

Participação e viabilidade de instâncias de governança em Abaetetuba-PA, Brasil no processo de planejamento turístico¹

Kassia Suelen da Silva FARIAS²

Juliana Azevedo HAMOY³

Silvio Lima FIGUEIREDO⁴

Resumo: O objetivo deste estudo é Identificar o nível de envolvimento e de participação entre os agentes da cadeia produtiva do turismo e a viabilidade das instâncias para o desenvolvimento do turismo no município de Abaetetuba-Pa. Para isso, busca-se ampliar as discussões sobre as políticas de turismo do município, identificando as estruturas participativas e cadeia produtiva relacionada à atividade turística, analisando a importância da participação entre os membros da cadeia produtiva de turismo no município em questão. A análise teve como pressuposto a matriz de Elementos da Governabilidade no Turismo, elaborado por Nóbrega (2012), no qual, dentre os sete elementos da matriz, utiliza-se a variável: “Participação qualitativa entre os membros da instância”. Foi realizada pesquisa documental e pesquisa de campo para a coleta de dados. Para levantamento dos dados, foram aplicados questionários estruturados em perguntas abertas e fechadas voltadas para os representantes do poder público (Prefeitura de Abaetetuba; Diretoria de Turismo de Abaetetuba-ABAETUR) setor privado e a Associação dos Artesãos de Miriti de Abaetetuba- (ASAMAB). A análise revela a inexistência de um canal de articulação que se configure numa instância de governança local, indicando a limitadas formas de participação e impossibilidade de efetivação do planejamento turístico por meio de instancias mais democráticas.

Palavras-chave: Instâncias de Governança; Governabilidade; Políticas Públicas de Turismo

1 Introdução

O desenvolvimento da atividade turística está associado fortemente às políticas públicas e ao planejamento, e por consequência, ambos estão atrelados à participação de diversos atores sociais no processo. A participação dos atores no processo decisório do planejamento, no caso da atividade turística, envolve basicamente três setores da sociedade: poder público, setor privado e sociedade civil organizada, que quando articulados podem auxiliar no incremento turístico da cadeia produtiva, visando um processo de desenvolvimento com resultados positivos para a comunidade.

Este estudo tem como objeto o desenvolvimento do turismo no município de Abaetetuba, localizado no nordeste do Pará, Brasil, e versa sobre os interesses e relações entre os setores público, privado e sociedade civil organizada no processo participativo, para desenvolvimento do turismo nessa cidade. O polo Araguaia/Tocantins, do qual o município de

¹ Pesquisa realizada com apoio financeiro do CNPQ e de bolsa PIBIC.

² Especialista em Planejamento e Gestão do Turismo e do Lazer (NAEA/UFPA) e Mestranda em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA). <http://lattes.cnpq.br/7495407882432609>. E-mail: kassia.suelen18@gmail.com

³ Especialista em Planejamento e Gestão do Turismo e do Lazer (NAEA/UFPA) e Mestranda em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA). <http://lattes.cnpq.br/9801626350889160>. E-mail: julianahamoy@gmail.com

⁴ Mestre em Planejamento (NAEA/UFPA), Doutor em Comunicação (ECA/USP); realizou estágio pós-doutoral em sociologia na Université René Descartes - Paris V Sorbonne. Professor/pesquisador do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). <http://lattes.cnpq.br/2578700144404800>. E-mail: slima@ufpa.br

Abaetetuba faz parte, possui uma infraestrutura turística consolidada comparada aos outros polos turísticos do Estado do Pará, além de ser reconhecido pelo artesanato de miriti, uma das importantes atrações dos festejos do Círio de Nazaré em Belém-Pa (Pará, 2011). Abaetetuba, contudo, não é visivelmente reconhecido pelos órgãos oficiais de turismo do Estado e do país na elaboração de instrumentos políticos que incentive o desenvolvimento turístico. Essa questão levou o interesse pelo tema, que se propõe a investigar a estrutura pública e privada do turismo de Abaetetuba e assim responder a problemática principal da pesquisa: Qual o nível de envolvimento e participação dos atores que representam a cadeia produtiva do turismo no município?

Para realizar a análise, será utilizada a matriz de Elementos da Governabilidade no Turismo, elaborado por Nóbrega (2012) que traz sete elementos base na sua construção, e dentre eles dentre a variável “participação qualitativa entre os membros da instância”, escolhida como foco da pesquisa. Essa matriz foi escolhida pela sua importância para a análise de formação de governança trabalhada por Souza (2000), que destaca a necessidade da sociedade desenvolver o elemento autônomo na ação humana em contraposição a imposição de uma minoria. Para a análise da variável em questão Nóbrega (2012) identificou três níveis de participação, resumidas em: BAIXA, caso o representante frequentasse esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse. MÉDIA, caso o representante da Instância optasse em participar regularmente por acreditar na importância. E ALTA, caso o representante participasse ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências.

Para o presente estudo, a análise do nível de participação considerou os atores sociais que poderiam constituir uma instância de governança, uma vez que não existem canais de articulação e cooperação entre diferentes atores que possam configurar uma instância de governança na cidade. Neste aspecto, outro objetivo da pesquisa foi identificar os atores sociais; analisar a importância da participação entre os membros da cadeia produtiva do turismo em Abaetetuba e verificar o envolvimento entre os membros articulados na elaboração do planejamento do turismo no município.

A realização do estudo iniciou com revisão de literatura, que se constituiu como base para o processo de conhecimento crítico acerca dos conceitos de governança, planejamento, políticas públicas de turismo e desenvolvimento. Para a pesquisa de campo, tomou-se como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas (Thiollent, 1987), que foram gravadas e transcritas. Foram 7 os entrevistados, dentre os quais 4 fazem parte do poder executivo (gestão pública), 2 proprietários de empreendimentos (poder privado) e 1 representante de uma associação local (sociedade civil organizada).

Os atores entrevistados para a pesquisa foram escolhidos de acordo com o cargo e a relevância para a cadeia produtiva, tendo em vista que não existe nenhum canal oficial de articulação, tal qual fórum e conselho, que se configure numa instância de governança local. Essas ausências, detectadas em um município com elevada potencialidade turística e com atrações importantes em nível regional, como os brinquedos de miriti suscitaram o interesse pelo tema, investigando a estrutura pública e privada do turismo de Abaetetuba e assim

respondendo à problemática principal da pesquisa: Qual o nível de envolvimento e participação dos atores que representam a cadeia produtiva do turismo? Existe viabilidade de criação de instâncias que colaborem com o desenvolvimento do turismo no município?

A partir das informações coletadas, foi realizada a análise qualitativa das entrevistas, comparadas ao referencial teórico para compreender a estrutura pública e privada relacionada à cadeia produtiva do turismo. Assim, espera-se que essa pesquisa possa enriquecer o conhecimento acerca do turismo em municípios do interior da Amazônia, e também se conheça como acontece o envolvimento e participação dos atores da cadeia produtiva de turismo de um município nas políticas públicas que guiam as ações de planejamento turístico da cidade.

2 Políticas públicas, governança e planejamento turístico

As políticas públicas são formas modernas de relação do estado com a sociedade e se relacionam com as esferas de poder, bem como com as estruturas pelas quais as sociedades se organizam. Acerca da conceituação de políticas públicas, Dye (1984 *apud* Souza, 2006: 24) define de modo sucinto que “é tudo que o governo decide fazer ou não”. Souza (2006: 26) ressalta ainda que a formulação das políticas públicas “[...] constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Deste modo, a elaboração de políticas públicas deveria estar voltada para atingir o escopo do governo de zelar pelo bem-estar social e promover o desenvolvimento.

Assim, política pública nada mais é que o gerenciamento de diferentes interesses transformados em instrumentos legais que objetivam distribuir, de forma equitativa os bens e serviços públicos, de modo que se efetivem os direitos previstos na constituição federal, no caso brasileiro. Tais direitos desdobram-se em acessos a saúde, educação, segurança, lazer e etc. Souza (2006: 26) ressalta ainda que como um campo de conhecimento, a política pública tem o propósito de “ao mesmo tempo ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Conforme Souza (2006), é formada por vários estágios constituindo um processo dinâmico de aprendizagem que perpassam por: 1) elaboração de uma agenda, quando as propostas são colocadas em pauta; 2) formulação da proposta; 3) escolha de alternativas/opções; 4) implementação; e 5) avaliação das políticas públicas (Kingdon, 1994).

Conforme Pinto (2008), a escolha das opções de uma agenda parte de diferentes grupos de interesses e podem ser alcançadas por meio das mobilizações de grupos organizados. Outro item relevante nesse processo da agenda do governo é o privilégio dado a um grupo fechado “dentro da determinação da agenda pelo governo, que opera através da difusão de ideias nos círculos profissionais e entre as elites que decidem ou influenciam a política pública” (Pinto, 2008: 29).

A definição dos problemas a serem colocados na agenda é resultado de uma intensa

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

Hall (2001) observa que os processos de planejamento e de políticas públicas estão intimamente ligados, visto que, “a elaboração de políticas públicas é, antes de tudo, uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade”, ou seja, “recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (Easton, 1965 *apud* Souza, 2006: 24), o que torna necessário sua compreensão conceitual de forma multidisciplinar uma vez que, ela pode ser objeto de estudo de diferentes áreas do conhecimento por “comportar vários olhares” (Souza, 2006: 26).

O Estado nesse processo tem uma significativa importância, se não a principal, pois é responsável pelo planejamento e coordenação de diferentes setores da sociedade (social, econômico, político, cultural, ambiental e etc.). Sobre a importância do Estado, Tomazzoni (2009: 44) enfatiza que o ele é “o maior responsável pelo desenvolvimento dos países atrasados” e, portanto, obtêm a obrigação fundamental no desenvolvimento.

Para Santos (1997) governança “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório [...]”. Neste caso, a implementação das políticas públicas, está fortemente imbricada em estruturas de governança, pois em regra geral, ela é entendida com um processo associado aos “arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação” (Silva; Melo, 2000: 15).

A dimensão política do planejamento, conforme Baptista (2000, p. 17), se caracteriza por ser “um processo contínuo de tomadas de decisões, inscritas nas relações de poder” e articula-se ao jogo político de diferentes grupos que representam um todo. Tal processo necessita de uma análise crítica das diferentes problemáticas existentes que determinam a importância da participação dos diversos segmentos da população, como sujeito político (Baptista, 2000).

Quando se trata de planejar ações derivadas de qualquer agrupamento humano, deve-se compreender toda a complexidade dessa abordagem, e aceitar que o planejamento (aqui compreendido como ação governamental) deve corresponder às expectativas da sociedade como um todo. E, para ser eficaz, o planejamento deve ser um processo dinâmico e permanente que incorpore, o mais próximo possível, a complexidade realidade que pretende organizar (Dias, 2003: 88). No caso do turismo, algumas nuances devem ser percebidas e incorporadas ao processo.

O planejamento do turismo está relacionado com o “[...] planejamento econômico de um país” (Petrocchi, 2001: 73), o que consubstancia a necessidade de estabelecer políticas

públicas para turismo de maneira que a atividade consiga trazer não só melhorias econômicas, mas também benefícios sociais e ambientais.

Organizar e planejar um local para receber pessoas de diferentes países, requer, sem dúvida, uma compreensão ampla da atividade. Isso porque, depende direta e indiretamente de outros setores governamentais que não sejam somente as secretarias ou órgãos ligados diretamente ao turismo. Sobre este aspecto Farias (2014: 191) observa que mesmo “[...] quando existem políticas próprias do turismo, sabe-se, porém, que estas dependem diretamente de outras instâncias do governo” e que por este motivo:

A vinculação com outras políticas públicas é decisiva para o desenvolvimento do turismo no local, assim, a atividade não depende somente de questões que proporcionam a viagem e a recepção do turista, como a estrutura física dos aeroportos, dos hotéis e restaurantes. Precisa ser considerado como uma atividade complexa, que proporcione o bem estar dos moradores do local e dos turistas [...] (Farias, 2014: 191).

Assim, antes de se elaborar qualquer plano, é vital para o processo que os moradores da área saibam como tudo vai ser realizado e aceitem a mudança. Mais do que isso, é importante que as proposições partam dos atores envolvidos no processo, principalmente a população interessada nas mudanças, essa ideia tem encontrado abrigo nas concepções mais modernas de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável.

Para que isso seja possível, alguns mecanismos vêm sendo implantados e testados nos processos de formulação de políticas e de planejamento governamental, inclusive no turismo. Além das representações mais tradicionais exemplificadas principalmente pela democracia representativa, os órgãos e instituições governamentais vêm inserindo a participação das comunidades e populações em seus processos de decisão.

De acordo com Dias (2003) a relação entre a comunidade e os atores deve ser com base em “[...] conhecimento completo de seus interesses e de suas aspirações ao envolver-se num esforço de planejamento”. O envolvimento da cadeia produtiva de turismo, juntamente com outras instâncias do governo, tem se tornado necessário para o melhor desenvolvimento da atividade, tendo em vista que o turismo é “[...] resultado de um *continuum* de atividades relacionadas ao planejamento que vão do local ao global” (Hall, 2001: 30). Neste caso, o relacionamento de diferentes atores no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo é primordial para o êxito no resultado das ações.

Desde a criação do Ministério de Turismo (MTUR) em 2003, planos, programas e projetos estão sendo criados na perspectiva de desenvolver a atividade de forma que promova a diminuição das desigualdades regionais e sociais além da geração de emprego e distribuição de renda. Essa proposta contribuiu para a criação do Programa de Regionalização de Turismo (PRT) Roteiros do Brasil (Brasil, 2004), pautado nas orientações contidas no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 (Brasil, 2003) cujo objetivo era diversificar a oferta turística do Brasil. Essa proposta permanece nos planos subsequentes (Brasil, 2007; 2013).

A participação constituiu a principal estratégia para implementação do Programa de Regionalização no país. A proposta é de criar e fortalecer os grupos que representavam a cadeia produtiva de turismo (público, privado e sociedade civil organizada) de forma a garantir a governabilidade entre os atores participantes do processo. Dessa forma sugeriu-se a criação de “instâncias de governança”, a partir do fortalecimento do processo de gestão compartilhada entre o Governo federal, Estadual, municipal, como Conselho Nacional de Turismo (CNT), Fórum Nacional de Turismo (FORNATUR), fóruns e conselhos estaduais. As instâncias de governança, de acordo com o MTUR (2004), são órgãos colegiados, constituídos por atores dos setores público e privado e da sociedade civil organizada.

Conforme a avaliação do PRT– Roteiros do Brasil (Brasil, 2010), um dos maiores obstáculos foi a criação de bases para a implementação das propostas, o que implica numa “proposta de mudança de cultura política e administrativa no Brasil” (Brasil, 2010: 42) que na visão de Matus (1989) é imprescindível para a criação de técnicas de governo e de planejamento capazes de compreender a complexidade do sistema social. Beni e Cury (2012) identificam que em nível federal, o ministério representa os avanços necessários ao processo de planejamento do turismo, apesar dos problemas permanecerem nas esferas estaduais e municipais:

Se por um lado, o Mtur apresenta, na atualidade, uma estrutura institucional correta e apta a planejar e promover o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, por outro lado, os estados e municípios ainda enfrentam enormes dificuldades para entender, aplicar, operacionalizar e dar continuidade em seus limites político-territoriais às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas (Beni; Cury, 2012: 505).

A limitação dos estados e municípios no que tange ao prosseguimento das diretrizes do Mtur deve ser analisada com atenção. Isso porque, ainda que os objetivos do ministério sejam positivos para os atores da cadeia produtiva do turismo, estes são aplicados de modo generalizado a todas as regiões do país, e isso ficou evidenciado na presente pesquisa, no que se refere ao Estado do Pará e seus municípios, mas especificamente no município de Abaetetuba. Os polos turísticos identificados pelo Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará que integravam prioritariamente o Programa PRT foram os polos Belém, Marajó e Tapajós, pois seguiam aos critérios indicados na época pela Companhia Paraense de Turismo (PARATUR).

O polo Araguaia/Tocantins, que contém microrregiões com importantes atrações e com destinos regionais consolidados e do qual faz parte Abaetetuba, embora tenha sido selecionado numa primeira oficina proposta pela PARATUR, não obteve resultados satisfatórios para integrar a proposta, uma vez que segundo os planejadores do turismo no Estado, não atendia aos critérios estabelecidos pela PARATUR. Foram então definidos apenas três roteiros turísticos pelo Ministério de Turismo em conjunto com o então órgão oficial de turismo do Pará – PARATUR – a saber: Amazônia do Marajó (Salvaterra e Soure); Tapajós: Amazônia selva e história (Belterra e Santarém) e Amazônia Quilombola (Acará e Ponta de Pedras). Conforme Nóbrega (2012), Nóbrega e Figueiredo (2014) e Figueiredo e Nóbrega

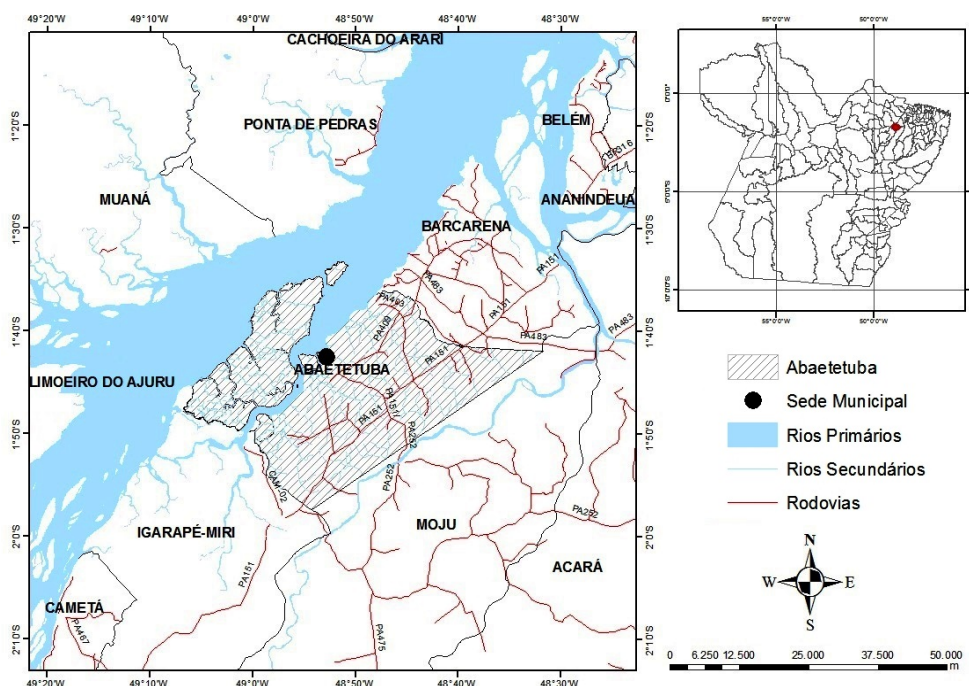
(2015), o município de Belém, a capital do estado do Pará, tem destaque nos 03 roteiros.

3 A os atores do turismo no município de Abaetetuba, Pa e as políticas públicas

O município de Abaetetuba localiza-se no nordeste do Pará: chamado também de “Abaeté”, que tem cerca de 150.000 habitantes numa área de 1.610,408 km² e tem como principal fonte de economia o setor terciário (comercio e serviços) (Ibge, 2014). Compõe a microrregião de Cametá, mais conhecida como a Região do Baixo Tocantins⁵.

Conforme Ferreira Júnior (2015) o município possui mais de 50 ilhas, caracterizadas por ecossistemas de várzea alagados periodicamente, e onde se encontram grandes quantidades da palmeira Miriti, de onde se extrai matéria prima para o artesanato. Os brinquedos de miriti, constituem, desde 1905, uma das principais tradições relacionadas ao Círio de Nazaré, pois são anualmente produzidos em Abaetetuba e vendidos em Belém durante os festejos do Círio (Iphan, 2004).

Mapa 1- Localização de Abaetetuba no estado do Pará (Brasil)



Fonte: Farias (2014)

O vale do Rio Tocantins, onde o município se localiza, foi caracterizado durante os séculos XVII e XVIII pela produção agrícola baseada no sistema plantation, no qual o cultivo de cacau e cana de açúcar eram os principais produtos econômicos da região (PARÁ, 2009). A formação de fazendas e de engenhos, acompanhada pela introdução de escravos e a submissão de indígenas ao trabalho guardam a estreita relação que os remanescentes de

⁵ A região de integração do baixo Tocantins é composta pelos municípios de: Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Mirin, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia. Somando a área total da região tem 35.838 km² e uma população de 655.955 habitantes (Ibge, 2014).

quilombo do local tiveram com as transformações econômicas, sociais e espaciais ocorridas na região e até 2015 o município contava com 16 povoados rurais remanescentes de quilombos: Moju (22), Oeiras do Pará (19) e Baião (18) (Pará, 2009).

A região caracteriza-se por deter uma pequena parte dos seus recursos turísticos explorada (Pará, 2009). A proximidade de Belém, a facilidade de acesso (rodoviário – Alça Viária; ou fluvial – baía do Guajará), assim como uma diversidade de atrações - como a produção de artesanatos de miriti, praias e igarapés- fazem de Abaetetuba um município com potencial para a atração de turistas. Apesar de não ser prioridade no planejamento do PRT, foi proposto para a região do polo Araguaia/Tocantins a chamada “Rota do Açaí” na qual, tal como o nome faz referência, é possível apresentar ao turista os principais municípios produtores de açaí, enfatizando uma tradição cultural. Fazem parte do roteiro os municípios de Belém, Barcarena, Abaetetuba, Moju e Igarapé-Miri. Como ilustra a figura 1, a proximidade entre os municípios bem como a facilidade de acesso torna o roteiro potencial para os visitantes.

Figura 1-Rota do Açaí



Fonte: Rota do Açaí (2014)

O órgão responsável pelo desenvolvimento do turismo em Abaetetuba é a Diretoria de Turismo de Abaetetuba (ABAETUR), vinculada à Fundação Cultural de Abaetetuba (FCA). Sua função é identificar, organizar, fomentar e divulgar o município de Abaetetuba. Os projetos do município para o desenvolvimento dessa atividade estão presentes no Plano de Metas de outros órgãos do município, como a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMEIA), que propõe a elaboração do projeto de turismo ecológico na praia de Beja; está presente também, nas propostas de segurança para o município tendo como meta aumentar a iluminação pública nos monumentos, parques, praças e nas áreas de maior circulação, estimulando a convivência e o turismo e a qualificação profissional enfatizando áreas como o turismo, hotelaria e outros serviços empresariais e pessoais.

O município de Abaetetuba conta atualmente com um inventário da oferta turística. Esse documento contém as informações sobre os aspectos turísticos e sobre os empreendimentos (hotéis, restaurantes, agências...) que de algum modo fornecem serviços aos turistas. O inventário é importante para que seja realizado um diagnóstico da

infraestrutura disponibilizada aos visitantes e serve como base para estudos no desenvolvimento de um plano, programa ou projeto turístico.

Conforme a análise realizada no inventário turístico:

Os fluxos turísticos atuais são provenientes em grande maioria de municípios próximos e de Belém. O mercado nacional atingindo é inexpressivo. A principal forma de organização da viagem é espontânea (sem intermédio de agências turísticas) e com utilização de veículos próprios. Sobressaem-se, ainda carências de marketing com foco na qualidade dos produtos e serviços e no alcance de novos mercados nacionais (Abaetetuba, 2013: 23).

Abaetetuba possui uma agenda de eventos⁶ elaborada pela FCA, com o apoio da ABAETUR. Os eventos na cidade acontecem praticamente o ano todo, e por consequência, exigem atenção e antecedência nas organizações desses acontecimentos.

Identificar o nível de envolvimento e de participação entre os atores do processo de desenvolvimento do turismo e de sua cadeia produtiva municipal (poder público, privado e sociedade civil organizada) e a viabilidade de suas atuações em instâncias de governança sugeridas no PRT é fundamental para a compreensão da cadeia produtiva de turismo de um lugar e, principalmente, garantir que efeitos desejáveis da atividade, como distribuição de renda, sejam garantidos. E, tendo em vista este aspecto, Nóbrega (2012) identificou três níveis de participação:

Tabela 1 - Níveis de participação

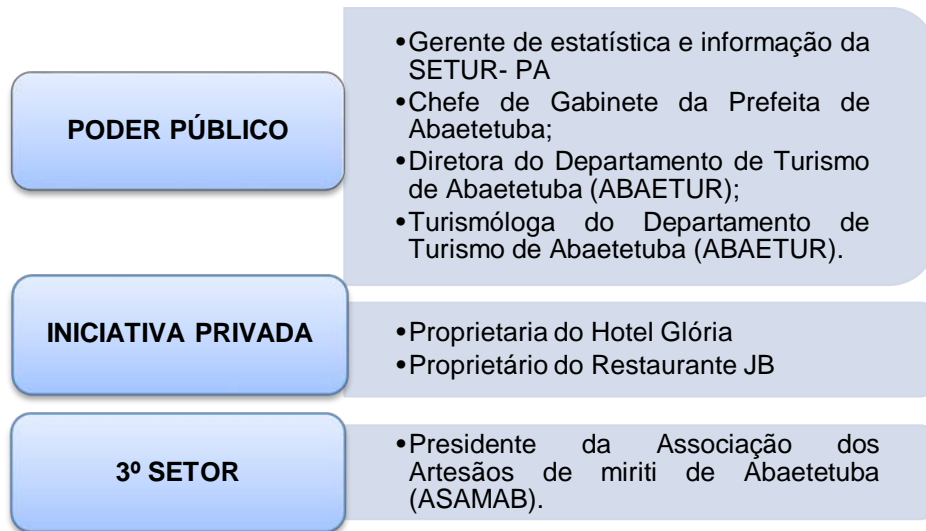
Níveis	Características da atuação
Baixa	Caso o representante frequente esporadicamente as reuniões da Instância em função do desinteresse na colaboração dos trabalhos do grupo.
Média	Foi definida caso o representante da Instância optou em participar regularmente por acreditar na importância do papel em discutir as ações de turismo a partir de uma ação coletiva.
Alta	Caso o representante participe ativamente das discussões considerando a regularidade nas frequências, além de acreditar na importância do papel da Instância, o integrante do grupo se forma e informa os demais integrantes do grupo.

Fonte: Adaptado por Farias (2014), a partir de Nóbrega (2012)

Na pesquisa realizada, observou-se a inexistência de qualquer articulação que configure uma instância de governança local. Nesse aspecto, foram identificados alguns representantes que poderiam fazer parte da constituição de instâncias de governança de turismo no município de Abaetetuba. Sendo eles:

Figura 2- Representantes da cadeia produtiva de Turismo de Abaetetuba

⁶ Conforme o inventário turístico do município os principais eventos são: Carnaval do município, Miriritfest (Festival do Miriti) que acontece no mês de maio, a quadra junina e o Beja verão, que é uma programação voltada para as férias de julho nos principais balneários do município (Abaetetuba, 2013).



Fonte: Farias; Hamoy (2015).

Para a pesquisa de campo, foi importante identificar quais as empresas do ramo turístico que estavam cadastradas na Associação Comercial e Empresarial de Abaetetuba (ACA). Esta associação civil representa o comércio, a indústria, a agricultura, a pecuária e as empresas prestadoras de serviços, tais como, hotéis, bares e restaurantes, que fazem parte do setor turístico e integram a cadeia produtiva.

Entre essas empresas, somente 01 empreendimento hoteleiro (Hotel Glória) e 02 restaurantes são associados à ACA. E dentre os 2 restaurantes, 01 foi selecionado para a pesquisa em questão (JB Restaurante). Os responsáveis por essas empresas foram entrevistados para que se pudesse compreender a visão que os empresários têm sobre o desenvolvimento do turismo no município, sobre as ações do poder público no turismo e acerca das parcerias realizadas com essas empresas.

O empreendimento hoteleiro selecionado para a realização da pesquisa localiza-se no centro da cidade e atende a todos os tipos de público: viajantes de negócios e turistas. Geralmente durante a semana, o maior número de hospedagens é de pessoas que vão a trabalho e nos finais de semana, os hóspedes estão na cidade a lazer. A proprietária, que possui nível médio de escolaridade, informou que exerce a função de gerente e por vezes, de recepcionista. Sobre o envolvimento do hotel em ações para o desenvolvimento do turismo, a entrevistada informou que não faz parte de nenhuma ação específica. Quando questionada sobre o motivo de ter associado seu empreendimento à ACA, respondeu sobre a importância dessa Associação:

Olha, a gente busca melhorias, a gente busca apoio e as vezes esse apoio não chega, mas.. uma hora ele vai chegar. A gente espera. Tem que estar atento a tudo que acontece. É o meu caso. Digamos que se as vezes vem um projeto eu vou ser contemplada com certeza. Pois é, de alguma maneira eu vou ficar inteirada. Pelo menos isso (Informação Verbal, 2014).

Apesar do hotel estar associado à ACA, a entrevistada afirmou que não percebeu mudanças efetivas após essa ação. A Associação, de acordo com a proprietária, é importante,

pois oferta cursos aos funcionários e dessa forma o estabelecimento “passa segurança” aos possíveis clientes do hotel. A ACA tem reuniões mensais, porém, a gerente do hotel se fez presente apenas em uma. A justificativa apontada deve-se ao fato de ser a única da associação envolvida em atividade hoteleira, e por consequência, esse tipo de empreendimento não é muito considerado nas reuniões, então as ações que poderiam melhorar o desenvolvimento do turismo (cursos de capacitação, mobilização junto ao setor privado para expor dificuldades...) ficam em segundo plano, pois de acordo com a entrevistada, essa associação não tem ações que motivem os outros proprietários de empreendimentos hoteleiros a se cadastrar.

É válido ressaltar que a proprietária do hotel sabe da importância em ser cadastrado na ACA. Contudo, ao ser questionada sobre seu cadastro no CADASTUR (cadastro criado pelo Ministério do Turismo para conhecer os estabelecimentos, serviços e profissionais ligados ao turismo), a proprietária disse que não faz parte do cadastro nacional, pois existem questões burocráticas que dificultam essa participação:

Deveria ser mais simplificado. O cliente chega no hotel e as vezes não quer nem apresentar documento, imagina preencher a ficha, vou perder toda a minha clientela. Acho que quem elaborou isso tá meio por fora da nossa realidade (Informação Verbal, 2014).

O município conta com uma infraestrutura turística que precisa de maiores investimentos tanto em sua estrutura física quanto no que se refere à capacitação e qualificação de recursos humanos. Conforme o inventário realizado pelo ABAETUR:

[...] alguns hotéis e restaurantes, necessitam de melhoria da prestação de serviços principalmente em sua estrutura ou de atendimento. Os melhores hotéis apresentam uma boa estrutura para os segmentos onde atuam, principalmente em turismo de negócios ou de eventos técnicos e científicos, entretanto, a grande maioria não obteve resultados satisfatórios na avaliação de campo, pois apresentam muitos problemas de ordem de adequação arquitetônica, conforto térmico, localização, serviços diversificados, atendimento, paisagísticos, gestão, entre outros problemas (Abaetetuba, 2013: 25).

A Associação dos Artesãos de Miriti (ASAMAB) também tem grande importância para o município, inclusive no aspecto turístico. Como já foi dito, o artesanato do Miriti trouxe repercussão para a cidade de Abaeté, e esse produto virou atração turística. A associação foi criada em 2002 e tem atualmente cerca de 60 associados ativos. Conforme seu presidente, a criação da ASAMAB foi um esforço coletivo entre os artesãos e o SEBRAE, para a produção e comercialização do artesanato de miriti.

As ações da associação, conforme relatos do seu presidente, estão voltadas para o resgate do ofício e formação de novos artesãos, por meio de capacitação, defesa e promoção dos interesses dos seus associados. Sobre a importância dessa associação para o turismo no município, o presidente da ASAMAB destaca:

Quando se fala em círio se fala... logo se deporta ao miriti e ver-se- versa.

Então Abaetetuba é o berço na questão do artesanato do miriti. Há relatos que desde o primeiro círio já havia um feira dentro...que existia geral já se encontrava artefatos do miriti. Então tanto é que não se sabe ao certo quem iniciou...se é de Abaetetuba (Informação Verbal, 2014).

A importância dessa organização para a cadeia produtiva e para o desenvolvimento do turismo de Abaetetuba é sem dúvida fundamental, tendo em vista que diferentes artesãos tem a possibilidade de exercer sua função social e autônoma por meio da organização em torno de sua produção (Ferreira Júnior, 2015). Isto muito tem a colaborar para a condução e consolidação de aspectos e ações ligados à cultura, à participação e ao turismo.

Observa-se, no entanto a inexistente relação entre a ASAMAB e a Diretoria de Turismo de Abaetetuba, pois questões referentes à produção e divulgação do artesanato do miriti, apesar de ser um produto turístico consolidado do município, são tratadas somente com a FCA. Ainda que a ABAETUR faça parte da Fundação, as decisões e propostas criadas para o artesanato do miriti não são realizadas em conjunto.

Sobre esse aspecto vale frisar que a falta de infraestrutura física e administrativa (financeira e de recursos humanos) do órgão de turismo inviabiliza um planejamento adequado para o município, bem como a articulação entre os atores da cadeia produtiva. Nesse caso, Farias (2014b) destacam que:

Reunir e discutir as falhas e desafios assim como apresentar as potencialidades (atrativos turísticos) existentes no município é um importante passo para a sociedade ampliar sua autonomia, bem como desenvolver o turismo de forma sustentável (Farias, 2014b: 18).

A ausência de participação qualitativa dos atores que representam a cadeia produtiva e o campo de relações do turismo do município nos processos decisórios é constatada pela inexistência de reuniões periódicas entre os atores. Acerca da relação entre a Diretoria de Turismo de Abaetetuba (ABAETUR) e o trade de turismo do município, a diretora de turismo afirma que as reuniões são:

[...] esporádicas, e quando tem a gente tem que mandar convites e quando eles veem vem um, dois ou três....no carnaval é quando todo mundo vem....quadra junina também. O Miritifest estavam sendo feito por lá...pelo miriti, de uns tempos pra cá ta sendo feito por aqui, mas quem está fazendo é a Fundação Cultural com eles lá (Informação Verbal, 2014).

Ainda que haja políticas públicas que objetivem uma descentralização política, a exemplo do PRT, observa-se que o interesse entre os envolvidos (poder público, privado e sociedade civil) é de sobremaneira fundamental para a eficácia do planejamento turístico no município. Além disso, o envolvimento dos atores da cadeia produtiva de turismo, “implica na capacidade de governança” (Farias, 2014b: 20) e na tomada de decisões conjuntas com diferentes atores sociais.

Esses estímulos podem ser vistos nos incentivos cedidos pelo governo às empresas (com isenção temporária do pagamento de impostos). Com esses incentivos, cada vez mais empreendedores conseguem desenvolver um negócio. Porém, o interesse do governo nessa

circunstância é o aquecimento do capital com a geração de emprego e renda e estimular o desenvolvimento econômico e social.

4 Considerações finais

A partir das pesquisas realizadas, foram observados fatores que afetam diretamente o modo como a atividade turística é desenvolvida em Abaetetuba, Pará. Como foi explanado no decorrer deste estudo, o turismo exige que diversos setores se façam presentes de modo direto e objetivo no que tange às ações a serem realizadas. Observou-se à dificuldade no desenvolvimento do turismo em Abaetetuba devido à ausência de articulação política e à ausência de um setor específico que seja responsável e tenha autonomia para realizar os planejamentos com vista ao desenvolvimento turístico local.

Outro aspecto observado é a ausência do setor privado em reuniões de instancias e processos decisórios e ainda a falta de uma organização da sociedade civil junto ao poder público. Uma realidade que dificulta o desenvolvimento do setor é a ausência de agências de viagens que façam o receptivo para turistas.

As questões burocráticas também dificultam a “profissionalização” dos serviços, como é o caso da não participação das empresas no CADASTUR e na ACA. Esses cadastros funcionam como um banco de dados que serve de base para o poder público realizar suas ações. E por fim, o órgão municipal de turismo, a ABAETUR, que tem por objetivo planejar e organizar a atividade no município, na realidade funciona basicamente como um órgão gestor da agenda de eventos da cidade e não possui investimentos do para o turismo e por consequência não tem estrutura para elaborar e implementar planos, programas ou projetos turísticos.

A desarticulação política verificada neste estudo é seguida por uma desarticulação também da sociedade civil organizada e empresas privadas. Ainda que as esferas federal e estadual sejam também responsáveis pelo desenvolvimento do turismo em Abaetetuba, se percebe uma falta de organização do próprio município, que não entende e não planeja o setor do turismo para promover suas potencialidades e, portanto um desenvolvimento do próprio município como também não pressiona e questiona a ausência de interesse de incentivos estaduais e federais para esse setor.

A nova política federal de descentralização das ações entre as demais esferas de governo que incentivam a criação de instâncias de governança (tais como conselhos, fóruns, associações, etc) e significa a divisão de competências do governo para as instâncias locais, permitindo que sejam divididos também os recursos financeiros e o poder de decisão. Todavia, apesar da existência desses incentivos, a cultura participativa no Brasil, conforme a avaliação do PRT (Brasil, 2010), ainda é tímida, e possivelmente não consiga ser implementada rapidamente.

De modo geral, existe uma falta de interesse dos setores público e privado de Abaetetuba em se articular. O poder público não incentiva a participação e o envolvimento da cadeia produtiva de turismo de modo eficaz no município. Por sua vez, a iniciativa privada se ausenta do envolvimento nas poucas ações existentes acerca do desenvolvimento da atividade. Em contrapartida a sociedade civil organizada, representada pela ASAMAB, busca

se envolver e se articular em diferentes ações político-social que possibilitam maior notoriedade a representação artístico cultural de Abaetetuba (o artesanato do miriti).

5 Referências bibliográficas

Abaetetuba. (2013) *Inventário Turístico e Cultural do Município de Abaetetuba*. Abaetetuba-PA.

Baptista, M. V. (2000). *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora.

Beni, M. C. & Cury, M. J. F. (2012) Bases territoriais e redes do cluster de turismo. In: Beni, M. C (Org). *Planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. Barueri: Manole

Brasil. (2003). *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas, 2003 – 2007*. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2004). *Plano de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais*. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2007). *Plano Nacional do Turismo, 2007 – 2010*. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2010). *Avaliação do PRT- Rotas do Brasil: resumo executivo*. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil. (2013). *Plano Nacional do Turismo, 2013 – 2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

Dias, R. (2003). *Planejamento do turismo*. São Paulo: Atlas.

Farias, K. S. da S. (2014). 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*, 2, 183-205.

Farias, K. S. da S. (2014b). *Políticas públicas e turismo: avaliação da participação e das instâncias de governança em Abaetetuba-Pa, Brasil*. Relatório técnico científico do programa institucional de bolsas de iniciação científica – PIBIC/ CNPq.

Farias, K. S. da S. & Hamoy, J. A. (2015). *Políticas públicas e turismo: avaliação da participação e a viabilidade de instancias de governança em Abaetetuba, Pa, Brasil*. Naea/UFPA.

Ferreira Júnior, A. (2015). *Entalhadores do efêmero: vida associativa na atividade artesanal com a fibra do miriti no município de Abaetetuba*. Dissertação de Mestrado, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - Universidade Federal do Pará, Brasil.

Figueiredo, S. L.; Nobrega, W. R. M. (2015). Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. In: Figueiredo, S. L.; Azevedo, F. F.; Nobrega, W. R. M. (Org.). *Perspectivas contemporâneas de análise em turismo*. Belém: NAEA. 11-37.

Hall, C. M. (2001) *Planejamento Turístico*. São Paulo: Contexto.

Ibge. (2008). *Censo demográfico*. IBGE : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso em set. 2014, em <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/educacao.php.search=para+Abaetetuba>.

Kingdon, J. W. (1994). *Agendas, Alternatives and public policies*. United States of America: Addison-Wesley Longman.

Matus, C. (1989). *O planejamento é democrático? Adeus Senhor Presidente*. Recife: Litteris

Nóbrega, W. R. (2012). Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará, 2012. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém/Pa.

Nóbrega, W. R. M.; Figueiredo, S. L. (2014). Turismo e gestão pública: uma avaliação das instâncias de governança no Oeste do Estado do Pará. In: Pimentel; T. D.; Emmendoerfer; M. L.; Tomazzoni; E. L. (Orgs.). *Gestão Pública do Turismo no Brasil, Teorias, Metodologias e Aplicações*. Caxias do Sul - RS: EDUCS. 425-449.

Pará. (2009). *Plano de Desenvolvimento Regional do Tocantins - PDRS*. Resumo Executivo. Pará, 2009.

Pará. (2011). *Plano estratégico de turismo- Plano Ver-o-Pará*. Pará.

Petrocchi, M. (2001). *Gestão de polos turísticos*. São Paulo: Futura

Pinto, I. C. de M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de políticas. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, 12, 1, 27-36, jan./jun. 2008.

Rota do Açaí. (2014). *Abaetetuba blogspot*. Disponível em: abaetur-Abaetetuba.blogspot.com.br>. Acesso em: 29 de dez de 2014.

Santos, M. H. C de. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 40, 3, 335-376.

Silva, P. L. B.; Melo, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *NEPP-UNICAMP*, 48, 2-16.

Souza, M. L. (2000). O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. *Território*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, 67-100.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45. Acesso em 14 junho, 2016, em www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.

Thiollent, M. (1987). *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. São Paulo, Livraria e editora Polis.

Tomazzoni, E. L. (2009) *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul, RS: Educus.