

Fernanda Cunha de Carvalho

Universidade Federal do Maranhão

fer_nandacunha@yahoo.com.br

Políticas públicas e governança territorial do turismo no estado do Maranhão

Resumo

A formação de fóruns, conselhos, colegiados, agências de desenvolvimento e instâncias locais representam modalidades de governança voltadas para processos de gestão descentralizados, no caso estudado, do turismo. A divisão regional do turismo brasileiro criou Circuitos e Polos de Turismo, contudo, independentemente da definição do tipo de regionalização, é necessário que o projeto de desenvolvimento turístico seja formulado através do envolvimento e da participação de variados atores sociais, caracterizando movimentos que podem ser denominados como uma governança territorial. Esses fatores conduzem ao objetivo geral deste artigo que é o de analisar os projetos de governança territorial no estado do Maranhão, destacando as microrregiões da Baixada Maranhense e do Litoral Ocidental Maranhense. Recorreu-se a investigações de documentos elaborados pelo Ministério do Turismo, também àqueles utilizados pela Secretaria de Turismo do estado do Maranhão e à realização de entrevistas com agentes-chave para o projeto de governança territorial no estado, dos Conselhos Turísticos e Instâncias de Turismo. A pesquisa revela que o projeto de governança existe enquanto constituinte organizacional de uma sequência utilizada para o planejamento, embora, na prática, a ocorrência desse processo possa ser considerada como frágil ou apenas para composição documental necessária para atingir o passo posterior do decurso que se pretende atingir.

Palavras-chave: Governança Territorial, Conselhos e Instâncias de Turismo, Baixada e Litoral Ocidental Maranhense.

Abstract

PUBLIC POLICIES AND TERRITORIAL GOVERNANCE OF TOURISM IN THE STATE OF MARANHÃO

The formation of forums, councils, colleges, development agencies and local bodies represent governance modalities for decentralized management processes, in the case studied, tourism. The regional division of Brazilian tourism has created Tourism Circuits and Poles, however, regardless of the definition of the regionalization type, it is necessary that the tourism development project be formulated through the involvement and participation of various social actors, characterizing movements that can be denominated such as territorial governance. These factors lead to the general objective of this article, which is to analyze the territorial governance projects in the State of Maranhão, highlighting the microregions of the Baixada Maranhense and the Litoral Ocidental Maranhense. Documentary investigations were carried out by the Ministry of Tourism, as well as those used by the Tourism Department of the State of Maranhão and interviews with key agents for the territorial governance project in the State, the Tourist Councils and Tourism Instances. The research reveals that the governance project exists as an organizational constituent of a sequence used for planning, although, in practice, the occurrence of this process can be considered as fragile or only for the documentary composition necessary to reach the later step of the intended course reach.

Key-words: Territorial Governance, Councils and Instances of Tourism, Baixada e Litoral Ocidental Maranhense.

1. Introdução

A atividade turística apresenta um crescimento no contexto brasileiro e já tem sido destacada como uma real possibilidade de captação de renda e geração de emprego, podendo envolver uma diversidade de atores e a comunidade pertencente ao território explorado. O país oferece grande variedade de roteiros, que vão desde o turismo ecológico sustentável, no qual são destacadas as praias, as belezas naturais, os rios e as florestas; chegando até os roteiros culturais, para os quais são considerados as manifestações populares e o patrimônio arquitetônico e cultural.

Na visão governamental, representada pelo Ministério do Turismo, a atividade turística deve contar com uma parceria entre o setor público, o investidor privado e a comunidade local, em um processo de permanente articulação. Nessa lógica, os investimentos em infraestrutura são vistos como extremamente necessários, apontados pelos fatores: logísticos,

através da construção e da ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; energéticos, pela geração e transmissão de energia elétrica; de produção, pela exploração e pelo transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e social urbano, com a implementação de saneamento, eletrificação, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica.

Assim, no interior da Política Nacional de Turismo, são apresentados planos, tais como o Plano Nacional de Turismo, que define estratégias de coordenação nas instâncias nacional, estadual e municipal, contando com a participação de instituições do poder público e privado, com a formação de fóruns, conselhos, colegiados, agências de desenvolvimento e instâncias locais voltados para o processo de gestão descentralizada do turismo, o que aqui constitui elemento essencial para a formação de uma modalidade de governança territorial.

No interior dessa discussão emerge o Programa de Regionalização do Turismo, enquadrado no Plano Nacional de Turismo de 2013-2016, que foi qualificado por discussões e proposições efetivadas entre diversos setores envolvidos. A 5ª edição do Mapa do Turismo Brasileiro (BRASIL, 2016) foi formada por 2.175 municípios agrupados em 291 regiões turísticas nas 27 Unidades da Federação. A participação dos municípios na cadeia do turismo se deu por aqueles que constituíram itens como: oferta de atrativos, de serviços complementares e de produtos que carregam atributos naturais e culturais importantes em suas regiões.

Alguns locais, por sua capacidade integradora e de associativismo dos municípios, diante da atividade turística e do seu potencial específico, promoveram a formação de circuitos, os denominados circuitos turísticos. Já outros foram definidos em polos, dadas as características próprias de cada região turística. Para a formação dos circuitos e polos são necessários alguns elementos, como: meios de transporte, equipamentos e serviços, que, juntos, devem garantir a infraestrutura necessária para acolher o público visitante.

Contudo, destaca-se que independentemente da definição do tipo de regionalização, é necessário que o projeto de desenvolvimento turístico seja formulado através do envolvimento e da participação de variados atores sociais, caracterizando processos que podem ser reconhecidos como

governanças territoriais. Tais governanças, no patamar do turismo, têm sido abordadas por definições das políticas públicas como sendo representados pelos Fóruns de Instâncias de Governança e os Conselhos Municipais, que no país como um todo têm se manifestado de formas diferentes.

Desse modo, essas discussões encaminharam ao objetivo geral deste artigo que é o de analisar os projetos de governança territorial do turismo no estado do Maranhão, destacando a Baixada Maranhense e o Litoral Ocidental Maranhense¹. Para tanto, recorreu-se a investigações de documentos elaborados pelo Ministério do Turismo, também aos utilizados pela Secretaria de Turismo do estado do Maranhão e a entrevistas com agentes-chave para o projeto de governança territorial no estado, ou seja, representantes das Secretarias de Estado e Municípios das duas microrregiões apontadas, da área do turismo. As entrevistas foram coletadas nos anos de 2017 e 2018.

Esse artigo conta com mais quatro seções além da Introdução. A seção dois traz um viés teórico sobre a governança territorial. A seção três aborda a capacidade turística maranhense e a construção da regionalização do turismo. A seção quatro aproxima a discussão do projeto participativo pela análise dos Conselhos e Fóruns de governança no estado do Maranhão, sobretudo focando duas microrregiões: a Baixada e o Litoral Ocidental Maranhense. A seção cinco apresenta as considerações finais. Por fim, são expostas as referências utilizadas.

2. Considerações teóricas sobre governança territorial

O termo “governança” é polissêmico e tem seu uso contemporâneo originado na década de 1930 por Ronald Coase, sendo retomado em 1985 por Oliver Williamson, que estabeleceu um raciocínio sobre o mundo das empresas. Na década de 1970, o termo foi associado à governabilidade e circulou nos debates políticos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Na década de 1980, o termo “governance” surgiu em debates do Banco Mundial, destacando-se os bons modos de governança, ou seja, as condições que garantiriam um Estado eficiente, sendo que as avaliações estariam

centradas nos resultados das políticas governamentais, bem como na forma de exercício de poder do governo (PIRES et al., 2011).

Retoma-se, portanto, o período em que a conotação no contexto político da governança aparece na França, por volta dos anos de 1990, trabalhando-se com novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado, surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e da chamada ineficácia na ação pública. Esse fator reflete certo enfraquecimento do poder do Estado nacional e emergência de outras instâncias de autoridade estatal, coletividades territoriais e da sociedade civil, segundo Bourdin (2001).

Dallabrida e Becker (2003) afirmam que as modalidades de governança dos territórios foram implantadas no Brasil no final dos anos 1990, através das experiências dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, chegando aos dias atuais com os Conselhos de Territórios de Identidade. De forma geral, essas pesquisas apontam que o sucesso ou não dos formatos de governança territorial dependem, em grande parte, da capacidade de mobilização dos atores sociais no desenvolvimento de mecanismos de cooperação. As instituições também possuem destaque, aliadas às formas de ativação das potencialidades para a perspectiva de um desenvolvimento territorial.

Destaca-se que aqui “a compreensão sobre o sentido do termo Governança Territorial tem se desvinculado progressivamente da origem do conceito de governança, ainda com forte influência da perspectiva empresarial e de negócios” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p. 315). Governança seria uma nova forma de governar e de formular políticas públicas, tendo por base a interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um arquétipo de regulação coletiva, não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, mas na negociação e na cooperação, tendo como princípios basilares a priorização dos interesses coletivos e a prática da democracia (DALLABRIDA, 2013).

Diante da questão territorial, há a emergência de uma decisão que considere a coletividade na formação de um bloco socioterritorial e processos de concertação público-privada, extrapolando a capacidade de gerenciamento unicamente pelo Estado ou por reduzidas frações do setor

privado. Assim, deve existir a construção de consensos, mesmo diante do desequilíbrio das relações de poder, ou hierarquia de poderes (STORPER; HARISSON, 1994), das relações conflituosas existentes (TORRE, 2010) e da legitimação da relação hegemônica pré-existente (COLLETIS; GILLY et. al., 1999). Esse processo deve ser desencadeado por um pacto territorial que pode ser definido como:

Uma política de desenvolvimento endógeno em áreas circunscritas, nas quais o governo central aloca recursos financeiros visando incentivar a constituição de uma coalizão política e econômica local responsável pela elaboração de um projeto de desenvolvimento territorial. Os principais objetivos dos pactos sociais são, de um lado, constituir uma coalizão estável de atores locais (uma espécie de ator coletivo), e de outro, deflagrar um processo de transformação da economia e da sociedade local visando à melhoria da oferta de bens coletivos (TAPIA, 2005, p. 135).

Isso não deve significar a mera alocação de recursos financeiros, mas sim uma colaboração mútua entre diversos atores públicos e privados, obedecendo à dinâmica territorial local, ou seja, um processo de implementação política de baixo para cima, do nível da comunidade local para ocasionar o desenvolvimento em sentido amplo, que ultrapasse a vertente econômica.

Observando o modelo italiano, Tapia (2005) demonstra que em regiões onde havia uma tradição de práticas concertadas, como a Toscana e a Emilio Romagna, esses modelos obtiveram resultados mais satisfatórios do que em outras. “Esse fato indica que, numa estrutura decisória fragmentada, o que funciona é o compartilhamento das informações sobre as tendências econômicas e sociais entre os atores locais” (TAPIA, 2005, p. 136). O autor ainda ressalta que é fundamental a existência de uma capacidade técnica para auxiliar nas escolhas estratégicas dos atores sociais, sobretudo para atuar na escolha de instrumentos de intervenção apropriados, bem como a existência de mecanismos apropriados de monitoramento das iniciativas e programas, para identificar o descumprimento dos objetivos definidos pelos parceiros sociais.

Contudo, questionamentos apontados por Cançado; Tavares; Dallabrida (2013, p. 333), sobre a governança territorial, são bastante pertinentes e revelam limitações em todo o processo. Diante da dúvida sobre a finalidade das estruturas de governança territorial, os mesmos

respondem que a principal parece ser a articulação com vistas ao desenvolvimento territorial.

O desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2011, p. 19).

O processo de governança é, ainda, determinado por níveis de análise permeados de potencialidades e fragilidades, tal como sistematizado por Fuini (2013, p. 96), e no qual se destacam: os níveis da escala territorial, da descentralização e dos pactos (quadro 1).

Devem ser visualizadas as leis e os arranjos institucionais que regem determinadas localidades, para tanto, é possível destacar que uma questão central está no amadurecimento das instituições e no empoderamento social que são assistidos durante a construção e a implementação das políticas públicas, que, no caso da atividade turística, teve como fator inicial o projeto de regionalização implementado no contexto nacional e pactuado diante de lógicas específicas, como nas setorizações em circuitos ou polos.

No patamar do turismo, portanto, há um reconhecimento da necessidade do fortalecimento do projeto da governança e houve um aprofundamento das discussões voltadas para a implementação desses processos. Como exemplo, as atividades desenvolvidas no âmbito do Plano Nacional de Turismo 2003 a 2007 destacam que, através da percepção da necessidade de se “criar ou fortalecer grupos de representantes dos setores da cadeia do turismo (público, privado e sociedade civil organizada), nas regiões mapeadas” (BRASIL, 2013b, p. 23), foram instituídas as denominadas “Instâncias de Governança”, que devem atuar seguindo a lógica da regionalização traçada para cada estado.

Quadro 1
POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA

Níveis de análise	Potencialidades da governança	Fragilidades da governança
<i>Da escala territorial</i>	Estimula as vocações e especificidades locais e regionais. A governança pode ser vista como a capacidade de auto-organização dos territórios para o desenvolvimento, como resposta às demandas globais e nacionais;	Estimulam o localismo e rivalidades entre unidades territoriais. É inevitável tratar da influência econômica e política dos níveis global e nacional sobre o local.
<i>Dos elementos formadores</i>	Reconhece a importância da construção de mecanismos de coordenação e de regulação das relações entre atores sociais no território e da formação de capital social;	Associa-se ao discurso do empreendedorismo e da lógica econômica do desenvolvimento;
<i>Das relações</i>	Diálogo para o estabelecimento de projetos e sua consecução entre atores públicos, privados e da sociedade civil;	Evidencia parcerias público-privadas com viés oportunista e sujeitas a práticas de corrupção e favorecimento;
<i>Da descentralização</i>	Atribui importância à descentralização estatal e o fortalecimento fiscal e administrativo dos níveis menores de governo (local e regional);	Concebe a descentralização estatal como estratégia de acumulação flexível e de desmantelamento do Estado. Entende que o local e o regional são ainda níveis frágeis e sem autonomia para a governança;
<i>Da liderança</i>	Estimula a formação de lideranças e protagonismos locais com legitimidade para pilotar os projetos e estratégias de desenvolvimento através de consensos;	Possibilita o surgimento de hierarquias sociais e atores hegemônicos que definem as diretrizes do desenvolvimento via coerção e cooptação;
<i>Dos pactos</i>	Atribui à cooperação entre instituições e organizações nos níveis local e regional a possibilidade de conciliar interesses e resolver problemas inéditos.	Entende que as contradições e assimetrias entre atores e grupos sociais inviabiliza a cooperação, não sendo possível pensar em um cenário de governança sem conflitos sociais.
<i>Da sobreposição de estruturas</i>	Conduz ao adensamento e complementaridade de instrumentos normativos e financeiros federais e estaduais de apoio aos projetos locais e regionais, viabilizando o encaminhamento de demandas e a realização de obras e atividades esperadas.	Produz o acúmulo de ações e projetos com objetivos semelhantes e pontuais, ou opostos, perdendo-se a eficácia normativa e econômica, com desperdício de recursos públicos com desvio dos focos e necessidades principais dos produtores e agentes locais.

Fonte: Fuini, 2013, p. 96.

3. Circuitos e polos turísticos: o projeto de regionalização do turismo

O enfoque territorial no turismo (BRASIL, 2013a) foi atribuído no ano de 1994 sob a perspectiva do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Buscou-se uma ampliação desse contexto em 2004 com a instituição do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, supervisionado pelo Ministério do Turismo e incorporado ao Plano Nacional de Turismo 2003 a 2007 (BRASIL, 2003), que formou uma Rede Nacional de Regionalização. Em sequência, buscou-se certo aperfeiçoamento do Programa, partindo dos resultados anteriores, no Plano Nacional do Turismo 2007-2010 (BRASIL, 2007). Os anos de 2011 a 2013 foram anos de revisões e retomada de ações para a configuração da rede de cooperação.

O Plano Nacional de Turismo 2018 a 2022 (BRASIL, 2018) projeta como uma das diretrizes o fortalecimento da regionalização. Destaca que a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei do Turismo), principal marco legal do turismo no país, definiu como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo: promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando estados, Distrito Federal e municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica.

Atendendo a esse projeto de divisão regional para o turismo, no caso do estado do Maranhão, não há a formação de Circuitos e sim de Polos, contudo os destinos mais conhecidos nem sempre são explorados por sua composição na divisão regional e são citados pela Secretaria de Estado da Cultura e Turismo (SECTUR)² como sendo:

a) São Luís e Alcântara: Localizadas no norte do estado, são cidades de turismo histórico-cultural. O centro de São Luís foi tombado como Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco, desde 1997. Já Alcântara é a primeira cidade histórica amazônica (Amazônia Legal) reconhecida como Patrimônio Nacional pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). As duas cidades também são exploradas turisticamente por sua composição de praias e do ecossistema que as cerca.

b) Lençóis Maranhenses: Os Lençóis Maranhenses ficam no litoral oriental do Maranhão e compreendem os municípios de Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro e Barreirinhas, este último sendo o principal município da região. Seu maior atrativo é o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, que é considerado uma formação geológica mundial rara, apresentando um ecossistema específico com paisagens de dunas e lagoas de água doce e cristalina. É um roteiro de ecoturismo.

c) Delta das Américas: Localizado a nordeste do estado, na divisa com o Piauí. Envolve a região sob influência do Delta do Rio Parnaíba, que tem setenta por cento da sua área no Maranhão. Tutóia, Paulino Neves e Araióses são os principais municípios. Sua configuração de ramificações forma um espaço ecológico, possibilitando o ecoturismo. Tutóia e Araióses também são roteiros de praias.

d) Chapada das Mesas: O Parque Nacional da Chapada das Mesas foi criado no ano de 2005 e é caracterizado por vegetação de Cerrado nos municípios de Carolina, Riachão, Estreito e Imperatriz, no centro-sul do Maranhão. Seu nome é originário dos seus platôs, que lembram o formato de mesas de pedra, isso se deu devido aos paredões de rocha de arenito formados há milhões de anos. Abriga um conjunto de formações rochosas, cânions, cavernas e cachoeiras e piscinas naturais de água cristalina, que possibilitam o ecoturismo e o turismo de aventura.

Segundo o “Observatório do Turismo do Maranhão”³, em uma pesquisa de satisfação realizada no ano de 2017, o lazer foi o principal motivo dos turistas que visitaram São Luís, o que representa 38,45%, seguido dos que estiveram na cidade em razão dos familiares (25,64%); aqueles por negócios representaram 14,16%. Os demais somam 20,90%. Quanto à motivação do lazer, 38,61% estiveram em São Luís em decorrência do sol e da praia, seguidos dos que tinham como interesse a cultura/o patrimônio (24,57%). Sobre a pretensão de visita em outras cidades além da capital, Barreirinhas foi a primeira (30,30%), São José de Ribamar (8,54%), Alcântara (5,15%), Carolina (4,11%) e Raposa (3,33%) foram as mais citadas.

Relacionado à região das Reentrâncias Maranhenses – que engloba o Litoral Ocidental, a pesquisa de demanda turística da Festa do Divino em Alcântara, também realizada pelo “Observatório do Turismo do Maranhão”⁴,

para o ano de 2017, demonstrou que as motivações para a ida a Alcântara nesse período foram o lazer (37%) e os eventos (32%). Além disso, 9% disseram que foram por causa de familiares, 5% estavam a negócios e 3% por questões de estudos. Outros e sem respostas tiveram, respectivamente, 10% e 4%. Entre os entrevistados que viajaram motivados pelo lazer, ainda segundo a pesquisa, as principais motivações foram: 63%, cultura; 13%, sol e praias; 12%, religião e; 4%, ecoturismo.

Visando ao aumento do favorecimento econômico, o governo instituiu a Lei Estadual nº 10.402, de 29 de dezembro de 2015, voltada a criar o Programa de Artesanato do Maranhão, o que deveria fomentar a cadeia produtiva do artesanato de forma integrada com a atividade turística. A Secretaria de Estado do Turismo é a responsável por coordenar o Programa e o mesmo deve funcionar em consonância com o Programa de Artesanato Brasileiro.

Os objetivos do referido programa englobam apoio à cadeia produtiva; formação, capacitação e qualificação de mão de obra; ações de divulgação; estímulo à criação de entidades cooperativas e associadas; estímulo à comercialização; à produção do artesanato com preservação cultural e ambiental; acesso a linhas de crédito. A Lei também cria o Comitê Maranhense do Artesanato (COMARTE), formado por representantes do poder público estadual e dos artesãos, com mandato de dois anos.

Contudo, mesmo considerando esses principais atrativos turísticos, houve a necessidade de uma sistematização dos polos, que foram apresentados no Plano Estratégico de Turismo, conhecido como “Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão”, que foi elaborado para um interstício de 10 anos (2010 a 2020) e apresenta como diretrizes a definição em polos de atração turística do estado, visando ao desenvolvimento local e regional.

O Plano Maior 2020 foi desenvolvido por uma empresa de marketing (Chias Marketing), que já havia realizado a primeira versão que norteou as ações do turismo maranhense entre 1999 e 2003. Durante 10 meses, a empresa realizou pesquisa em 64 municípios do estado, com a realização de entrevistas e a captação de imagens.

O referido macroprograma gerou um mapa apontando um programa de regionalização para o desenvolvimento turístico do Estado. No total, 64

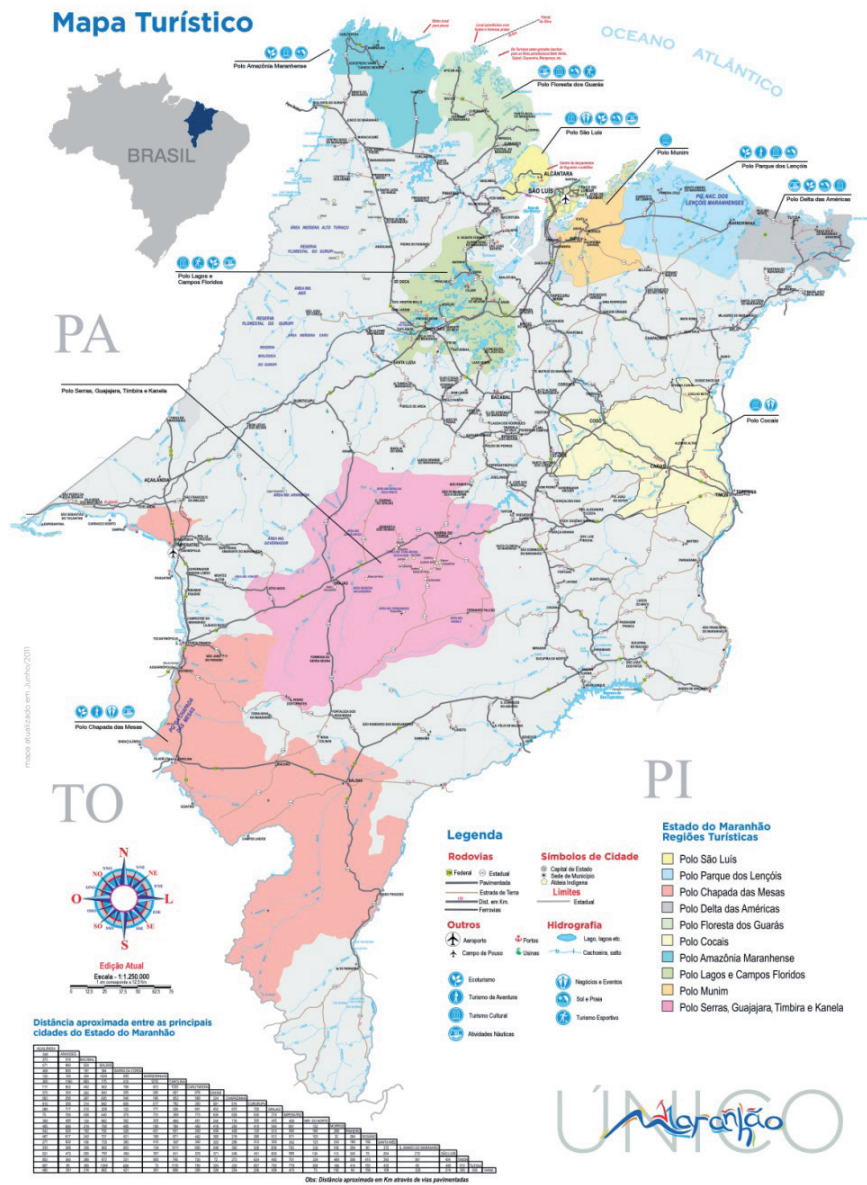
municípios foram enquadrados em 10 polos: Polo Amazônia Maranhense, Polo Floresta dos Guarás, Polo Chapada das Mesas, Polo de São Luís, Polo Delta das Américas, Polo Parque dos Lençóis, Polo Lagos e Campos Floridos, Polo Munim, Polo Serras, Guajajara, Timbira e Kanela, Polo Cocais (figura 1).

Para compor os polos, os municípios deveriam se enquadrar em critérios estabelecidos pelo Ministério do Turismo, quais sejam: a) o município deveria possuir uma secretaria ou órgão vinculado ao Turismo; b) na Lei de Orçamento Anual Municipal (LOA) deveria ter o planejamento de verbas a serem destinadas para a atividade turística; c) o prefeito municipal deveria fazer adesão ao programa de Turismo e o Secretário de Turismo (ou pasta com representatividade) deveria apresentar o termo de posse; d) o município deveria apresentar uma matriz de atratividade, elaborada através do preenchimento de uma plataforma disponibilizada aos mesmos. Assim, o município que preenchesse esses requisitos era cadastrado no programa e enquadrado no polo definido no projeto de regionalização.

Esses polos foram categorizados em três grupos: indutores, estratégicos e de desenvolvimento:

a) Os polos indutores são os que foram 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. São representados pelos polos de São Luís; Lençóis; Chapada das Mesas. Fazem parte do polo São Luís, os municípios de: São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Alcântara. Compõem o polo dos Lençóis, os municípios: Barreirinhas, Santo Amaro, Humberto de Campos e Primeira Cruz. Já o polo Chapada das Mesas é constituído pelos municípios: Imperatriz, Carolina, Estreito, Tasso Fragoso, Riachão, Balsas, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Itinga do Maranhão e Montes Claros. Os polos indutores totalizavam, no momento da pesquisa (ano de 2018), 18 municípios.

Figura 1
POLOS DO TURISMO NO ESTADO DO MARANHÃO



Fonte: Secretaria de Turismo do Estado do Maranhão.

b) 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. Compõem esse quadro: Floresta dos Guarás; Delta das Américas; Lagos e Campos Floridos; Munim. O polo Floresta dos Guarás engloba os municípios de: Guimarães, Cururupu, Bequimão e Porto Rico do Maranhão. Os municípios que fazem parte do polo Delta das Américas são: Tutóia, Paulino Neves, Água Doce do Maranhão e Araisos. O polo Lagos e Campos Floridos é constituído pelos municípios: Arari, Penalva, Viana, Cajapió, Cantanhede, Pindaré e Pinheiro. Fazem parte do polo Munim os municípios: Morros, Axixá, Icatu, Rosário, Cachoeira Grande, Chapadinha, Vargem Grande. Os polos estratégicos totalizavam, portanto, 22 municípios (ano de 2018).

c) Os polos de desenvolvimento, por sua vez, são os que necessitam de altos investimentos em desenvolvimento para atingirem os mesmos níveis de rentabilidade dos polos indutores. Englobam os polos: Amazônia Maranhense; Cocais; Serras, Guajajara, Timbira e Kanela. Os municípios que compõem o polo Amazônia Maranhense são: Carutapera, Luís Domingues e Centro Novo do Maranhão. O polo Cocais é composto pelos municípios: Caxias, Codó, Coelho Neto, Igarapé Grande, Pedreiras, Timon, São João do Soter. Os municípios do polo Serras, Guajajara, Timbira e Kanela são: Barra do Corda, Grajaú e Jenipapo dos Vieiras. Esse polo possuía 13 municípios (ano de 2018).

Todos os 10 polos somavam, no ano de 2018, 53 municípios, dos 217 existentes no estado do Maranhão⁵. A divisão também foi dada por 7 segmentos: aventura, cultura, ecoturismo, esportes, negócios e eventos, sol e praia, náutico. Cada polo é direcionado a um segmento, como apresentado no quadro 2.

Assim, a definição da regionalização e os programas de incentivo à cadeia do turismo são pontos de partida para o projeto de governança territorial. Diante das perspectivas apresentadas, visualizaremos como a governança territorial tem se manifestado especificamente em duas microrregiões maranhenses.

Quadro 2
MARANHÃO - ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE PRODUTOS POR POLOS DE TURISMO

POLOS	SÃO LUIS	LENÇÓIS	CHAPADA DAS MESAS	FLORESTA DOS GUARÁS	DELTA DAS AMÉRICAS	LAGOS E COMPOS FLORIDOS	MUNIM	AMAZÔNIA MARANHENSE	COCAIS	SERRAS, GUAJAJARA, TIMEIRA E KANELA
INDUTORES	X	X	X							
ESTRATÉGICOS				X	X	X	X			
DESENVOLVIMENTO								X	X	X
SEGMENTOS										
AVENTURA		X	X	X						
CULTURA	X	X					X		X	
ECOTURISMO		X	X	X	X			X		
ESPORTE						X	X			
NEGÓCIOS E EVENTOS	X		X							
SOL E PRAIA	X	X			X					
NÁUTICO	X	X		X						

Fonte: MARANHÃO, 2011.

4. Governança territorial do turismo na Baixada e no Litoral Ocidental Maranhense

Considerando os polos de turismo trabalhados pelo estado do Maranhão, é importante destacar a existência de duas instâncias de governança referentes a essa atividade. Uma se dá em nível municipal (os Conselhos Municipais de Turismo - COMTUR) e a outra é formada em nível regional, por polo, as denominadas Instâncias de Governança.

Para a formação dos Conselhos Municipais, a Secretaria Estadual de Turismo oferece aos gestores um documento contendo alguns princípios que não devem ser esquecidos. No documento são apontados como iniciar o processo através de uma comissão informal que vai estudar as leis, elaborar um anteprojeto, identificar possíveis participantes, preparar uma minuta para discussão, solicitar parecer da Prefeitura e/ou Câmara Municipal e realizar e acompanhar modificações, votações, sanções efetivadas durante o processo. O mesmo documento frisa ainda como deve ser a atuação do Conselho Municipal e quais passos devem ser seguidos para que ele seja criado.

Para tornar os trâmites ainda mais compreensíveis e facilitar suas execuções, são oferecidos modelos de: Lei/Decreto de criação do COMTUR; Regimento Interno; Decreto/Aprovação de Regimento Interno; Portaria/Composição dos membros do COMTUR; Lei de Incentivo ao Turismo; criação do Fundo de Incentivo ao Turismo; e minuta de Lei que define a Política Municipal de Turismo.

De forma geral, os documentos fornecidos evidenciam que o Conselho Municipal de Turismo funciona como instância de planejamento que possibilita a participação e o diálogo de atores locais responsáveis pelo desenvolvimento do turismo nos municípios, sendo constituído como fórum de consulta e deliberação de questões relevantes para o turismo. A função seria a de coordenar, incentivar e promover o turismo nos municípios; propor à administração municipal e à sociedade civil medidas de difusão e amparo ao turismo em colaboração com outras instituições; promover a articulação da sociedade como defensora do patrimônio cultural e ambiental do município.

Dos 53 municípios que formavam os 10 Polos de Turismo, em abril de 2018⁶, somente 24 deles estavam com Conselhos Ativos. Os demais não possuíam Conselho ou estavam em processo de discussão na Câmara Municipal. Considerando que os Polos São Luís; Lagos e Campos Floridos; e Floresta dos Guarás possuem 10 municípios que fazem parte das microrregiões Baixada⁷ e Litoral Ocidental Maranhense⁸ (quadro 3), é importante destacar que são municípios enquadrados nas categorias C, D e E, ou seja, com valores baixos ou zerados no quantitativo de empregos e estabelecimentos formais de hospedagens, da estimativa de turistas internacionais e de turistas domésticos. Destaca-se, ainda, que somente os municípios de Viana e Guimarães estavam com conselhos ativos.

Quadro 3

MUNICÍPIOS DA BAIXADA E LITORAL OCIDENTAL MARANHENSE QUE COMPÕEM POLOS TURÍSTICOS

UF	Município	Microrregião	Região Turística	Categoria
MA	Arari	Baixada Maranhense	Polo Lago e Campos Floridos	D
MA	Penalva	Baixada Maranhense	Polo Lago e Campos Floridos	D
MA	Pinheiro	Baixada Maranhense	Polo Lago e Campos Floridos	C
MA	Viana	Baixada Maranhense	Polo Lago e Campos Floridos	D
MA	Cajapió	Litoral Ocidental Maranhense	Polo Lago e Campos Floridos	D
MA	Alcântara	Litoral Ocidental Maranhense	Polo São Luís	D
MA	Bequimão	Litoral Ocidental Maranhense	Polo Floresta dos Guarás	D
MA	Cururupu	Litoral Ocidental Maranhense	Polo Floresta dos Guarás	D
MA	Guimarães	Litoral Ocidental Maranhense	Polo Floresta dos Guarás	D
MA	Porto Rico do Maranhão	Litoral Ocidental Maranhense	Polo Floresta dos Guarás	E

Fonte: <<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>, 2018 (organizado pela autora).

Remetendo às Instâncias de Governança, as mesmas estão organizadas através de Fóruns. O Fórum é um órgão colegiado, com atribuições consultivas e propositivas, que objetiva integrar e fomentar as ações que buscam o fortalecimento do polo turístico que lhes é correspondente, promovendo ações conjuntas e integração dos diversos atores envolvidos.

O Fórum deve ser constituído por membros de: entidades públicas, entidades de impacto no turismo regional, associações comunitárias e organizações não governamentais, instituições financeiras e instituições de ensino/consultoria. A sede do Fórum deve ficar dois anos em cada município do Polo.

Da área pesquisada, somente o Polo Lagos e Campos Floridos, com 5 municípios que pertencem às microrregiões Baixada e Litoral Ocidental Maranhense, estava com o Fórum de Instância de Governança Ativo. Do total (dos 10 polos existentes no estado do Maranhão), a pesquisa realizada na Secretaria de Turismo do Estado revelou que somente 3 polos possuíam Instâncias de Governança consideradas como ativas.

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.

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, de 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 COMTUR.

Ainda que de forma fragilizada, a representação e a organização se dão entre a gestão pública e os empresários, demonstrando um tipo de coordenação de Governança Estatal-Privada, através da qual o Estado e as instituições públicas coordenam todo o processo juntamente com o setor privado, geralmente do ramo de hotelaria e restaurantes, mesmo considerando que o Estado assume grande parte da demanda.

5. Considerações finais

As pesquisas e análises realizadas permitem reafirmar que o contexto apresentado segue um padrão já estabelecido, que considera que o sucesso ou não dos formatos de governança territorial depende da mobilização dos atores sociais, dos mecanismos de cooperação, bem como das instituições e da ativação das potencialidades locais. No entanto, a regulação e a defesa dos interesses da coletividade ainda tem encontrado sua representação centrada nas instâncias públicas, o que contrapõe a ideia de uma prática de governança territorial de fato.

A fragilidade está desde a formação do bloco socioterritorial e da inexistência ou da ineficácia na constituição de processos de concertação público-privados, culminando na negação de uma política de desenvolvimento endógeno e minando, por consequência, a formação de um projeto de mudanças estruturais.

Destacam-se alguns fatores captados nos processos de entrevistas, tais como: a) a existência de rivalidades entre os municípios, sobretudo para a possibilidade de captação de recursos ou de demandas estruturais necessárias para a formação das Instâncias de Governança; b) o acúmulo de decisões centralizadas nas Secretarias dos Poderes Públicos Estadual e Municipais, retirando ou enfraquecendo a autonomia dos demais atores

que devem formar a construção do projeto de concertação social; c) o reforço das assimetrias entre os atores, inviabilizando a cooperação, uma vez que muitas contradições são manifestadas, diante da hierarquia de poderes.

O projeto de regionalização voltado ao turismo no Maranhão, estabelecido pelo governo federal, não engloba nem cinquenta por cento dos municípios do estado, sendo interessante destacar que se constatou *in loco* que parte dos municípios que estão nessa divisão não cumprem alguns critérios básicos, tais como Secretaria de Turismo, Regimento Interno e Projetos voltados para a atividade turística.

Mesmo distante de concluir, pode-se afirmar que, na escala analisada, há uma fragilidade manifestada pela própria formação das instâncias regionais e municipais, fator inicial para inviabilizar os demais e, consequentemente, permitir que o processo de governança territorial tenha um resultado positivo para a proposta de desenvolvimento local. Contudo, acredita-se que essa configuração pode ser percebida como alguns passos iniciais para a correção, o direcionamento e a adoção de estratégias para o estabelecimento dos pactos socioterritoriais e de uma regulação coletiva.

Notas

- ¹ O presente artigo está enquadrado em uma pesquisa maior, na qual são investigadas modalidades de governança no estado do Maranhão, tendo como foco as duas microrregiões citadas (Baixada Maranhense e Litoral Ocidental Maranhense), o que justifica o recorte aqui apresentado. A mesma constitui Projeto de Pesquisa financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA.
- ² Informações retiradas do site oficial da Secretaria de Estado da Cultura e Turismo do Maranhão. Disponível em: <<http://www.sectur.ma.gov.br/destinos/#.Wpg43ejwblU>>. Acesso em: 01 mar. 2018.
- ³ O Observatório do Turismo do Maranhão é um núcleo vinculado ao Grupo de Pesquisa “Turismo, Cidades e Patrimônio” da Universidade Federal do Maranhão com o apoio do Núcleo de Inteligência Turística da Secretaria de Estado e Cultura do Maranhão, que ao longo do ano de 2017 realizou diversas pesquisas de demanda turística e satisfação com o objetivo de reunir informações sobre a atividade turística nas cidades de Alcântara, Carolina e São Luís. Informações disponíveis em: <<http://www.sectur.ma.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/RESUMO-ATUALIZADO-TODAS-AS-PESQUISAS-ANO-2017-05022018.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2018.
- ⁴ Disponível em: <<http://www.sectur.ma.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Relatorio-Final-Festa-do-Divino-2017-07112107.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2018.

- ⁵ Informação confirmada pelo Mapa do Turismo no Brasil 2017-2019, que é atualizado bianualmente. Disponível em: <<http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- ⁶ Pesquisa realizada com a Superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo do estado do Maranhão, Senhora Maria da Glória Carvalho Pinto, em 10 de abril de 2018.
- ⁷ A Microrregião da Baixada Maranhense é composta pelos municípios de: Anajatuba, Arari, Bela Vista do Maranhão, Cajari, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, Peri-Mirim, Pinheiro, Presidente Sarney, Santa Helena, São Bento, São João Batista, São Vicente Férrer, Viana e Vitória do Mearim (IBGE).
- ⁸ A Microrregião do Litoral Ocidental Maranhense é composta pelos municípios de: Alcântara, Apicum-Açu, Bacuri, Bacurituba, Bequimão, Cajapió, Cedral, Central do Maranhão, Cururupu, Guimarães, Mirinzal, Porto Rico e Serrano do Maranhão (IBGE).

Referências

BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**: diretrizes, metas e programas. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo**: diretrizes. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

_____. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília: Ministério do Turismo, 2016.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022**: mais emprego e renda para o Brasil. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/images/mtur-pnt-web2.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CANÇADO, A. Cardoso; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teóricopráticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 313-353, set-dez/2013, Taubaté, SP, Brasil.

COLLETIS, G.; GILLY, J. P.; LEROUX, I.; PECQUEUER, B.; PERRAT, J.; RYCHEN, F.; ZIMMERMANN, J. B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de La Société**, n. 48, out. 1999.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização PolíticoAdministrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011, p. 15-38.

DALLABRIDA, V. R. Governança: Debates recorrentes nas abordagens do tema e relações com sua prática. **VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. Belém (Brasil), 2013.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 2, jul./dez.2003, p. 73-98.

FUINI, L. L. 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.

MARANHÃO. Secretaria de Turismo. **Plano Estratégico de Turismo do Estado do Maranhão**. Plano Maior 2020: Turismo, a certeza do futuro do Maranhão, 2011.

_____. Lei Estadual nº 10.402, de 29 de Dezembro de 2015. Dispõe sobre a criação do Programa de Artesanato do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Maranhão**. Poder Executivo, São Luís, MA, 15 dez. 2015. p. 8.

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.

STORPER, M.; HARISSON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 171-188.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

TORRE, A. Conflitos e Governança dos Territórios. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 109-120, jan./2009 a jun./2010.

Recebido em: 04/02/2019

Aceito em: 19/03/2019

