

PROPOSIÇÃO DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS COOPERATIVOS COMO MODELOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, DA CULTURA E DA SUSTENTABILIDADE NA MICRORREGIÃO DO SALGADO PARAENSE

Jaqueline Oliveira Pereira
Instituto Federal do Pará - IFPA
gepsalturismo@gmail.com

Resumo: A crescente complexidade dos desafios socioeconômicos e ambientais exige novos modelos de planejamento e de gestão dos territórios. No contexto brasileiro, os municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam limitações de recursos humanos, financeiros e técnicos. Nesse cenário, a cooperação intermunicipal se apresenta como um das possíveis alternativas para a minimização dessas dificuldades. O objetivo deste ensaio foi refletir teoricamente sobre como arranjos institucionais cooperativos podem funcionar como modelos de desenvolvimento territorial integrado na microrregião do salgado paraense nas áreas do turismo, da cultura e da sustentabilidade de uma forma descentralizada, participativa e democrática, bem como suscitar uma reflexão sobre os desafios e potencialidades dos arranjos intermunicipais na implementação de políticas sustentáveis, destacando a importância da ação coletiva e da institucionalização de mecanismos de governança compartilhada.

Palavras-chave: Cooperação intermunicipal. Turismo. Sustentabilidade.

1. INTRODUÇÃO

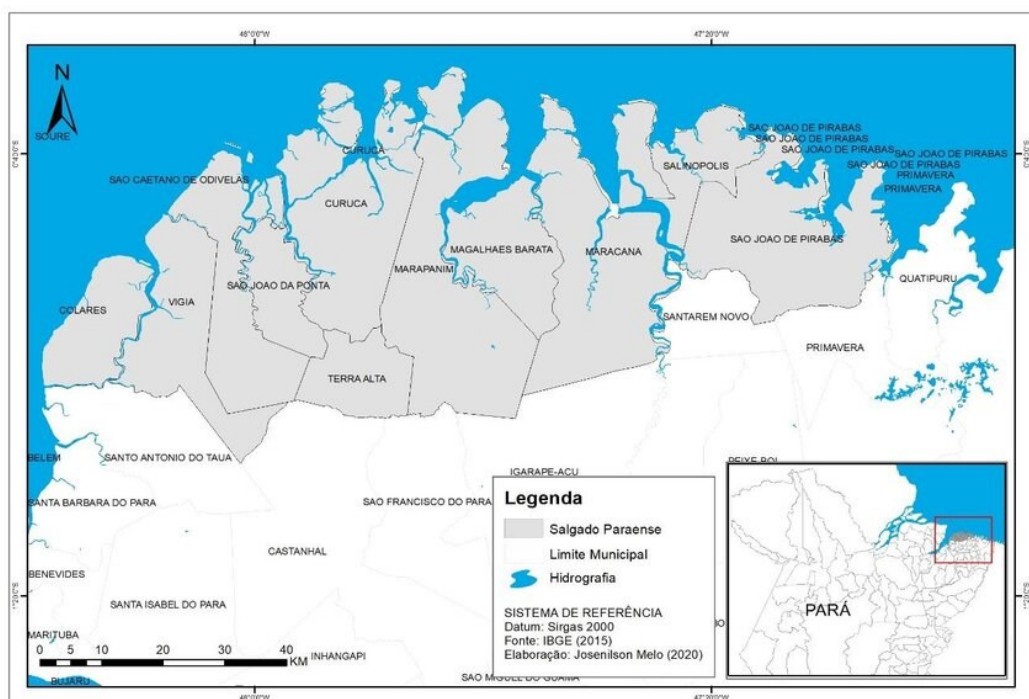
Muitos municípios brasileiros, especialmente os considerados de pequeno porte não reúnem as condições para exercerem as funções que lhes foram atribuídas durante o processo de descentralização iniciado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ampliou a responsabilidade na gestão local de políticas tais como as da saúde, da educação e da assistência social. Faltam-lhes recursos e capacidade técnica, além do fato da escala municipal não ser a mais adequada para a viabilização de determinadas políticas públicas que exigem as condições acima mencionadas. A falta de recursos, notadamente os financeiros, obriga tanto o setor público quanto o privado a encontrarem soluções criativas e a inovarem para poderem cumprir suas agendas públicas e a se manterem competitivos em um mercado globalizado. A situação se torna igualmente difícil para os micro e pequenos empreendedores porque são obrigados a atuarem em um mercado extremamente competitivo e concorrido. Torna-se imperativo que o município de pequeno porte compreenda que nesse atual cenário não é produtivo atuar de forma individual e isolada, devendo haver a articulação com outros municípios., principalmente com os da sua microrregião, através de arranjos regionais de desenvolvimento via modelos de cooperação intermunicipal. Para DALLABRIDA e ZIMMERMANN (2009), a cooperação intermunicipal é uma alternativa viável tanto para o desenvolvimento regional quanto para facilitar a execução de projetos e ações notadamente nos municípios de pequeno e médio portes, pois de acordo com esses autores, estes não teriam – de forma isolada – estrutura técnica e financeira para viabilizar sua execução/implementação.

Como a atividade turística envolve aspectos que ultrapassam os limites territoriais dos municípios - como a infraestrutura de acesso, a sinalização turística, a gestão de atrativos fronteiraços e mobilizam diferentes atividades como hospedagem, alimentação, transportes, agenciamento, atrativos, infraestrutura básica pública e modo de vida da comunidade receptiva muitas vezes - a cooperação intermunicipal acaba sendo uma boa alternativa para o provimento da atividade turística, principalmente para aqueles municípios que, apesar de terem potencial turístico, não conseguem aproveitá-lo em razão da precariedade da infraestrutura principalmente no que concerne ao acesso, aos meios de transporte e aos meios de hospedagem, como é o caso dos municípios da microrregião do salgado, com exceção de Salinópolis que já possui oferta e demanda turísticas bem consolidadas. Saliente-se, contudo, que, no turismo, a cooperação se faz necessária não somente entre o Poder Público, mas também entre os entes da iniciativa privada e da sociedade civil.

A Microrregião do Salgado Paraense é uma das subdivisões geográficas do estado do Pará, situada na região nordeste do estado, com forte influência da costa atlântica e da capital, Belém e sua região metropolitana. É conhecida por sua riqueza natural e diversidade cultural, pela atividade turística e pela economia pesqueira. Com a nova regionalização do IBGE (2017), a antiga microrregião do salgado foi substituída por regiões intermediárias e imediatas, mas o termo ainda é utilizado para o planejamento territorial, gestão regional e cooperação intermunicipal (como em consórcios públicos ou projetos regionais), sendo composta pelos seguintes municípios:

1. Colares
2. Curuçá
3. Magalhães Barata
4. Maracanã

5. Marapanim
6. Salinópolis (maior centro turístico da região)
7. São Caetano de Odivelas
8. São João da Ponta
9. São João de Pirabas
10. Terra Alta
11. Vigia de Nazaré



Fonte: AMARAL E MELO (2023)

A atividade turística na **microrregião do salgado paraense** apresenta características singulares que combinam natureza exuberante, tradições culturais vivas e experiências autênticas em comunidades litorâneas. É uma microrregião com grande potencial turístico, mas que ainda enfrenta desafios em infraestrutura e gestão integrada.

Nela predominam as modalidades de **turismo de sol e praia**, com destaque para o município de Salinópolis ou Salinas como é conhecido sendo este o destino mais visitado principalmente no mês de julho. O **turismo ecológico e de base comunitária**, com destaque para a APA Algodoal-Maiandeua no município de Maracanã e as reservas extrativistas no município de Curuçá e o **turismo cultural e religioso**, tendo sua representatividade máxima no Círio de Nazaré no município de Vigia, sendo considerado o mais antigo do Pará. Outros municípios também possuem demanda de acordo com seus atrativos turísticos como Colares (turismo ufológico) e São Caetano de Odivelas (turismo de pesca esportiva).

O turismo movimenta a economia e influencia a estruturação de algumas cidades, porém é um turismo voltado para o público externo, os *outsiders*. Porém, não são todas as cidades que são beneficiadas por essa atividade, por não possuírem os mesmos atrativos naturais e investimentos necessários para movimentar o lazer. Esse processo reforça a desigualdade entre os centros urbanos dentro da microrregião. As centralidades das cidades de maré na microrregião do Salgado são distintas entre si, apesar desses centros urbanos apresentarem singularidades que se aproximam. Dentro de um contexto regional, os investimentos, equipamentos e acesso a infraestrutura se modifica. (SANTOS e COSTA, 2021).

A microrregião do salgado paraense - composta por 11 (onze) pequenas cidades - apresenta uma dinâmica que envolve além do turismo e do lazer, atividades tradicionais (como a pesca e o extrativismo) e investimentos do capital (como os grandes empreendimentos hoteleiros no litoral) em uma relação estreita entre o local e o global, além de forte influência da região metropolitana de Belém em função da sua proximidade geográfica (SANTOS e COSTA, 2021), havendo portanto, a necessidade de planejamento integrado e compartilhado e de gestão das políticas públicas notadamente nessa microrregião que possui atrativos turísticos e culturais comuns e que também padecem das mesmas dificuldades no que diz respeito à infraestrutura de modo geral e ao acesso aos investimentos públicos e privados.

As formas de cooperação intermunicipal na microrregião do salgado voltadas para a gestão pública e privada na atividade turística se apresentariam como modelos de desenvolvimento destinados a encontrar possíveis saídas para os problemas em comum e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes, principalmente no que tange à disputa individualizada por recursos. Esse é o objetivo desse ensaio teórico que é apontar alternativas de modelos de desenvolvimento com base na cooperação e que podem se apresentar sob diversas formas de arranjos institucionais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A crescente complexidade dos desafios socioeconômicos e ambientais exige novos modelos de governança pública. No contexto brasileiro, os municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam limitações de recursos humanos, financeiros e técnicos. Nesse cenário, a cooperação intermunicipal surge como uma alternativa promissora para a superação dessas fragilidades, sobretudo em áreas estratégicas como o turismo, a cultura e a sustentabilidade ambiental. O reconhecimento de que a proximidade geográfica é fator fundamental para a produção e a transmissão efetivas de conhecimento reforça os atributos da região como o *locus* por excelência das agendas sociais, econômicas e ambientais (GARCIA et al, 2020).

O conceito de desenvolvimento regional ou regionalização como preferem alguns autores, não está vinculado apenas ao crescimento econômico, mas principalmente ao desenvolvimento sustentável do ponto de vista social e ambiental, e só se justifica a partir da elevação dos índices de bem estar social dos municípios envolvidos, não apenas o crescimento quantitativo em números e estatísticas.

O compartilhamento de ações torna-se possível devido às características geográficas e culturais similares, o que favorece a busca por estratégias conjuntas capazes de minimizar os pontos fracos (ameaças) e maximizar os pontos fortes (potencialidades). Para DALLABRIDA (2011), o território passa a ser um agente de transformação e não um suporte dos recursos e atividades econômicas, uma vez que deve existir uma interação entre os chamados *stakeholders* para desenvolver a economia e a sociedade.

De acordo com LIMA, SILVA e TEIXEIRA (2012), apesar de as experiências de cooperação intermunicipal ocorrerem, mais frequentemente, no campo das políticas sociais, e, na maioria das vezes, contarem apenas com a participação do poder público, muitas delas foram implementadas para resolver problemas relacionados com outros setores, como o do turismo, entretanto a despeito de todos os esforços nessa direção, os autores EMMENDOERFER, MATOS, MEDIOTTE e SANTOS (2022) afirmam que os estudos sobre governança ainda tratam o planejamento turístico com vista ao desenvolvimento exclusivamente econômico e minimamente inserido em uma dimensão sustentável.

O turismo, a cultura e a sustentabilidade são áreas que se beneficiam amplamente de estratégias regionais integradas, pois envolvem patrimônios materiais e imateriais que transcendem limites administrativos. A sustentabilidade, por sua vez, exige a gestão compartilhada de recursos naturais, infraestrutura e territórios. Por isso, quando tratados de forma isolada, esses temas tendem a apresentar soluções fragmentadas. A cooperação intermunicipal permite a criação de circuitos turísticos, calendários culturais integrados, planos regionais de meio ambiente e fortalecimento de identidades territoriais, favorecendo o desenvolvimento econômico com inclusão e sustentabilidade, se traduzindo não apenas em uma alternativa administrativa, mas uma estratégia política de desenvolvimento regional sustentável.

Esses são alguns tipos de arranjos institucionais que podem se apresentar como modelos de desenvolvimento voltados para a cooperação entre municípios:

- a) fóruns ou conselhos de desenvolvimento;
- b) acordos de cooperação;
- c) arranjos produtivos locais;
- d) agências ou associações de desenvolvimento local ou regional;
- e) grupos de interesse diversos;
- f) associações;
- g) cooperativas;
- h) consórcios regionais.

Porém na visão de EMMENDOERFER et al (2022), torna-se necessário superar os principais desafios do turismo relacionados com a governança territorial, que são: a infraestrutura do destino, a centralização do poder e a degradação do meio ambiente, propondo para mitigar essa problemática a importância da adoção de novos modelos que relacionem o planejamento turístico sustentável com a governança.

Na mesma linha de raciocínio MEDIOTTE (2020) destaca que essa governança para ser efetiva necessita de 03 (três) indicadores: 1. Cooperação; 2. Coordenação; 3. Colaboração. Por fim, é imprescindível fortalecer as capacidades institucionais locais, promovendo marcos legais claros e incentivando uma cultura de planejamento intermunicipal colaborativo. Quando bem

estruturados, os arranjos institucionais favorecem a coesão territorial, a otimização de recursos e o fortalecimento da cidadania regional, fundamentais para o desenvolvimento local sustentável.

É de suma importância que esses arranjos institucionais sejam instâncias democráticas e participativas e não meros espaços centralizadores de poder e de decisão. A efetiva cooperação, coordenação e colaboração dos atores sociais envolvidos nesses arranjos institucionais em espaços de gestão territorial compartilhada se dará na medida em que todos os segmentos direta e indiretamente ligados ao setor de turismo estiverem engajados no firme propósito de promover essa atividade com base nos princípios da sustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este ensaio teórico foi desenvolvido com base em uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, com o objetivo de refletir criticamente sobre como arranjos institucionais podem servir de modelos de desenvolvimento para uma microrregião nas áreas do turismo, cultura e sustentabilidade, a partir da articulação de diferentes referenciais teóricos. A metodologia adotada consistiu em uma revisão de literatura especializada, com foco em autores clássicos e contemporâneos permitindo a construção de um quadro conceitual que sustenta as discussões propostas.

A seleção das obras considerou publicações acadêmicas relevantes — como livros, artigos científicos e documentos institucionais — disponíveis em bases como SciELO, Google Scholar e Periódicos CAPES, priorizando materiais publicados nos últimos 5 anos, além de obras de referência consideradas clássicas na literatura sobre a temática e que foram fundamentais para esse ensaio.

A análise foi realizada de forma crítica e interpretativa, propondo uma reflexão analítica que contribui para o aprofundamento da temática, oferecendo possíveis caminhos para pesquisas futuras e aplicações práticas.

4. CONCLUSÃO

A cooperação intermunicipal, além de uma solução administrativa, é uma opção estratégica para o desenvolvimento regional integrado. Ao favorecer a articulação entre políticas públicas, a otimização de recursos e o fortalecimento da identidade territorial, os arranjos institucionais cooperativos contribuem para a promoção de um modelo de gestão mais eficaz, participativo e sustentável. Investir na institucionalização da cooperação intermunicipal é fundamental para enfrentar os desafios contemporâneos e promover uma governança mais justa e eficiente. Uma avenida de pesquisa, pouco contemplada nas publicações analisadas, é a de compreensão da formulação e consolidação de configurações territoriais descentralizadas e competitivas (TOMAZZONI, LACERDA e EMMENDOERFER, 2024). Torna-se urgente a proposição de modelos de governança na perspectiva de um planejamento e uma gestão territorial que estejam alinhadas com a sustentabilidade sociocultural, econômica e ambiental e onde prevaleçam como valores inegociáveis a coordenação, a cooperação e a colaboração.

Com base na literatura examinada, o ensaio buscou oferecer uma reflexão crítica e propositiva sobre caminhos possíveis para o fortalecimento da sustentabilidade em territórios microrregionais, destacando o papel da cooperação intermunicipal e da governança compartilhada como elementos-chave para enfrentar desafios ambientais, socioculturais e econômicos locais.

5. REFERÊNCIAS

AMARAL, M.D.B.; MELO, J.S. **Rede urbana e pequenas cidades no litoral do salgado paraense: uma abordagem a partir de Vigia, Marapanim e São João de Pirabas – PA.** In: ACTA Geográfica. V. 17, n. 43, já./abr (2023). UFRR.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMMERMANN. **Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais.** In: Revista Brasileira de Gestão do Desenvolvimento Regional (2009).

EMMENDOERFER, M.L.; MATOS, M.C.; MEDIOTTE, E.J.; SANTOS, Y.T. **Planejamento e governança no contexto do desenvolvimento sustentável do turismo: uma revisão sistemática.** In: Revista Caminhos de Geografia: Uberlândia, v.23, n. 90, p.301-316, 2022.

EMMENDOERFER, M.L.; LACERDA, P.H.F.; TOMAZZONI, E.L. **Clusters, arranjos produtivos locais e circuitos de turismo: uma análise da produção científica pré pandêmica brasileira.** In: Revista GEO UERJ: Rio de Janeiro, n.45, jul./dez. 2024.

FORTUNATO, A. L. et al. **Consórcios públicos intermunicipais: estratégias para o desenvolvimento turístico integrado.** Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2023.

GARCIA, R. et al. **Sistemas regionais de inovação: fundamentos conceituais, aplicações empíricas, agenda de pesquisa e implicação de políticas.** In: Texto para Discussão. Unicamp: Campinas, n.394, agosto 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias (2017).** Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LIMA, A.A.T.F.C.; SILVA, F.C.; TEIXEIRA, M.A.C. **A cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais.** In: Revista Observatório de Inovação do Turismo. v.7, n.1, p. 1-19, 2012.

MEDIOTTE, E. J. **Avaliação da governança em instâncias deliberativas coletivas e sua relação com o planejamento turístico no município de Tiradentes (MG).** 2020. 241 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa – MG.

PEREIRA, J.O. **Descentralização das políticas públicas em turismo: análise do programa nacional de municipalização do turismo no Rio Grande do Norte.** 2000. 126p. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal – RN.

SANTOS, K.P. **A trajetória econômica do salgado paraense e os efeitos do turismo nas pequenas cidades.** In: XVIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana – SIMPURB 2024. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2024.