

## **Governança Territorial/Instâncias de Governança para o Desenvolvimento do Turismo na região turística Serras e Lago no Tocantins**

**Territorial Governance/Instances of Governance for Tourism Development in the Serras e Lago tourist region in Tocantins**

**Gobernanza Territorial/Instancias de Gobernanza para el Desarrollo Turístico en la región turística de Serras e Lag en Tocantins**

Recebido: 08/07/2022 | Revisado: 23/07/2022 | Aceito: 25/07/2022 | Publicado: 02/08/2022

**Mariana Lacerda Barboza Melo**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4368-3748>  
Centro Universitário Católica do Tocantins, Brasil  
E-mail: [mariana.barboza@catolica-to.edu.br](mailto:mariana.barboza@catolica-to.edu.br)

**Valdirene Cássia da Silva**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1563-1222>  
Centro Universitário Católica do Tocantins, Brasil  
E-mail: [valdirene.silva@catolica-to.edu.br](mailto:valdirene.silva@catolica-to.edu.br)

**Rodrigo José Lima Almeida**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2084-1539>  
Escola de Gestão da Fazenda, Brasil  
E-mail: [digoanalise@gmail.com](mailto:digoanalise@gmail.com)

**Ila Raquel Mello Cardoso**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3481-0090>  
Centro Universitário Católica do Tocantins, Brasil  
E-mail: [ila.cardoso@catolica-to.edu.br](mailto:ila.cardoso@catolica-to.edu.br)

### **Resumo**

No presente artigo o foco das considerações e debates está voltado para o recorte da região turística Serras e Lago no estado do Tocantins e a importância da atuação das instâncias de governança para o turismo regional relacionado as oportunidades do turismo doméstico. O Estado do Tocantins apresenta expressiva vocação para o turismo de aventura, turismo cultural e ecoturismo, segmentos que pressupõem relação direta com os princípios da sustentabilidade ambiental, social e econômica. O Turismo doméstico no Brasil tem encontrado significativas oportunidades frente às condições sanitárias causadas pela COVID-19. Dados do Ministério do Turismo revelam o aumento da procura por destinos nacionais em detrimento dos destinos internacionais. Com isso, regiões turísticas ainda pouco exploradas encontram alternativas para impulsionar o desenvolvimento da atividade. Todavia a necessidade do planejamento, organização e acompanhamento, tornam-se condicionante para a concretização das alternativas. Nesse contexto o papel das instâncias de governança assume protagonismo, para atuar nas oportunidades apontadas pelo turismo doméstico no Brasil, o estado do Tocantins necessita posicionar-se de forma organizada e planejada no sentido do desenvolvimento das suas potencialidades associadas à gestão e atuação de futuras e atuais instâncias de governança.

**Palavras-chave:** Instâncias de governança; Turismo; Tocantins.

### **Abstract**

In this article, the focus of considerations turns to the contour of the tourist region of Serras e Lago in the state of Tocantins and the importance of the performance of governance instances for regional tourism in the face of domestic tourism opportunities. The State of Tocantins has an expressive vocation for adventure tourism, cultural tourism and ecotourism. The segments are directly related to the principles of environmental, social and economic sustainability. Domestic tourism in Brazil has found significant opportunities in light of the sanitary conditions caused by COVID-19. The Ministry of Tourism reveals the increase in demand for national destinations to the detriment of international destinations. With this, tourist regions still little explored find alternatives to boost the development of the activity. However, the need for planning, organization and monitoring become a condition for the realization of alternatives. In this context, the role of governance instances assumes a leading role. To navigate the sea of opportunities identified by domestic tourism in Brazil, the state of Tocantins needs to position itself in an organized and planned manner to develop its potential associated with the management and performance of future and current governance instances.

**Keywords:** Governance instances; Tourism; Tocantins.

## Resumen

En este artículo, el foco de las consideraciones y debates se centra en el alcance de la región turística de Serras e Lago en el estado de Tocantins y la importancia de la actuación de los órganos de gobierno para el turismo regional, las personas y las oportunidades para el turismo interno. El Estado de Tocantins tiene una expresiva vocación por el turismo de aventura, el turismo cultural y el ecoturismo. Segmentos que asumen una relación directa con los principios de sustentabilidad ambiental, social y económica. El turismo interno en Brasil ha encontrado importantes oportunidades ante las condiciones sanitarias provocadas por el COVID-19. Los datos del Ministerio de Turismo revelan un aumento de la demanda de los destinos nacionales en detrimento de los destinos internacionales. Con ello, regiones turísticas aún poco exploradas encuentran alternativas para impulsar el desarrollo de la actividad. Sin embargo, la necesidad de planificación, organización y seguimiento se convierte en una condición para la realización de alternativas. En este contexto, el papel de los órganos de gobierno asume un papel protagónico. Para surcar el mar de oportunidades identificadas por el turismo interno en Brasil, el estado de Tocantins necesita posicionarse de manera organizada y planificada en el sentido de desarrollar su potencial asociado a la gestión y actuación de los órganos de gobierno futuros y actuales.

**Palabras clave:** Instancias de gobernanza; Turismo; Tocantins.

## 1. Introdução

O Estado do Tocantins, antes pertencente ao Estado de Goiás, foi criado em 5 de outubro de 1988 no momento da promulgação da última Constituição brasileira. É a mais nova unidade federativa do Brasil. Situado no sudoeste da região norte do país, ocupa uma área de 277.720,52 km<sup>2</sup>. A população do Estado do Tocantins na realização do último censo em 2010, segundo dados do IBGE (2021), compreendia 1.383.445 pessoas, sendo estimada para 2021 em 1.607.363 pessoas, distribuídas em 139 municípios, com densidade demográfica de 4,98 de habitantes por km<sup>2</sup>.

De acordo com Dados do IBGE publicados em 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, foi de R\$ 35,67 bilhões no ano de 2018, o que representou um PIB per capita de R\$ 22.933,07, naquele ano. O Estado abriga áreas de preservação, unidades de conservação e importantes bacias hídricas. Compõe o acervo dos recursos naturais, os santuários ecológicos e atrativos naturais, tais como cachoeiras, dunas, morros, veredas, fervedouros, canyons, praias fluviais e lagoas de águas cristalinas. Trata-se de um território onde o cerrado e a floresta amazônica estão presentes com características singulares. Acrescenta-se a esta riqueza natural os atrativos culturais proporcionados pela presença das cidades históricas, artesanato e as festas regionais.

Em relação ao turismo, por se tratar de um Estado com apenas 31 anos de constituição, observa-se um grande potencial para o seu desenvolvimento, o que pode alavancar fortemente a economia local. Hoje, com exceção da capital Palmas, a demanda é marcada pela sazonalidade e busca pelos atrativos. O estado do Tocantins representa um destino promissor, com potencialidade de desenvolvimento atrelado a ações voltadas ao ordenamento e estruturação da exploração turística sustentável. Atendendo às diretrizes do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo, o Estado foi dividido em sete regiões turísticas: Vale dos Grandes Rios, Bico do Papagaio, Serras e Lago, Serras Gerais, Encantos do Jalapão, Lagos e Praias do Cantão e Ilha do Bananal. Complementa o planejamento territorial, a constituição de Polos Turísticos, para os quais estão sendo, ou serão, elaborados os Planos de Desenvolvimento do Turismo Sustentável – PDITS. No total são sete Polos, a saber: Polo de Palmas, Polo do Jalapão, Polo Cantão, Polo das Serras Gerais, Polo Ilha do Bananal, Polo Bico do Papagaio e Polo Vale dos Grandes Rios.

O objetivo desse artigo é apresentar algumas considerações acerca da importância governança para o desenvolvimento do turismo no contexto da região turística denominada Serras e Lago, pertencente ao Polo Turístico Palmas, situado na região central do estado e compreende os municípios de Lajeado, Palmas, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Miracema do Tocantins, Tocantínia e Fátima.

## 2. Metodologia

A metodologia utilizada neste estudo foi baseada em pesquisa bibliográfica, para isso foram consultados livros, periódicos e artigos científicos que relataram a temática trabalhada, obtendo-se informações relacionadas ao objetivo proposto. A abordagem da pesquisa realizada foi do tipo exploratório, descritivo e bibliográfico (Gil, 1994).

A revisão bibliográfica utilizada neste estudo foi a revisão narrativa, pois realizou-se uma fundamentação teórica de artigos e de periódicos correlacionados ao tema e posteriormente elaboram-se resumos e contextualizações de acordo com a abordagem dos diversos autores. Por se tratar de uma revisão narrativa não houve uma metodologia específica para buscar as referências, não teve um critério na avaliação e seleção dos trabalhos (Bernardo, Nobre & Jatene, 2004), mas foi realizado uma análise da literatura localizado no Observatório do Turismo (2022) relacionados à região turística Serras e Lago no estado do Tocantins.

## 3. Resultados e Discussão

### 3.1. Governança e suas implicações conceituais

O conceito de governança é registrado de forma mais significativa a partir de autores como Ronald Coase e Oliver Eaton Williamson, na década de 1930, com abordagem voltada ao funcionamento das empresas em busca de uma forma de coordenação mais eficaz. Com o passar do tempo, novas vertentes aderiram ao conceito de governança com abordagem de estrutura um modelo de gestão pautado na interação dos atores responsáveis pela tomada de decisão, no caso das empresas focava-se nos acionistas.

Na década de 1970 o conceito ganha expressividade no meio acadêmico. Contudo, dividido em duas perspectivas. A primeira, mantendo as raízes originárias do conceito, pauta-se nas boas práticas de gerenciar os negócios focando na eficiência e transparência. A segunda, ligada à concepção de partilha de poder para a gestão pública das regiões através da integração e articulação entre o governo local, a iniciativa privada e a sociedade civil (Pires et al, 2011).

A partir desta perspectiva, a governança é um modelo híbrido de mercado, ao focar na eficiência da gestão e de Estado ao buscar atuação pública na regulação, controle do território, além de saneamento de demandas de políticas públicas. Esta característica possibilita que os acordos e articulações entre os atores ocorram de diversas maneiras, desde a institucionalização formal de uma instância que os congreguem e possibilite deliberar sobre uma problemática específica, à constituição tácita de mecanismo de tomada de decisão coletiva e atuação dos mesmos.

Assim a governança pode ser entendida como:

Iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. (...) [recentemente se enfatiza] a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de consensos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento (Dallabrida, 2007, p. 5).

Processos coletivos de tomada de decisões e aos processos pelos quais as decisões são implementadas formalmente e informalmente, que determinam, em uma dada sociedade, como as decisões são tomadas e desenvolvidas por meio de normas e instituições relacionadas com questões públicas (Pires et al 2011, p. 33).

Evidencia-se que a modalidade de coordenação para composição da governança, o que envolve a mobilização dos atores; o formato de articulação entre eles, e a institucionalização, ou não, deste fórum, variará em função do contexto local, ou melhor, das relações de poder entre os mesmos, das respectivas sensibilidades quanto ao tema, e da disponibilidade e possibilidades de interveniência de cada agente. Observando sempre que, nas questões referentes ao desenvolvimento, em

especial a escala local e regional, três instituições têm papel decisivo para galgar a boa governança: Estado, setor privado e sociedade civil.

Pires et al (2011) pontua que este termo vem sendo usado em múltiplos contextos e assim apresenta a existência de pelo menos três tipos de governança: a corporativa, a política e a territorial. Sendo a última o foco das contribuições do artigo em questão. Considera-se que a análise desta dimensão se propõe a pesquisar sobre “as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais” (Pires et al 2011, p.36).

A governança territorial, com início na França por volta da década de 1990, é estimulado pelo enfraquecimento do poder de interveniência eficaz do Estado e pela fragmentação do sistema político-administrativo, e se torna mais eficiente em locais onde a poder público é mais fragilizado.

Nesse contexto, concebendo também as estruturas de governança como alavancas da competitividade e do desenvolvimento regional e aglomerados produtivos, através de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que a governança engloba uma série de mecanismos sociais e políticos, como convenções culturais, instituições e organizações que buscam obter fatores positivos por via de vantagens competitivas e externalidades regionais que também assegurem o bem estar da comunidade e maximizem as economias locais e as aglomerações (Pires et al., 2011).

O desenvolvimento regional sucede em um processo de transformação da estrutura de um local, em nível subnacional, e envolve incremento na qualidade de vida, progresso e valorização da população local e sua cultura, além de feitos econômicos positivos para a região, e mitigação de problemas socioambientais. A governança territorial possibilita este tipo de desenvolvimento ao ter como protagonista deste processo os atores locais, mas para isto se faz necessário à construção conjunta e consensual: a) da definição uma estratégia de desenvolvimento territorial e sua respectiva gestão; b) Formas eficientes de concentração dos atores sociais, capaz de formar consensos mínimos; e c) Visão prospectiva do cenário futuro (Dallabrida, 2007).

Este autor pondera que:

A gestão territorial a partir de estruturas de governança tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também a democracia participativa – ou deliberativa, como vários autores preferem chama-la -, principalmente pelo fato de que a democracia não pode resumir-se a um regime político que contempla eleições livres para os cargos políticos nas diferentes escalas territoriais (Dallabrida, 2007).

Desta forma, a governança territorial, além de ser um mecanismo de exercício da democracia deliberativa, resulta em definições de estratégias coletivas e sinérgicas, entre os diversos atores envolvidos, inclusive no âmbito intermunicipal, para solução de problemas locais e regionais permitindo a interação de municípios circunvizinhos e dos aglomerados industriais de determinado segmento.

A teoria dos Polos de Crescimento, elaborada por François Perroux (1960), por meio do livro *A economia do século XX*, traz uma grande contribuição ao evidenciar que o crescimento não se manifesta em toda a parte e ao mesmo tempo, “manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (Perroux, 1967, p. 164).

Este autor postula que, considerando suas estruturas, as regiões econômicas definem-se em função da planificação (onde as nuances econômicas da região ocorrem dentro de um plano ou programação econômica ditada no âmbito da política), da homogeneidade (quando as interações das forças econômicas ocorrem em um mesmo limite espacial) e da polarização (onde as unidades econômicas exercem forças centrípetas e centrífugas diferenciadas, gerando maior ou menor atração a outras

unidades econômicas, logo se concentrando em locais específicos, surge assim polos de concentração, ou crescimento, das referidas unidade).

Esta última região, polarizada, é considerada a mais pertinente para o foco das discussões do presente artigo, visto que tanto a região turística Serras e Lago, quanto à atividade econômica do turismo extrapolam os limites geográficos da região e são orientados de forma multisetorial, não restrita a um plano específico, até porque, ainda que haja um planejamento da atividade, este está circunscrito aos limites político-administrativos das unidades federativas, sejam municipais ou estaduais.

A constatação de Perroux (1967) é que dentro de um sistema econômico regional, através da inserção, requalificação ou crescimento de unidades econômicas, pode haver uma indústria motriz com potencial de atrair outras indústrias, formando um complexo industrial capaz de produzir incrementos significativos na renda e possibilitando, através do surgimento do referido de pólo de crescimento. Assim, a indústria motriz, ou indústria-chave, se torna um importante meio de desenvolvimento local.

Para Silva (2004), a indústria motriz:

Atuando para obter matérias-primas, atrair mão-de-obra e produzir, funciona como agente de dinamização da vida regional, provocando a atração de outras indústrias, criando aglomeração populacional, o que estimulará o desenvolvimento de atividades primárias fornecedoras de alimentos e matérias-primas, e desenvolvendo a formação de atividades terciárias proporcionais às necessidades da população que se instala em seu entorno. Este complexo industrial apresenta como principais características: presença de uma indústria-chave; regime não concorrencial entre as várias indústrias existentes; aglomeração territorial (Silva, 2004, p. 69).

Outro aspecto relevante apresentado por Perroux (1967) refere-se à distinção de polos de crescimento e polos de desenvolvimento, este último entendido como gerador de uma mudança psicossocial da população que possibilita crescer de forma cumulativa e durável, logo, não existe como unidade isolada, mas sim ligada à sua região de influência por meio de canais de propagação. Evidencia-se que apesar da relação estreita entre ambos, o polo de crescimento se diferencia do polo de desenvolvimento e o primeiro, por si só, não garante a existência do segundo, ainda que a possibilite. Ressalta-se assim a necessidade da Governança para prover este direcionamento.

Perroux (1967) postula ainda que as nações nada mais são que polos de desenvolvimento com seus meios de propagação, afirmativa que coaduna com a perspectiva de Porter (1993) que defende a ideia de ser as empresas, situadas cada qual em um espaço específico, quem competem no mercado e não as nações, regionais ou cidades. Para Porter, a competitividade se dá entre os agrupamentos de empresas e serviços, o que ele denomina de clusters, conhecido também por aglomerado.

Um aglomerado [clusters] é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos (Porter, 1999, p. 211).

A competitividade torna-se a palavra-chave para entender Porter, que pauta o conceito deste termo numa perspectiva de produtividade e seu respectivo ritmo de crescimento. Logo, segundo este raciocínio, é a produtividade das empresas que proporciona a prosperidade econômica do local, o que leva o autor, por desdobramento, focar seus esforços no sentido de entender os determinantes desta dita produtividade (Silva, 2004). Assim, o autor evidencia que os locais são fundamentais para prover as características decisivas às empresas se instalarem ou mesmo para que as elas obtenham vantagens competitivas que possibilitem prosperarem em seus negócios.

### 3.2 Vantagem competitiva na perspectiva turística

A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo.

O papel do país sede [local onde ficam sediadas as empresas] parece ser tão forte quanto sempre foi, mais ainda. Embora a globalização da competição possa, aparentemente, tornar a nação menos importante, em lugar disso parece fazê-la mais importante. Com menos impedimentos ao comércio para proteger as empresas e indústrias internas não competitivas, a nação sede adquire significação crescente, porque é fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva (Porter, 1993, p. 20).

Na citação, verifica-se que os locais fornecem a base para constituição e manutenção das vantagens competitivas, e não necessariamente as mesmas. Porter (1999) define um modelo sistematizado para análise dos fatores de competitividade do local, conhecido também por Diamante de Porter. Neste modelo são apresentados quatro determinantes e outras duas variáveis, conforme segue:

#### *Determinantes*

- Condições de fatores – elementos de produção;
- Condições de demanda – elementos referentes ao mercado dos produtos;
- Indústrias correlatas e de apoio – presença ou não de indústrias ligada à cadeia produtiva e a logística e distribuição dos bens ou serviços; e
- Estratégia, estrutura e rivalidade – regulamentação das práticas administrativas e a natureza da rivalidade interna entre as empresas.

#### *Variáveis*

- Acaso – fatores fora do controle das empresas; e
- Governo – políticas públicas diversas que podem ou não afetar o desempenho da empresa.

Pontua-se que uma consequência importante deste sistema de determinantes reside no fato de que as indústrias competitivas não se distribuem de maneira uniforme pela região, elas formam clusters “desse modo, os países não obtêm êxito competitivo em indústrias isoladas, e sim em agrupamentos de indústrias ligadas por relações verticais (comprador/fornecedor) e horizontais (clientes, tecnologias, canais comuns, etc.)” (Silva, 2004, p. 152).

Para Pires (2011):

Os aglomerados podem oferecer vantagens no que diz respeito à competição em três formas: pelo aumento da produtividade das empresas ou setores componentes; pelo fortalecimento da capacidade de inovação e, em consequência, pela elevação da produtividade; e pelo estímulo à formação de novas empresas, que reforçam a inovação e ampliam o aglomerado (Pires, 2011, p.81).

Porter (1999) defende que o aglomerado representa uma forma de organização espacial, com potencial de tornar a área de influência mais eficiente e eficaz para obter vantagens competitivas, desde que haja fornecedores locais. Assim, ainda segundo este autor, os clusters “proporciona um foro construtivo e eficiente para o diálogo entre empresas correlatas e seus fornecedores, governo e outras instituições de destaque” (Porter, 1999, p.218).

A perspectiva integradora da teoria dos aglomerados, apresenta certa relação com o turismo, enquanto atividade econômica, tendo em vista a sua característica de interdependência entre os setores que compõe de forma coordenada e integrada a oferta de diversos serviços complementares, executados, em geral, por empresas diferentes.

O produto turístico se realiza por intermédio de um composto de atividades e serviços relativos ao alojamento (indústria das construções e indústria de transformação), à alimentação e às bebidas (atividade agrícola e indústria alimentícia), aos transportes (indústria de transformação e de consumo energético, além de serviços), às aquisições de produtos locais (artesanato e indústria do vestuário ou de transformação), às visitas e aos divertimentos (serviços).

Todas essas atividades são ligadas a uma atração natural ou cultural [atrativo]. Este conglomerado de atividades permite a realização do produto turístico que na sua fase final é atividade produtiva, de serviços. Deste modo, os bens naturais e culturais tornam-se bens diretamente produtivos, participando do processo geral de expansão da economia (Silva, 2004, p.263).

Para Silva (2004) o fenômeno do turismo coloca em circulação econômica bens naturais e culturais, anteriormente a margem do processo econômico por ser considerado como bens livres. Esta afirmativa apresenta outra característica do turismo, que é a apropriação do espaço como preeminência para a ocorrência da atividade. Roberto Boullón (2002, p. 79), coaduna neste sentido ao apropriar-se do conceito de espaço<sup>1</sup> e assim descrever o espaço turístico como “consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos<sup>2</sup> que, não devemos esquecer, são a matéria-prima do turismo”.

Neste sentido, pontua-se duas importantes perspectivas: o caráter multisetorial da atividade do turismo (consumidora do espaço), exigindo a interdependência expressiva entre os diversos agentes. Governos locais que regulam e fiscaliza, a atividade, considerando as empresas que exploram economicamente os traços culturais e aspectos naturais do lugar (ou seja, que comercializa o produto) e comunidades que “produziram” os referidos atrativos. Como desdobramento desta nuance, ratifica-se a ideia de que deve haver um sistema de governança que reúna estes atores de forma a gerar sinergia e consenso quanto aos propósitos e diretrizes da atividade, evitando assim um possível conflito de interesse.

A segunda está ligada à primeira. Ao mesmo tempo em que o turismo consome o espaço, ele possibilita o desenvolvimento regional, em especial nas regiões subdesenvolvidas, dando uma oportunidade de criar mecanismos que gerem benefícios e desenvolvimento local a lugares periféricos<sup>3</sup> (Sasaki, 2006). Contudo, ressalta-se que pode gerar efeitos negativos se não for observados e considerados aspectos locais específicos, a exemplo de aculturação e degradação ambiental, fato que endossa mais uma vez a importância da governança. Esta perspectiva reforça a necessidade de usar conceitos como cultura, identidade, preservação, conservação ambiental e aproveitamento dos recursos humanos local, como diretrizes no processo de planejamento.

Diante disto, apresenta-se o conceito de turismo adotado neste trabalho, no intuito de se dar maior clareza quanto à complexidade e especificidade desta atividade. Sendo assim, considera-se o turismo como:

[...] uma atividade humana intencional que serve como meio de comunicação e como elo da interação entre povos, tanto dentro de um mesmo país como fora dos limites geográficos do país. Envolve o deslocamento temporário de pessoas para outra região, país ou continente, visando à satisfação de necessidades outras que não o exercício de uma função remunerada. Para o país receptor, o turismo é uma indústria cujos produtos são consumidos no local formando exportações invisíveis. Os benefícios originários deste fenômeno podem ser verificados na vida econômica, política, cultural e psicossocial da comunidade (Sasaki, 2006).

---

<sup>1</sup> Considera-se o conceito de espaço proposto por Milton Santos (1978, p. 122) que o entende como conjunto de formas representativas das relações sociais do passado e do presente, somando-se a estrutura representada por relações que estão acontecendo. “É um verdadeiro campo de forças cuja formação é desigual”.

<sup>2</sup> Atrativo turístico é todo bem natural, cultural, histórico, urbanístico ou mesmo infraestrutura que tem o poder de influenciar a de forma positivo a demanda turística do destino.

<sup>3</sup> O Conceito de lugar periférico usado refere-se aos locais que estão fora do circuito econômico e, por conseguinte são menos favorecidos por políticas públicas.

O destino turístico deve ser pensado de forma integrada, para que os diversos atores do turismo tenham maximizadas suas potencialidades. A criação de roteiros integrados, onde os planejadores possam contar com os atrativos da região, ao invés dos atrativos do município que pertence de forma isolada, permite o surgimento de novos produtos e de roteiros integrados. Nesta perspectiva, o turismo pode ser um vetor de desenvolvimento local e quando bem planejado, atua como catalizador para formação de aglomerados de empresas, tornando a região um polo de crescimento e desenvolvimento, quando amparado por instâncias de governança capazes de executar políticas públicas pautadas na sustentabilidade econômica social e ambiental e investimentos e captação de recursos para infraestrutura.

Ainda sobre o desenvolvimento regional, Oliveira (2021) define que este deve considerar as relações sociais, o processo identitário e as unidades econômicas estabelecidas na região.

Neste sentido, a região e o processo de desenvolvimento que tomam o espaço não podem ser vistos como um substrato neutro, mas como uma expressão da realidade social, com sua particularidade histórica, seu pertencimento e sua identidade local. Deve-se reconhecer seu caráter histórico e mutável, pelo fato de que, em seu interior, vão sendo constituídos uma unidade econômica e um todo econômico orgânico que representa uma categoria separada, qualitativamente diferente das outras regiões. A região é, por consequência, forma e conteúdo. De uma só vez, um conjunto orgânico de relações sociais e uma porção do espaço construído são utilizados pela sociedade humana que o ocupa no seu processo de desenvolvimento regional.(...) o desenvolvimento regional de uma região ou local passa necessariamente pela análise das questões suscitadas pelas narrativas identitárias regionais e suas implicações com a chamada identidade cultural, naturalização da identidade frente à globalização, ou seja, o processo de desenvolvimento regional, independentemente dos fatores ou paradigmas em que se alicerça, não é uniforme em todos os lugares (Oliveira, 2021, p.14).

Sobre o desenvolvimento, Sen (2000) infere que o desenvolvimento econômico inclui a dimensão da segurança econômica, que está ligada aos direitos democráticos e às liberdades, onde a liberdade política e as liberdades cívicas são imediatamente importantes em si mesmas e não têm de ser justificadas pelos seus efeitos. A visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades concretas imbricadas umas nas outras permite a apreciação simultânea do papel vital de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas, governos e autoridades locais, partidos políticos e instituições cívicas, sistemas educacionais e meios de comunicação.

A perspectiva da liberdade aqui assumida inclui os processos que proporcionam a liberdade de ação e de decisão e as condições reais das pessoas. A distinção entre processo da liberdade e condição da liberdade compreende uma diferença substancial, e ambas as perspectivas estão relacionadas com a consideração do desenvolvimento como liberdade(...). A importância nuclear da liberdade individual no conceito de desenvolvimento relaciona-se com duas razões: a avaliação e a eficácia. O sucesso de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades concretas de que gozam os seus membros. Esta perspectiva difere das que se centram na utilidade, na liberdade de procedimentos, ou no rendimento real. Ter liberdade para fazer coisas a que se atribui valor tem valor por si mesmo, e melhora as condições para obter resultados. A liberdade é não só a base da avaliação do sucesso e do fracasso, mas também a principal determinante da iniciativa individual e da eficácia social (Sen, 2000, p. 7).

A abordagem apresentada por Sen (2000), na perspectiva da integração dos diversos atores e nos diversos papéis, resguarda o viés da sustentabilidade social necessária no processo de governança para o desenvolvimento regional pelo turismo. Considerando a importância do aporte necessário de infraestrutura básica e turística para a operacionalização do turismo e em especial para o desenvolvimento regional. Destaca-se no artigo ora apresentado, as conclusões de Monteiro; Castro; Brandão (2017) a despeito do desenvolvimento regional no Brasil, em uma análise dos tipos de território revelando que:

Há territórios que são impactados e acionados sobretudo pelas especificidades dos investimentos em infraestrutura que foram neles realizados, cristalizando em seus espaços regionais a abertura e a fixação de eixos de crescimento,

expansão e integração. O suporte infraestrutural é decisivo para o processo de desenvolvimento, inclusive como um dos fatores sistêmicos da competitividade. É elemento produtivo basilar, geralmente de uso generalizado, para uma grande variedade de atividades econômicas, provendo assim externalidades *latu sensu* às unidades produtivas (Monteiro, et al., 2017, p. 462).

Situando a região turística, Serras e Lago, no contexto espacial e territorial do bioma onde está inserida, ressalta-se as considerações dos autores supracitados:

Obviamente, os investimentos em infraestrutura são importantes para qualquer região, porém são decisivos para o bioma Amazônia. Como a maior fronteira de recursos do planeta e por possuir vasta área dotada de crucial dimensão geopolítica, seus eixos de penetração e integração, e seus grandes projetos de exploração econômica atrelados à provisão de infraestrutura de transportes e energia acabaram por ocupar e articular a economia amazônica ao resto da economia brasileira e internacional. Este bioma, como gigantesco manancial florestal, mineral, hídrico, de biodiversidade, apresenta também grande quantidade e diversidade de atores sociopolíticos e interesses econômicos em disputa ou conflito, combinação de níveis muito díspares de desenvolvimento das forças produtivas, e coexistência de atividades lícitas e ilícitas de exploração (mineral, madeiras, biopirataria etc.) (Monteiro, et al., 2017, p. 462).

Em verdade, não há uma desconsideração da possibilidade do desenvolvimento sustentável, tampouco da necessidade e importância do planejamento. Contudo, é apontada a incompatibilidade de um processo que consiga abarcar todas as esferas. É preciso, portanto, planejar e definir políticas públicas para o desenvolvimento do turismo, pois, a partir de um posicionamento e definição de prioridades, torna-se mais factível a aplicação de ações mitigadoras voltadas para as consequências dos interesses econômicos advindos dos sujeitos dominantes.

### **3.3 Intâncias de Governança e Perspectivas para o Turismo no Tocantins**

Novas oportunidades para o fluxo interno de turistas, tendem a ser concretizadas, após o período pandêmico causado pelo COVID -19 e as suas consequências para a economia nacional e internacional, reduzindo o poder de compra da população brasileira no que tange ao consumo e prática do turismo fora do país, associado aos novos hábitos de consumo e a incerteza das condições sanitárias provocadas pela pandemia COVID-19, pois, o movimento do turismo emissor no Brasil tende a retrair, estimulando a circulação de visitantes de forma endógena, fortalecendo o turismo interno, abrindo oportunidades para destinos e regiões ainda não explorados, consolidadas e ou estruturadas, a exemplo da região turística “Serra e Lagos” no Tocantins.

De acordo com dados publicados pelo observatório do turismo do Estado do Tocantins, o fluxo turístico apresenta franco crescimento com destaque para o turismo de aventura, ecoturismo e turismo cultural (Observatório, 2022). Esse fato confirma a sua potencialidade e vocação turística, representada pelos recursos naturais e culturais em sua extensão territorial.

Os segmentos do Turismo Cultural e o Ecoturismo possuem suas bases nos princípios da sustentabilidade, proporcionando a valorização dos elementos identitários, estimulando a população residente e flutuante (turistas e visitantes) a adotar uma postura preservacionista, fortalecendo a originalidade dos recursos culturais e naturais (Barboza Filha, 2014).

Para uma exploração racional de tais recursos, é preciso definir e formatar atrativos baseados nos princípios da sustentabilidade ambiental, social econômica e cultural. Nesse sentido, a definição de políticas públicas e instâncias de governança para o turismo tornam-se fundamentais para a o desenvolvimento do potencial turístico do estado do Tocantins. Para Teles (2009) uma política de turismo deve contemplar a organização da atividade, o direito de deslocamento dos cidadãos, os reflexos das ações sobre as localidades, o posicionamento dos países diante da atividade turística. O mesmo autor aponta que a tônica das políticas públicas de turismo deve consistir nas formas espaciais, nos arranjos da dinâmica da atividade e na interface com o desenvolvimento econômico e social e ações de planejamento.

Quanto às instâncias de governança para o Turismo no Brasil, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil define como uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes

das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional com vistas ao desenvolvimento da atividade e integração da região no cenário nacional. Em verdade, uma a instância de governança, também, tem o papel de executar o planejamento e a organização das diretrizes para o desenvolvimento do turismo em determinada região.

Essa organização deve encarregar-se da coordenação, do acompanhamento e da gestão das ações planejadas. No Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, as Diretrizes Operacionais do Programa propõem que cada Região Turística conte com uma Instância de Governança definida e instalada, caso contrário o Programa terá dificuldades em avançar, pois várias ações dependem de sua gestão (Brasil, 2007, p.17).

O Programa de Regionalização do turismo propõe como possíveis instancias de governança regional para o turismo, associações regionais, conselhos regionais, câmaras regionais de turismo, fóruns de turismo, comitê de turismo e consórcios intermunicipais de turismo.

Apesar de ser contemplado pelos Programas nacionais de desenvolvimento do turismo, a atividade turística do Tocantins, ainda é incipiente e pouco estruturada quando comparada a outros estados do país. Seja em função dos baixos investimentos públicos e privados no segmento, seja pelo fato de ocupar a posição de Estado mais jovem dentre as Unidades Federativas do país, o despertar quanto ao real potencial existente, ou mesmo pela complexidade de operar em uma área onde confluem tantos territórios político-administrativos e insipiente integração do turismo entre os municípios que compõem aquela região.

Ao aprofundar sobre a temática do turismo se percebe que esta atividade gera desenvolvimento nos locais que começa a ocupar, proporcionando uma oportunidade de regiões subdesenvolvidas iniciarem um novo ciclo de desenvolvimento (Sasaki, 2006). A região turística “Serras e Lago”, mesmo com grande potencial turístico, em função da diversidade dos atrativos naturais e culturais que permite uma econômica de escopo desta atividade, não logra se destacar no cenário nacional, ainda.

Este fato está afeito ao incipiente nível de planejamento turístico regional que não dispõe de ferramentas ajustadas, na escala que permita analisar este fenômeno em toda a região, a exemplo do inventário da oferta turística (IOT). Este obstáculo é fruto da ausência de execução de um modelo de governança integrado para o turismo, capaz de fortalecer a atividade e potencializar sua característica de provedora do desenvolvimento regional, pautada na valorização da cultura, no respeito às questões ambientais e fortalecimento da economia local através da promoção de emprego e renda para a população. Em que pese as ações já iniciadas para a inventariação da oferta turística de alguns municípios que compõem a região em tela, a não finalização limita a definição de um cenário mais preciso da atividade e até mesmo da real potencialidade e tomada de decisões.

Segundo a Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas (ABRACORP, 2022), o turismo alcançou um faturamento total de R\$ 869 milhões em março de 2022, apenas 2% inferior ao registrado no mesmo mês de 2019 (R\$ 890 milhões). O resultado é atribuído a fatores como o fim de restrições devido à Covid-19, a partir do avanço da vacinação, além do retorno de viagens corporativas e de grandes eventos presenciais. Neste cenário, os deslocamentos domésticos seguem liderando a retomada do turismo no Brasil.

Por outro lado, ao considerarmos o pouco tempo de constituição do Estado do Tocantins e o desenvolvimento e organização da atividade turística, identifica-se uma oportunidade de perseguir e implementar ações que de fato guardem valores e princípios de sustentabilidade, assegurando o crescimento ordenado da atividade turística, contrariamente a outros estados e regiões do país. Neste contexto, a existência e atuação sólida das instâncias de governança, direcionam para o planejamento e gestão do setor.

#### 4. Considerações Finais

No contexto das possibilidades das demandas reprimidas na área do turismo, é necessário aprofundar as pesquisas sobre as potencialidades turísticas do Tocantins, principalmente, buscando compreender a dinâmica da governança territorial para o desenvolvimento do turismo na região, associada ao cenário de oportunidades para o turismo interno a partir da pandemia Covid-19.

Esse fato exige uma gestão colaborativa, fortalecendo a integração entre os municípios de uma região, num sistema de governança, onde há a articulação de um conjunto de instâncias conectadas em rede (formada pelas esferas pública e privada), viabilizando a operacionalização da gestão territorial de forma integrada na região.

Lembrando que o turismo promove o bem-estar econômico, social e cultural, pois gera renda, favorece a criação de empregos, entrada de divisas que ajudam a equilibrar a balança de pagamentos, aumenta os impostos públicos e impulsiona a atividade empresarial. Embora tal fundamento esteja direcionado ao desenvolvimento econômico, não se pode ignorar também sua importância no desenvolvimento social e cultural, pois a natureza da atividade turística é um conjunto complexo de inter-relações de diferentes fatores. Portanto, o setor desponta como expressiva oportunidade para o desenvolvimento local e regional.

Diante desta pesquisa, recomenda-se como estudos futuros o levantamento e estudo de caso para identificar e mapear o turismo na região turística Serras e Lago no Tocantins, evidenciando os atrativos e limitações de cada região, para que proponham ações de desenvolvimento turístico associado ao desenvolvimento econômico e sustentável.

#### Referências

- Barboza Filha, M. L. (2014). A influência da urbanização turística na dinâmica espacial de destinos litorâneos: um estudo de Morro de São Paulo, na Bahia. UNIFACS Universidade Salvador, *Laureate International Universities – Salvador, Bahia*.
- Bernardo, W. M., Nobre, M. R. C., & Jatene, F. B. (2004). A prática clínica baseada em evidências. Parte II: buscando as evidências em fontes de informação. *Rev Assoc Med Bras*.
- Boullón, R. (2002). *Planejamento do espaço turístico*. São Paulo, EDUSC.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2015). *PDITS Polo Palmas*. Produto 6 – Versão Final, Brasília -DF
- Brasil. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. (2007). *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional / Ministério do Turismo*. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 54 p.
- Dallabrida, V. R. (2007). *A gestão territorial através do diálogo e da participação*. IX Colóquio Internacional de Geocrítica, Porto Alegre, UFRGS.
- Gil, A. C. (1994). Métodos e técnicas de pesquisa social. (4ª ed.), *Atlas*.
- Monteiro Neto, A., & Castro, C. N. (2022). *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA. 468p. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213\\_livro\\_desenvolvimentoregional.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimentoregional.pdf).
- Observatório do Turismo. (2022). Portal institucional. <http://www.observatorio.turismo.to.gov.br>.
- Oliveira, N. M. (2021). Revisitando algumas teorias do desenvolvimento regional. *Revising classical regional development theories*. Informe GEPEC, [S. l.], 25(1), 203–219, 2021.10.48075/igepec.v25i1.25561. <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/25561>.
- OMT. (2001). Introdução ao turismo. Tradução: Dolores Martin Rodriguez Comes. *Roca*.
- Perroux, F. (1967). *A economia do século XX*. Herder.
- Pires, E. L. S., [et al.]. (2011). *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro, SP, UNESP – IGCE, Programa de Pós-graduação em Geografia.
- Porter, M. E. (org.). (1999). *Competição: Estratégias Competitivas Essenciais*. Rio de Janeiro, *Elsevier*.
- Porter, M. E. (org.). (1993). *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro.
- Santos, M. (1978). *Por uma Geografia Nova*. Hucitec, Edusp.
- Sasaki, K. (2006). *Turismo e sustentabilidade: a experiência do artesanato de palha de Porto de Sauípe-BA*. Salvador, Sathyarte.

Sen, A. (2000). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, *Companhia das Letras*.

Silva, J. A. S. (2004). *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em Cluster*. Tese (Doutorado) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Teles, R. (2009). Fundamentos geográficos do turismo, *Elsivier*.