

REDES DE TURISMO NO MARAJÓ: O PAPEL DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA LOCAIS PARA O TURISMO NO MUNICÍPIO DE SOURE (PA)

Kassia Suelen da Silva Farias⁸

Mirleide Chaar Bahia⁹

Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega¹⁰

Introdução

O fortalecimento do protagonismo da cadeia produtiva do turismo no âmbito regional e local se configurou numa possibilidade de incluir, de modo ativo, diferentes agentes no processo de gestão descentralizada das políticas de turismo no Brasil. Diante da complexidade que envolve o turismo na região amazônica, o qual vem sendo pautado desde a década de 1970 pelas agências de desenvolvimento regionais, bem como o papel da participação de diferentes agentes sociais na elaboração e na implementação de políticas de turismo na região. O presente estudo tem como objeto de pesquisa a governança em turismo no município de Soure, um dos que compõe a região turística do Marajó, Estado do Pará.

Este estudo relata parte dos resultados alcançados pela pesquisa realizada para a construção da dissertação¹¹ produzida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico úmido (PPGDSTU) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Buscou-se, neste momento, a) identificar os diferentes agentes participantes das instâncias de governança de turismo no município de Soure – Pará, no Arquipélago do Marajó; bem como b) verificar os limites e as possibilidades da articulação dos agentes na rede de governança no município.

A contribuição deste artigo é no sentido de avançar na compreensão de como o surgimento das redes vem promovendo uma articulação e fortalecimento do turismo, sobretudo em áreas mais desprovidas de recursos públicos. E como também tem ampliado a concepção do sentido e relevância dos conselhos que atuam no contexto turístico e no processo de fortalecimento dos diferentes atores.

Metodologia

Esta pesquisa utilizou-se da Teoria de Redes de Castells (2005) para a compreensão das políticas, a partir das relações e das realidades sociais que se estabelecem no seu interior, bem como para a interpretação dos processos participativos e suas contribuições para o fomento do turismo.

8. Doutoranda em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará – NAEA/UFPA. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA), E-mail kassiasfarias@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7876-3652>.

9. Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará – NAEA/UFPA. Professora/Pesquisadora no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA). E-mail: mirleidebahia@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7168-2019>

10. Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará – NAEA/UFPA. Docente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: wilkernobrega@yahoo.com.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1628-3493>

11. Farias (2018).

A análise de redes tem se efetivado em diferentes áreas do conhecimento, desempenhando um papel crítico na estrutura social desde o campo econômico, político até a compreensão da interação familiar. Na interpretação de Castells (2005), as redes se configuram num hiato em que, por um lado, apresenta-se como uma nova possibilidade de organização social, frente às transformações globais; e, por outro, mostra-se como um desafio que necessita que seus projetos ultrapassem um determinado tamanho e complexidade de organização, diferentemente de estruturas tradicionais que se desenvolvem a partir de princípios mais rígidos.

Realizou-se a construção do conhecimento empírico por meio da pesquisa de campo, realizada entre 2017 e 2018. A observação sistemática foi realizada nas reuniões do Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR); durante a eleição presidencial do Fórum Regional do Marajó (FOREMAR); e nas reuniões de reativação do Conselho Municipal de Soure¹². Essa técnica permitiu identificar, de maneira criteriosa, as situações e o comportamento durante as reuniões, como também analisar a participação dos diferentes agentes sociais nas Políticas Públicas de Soure.

Com o reconhecimento dos agentes inseridos no Conselho, pôde-se analisar a rede de relações estabelecidas entre os agentes a partir da aplicação de um questionário. Esse questionário, com uma pergunta para medição das ações realizadas em rede, utilizou as escalas de 0 a 4, que permitiram identificar as relações/ações realizadas (ou não) entre os agentes participantes do Conselho Municipal de Turismo de Soure. A partir das respostas, utilizou-se o software *Netdraw*, que compõe os softwares *ucinet 6* (*Software for Social Network Analysis*) para o cruzamento das respostas e sua representação em rede.

Área de Estudo

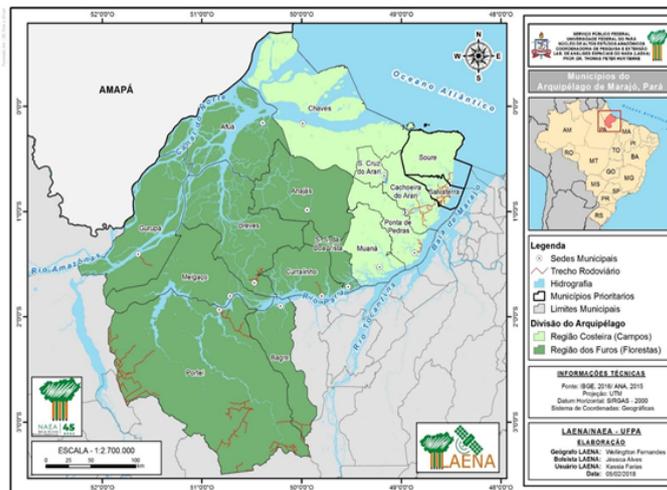
O arquipélago do Marajó é um conjunto de ilhas “[...] localizadas na porção do litoral amazônico, conhecida como golfão marajoara” (AMARAL *et al.*, 2007, p. 13), sendo a Ilha de Marajó a maior do arquipélago, com 48.000 km², de um total de 62.000 km², também considerada a maior ilha fluviomarítima do mundo (AMARAL *et al.*, 2007; LISBOA, 2012)¹³. Este arquipélago é constituído por campos naturais, florestas de terra firme e florestas úmidas (AMARAL *et al.*, 2007), o que permite a diversificação de biomas, bem como diferentes formas de utilização dos seus recursos naturais, seja para o âmbito econômico ou social.

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

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

Suas características climatológicas e hidrográficas permitem dividir o arquipélago em duas regiões: o Marajó Ocidental e o Marajó Oriental (LIMA et al., 2005; LISBOA, 2012), como ilustra o Mapa 1.

Mapa 1: Arquipélago do Marajó



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

O Marajó Ocidental possui maior disponibilidade hídrica “[...] com a formação de muitas ilhotas e um intrincado universo de rios e canais que tornam a região um labirinto conhecido como região dos furos” (LISBOA, 2012, p. 26). É também denominado de Marajó das Florestas, “[...] onde a acumulação de sedimentos do rio originou áreas um pouco mais elevadas nesse arquipélago que é predominantemente plano” (SCHAAN; MARTINS; PORTAL, 2010, p. 73). Nesta porção do Marajó, por suas características naturais, há uma longa duração de viagem, com a utilização de navio e lanchas para o acesso aos municípios.

Por sua vez, o Marajó Oriental, também conhecido como Marajó dos Campos, está “[...] em contato direto com o oceano Atlântico e com as águas da baía do Marajó” (LISBOA, 2012, p. 26), detém disponibilidade hídrica variável e concentra maior base econômica da ilha, sendo uma delas o turismo. Esta área compreende os municípios de Muaná, Ponta de Pedras, Soure, Salvaterra, Cachoeira do Arari, Santa Cruz do Arari e Chaves.

Com a administração do Marquês de Pombal, iniciada em 1754, houve a modificação da “[...] paisagem econômica e social do Marajó, representando a participação de novos atores nas relações sociais da comunidade” (FIGUEIREDO, 1999, p. 81) e a formação de grandes fazendas no arquipélago do Marajó, constatando 153 fazendas em 1780. A região passa a se caracterizar por um intenso processo de concentração de terras em favor de uma aristocracia local que, desde o século XVIII e parte do XIX, foi em parte ocupada por grandes fazendas, o que promoveu a expulsão de indígenas, ex-escravos e

homens livres para terrenos que ficavam nas redondezas das fazendas (MARIN; SILVA, 2007).

A dinâmica econômica realizada inicialmente foi baseada na agricultura, que incluía o cultivo de cacau (*Theobroma cacao*) em terras inundáveis, a cana de açúcar (*Saccharum officinarum*) e o arroz (*Oryza sativa*). Esse período inicial possibilitou a formação de engenhos, acompanhada pela introdução de mão de obra escrava (indígenas e africanos). Embora a agricultura tenha sido importante para a produção canavieira, “[...] foi a pecuária que se impôs como atividade típica”, caracterizada por “[...] um modelo de pecuária extensiva, baixa produtividade, escassa tecnologia e com dominância de relações de trabalho extorsivas” (MARIN; SILVA, 2007, p. 57). Essa atividade tornou-se o principal fator econômico para a Região Norte, constituindo-se num centro de abastecimento, especialmente para a capital Santa Maria de Belém do Grão Pará.

Atualmente, no Arquipélago do Marajó, entre os principais produtos das lavouras permanentes e temporárias estão: o coco-da-bahia (*Cocos nuciferae*), abacaxi (*Anana sativus Schult. & Schult. f.*) e arroz (*Oriza sativa*). A criação de bubalinos no município de Soure também ganha destaque, registrando o segundo maior efetivo de rebanho bubalino do Marajó. O setor de agropecuária, serviços e administração e serviços públicos compõem a maior parcela do produto interno bruto do município, sendo: 23,34%, 23,94% e 46,44% respectivamente (IBGE, 2017). Ressalta-se que a atividade de turismo se insere no percentual de serviços, podendo significar a sua importância econômica para os municípios.

Implicações críticas nos estudos turísticos

A tônica desses estudos é entender como o turismo impulsiona o mercado e como se (inter)relaciona com os aspectos institucionais, as práticas sociais, as culturais e a produção do espaço, o que requer um esforço teórico que identifique a sua abrangência e, ao mesmo tempo, a sua (inter)conexão. Tal aspecto reforça o papel da atuação do Estado para o planejamento turístico, tais como: a criação e/ou manutenção de infraestrutura necessária para a comunidade local e para os turistas; a criação de uma instituição e instrumentos legais, que orientem o desenvolvimento da atividade para o uso do solo e dos recursos (atrativos turísticos), divulgação e *marketing*.

Como destacam Figueiredo e Nóbrega (2015), é possível observar o turismo, enquanto fenômeno social e campo científico. Nesse entendimento, a relação econômica e administrativa da atividade turística, apresenta-se como um elo importante para as novas interpretações da relação teórico-prática no turismo. Sob esse enfoque os autores identificam o turismo enquanto um “campo”, que remete à percepção do fenômeno. Relacionados às

redes de relações e sistemas que envolvem as múltiplas interações, posições, funções e estruturas estabelecidas no interior do campo turístico.

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

Essa discussão reitera a abrangência das estruturas sociais presentes na atividade e a necessidade de estudos que se dirijam para emergência da pós-modernidade, como a interpretação da sociedade diante das transformações em nível global, seja em aspectos relacionados aos costumes, aos valores ou às inovações tecnológicas que transcorrem no campo da comunicação e (re)configuram novas redes de interação social (CASTELLS, 2005; CASTRO, 2015).

Entre as correntes de investigação, de cunho mais crítico, que têm sido direcionadas para compreender a relação turismo e desenvolvimento, a participação apresenta-se como um importante objeto, capaz de entender “[...] a organização da arena pública, do campo social que entram em campo os agentes de disputa e a quem interessa certos projetos de turismo e como deve estar circunscrito ao controle social [...]” (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2015, p. 16). Assim, é importante compreender que as tomadas de decisões influenciam diretamente no modo como o turismo é efetivado em um determinado local.

Por estas exigências, o estudo na região da ilha Marajó é desafiador por diferentes motivos, dentre os quais alicerça-se a compreensão do jogo político no campo social, seus agentes e as políticas públicas relacionadas. Nesse ponto, faz-se necessário elucidar quais os enlaces da participação e da governança no turismo, como será abordado a seguir.

Governança e Redes: por uma nova interpretação da sociedade

A preocupação com a participação e com a descentralização no processo decisório tem repercussão direta com a lógica interna dos atores sociais e com as ações individuais e coletivas. Nesse entendimento, as redes identificam a interação e o vínculo entre os indivíduos e os grupos, sendo flexíveis conforme o envolvimento estabelecido. Em virtude disso, Schneider (2005) e Silva e Melo (2000) consideram que a governança pode ser analisada a partir do entendimento de redes de políticas públicas. Isto, pois,

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

As redes possibilitam compreender a estrutura e a organização social em que se definem os processos políticos, os quais envolvem diferentes atores e instituições. Existem diferentes níveis de influência e de poder que não estão ligados, necessariamente, ao status político institucional, mas cristalizam-se em estruturais informais como, por exemplo, a comunicação entre os atores não formais, como as associações que, sob a ótica de Schneider (2005), dependendo do seu nível de interação, tornam-se centrais na definição de políticas. Essas reflexões tornam-se ainda mais valiosas quando estes são pensados e articulados às dinâmicas socioeconômicas desenvolvidas na região amazônica.

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

O papel dos processos participativos no Conselho Municipal de Turismo de Soure

O Conselho Municipal de Turismo de Soure foi instituído para a descentralização do turismo e sua criação se efetivou com a publicação nº 2.935 de 21 de março de 2001. Ao longo de sua criação e com as mudanças ocorridas no cenário político municipal, como a mudança de gestores municipais, o Conselho teve atuações muito tímidas, as quais foram intercaladas por momentos de sua ativação e desativação.

De acordo com um dos conselheiros, bacharel em Turismo e que tem atuado como técnico na Secretaria Municipal de Turismo de Soure, as mudanças que ocorrem no Conselho Municipal de Turismo estão muito afinadas às mudanças de gestão municipal, pois:

Começa uma nova gestão e a discussão para o fomento dele passa pela fortificação das instâncias, e a instância local mais forte é o Conselho. Não é que se queira trabalhar com o Conselho. Hoje é uma necessidade. Hoje para você entrar nas Políticas Nacionais tem que ter um Conselho

Municipal ou um órgão parecido que gere o turismo, né? Uma vez é o Fórum, outro é o Conselho, as vezes é Grupo de Trabalho, mas tu precisas de uma instância, e, a instância mais forte é o Conselho Municipal (Informação Verbal. Entrevista Concedida em novembro de 2017).

Como se observa, ao se iniciar uma nova gestão, todo processo de reconhecimento e fortalecimento do Conselho Municipal é reiniciado, o que dificulta o processo de continuidade das políticas públicas, visto que o Conselho, assim como o Fórum, é o canal de interlocução social, fato que pressupõe, necessariamente, a condução pelos agentes da sociedade independente do governo local. Compreende-se que essa instância deve envolver as relações de parceria entre os setores públicos, os setores privados e a sociedade civil organizada, na qual as possibilidades de comunicação e organização da atividade são incentivadas.

Para Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004), os Conselhos Municipais caracterizam-se como canais de participação, que são representados pela sociedade civil. E que incidem no processo de gestão de políticas públicas dos diversos setores e áreas, tais como: educação, saúde, assistência social, meio ambiente, política urbana. Portanto, estes são considerados a maior expressão de governança democrática no âmbito local.

Observa-se que, foram realizadas diversas tentativas de reorganização do Conselho Municipal de Turismo de Soure, para que pudesse ter representação da sociedade. Dentre esses momentos, três obtiveram maiores resultados, mas em curto prazo foram desestabilizados em função da própria desorganização da instituição que o representou.

Ele tá parado efetivamente desde 2010 (então, o Conselho chegou a funcionar no período de 2001 a 2010?) com duas discussões diferentes. Em 2009 nós discutimos o Conselho que, foi uma nova gestão, foi a gestão do PT [...]. A Secretaria de Turismo tem que ser apenas mais um membro do conjunto todo que é o Conselho. O Conselho é formado por instituições governamentais e não governamentais, só que todas as vezes que reformatamos o Conselho a presidência sempre ficou com a Secretaria de Turismo. E a Secretaria de Turismo, por si só, ela não se fiscaliza, entendestes? Então eu percebia que era nós cobrando de nós mesmos. Então, em 2009, nós discutimos e quem ficou na presidência foi a UFPA e na vice-presidência a ASCON, Associação Comercial, funcionou [...]. Então, nós tivemos um problema, uma disputa interna dentro da UFPA que, afastou a pessoa que representava a UFPA que, era presidente do Conselho. Então nós tivemos não a “troca”, mas, uma quebra de presidência. Quando tem esses tipos de problemas, as pessoas vão no embalo e vão se afastando. Então foi uma série de problemas pessoais que, fizeram com que as discussões não fossem pra frente. [...] aí em 2013 nós discutimos só que nós não efetuamos nenhuma reunião porque era muito próximo a alguma coisa relacionado a política. Ninguém queria mexer no Conselho porque estavam com medo da lei de responsabilidade, por causa do fundo. Porque

na lei o município deveria repassar X por cento do FPM para compor o fundo, só que essas leis estavam todas defasadas [...] (Informação Verbal. Grifo do Autor. Entrevista Concedida em novembro de 2017).

Os principais episódios destacados pelo entrevistado aconteceram quando houve a criação do Conselho e, posteriormente, por ocasião da rediscussão do modelo do Conselho em 2009 e, mais recente, em 2017. No primeiro momento destacado, as discussões culminaram na elaboração e aprovação do Planejamento Estratégico, prioridade do governo municipal na época. Porém, esse planejamento não concluiu o ciclo necessário para a sua efetivação, isto é, foi elaborado e aprovado, no entanto, não houve o acompanhamento, tampouco a sua avaliação.

Como aponta o entrevistado, a grande dificuldade percebida ao longo da criação do Conselho é o protagonismo da Secretaria de Turismo nessas ações, pois as decisões continuavam centralizadas num órgão do governo. Em todo o processo de criação e reestruturação do Conselho, somente em um momento a sua representação foi dividida entre duas instituições da sociedade civil. O que não significou, porém, ter alcançado o êxito, pois problemas internos e as instituições que integravam o Conselho inviabilizaram as ações propostas.

A questão chave é saber como compatibilizar os interesses individuais e coletivos em uma única estrutura. Isto é, que reforce a ideia de que não é somente a inserção de tecnologias que asseguram uma sociedade em rede, mas, principalmente, na interlocução e relação estabelecidas entre todos os agentes que formam essa rede.

Com relação à instância regional, como o Fórum Regional de Turismo do Marajó (FOREMAR), observou-se que, embora tivesse uma atuação importante nas discussões do Fórum de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (FOMENTUR), muitas demandas dos municípios do Marajó não foram conhecidas/contempladas nas reuniões do FOMENTUR. Como observam Farias e Bahia (2019), há um descompasso entre a importância do Fórum, enquanto um elo para a rede de turismo do Marajó e a comunicação existente entre os agentes e instituições que desenvolvem trabalhos e ações em prol do turismo local, os quais desconhecem a atuação e até a existência do FOREMAR.

Notou-se nos registros de reuniões do FOMENTUR que, entre o período de 2014 a 2017, foi enfatizada a precarização do transporte público para o Marajó, em especial para os municípios de Soure; também se enfatizou os de interesses pessoais de empresários locais (que representavam outras entidades no FOMENTUR), bem como os que implicavam na rede hoteleira dos municípios.

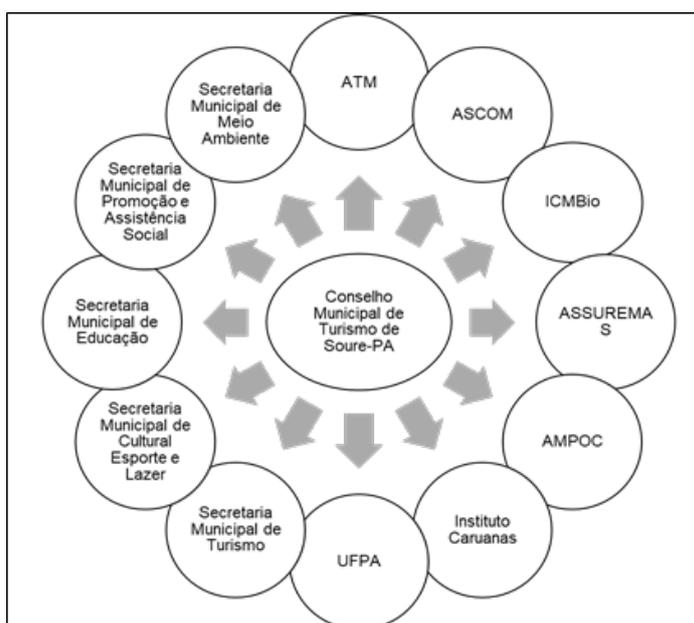
Outra tentativa de reorganizar o Conselho de Turismo em Soure ocorreu no primeiro ano de gestão do prefeito eleito em 2016, sendo realizada em quatro momentos de

2017, nos meses de março, maio, junho e agosto. Propôs-se a realização de uma agenda fixa para a reativação do Conselho e a criação do Fundo Municipal de Turismo; até que, inesperadamente, houve a retirada do então Secretário de Turismo logo após a última reunião. Objetivava-se, com a reativação do Conselho: 1) a discussão da 1ª Conferência Municipal de Turismo e 2) a criação do Plano Municipal de Turismo de Soure, com a participação de todos que estavam presentes no Conselho.

No primeiro momento, foram convidados para a reunião diferentes agentes do turismo que tivessem atuação de forma direta e indireta com a atividade turística no município de Soure. Dentre os participantes, 39% eram agentes que representavam o poder público municipal, 36% representantes da sociedade civil organizada, 21% representantes da iniciativa privada e 4% de organização não governamental.

Na última reunião, houve a seleção de treze instituições (Figura 1) para a composição do Conselho, definidas com base na frequência de participação dos seus representantes nas reuniões, como também na importância das instituições para o fomento do turismo no município de Soure. Do total de 32 instituições representativas da esfera governamental e sociedade civil, que contam com associações de classe, organizações não governamentais e associações empresariais, somente dez dos representantes participaram em mais de duas reuniões. E duas instituições participaram de todas as quatro reuniões realizadas, quais sejam, a própria Secretaria de Turismo, que propôs as reuniões, e a Associação dos Usuários das Reserva Extrativistas Marinhas de Soure (ASSUREMAS).

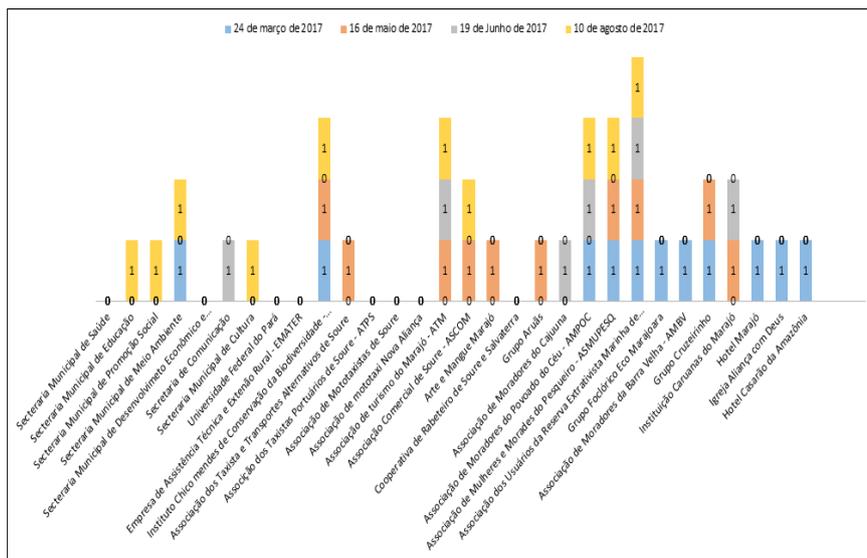
Figura 1: Instituições definidas para compor ao Conselho Municipal de Turismo em 2017



Fonte: Elaborado por Farias (2017), a partir do documento de nomeação dos novos membros do Conselho Municipal de Turismo de Soure.

Como se pode analisar no gráfico 1, houve uma significativa participação das Associações que representam a Comunidades do Céu (Associação dos Moradores do Povoado do Céu – AMPOC), Comunidades do Pesqueiro (Associação das Mulheres e Moradores do Pesqueiro – ASMUPESQ) e Comunidades do Caju-Una (Associação dos Moradores do Caju-Una), as quais por serem comunidades que estão inseridas na área da Reserva Extrativista Marinha de Soure, também são representadas pela ASSUREMAS.

Gráfico 1: Frequência de Participação nas reuniões de Reativação do Conselho em 2017



Fonte: Elaborado por Farias (2017), a partir dos Registros de Reuniões da Reativação do Conselho Municipal de Turismo de Soure.

Esse fato destaca a atuação e interesse dessas representações da sociedade civil para a ampliação dos debates sobre o desenvolvimento da atividade de turismo no município de Soure. Pode-se inferir que a participação dessas representações foi ainda maior do que dos setores econômicos que envolvem a atividade turística. A análise não faz referência somente ao quantitativo das frequências, mas também à participação nos debates das reuniões. Assim, não se trata de uma participação apenas representativa, mas de uma participação cidadã, na qual as opiniões e questionamentos têm notoriedade nesse processo.

O objetivo da participação cidadã é consolidar o real direito de decisão, não somente de consulta. Há, nessa arena, uma forte diferença na qualidade entre os espaços deliberativos e consultivos, pois, embora ambos sejam espaços que almejam a participação cidadão na

esfera pública, o primeiro é constituído da capacidade de questionar e opinar sobre o interesse de todos, enquanto o segundo é destituído dessa autonomia, ficando por vezes, restrito à lógica do Estado. Sobre esse entendimento, Teixeira (2002) reforça a importância da participação enquanto um exercício cidadão, no qual há a necessidade de “fazer parte”, “tomar parte” e “ser parte” de um ato/processo público, revestido de ações coletivas.

Os agentes inseridos em uma rede conectam-se, por exemplo, a partir das informações trocadas ou do estabelecimento de confiança uns com os outros. Alguns agentes conseguem estabelecer mais conexões e outros menos, as quais podem ser identificadas no grau de centralidade (*centrality degree*) que um agente tem em relação ao outro. Isto é, quanto maior o vínculo estabelecido, maior é a importância e até a influência que o agente tem para o funcionamento da rede (WASSERMAN, FAUST, 1994). Para a sua mensuração, existem dois tipos de *centrality degree*: a centralidade de saída (*outdegree*), na qual se faz referência, por exemplo, à importância que uma instituição direciona para a outra dentro da rede; e a centralidade de entrada (*indegree*) que, seguindo o exemplo, é a importância que uma instituição recebe, isto é, como ela é reconhecida pelas outras instituições.

Considera-se que, mesmo que não tenha sido reativado, observou-se que, no Conselho de Turismo em Soure em 2017, houve uma interação entre as instituições representadas no Conselho, seja no que se refere à troca de informações e de conhecimentos, seja em ações específicas que foram realizadas no decorrer do ano. Essa compreensão pôde ser ratificada com a análise das informações obtidas a partir do questionário aplicado com os agentes e sua apuração descritos na Tabela 1.

Tabela 1: *Centrality Degree* dos agentes inseridos no Conselho Municipal de Turismo

Agentes inseridos no Conselho Municipal de Turismo	Outdegree *	Indegree **	Noutdegree ***	Indegree ****
Associação dos Moradores do Povoado do Céu	15.000	23.000	34%	52%
Associação dos Comerciantes de Soure (ASCOM)	19.000	13.000	43%	30%
Associação dos Usuários da Reserva Extrativista Marinha de Soure (ASSUREMAS)	12.000	18.000	27%	41%
Associação de Turismo do Marajó (ATM)	11.000	9.000	25%	21%
Instituto Mãos Caruanas	16.000	22.000	36%	50%
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)	19.000	24.000	43%	55%
Secretaria Municipal de Educação (SEMED)	14.000	22.000	32%	50%
Secretaria Municipal de Turismo de Soure (SETUR)	19.000	23.000	43%	52%
Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer (SMCEL)	30.000	19.000	68%	43%
Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMM)	21.000	17.000	48%	39%
Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social (SMPAS)	32.000	20.000	73%	46%
Universidade Federal do Pará (UFPA/SOURE)	26.000	24.000	59%	55%

Legenda:

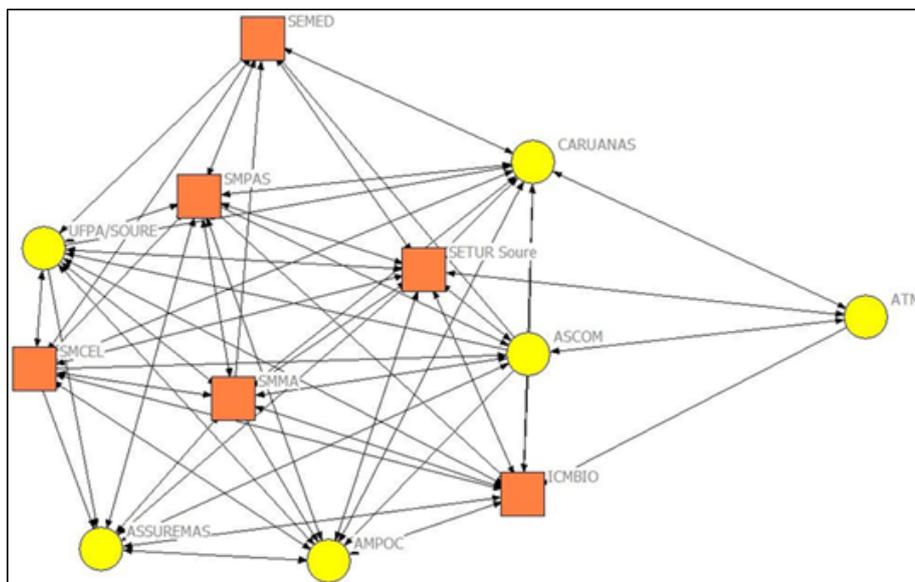
- **Outdegree*: número de setas de saída para o agente/instituição;
- ***Indegree*: número de setas de entrada para o agente/instituição;
- ****Noutdegree*: valor em porcentagem das setas de saída;
- *****nIndegree*: valor em porcentagem das setas de entrada.

Fonte: Farias (2017).

A partir dos dados, pode-se observar que algumas instituições conseguem ter mais envolvimento e troca de informações que outras, seja por experiências já realizadas nos últimos quatro anos, seja por laços criados em momentos mais recentes. Isso pode ser visualizado nos dados da centralidade de saída (*Outdegree*) e centralidade de entrada (*Indegree*) e seus respectivos dados descritos em porcentagem (*Noutdegree* e *nIndegree*) apresentado na tabela anterior.

O grau de centralidade de saída (*Outdegree*) faz referência ao entendimento que um agente/instituição tem sobre outros agentes/instituições envolvidos na rede (nesse caso, o Conselho Municipal de Turismo de Soure). Enquanto a centralidade de entrada (*Indegree*) é o oposto, referindo-se ao quanto um agente/instituição é considerado importante por outros, principalmente, pelas relações estabelecidas mutualmente. A relação entre os agentes/instituições pode ser mais bem visualizada com o número de setas/vértices que saem de uma agente/instituição para outro e vice-versa, como demonstra a Figura 2.

Figura 2: Rede de Turismo do Conselho Municipal de Turismo



Fonte: Farias (2017).

Dois instituições obtiveram grau de centralidade maior no Conselho, em virtude ao número de setas/vértices de entrada (*Indegree*). Foram elas: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Universidade Federal do Pará (UFPA), ambas com 55% de avaliações.

O ICMBio tem uma grande atuação em uma parte do município de Soure, notadamente na RESEX Marinha de Soure, criada em 2001, a qual é composta por três comunidades (Céu, Pesqueiro e Caju-Una). Desde a criação da reserva, o ICMBio tem atuado junto à comunidade com ações e projetos direcionados para a conservação dos recursos naturais. Dentre eles está a atividade de turismo sustentável, que tem sido inserida para o alcance dos seus objetivos.

Quanto à participação de uma instituição pública de ensino, nota-se que a UFPA de Soure tem sido atuante no município. Notadamente no que se refere às ações e aos projetos de extensão realizados em toda a região.

A Associação dos Moradores do Povoado do Céu (AMPOC) e a Secretaria Municipal de Turismo também foram apontadas por outros agentes/instituições como uma instituição central no Conselho, ambas com 52% de *indegree*. A atuação da AMPOC tem se mobilizado, juntamente com a ASMUPESQ (ainda que com poucos resultados práticos) com ações voltadas para o Desenvolvimento do Turismo na Comunidade. Observou-se uma destacada atuação dessas instituições nas reuniões.

A SETUR de Soure é o órgão público municipal que tem sido responsável pela mobilização dos agentes para a maior comunicação e envolvimento destes na instância de governança do turismo local. O Instituto Caruanas e a Secretaria Municipal de Educação também tiveram um reconhecimento significativo dos outros agentes/instituições inseridos no Conselho Municipal de Turismo de Soure, ambos com 50% de *Indegree*. Cabe destacar que estas instituições conseguem estabelecer uma relação com a grande parte da população do município de Soure, tendo em vista que suas ações se direcionam para a educação, como é o caso da SEMED, e questões sociais, culturais e ambientais relacionadas à Organização não governamental, o Instituto Caruanas.

Tal como essas instituições, a Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social (SMPAS) também tem notoriedade no município, em virtude de suas ações realizadas com a população, o que pode justificar 46% (*Indegree*) do seu reconhecimento/relação por outras instituições.

É válido destacar que a ATM obteve uma baixa centralidade na Rede. Porém, a sua frequência nas reuniões do Conselho foi contínua. Embora a sua criação seja recente, em 2016, a ATM tem sido evidenciada pela SETUR, pela AMAM e outras instituições, como importantes intermediadoras das questões referentes ao Turismo no Marajó, uma vez que:

Ainda na semana passada tivemos reunião com a Associação de Turismo do Marajó, que representa a perspectiva de uma nova etapa. A associação está procurando ser proativa, assumiu, inclusive o espaço que

nós oferecemos no terminal hidroviário de Belém, para que possa ser um ponto de referência da Associação e de divulgação do Marajó a nível do terminal, funcionando como um elo estruturante do processo. E eles estão cientes da necessidade de melhorar a qualificação de serviços, para isso temos implementado cada vez mais Pqtur nesses três municípios do Marajó (Informação Verbal. Grifo do autor. Entrevista Concedida em janeiro de 2018).

Em 2017, em parceria com a SETUR-PA, a ATM assumiu um espaço no Porto Hidroviário de Belém para a disponibilização de informações turísticas sobre o Marajó. Segundo informações concedidas em entrevista, a ATM também tem atuado na organização dos serviços prestados, a exemplo das empresas de transportes, hotéis, agências e operadoras de viagens, resguardando o direito do consumidor que tem interesse em conhecer o Marajó. Sobre isso o representante da ATM destaca:

Porque tudo que se criou agora pensando no Marajó, nunca, apesar de que alguns momentos que sim, nunca foi pensado no turismo. Todas as condições que foram implantadas e pensadas, nunca resguardaram o trade, nunca resguardou o turista em sim, ao ponto de se pensar no cara que vai comprar uma passagem antecipada, de se pensar no momento em que se cancela uma viagem, de se pensar no momento de garantir que um operador tenha a garantia de que aquele meio de transporte, enfim, uma infinidade de coisas que hoje até o momento nunca foram pensadas. Então, isso que estamos falando em criar um vínculo entre os transportadores turísticos e a empresa de turismo. É trazer tecnologia para aquelas empresas que não têm tecnologia [...]. Então, isso é parte da estratégia. Permitir o acesso do cliente que tá lá em outro lugar embarque com a passagem. Saber que vai pro Marajó com a passagem dele, não vai chegar aqui e ter o risco de não ter a passagem, isso é parte da estratégia também. São ações que visam estruturar o destino, resolver problemas que a gente tem e que se a gente não fizer, ninguém vai fazer. A gente tentou fazer de forma isolada também e não resolve o problema, isso é um problema que deve ser resolvido coletivamente (Informação Verbal. Entrevista Concedida em novembro de 2017).

A principal motivação da Associação é, como se observa no trecho da entrevista, a organização dos serviços prestados pelas empresas prestadoras de serviços voltados para a atividade turística no Marajó. Poucas empresas estão associadas e são somente do município de Soure. Porém, como ressaltou o representante da ATM, pretende-se criar uma rede de relações com as empresas de turismo de todo o Arquipélago.

Porém, assevera-se que os laços de relacionamentos instituídos na tentativa de reativação do Conselho, em 2017, ainda são irrisórios. E necessitam da ampliação dos debates e da continuação desse instrumento enquanto mecanismo de participação e apropriação social dos debates sobre as Políticas Públicas de Turismo no município de Soure.

Sinaliza-se que, com a mudança política ocorrida com a saída do Secretário de Turismo do município, bem como a própria mudança da pasta de Turismo que, no início de 2018, passou a funcionar junto à pasta de Cultura, Esporte e Lazer, ficando denominada como Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Cultura, provocou a retração dos debates e a reativação do Conselho. O que pode ser observado no trecho transcrito a seguir.

Nós ficamos num stand by e, quando eu falo nós eu falo eu sozinho. Mas eu não falo por mim, eu falo pela Secretaria. Então, por mim tinha continuado, mas eu não posso continuar se eu não tenho respaldo da gestão, se eu não tenho um secretário, entendestes? Muitos dos membros que foram para as reuniões e que se interessaram pela problemática hoje questionam: ‘Sim, gente, o Conselho parou? Poxa menos de um ano, é essa a importância que deram para o turismo?’. Por essas pessoas que compunham o Conselho Municipal elas continuam no processo, mas a gente não solidificou o suficiente para que as pessoas comecem a, devidamente, cobrar as ações [...] (Informação Verbal. Entrevista Concedida em novembro de 2017).

A quebra de expectativa e de confiança são aspectos que devem ser salientados, em função dessa mudança, sobretudo porque alguns fatores culturais e sociais já inviabilizam esse processo, enfraquecendo mais ainda o canal de comunicação dos agentes envolvidos na rede de turismo. Enquanto o papel do Conselho não for, de fato, compreendido pelos gestores municipais, a rede de turismo ficará comprometida. Isso não se refere somente ao fato da possibilidade de ganhos econômicos que um município tem ao construir a instância de governança local, mas, fundamentalmente, a compreensão da possibilidade que este instrumento de rede tem para o desenvolvimento socialmente justo, participativo e ambientalmente sustentável do Turismo.

As redes se configuram numa nova compreensão da sociedade, as quais se modificam conforme a cultura, poder, política e outros fatores decisivos para a sua construção e manutenção (CASTELLS, 2011). Constitui-se, principalmente, aos moldes da democracia e participação da sociedade, isto é, afina-se a ideia da governança. Por essa natureza, as instâncias de governança locais, regionais e até nacionais de turismo são consideradas as novas redes que apreendem em seus anseios não só as necessidades de crescimento econômico, como e, principalmente, a possibilidade de desenvolver a atividade turística a partir do reconhecimento da própria sociedade, das instituições e de suas relações.

Conclusão

Constatou-se, nesta pesquisa, que a participação e as instâncias de governança locais são condições *sine qua non* das Redes de Políticas Públicas de Turismo no local. Isso,

levando em consideração, principalmente, a sua influência para a criação dos instrumentos das Políticas Públicas de Turismo, como o planejamento, a organização e todos os processos legais que são decisivos para a sociedade e para o desenvolvimento dessa atividade.

Pôde-se identificar a existência de agentes/instituições importantes, sob o aspecto do turismo, nos municípios de Soure. Porém, são agentes/instituições que desenvolvem trabalhos desarticulados e que acabam produzindo resultados isolados para a atividade turística nos municípios, o que implica decisivamente na rede de Turismo do Marajó. Grande parte das atividades culturais conhecidas em Soure é desenvolvida por diferentes instituições, como as Associações de Produtores de Artesanatos, Associações de Comunidades que representam bairros/vilas e Associações de Grupos Folclóricos, que são exemplos da diversidade de instituições existentes em Soure.

Também existem instituições que representam a iniciativa privada, tais como, as Associações de Comerciantes. É curioso notar que as iniciativas que representam a comunidade local têm grande evidência nos municípios, a exemplo da AMPOC, ASMUPESQ e AERAJ, enquanto as associações que representam bares, restaurantes, pousadas e hotéis nos municípios têm pouca atuação.

A participação dos agentes nos processos decisórios não se reduz ao envolvimento da rede, mas consegue ter um claro propósito social para a escolha de um turismo mais responsável e justo. O comprometimento entre os agentes é, sem dúvida, um fator essencial para a eficácia das redes que configuram o turismo e implicam na capacidade de governança.

Observou-se que muitos fatores interferem para o alcance dos objetivos do Conselho, por exemplo: a ausência de capacidade técnica dos cidadãos nos Conselhos, no que se refere aos instrumentos de política pública; a apatia política de muitos cidadãos, que os faz não querer participar desses processos em decorrência do descrédito políticos; a presença de organizações de setores com alto grau de renda e conhecimento. Estes são alguns entre tantos fatores que inviabilizam a percepção da importância dessa instância como um instrumento de interlocução da sociedade civil com o governo local. Ainda que a Secretaria de Turismo seja um relevante mobilizador do Conselho, a representação dessa instância deve ser pautada na diversidade das instituições, para que seja aperfeiçoada, de fato, à base da governança democrática.

Referências

AMARAL, D. D. et al. **Campos e florestas das bacias dos rios Atua e Anajás, Ilha do Marajó**. Pará. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2007.

CASTELLS, M. A. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

CASTELLS, M. A. **Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CASTRO, E. Campo do desenvolvimento, racionalidade, ciência e poder. In: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (Orgs.). **Desenvolvimento, planejamento e governança: o debate contemporâneo**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 225-246.

FARIAS, K. S. S.; BAHIA, M. C. Processos participativos para o estabelecimento de uma rede de turismo no Marajó-Pará-Brasil: uma análise sobre a atuação do fórum regional de turismo do Marajó (FOREMAR). In: BAPTISTA, M. M.; PEREIRA, M. J. A. ALMEIDA A. R. A. (Org.). **Ócios e resistências: crescer e envelhecer em contextos culturais diversos**. Coimbra: Grácio Editor, 2019, p. 135-150.

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.

FIGUEIREDO, S. L. (Org.). **O Ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 1999.

FIGUEIREDO, S. L.; NÓBREGA, W. R. M. Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. In: FIGUEIREDO, S. L.; AZEVEDO, F. F. de; NÓBREGA, W. R. M. (Org.). **Perspectivas contemporânea de análise em turismo**. Belém: NAEA/UFPA, 2015.

LIMA, A. M. M. et al. Ilha do Marajó: revisão histórica, hidroclimatologia, bacias hidrográficas e propostas de gestão. **Holos environment**, Rio Claro, v.5, n.1, p. 65-80, 2005.

LISBOA, P. L. B. **A terra dos Aruã: uma história ecológica do arquipélago do Marajó**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2012.

MARIN, R. E. A.; SILVA, C. N. Os quilombolas de Salvaterra, Ilha do Marajó: processos de territorialização e acesso aos recursos naturais. In: ARAGÓN, L. E. (Org.). **População e meio ambiente na Pan-Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. (Org.). **Governança democrática**

e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-56.

SCHAAN, D. P.; MARTINS, C. P.; PORTAL, V. L. M. Patrimônio arqueológico do Marajó dos Campos. In: SCHAAN, D. P.; MARTINS, C. P (Org.). **Muito além dos campos:** arqueologia e história na Amazônia Marajoara. Belém: GKNORONHA, 2010. p. 71 - 72.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Revista Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP-UNICAMP**, Campinas, [s. v.], n. 48. p. 2-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, [s. v.], n. 16, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis:** Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.