



Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFPR

A CONSTRUÇÃO DE MODALIDADES DE GOVERNANÇA NA DINÂMICA CONTEMPORÂNEA DO TERRITÓRIO NO ESTADO DO MARANHÃO

THE CONSTRUCTION OF MODALITIES OF GOVERNANCE IN THE CONTEMPORARY DYNAMICS OF THE TERRITORY IN THE STATE OF MARANHÃO

(Recebido em 24-07-2020; Aceito em: 17-02-2021)

Fernanda Cunha de Carvalho

Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista
Professora da Coordenação de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do
Maranhão – Pinheiro, Brasil
fc.carvalho@ufma.br

Elson Luciano Silva Pires

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo
Professor do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-
Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista – Rio Claro, Brasil
elson.pires@unesp.br

Resumo

As transformações contemporâneas indicam que os rumos do planejamento tradicional devem ser alterados, quando consideradas as formas de governança vinculadas aos territórios. A governança ganha um formato territorial que deve considerar uma coordenação vertical e horizontal articulada e voltada para a ação pública e regulação dos processos socioeconômicos e territoriais, contando com uma participação ativa de múltiplos agentes. A observação do Estado do Maranhão apresenta-se com o objetivo de compreender como as modalidades de governança tem se manifestado. A metodologia da pesquisa se deu mediante a leitura de referenciais bibliográficos, documentais e cartográficos, bem como através de visitas em órgãos governamentais que se situam à frente das modalidades de governança no contexto maranhense. O artigo indica que a existência de práticas de governança no contexto local ainda são frágeis e não têm alcançado sua dimensão operacional, destacando que o processo de coordenação ainda permanece centralizado em algumas localidades e agentes e que as modalidades de governança têm uma base de consolidação governamental. Contudo, podem ser consideradas pelas tipologias de Governança Estatal-Privada e de Governança Pública-Tripartite.

Palavras chave: Governança territorial; Modalidades; Estado do Maranhão.

Abstract

The contemporary transformations indicate that the directions of traditional planning must be changed when considering the forms of governance linked to the territories. Governance gains a territorial format that must consider vertical and horizontal coordination articulated and focused on public action and regulation of socioeconomic and territorial processes, counting on the active participation of multiple agents. The observation of the State of Maranhão is presented with the objective of understanding how the modalities of governance have manifested. The research methodology was based on the reading of bibliographical, documentary and cartographic references, as well as visits to government agencies that are at the forefront of the governance modalities in the Maranhão context. The article indicates that the existence of governance practices in the local context are still fragile and have not reached their operational dimension, noting that the coordination process still remains centralized in some localities and the agents as well the governance modalities which has a basis of governmental consolidation. However, they can be considered by the typologies of State-Private Governance and Public-Tripartite Governance.

Key words: Territorial governance; Modalities; State of Maranhão.

Introdução

As transformações territoriais contemporâneas engendradas por um intenso processo de globalização apontam para reflexões que indicam novos processos de desenvolvimento, pelos quais devem ser alterados os rumos do planejamento tradicional, quando consideradas as formas de governança vinculadas aos territórios e a diversidade de instituições e agentes, proporcionando uma ampliação nas possibilidades de desenvolvimento territorial (associadas à questão coletiva). Pires (2007), destaca que qualquer forma de apoio, em apenas uma das três pontas do triângulo (Estado, Mercado, Sociedade Civil), inclui o perigo de eliminarem-se e incapacitarem-se as outras fontes de ação, necessárias para a criação, regulação e a integração social.

A conotação no contexto político da governança aparece na França, nos anos de 1990, designando novas formas de ação coletiva em redes de agentes de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal, voltada somente à aplicação e produção de normas jurídicas, portanto, sendo um enfraquecimento do poder do Estado nacional em detrimento de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades territoriais e da sociedade civil (BOURDIN, 2001).

A governança ganha um formato territorial, em que se deve considerar uma coordenação vertical e horizontal articulada e voltada para a ação pública e regulação dos processos socioeconômicos e territoriais. Contudo, no Brasil, uma avaliação das categorias manifestadas indica que ainda há inúmeras problemáticas vigentes para que seu funcionamento se torne efetivo e eficaz.

Nesse contexto é importante considerar algumas constatações do estudo da governança no país, com destaque para São Paulo (PIRES et al., 2011), Minas Gerais (FUINI, 2010) e Rio Grande do Sul (DALLABRIDA, 2007). Essas pesquisas apontam que o sucesso ou não dos formatos de

governança territorial dependem, em grande parte, da capacidade de mobilização dos agentes sociais no desenvolvimento de mecanismos de cooperação e coordenação. As instituições também possuem destaque, aliadas às formas de ativação das potencialidades para a perspectiva de um desenvolvimento territorial. Contudo, em devidas proporções (considerando o histórico do foco em análise), há uma relação de dependência com o Estado ou com as grandes empresas, considerando o processo da manifestação desigual de poderes.

Nesses estudos, as categorias de governança manifestadas, tendem a fortalecer a gestão participativa e possibilitar uma atuação de variados agentes sobre as decisões territoriais. Também ocorrem no contexto maranhense, sendo manifestadas por algumas modalidades, ainda que sejam apresentadas territorialmente de formas fragilizadas.

Diante da realidade do estado, existem especificidades locais que, apesar de instáveis, abririam espaço para uma iniciativa endógena, tais como: um sistema produtivo numericamente predominante constituído por micro e pequenos negócios, abastecendo mercados pouco organizados (em alguns casos voltados até mesmo para a subsistência); precária capacidade empreendedora; empresário com baixa inclinação às atitudes inovadoras; além de um meio institucional bastante frágil e ainda ausente. Considera-se, ainda, que a visão do planejamento estadual foi por tempos viciada pelo modelo baseado na atração de grandes projetos industriais por meio das políticas de incentivo fiscal (HADDAD, 2003).

Sendo assim, decidiu-se trabalhar na perspectiva de analisar a lógica de um estado que carrega consigo índices negativos de desenvolvimento socioeconômico, para compreender a construção do processo de governança diante das diferentes modalidades. Para tanto, aponta-se como escala de observação o Maranhão e apresenta-se como objetivo geral compreender como as modalidades de governança têm sido construídas ou constituídas no estado, enquadrando-as em um rol tipológico estabelecido em outros estudos de governança.

A metodologia do estudo se deu mediante a leitura de referenciais bibliográficos, documentais e cartográficos, na tentativa de situar, preliminarmente, o tema da governança e sua relação com a dinâmica territorial. Também foram efetuadas visitas e entrevistas em órgãos governamentais que se situam à frente das modalidades de governança encontradas, a citar: Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC); Secretaria do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Maranhão (SEDINC); Secretaria de Orçamento e Planejamento do Estado do Maranhão (SEPLAN); Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Maranhão (SEMA) e Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão (SETUR).

As entrevistas ocorreram de forma semiestruturada (considerando uma base para os questionamentos, mas a possível inclusão de alguns pontos dependendo das informações que vinham sendo obtidas), com funcionários dos quadros pertencentes às instituições citadas, focando na coleta de dados e tratando sobre as modalidades de governança retratadas. A interpretação dos documentos e o processamento das informações também são caracterizados como etapas da pesquisa e refletem os resultados aqui apontados na compreensão da construção das modalidades de governança no Maranhão.

A tipologia adotada procurou captar as diferentes formas de coordenação de governança territorial possíveis, tomando como base a participação dos agentes envolvidos nos processos, as condições de legitimidade, de hegemonia e de poder de decisão das organizações e das formas institucionais vigentes (PECQUEUR *et al.*, 1999). Esta tipologia tem sido adaptada para outros estudos da governança territorial no Brasil (PIRES *et al.*, 2011), nos quais é possível identificar diferentes formas de coordenação. Por um lado, ela aparece como uma Governança Privada, isto é, quando são organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional. Por outro lado, ela aparece como uma Governança Privada-Coletiva, isto é, quando o agente chave é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional. Ela também aparece como uma Governança Estatal-Privada, isto é, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor produtivo. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por agentes públicos ou privados do território. Finalmente, há casos em que a governança aparece como uma Governança Pública-Tripartite, isto é, quando são as instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais.

Como analisadas neste artigo, algumas dessas formas de coordenação também estão presentes no Estado do Maranhão. Portanto, para cumprir com os objetivos aqui propostos, este artigo se fundamenta nas modalidades de governança identificadas no estado. Na primeira sessão, são retratados os Arranjos Produtivos Locais. Na segunda, são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Na terceira, são as Câmaras Setoriais e o Conselho Empresarial. Na quarta, são os Polos Turísticos. Na quinta sessão são os Comitês de Bacias Hidrográficas, e, por último, são agrupadas as principais conclusões.

Arranjos Produtivos Locais - APLs

No ano de 2003, o Estado do Maranhão lança propostas em torno dos Arranjos Produtivos Locais (seguindo a lógica federal), definindo critérios para identificação e seleção de APLs para apoio local. Os critérios estabelecidos na ocasião foram (MARANHÃO, 2003, p. 20-21):

- a) Arranjos que possibilitassem o trabalho em parceria;
- b) Arranjos localizados em áreas com menor IDH;
- c) Arranjos localizadas em áreas com crescimento populacional negativo;
- d) Arranjos localizados em áreas com baixa renda *per capita*;
- e) Arranjos com maior capacidade para geração de empregos;
- f) Arranjos com potencial para envolver maior parcela da população local;
- g) Arranjos com potencial para deflagrar o desenvolvimento sustentável;
- h) Arranjos com maior potencial exportador;
- i) Arranjos que envolvessem o maior número possível de municípios.

O plano de ações desenvolvido no estado seguiu uma introdução das ideias, acreditando que o estímulo à cooperação entre micro e pequenos produtores poderia ser um instrumento eficaz para a promoção de um padrão mais elevado de aprendizagem coletiva e consequente sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Isto significaria a busca de parcerias, potencializando a participação de variados agentes, simultânea à motivação das políticas, cujo foco seria a melhoria de renda do estado (e elevação do IDH) para promover o desenvolvimento local, visto a partir da redução das desigualdades regionais e sociais.

Assim, foram definidos dezenove arranjos, inicialmente. Eles foram sendo “desfeitos” com o passar do tempo (por estarem desajustados à lógica nacional ou por não terem uma capacidade de reprodução no território), resultando em uma reformulação de doze arranjos produtivos: babaçu, cachaça, caju, caranguejo, cerâmica vermelha, leite, madeira e móveis, mel, ovinocaprinocultura, pecuária de corte, pesca artesanal, turismo e artesanato (MARANHÃO, 2003).

Nesse período, a política estadual de arranjos produtivos locais possuía como órgão central a SEPLAN. Foi elaborado o Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão (PAPL), que compunha o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do Estado do Maranhão. Contudo, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) na posição de parceiro, adquiriu maior destaque.

Posteriormente ao ano de 2007, o poder público federal passa a exigir a criação dos Núcleos Estaduais de APLs (os NEAPLs). O objetivo do NEAPL é a fiscalização dos recursos federais destinados aos APLs e o acompanhamento dos mesmos. Portanto, os APLs só poderiam ter acesso

aos recursos federais se o núcleo estadual estivesse oficializado em Brasília, substituindo, desse modo, uma tarefa até então executada pela SEPLAN e pelo SEBRAE.

O NEAPL do Maranhão é composto por quatro secretarias estaduais: Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria de Agricultura; Secretaria de Ciência e Tecnologia e Secretaria de Planejamento. Conta, ainda, com a participação: da Agência Estadual de Defesa da Agropecuária (AGED); da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP); da Fundação de Amparo à Pesquisa no Maranhão (FAPEMA); integrantes da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); do Instituto Federal do Maranhão (IFMA); e da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA). Também conta com a participação de instituições provedoras de crédito, como: o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste, revelando o envolvimento de variadas instituições. Sua composição demonstraria parte dos princípios da governança, através da pluralidade participativa.

Em 2009, a FIEMA lançou o Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado do Maranhão 2020, em que foi traçado o programa “desenvolvimento dos arranjos produtivos locais”, que se desdobrou por meio de sete projetos: a) formação de rede integrada de APLs maranhenses; b) dinamização do APL mandioca; c) consolidação e ampliação da produção de mel no eixo Baixada e Alto Turi; d) fomento ao desenvolvimento da ovino-caprinocultura no eixo do Baixo Parnaíba; e) expansão da produção e melhoria da qualidade da cachaça no eixo Sertão Maranhense; f) promoção e disseminação da cultura popular e do artesanato voltado para o turismo no eixo Litoral; g) fomento e apoio à pesca artesanal e à exploração artesanal de camarão e caranguejo no eixo Munim e nos Lençóis Maranhenses, incluindo processamento do pescado (MARANHÃO, 2009, p. 63-64).

Partindo da consideração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, existem nove APLs em territórios maranhenses, em que são citadas a especialização produtiva e vínculos com outros agentes locais. As áreas são laticínios; avicultura; pesca aquicultura e serviços; agricultura; pecuária; apicultura; fabricação de bebidas; turismo.

Já a parceria entre governo do Maranhão e SEBRAE lista os seguintes APLs:

- APL da Apicultura na Região do Turi;
- APL da Hortifruticultura na Ilha do Maranhão;
- APL da Mandiocultura das Regiões do Médio Mearim e Eixo Rodoferroviário;
- APL da Ovinocaprinocultura na Região Cocais;
- APL da Ovinocaprinocultura na Região Munim;
- APL da Pesca Artesanal da Ilha do Maranhão;
- APL de Piscicultura na Região da Baixada Maranhense;

- APL do Leite e Derivados na Região do Médio Mearim;
- APL do Turismo na Chapada das Mesas;
- APL do Turismo, Artesanato e Cultura na Ilha do Maranhão e Região do Pericumã.

Depois de tantas variações e visões em torno da classificação dos APLs, pelas diretrizes do governo estadual, as produções passaram a ser acompanhadas pelo Sistema Estadual de Produção e Abastecimento (SEPAB) que foi criado com o objetivo de coordenar o conjunto de ações integradas na agricultura, pecuária, pesca e aquicultura, com foco no abastecimento.

Entrevistas realizadas (em 2018) na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) revelaram uma experiência frustrada com APLs o que teria criado uma certa resistência pela estratégia, desfavorecendo as tentativas de trabalhos com os arranjos. Isso pode ser comprovado pela execução do Programa Mais Produção¹ que, até então, tem dado bastante ênfase à estratégia de Cadeias Produtivas. Portanto, no âmbito do Programa Mais Produção foram priorizados territórios com base em Cadeias Produtivas de importância para o desenvolvimento do Estado. Tal fato poderia até ser visualizado como contraditório, pois analisando do ponto de vista de sistemas, as cadeias produtivas podem ser consideradas como subsistemas dos arranjos.

Referindo-se ao processo de coordenação, não existem comitês gestores para os arranjos produtivos. O que existem são Câmaras Técnicas Setoriais das Cadeias Produtivas, implantadas no âmbito da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Pesca (SAGRIMA) que atuam como Fórum de discussões sobre a atividade produtiva da cadeia. Sua composição, em grande parte é de representantes de organizações governamentais. O Destaque se faz a Câmara Técnica Setorial da Cadeia Produtiva do Arroz que foi composta a partir de um fórum vinculado ao sindicato dos produtores de arroz.

As análises indicam que apesar das variações em torno da classificação dos APLs no Maranhão, diferenciadas por instituições, no geral as perspectivas em torno dos arranjos ainda são vistas de forma incipiente, com apoios governamentais bastante fragilizados. Assim, não têm sido percebidos resultados extremamente positivos para os municípios constituintes desse processo, podendo-se afirmar que, mesmo gerando renda, há a necessidade de maior apoio logístico pautado na formação de um entorno para que se promova um desenvolvimento econômico local efetivo.

¹ O Programa Mais Produção é uma iniciativa do Governo do Maranhão, que reúne ações de diversas secretarias ligadas ao setor produtivo. Seu objetivo é promover o adensamento das cadeias produtivas e dos arranjos produtivos locais em diferentes escalas (pequenos, médios e grandes) e em várias regiões do estado, visando agregar valor aos produtos maranhenses e gerar mais riqueza, emprego e renda. São priorizadas onze cadeias produtivas consideradas como relevantes para o Estado, que são: feijão, arroz, mandioca, carne e couro, ovinocaprinocultura, leite, avicultura - caipira e industrial, aquicultura, hortifruticultura, mel e suinocultura.

No plano geral, as limitações reforçam um ponto central já abordado por Brandão; Costa, et al. (2006), caracterizado pela fragilidade institucional de modelos de arranjos de micro e pequenos negócios, subordinados aos outros níveis político-administrativos (Estadual, Federal). Outras limitações podem ser notadas por: baixa disponibilidade de recursos e burocracia dos processos; ações pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional; baixa articulação dos programas com as ações dos estados e com a federação.

Dentre alguns problemas que levam ao insucesso dos APLs, pela percepção atribuída a entrevistas com entidades governamentais, podem ser citados: falta de priorização política em torno dos arranjos; desunião dos envolvidos; dificuldade de acesso ao crédito, a tecnologias e às áreas de exploração da cultura; falta de assistência técnica permanente; burocracia no financiamento, com altos juros e taxas incompatíveis com a realidade financeira dos produtores; falta de material e equipamentos adequados para alguns produtos; e, vias precárias para o escoamento dos produtos.

Diante e, arrisca-se dizer que, vinculada às referidas problemáticas, a modalidade de governança predominante indica uma prevalência de Governança Estatal-Privada, tendo no Estado, nas instituições públicas e no SEBRAE o projeto de impulsionar a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado, reforçando a percepção de que no Maranhão, a realidade em torno dos APLs revela enormes fragilidades, considerando-se, sobretudo, que os processos desenvolvidos são interrompidos a depender de interesses governamentais locais, vinculados aos projetos políticos que, por vezes, não são definidos localmente ou considerando a predominâncias dos interesses dos territórios locais.

Nesse contexto, é possível reforçar as constatações apontadas por Vieira (2017) sobre uma variedade de estudos e debates recentes sobre políticas de apoio aos APLs implementados no Brasil, pelos quais há indicações para a necessidade de uma nova geração de políticas para APLs, considerando o fraco aprofundamento das formulações metodológicas, conceituais e dos elementos constitutivos anteriores (o que seria denominado de primeira geração de APLs). Deve-se, portanto, inaugurar um novo olhar e novas formas de trabalho em torno dos arranjos.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRDs) do Estado do Maranhão surgem a partir da lógica da Lei Complementar nº 108/2007, que institui as Regiões de Planejamento (RPs), por meio de um ciclo que teve como base a regionalização para o desenvolvimento, envolvendo unidades administrativas regionais e a coordenação da unidade regional do órgão de planejamento.

A institucionalização das RPs visava a uma definição das abrangências territoriais mais próximas dos locais; tendo por base para um desenho institucional de articulação dos agentes a revitalização do planejamento, do orçamento e do desenvolvimento regionalizado; e, ainda, a criação de condições adequadas para mobilizar os ativos endógenos. Foram observadas algumas tendências brasileiras, como nos estados da Bahia, Ceará, Pará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (estes dois últimos sendo referências), o que levou à constatação de que a crescente heterogeneidade das regiões administrativas as tornava cada vez menos adequadas para serem referências do desenvolvimento.

O CRD é um órgão de deliberação coletiva e de formulação do planejamento, da otimização da aplicação do orçamento regionalizado e do monitoramento e avaliação dos programas voltados para o desenvolvimento do Plano Popular de Desenvolvimento Regional (PPDR)² e do Plano Plurianual (PPA). É, ainda, um conselho territorial de desenvolvimento que trata de todos os temas e setores (econômico, social, institucional e ambiental) de uma determinada RP, funcionando como uma instância de representação e debate para promoção do desenvolvimento regional.

Suas principais atribuições são: a) subsidiar a formulação de políticas públicas de responsabilidade do governo do estado para cada uma das regiões de planejamento; b) garantir o processo democrático na definição dos interesses regionais dentro dos parâmetros do planejamento estadual; c) acompanhar e avaliar o desempenho dos programas, projetos e ações que integram o PPA Estadual e o PPDR, principalmente no que diz respeito à aplicabilidade do orçamento regionalizado; d) colaborar para o desenvolvimento dos planos, programas e projetos regionais, garantindo a execução das ações; e) adotar a RP como base de suas discussões.

Sua composição tem representantes: do governo do estado; prefeitos municipais; presidentes das câmaras de vereadores; das organizações civis; das entidades empresariais; das instituições financeiras oficiais; do órgão regional da Secretaria de Estado da Saúde; do órgão regional da Secretaria de Estado da Educação; do órgão regional da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural; e, do órgão regional da Secretaria de Estado de Segurança Cidadã.

O CRD funciona com uma assembleia geral sendo presidida pelo representante do Governo do Estado (denominação do coordenador regional); possuindo uma Secretaria Executiva, que implementa as deliberações da Assembleia Geral e Comitês Temáticos, que são órgãos da estrutura funcional do CRD, constituídos pelos técnicos das instituições estaduais regionalizadas e municipais e da sociedade civil organizada, destinados a oferecer propostas, realizar estudos, emitir pareceres, oferecer subsídios

² O PPDR, elaborado pela SEPLAN e IMESC, é um instrumento operacional para as Unidades e Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Seguindo as orientações de governo para a elaboração do PPA 2008-2011, foram realizadas, em maio/07, oficinas em todas as regiões do estado para diagnosticar as necessidades mais prementes para uma ação de Governo. Em seguida, buscou-se reunir instrumentos de planejamento e elaborar um Plano de Desenvolvimento para cada região, de tal forma que seja iniciada uma trajetória para a gestão descentralizada de governo (OLIVEIRA FILHO, 2008).

e recomendações, realizar monitoramento e avaliação relativos às ações do PPDR, dos programas e ações do PPA e dos instrumentos de políticas públicas referentes ao desenvolvimento regional sustentável.

O processo de implantação é visto como planejado e gradual, obedecendo à seleção de regiões-piloto por critérios de organização social e perspectiva econômica, trabalhando para a potencialização dos investimentos públicos, com projetos que podem ser dinamizadores do desenvolvimento. Dentro desse contexto, foi definida uma agenda estratégica que pretendia ocasionar: a descentralização da gestão pública; a redução do analfabetismo; a ampliação da rede de saneamento básico; a redução do déficit habitacional; a universalização da cobertura de energia elétrica; a geração de renda (através dos Arranjos Produtivos Locais); a recuperação e preservação das bacias hidrográficas; a ampliação do acesso à inclusão digital; a geração de emprego (com qualificação e capacitação de mão de obra); a garantia da segurança pública e da cidadania; a recuperação do patrimônio arquitetônico, artístico e cultural; e a ampliação dos investimentos em obras públicas.

Todas as 32 RPs³ do Maranhão tiveram o processo de escolha de conselheiros, com um quantitativo que é variável, dependendo do porte dos municípios enquadrados em cada região, totalizando 1.122 conselheiros para o estado. A RP que possuía o maior número de conselheiros era a do Pindaré (56 conselheiros e 12 municípios) e as menores eram a do Médio Parnaíba e a do Guajajaras (20 conselheiros e 03 municípios, cada RP), guardando as devidas proporcionalidades. Nesse caso, a composição, representaria a possibilidade de múltipla participação, parecendo indicar que a modalidade de governança praticada é Governança Pública-Tripartite, pela qual as instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais.

Revelou-se que esta modalidade evidenciava, por meio do âmbito das discussões efetivadas para a formação dos conselhos, uma concepção de desenvolvimento vinculada a um processo de geração e de distribuição de renda, que seria efetivado mediante o apoio a atividades com especificidades locais, oportunizando um maior número de agentes, discutindo-se, também, formas sustentáveis no interior do processo. Sendo, de direito, uma estrutura organizativa de poder, característica salientada por Dallabrida (2007).

³ A Lei Complementar n° 108, de 21 de novembro de 2007, instituiu 32 Regiões de Planejamento (RPs) para o Estado do Maranhão. Essa regionalização, que deveria ser normativa para elaboração dos instrumentos no âmbito do planejamento governamental, consiste fortemente em características ambientais, vocações produtivas e dinamismo das regiões, relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades (MARANHÃO, 2007).

O nível de coordenação tem como órgão central a SEPLAN, sendo estabelecida a institucionalização do órgão gestor com capacidade coordenadora global e parcerias com instituições financeiras e técnicas nacionais e multilaterais, pelas quais esperava-se integrar políticas públicas; reduzir as desigualdades e disparidades municipais e regionais; articular as ações governamentais e focar o desenvolvimento sustentável (vinculadas ao PPA e ao PPDR).

Contudo, mesmo com determinada composição plural e bases de temas variados a tratar, as pesquisas revelaram que algumas problemáticas são bem comuns e estão relacionadas aos CRDs, principalmente a fragilidade do processo participativo, como já constatado no caso dos COREDES no Rio Grande do Sul (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011) e da continuidade nas atividades periódicas, considerando uma inadequação no calendário de reuniões e emergindo a situação de algumas ocasiões em que só há a escolha dos conselheiros, não havendo uma continuidade do projeto proposto.

Acredita-se que tal fragilidade somada à transição de governos locais, levaram à interrupção das atividades dos CRDs, uma vez que não foram encontrados mais dados nas Secretarias sobre o andamento dessa modalidade de governança, demonstrando uma similaridade de descontinuidade diante das modalidades apresentadas no estado. A própria discussão sobre a regionalização ganhou outra configuração posteriormente, pelas quais foram traçadas Regiões de Desenvolvimento no lugar das Regiões de Planejamento.

Câmaras Setoriais e Conselho Empresarial do Maranhão - CEMA

As Câmaras Setoriais maranhenses existiam, até o ano de 2014, de forma bem fragmentada e fragilizada. A Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SAGRIMA), por exemplo, era responsável por algumas, e, no ano de 2012, trabalhou na tentativa de reativar algumas Câmaras Setoriais, tendo entrado em funcionamento as de: caprinos e ovinos; grãos, suínos e aves; fruticultura e horticultura; leite e mel; flores tropicais e plantas ornamentais; pesca e aquicultura; e mandioca.

No entanto, a partir da decisão de que se deveria trabalhar com a tentativa de unificação organizacional dos setores produtivos, não mais a partir de uma lógica definida somente por câmaras, no dia 02 de janeiro do ano de 2015 (Decreto Estadual nº 30.613, por solicitação do governador do estado), foi implantado o Conselho Empresarial do Maranhão – CEMA, criado com o dito objetivo de alavancar o desenvolvimento estadual. O referido conselho funciona como um “órgão de assessoramento direto do governador, tendo por finalidade debater e propor diretrizes específicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico do Maranhão, com a articulação das relações entre o Governo e representantes da iniciativa privada” (MARANHÃO, 2015, p. 24).

As suas competências são: propor providências para a formação de um ambiente institucional favorável aos investimentos privados; formular políticas relacionadas às atividades empresariais do estado; avaliar o resultado das ações implementadas, relativas aos investimentos privados; promover e acompanhar os debates e propor medidas necessárias para a promoção do desenvolvimento econômico; fomentar políticas e estratégias de desenvolvimento econômico regional e microrregional.

A presidência do Conselho é exercida pelo Governador do Estado, sendo integrado por representantes (titulares) do CEMA (por meio de sua secretaria executiva); das Secretarias de Estado da Agricultura e Pecuária, de Minas e Energia, de Meio Ambiente e Recursos Naturais, de Trabalho e Economia Solidária, da Fazenda; das Federações de Comércio, de Agricultura e dos Dirigentes Lojistas, e, ainda, da Associação Comercial do Maranhão e do SEBRAE.

O CEMA é responsável por coordenar a implantação de Câmaras Setoriais, visando a uma melhor organização e verticalização das cadeias produtivas do Maranhão. Assim, dentre os critérios usados para criar as Câmaras Setoriais que compoem o Conselho Empresarial, consideraram-se os setores produtivos reconhecidos como estratégicos para o estado, bem como a possibilidade de alavancagem das áreas mais vulneráveis.

Nesse contexto, foram criadas sete Câmaras Setoriais que deveriam atuar conjuntamente na formulação de políticas para adensamento das cadeias produtivas do estado, sendo que cada Câmara é dirigida por Secretaria correspondente, tendo SEDINC como a secretaria executiva de todas elas. As Câmaras Setoriais instaladas foram: Turismo, Agronegócio, Energia e Gás, Mínero-metalúrgica, Apoio e Fomento a Pequenas Empresas, Comércio e Serviços, Infraestrutura.

As reuniões são agendadas para ocorrerem uma vez ao mês, com a realização de estudos geralmente vinculados em dois temas por Câmara, trabalhando na perspectiva de estimular a cooperação entre as cadeias. Considerando-se esse elemento, bem como o fato de alguns membros participarem de mais de uma Câmara, há uma possibilidade de junção das discussões referentes a cada Câmara.

Questões sobre incentivos foram efetivadas por meio do Conselho Empresarial do Maranhão, conduzindo à elaboração do Programa Mais Empresas, um programa de desenvolvimento industrial e de integração econômica do estado que almeja diversificar a matriz industrial, formar adensamentos industriais nas regiões econômicas e integrar cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento e à geração de emprego e renda no estado⁴.

⁴ Programa definido pela Medida Provisória N° 200 de 30/04/2015, publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão em 30 abril de 2015.

De acordo com o Programa Mais Empresas, entendem-se como prioritários para o desenvolvimento econômico do estado o empreendimento que:

I - Constitua segmento industrial ou agroindustrial com capacidade de crescimento e afinidade com a aptidão econômica e vocação regional, com ênfase no adensamento das cadeias produtivas;

II - Constitua atividade industrial não existente no Maranhão;

III - Seja considerado indústria geradora de novas indústrias;

IV - Demande matérias primas, insumos e serviços locais;

V - Faça uso sustentável dos recursos naturais;

VI - Seja destinado à geração de energia renovável e não poluidora;

VII - Leve em conta o seu porte, volume de investimento, geração de emprego e a agregação de valor à matéria prima, podendo ser considerado estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do Estado;

VIII - Localize-se em município ou região considerada como prioritária no planejamento estratégico do Estado;

IX – Promova aumento da competitividade estadual por meio da renovação tecnológica das cadeias produtivas.

De modo geral, as informações sobre as Câmaras Setoriais do Maranhão não são totalmente acessíveis, uma vez que, traduzidas pela implantação do CEMA, tendem a exercer a modalidade de Governança Estatal-Privada. Semelhante ao que acontece nos APLs, aqui também é nítida a relação entre o Estado e o setor empresarial, com atendimento claro da demanda de um projeto do mercado privado, eliminando-se a participação da sociedade civil e de suas organizações legítimas, necessárias para integração social sustentável das políticas públicas.

Assim, é possível notar que “há uma fusão entre público e privado, em que o papel da “política pública” é visto como impulsionador da competitividade empresarial, deixando alguns atores e assuntos excluídos deste processo (por exemplo, os pequenos produtores...)” (TAKAGI, 2000, p. 68). Nesse caso, é interessante citar a participação na ativação do Conselho demandada pelo governo estadual, que se posiciona no processo da coordenação de recursos e estratégias territoriais também vinculadas a instituições públicas e ao setor empresarial.

Polos Turísticos no Maranhão

O Maranhão é considerado um estado com grande potencialidade turística. A fundação da capital, São Luís, gerou a maior área de arquitetura colonial portuguesa do país, com um conjunto com cerca de 5 mil imóveis datados dos séculos XVIII e XIX, o que lhe conferiu o título de Patrimônio

Cultural da Humanidade, em 1997, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). São casarões com beirais, mirantes e fachadas revestidas de azulejos trazidos, sobretudo, de Portugal e França, que tornaram o Centro da cidade um local de visitação. A cidade de Alcântara segue a mesma lógica, sendo tombada em 1948 como Cidade-Monumento pelo Patrimônio Histórico, com cerca de 300 prédios que têm na homogeneidade da arquitetura uma das suas características mais marcantes.

Há, também, um vasto litoral em São Luís, São José de Ribamar e Raposa, este último atualmente abriga a maior colônia de pescadores do Maranhão e começou a desenvolver-se a partir dos anos 1950, com a chegada de pescadores cearenses que trouxeram consigo suas mulheres, as rendeiras de bilro (rendas produzidas pelo cruzamento sucessivo ou entremeado de fios têxteis) que também caracterizam uma atratividade voltada para o setor turístico, ligado ao setor artesanal.

Um dos maiores pontos turísticos é o denominado Rota das Emoções, um circuito formado por 14 municípios dos estados do Maranhão, do Ceará e do Piauí. No Maranhão, a potencialidade está vinculada ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e retrata o enquadramento da população, que se torna parte da cadeia produtiva. A Rota tem recebido investimentos do Ministério do Turismo, sobretudo em obras de infraestrutura e sinalização. São permanentemente discutidas questões que envolvem: preservação ambiental, sustentabilidade e exploração econômica; educação, cultura e turismo nos municípios; inclusão social via turismo sustentável; e infraestrutura e acessibilidade.

Esses pontos citados estão enquadrados na considerada força competitiva do turismo para o estado, definidos nos segmentos do Turismo Cultural, do Ecoturismo e do Turismo de Aventura. O resultado está apresentado em polos traçados por meio do Plano Estratégico de Turismo, conhecido como "Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão" (MARANHÃO, 2011), que apresenta como diretrizes a definição em polos de atração turística do estado, visando ao desenvolvimento local e regional.

Tal macroprograma gerou um mapa apontando um programa de regionalização para o desenvolvimento turístico do estado. No total, 64 municípios foram enquadrados em 10 polos, que são: Polo Amazônia Maranhense; Polo Floresta dos Guarás; Polo Chapada das Mesas; Polo de São Luís; Polo Delta das Américas; Polo Parque dos Lençóis; Polo Lagos e Campos Floridos; Polo Munim; Polo Serras, Guajajara, Timbira e Kanela; Polo Cocais.

Esses polos foram classificados em três categorias: indutores, estratégicos e em desenvolvimento. Os polos indutores são aqueles considerados capazes de induzir o desenvolvimento turístico no estado e catalisar o desenvolvimento dos outros polos, por demonstrarem a capacidade de obter a maior rentabilidade a partir da melhor otimização da oferta atual e dos produtos existentes, em

curto e médio prazos. Os polos estratégicos são considerados como os estrategicamente importantes para a diversificação da oferta a médio prazo, dado seu potencial de atratividade e por questões de acessibilidade. Os polos em desenvolvimento, por sua vez, são os que necessitam de altos investimentos em desenvolvimento para atingirem os mesmos níveis de rentabilidade dos polos indutores.

Foi estabelecido um plano operacional de desenvolvimento, constituído por cinco macroprogramas:

- a) Programa de Desenvolvimento dos Polos: compreende os programas, projetos e ações necessários para desenvolver o potencial turístico dos polos.
- b) Macroprograma de Desenvolvimento dos Segmentos: prevê um conjunto de ações que pretendem desenvolver o potencial turístico do Maranhão em segmentos específicos.
- c) Macroprograma de Capacitação: respalda o desenvolvimento dos polos e segmentos sobre o tripé: qualidade da experiência turística, profissionalismo na gestão e nos serviços e sustentabilidade do turismo.
- d) Macroprograma de Fomento aos Investimentos: prevê programas, projetos e ações de fomento aos investimentos públicos e privados que visam a criar condições favoráveis para melhor implantação do Plano Operacional de Desenvolvimento, bem como para sua evolução e sustentabilidade.
- e) Macroprograma de Organização de Gestão: sugere modelos e ações para organizar a gestão turística do estado, bem como programas, projetos e ações para torná-las mais eficientes.

A metodologia utilizada para construir o planejamento considerou um trabalho conjunto da Secretaria Estadual de Turismo, do Conselho Estadual de Turismo, dos gestores públicos dos municípios polos e da sociedade, sobretudo das áreas polos. A ideia base está na proposta de beneficiamento dos cidadãos e dos turistas, com retorno dos investimentos e minimização dos impactos ambientais e culturais.

Os municípios devem possuir Conselhos para se enquadrarem nos polos e a intenção governamental é tornar os polos viáveis para o gerenciamento dos seus Conselhos, mas o entrave manifesta-se pela falta de institucionalização de grande parte dos municípios. Assim, como há a formação de polos, os municípios em posição de fragilidade acabam enfraquecendo aqueles que têm cumprido suas metas, já que o município precisa obter uma lei específica para o turismo e a formação dos Conselhos (com ata, regimento interno, associados ativos). Como exemplo, o levantamento de pesquisa realizado na Secretaria de Turismo do Estado apontou somente 11 municípios com Conselhos (dos 68 inclusos na formação de polos).

As pesquisas revelaram, ainda, a percepção de agentes municipais sobre as Instâncias de Governança, através das quais merecem destaque algumas problemáticas já apontadas na Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo do Brasil (BRASIL, 2010) e que persistem como problemáticas para o desenvolvimento da referida cadeia produtiva. Dentre eles: a fragilidade das instâncias regionais e municipais, fator que acaba inviabilizando a elaboração e a implementação de planos estratégicos e a captação de recursos; o despreparo e a falta de qualificação de alguns atores; estruturas municipais com muitas mudanças devido às transições políticas.

Mesmo diante das dificuldades, os municípios que conseguem formar Polos e Instâncias, permitem constatar que a modalidade de governança identificada é a Governança Estatal-Privada, pela qual a impulsão da coordenação de recursos e estratégias territoriais estão vinculadas ao Estado (esferas federal, estadual e municipal), instituições públicas e setor empresarial. Cabe destacar que, apesar da sociedade toda estar indiretamente envolvida nos projetos turísticos, aqui também é o setor empresarial local que participa ativamente de todo o processo, geralmente do ramo de hotelaria e restaurantes, mesmo considerando que o Estado assume grande parte da demanda.

Esses dados revelam que a atuação de modalidades de governança no turismo, tanto dos Conselhos quanto dos Fóruns, ainda pode ser considerada insuficiente, corroborando com o quadro de fragilidades já apontados por Fuini (2013), entre as quais destaca-se o nível da descentralização, no qual a instância local se mostra como frágil e sem autonomia para a governança, fato também demonstrado quando se analisa a captação de recursos, uma vez que não há relatos sobre tal elemento de forma colegiada por nenhuma instância.

Os principais problemas relacionados à operacionalização parecem ser a falta de conhecimento e disputas entre os municípios que devem ser “beneficiados”, considerando-se que os pontos de concordâncias/convergências entre os participantes são incipientes e os pontos de discordância emergem pela não realização das responsabilidades atribuídas a cada município, revelada, sobretudo, pela não formação dos Conselhos Municipais.

Comitês de Bacias Hidrográficas - CBHs

Nota-se que a gestão compartilhada dos recursos hídricos, determinada pela Política Estadual de Recursos Hídricos do Estado, enxerga nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) uma das estratégias desse processo, posto que se constitui no parlamento das águas de uma região, devendo ser composto por representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários de água, que juntos interagem para gerenciar a qualidade e a disponibilidade das águas.

O Estado do Maranhão apresenta em seu território 2 Sistemas Hidrográficos e 10 Bacias Hidrográficas, sendo 7 estaduais e 3 federais. Os Sistemas Hidrográficos são: Sistema Hidrográfico do Litoral Ocidental e Sistema Hidrográfico das Ilhas Maranhenses. As Bacias Hidrográficas de Domínio Estadual são: Bacia Hidrográfica do Rio Mearim, Bacia Hidrográfica do Rio Itapecuru, Bacia Hidrográfica do Rio Munim, Bacia Hidrográfica do Rio Turiacú, Bacia Hidrográfica do Rio Maracaçumé, Bacia Hidrográfica do Rio Preguiças e Bacia Hidrográfica do Rio Peria. As Bacias Hidrográficas de Domínio Federal são: Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba, Bacia Hidrográfica do Rio Tocantins e Bacia Hidrográfica do Rio Gurupi.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) define que os comitês de Bacias Hidrográficas compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos e são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas, a serem exercidas na área de abrangência da bacia hidrográfica. O comitê de Bacia Hidrográfica deve arbitrar em primeira instância administrativa os conflitos pelo uso da água.

As atribuições são: a) elaborar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica; b) metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade; c) prioridades para outorga de direito de uso de recursos hídricos; d) diretrizes e critérios gerais para cobrança; e) condições de operação de reservatórios, visando a garantir os usos; f) estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos; g) estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Para a constituição de representações, os comitês são compostos por: a) associações, cooperativas e organizações não governamentais legalmente constituídas, com atuação comprovada na bacia de, no mínimo, 2 anos; b) entidades de classes e científicas, com atuação comprovada no setor de recursos hídricos da bacia; c) usuários, privados ou públicos, dos recursos hídricos da bacia; d) representantes da administração federal e estadual do Maranhão que possuam interesses comuns no gerenciamento de recursos hídricos compartilhados; e) representantes dos municípios que se situem nas suas respectivas áreas de atuação, no todo ou em parte; f) representantes das comunidades locais; g) representantes das comunidades quilombolas situadas na Bacia.

Assim, os comitês podem ser visualizados como uma modalidade de Governança Pública-Tripartite, considerando que as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil, juntas, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais nos projetos. No entanto, é importante notar que a SEMA tem atuado como o agente institucional que tem impulsionado o processo, mesmo considerando que a definição dos CBHs deve partir de demandas sociais.

Historicamente, é possível destacar que no ano de 2011 São Luís sediou o Encontro Maranhense para a Governança das Águas e o XIII Encontro Nacional de Comitês de Bacia Hidrográfica (ENCOB), promovidos pela SEMA em parceria com o Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas e a Rede Brasil de Organismos de Bacia. O Encontro Maranhense para a Governança das Águas aconteceu no dia 24 de outubro de 2011, tendo como temas centrais a governança das águas e a mobilização para formação de comitês de bacias no estado. Foram chamadas às discussões representações de todas as Bacias Hidrográficas do Maranhão.

No ano de 2013, houve a criação⁵ dos dois Comitês existentes no Estado do Maranhão: do Mearim e do Munim, que podem ser considerados como um ponto de partida para a organização dos demais comitês estaduais. Os respectivos comitês foram regulamentados com a homologação da Lei n° 9.956/2013 e da Lei n° 9.957/2013, e todo o processo eleitoral para a formação dos comitês foi coordenado pela SEMA.

Os membros dos Comitês do Mearim e do Munim têm um mandato de dois anos e mais uma reeleição, sendo:

- I - Representante do órgão gestor estadual de Recursos Hídricos;
- II - Representante do órgão gestor estadual da Saúde;
- III - Representante do órgão gestor estadual da Fazenda;
- IV - Representante do órgão gestor estadual de Planejamento e Orçamento;
- V - Representante do órgão gestor estadual de Desenvolvimento, Indústria e Comércio;
- VI - Representante do órgão gestor estadual da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VII - Representante do órgão gestor estadual de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar;
- VIII - Representante do órgão gestor estadual da Educação.

A diretoria é composta por: Presidente, Vice-Presidente e Secretaria Executiva. Já os recursos financeiros para o custeio do CBH-Rio Mearim advêm do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e de outras fontes, revelando que o apoio da SEMA tem ocorrido de forma técnica e financeira. Na data da última pesquisa na SEMA, os referidos comitês encontravam-se em processo de aprovação do regimento interno e não possuíam os Planos de Bacia Hidrográfica. Entretanto foi citado um avanço desse plano no CBH do Mearim, que tem recebido apoio da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba).

Em julho de 2017 foi iniciado um processo de mobilização e articulação entre diversos atores inseridos na Bacia Hidrográfica do Rio Turiaçu, objetivando a criação do Comitê. Nesse sentido, a entrevista com representante da SEMA revelou que as problemáticas estão atreladas às demandas da

⁵ Os conselheiros eleitos foram empossados em novembro de 2014, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

sociedade, uma vez que os CBHs devem partir de uma solicitação da população, o que reflete no restrito número de Comitês no Maranhão. Além dos já criados e o citado (Turiaçu), somente as áreas de Bacias do Bacanga e do Itapecuru esboçam certo interesse pela formação de Comitês.

É possível constatar que os CBHs, ainda parecem bastante vinculados ao processo de coordenação governamental, uma vez que a SEMA ainda aparece como instituição central para a realização dos trabalhos dos mesmos. Contudo e, apesar das dificuldades, os dois Comitês existentes, já citados, persistem desde o ano de 2013.

Considerações Finais

Como procuramos demonstrar neste artigo, algumas modalidades de governança no Estado do Maranhão têm figurado como tentativas da ampliação participativa dos agentes sociais, como peças constituintes dos programas e planos desenvolvidos contemporaneamente pelo poder público local.

Com relação às modalidades de governança territorial analisadas, pode-se dizer que nenhuma delas pode ser considerada como Governança Privada ou Governança Privada-Coletiva. O Conselho Empresarial, os Arranjos Produtivos Locais e os Polos Turísticos podem ser considerados como Governança Estatal-Privada. Já o Conselho de Desenvolvimento Regional e os Comitês de Bacias Hidrográficas podem ser vistos como Governança Pública-Tripartite, mesmo considerando as disparidades das relações de poder existentes entre os agentes. É importante destacar que se deve considerar certa fragilidade do projeto de governança no Estado do Maranhão, em sua dimensão operacional, mesmo considerando os avanços dentro da lógica discursiva. Tal fato, configura o caráter mais exploratório e descritivo deste trabalho.

Pode-se inferir que a articulação entre os agentes econômicos, sociais e políticos ocorre de forma diferenciada entre as modalidades de governança, ressaltando-se, porém, que o Estado toma para si a base de todo o processo, sobretudo na questão de coordenação. Tal fator indica uma possível causa da fragilidade encontrada em todas as modalidades, pois qualquer mudança de gestão estadual pode alterar acordos estabelecidos e propostas que estariam sendo desenvolvidas.

Nesse contexto, podem ser destacados dois pontos centrais: a) o processo de coordenação ainda está centralizado em algumas localidades e agentes, não beneficiando boa parte dos municípios e dos habitantes (não, ou parcialmente, inclusos nos projetos de desenvolvimento); b) as modalidades de governança têm uma base de consolidação governamental, refletindo uma dependência das atitudes dos agentes públicos, bem como em uma lógica política.

Portanto, em relação à governança, considera-se estar ainda em um estágio primário, diferenciando a realidade maranhense da realidade de algumas modalidades de governança

manifestadas em outros territórios brasileiros, mesmo que sejam notados alguns aspectos semelhantes, tais como a fragilidade na manutenção das modalidades.

Ainda assim, não se podem invalidar os saldos positivos do processo de governança, que, no contexto maranhense, têm permitido a participação de um maior número de agentes voltados às decisões territoriais, mesmo que os grupos hegemônicos demonstrem uma relação de poder maior frente aos outros agentes, reforçando o fato de que a governança territorial apresenta o território como um recorte de cooperação e, também, de conflitos.

Referências

- BRANDÃO, Carlos A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, Clélio.C.; CROCCO, Marco A.. (org.), *Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BRASIL. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.
- BOURDIN, Alain. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. *DRd – Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 1, n. 1, p. 79-104, jul./dez. 2011.
- DALLABRIDA, Valdir R. *A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: Uma Aproximação Conceitual*. Sociedade, Contabilidade e Gestão. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2º sem. 2007, p. 44-60.
- FUINI, Lucas L. *Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul da Minas Gerais*. 2010. 191 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2010.
- _____. *A Governança e o Território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa*. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, ano XV, n. 28, p. 86-99. dez. 2013.
- HADDAD, P. R. *Arranjos e Sistemas Produtivos de Micro e Pequenas Empresas no Processo de Planejamento do Estado do Maranhão*. São Luís: SEBRAE - MA, 2003.
- MARANHÃO. Gerência de Planejamento - GEPLAN. *Programa de Promoção e Desenvolvimento de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais do Maranhão - PAPL*. São Luís: SEBRAE - MA, 2003.
- _____. *Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Maranhão*. Lei Complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007– Institui as Regiões de Planejamento do Estado Maranhão, Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís, MA, 2007.
- _____. FIEMA. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Estado do Maranhão 2020*, 2009.
- _____. Secretaria de Turismo. *Plano Estratégico de Turismo do Estado do Maranhão*. Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão, 2011.
- _____. *Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Maranhão*. Decreto nº 30.613, de 02 de Janeiro de 2015 – Regulamenta o Conselho Empresarial do Maranhão – CEMA e dá outras providências, Diário Oficial do Estado do Maranhão. São Luís, MA, 2015.
- OLIVEIRA FILHO, José (coord.). *Plano Popular de Desenvolvimento Regional do Estado do Maranhão - PPDR*. São Luís: SEPLAN/IMESC, 2008. (Estudos de Regionalização, n. 7).
- PIRES, Elson L. S. P. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 8, n. 2, Mato Grosso do Sul, set., 2007.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; NETO, D. P. *Governança Territorial: conceitos, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.

TAKAGI, Maya. *Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas*. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. Campinas, SP, 2000.

VIEIRA, Jeferson de Castro. Desafios e perspectivas dos APLs de segunda geração. *Mercator*, vol. 16, e16005, Fortaleza, 2017.