. A SETUR-PA e o Mtur, têm uma relação direta, mas também são ínfimas, sem planejamento conjunto para viabilizar um plano de turismo para a região do Alto Tapajós.

Entende-se que as estratégias que envolvem o campo do turismo são múltiplas: políticas, sociais, econômicas, investimentos, ambientais, culturais etc. Nisto, cabe-nos observar que para que o planejamento seja pautado na participação, como prevê o PRT, essas estratégias, por mais que em alguns momentos tensionem, num processo de conflito e negociações, devem compreender a interação social que envolve o desenvolvimento do turismo na região. Outro ponto que, inclusive, foi norteador pelo Mtur quando orientou a consolidação das Instâncias de Governança Regionais (Brasil, 2007b) refere-se à formalização *per si*, pois é fato que “formar uma associação não é o suficiente para garantir gestão participativa de um Programa (Brasil, 2007b, p. 33), mas concebe-se na garantia, mínima, de que os agentes participantes entendam a sua importância e o papel dos outros agentes para contribuir e participar de forma efetiva do desenvolvimento regional.

Tomando o caso particular da Região turística do Alto Tapajós, como já foi sinalizado, existe uma sobreposição de interesses políticos e econômicos que impedem a realização de um

planejamento articulado entre os agentes políticos, culturais, sociais e ambientais. E isso provoca um jogo de relações conflitante entre os integrantes da ADTUR, visto que de um lado está um órgão federal, cujas regras e posições coíbem as práticas ilegais provocadas nas Unidades de Conservação da região, que, por muitas vezes tensionam, as estratégias políticas e econômicas dos empresários e gestores municipais envolvidos na ADTUR.

Os agentes empresariais envolvidos com a ADTUR, são, principalmente, trabalhadores da hotelaria, autônomos envolvidos com a prática de esporte e lazer e micro e pequenos empresários do setor hoteleiro, do lazer e de agência local de pesca esportiva. Entre os associados, três realizam trabalhos voltados para o turismo e também prestam serviços ou trabalham no setor público municipal. Assim, ainda que não sejam médios ou grandes empresários do setor, reproduzem os discursos e percepções de muitos agentes da região, pois direta ou indiretamente estão vinculados a outros setores econômicos, especialmente, o setor mineral.

Em março de 2023, um portal de notícias da região deu destaque para a possível crise econômica que o município de Itaituba estaria passando, sobretudo no setor de serviços. Conforme o portal, a crise provocou uma queda de 25% nas vendas, repercutindo em demissões em massa (Oeste do Pará, 2023). Tal situação, estaria relacionada às operações de órgãos federais contra os garimpos ilegais do município e região. Observou-se em campo e nas entrevistas, um certo “consenso” favorável ao “crescimento” econômico provocado pelos esses setores, visto que a cidade tem relação direta (seja legal ou não), o que, de certo modo, repercute nos outros setores econômicos, a exemplo do turismo.

É pertinente esclarecer que as estratégias, neste caso, decorrem das relações econômicas estabelecidas entre alguns grupos sociais da região, buscando, a partir das trocas e das relações, a distribuição do capital econômico e simbólico para a definição de posições. jogo de interesse se entrelaça entre o campo econômico e o campo do turismo da região, visto que este último é um setor importante para o processo logístico do primeiro – a exemplo do setor hoteleiro, alimentos e bebidas e transporte, os quais, conforme pôde-se analisar na subseção 4.3 tiveram um crescimento correspondente à expansão econômica em Itaituba, colocando o município numa posição de influência na região. Certamente o conflito de interesses existente na região é o grande obstáculo para pensar o turismo por outros vertentes – que seja um planejamento responsável ambiental e socialmente justo, ainda que a região tenha grandes potencialidades.

E tomando o exemplo da associação aqui apresentado, é notório que não é uma IGR nos pressupostos estruturados pelo PRT, pois estrutura-se numa composição empresarial apenas, sem a participação de agentes importantes dos municípios para desencadear o desenvolvimento

na Região turística do Alto Tapajós. É certo, porém, que a escolha por se tornar uma IGR não partiu dos que representam a associação, mas foi imputado pelo Estado, na tentativa de alcançar as novas conduções apregoadas pelo Mtur em 2019, sem que para isso houvesse o direcionamento para a sua condução.

Como foi enfatizado pela entrevistada do Mtur, cabe às IGRs prestar assessoria técnica, buscar resolver gargalos que os municípios não conseguem, buscar parcerias, elaborar projetos, propor um planejamento que viabilize o desenvolvimento do turismo em todos os municípios da região etc. E tais responsabilidades justificam o porquê de formalizá-las e não somente institucionalizá-las, pois com base nos novos preceitos, a autonomia deve ser garantida, para que consiga alcançar sua “eficiência” e “eficácia” e seja gerencialmente administrada. A participação nesse caso, distancia-se da concepção original, pois já não é mais o Estado que fomenta e estimula processos participativos, são as organizações, as IGRs. Ao mesmo tempo que pode garantir a participação de diferentes agentes no processo, pode considerar somente aqueles que estão mais afinados às percepções de uma IGR.

Diante das exigências do mercado para a competição econômica, simbolicamente imposta ao Estado, os instrumentos públicos voltados para o desenvolvimento do turismo cedem à lógica do funcionamento da empresa privada. Nisto o planejamento participativo, como instrumento que pressupõem a descentralização esvazia-se numa lógica de oferta e demanda, com medição quantificável da sua eficácia, eficiência e redução de custos da ação pública. É essa concepção que subvertem a dimensão social e as atribuições participativas no campo do turismo e “que leva a ver o Estado como uma empresa que se situa no mesmo plano das entidades privadas, um “Estado-empresa” que tem um papel reduzido em matéria de produção do “interesse geral” (Dardot; Laval, 2017, p. 274).

Como foi possível observar, a governança, compreendida como um modo que permite a descentralização dos instrumentos decisórios, ganhou novas conotações, à medida que o Estado se encontra impregnado de uma lógica “produtiva”, possibilitando diferentes formas de concessão de responsabilidade pública às empresas privadas, num processo de codecisão pública e privada, como destacam Dardot e Laval (2017):

A empresa torna-se um dos fundamentos da organização da “governança” da economia mundial com o apoio dos Estados locais. Hoje são os imperativos, as premências e as lógicas das empresas privadas que comandam diretamente as agendas do Estado. Isso não quer dizer que as empresas multinacionais sejam todo-poderosas e organizem unilateralmente o “definhamento do Estado” nem que o Estado seja um simples “instrumento” nas mãos das multinacionais, segundo um esquema marxista ainda bastante difundido. Isso quer dizer que as políticas macroeconômicas são amplamente o resultado de codecisões públicas e privadas, embora o Estado mantenha

certa autonomia em outros domínios – mesmo que essa autonomia tenha sido enfraquecida pela existência de poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações (Dardot; Laval, 2017, p. 277).

Cabe observar, entretanto, que a codecisão pública e privada também valida processos democráticos e, por conseguinte, participativos. Mas, carece analisar se os múltiplos agentes econômicos, com *habitus* e práticas distintas, são capazes de se autodisciplinar, levando em consideração os interesses que envolvem o campo do turismo. E, entender os limites e as imposições que ocorrem para facilitar e/ou dificultar que pessoas e grupos de diferentes segmentos consigam participar do *illusion* desse campo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi possível compreender que, no campo do turismo, existem negociações variadas que envolvem preferências políticas as quais exprimem interesses pessoais ou puramente econômicos; interesses sociais e ambientais. Como exemplo, têm-se organizações mobilizadas para conter os efeitos ambientais provocados pelo turismo, disputas pelo poder, embates entre agentes políticos para o alcance de verbas públicas, alianças etc. São, deste modo, diversificados os efeitos que incorrem no exercício democrático da participação social no campo do turismo.

O espaço público, concebido para abrigar as discussões e os debates sobre o turismo (aqui representado pelas instâncias de governança), pretendeu (em sua versão original) ampliar a participação social na elaboração das políticas de turismo dos estados e dos municípios brasileiros. Propôs inserir novos atores sociais, sobretudo aqueles que não estavam vinculados ao turismo por uma via mercadológica, o que mobilizou a aproximação de diferentes agentes sociais sob a premissa de buscar alternativas sociais, ambientais e econômicas, além de contribuir para as denúncias das incoerências e esclarecer a complexidade inerente ao turismo.

Para tanto, o Estado, “como produtor de princípios de classificação, isto é, de estruturas estruturantes capazes de serem aplicadas a todas as coisas do mundo, e em especial as coisas sociais” (Bourdieu, 2014, p. 227), estabelece, sob as diferentes estratégias, condições para ampliar ou reduzir a participação dos diferentes agentes na formulação das políticas públicas. Desde o início da década de 1990 com a criação do PNMT, passando pelos anos 2000, com a criação do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, que segue vigente até os dias atuais, a participação tem sido representada (ainda que teoricamente) como um dos principais pilares desses instrumentos políticos.

Neste último, a atenção para a criação de governanças de turismo em âmbito regional, com enfoque para as organizações regionais, é apresentada como um importante instrumento para o alcance da regionalização. Considerando o cenário de mudanças políticas dos últimos cinco anos, três aspectos têm sido fundamentais: a institucionalização, a formalização e a possibilidade de repasse de recursos diretamente às governanças regionais – conhecidas recentemente como as IGRs. Conforme os documentos, esses aspectos permitiriam maior autonomia das governanças para o planejamento do turismo em um determinado território, quando, na verdade, caracterizam-se por conter aspectos simbólicos que (re)configurarão os processos participativos nas políticas públicas de turismo.

Analisada de maneira particular a única IGR do Pará, constituída nos formatos pretendidos pelos novos instrumentos do Programa de Regionalização (Brasil, 2019a; 2019b; 2019c; 2021e; 2022c), pôde-se ratificar a hipótese levantada neste trabalho. As IGRs, enquanto uma política de regionalização constituída desde 2004, foi estruturada a cada contexto político do Brasil e, particularmente, quando se observam as últimas mudanças incorridas nas políticas públicas de turismo, tem-se a clareza de que o Estado, enquanto uma instituição de força política e simbólica da ordem social, consegue modificar as relações sociais inerentes, conforme o jogo político, as estratégias e as disputas do campo político. Essas relações estabelecidas no campo modificam as estruturas participativas de uma política pública, sem que, necessariamente, sejam percebidas pelos agentes que fazem parte do campo – aqui analisado como o campo do turismo. Para tanto, as políticas neoliberais traçadas nos últimos anos corroboraram a construção de “novas” percepções sobre o modelo de governança proposto nos anos anteriores, o que tem fragilizado o cumprimento dos anseios participativos nas políticas de turismo.

Como um produto do campo político, as IGRs não foram redirecionadas ao acaso, mas estiveram atreladas, portanto, às estruturas e às percepções de um Estado neoliberal, que representa o ponto de vista dos dominantes e do movimento do mercado sobre as políticas de turismo, e que, de forma simbólica, nos pequenos detalhes apresentado, trouxeram uma (re)interpretação da participação na concepção das IGRs, o que tem gerado, particularmente no estado do Pará, um conflito entre processo participativo e processo mercadológico, na medida em que confiam aos espaços participativos finalidades jurídicas e financeiras para se adequarem às exigências do mercado. Transfere-se a responsabilidade para planejar e tomar decisões sobre o desenvolvimento do turismo em uma região para as organizações que podem ser configuradas em diferentes formatos e também ter diferentes agentes com disposições (ou de *habitus*) específicas. Isto, até então, parece representar perfeitamente os processos participativos ou os critérios para a descentralização política do turismo, mas, avançando na reflexão, e com base nos últimos documentos que dão ênfase ao protagonismo empresarial para a funcionalidade do PRT, entende-se que há, prioritariamente, um direcionamento para os agentes econômicos nas IGRs, que são dotados, em sua maioria, de capital econômico e político, cujos interesses estimulam a participar no campo das IGRs, seja para manter, seja para distribuir o poder.

A análise permitiu compreender que as relações e as disposições estabelecidas em uma IGRs são tão intensas que podem, também, ser analisadas não somente como um sistema de redes de relações oriundas da política de regionalização (campo político), mas, por se estabelecerem regionalmente, isto é, em um território específico, também são dotadas de um conjunto de regras e dispositivos próprios, sendo possível examiná-las como um campo.

Também foi possível compreender que as relações estabelecidas no campo podem ampliar ou limitar a participação e, por conseguinte, revelar as intenções estabelecidas em seu processo. Além disso, a literatura acerca da relação turismo e políticas públicas mostra que o fortalecimento desse campo está “condicionado” aos estímulos de um contexto mais amplo das políticas públicas – como as políticas de âmbito nacional que podem possibilitar, ou não, a participação dos agentes no processo decisório em determinados momentos, a exemplo da *formulação* das políticas. Isso significa que as relações sociopolíticas engendradas não podem ser analisadas sem entender e interpretar a dinâmica com a qual ele está envolvido (e nisto, acrescem-se os interesses dos que estão envolvidos).

Se por um lado os instrumentos políticos reforçam a necessidade para a descentralização das políticas do turismo para as regiões, por outro lado, a participação no *illusio* pode ser facilitada ou não por aqueles que dominam o campo das IGRs. Por isso, entende-se que este estudo pretendeu alcançar as seguintes reflexões sobre o cenário político vigente:

1. A ênfase da formalização e da institucionalização estimula as IGRs a “sustentarem” a participação com o foco para a obtenção de recursos, o que desloca, como reforçado nos documentos do MTur, as IGRs de uma posição paternalista e assistencialista de que o “governo tem que dar dinheiro”;
2. Abre pressupostos que desobrigam o poder público de garantir processos participativos no planejamento e no desenvolvimento do turismo, pois concede às IGRs autonomias e responsabilidades para desenvolver o turismo nas regiões;
3. Por mais que a política nacional destaque as instituições para assumir as responsabilidades e as funções do Estado, inevitavelmente, há a necessidade de uma figura representativa que, de fato, alcance os anseios da gestão regional. Nesse sentido, questiona-se o verdadeiro (re) posicionamento do Estado frente às mudanças neoliberais;
4. Os instrumentos destacam a participação dos agentes econômicos nas IGRs, de maneira que o protagonismo empresarial possibilite maior funcionalidade do PRT – *mindset*, o que colabora para que ações e estratégias direcionadas sejam direcionadas principalmente para atender às “demandas” do mercado do turismo;
5. Ainda que a participação de outros agentes seja pontuada nos instrumentos políticos, não há um controle do MTur sobre a composição de cada IGR, de modo a assegurar se elas realmente admitem a participação do poder público, setor empresarial e terceiro setor, em consonância ao discriminado pelo PRT;

6. O estímulo para obtenção de recursos a nível federal pelas IGRs pode ampliar a desigualdade de repasses entre as regiões do Brasil, pois poucas IGRs estão institucionalizadas e formalizadas nas Regiões do Norte e Nordeste;

A análise da participação dos agentes da Instância de Governança Regional no campo da Região Turística do Alto Tapajós, frente ao novo cenário político de 2018 a 2022, pareceu, inicialmente algo pontual, como se não pudesse ser possível observar as estruturas que estão para além de um campo territorialmente localizado. Entretanto, um contexto, as relações de uma só instância puderam revelar o “caminho da noção de estratégia”, como descreve Bourdieu (2004a, p. 33). O que permitiu confirmar a segunda hipótese pretendida com este trabalho. De fato, o modelo participativo proposto não dá conta da pluralidade dos agentes envolvidos na dinâmica das relações do turismo no estado do Pará (e, aqui, acrescente-se na Amazônia brasileira).

O campo do turismo, como afirmado inicialmente, não está isolado de outros campos, sendo necessário elucidar a complexidade que o envolve. Tomando o caso da única instância de governança formalizada e institucionalizada no estado do Pará (até então), existem outros campos que sobrepõem os interesses do campo da Região Turística do Alto Tapajós e que, historicamente, “fadaram” a região para um olhar de exploração – de fronteira econômica. São conflitos políticos e econômicos tão difusos que inviabilizam pensar possibilidades de um desenvolvimento socioambiental para a região, a partir dos inúmeros recursos naturais e culturais existentes. Infelizmente, não é “privilégio” da região do Alto Tapajós, pois, diante dos desafios que marcam as inúmeras regiões da Amazônia brasileira, cabe indagar se a participação política definida pelo Estado (considerando o novo cenário) será capaz de alcançar as diferentes estruturas sociais existentes.

A centralidade do setor empresarial nas relações estabelecidas na IGR – ADTUR no campo da região turística do Alto Tapajós é visivelmente outro grande obstáculo para o alcance dos pressupostos do PRT. A baixa ou nenhuma participação dos agentes políticos compromete o alcance do desenvolvimento regional pretendido com as IGRs, o que reforça a importância da presença do Estado (diferentes esferas políticas) nas instâncias de governança, para que, a partir dos seus instrumentos políticos, seja possível fortalecer o turismo como fenômeno sociocultural. Do mesmo modo, a inexistente participação dos agentes do terceiro setor é o mesmo que a recusa sociocultural presente na região. Ainda que o título de IGRs tenha sido “imposto” a ADTUR, o que, inclusive gerou (e ainda gera) grande desentendimento e/ou clareza entre associados, a associação em todo o seu processo de formação não conseguiu

articular nenhuma relação socioambiental mais profunda, de maneira que corroborasse a ampliação dos objetivos pretendidos com o desenvolvimento do turismo na região.

O estudo pôde entender que formar uma organização *per se* não é o suficiente para garantir os anseios participativos nas IGRs, pois a participação dos cidadãos está em constante jogo, que, em determinados momentos, são facilitados e em outros não. Mas, elas possibilitam que os diferentes agentes participantes se relacionem, reforçando a importância e o papel que cada agente tem para alcançar o desenvolvimento do turismo. Deste modo, a participação, como afirma Moesh (2012), é fundamental para o turismo, primeiro pela própria essência complexa de que ele é dotado e, segundo, pela importância de exercitar a cidadania a partir de estruturas participativas.

A disrupção conceitual da participação nas IGRs é quase imperceptível – uma orientação simbólica de mudanças, que motivam os indivíduos a “avançarem” a sua compreensão sobre as políticas de regionalização do turismo para um processo de concorrência – a participação como um *management*, capaz de alcançar não somente os “recursos sociais” (pois ainda se mantêm no conceito do PRT), mas, principalmente, para motivar os agentes e as organizações para o alcance de recursos econômicos próprios, como uma empresa de si. Tal mudança, como denunciaram Machado e Tomazzoni (2011), tem direcionado as instâncias a um único objetivo - a captação de recursos e a mobilização do crescimento econômico das regiões, descentralizando as ações para as relações de cooperação e de compartilhamento, que Dardot e Laval (2020) acreditam ser um caminho, possível, para limitar a lógica de reprodução do mercado (uma razão comum). Alguns exemplos já têm sido dinamizados na região, estando alicerçados com um espaço de sociabilidade e cooperação, que ressignificam as formas de representatividade no campo do turismo e destacam alternativas para além dos vieses econômicos na Amazônia, como desta Figueiredo (2022). Diante disso e das mudanças do cenário político, que estarão sempre em curso, cabe-nos esperar pelos novos desdobramentos da participação nas políticas de turismo do Brasil e lutar para que haja um aprofundamento em sua verdadeira conceituação.

REFERÊNCIAS

- ADTUR. Associação de Desenvolvimento Turístico Regional do Tapajós. **Publicações realizadas nos meses de julho, agosto e setembro de 2023**. 4 imagens. Instagram: @adturismo_tapajos. Disponível em: https://instagram.com/adturismo_tapajos. Acesso em: out., 2023.
- ARAÚJO, C. M.; CÉSAR, P. A. B. Dimensão político-institucional do turismo 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. 219-234.
- 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.
- ARAÚJO, L. M.; BRAMWELL, B. Stakeholder assessment and collaborative tourism planning: the case of Brazil's Costa Dourada project. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 7, n. 3-4, p. 356-378, 1999.
- ARAÚJO, M. N. F. **Governança ambiental e turismo: análise dos parques nacionais: Amazônia, Chapada das Mesas (Brasil) e Tortuguero (Costa Rica)**. 2015. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.
- ARAÚJO, R. *et al.* Estado e sociedade na BR-163: desmatamento, conflitos e processos de ordenamento territorial. *In*: CASTRO, E. M. R. (org.). **Sociedade, território e conflitos: BR-163 em questão**. Belém: NAEA, 2008. p. 13-84.
- AVEIRO. Prefeitura municipal. **Lançamento, em Aveiro, da Revista Turística do Tapajós. Aveiro- Pa**, 2018. Disponível em: <https://aveiro.pa.gov.br/lançamento-em-aveiro-da-revista-turistica->. Acesso em: 29 mai. 2021.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BAGGIO, R.; SCOTT, N.; COOPER, C. Network science: a review focused on tourism. **Annals of Tourism Research**, v. 37, p. 802–827, 2010.
- BAHIA, M. C. *et al.* Os espaços e equipamentos de lazer das cidades: o caso de Belém/Pa. *In*: Figueiredo, S. L. (org.). **Turismo, lazer e planejamento urbano e regional**. Belém: NAEA, 2008. p. 59-78.
- BAHIA, M. C. **O Lazer e as relações socioambientais em Belém – Pará**. 2012. 300 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

BANTIM, N. R.; FRATUCCI, A. C. Gestão regional do turismo-participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras-RJ1. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, p. 108-124, 2019.

BARBOSA, A. L. Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do 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. 131-156.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1977.

BARNES, J. A. Redes sociais e processos político. *In*: Feldman-Bianco, B. (org.). **Antropologia das sociedades contemporâneas: métodos**. São Paulo: Global, 1987.

BARRETTO, M. **Turismo, cultura e sociedade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

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.

BEAUMONT N.; DREDGE, D. Local tourism governance: a comparison of three network approaches. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 18, n. 1, p. 7-28, 2010.

BENEVIDES, M. V. Democracia e cidadania. *In*: VILLAS-BÔAS, R. (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Pólis, 1994.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63).

BOEING, J. **Amazônia e o modelo desenvolvimentista: resistência e participação comunitária na Transamazônica e na BR-163 - Santarém-Cuiabá**. Belém: NAEA, 2022.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP, 2007.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004a.

BOURDIEU, P. **Os Usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004b.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 11. ed. São Paulo: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAMWELL, B.; SHARMAN, A. Collaboration in local tourism policymaking. **Annals of tourism research**, v. 26, n. 2, p. 392-415, 1999.

BRASIL, R. P. **O Rio Tapajós na exposição nacional de borracha de 1913 no Rio de Janeiro**. Belém: [s.n.], 1913.

BRASIL, R. P. **Os sertões do rio Tapajós**. Itaituba: Seção de Obras d'A Província do Pará., 1910.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Consulta interativa**: dados movimentação aérea 2004 a 2023. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Mineral (ANM). **Observatório da CFEM**. 2023b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Mineral (ANM). **Anuário Mineral Brasileiro Interativo**. Brasília: ANM, 2023c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). **Estatístico aquaviário**: relatório personalizado de movimentação. Brasília: ANTAQ, 2023d. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/Relatorio.html#pt>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. Centro de Tecnologia Mineral (CETEM). **Estudo dos impactos ambientais decorrentes do extrativismo mineral e poluição mercurial no Tapajós**: pré-diagnóstico. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1994.

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

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR)**. Brasília: Ministério do Turismo, 2021a. Disponível em: <https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/capa/entrar#capaInicio>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). **Portal Terra Brasilis**. Brasília: DF. 2023e. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Cadastro geral de empregados e desempregados - Caged**. Base de dados online, 2022a. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de manejo da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2014. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/amazonia/lista-de-ucs/resex-tapajos>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 258, de 17 de abril de 2017. Define as unidades de conservação federal compreendidas pela Unidade Especial Avançada nos termos do art. 20 do Decreto nº. 8.974, de 24 de janeiro de 2017 (02070.002900/2017-40). **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 98, 18 abr. 2017.

BRASIL Ministério do Meio Ambiente. **Estudo de efetividade dos conselhos das unidades de conservação da UNA Itaituba**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de manejo do Parque Nacional da Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 239, de 19 de abril de 2021. Aprova o Plano de Manejo do Parque Nacional da Amazônia, nos Estados do Amazonas e Pará. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade> Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Fóruns e conselhos estaduais de turismo: no modelo do programa da gestão descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma Viagem de Inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Cadernos de Turismo: Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007c.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Ministério do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007d.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Formação de Redes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007e.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Segmentação do turismo e o mercado**. Brasília: Ministério do Turismo, 2010a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: resumo executivo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2010b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo – 2018-2022**: Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2018b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Regionalização**: institucionalização da Instância de governança regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2019a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Regionalização**: Instância de governança regional: documento orientador. Brasília: Ministério do Turismo, 2019b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Regionalização**: sensibilização e mobilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2019c.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Instancia de Governança Regionais formalizada em 2019**. 2019d. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021. Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 nov., 2021e.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Instancia de Governança Regionais formalizada em 2022**. 2022b. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Novo Ciclo – Diretrizes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2022c.

BRASIL. Painel Mapa de Empresas. **Mapa de empresas atividade econômica**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Planalto** (Casa Civil). Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 09 mai. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 4. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BRUSADIN, L. B. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 87-111, 2005.

BRUYNE, P. de.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

BUTLER, J. **Corpos em aliança e a política das ruas**: notas para uma teoria performativa de assembleia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CAMARGO, A. Governança para o século 21. *In*: Trigueiro, A. (coord.). **Meio ambiente no século 21**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CARVALHO, G. L. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). **Mercator**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 87-99, jan./mar. 2016.

CASTELLS, M. A. **Sociedade em rede**: do conhecimento à ação política. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTELLS, M. A. **A sociedade em rede**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2020.

CASTRO, E. Políticas de ordenamento territorial, desmatamento e dinâmicas de fronteira. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 10, n. 2, p. 105-126, dez. 2007.

CASTRO, E. Política de estado e atores sociais na Amazônia contemporânea. *In*: BOLLE, W; CASTRO, E.; VEJEMELKA, M. (org.). **Amazônia, região universal, teatro do mundo**. São Paulo: Globo, 2010. p. 105-122.

CASTRO, E. Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 9-16, jan./abr. 2012a.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, v. 25, p. 45-62, 2012b.

CASTRO, E. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. *In*: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (org.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 225-246.

CASTRO, E.; CAMPOS, I. Formação socioeconômica do Estado do Pará. *In*: CASTRO, E.; CAMPOS, I. (org.). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, p. 401-482, 2015.

CASTRO, P. C. A. Novas fronteiras de grãos e desmatamento na Amazônia. *In*: CASTRO, E.; PINTO, R. F. (org.). **Decolonialidade e sociologia na América Latina**. Belém: NAEA: UFPA, 2018. p. 99-126.

CASTRO, P. C. A construção da Amazônia enquanto espaço colonial, *double bind* e populações locais. *In*: CASTRO, E. (org.). **Pensamento crítico latino-americano**. São Paulo: Annablume: 2019.

CAVALCANTI, F. C. S. Formação Socioeconômica do Estado do Acre. *In*: CASTRO, E.; CAMPOS, I. (org.). **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.

CNA. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. CNA, Aprosoja e movimento pró-logística percorrem BR-163. *In*: CONFEDERAÇÃO da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Brasília, 22 jul. 2022. Disponível em: cnabrazil.org.br. Acesso em: 07 dez. 2022.

TEIXEIRA, C. A viagem do maior comboio fluvial brasileiro. *In*: CNT. Confederação Nacional do Transporte. 2023. Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/a-viagem-do-maior-comboio-fluvial-brasileiro>. Acesso em: 02 jun. 2023.

COMPANHIA DE PORTOS E HIDROVIAS. **Boletim estatístico**. Disponível em: <http://www.cdp.com.br/877>. Acesso em: 12 ago. 2021.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.39-68, jul./set. 1987.

COSTA, F. A. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 1-26, jan./abr. 2005. Dossiê Amazônia Brasileira I.

COSTA, S. M. G. **Grãos da floresta: estratégia expansionista do agronegócio na Amazônia**. 2012. 298 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

COSTA, S. M. G. Sojicultura e mercado de terras na Amazônia. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 173-185, 2015.

COUTINHO, A. C. A.; NÓBREGA, W. R. M. Governança em destinações turísticas: desafios na sociedade moderna. **Revista Brasileira de Pesquisa Em Turismo**, v. 13, n. 3, p. 55-70, 2019.

CRUZ, S. H. R. Turismo Sustentável na Amazônia: o contexto do desenvolvimento endógeno. In: FIGUEIREDO, S. L. (org.). **Turismo, lazer e planejamento urbano e regional**. Belém: UFPA/NAEA, 2008. p. 133-146.

CUNHA, P. L. **Informações sobre o desenvolvimento da indústria, cultura e commercio da borracha**. Belém: Typ. do Diario Official, 1893.

DAMAYANTI, M.; SCOTT, N.; RUHANEN, L. Coopetition for tourism destination policy and governance: The century of local power? In: FAYOS-SOLÁ, E.; COOPER, C. (ed.). **The Future of Tourism**. Cham: Springer, 2019. p. 285-299.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova Razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo editorial, 2020.

DELGADO, A. B. El papel de las redes sociales en el desarrollo de prácticas turísticas sostenibles: algunas reflexiones teóricas. **Turismo em análise**, v. 25, n. 1, abril. 2014.

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.

ENDRES, A.V. **As mudanças na condução política do estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo**: em análise o Programa Nacional de Municipalização do Turismo. 1999. Dissertação (Mestrado) - Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

ENDRES, A.V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

ENNE, A. L. S. Conceito de rede e as sociedades contemporâneas. **Comunicação & Informação**, v. 7, n. 2, p. 264-273, 2004.

FAPESPA. Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa. **Movimentação nos Portos do Pará 2017–2021**. Belém: FAPESPA-PA, 2022. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2022.

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.

FARIAS, K. S. S. **Governança do turismo na Ilha do Marajó - Pará**: uma análise das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

FARIAS, K. S. S.; NASCIMENTO, V. L. Q.; BAHIA, M. C. Participação e redes de turismo no estado do Pará: uma breve reflexão (Edição 522). **Papers do NAEA**, v. 1, n. 3, 2020.

FÁVERO, I. A rede do turismo em ação: o caso de Bento Gonçalves e da Região Uva e Vinho (Serra Gaúcha). *In*: Beni, M. C. (org.). **Turismo planejamento estratégico e capacidade de gestão**: desenvolvimento regional, rede de produção e Clusters. Barueri SP: Manole, 2012.

FIGUEIREDO, S. L. **Turismo e cultura**: mudança cultural em Soure (Marajó/PA) em decorrência da exploração do ecoturismo. Belém. 1998. Dissertação (Mestrado) - Curso Internacional de Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1998a.

FIGUEIREDO, S. L. Mecanismos de participação popular em turismo: a experiência de Belém do Pará. *In*: CORIOLANO, L. N. T. (org.). **Turismo com ética**. Fortaleza: UECE, 1998b.

FIGUEIREDO, S. L. Ecoturismo e desenvolvimento sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia? *In*: Figueiredo, S. L. (org.). **O Ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: Ed. NAEA, 1999. p. 75-126.

FIGUEIREDO, S. L.; RUSCHMANN, D. Estudo genealógico das viagens, dos viajantes e dos turistas. **Novos cadernos NAEA**, v. 7, n. 1, 2004.

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.; NÓBREGA, W. R. M. (org.). **Perspectivas contemporânea de análise em turismo**. Belém: NAEA/UFPA, 2015.

FIGUEIREDO, S. L. Alternativas de turismo de base comunitária na Amazônia Legal brasileira. **Confins**, n. 54, 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/45154>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.

FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

GASPAR, E. S. **Os bamburrados do Tapajós**. 1990. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1990.

GASTAL, S.; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007. (Coleção ABC do Turismo).

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: vozes Ed. 2013.

GOMES, T. V.; CARDOSO, A. C. D. Santarém: o ponto de partida para o (ou de retorno) urbano utopia. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019.

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. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAESBAERT, R. O. **Mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2019.

HALL, C. M. A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. **Journal of sustainable tourism**, v. 19, n. 4-5, p. 437-457, 2011.

HARRIS, M. A mão-de-obra da imaginação no fim do século dezoito no Grão-Pará. *In*: MAUÉS, R. H.; LEITÃO, V. M. (org.). **Norte Antropológicos: trajetos e trajetórias**. Belém: Edufpa, 2008.

HARRIS, M; BAILÃO, A. S.; AMOROSO, M. Sistemas regionais, relações interétnicas e movimentos territoriais – os Tapajó e além na história ameríndia. **Revista de Antropologia**, v. 58, n. 1, p. 33-68, 2015.

HEALY, N.; RAU, H.; MCDONAGH, J. Collaborative tourism planning in Ireland: Tokenistic consultation and the politics of participation. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 14, n. 4, p. 450-471, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Cidades e Estados do Brasil. **PIB per capita**. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Cidades e Estados do Brasil. **Pesquisa: pecuária**. Brasília: IBGE, 2020.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Cidades e Estados do Brasil. **População estimada**. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Cidades e Estados do Brasil. **População estimada**. Brasília: IBGE, 2023. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

ICMBIO Itaituba. **Publicações [...]**. Itaituba, 2023. 2 imagens. Instagram: @icmbio.itaituba. Disponível em: <https://instagram.com/icmbio.itaituba>. Acesso em: mai. 2023.

IDESP. Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará. **Cenários Socio-econômicos da Região Oeste do Pará (1992-2010)**. Belém: IDESP, 1992.

IDESP. Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará. **Diagnóstico do município de Itaituba**. Belém: IDESP, 1977. 224 p. (Relatórios de pesquisas).

IFPA. INSTITUTO FEDERAL DO PARÁ. **Vitrine tecnológica do IFPA**, v. 1, n. 2, dez. 2018.

JAPIASSÚ, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Ed. Imago, 1976.

KEOGH, B. Public participation in community tourism planning. **Annals of tourism research**, v. 17, n. 3, p. 449-465, 1990.

LAURINDO JÚNIOR, L. C. Escravidão negra, capitalismo e tráfico interno de escravos no Pará oitocentista: aspectos gerais e o caso de Santarém. *In*: ENCONTRO DE ESCRAVIDÃO E LIBERDADE DO BRASIL MERIDIONAL, 8., 2017. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

LEVI, M. Uma lógica da mudança Institucional. **Revista dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 77-99, 1991.

LIMA, M. M. **Territórios de uso comum na Amazônia: relação sociedade-natureza e modernização do espaço regional**. 2020. 375 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

LIN, D.; SIMMONS, D. Structured inter-network collaboration: Public participation in tourism planning in Southern China. **Tourism Management**, v. 63, p. 315-328, 2017.

LISBOA, R. E. B.; CARVALHO, J. B. A. Turismo e meio ambiente. *In*: XIMENES, T; CORREA, E. M. **Itaituba a cidade do ouro**. Belém: NAEA/UFPA, 2003.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETTO, A. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. 2 ed. ampl. e atual. São Paulo: Aleph, 2012. (Série Turismo)

MACHADO, Á.; TOMAZZONI, E. A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 5, n. 2, maio/ago. 2011.

MADURO, R. P.; DA CRUZ, J. G. Da invisibilidade indígena à luta pelo território: o processo de afirmação da identidade étnica dos Borari de Alter do Chão. **Contra Corrente: Revista do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas**, n. 10, p. 40-57, 2019.

- MARIN, R. E. A. Formação histórica do Pará e territorialidades específicas no Vale do Rio Tocantins, Ilha de Marajó e Calha Norte do Rio Amazonas. *In*: MENEZES, C. R. C.; MONTEIRO, M de A.; GALVÃO, I. M. F (ed.). **Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará**. Belém: Núcleo de Gerenciamento do Programa Pará Rural, 2010. v. 1, p. 25-36. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br>. Acesso em: 08 set. 2021.
- MARTINS, C P. Sobre contatos e fronteiras: um enfoque arqueológico. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 4, n. 1, p. 150-184, 2012.
- MARTINS, C. P. **Arqueologia do Baixo Tapajós: Ocupação Humana da periferia do domínio Tapajônico**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
- MATA, G. M. F; PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L. Teoria do campo social e políticas públicas: o caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil. **Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade**, v. 10. n. 2, 2018.
- MATHIS, A. Garimpos de ouro na Amazônia: atores sociais, relações de trabalho e condições de vida. **Papers do NAEA**, v. 4, n. 1., 1995.
- MERINERO-RODRÍGUEZ, R.; PULIDO-FERNÁNDEZ, J. I. Analysing relationships in tourism: A review. **Tourism Management**, v. 54, p. 122-135, 2016.
- MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 31. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- MOESCH, M. Dimensão social. *In*: BENI, M. C. (Org). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, p. 203-218, 2012.
- MONTEIRO, R. Associativismo e fronteira: a Amazônia como espaço de reprodução social da agricultura do Sul. *In*: CASTRO, E. (org.). **Sociedade, território e conflitos: Br. 163 em questão**. Belém: NAEA, 2008.
- MOSCARDO, G. Exploring social representations of tourism planning: issues for governance. **Journal of sustainable tourism**, v. 19, n. 4-5, p. 423-436, 2011.
- MOTTA, A. R. S. Descoberta de novas pinturas rupestres no “sistema” da caverna das Mãos, Rurópolis, Pará. **Caderno de Geografia**, v. 23, n. 40, 2013.
- NASCIMENTO, E. D. **A participação social na Governança do Turismo**. 2021. 321 f. Tese (Doutorado em Turismo) - Programa de Pós-Graduação em Turismo, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2021.
- 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) - Programa de

Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

NASCIMENTO, V. L. **Políticas públicas de ecoturismo e participação: a trajetória do PROECOTUR no Polo Belém/Costa Atlântica.** 2009. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

NASCIMENTO, V. L. Q; SIMONIAN, L. T. L; FARIAS FILHO, M. C. Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007- 2011. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 129-151, jan./abr. 2016.

NÓBREGA, W. R. M. Perspectiva e entraves para o desenvolvimento de políticas setoriais de turismo na Amazônia: discussões acerca do PROECOTUR no Estado do Pará. *In:* FIGUEIREDO, S. L. (org.). **Turismo, lazer e planejamento urbano e regional.** Belém: UFPA/NAEA, 2008.

NÓBREGA, W. R. M. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento dos municípios de Santarém e Belterra, oeste do estado do Pará.** 2012. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

NUNKOO, R.; GURSOY, D. Residents' support for tourism: An identity perspective. **Annals of tourism research**, v. 39, n. 1, p. 243-268, 2012.

OLIVEIRA, M. C. B.; PIMENTEL, T. D. A influência da posição dos agentes na elaboração de políticas públicas de turismo em campos turísticos: uma perspectiva comparada na América Latina. **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 57, 2020.

PANOSSO NETTO, A; NECHAR, C. M. Em direção a uma perspectiva crítica em turismo. *In:* PANOSSO NETTO, A; NECHAR, C. M. (org.). **Turismo: perspectiva crítica: textos reunidos.** Assis: Triunfal Gráfica e Editora, 2016. p. 13-24.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Coordenadoria de Articulação Municipal. **Itaituba: plano anual de trabalho 1980.** Belém: SEPLAN, 1979.

PARÁ. Secretária de Estado de Turismo. Portaria nº 164/2019/GEPS/SETUR. Dispõe sobre a regionalização do turismo no Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, n. 33896, Belém, p. 89, 14 jun. 2019.

PARÁ. Secretária de Estado de Turismo. **Divulgação [...].** 3 imagens. Instagram: @seturpara. Disponível em: Disponível em: <https://instagram.com/seturpa>. Acesso em: nov., 2023.

PARÁ. Companhia Paraense de Turismo (PARATUR). **Regimento interno do Fórum de desenvolvimento turístico do estado do Pará (FOMENTUR/PA).** Belém: SETUR, 2003.

PARÁ. Companhia Paraense de Turismo (PARATUR). **Plano Ver-o-Pará: Plano estratégico de turismo do estado do Pará: FASE I: análise da situação atual.** Belém: PARATUR, 2011a.

PARÁ. Companhia Paraense de Turismo (PARATUR). **Plano Ver-o-Pará: Plano estratégico de turismo do estado do Pará: FASE II: O planejamento estratégico.** Belém: PARATUR, 2011b.

PARÁ. Companhia Paraense de Turismo (PARATUR). **Plano Ver-o-Pará: Plano estratégico de turismo do estado do Pará: FASE III: Plano Operacional.** Belém: PARATUR, 2011c.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, A. C. L. **Garimpo e fronteira amazônica: as transformações dos anos 80.** 1990. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.

PEREIRA, E. S. Arte rupestre e cultura material na Amazônia brasileira. *In:* PEREIRA, E.; GUAPINDAIA, V. (org.). **Arqueologia Amazônica.** Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi: IPHAN: SECULT, 2010.

PIMENTEL, T. D. O campo turístico: uma perspectiva sócio-política para estudar a ação e sua estruturação. **Revista latino-americana de turismologia - RELAT**, Juiz de Fora, v. 6, 2020.

PINHEIRO, R. V. L.; MAURITY C. W.; PEREIRA, E. Cavernas em arenito da província espeleológica Altamira-Itaituba: dados espeleogenéticos com base no exemplo da gruta das mãos (PA), Amazônia, Brasil. **Espeleo-Tema**, v. 26, n. 1., Campinas, 2015.

PINTO, P. M. **Políticas públicas de turismo na Pan-Amazônia: processos de gestão local em áreas protegidas no tríplice fronteira do Brasil, Colômbia e Peru.** 2016. 424 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

ROCHA, B. C.; HONORATO, V. Arqueologia regional do alto Tapajós. **Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia**, São Paulo, supl. 11, p. 57-62, 2011.

RODRIGUES, A. F. A. C. *et al.* Planejamento e gestão do turismo durante a COVID-19 nas regiões turísticas de Belém e Campos do Marajó. **Geo UERJ**, n. 39, 2021.

RODRIGUES, J. C. **O estado a contrapelo: lógica, estratégias e efeitos de complexos portuários no oeste do Pará.** 2018. 383 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento do Trópico Úmido, Belém, 2018.

ROMCY-PEREIRA, R. N. **Os verdadeiros donos da terra: paisagem e transformação no Baixo Tapajós**. 2018. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SALVATI, S. S. (org.). **Turismo responsável: manual para políticas locais**. Brasília: WWF Brasil, Programa de Turismo e Meio Ambiente, 2004.

SANCHO, A. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

SANT'ANNA, J. A. **Rede básica de transportes da Amazônia**. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 562).

SANTOS, A. B.; MACHADO, J. C. SERÁFICO, M. Formação socioeconômica do Estado do Amazonas. *In*: CASTRO, E.; CAMPOS, I. (org.). **Formação socioeconômica da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 173-225.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**, 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. (Coleção Milton Santos).

SCHAAN, D. P. **Sacred geographies of ancient Amazonia: historical ecology of social complexity**. Walnut Creek: Left Coast Press, 2012.

SCHLESINGER, S. **Soja: o grão que segue crescendo**. [s.l.]: Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente nas Américas, 2008. (Documento de discussão, n. 21).

SCHUBER, E. S. M. **Neodesenvolvimentismo, reestruturação urbana e cidades médias na Amazônia: o exemplo de Itaituba na sub-região do Tapajós**. 2019. Tese (Doutorado em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCOTT, J. C. Exploração normal, resistência normal. **Revista brasileira de ciência política**, n. 5, p. 217-243, 2011.

SEBRAE/PA. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará. **Plano de Desenvolvimento do Território Tapajós – Pará**. SEBRAE, Itaituba: 2019.

SEBRAE. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Territórios empreendedores**. [s.l.]: SEBRAE, 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/parceirodomunicipio/territorioempreendedores>. Acesso em: 23 set. 2023.

SERPA, A. **O espaço público na cidade contemporânea**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

SHAFIEISABET, N; HARATIFARD, S. The empowerment of local tourism stakeholders and their perceived environmental effects for participation in sustainable development of tourism. **Journal of Hospitality and Tourism Management**, v. 45, p. 486-498, 2020.

SILVA, F. C.; RAVENA, N. Formação institucional e desenvolvimento regional na Amazônia brasileira: fundamentos teóricos e síntese histórica. *In*: SILVA, F. C.; RAVENA, N. (org.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, G. T. S. **Turismo em comunidades tradicionais**: políticas de desenvolvimento local e territorialidades humanas na RDS do Rio Negro (Iranduba-AM). 2016. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) - Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, 2016.

SILVA, S. M. S. **Turismo, sustentabilidade e capital social em uma vila amazônica**: o caso de Alter do Chão (Santarém, Pará, Brasil). 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento, Universidade Federal do Oeste do Pará, 2018.

SILVA, R. C. da. **A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo**: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil. 2020. 248f. Tese (Doutorado em Turismo) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SILVA, R. C.; FONSECA, M. A. P. da. A influência das emendas parlamentares sobre o orçamento público em turismo no Brasil. **Turismo Visão e Ação**, v. 25, n. 2, p. 219-242, maio/ago. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v25n2.p263-283>. Acesso em: ago. 2023.

SILVEIRA, C. E.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: sin-gularidades e (des)continuidade. **Ciência e Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 120-135, 2006.

SIMMONS, D. G. Community participation in tourism planning. **Tourism management**, v. 15, n. 2, p. 98-108, 1994.

SIMONIAN, L. T. L. *et al.* Formação socioambiental do estado do Pará. *In*: SIMONIAN, L. T. L.; BAPTISTA, E. R. (org.). **Formação Socioambiental da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015. p. 393-526.

SOUSA, W. L. **De retirantes a aldeias urbanas**: parentesco, poder e educação entre os Mundurukú das Praias do Índio e do Mangue em Itaituba – PA. 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão ao Bolsonaro. 1. ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

STYLIDIS, D. *et al.* Residents' support for tourism development: The role of residents' place image and perceived tourism impacts. **Tourism management**, v. 45, p. 260-274, 2014.

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.

TAVARES, M. G. *et al.* O turismo no Pará e a covid-19: diversidade econômica e políticas públicas regionais a partir do impacto da pandemia. **Geo UERJ**, n. 39, 2021.

TERASSI, P. M. B.; SOUZA, R. V. B. Reflexões acerca do papel dos planos diretores: o eldorado e a mimese do planejamento em Maringá - Paraná. **Geo UERJ**, n. 27, p. 120–136, 2015.

THIOLLENT, M. J. M. **Metodológica, investigação social & enquete operária**. São Paulo: Polis, 1987.

TINOCO, A. C. **Metropolização do espaço**: o exemplo de Itaituba no Baixo Tapajós - PA. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

TODESCO, C. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. 2013, 257 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TODESCO, C.; SILVA, R. C. da. Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, 2021.

TORRES, M. G. **Terras privadas, vida devoluta: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOSUN, C. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. **Tourism management**, v. 21, n. 6, p. 613-633, 2000.

TRAVASSOS, L. E. P.; RODRIGUES, B. D.; MOTTA, A. R. S. Caverna das mãos, Rurópolis, Pará: importante exemplo brasileiro de arte rupestre em zona afótica. **RA'E GA**, v. 28, p. 226-241, 2013.

TRINDADE JÚNIOR, S. C.; TRINDADE, G. O.; OLIVEIRA, H. M. P. Modernização do território e cidade média na Amazônia paraense: Santarém, entre horizontalidades e verticalidades geográficas. *In*: FIGUEIREDO, S. J. L. *et al.* (org.). **Sociedade, campo social e espaço público**. Belém: NAEA, 2014.

TOMAZZONI, E. L. **Turismo e desenvolvimento regional**: dimensões, elementos e indicadores. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ENCONTRO TERRITÓRIOS EMPREENDEDORES, 5., 2023. Itaituba: Tv Tapajoara, out. de 2023.

UNITAPAJÓS. **Site oficial do UNITAPAJÓS**. Disponível em: <https://www.mettzer.com>. Acesso em: 25 mai. 2023.

VEIGA, M. M.; SILVA, A. R. B.; HINTON, J. J. O garimpo de ouro na Amazônia: aspectos tecnológicos, ambientais e sociais. *In*: TRINDADE, R. B. E; BARBOSA FILHO, O. (ed.) **Extração de ouro**: princípios, tecnologia e meio ambiente. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2002.

VISITE o Pará por Rômulo Dias. **Que lugar [...]**. Itaituba, PA, 10 dez. 2022. 1 imagem. Instagram: @visiteopara. Disponível em: <https://instagram.com/visiteopara>. Acesso em: maio 2023.

WANG, H. *et al.* Minority community participation in tourism: A case of Kanas Tuva villages in Xinjiang, China. **Tourism Management**, v. 31, n. 6, p. 759-764, 2010.

WEBER, M. A política como vocação. *In*: GERTH H. H.; MILLS, W. (org.). **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1967.

WRAY, M. Policy communities, networks and issue cycles in tourism destination systems, **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 6, p. 673-690, 2009.

YUKSEL, F.; BRAMWELL, B.; YUKSEL, A. Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey. **Tourism management**, v. 20, n. 3, p. 351-360, 1999.

ZOGBI L.; AULER A. A Caverna Paraíso, no Pará, é atualmente a maior da Amazônia. **Conexão subterrânea**: Boletim Redespeleo, n. 58, 19 dez. 2007.

APÊNDICE A

Grupos e agentes da pesquisa –campo

Grupo	Agentes
Grupo 1 Organizações social (Com finalidades transversais ao turismo)	Representante do Museu Araci Paraguaçu e Representante do Centro de artesanato Casa do Índio
Grupo 2 Instância de Governança Regional	ADTUR Presidente Associação de Desenvolvimento Turístico Regional do Tapajós ADTUR Ex-presidente ADTUR associado 1 ADTUR associado 2 ADTUR associado 3
Grupo 3 Instância de Governança Municipal e Estadual	COMCTUR- Itaituba- Conselho Municipal de turismo de Itaituba;
Grupo 4 Agência Política	MTUR- Ministério do Turismo- Coordenadora Geral de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento Turístico (Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões – DOPC/MTUR ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ex chefe Socioambiental e Uso Público do UNA- Itaituba SETUR- Pará- Interlocutora Estadual do Programa de Regionalização do Turismo SCTEL – Itaituba - Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer de Itaituba SECULTE – Aveiro - Secretaria de Cultura e Turismo de Aveiro SEMAT – Jacareacanga - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo SEMMA - Rurópolis - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de

Fonte: Elaborado pela autora.

Variáveis da pesquisa.

(continua)

Objetivo	Método	Variável
Analisar as relações dos agentes da Instância de Governança Regional no campo da Região Turística do Alto Tapajós;	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista não diretiva; • Análise dos documentos e/ou ATAS de reuniões das organizações. • Análise bibliográfica: levantamento histórico do Pará • Observação sistemática 	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas e mecanismos de participação; • Contexto sociocultural e socioeconômico e político do Pará (Tapajós) • Relações e vínculos de alianças (Espaço Relacional); • <i>Habitus</i> • Capital econômico • Capital Cultural • Capital social

<p>Analisar a percepção dos agentes das Regiões Turísticas selecionadas sobre os modelos de articulação participativa proposto à nível federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista não diretiva, observação sistemática das reuniões; • análise dos documentos e ATAS de reuniões 	<ul style="list-style-type: none"> • Relações e vínculos de alianças (redes sociais e estruturas relacionais); • <i>Habitus</i>
<p>Analisar as disputas e os interesses dinamizados na rede para o estabelecimento de canais de participação nas decisões políticas de turismo do Pará</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análise bibliográfica e documental • Entrevista não diretiva, observação sistemática das reuniões; 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisões políticas; • Participação Sociopolítica • Ações das políticas públicas de turismo no marajó • Instâncias de governança de turismo • Conselhos municipais

Fonte: Elaborado pela autora.

APÊNDICE B
– TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



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



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este trabalho busca analisar a participação dos agentes da Instância de Governança Regional na no campo da Região Turística do Alto Tapajós, frente ao novo cenário político de 2018 a 2022. Para isso, solicitamos o obséquio de responder as perguntas do formulário de entrevista. Ao termino dessa pesquisa você poderá obter conhecimento atualizado sobre o resultado da pesquisa. A qualquer momento, durante o período da pesquisa você poderá tirar suas dúvidas pelo e-mail ou por telefone por mim fornecido.

As informações obtidas através desta pesquisa não serão empregadas para nenhuma outra finalidade, que não seja a pesquisa de doutorado realizada por Kassia Suelen da Silva Farias ou em congressos e publicações científicas. Para a garantia da confiabilidade e privacidade seu nome não será mencionado, apenas a instituição representada.

A gravação de voz realizada será guardada em local seguro, não sendo publicizada em nenhum veículo de comunicação.

Kassia Suelen da Silva Farias

APÊNDICE C



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



– ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais sobre **os agentes participantes de grupos/Organização/instituições de turismo da Região Turística do Alto Tapajós.**

Data: ____ de ____ 2021

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | | |
|-----------------------|----------------|--------------|
| a) Ensino Fundamental | Incompleto () | Completo () |
| b) Ensino Médio | Incompleto () | Completo () |
| c) Ensino Superior | Incompleto () | Completo () |

06. Qual o seu envolvimento com o turismo?

07. Além desse, você atua em outro grupo/organização/instituição? Se sim, qual (ais)?

08. Você conhece outro grupo/organização/instituição voltado para o turismo no seu município ou estado? Qual (ais)

09. Há quanto tempo você atua no grupo/organização/instituição?

10. De que forma você participa do seu grupo/organização/instituição?

11. Você tem alguma função no seu grupo/organização/instituição?

12. O que lhe fez querer fazer parte grupo/organização/instituição que você atua?

13. Além de você, outro membro de sua família faz parte do grupo/organização/instituição?

14. Qual o seu entendimento sobre “participação”?

15. Seu grupo/organização/instituição estabelece relações com a política pública do seu município e estado? Se sim, de que maneira?

16. Você acredita que as discussões desenvolvidas pelo seu grupo/organização/instituição conseguem alcançar a rede de turismo do Pará? Se sim, de que maneira?

17. Qual o seu entendimento sobre as instâncias de Governança de turismo?

APÊNDICE D



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



– ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais sobre os representantes de grupos/Organização/instituições de turismo da Região Turística Alto Tapajós. **Não participantes da instância de Governança de turismo.**

Data: ____ de ____ 2021

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | |
|--------------------------------------|--------------|
| a) Ensino Fundamental Incompleto () | Completo () |
| b) Ensino Médio Incompleto () | Completo () |
| c) Ensino Superior Incompleto () | Completo () |

06. Qual o seu envolvimento com o turismo?

07. Qual o grupo/organização/instituição que você atua?

08 Nome fantasia do Grupo/Organização/Instituição

09 Em que contexto o Grupo/Organização/Instituição foi criado?

10. Em que ano foi criado?

11 O grupo/organização/instituição possui um espaço próprio para discussões?

12 Qual é o objetivo organizacional da instituição?

13. Possui recursos próprios? Se sim, qual a origem?

14. Quantas pessoas participam?

15 Seu grupo/organização/instituição já participou de algum edital público? Se sim, como foi?

16 Há algum critério para participar do grupo/organização/instituição?

17 É formalizado?

- 18 Qual seu entendimento sobre a formalização/institucionalização?
- 20 Seu Grupo/Organização/Instituição estabelece relações com outros Grupo/Organização/Instituição? Se sim, Quais?
- 21 Seu Grupo/Organização/Instituição desenvolve ações participativas? Se sim, como são estabelecidas?
22. As discussões desenvolvidas pelo seu grupo/organização/instituição conseguem alcançar a rede de turismo do Pará? Se sim, de que maneira? Se não, porquê?
23. Você tem conhecimento da Instância de Governança de Turismo Regional (IGR)? Se sim, qual o seu entendimento sobre?
24. Seu grupo/organização/instituição já participou ou participa de alguma reunião com a finalidade de discutir sobre o turismo em seu município ou região? Se sim, qual?
25. Como você avalia os instrumentos participativos das políticas de turismo do seu município e estado?
26. Qual o seu entendimento sobre as instâncias de Governança de turismo?
-

APÊNDICE E



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



ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais com os **agentes participantes do Conselho Municipal de Turismo** (Itaituba)

Data: ____ de ____ 2021

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------------|
| a) Ensino Fundamental | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |
| b) Ensino Médio | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |
| c) Ensino Superior | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |

06. Qual o seu envolvimento com o turismo?

07. Qual o grupo/organização/instituição que representa?

08. Além desse, você atua em outro grupo/organização/instituição? Se sim, qual (ais)?

09. Há quanto tempo você representa seu grupo/organização/instituição?

10. Há quanto tempo seu grupo/organização/instituição participa do Conselho Municipal de Turismo?

11. Conte, o contexto em que seu grupo/organização/instituição passou a participar do Conselho Municipal de Turismo.

12. Como são realizadas as discussões/reuniões em seu grupo/organização/instituição?

13. As reuniões são periódicas?

14. Seu grupo/organização/instituição possui sede ou espaço para reunião?

15. Seu grupo/organização/instituição possui orçamento próprio? Se sim, qual a origem?

16. Seu grupo/organização/instituição já participou de algum edital público? Se sim, como foi?
- 17 Há algum critério para participar do grupo/organização/instituição?
- 18 É formalizado?
- 19 Qual seu entendimento sobre a formalização/institucionalização? Você (enquanto representante) considera pertinente?
- 20 No seu entendimento, a formalização/institucionalização facilita ou dificulta a participação do seu Grupo/Organização/Instituição nas políticas de turismo do município/estado? Porquê?
21. De que maneira as demandas do seu grupo/organização/instituição são apresentadas no Conselho Municipal de Turismo?
22. Alguma demanda específica do seu grupo/organização/instituição já foi debatida no Conselho Municipal de Turismo? Se sim, como ocorreu?
23. Seu grupo/organização/instituição já teve oportunidade de participar da elaboração de alguma política pública de turismo no seu município ou estado? Se sim, como foi essa experiência?
24. Qual o seu entendimento sobre “participação”?
25. Você acredita que as discussões desenvolvidas no Conselho Municipal de Turismo conseguem direcionar as ações políticas de turismo do seu município ou Estado? Se sim, de que maneira?
26. Você tem conhecimento da Instância de Governança de Turismo Regional (IGR)? Se sim, qual o seu entendimento sobre?
27. Como você avalia os instrumentos participativos das políticas de turismo do seu município e estado?

APÊNDICE F



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



ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais com os **agentes políticos (Secretaria Estadual de Turismo) Interlocutor Estadual**

Data: ____ de ____ 2021

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------------|
| a) Ensino Fundamental | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |
| b) Ensino Médio | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |
| c) Ensino Superior | Incompleto (<input type="checkbox"/>) | Completo (<input type="checkbox"/>) |

06. Cargo/Função:

07. Há Quanto tempo você está nessa Função?

08. Atualmente, existe alguma política estadual de turismo direcionada para as Regiões do Marajó (campo e floresta) e Tapajós (Baixo e Alto)? Se sim, qual (ais). Se, não, por quê?

09. Qual foi o critério para o reordenamento do turismo no estado do Pará?

10. De que maneira foi consultado/discutido essa decisão na Instância de Governança estadual?

11. Quais as principais consequências (positivas e/ou negativas) geradas pelo reordenamento do turismo na política estadual?

12. No momento do reordenamento foi previsto a extinção dos Fóruns Regionais de turismo?

13. Como tem sido apresentado a “participação” nas políticas de turismo do estado?

14. A política de turismo traçada para a região está afinada com o que se tem pensado em âmbito do Brasil, como o PRT?

15. Considerando o atual contexto político, qual o seu entendimento das Instâncias de Governanças de Turismo do Estado e Município?
16. Quais as principais estratégias traçadas pelo estado para alcançar a atual Política Nacional de Turismo?
17. De que maneira o Fórum Estadual de Turismo tem sido relevante na política de turismo do Pará?
18. Como as discussões estabelecidas nas instâncias de governança conseguem alcançar as decisões políticas de turismo do estado?
19. Considerando as mudanças realizadas, o regimento do fórum estadual de turismo, tem sido repensado? Se sim, quais as principais mudanças?
20. Quais os principais critérios que delimitam quem, quando e como devem participar do processo de elaboração das políticas de turismo?

APÊNDICE G



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



ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais sobre os **agentes políticos municipais** das Região Turístico do Alto Tapajós.

Data: _____ de _____ de _____

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 cupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | |
|--------------------------------------|--------------|
| a) Ensino Fundamental Incompleto () | Completo () |
| b) Ensino Médio Incompleto () | Completo () |
| c) Ensino Superior Incompleto () | Completo () |

06. Cargo/Função:

07. Há quanto tempo você está nessa Função?

08. Atualmente, existe alguma política municipal de turismo? Se sim, qual (ais). Se, não, por quê?

09. Quais as ações tem sido realizadas em âmbito municipal para o turismo, face às novas concepções de planejamento apresentadas pela Política Nacional de Turismo?

10. Como tem sido estabelecido o diálogo com a Política Estadual de Turismo? Como você avalia esse diálogo?

11. Como você avalia reordenamento do turismo realizado em 2019?

12. De que maneira o (s) município (s) participaram dessa decisão?

13. Qual a sua avaliação sobre as instâncias de governanças (estadual/municipal)?

14. Você está de acordo com a exclusão dos Fóruns Regionais de Turismo? Porque?

15. Como tem sido apresentado a “participação” nas políticas de turismo do município?

16. Considerando o atual contexto político, qual o seu entendimento sobre as Instâncias de Governanças de Turismo?
17. Quais as principais estratégias traçadas pelo município para alcançar a atual Política Nacional de Turismo?
18. Como as discussões estabelecidas pelo Conselho Municipal de Turismo conseguem alcançar as decisões políticas de turismo do estado?
19. Como município integrante da ADTUR, como o senhor (a) essa IGR?
20. Quais os principais critérios que delimitam quem, quando e como devem participar do processo de elaboração das políticas de turismo?
21. Quais as principais demanda de turismo no município?
22. As decisões e discussões estabelecidas no Fórum de desenvolvimento turístico do Estado do Pará (FOMENTUR) têm sido repassadas para os municípios? Como?
23. Existe alguma articulação com outros municípios/grupos/organização/instituições cujo objetivo seja o turismo?
24. Você tem conhecimento da Instância de Governança de Turismo Regional (IGR)? Se sim, qual o seu entendimento sobre?

APÊNDICE H



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



ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais com Agente Político- **Coordenadora Geral de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo** – Ministério do Turismo

Data: ____ de ____ 2023

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- a) masculino
- b) feminino
- c) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- | | | |
|-----------------------|----------------|--------------|
| a) Ensino Fundamental | Incompleto () | Completo () |
| b) Ensino Médio | Incompleto () | Completo () |
| c) Ensino Superior | Incompleto () | Completo () |

06. Há quanto tempo você atua no Ministério do turismo?

07. Atualmente, em qual o departamento do Ministério do Turismo você atua? Há quanto tempo?

08. Como se deu o direcionamento do MTur para a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais no Brasil (IGRs)?

09 O que se entende sobre institucionalização das IGRs?

10. Quais as diferenças entre as instâncias de governança criadas pelos estados e municípios (Fóruns/Conselhos) e as IGRs?

11. O fortalecimento das instâncias de governanças locais (Fóruns/Conselhos) ainda tem sido mobilizado pelo MTur? De que maneira?

12 No Brasil, a maior concentração de Organização da Sociedade Civil (OCS) ligadas ao turismo, estão localizadas nas regiões Sudeste e Sul (São Paulo (272), Minas Gerais (185), Rio de Janeiro (146), Rio Grande do Sul (117) e Santa Catarina (116)), enquanto que na região

Norte do Brasil, esse número reduz significativamente. Como o Ministério do Turismo tem atuado no Brasil, em especial na região norte, para garantir a descentralização no âmbito do PRT, tendo em vista que as IGRs surgem no âmbito desse programa?

13 Como você avalia a institucionalização da IGR no estado do Pará, considerando que somente uma IGR foi criada?

14 Como a participação social e a descentralização das políticas de turismo estão sendo estabelecidas nas IGRs?

14 Considerando a autonomia jurídica e financeira das IGRs, quais instrumentos utilizados pelo MTur para avaliar o direcionamento das IGRs?

15 Quais as orientações do MTur para a captação e otimização dos recursos financeiros pelas IGRs? Existe uma agenda de editais para a dinamização de projetos considerando as especificidades das regiões?

16 Considerando a mudança do governo federal e estadual, qual o cenário atual das IGRs no Brasil?

APÊNDICE I



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



ROTEIRO DE ENTREVISTA

O presente questionário visa coletar informações gerais com Agente Político – **ICMBIO- Itaituba**

Data: ____ de ____ 2023

01 Nome: _____

02 Idade: _____

03 Gênero:

- d) masculino
- e) feminino
- f) outro _____.

04 Ocupação/profissão(ões) _____

05. Formação

- d) Ensino Fundamental Incompleto () Completo ()
- e) Ensino Médio Incompleto () Completo ()
- f) Ensino Superior Incompleto () Completo ()

07. Atualmente, em qual o departamento do ICMBIO você atua? Há quanto tempo?

08. Entre as UCs existentes no município de Itaituba, quais têm desenvolvido ações voltadas para o turismo?

09 Quais ações têm sido realizadas nas unidades de conservação de Itaituba para desenvolver o turismo?

09 Além dos conselhos existentes nas UCs que abrange Itaituba, existem outras formas de articulação e participação no processo de gestão das UCs?

10. Dos atores/grupos participantes dos Conselhos, quais representam o turismo na região?

11. Como se deu a participação da Associação de Desenvolvimento Turístico Regional do Tapajós nos Conselhos das Unidades de Conservação de Itaituba (IGRs)?

12. O ICMBIO já participou de alguma reunião organizada pela ADTUR? Como se deu?

13. Quais ações ou projetos de turismo já foram/ ou estão sendo realizados nas UCs que abrange Itaituba?

14. Sendo o primeiro parque criado na região, o Parque Nacional da Amazônia (PARNA Da Amazônia) pode ser considerado um modelo de desenvolvimento do turismo na região? Porque?

CRONOGRAMA

ATIVIDADES	TRIMESTRES															
	2019			2020				2021				2022				2023
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Revisão bibliográfica (teórico-conceitual)	X	X	X													
Revisão bibliográfica	X	X	X													
Levantamento e análise documental		X	X	X												
Elaboração de artigo					X	X	X									
Observação sistemática																
Realização de pesquisa piloto (Interlocutor Regional - SETUR)								X								
Sistematização de material teórico-empírico									X							
QUALIFICAÇÃO									X							
Visita de campo Itaituba										X	X					
Observação sistemática										X	X					
Realização de entrevistas /questionário										X	X					
Sistematização de material teórico-empírico										X	X					
Elaboração de Seção teórica										X	X					
ENTREVISTA: Coordenadora-Geral de Áreas Estratégicas para o Desenvolvimento Turístico (Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões – DOPC/MTUR)																
ENTREVISTA: Diretoria de Políticas para o Turismo – DPOT (SETUR-PA)																
Visita de campo: Itaituba												X				
Observação sistemática												X				
Realização de entrevistas /questionário												X				
Sistematização de material teórico-empírico												X				
Elaboração de Seção teórica												X	X	X		

