

A Governança sonhada para o Turismo: uma análise sobre o voucher único de Barreirinhas (Maranhão, Brasil), a partir da visão dos empresários do setor turístico

HELENA ARAÚJO COSTA * [helenacosta@unb.br]

DAVID LEONARDO BOUÇAS DA SILVA ** [davidboucas81@hotmail.com]

ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO *** [elimarcds@gmail.com]

Resumo | O artigo analisa a implementação do modelo de gestão conhecido como *voucher* único do destino turístico de Barreirinhas, Maranhão (Brasil), a partir da visão dos empresários locais do turismo. O modelo foi inspirado no sistema existente em Bonito, Mato Grosso do Sul (Brasil), considerado um destino de ecoturismo de excelência no Brasil. O referencial teórico está centrado no conceito de governança para a gestão de destinos turísticos. O estudo, de caráter qualitativo, utiliza 10 entrevistas semiestruturadas com empresários e executivos de negócios ligados a atividades do turismo na localidade. Nos resultados encontram-se alguns pontos positivos da implementação deste modelo. Contudo, prevalecem os pontos negativos: (a) Estratégia impositiva do governo municipal na implementação do *voucher*; (b) Carência de informações no uso da arrecadação; (c) Prejuízos às empresas por conta da responsabilidade de cobrança do *voucher*; (d) Processo dispendioso para as agências de receptivo na sua operacionalização; (e) Fiscalização deficiente na cobrança do *voucher*; (f) Sistema de cobrança único é desigual.

Palavras-chave | Governança; Empresa de turismo; *Voucher* Único; Barreirinhas.

Abstract | The article analyzes the implementation of the management model known as the *voucher único* in the tourist destination of Barreirinhas, Maranhão (Brazil), from the perspective of tourism local entrepreneurs. The model was inspired by the one found in Bonito, Mato Grosso do Sul (MS, Brazil), considered an excellence Brazilian ecotourism destination. The theoretical framework was developed upon the concept of governance focused on tourism destinations. The study was qualitative and the data were collected in 10 semi-structured interviews with entrepreneurs and business managers linked to tourism activities. The results show few positive aspects of the model implementation. However, negative points prevail, such as: (a) Imposing strategy in the *voucher* implementation, (b) Lack of information regarding the use of the collected

* **Doutora em Desenvolvimento Sustentável** (CDS/UnB), Mestre em Turismo e Hotelaria, **Professora** do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB/Brasil).

** **Mestre em Desenvolvimento Sustentável** (CDS/UnB), **Professor** do Departamento de Turismo e Hotelaria (UFMA/Brasil).

*** **Doutor em Sociologia**, Université René Descartes Paris IV, **Professor Associado** da Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável (UnB/Brasil).

amount, (c) Business losses due to the responsibility of collecting from tourists the money related to the voucher, (d) Costly process for the inbound tour operators, (e) Poor control on the voucher charging, (f) Inequality of the system.

Keywords | Governance; Tourism bussiness; *Voucher*; Barreirinhas.

1. Introdução

O modelo de *voucher* único para acesso aos atrativos turísticos naturais de Bonito (MS) é amplamente conhecido no Brasil por ser considerado um sistema de excelência ligado à governança, tanto pela experiência que proporciona ao turista, como pela lucratividade que proporciona aos empreendimentos e pela aliança com a preservação ambiental.

Apesar de ser recorrentemente exaltada como uma experiência inovadora e interessante (Vieira, 2003; Lunas, 2006), poucas são as reflexões sobre a replicabilidade desta iniciativa em outros destinos turísticos. Situação que permite questionar se este seria um modelo aplicável para outros destinos de natureza e de que forma. Tal questionamento acompanha diversos gestores de destinos turísticos. Contudo ainda não foi dada atenção a ela na literatura da área.

Acreditando na possibilidade desta replicação, os empresários do município de Barreirinhas, situado no Estado Maranhão, Brasil, iniciaram, em 2007, uma articulação para a replicação desse modelo. A explicação para esta demanda, por parte do empresariado, evidenciou-se nos trabalhos de Costa (2009) e Silva (2008). O que está na origem desta articulação é a insatisfação causada pela presença de muitos autônomos (guias, proprietários de lanchas e de veículos 4x4) que ofertam os mesmos passeios nas ruas e com preço mais baixo que as agências, causando o que eles chamam de “concorrência desleal” (Costa, 2009). Esta concorrência, diagnosticada como o principal conflito no turismo barreirinhense, catalisou a cooperação entre os empresários, materializada na criação de um Conselho Municipal de Turismo (Costa e Nascimento, 2010, 2011).

Alguns anos mais tarde, em 2011, o *voucher* único foi implementado em Barreirinhas e tem despertado diversas reações por parte dos atores locais do turismo, especialmente do empresariado que tanto advogou em favor de sua implantação. Assim, o questionamento que este trabalho se propõe a responder é: qual a visão dos empresários sobre os prós e contras da implementação deste sistema de gestão?

Desse modo, tem-se como objetivo principal analisar os aspectos positivos e negativos na implementação do modelo de gestão do destino turístico de Barreirinhas. Afora esta introdução e a conclusão, o trabalho está organizado em quatro partes. Primeiramente, o referencial teórico trata de governança e remete a estudos sobre o *voucher* único e da governança de Bonito. Em seguida, é apresentada a metodologia da investigação. Na terceira parte apresenta-se, de forma sucinta, a experiência do *voucher* em Barreirinhas. A última descreve e comenta os resultados acerca da visão do empresariado local.

A abordagem desse trabalho pode ser justificada pelo fato de o *voucher* único de Barreirinhas, potencialmente, constituir um modelo referencial para outros destinos com atrativos dessa natureza. Diferentemente de Bonito, cujos atrativos se encontram em propriedades particulares, em Barreirinhas, os recursos turísticos se encontram em áreas pertencentes à União, estado ou município. Logo, a busca pela adequação do *voucher* às especificidades do turismo local pode servir de referencial para outros destinos turísticos com características semelhantes, sobretudo os situados no entorno de unidades de conservação.

2. O desafio da governança em destinos turísticos

2.1. Conceito de governança e suas implicações

O termo governança tem aparecido recorrentemente em discursos acadêmicos, governamentais e do terceiro setor acerca de políticas públicas e desenvolvimento sustentável (Resnick e Birner, 2005). O conceito é muito versátil (European Commission, 2006), porém apresenta a desvantagem de ser também ambíguo (Resnick e Birner, 2005). Apesar da ambigüidade, parece comum às definições de governança, a noção de mecanismos de coordenação, além de elementos como participação, transparência, responsabilidades, prevalência de leis e estabilidade (Resnick e Birner, 2005).

A governança pode ser compreendida como a auto-organização de atores, caracterizada pela interdependência, troca de recursos, regras compartilhadas que proíbem, permitem e pedem ações (Nordin e Svensson, 2006). Tal entendimento se assemelha à idéia de instituições, definidas como regras do jogo que diminuem as incertezas nas interações sociais (North, 1990). Em outros termos, as normas usadas para determinar quem é elegível para tomar decisões em alguma arena, que ações são permitidas e proibidas, a agregação de normas a serem utilizadas, os procedimentos que precisam ser seguidos, as informações a serem ou não providenciadas e os resultados das ações (Ostrom, 1990).

Ainda, a governança pode ser entendida como combinações possíveis entre formas de regulação, organizando atores sociais ao redor das instituições formais e informais. Como sugerem as definições de Paskaleva-Shapira (2006), assim como os resultados do trabalho de Putnam (2006), a governança pressupõe a cooperação entre atores, a qual requer a resolução de dilemas de ação coletiva, ou seja, a superação dos interesses meramente individuais em nome de interesses coletivos que não sejam conflitantes com os individuais (Hardin, 1968; Olson, 1990).

No contexto de destinos turísticos, foco da discussão aqui empreendida, surgem inúmeros desafios à governança, em razão de suas peculiaridades. Paskaleva-Shapira (2006) chama atenção para o fato de existir um fraco conhecimento sobre novas formas de governança que possam resultar em um turismo mais sustentável para a comunidade local, tornando crítica a necessidade de pensar formas inovadoras. Isso fica agravado em contextos em que o turismo é a principal fonte de renda da localidade. Ademais, por ser uma atividade com grandes impactos socioeconômicos e ambientais, impõe desafios para a um novo modelo de gestão desses destinos, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável em escala nacional e regional (Mannig, 1998).

A importância da governança para a gestão de localidades que têm o turismo como principal atividade econômica ficou registrada também em documento da Organização das Nações Unidas (United Nations, 2002) em que se firmava o reforço dessa governança como a possibilidade de alcançar patamares de desenvolvimento sustentável. A partir disso, são sugeridos três principais aspectos da governança para destinos turísticos: (a) Instituições políticas transparentes, efetivas e capazes de realizar participação e representação política dos interesses dos cidadãos; (b) Quadro coerente e consistente de políticas e aspectos regulatórios que vejam o turismo de modo sistêmico; (c) Parcerias entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil, visto que o turismo afeta diversas esferas da sociedade.

Para Nordin e Svensson (2006), a perspectiva da governança ajuda a compreender o dinamismo (e a falta dele) em um dado destino turístico. Isso advém de alguns pressupostos adotados sobre as destinações e seus processos de inovação: destinos não são conduzidos por um único ator e sim por um complexo grupo deles; existe dependência de recursos entre os atores; as dimensões público-privada, formal e informal são importantes para a gestão e para a inovação no destino. Dessa maneira, os autores afirmam que a governança para destinos

turísticos pode ser entendida como uma expressão da mútua dependência entre governos e o setor privado do turismo e que uma boa governança pode resultar em ganhos de inovação para o destino como um todo.

No entanto, a natureza da atividade turística impõe inúmeros desafios à governança. Entre eles estão a magnitude do fluxo de turistas frente ao tamanho da população em muitos ambientes frágeis, ocasionando conflitos e impasses. Além disso, a governança de um destino se torna ainda mais difícil em virtude de alguns atributos dos turistas, como: 1) o fato de não serem contribuintes ou eleitores do destino turístico; 2) sua capacidade de introduzir mudanças sociais; 3) sua concentração em certas localidades, atividades e épocas do ano, entre outras (Mannig, 1998). Apesar da importância de todas estas características, aquela que parece mais relevante é o controle disperso do setor, tanto na esfera privada quanto pública.

Inserida em uma visão sistêmica, Paskaleva-Shapira (2006), em seu estudo para a União Européia sobre gestão sustentável de cidades turísticas e governança, relaciona esta à participação de atores, ao desenvolvimento integrado da comunidade e aos princípios do turismo sustentável. A autora entende ser essa uma maneira inovadora de resolver conflitos locais zelando por preocupações de longo prazo. Para que se possa almejar o desenvolvimento sustentável de destinos turísticos, parece fundamental conhecer as peculiaridades do turismo e das localidades – conforme apontam Mannig (1998), Caffyn e Jobbins (2003) – afinal, não existe uma maneira correta de regular e conduzir realidades tão distintas.

Sob esta ótica, emerge o interesse em debater propostas a exemplo do *voucher* único de Bonito, ao passo em que alguns destinos turísticos, como Barreirinhas, ensejam inseri-lo em sua dinâmica local, todavia, necessariamente, tendo em mente as suas especificidades, as quais podem facilitar e/ou dificultar a implementação deste modelo de gestão.

2.2. *Voucher* único em Bonito: Modelo inovador na governança de um destino turístico brasileiro

A cidade de Bonito está localizada a, aproximadamente, 310 quilômetros de Campo Grande, a capital do Estado de Mato Grosso do Sul, situado na região Centro-Oeste do Brasil. O local despertou seu potencial turístico na década de 1980 e explodiu na década seguinte. Até o início de 1990, a economia de Bonito era baseada na pecuária de corte e no plantio de soja (Barbosa e Zamboni, 2000). A partir de então, a atividade turística tem obtido grande relevância econômica na localidade. Já no início deste século, o turismo representava 56% dos empregos diretos na região, estabelecendo-se como o maior empregador se comparado aos demais setores (Lunas, 2000).

O crescimento do fluxo de turistas em Bonito chamou a atenção para o investimento externo em hotéis, pousadas, agências de viagem e restaurantes. Além disso, permitiu que os proprietários rurais locais explorassem o turismo ecológico como alternativa econômica, o que resultou em uma maior consciência ecológica entre eles, devido à própria sustentação do negócio turístico ser baseada nos atrativos naturais preservados. Além de seus atrativos naturais únicos, situados em fazendas privadas, Bonito apresenta notoriedade nacional em função dos aspectos de sua governança como destino turístico (Vieira, 2003; Lunas, 2000, 2006). Esta é uma das características que leva a área a obter destaque, em âmbito brasileiro, para o estudo de relações sociais entre atores do turismo, governança e formação de *clusters* (Barbosa e Zamboni, 2000).

O sistema peculiar e inédito de autogestão do turismo no local se iniciou em 1995, no âmbito do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), quando se levantou o potencial turístico da região, de geração de empregos e de possibilidades de envolvimento da comunidade (Lunas, 2000). Em seguida, houve a constituição do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), que ficou responsável pela elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento

do Turismo. O COMTUR é uma estrutura formal da gestão do turismo local, responsável pela política de turismo, dentre outras funções. Ele é integrado por grupos organizados, abrangendo associações de guias de turismo, hotelaria, agências de ecoturismo, comércio, atrativos turísticos e, finalmente, a Prefeitura Municipal. Ou seja, conformou-se uma arena de decisões compartilhadas por diversos grupos privados e o setor público. Simultaneamente, foi instituído o Fundo Municipal de Turismo.

A implementação do Conselho, em 1995, foi fundamental para fomentar a organização dos empresários do turismo. No mesmo ano, foi decretada a Instrução Normativa de número 1/95 que regulamentou “a instituição do *voucher* único, principal instrumento para viabilizar o ordenamento da atividade turística em Bonito” (Barbosa e Zamboni, 2000: 12).

O próprio Ministério do Turismo (Mtur) reconhece a importância do controle da visitação nas localidades com potencial ecoturístico, relatando em um de seus documentos que a “experiência do município de Bonito reafirma a importância de limitar o número de visitantes nos atrativos e, mais que isso, monitorar e direcionar o comportamento do visitante, de modo a minimizar o impacto no ambiente natural” (Ministério do Turismo, 2006: 53).

O *voucher* se destaca, portanto, como um dos aspectos mais conhecidos e que merecem atenção acerca da governança do destino turístico em questão (Vieira, 2003; Lunas, 2006). Ele consiste em um mecanismo de controle da visitação dos atrativos turísticos (na sua maioria, particulares) realizado, exclusivamente, por meio da venda de um ingresso unificado aos atrativos (Vieira, 2003; Lunas, 2006). Esse ingresso garante o respeito à capacidade de carga diária determinada, assegura a visitação acompanhada de guias credenciados, bem como reverte recursos para a administração pública local (CDS/UnB, 2008). Operacionalmente, o *voucher* único funciona da seguinte maneira:

Emitido e controlado pela Secretaria de Turismo e de Meio Ambiente de Bonito, o *voucher* é comerciali-

zado pelas agências de turismo do município, que, semanalmente, repassam parcelas de arrecadação da venda dos ingressos aos proprietários, aos guias e à Prefeitura, para o recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) devido. Segundo o procedimento operacional adotado, a prefeitura centraliza o controle do número de pessoas por passeio, mediante um sistema informatizado. Antes da venda do *voucher*, as agências consultam essa central, que autoriza a liberação da visita conforme o limite de suporte de cada atrativo (Barbosa e Zamboni, 2000: 13).

Para Lunas (2000), a estrutura organizacional da gestão turística de Bonito indica que o sistema caminha para o exercício da autogestão, ponto máximo dentro de um *continuum* das gradações do conceito de autogoverno. Mas, embora o sistema apresente importantes avanços e acerte nas “condutas empreendidas em conjunto para conservar a natureza e na tentativa de integrar socialmente a comunidade autóctone” (Lunas, 2000: 100), ainda se faz necessário o fortalecimento da autonomia do Conselho Municipal, a maior diversificação da sua composição, incluindo também universidades, institutos de pesquisa, ONGs, órgãos de representação profissional e etc., bem como certa “resistência à eliminação [...] de determinados fatores que causam riscos de viabilidade e sustentabilidade do sistema” (Lunas, 2000: 100).

3. Metodologia

O presente estudo tem caráter analítico-descritivo e qualitativo. Devido aos interesses mencionados, a abordagem qualitativa é a mais adequada, já que “os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser” (Haguette, 1992: 63).

No trabalho de campo, foram entrevistados 10 empresários e executivos, selecionados dentre os participantes da pesquisa de Costa (2009). Dentre

Quadro 1 | Caracterização dos entrevistados

Entrevistado	Natureza do Empreendimento	Cargo	Gênero do entrevistado	Ano de início do Empreendimento
Empresário A	Agência de receptivo	Sócio-proprietário	Masculino	2000
Empresário B	Agência de receptivo	Gerente	Masculino	1994
Empresário C	Pousada	Gerente-geral	Masculino	1999
Empresário D	Agência de receptivo	Sócio-proprietário	Feminino	1999
Empresário E	Pousada	Gerente-geral	Masculino	2002
Empresário F	Agência de receptivo	Gerente-geral	Feminino	2003
Empresário G	Hotel	Gerente de reservas	Masculino	2006
Empresário H	Pousada	Gerente de recepção	Feminino	2002
Empresário I	Pousada	Gerente-geral	Feminino	2000
Empresário J	Agência de receptivo	Proprietário	Masculino	2006

Fonte: elaboração própria baseada nos dados da pesquisa de campo.

estes, foram escolhidos aqueles citados mais vezes como parceiros de outras empresas que participaram da investigação, o que revela sua representatividade no grupo social em estudo (Duarte, 2002). Investigou-se cinco empresas ligadas à hospedagem (hotéis e pousadas) e cinco de receptivo turístico (passeios, formatação de pacotes, serviços de guias e etc). Os respondentes são caracterizados como representantes de empresas micro, pequenas ou médias, de acordo com o número de funcionários. O quadro 1, auxilia a contextualização acerca dos participantes do estudo.

As entrevistas, semiestruturadas, foram presenciais e realizadas em novembro de 2011. A pesquisa se centrou na visão do entrevistado sobre o *voucher*, mediante sua avaliação acerca dos pontos positivos e negativos da sua implementação. As falas dos entrevistados foram gravadas e analisadas, posteriormente, com a técnica de análise do discurso (Becker, 2008; Flick, 2009).

4. *Voucher* único em Barreirinhas: o modelo de governança sonhado

O desenvolvimento efetivo do turismo no município de Barreirinhas, ligado ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM), iniciou-se em 2003, como resultado de duas ações do poder público estadual: uma de promoção do destino – divulgação

dos recursos turísticos, especialmente em grandes veículos de comunicação de massa brasileiros; e outra de infraestrutura refletida na construção de uma rodovia – MA-402 – que reduziu o tempo de deslocamento entre a capital São Luís e a cidade em questão de nove para três horas (Silva, 2008).

Desde então, Barreirinhas vem apresentando uma série de transformações, sobretudo socioambientais e econômicas, as quais já são perceptíveis para a sua população e constituem vasto objeto de estudo para muitos pesquisadores do turismo no país, a exemplo de Carvalho (2007), Costa (2009), Silva (2008) e Tasso (2011)¹.

Com base nas pesquisas assinadas pelos estudiosos acima, constatou-se que a ausência de planejamento do turismo, nos primeiros anos da exploração turística na localidade ocasionou uma variedade de críticas dos atores do turismo em Barreirinhas: turistas reclamam da má prestação de serviço; agências de receptivo se queixam dos trabalhadores informais que lhes “roubam” clientes; moradores locais alegam falta de oportunidades e geração de poluição por influência do turismo; o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pelo manejo da unidade de conservação, confirma impactos ambientais negativos advindos da exploração turística; o poder público municipal menciona fragilidade nas ações de cooperação por parte do empresariado local,

¹ Teses e dissertações produzidas no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

entre outras. Esta situação ratificou a necessidade de priorizar a organização da visitação em torno do PNLM e, nesse contexto, emergiu a proposta de replicação do *voucher* único de Bonito (MS), como possível solução para alguns dos problemas elencados anteriormente.

Na linha temporal, Silva (2008: 158) relata que:

A fraca atuação do poder público municipal no combate às diversas irregularidades correntes em Barreirinhas significa um turismo realizado aleatoriamente, sem políticas de preço ou qualidade na prestação de serviços. Nesses moldes, é comum nas ruas da cidade, os visitantes, logo na chegada, serem abordados por motoqueiros ou menores de idade comercializando passeios para os Lençóis Maranhenses ou para a descida do rio Preguiças [...] Esta prática tão comum em Barreirinhas forçou donos de agências e SEMTUC a tentarem organizar a venda de pacotes para mitigar o 'turismo clandestino'. Para tanto, foram aprovadas pela Câmara de Vereadores de Barreirinhas as leis da Política Municipal de Turismo, a Lei do FUMTUR e a Lei do COMTUR, este último, oficialmente formado em setembro de 2007. Além disso, realizam-se [...] reuniões para a implantação do *Voucher* único.

Afirma-se, localmente, que a partir da iniciativa de uma ex-representante de uma empresa de ecoturismo de São Paulo – com filial em Barreirinhas – com

experiência na cidade turística de Bonito, a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura de Barreirinhas (SEMTUC), em 2007, tomou frente à proposta de implantar o *voucher* único com o apoio do SEBRAE.

A articulação para o *voucher* surgiu em 2007, fortaleceu-se em 2008 e, em março de 2011, foram iniciadas as oficinas junto às empresas de receptivo e aos meios de hospedagem para cobrança direta ao turista. Desde junho de 2011, a SEMTUC² vem cobrando e multando as empresas que não utilizam o *voucher* único.

Na prática, o *voucher* único, em Barreirinhas, tem funcionado como uma cobrança de ingresso para acesso aos atrativos – passeios para as dunas e lagoas do PNLM e para os rios da região – bem como uma taxa de permanência na cidade³. Cobra-se R\$ 1,50 e R\$ 2,00, respectivamente, com arrecadação destinada ao Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR). A cobrança das taxas ao turista fica a cargo das empresas de receptivo e meios de hospedagem, enquanto o poder público municipal se responsabiliza pela fiscalização e arrecadação/cobrança junto às empresas. A destinação do montante arrecadado ainda é desconhecida pela maioria dos empresários, mas existem algumas especulações e expectativas para a aplicação dos recursos.

Conforme as alegações expostas anteriormente, percebe-se que a concepção inicial para adoção do *voucher* único em Barreirinhas partiu de uma ação de cooperação dos empresários, principalmente das agências de receptivo. O objetivo desta iniciativa foi o de ordenar o mercado formal e coibir ou eliminar os agentes ditos "clandestinos ou piratas"⁴, porquanto estes pactuavam de práticas desviantes ao firmado em reuniões do COMTUR: abordando turistas com perfil independente⁵ no momento de sua chegada a Barreirinhas, vendendo a preços expressivamente mais baixos que as agências e cobrando 50% de comissionamento das empresas que se utilizam desse mecanismo (o percentual atual é de 10%). Afora esta questão, alguns representantes das agências de receptivo crescem como principais desvantagens

² A gestão da SEMTUC que tomou frente à idéia do *voucher*, findou em 2009 com a eleição de um novo prefeito. Esta mudança de gestão tem sido relatada pelo empresariado local como prejudicial à implementação do *voucher*, alegando que a atual secretária de turismo apresenta posturas autoritárias e arbitrárias frente à imposição do sistema do *voucher* (este assunto será debatido com mais profundidade no tópico subsequente).

³ Apesar da Lei Municipal N.º 564/2007 instituir duas ferramentas, *voucher* único para as agências de receptivo e taxa municipal para os meios de hospedagem, no presente trabalho, usar-se-á apenas o termo *voucher*, porquanto ambas são cobranças que pertencem ao mesmo modelo de governança.

⁴ Também chamados localmente de "meninos de rua", substituem o papel da agência receptiva, eliminando o cliente-balcão, em troca de percentual sobre os passeios e hospedagens comercializados, funcionando como um canal de distribuição, mas que causam danos às próprias empresas, ao promover uma "competição desleal" e acirrar a guerra de preços na localidade.

⁵ Aquele que viaja por conta própria, sem contratar serviços de uma operadora ou agência.

para a contratação desses informais a ausência de responsabilidade legal que eles têm ao comercializar um pacote, a sua deficiente formação profissional e a má qualidade na prestação de serviço.

A articulação entre a SEMTUC e o empresariado local para implementar o *voucher* único consiste na tentativa de colocar as agências no papel central da venda de passeios, por vezes subjacente ao discurso de melhoria dos serviços turísticos e ordenamento da atividade. Entretanto, com poucos meses de sua implementação, o *voucher* único de Barreirinhas já expõe as dificuldades, angariando opiniões por vezes contrárias ao modelo e, por outro, defensoras, com ressalvas à necessidade de rever os percursos delineados pela SEMTUC e pelos próprios agentes da cadeia. Como adendo, insere-se, um quadro comparativo (Quadro 2) visando melhor entendimento a respeito do funcionamento do *voucher* único nos dois destinos em tela.

5. A visão do empresariado sobre a implementação do *voucher* único

A articulação para implementar o *voucher* único em Barreirinhas evidencia-se por ideais da governan-

ça, em que lideranças empresariais locais, objetivando a organização dos diferentes atores em torno de regras compartilhadas para direcionar as ações de desenvolvimento do setor turístico, aproximaram-se da gestão pública municipal. Isso conduziu ao surgimento dos mecanismos necessários à concretização deste modelo de turismo, a exemplo do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR) e do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), ambos criados por meio da Lei Municipal N.º 564/2007, regulamentada pelo Decreto Municipal N.º 034/2010.

A proposta partiu dos próprios empresários que entendiam Bonito como um destino-modelo a ser seguido, conforme pensamento expresso do Empresário A⁶, proprietário de uma empresa de receptivo:

Olha, na verdade, a gente sempre sonhou com este *voucher* único aqui. A gente, formal, que sempre quis tentar organizar o turismo daqui. Então a gente se baseou, a gente copiou o *voucher* de Bonito, né [...] Uma coisa que a gente sempre lutou, sempre desejou, a gente tinha quase que certeza de que este *voucher* ia ser a solução para organizar o turismo aqui, para acabar com a informalidade, que é o que mais atrapalha a gente aqui.

⁶ Utilizar-se-á denominações por letras (Empresário A, B, C e etc.), a fim de resguardar a identidade dos entrevistados.

Quadro 2 | Comparação do funcionamento do *voucher* único em Bonito e em Barreirinhas

Funcionamento do <i>voucher</i> único	Bonito (MS)	Barreirinhas (MA)
Natureza dos Atrativos	Quase todos são particulares (cerca de 40)	Públicos (Parque Nacional, APA, APP)
Órgão Gestor do sistema	Secretaria Municipal de Turismo	Secretaria Municipal de Turismo
Responsável pelo preenchimento e cobrança do <i>voucher</i> *	Agências de receptivo	Agências de receptivo
Sistema de cobrança	Informatizado	Manual
Responsável pela fiscalização	Proprietários dos atrativos	Secretaria Municipal de Turismo
Fiscalização	Eficiente	Deficiente
Arrecadação	Eficiente	Deficiente
Limite de Visitação	Existente, variável por atrativo	Inexistente
Pré-requisitos para inserção no sistema do <i>voucher</i> (credenciamento, cursos e etc.)	Cumpridos	Não-cumpridos
Prestação de contas	Realizada junto à Secretaria Municipal de Turismo	Realizada junto à Secretaria Municipal de Turismo
Registo do número de visitantes	Preciso	Impreciso
Tipo de Turismo	Baixa escala	Massa

* Os meios de hospedagem apenas cobram a taxa de permanência, restando a cobrança das taxas de acesso aos atrativos às agências. Fonte: elaboração própria baseada nas obras de Lunas (2000), Vieira (2003), Silva (2008), Costa (2009) e observações de campo.

Fundamentado nas opiniões do empresariado barreirinense, apresenta-se, a seguir, os pontos negativos, e em seguida os positivos, sobre a implementação do *voucher* único em Barreirinhas.

5.1. Aspectos negativos

5.1.1. Estratégia impositiva do governo municipal na implementação do *voucher*

Predomina entre os entrevistados a alegação de que a nova gestão pública do turismo, ao assumir suas competências frente ao município, tratou de pôr em prática a Lei aprovada, de forma arbitrária e sem diálogo com o empresariado local, resultando no distanciamento entre iniciativa privada e poder público, e sem colher as necessárias impressões sobre como deveria ser implantado o sistema. É emblemática a fala do Empresário A:

Foi feito tudo certinho. Foram aprovadas as leis, as normas, na câmara municipal, foram escolhidos os representantes do conselho, e aí, através disso houve umas reuniões em que foram decididas algumas coisas. Mas aí, o que acontece, quando essa atual gestão assumiu, eles já acharam o sistema do *voucher* único só no ponto de implantar. Mesmo de forma errada, com algumas coisas que deveria modificar, foi empurrado garganta abaixo da gente este ano.

O curto tempo para que as empresas se adequassem à operacionalização do *voucher* – as oficinas ocorreram em março de 2011 e em junho de 2011 começaram as cobranças e multas – responde por considerável parte das reclamações. O Empresário J identifica o comportamento do órgão municipal como “truculento” e “apressado”.

As multas em razão da não-apresentação do *voucher* pelas empresas aos fiscais da prefeitura são de elevado valor e cobradas de forma aleatória, ou seja, alguns são multados, outros não, e os valores em

situações similares variam sem que se saiba o porquê. Acrescenta-se que a fiscalização é inconstante.

5.1.2. Carência de informações e indefinição na aplicação do montante arrecadado

O sistema de gestão turística baseado no modelo de Bonito foi implementado em Barreirinhas, entretanto, persiste o desconhecimento sobre a aplicabilidade do recurso gerado pelas taxas cobradas na visitação aos atrativos e da hospedagem no município. Sendo assim, empresariado e turistas demonstram suas inquietações, corroboradas na afirmação do Empresário B:

O *voucher* só faz é piorar porque o turista ainda diz assim: agora tem que pagar mais R\$ 1,50? [...] E o que revolta mais é não saber para onde o dinheiro está indo. O cliente paga isso e não vê para onde vai, ninguém diz para onde está indo aquele dinheiro.

Os empresários reclamam, ainda, que diversas ações poderiam ser feitas para melhorar a oferta turística local. No entanto, consoante opinião do Empresário C, “até o momento, é só uma taxa e a gente não sabe para onde este dinheiro está indo”. Em conversa com o Empresário D, membro do COMTUR, foi sugerido na reunião de novembro de 2011, como primeira destinação do FUMTUR⁷, o pagamento de um técnico ambiental para definir rotas alternativas para quadriciclos. Esta iniciativa, apesar de, aparentemente, beneficiar somente as empresas que exploram esse tipo de passeio, constituiria uma ação cujos frutos seriam colhidos por todos – turistas, *trade* e comunidade – visto que um dos principais desafios impostos aos órgãos ambientais é o de disciplinar a circulação de veículos 4x4 em áreas sob proteção legal.

5.1.3. Prejuízos às empresas em virtude da responsabilidade de cobrança do *voucher*

No atual sistema de governança de Barreirinhas, a responsabilidade repassada ao empresariado na

⁷ Nesta mesma reunião, a SEMTUC anunciou que, por meio do sistema do *voucher* já foram arrecadados R\$ 130 mil e, até então, os únicos gastos se referem à impressão dos próprios *vouchers*.

cobrança das taxas de visitação e de hospedagem, acaba criando um mal estar entre o prestador de serviço e o turista, situação ratificada pelo desconhecimento de ambos na aplicabilidade desses recursos. O visitante, muitas vezes, recusa-se a pagar pelo *voucher*, recaindo o ônus da cobrança sobre as empresas que são obrigadas a arcar com os custos e, conseqüentemente, ensejam mudanças nessa lógica. A esse respeito, o Empresário B, gerente de uma agência de receptivo comenta:

[...] o passeio é 52 reais. E aí, para não perder o cliente, a gente termina deixando (por 50 reais), e acaba pagando (pelo *voucher*). Para não perder o cliente, a gente vai pagar dois reais para a prefeitura, ou para sei lá quem, sem ter nada a ver com isso. A gente não quer pagar mais.

Corroborando com esta situação, o Empresário E, gerente de uma pousada, confirma que, também no setor hoteleiro, os visitantes têm reclamado da cobrança: “Muitos clientes se recusam a pagar. Muitos, muitos [...] Eles dizem que a taxa é ilegal”.

A cobrança de R\$ 1,50, aparentemente sem grande importância para as empresas que comercializam passeios, ganha substancial peso no orçamento, sobretudo para as com maior número de clientes, conforme observa o Empresário F, gerente-geral de uma das agências de receptivo mais solicitadas da cidade:

[...] R\$ 1,50 é pouco, é. Mas faz isso vezes 100, vezes 1.000. Então, no final do mês, é um valor muito alto [...] E a gente optou por cobrar em dinheiro, à vista. Porque se o cliente passa no cartão, vai me descontar aquela porcentagem do cartão. Então tem mais esse trabalho que dá.

Em suma, confirma-se que a arrecadação advinda do sistema de *voucher* único – a qual deveria ser gerada pelos turistas – quando assumida pelo empresariado, contribui com mais uma percepção negativa acerca do novo sistema de gestão turística.

5.1.4. Processo dispendioso para as agências de receptivo na operacionalização do *voucher*

Sobretudo em períodos de alta movimentação na cidade, o empresariado alega falta de tempo para, além de prestar contas com o poder público, preencher os dados exigidos no *voucher*. Estas duas atividades sobrecarregam as empresas, as quais necessitam contratar um funcionário apenas para lidar com esses processos, aumentando seus custos operacionais. A argumentação em comento encontra respaldo nas colocações do Empresário F:

Na prática, é muito puxado para a gente porque o modelo que foi feito (do *voucher*), você tem que preencher cliente por cliente, de onde ele veio, botar o guia que vai. Eu tenho 10 turistas, que cada carro leva, vamos supor que ali tem cinco casais. São cinco *vouchers*. Ai você não tem como preencher antes, na compra, porque você tem que colocar o guia, o carro que vai, e isso é só na hora. Então, na prática, é um processo muito doloroso [...] A gente teve que contratar uma funcionária a mais [...] e assim quem preenche é a gente. É uma loucura isso aqui. E a gente não conseguiu embutir no preço.

Como resultado dessa insatisfação, os embates entre iniciativa privada e poder público se intensificam, gerando outros questionamentos por parte do empresariado, consoante pode ser atestado na argumentação do Empresário B:

Acho que não é a empresa que devia cobrar do turista, é a prefeitura [...] Não entra na minha cabeça a gente tem que ter mais um funcionário para cobrar o *voucher* e não fica nada para gente [...] Aquele dinheiro não tá ficando lucro nenhum para cá. Tá ficando para o município, para o COMTUR, sei lá quem é. Isso causa uma certa revolta.

Em Barreirinhas, considerando o fluxo de visitantes, sobretudo nos períodos de alta estação, a disputa acirrada para captar clientes nas ruas da cidade ou nos meios de hospedagem prejudica a celeridade das agências de receptivo e responde pela imensa

insatisfação quanto às burocracias envolvidas no sistema do *voucher* único.

5.1.5. Fiscalização deficiente na cobrança do *voucher* único

Reclamação mais recorrente na fala dos entrevistados, as falhas na fiscalização – cuja responsabilidade é do poder público municipal – ocasionam um efeito bola-de-neve, delineando três situações – expostas abaixo – que comprometem o funcionamento ideal do sistema de governança em comento. A deficiente fiscalização pode ser verificada por meio da opinião do Empresário F:

Eu acho que está muito falho é o processo de fiscalização. Acho que tinha que ter uma guarita onde a pessoa entrega o papel, ou fazer um sistema *online*, para a gente parar com este tanto de papel [...]. Hoje o *voucher* (a fiscalização) é por amostragem, então pegam uns, outros não. A gente sabe que tem agência que usa um único *voucher* aí e manda gente hoje, amanhã. Por que como vai saber que o João é o João? [...] Tinha que fechar o cerco.

Como primeira resultante advinda dos problemas na fiscalização, observa-se a dificuldade em controlar o uso indevido dos *vouchers* pelos clandestinos pois, pela própria Lei Municipal N.º 564/2007, somente as empresas cadastradas junto à SEMTUC podem ter acesso aos *vouchers*. Nesse contexto, o Empresário D, sócio-proprietário de uma agência de receptivo, confirma que:

Negativo é a falta de pessoal para fiscalizar. Não tem fiscalização, aí acaba mesmo burlando tudo [...] Tem empresa que sim (se insere no *voucher*), tem empresas que não. Tem gente que burla, que vende *voucher*, coisas que a gente sabe [...] A gente sabe que existe muita coisa errada ainda.

Um adendo importante a esta questão é realizado pelo Empresário B, ao afirmar que “fiscal na balsa, vai um dia, fica 15 dias sem ir. Aí no dia que ele vai, ele quer notificar todo mundo que está sem *voucher*”. Ainda neste âmbito, a partir da citação subsequente do Empresário C – gerente há mais de cinco anos de uma das principais pousadas de Barreirinhas – comprova-se que, nos meios de hospedagem, a fiscalização é ainda mais incipiente:

Hoje, por exemplo, [...] pelos números da própria Secretaria, de 52 meios de hospedagem, se não me engano, somente 18 a 20 estão cobrando a nossa taxa municipal. E o restante não chega a fazer e continua funcionando numa boa⁸.

Essas circunstâncias ocasionam o segundo efeito em cadeia do controle falho dos *vouchers*, o sentimento de injustiça por parte das empresas que cumprem com suas obrigações perante o sistema de cobrança em questão. É o que o Empresário F manifesta em resposta a sua reclamação: “[...] eu me sinto um pouco injustiçada, porque a gente trabalha tão certo, a gente mostra o nosso movimento”. O Empresário A acrescenta que, mesmo com os esforços conjuntos, algumas empresas continuam lançando mão dos informais. Em suas palavras, “enquanto nós temos umas oito agências que tá seguindo à risca, pagando, recolhendo as taxas, pagando, repassando para o conselho, existem os informais do mesmo jeito, os meninos continua lá”.

Como última resultante, tem-se a continuidade da lógica da pirataria, propósito oposto ao que originou os esforços conjuntos para implementação do *voucher* único em Barreirinhas. O Empresário C clarividência esta assertiva, ao relatar que:

Na realidade [...] partiu dos empresários a idéia de fazer uma taxa municipal, a questão do *voucher* – só que a idéia foi totalmente deturpada pela secretaria [...] a idéia de fazer o *voucher* era diminuir a questão da pirataria. Só as empresas cadastradas no Mtur, que passassem pelas fiscalizações, tivessem carteira assinada, é que poderiam operar dentro dos Lençóis Maranhenses. Só elas poderiam emitir o *voucher*.

⁸ O Empresário E confirmou que, na reunião do COMTUR ocorrida em 23 de novembro de 2011, falou-se que de 32 agências, somente 14 estão trabalhando com o *voucher*.

Mas o que que acontece? O *voucher* foi criado, mas a pirataria continua solta.

Com nitidez, constata-se que a deficiente fiscalização compromete o bom funcionamento do sistema de gestão turística de Barreirinhas. Por acréscimo, alguns empresários confirmam que a própria clandestinidade inviabiliza maiores ganhos em receita, pois a “concorrência desleal”, imposta pelos informais, pressiona as agências a manterem os preços dos passeios sem reajustes. No entanto, constatou-se um aumento dos preços dos passeios, em comparação a 2003, de R\$ 40,00 para R\$ 50,00 na visitação aos Lençóis e de R\$ 50,00 para R\$ 60,00 nos passeios do rio Preguiças.

5.1.6. Sistema de cobrança do *voucher* único é desigual

Para as agências de receptivo, a prestação de contas é trabalhosa e imprecisa. Os próprios empresários precisam se deslocar até a Prefeitura Municipal para fazê-la e, somente assim, solicitar mais *vouchers*. Em situação oposta, nos meios de hospedagem, para prestar contas, utiliza-se a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes (FNRH) – ou variações dela – e não o *voucher* em si, dificultando ao poder público municipal ter o controle do número de pessoas efetivamente hospedadas na cidade e denotando uma lacuna no controle da arrecadação de um setor que possui significativa participação no mercado turístico local.

Nesse sentido, o sistema de gestão turística de Barreirinhas encontra maior efetividade no que tange às agências de receptivo, uma vez que elas dependem do *voucher* único para realizar os passeios. No setor hoteleiro, a cobrança se mostra ineficiente, porquanto o governo municipal ainda não encontrou um meio eficaz de controlar o registro de hóspedes, dependendo da organização e lisura dos hoteleiros. Contribuindo com essa constatação, o Empresário E confirma que:

[...] a prefeitura não tem como fiscalizar isso. Eu chego lá para o setor tributário e digo quanto eu recolhi

de taxa [...] Eles não tem como saber [...] Muitos empresários estão fazendo isso, recolhem e dizem que não [...] Não tem controle nenhum.

A partir dos pontos negativos debatidos acima, o discurso recorrente é o de frustração por parcela significativa dos entrevistados, caso do Empresário A que destaca:

Mas só que tem muita coisa errada dentro deste *voucher* [...] Primeiro que não acabou com o que a gente queria acabar que era a informalidade. A informalidade continua na rua aí. A gente já batemos [sic] de frente com a secretária, tentamos achar uma solução. Ela simplesmente diz que não pode fazer nada, que ela não pode proibir os meninos de ficar lá na rua [...] Porque a parte principal, o objetivo principal que a gente queria, que era pelo menos organizar o turismo, a gente não consegue.

A visão, por vezes idealizada, acerca da implementação do *voucher*, tem cedido espaço à insatisfação e à consciência de que a governança sonhada para o município persiste como um objetivo ainda não alcançado em sua plenitude.

5.2. Aspectos positivos

5.2.1. O *voucher* único abre possibilidades para o diálogo intersetorial e com o governo

O sistema de *voucher* único de Barreirinhas, assim como o de Bonito, requer, necessariamente, articulação entre diversos agentes da cadeia do turismo – agências de receptivo, meios de hospedagem e guias/condutores de turismo, entre si e com o setor público – no alinhamento das ações e no compartilhamento de regras de conduta na organização do destino.

O sistema representa uma oportunidade de reorganização do funcionamento do turismo local, ainda que o ponto de partida sejam os interesses do empresariado, mais especificamente, agências de receptivo, na tentativa de eliminar os clandestinos.

Os resultados dessa ação estimulam a cooperação entre os diversos agentes turísticos, posto que o *voucher* é uma realidade no âmbito do município pesquisado. Especialmente no início da articulação para a criação do sistema houve esta articulação, como mostra a fala do Empresário C:

Quando os empresários estavam juntos, todos os atores, nas conversas relacionadas com a secretaria, as coisas fluíram muito bem neste sentido (da construção do sistema do *voucher*). Só faltava ser colocado em prática.

No entanto, ele complementa sua fala, revelando que esta articulação foi comprometida com a mudança da gestão pública local, em razão da perda do mandato por parte do prefeito anterior e a consequente alteração em toda a equipe ligada ao turismo e que estava em contato com os empresários. Fica evidente, em suas palavras, que a coesão alcançada anteriormente foi enfraquecida, o que possibilita retomar o aspecto negativo evidenciado no item 5.1.1:

Como não deu tempo, né, teve aquele rompimento do prefeito, ele não terminou o mandato dele e o atual prefeito assumiu. Então ali mudou tudo, teve uma paralisação e ele foi montar uma nova equipe. Quando ela [a secretária de turismo] foi colocar a lei em prática, ela não participou em momento algum da elaboração da lei, então ela não tinha como saber as idéias.

Dessa forma, fica evidente que houve um encorajamento do diálogo na concepção do *voucher*. Contudo, há novos desafios e gargalos nesta aproximação desde que houve uma descontinuidade que deixa, ainda, muitos espaços para a transgressão da norma e para a insatisfação daqueles que sonharam com este modelo de governança.

5.2.2. O empresariado permanece favorável à implementação do *voucher* único

Apesar da insatisfação com o momento inicial do *voucher* único, os empresários barreirinhenses permanecem favoráveis à continuidade do sistema,

mas ressalvando que adequações são completamente necessárias, conforme colocações do Empresário D: “Eu sou favorável [...] Eu acho que tem melhoras para fazer, mas aposto que vai dar certo”. Alegações confirmadas pelo Empresário F: “A gente quer que funcione [...] Vamos fazer porque a gente acredita que pode solucionar aquele monte de probleminhas”. Assim sendo, cabe ao COMTUR discutir mecanismos para fazer o *voucher* valer para todos os envolvidos com a atividade turística em Barreirinhas.

5.2.3. O *voucher* único estimula a formalização das empresas e dos prestadores de serviço do turismo

Baseando-se nas alegações dos entrevistados, confirma-se que o sistema de governança em questão demanda um processo de formalização das empresas para que elas possam operar. Na situação atual de Barreirinhas, por exemplo, as agências de receptivo, para retirarem os *vouchers*, precisam se cadastrar junto ao Ministério do Turismo e à SEMTUC, como mostra o Empresário E:

(Para ter o *voucher*) tem que na secretaria de turismo, fazer um cadastramento. Para fazer este cadastro lá na secretaria, tem que ter o Cadastur [...] Inclusive eles (o COMTUR) programaram uma ação junto com o representante dos meios de hospedagem para fazerem visitas a estas empresas para saber o que está faltando para elas se cadastrarem, vê se precisam de ajuda. Esta semana eles iam fazer uma ação em cima disso.

Também no modelo de Bonito, os prestadores de serviço devem se formalizar e apresentar cursos de profissionalização na área. A tendência é que a qualidade na prestação de serviço melhore consideravelmente conforme ocorra uma maior estruturação das organizações que prestam serviços.

5.2.4. As agências de receptivo ganham mercado na prestação dos serviços de passeios

Embora manifestem insatisfação quanto à forma como foi implementado o *voucher* único, os repre-

sentantes das agências de receptivo reconhecem o efeito benéfico advindo dessa ação, principalmente no que tange a sua participação no mercado turístico barreirinhense. O *voucher* as coloca como o principal canal de distribuição da atividade.

Essa constatação está presente nas afirmações do Empresário D, segundo o qual o principal aspecto positivo do *voucher* único

[...] é que somente as agências fazem os passeios. Este é um ponto muito bom. Porque aqui tem hotel fazendo passeio, clandestino fazendo passeio, menino de moto fazendo passeio. Todo mundo vende passeio. E com o *voucher* vai ser só agência. Esse é um ponto favorável para nós, agências.

Apartir do exposto, evidencia-se o reconhecimento de pontos positivos na implementação do sistema em questão. No entanto, os pontos negativos foram mais recorrentes e marcantes na apuração da percepção do empresariado da localidade.

6. Conclusões

Sonhos, frustrações, revolta, esperança, injustiça. Essas são palavras marcantes e recorrentes nos discursos dos empresários quando investigada a sua perspectiva acerca do modelo do *voucher* único implementado na cidade de Barreirinhas.

O que se observa com maior nitidez é que os empresários muito desejaram este modelo e se articularam para tal, inspirados no sucesso observado em Bonito. No entanto, a realidade da implementação se mostra mais complicada e controversa do que o esperado. Nesse contexto, os contras têm-se apresentado expressivamente mais evidentes nos discursos do que os prós, embora ambos sejam observados.

Dentre os aspectos negativos apurados a partir da fala dos empresários entrevistados, estão: (a) Estratégia impositiva do governo municipal na implementação do *voucher*; (b) Carência de

informações e indefinição na aplicação do montante arrecadado; (c) Prejuízos às empresas por conta da responsabilidade de cobrança do *voucher*; (d) Processo dispendioso para as agências de receptivo na operacionalização do *voucher*; (e) Fiscalização deficiente na cobrança do *voucher* único; (f) Sistema de cobrança do *voucher* único é desigual.

Em contrapartida, há aspectos positivos que podem ser ressaltados: (a) O *voucher* único abre possibilidades para o diálogo intersetorial e com o governo, representando avanços na governança do destino; (b) O empresariado permanece favorável à implementação do *voucher* único; (c) O *voucher* único estimula a formalização das empresas e dos prestadores de serviço do turismo; (d) As agências de receptivo ganham mercado na prestação dos serviços de passeios.

Ainda em 2009, Costa (2009) havia apontado possíveis ameaças e oportunidades ligadas a este sistema de gestão, que estava em concepção. Por um lado, potencializava soluções inovadoras para o destino, sob a influência da governança conduzida pelo setor privado, protegendo recursos naturais, incrementando a experiência turística e ampliando o diálogo com outros atores sociais. Por outro lado, poderia promover a crescente exclusão dos grupos com que as agências de receptivo têm atritos, pois, afinal, o que se encontra no âmago desta iniciativa é uma tentativa real de eliminar a clandestinidade na prestação de serviços de receptivo, colocando as agências no papel central da venda de passeios, por vezes ofuscada pelo discurso de melhoria dos serviços turísticos e ordenamento da atividade. Essas possibilidades ainda se fazem presentes e carecem de atenção nos desdobramentos futuros.

Entre os possíveis desafios a serem enfrentados tem-se, em situação similar ao que ocorre no Parque Nacional de Fernando de Noronha (Pernambuco, Brasil), a chance de haver uma dupla cobrança para o turista (*voucher* e ingresso para o Parque Nacional). Este é um dos maiores efeitos ligados ao fato de os principais atrativos não serem privados, mas sim, públicos.

Os próximos passos deste estudo buscarão ampliar o diálogo com outros atores relevantes no destino turístico de Barreirinhas, tais como Governo Municipal, Secretaria de Turismo, ICMBio, SEBRAE, entre outros, com o intuito de identificar com clareza os fatores de sucesso ou fracasso de um empreendimento desta natureza em que os atrativos do turismo pertencem ao setor público (parque nacional, no caso). O objetivo último é o de conhecer com precisão os fatores que influenciam o sucesso de um modelo de governança como este e suas possibilidades de replicação em outros destinos de natureza similar ou diferenciada.

Bibliografia

- Barbosa, M. A., Zamboni, R. A., 2000, *Formação de um Cluster em torno do turismo de natureza de Bonito – MS*, Texto para Discussão N.º 772, IPEA, Brasília.
- Becker, H. S., 2008, *Segredos e Truques da Pesquisa*, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro.
- Caffyn, A., Jobbins, G., 2003, Governance Capacity and Stakeholder Interactions in the Development and Management of coastal tourism: examples of Morocco and Tunisia, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 11(2-3), pp. 224-245.
- Carvalho, R. C., 2007, *Turismo nos Lençóis Maranhenses: Estudo das Representações Sociais de Atores Sobre a Situação Atual e Futura do Turismo nos Municípios de Barreirinhas e Santo Amaro do Maranhão, MA*, Tese de Doutorado, CDS, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- CDS/UnB, 2008, *Carta de Potencialidades e Problemas do Turismo na Costa Norte*, Projeto Turismo Sustentável, Convênio MTUR, AECID, IABS, Brasília.
- Costa, H. A., 2009, *Mosaico da Sustentabilidade em Destinos Turísticos: cooperação e conflito de micro e pequenas empresas no roteiro integrado Jericoacoara – Delta do Parnaíba – Lençóis Maranhenses*, Tese de Doutorado, CDS, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Costa, H. A., Nascimento, E. P., 2010, Relações de cooperação de micro e pequenas empresas (MPE) do turismo: Um estudo em Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses (Brasil), *Revista Turismo & Desenvolvimento/Journal of Tourism and Development*, Vol. 13/14(1), pp. 64-75.
- Costa, H. A., 2011, Los conflictos buenos (y no tan buenos): Las relaciones sociales entre las micro y pequeñas empresas en destinos turísticos de Brasil, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 20, pp. 977-996.
- Duarte, R., 2002, Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa [online]*, Vol. 115, pp. 139-154.
- European Commission, 2006, *Governance in the European Union: what is governance?*, [http://ec.europa.eu/governance/index_en.html], (Site acessado 12 de dezembro 2006).
- Flick, U., 2009, *Introdução à pesquisa qualitativa*, Artmed/Bookman, Porto Alegre.
- Göymen, K., 2000, Tourism and Governance in Turkey, *Annals of Tourism Research*, Vol. 27(4), pp. 1025-1048.
- Haguet, T. M. F., 1992, *Metodologias qualitativas na Sociologia*, Vozes, São Paulo.
- Hardin, G., 1968, The Tragedy of the Commons, *Science*, Vol. 162, pp. 1243-1248.
- Lunas, J. R. D. S., 2000, *Turismo Sustentável: descrição e avaliação da gestão do turismo de Bonito – MS*, CDS, Universidade de Brasília, Brasília.
- Lunas, J. R. D. S., 2006, *Ecoturismo SA: sustentabilidade, dilemas e perspectivas do turismo na Serra da Bodoquena – MS*, Tese de Doutorado, CDS, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Mannig, E., 1998, Coping with tourism: governance for tourism in impacted destinations, *The Commonwealth in the Third Millennium*, Conference, Ottawa.
- Ministério do Turismo, 2006, *Sociedade e Atores Sociais do Pólo Costa Norte: Estado do Maranhão: municípios de Água Doce do Maranhão, Araióses, Barreirinhas, Paulino Neves e Tutóia*, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Nordin, S., Svensson, B., 2005, The Significance of Governance in Innovative Tourism Destinations, *55th AIEST Congress Brainerd*, USA, August 28 – September 1.
- North, D. C., 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Olson, M., 1999, *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*, EDUSP, São Paulo.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paskaleva-Shapira, K., 1999, *Innovative Partnerships for Effective Governance of Sustainable Urban Tourism: framework approach*, Institute for Technology Assessment and System Analysis, Forschungszentrum Karlsruhe.
- Putnam, R. D., 2006, *Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna*, FGV, Rio de Janeiro.
- Resnick, D., Birner, R., 2005, *Does Good Governance Contribute to Propoor Growth?: A Conceptual Framework and Empirical Evidence from Cross-Country Studies*, German Development Economics Conference, [http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2005/3478/pdf/Birner.pdf], (Site acessado 28 de maio 2010).
- Silva, D. L. B., 2008, *Turismo em Unidades de Conservação: contribuições para a prática de uma atividade turística sustentável no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses*, Dissertação de Mestrado, CDS, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Tasso, J. P. F., 2011, *Turismo na encruzilhada: estudo sobre os fatores de inserção socioeconômica em destinos turísticos emergentes (Barreirinhas – MA)*, Dissertação de Mestrado, CDS, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Vieira, J. F. L., 2003, *Voucher único um modelo de gestão da atividade turística em Bonito - MS*, Dissertação de Mestrado, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, Brasil.
- United Nations, 2002, *Report of the International Colloquium on Regional Governance and Sustainable Development in Tourism-driven Economies*, 20-22 de fevereiro, Cancun, Q. R., Mexico, New York.