

REGIONALIZAÇÃO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL



PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO
DO TURISMO

FI CHA TÉC NI CA

JAIR BOLSONARO
Presidente da República Federativa do Brasil

GILSON MACHADO NETO
Ministro de Estado do Turismo

ANTÔNIO ROQUE PEDREIRA JUNIOR
Chefe de Gabinete do Ministro

MARCOS JOSÉ PEREIRA
Secretário-Executivo

DÉBORA MORAES DA CUNHA GONÇALVES
Secretária Nacional de Atração de Investimento, Parcerias e Concessões

JOSÉ MEDEIROS NICOLAU
Diretor do Departamento de Ordenamento, Parcerias e Concessões





ANA CARLA FERNANDES MOURA

Coordenadora-Geral de Mapeamento e Gestão Territorial do Turismo

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação-Geral de Mapeamento e Gestão Territorial do Turismo

Hellen Alves Nogueira

Janaína P. Dias Amaral

João Pita de Freitas

Luciana Naves

CONTRIBUIÇÕES EXTERNAS

Sérgio Cordioli – Cordioli Moderação de Processos Participativos Ltda.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

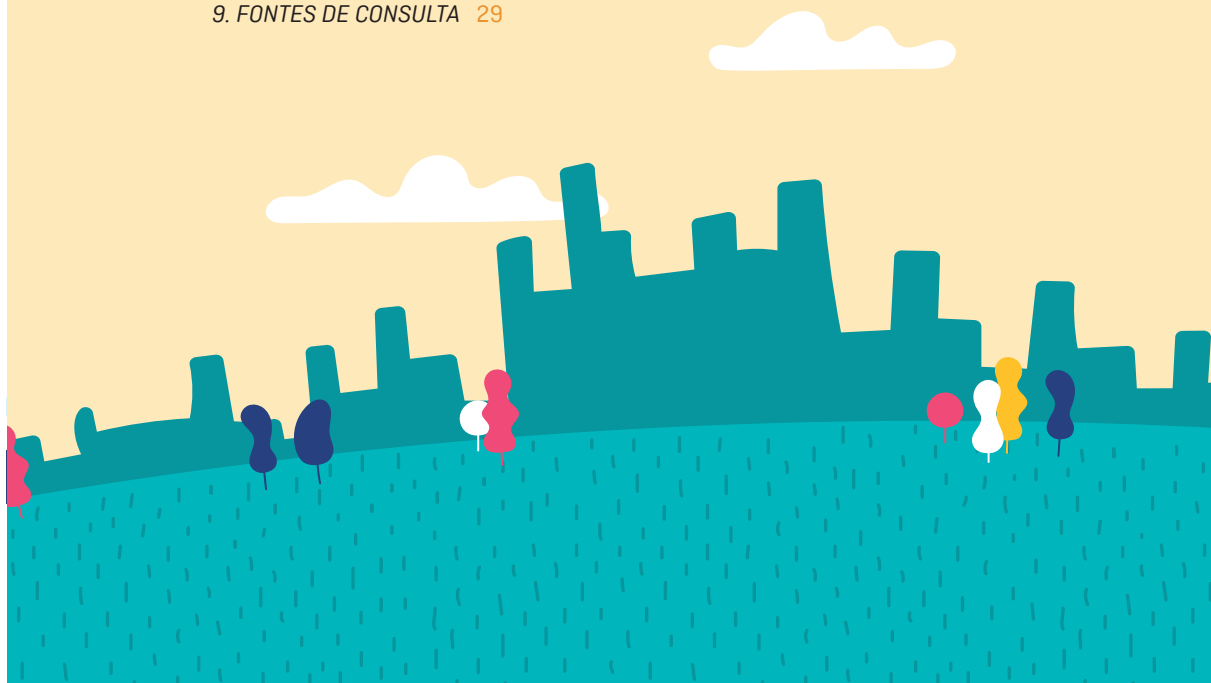
Órgãos Oficiais de Turismo das Unidades da Federação

Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo

SUMÁRIO



- 1. APRESENTAÇÃO TÉCNICA 6
- 2. INTRODUÇÃO 8
- 3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS 10
- 4. OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS 13
- 5. QUEM DEVE PARTICIPAR DE UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL 16
- 6. COMO SE DESENVOLVE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL 21
- 7. FORMAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO 23
- 8. FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS 25
- 9. FONTES DE CONSULTA 29





1. APRESENTAÇÃO TÉCNICA

A fim de garantir a consolidação das IGRs – Instâncias de Governança Regionais e criar outras formas de diálogo e gestão dessas organizações, viu-se necessária a construção de instrumentos que conduzam a uma gestão compartilhada capaz de sustentar a atuação dos envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada. Diz-se isso pelas evidências de que os maiores obstáculos à consolidação das IGRs, ainda que haja governança, são a falta de diálogo, de controle e de avaliação dos processos e resultados necessários ao seu êxito.

Dessa forma, as áreas do MTur – Ministério do Turismo responsáveis pela gestão e acompanhamento do Programa de Regionalização de Turismo vêm realizando encontros entre os interlocutores regionais para articular e promover a integração e alinhamento entre eles, com fins de intercâmbio de boas práticas e ampliação de conhecimentos entre os estados e municípios.



Para tanto, faz-se necessário que os interlocutores dominem a concepção de um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável, estabelecido pelo Plano Nacional de Turismo, para o desenvolvimento do turismo nacional, no período de 2018-2022, onde constam as seguintes diretrizes:

- Fortalecimento da regionalização;
- Melhoria da qualidade e competitividade;
- Incentivo à inovação; e
- Promoção da sustentabilidade.

O processo de Regionalização do Turismo deve ser visto sob a ótica da sua dinâmica, envolvendo a integração e a cooperação entre os municípios, a fragilidade das políticas locais voltadas ao desenvolvimento turístico e a pouca prática de gestão integrada dos diferentes atores públicos, privados e do terceiro setor, em especial de um território.

Nessa perspectiva e com vista à orientação deste documento, menciona-se o Novo Marco Regulatório do Terceiro Setor, que, imbuído de um espírito renovador e modernizador, traduz em seu conteúdo uma série de mudanças para a formalização de parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e a Administração Pública.

Dessa forma, o presente documento tem por objetivo orientar os gestores locais para aspectos relevantes que poderão fazer a diferença no processo de institucionalização e fortalecimento da Instância de Governança Regional.



2. INTRO DUÇÃO

A atitude cooperativa é aquela que enfatiza os pontos de convergência dentro de um grupo ou em um relacionamento, prevalecendo o coletivo sobre o interesse individual. Quando cooperamos temos a capacidade de transformar nosso poder pessoal em serviço para a coletividade.

O desenvolvimento turístico de uma região necessita da cooperação e integração de todo o seu trade. A interdependência precisa ser compreendida para que os gestores possam orientar as políticas e ações locais e regionais para a consolidação do pensamento e esforço comum.



Esse processo de integração turística será resultado da criação de parcerias estratégicas e da gestão integrada e descentralizada de programas e projetos que possibilitem a cada região e municípios compartilhar alternativas de desenvolvimento, respeitando suas realidades e especificidades. As disputas e bairrismos regionais devem ser substituídos por alianças voltadas ao interesse comum.

Tal ação interativa certamente representa um esforço ponderável na construção de um modelo de desenvolvimento regional, integrado e sustentável. No entanto, a ordem política e institucional social vigente não tem contribuído para um processo autêntico de desenvolvimento regional. Esse processo exige a inclusão da perspectiva da endogenia, contemplando as necessidades e aspirações da coletividade regional, resultantes de uma sólida e ativa consciência de territorialidade.

O presente documento traduz em seu conteúdo o que são Instâncias de Governança Regionais, qual o seu papel e a relevância da sua institucionalização, respeitando fundamentos e orientações para que os municípios das regiões turísticas brasileiras se organizem e alcancem o desenvolvimento turístico.





3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS

Quando da institucionalização de uma IGR, será importante ressaltar que a implementação das políticas de turismo terá como foco as regiões turísticas estabelecidas a partir do Mapa do Turismo Brasileiro.

Esse mapa é o instrumento instituído no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo e orienta a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento de políticas públicas. É o mapa que define a área – o recorte territorial – a ser trabalhada prioritariamente pelo MTur e pelo Sistema Nacional de Turismo.

A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Lei do Turismo), é o principal marco legal do turismo no país e define como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo: promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica, que é do que tratam as IGRs.

Institucionalizar é estabelecer e estruturar plataformas de ações planejadas, coordenadas e reconhecidas pelos diferentes atores que as integram. Portanto, institucionalização é o estabelecimento formal de políticas e ações por parte do conjunto de entidades públicas, privadas e do terceiro setor que estarão integradas por meio da estrutura de governança cujo objetivo será desenvolver e implementar planos, programas e projetos voltados ao turismo regional.

Governança, por sua vez, diz respeito ao ato de governar, conduzir, reger e integrar harmonicamente os diferentes interesses, políticas e perspectivas do desenvolvimento regional, integrando diferentes atores de um território.

Portanto, a expressão Institucionalização das Instâncias de Governança Regionais significa o estabelecimento formal de uma organização que possa tomar decisões e orientar o desenvolvimento turístico de uma região, de forma sustentável.

As IGRs desempenham um papel estratégico e inovador ao representar a nova esfera pública. Constituem-se como espaços de articulação de atores públicos, privados, sociais e do terceiro setor que têm por objetivo a proposição, análise, coordenação e monitoramento de políticas, planos, projetos e ações na busca do desenvolvimento do turismo sustentável.

O papel fundamental da institucionalização da Instância de Governança Regional é reforçar a capacidade dos grupos para lidar com seus problemas e oportunidades, objetivos e metas, e mobilizar e gerenciar seus recursos.

As IGRs servem para institucionalizar a organização de grupos de interesses comuns e podem ser privadas, públicas ou mesmo parcerias público-privadas. O modelo dessa organização deverá atender às necessidades de cada região envolvida e ter entendimento sobre qual a mais apropriada.

As decisões na governança devem ser tomadas sempre de forma coletiva, tornando sua gestão colaborativa, participativa e, principalmente, compartilhada. O espírito de integração e colaboração deverá se sobrepor ao de competição ou disputas regionais, devendo estar focada nos movimentos de interesse comum de cada região, priorizando o coletivo em detrimento do individual/municipal.

A implementação do Programa de Regionalização do Turismo propõe a articulação e a integração das forças regionais ao mesmo tempo que desafia os atores envolvidos para a descentralização do poder de decisão com base na gestão democrática e na participação social.

As IGRs devem considerar as diretrizes, princípios de integração e de gestão democrática, promovendo a ampla participação dos seus atores para, entre outros fins:

- Debater o contexto do turismo regional;
- Estabelecer vetores para o desenvolvimento turístico regional;
- Definir prioridades que atendam ao conjunto de atores envolvidos;
- Coordenar e mediar as decisões a serem tomadas; e
- Orientar o planejamento, a execução e o monitoramento dos projetos de interesse da região turística.

A institucionalização das IGRs está abrigada no Programa Nacional de Regionalização do Turismo, onde estão previstas as seguintes estratégias:

- Mapeamento – define o território a ser trabalhado por cada IGR. O Mapa do Turismo Brasileiro é a base territorial de atuação dessa política para o desenvolvimento do turismo;
- Categorização – divide os municípios constantes no Mapa do Turismo Brasileiro, de acordo com o desempenho de suas economias do turismo;
- Formação – prevê a capacitação de gestores públicos e a publicação de cartilhas de orientação para o desenvolvimento do turismo;
- Fomento à Regionalização – prevê o apoio financeiro do MTur aos estados, regiões e municípios na implantação de seus projetos;
- Comunicação – engloba a constituição de uma rede nacional de interlocutores do Programa, facilitando a interação das ações em prol do desenvolvimento do turismo e do intercâmbio de boas práticas;
- Monitoramento – etapa que avalia a evolução do Programa e garante eventuais correções de rumo.

Tem-se, portanto, como imperiosa a necessidade de que as orientações contidas nas diretrizes do Programa e da legislação vigente sejam do conhecimento de todos os atores do turismo, visto que elas servem de subsídios para orientar as decisões a serem tomadas na busca de um modelo de gestão compartilhada.

No processo de institucionalização sugerido, o modelo de governança deve ser elaborado a partir das práticas, experimentações e aprendizagens realizadas, que incluem participação, tomada de decisão e gestão coordenada e compartilhada. Não se trata, portanto, de pensar em definir procedimentos ou formular receitas para resolver todas as questões relativas à governança no âmbito da atividade turística, mas se concentrar naquelas de maior interesse e impactos para cada região.

As IGRs não substituem os Fóruns/Conselhos Municipais de Turismo, mas se somam a esses no sentido de buscar as convergências e transversalidades das políticas municipais para tratá-las no âmbito regional, integrando os esforços locais e sua orientação na busca do fortalecimento turístico regional e no aumento da sua competitividade e dos resultados econômicos e sociais.



4. OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS

A diversidade regional brasileira sugere que cada IGR tenha sua singularidade respeitada, mesmo que abrigada em um mesmo programa nacional de regionalização.

É sempre recomendável e fundamental que cada Instância promova um amplo debate sobre os seus objetivos, de modo que o foco e as estratégias fiquem claros.

O primeiro passo será consolidar as razões pelas quais se justifica criar uma Instância e identificar os seus objetivos fundamentais, entre eles:

- ▶ Criar uma base consistente para a comunicação regional, voltada à operacionalização do Programa de Regionalização do Turismo;
- ▶ Articular, mobilizar e coordenar todo o processo de regionalização do turismo em sua região turística;
- ▶ Possibilitar a descentralização das ações de coordenação do processo de desenvolvimento turístico regional da União para o estado e deste para as regiões turísticas.

Outra importante reflexão a ser realizada refere-se à construção conjunta das estratégias necessárias para alcançar os seus objetivos fundamentais, entre elas:

- Esclarecer os papéis de cada um e os condicionantes necessários para o sucesso da Instância;
- Organizar e coordenar os diversos atores regionais para trabalhar com o foco centrado na região turística, de modo a considerar as especificidades de cada município;
- Avaliar e apoiar os projetos elaborados pelos diversos agentes do processo de consolidação da região turística, quando necessário;
- Mobilizar parceiros regionais para integrarem o Programa de Regionalização do Turismo;
- Participar do planejamento e apoiar a gestão dos roteiros e produtos turísticos regionais;
- Integrar as ações intrarregionais e interinstitucionais;
- Realizar o planejamento, o acompanhamento, a monitoria e a avaliação das estratégias operacionais do Programa no âmbito regional;
- Desenvolver projetos para as ações estruturantes regionais com vistas a captar recursos e otimizar seu uso;
- Promover fóruns de debate e de capacitação buscando ampliar as capacidades dos gestores turísticos regionais no desenvolvimento e implementação de suas políticas.

Considerando os objetivos e estratégias que cada IGR definir como fundamentais para si, caberá o desafio de avançar da esfera política/conceitual para a ordem prática/

executiva, gerando energia positiva e motivação para os diferentes atores envolvidos. Várias experiências poderão ser vistas nas IGRs já consolidadas, entre elas:

- Organizar uma secretaria executiva que possa dar andamento às proposições e iniciativas da IGR, podendo ser uma pessoa disponibilizada por um dos parceiros ou mesmo contratada para esse fim;
- Construir plano de trabalho de curto e médio prazo que aponte as ações a serem desenvolvidas pela IGR. Fundamental que haja divisão de responsabilidades e prazos definidos para a realização;
- Ajustar agenda anual de reuniões que possa gerar uma rotina de encontros pré-estabelecidos e assim evitar o choque de agendas. Nem muitas reuniões que sufoquem os seus integrantes e nem poucas, de modo a esfriar o processo de debates e de implementação;
- Preparar bem as reuniões, tornando-as atrativas aos diferentes atores e capazes de mobilizá-los. É importante observar pontualidade para iniciar e concluir, ter uma agenda centrada nas questões fundamentais e não periféricas, e uma coordenação firme e focada nos resultados, com objetividade;
- Procurar, na medida do possível, realizar reuniões itinerantes, diversificando os locais. A coordenação das reuniões também poderá ser rotativa, podendo ser uma responsabilidade de quem receberá a reunião em seu município ou organização;
- Registrar os resultados em uma memória da reunião que seja objetiva e distribuída imediatamente aos seus diferentes participantes, por meio eletrônico. Não há necessidade de se prender ao formalismo, mas aos elementos práticos que deem vida à Instância;
- Monitorar o andamento das ações, especialmente nos primeiros meses, para que o processo saia da inércia e comece a tomar um certo ritmo de reflexão – decisão – implementação – avaliação;
- Avaliar os avanços sempre no início de cada reunião e celebrar pequenas conquistas;
- Por fim, inovar e surpreender o grupo com fatos novos, seja uma palestra de alguém que possa falar sobre um tema de interesse regional, um texto para uma rápida reflexão do grupo, um vídeo com uma experiência de sucesso etc.

Os primeiros meses são cruciais para que se construa uma visão positiva do “agora vai dar certo”. Para isso, sair do debate regimental, gastando-se diversas reuniões para debater o Regimento, o processo de votação etc. e pouco tempo para o debate centrado no que se vai fazer, quem e quando e com que recursos.

Poderão ser boas estratégias iniciais: debater alternativas para a captação de recursos, saindo da posição paternalista e assistencialista de que o “governo tem que dar dinheiro”, sem ao menos ter um projeto consistente do que se quer; desenvolver estratégias de mobilização de recursos, especialmente da iniciativa privada, para projetos que sejam de seu interesse.

A visão de uma IGR é de que ela deverá ter vida própria para poder tomar suas decisões e desenvolver a capacidade de elaborar projetos de interesse regional por meio dos agentes institucionais e de atores sociais da iniciativa privada e do terceiro setor. É necessário entender que as IGRs devem agir de acordo com as diretrizes do MTur e das Instâncias Estaduais e Municipais do Turismo.



5. QUEM DEVE PARTICIPAR DE UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL

O desenvolvimento turístico de uma região envolve inúmeros atores inter-relacionados que dependem de ações conjuntas. No entanto, cada parte tem um papel determinado a cumprir, e o sucesso das ações promovidas por uma IGR depende de uma atuação harmoniosa de seus participantes.

Criar uma estrutura de governança significa definir uma dinâmica colaborativa envolvendo diferentes papéis e interações entre os seus membros, de maneira a fortalecer sua participação e seu engajamento no processo de decisão.

A partir do processo de identificação, sensibilização e mobilização, são identificadas as lideranças locais com representatividade nos municípios e distritos envolvidos com a atividade turística e com o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e sociocultural da região.

Esses parceiros, sensibilizados, mobilizados e capacitados, é que deverão fazer parte da IGR. Podemos destacar alguns dos possíveis integrantes que possuem maior ou menor relação com a atividade turística regional:

- Gestores públicos do turismo municipal;
- Representantes da cadeia produtiva do turismo, ou seja, representantes de diferentes grupos sociais com características econômicas, sociais e culturais bastante heterogêneas;
- Representantes de segmentos relacionados direta ou indiretamente à atividade turística, estadual e municipal;
- Representantes das organizações não governamentais;
- Representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil;
- Representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, de saúde e de segurança;
- Representantes do Sistema S, formados por organizações e instituições referentes ao setor produtivo, tais como indústrias, comércio, agricultura, transporte, cooperativas e outras. São várias as organizações que compõem o Sistema S, sendo algumas delas subordinadas à Confederação Nacional da Indústria, outras à Federação do Comércio, tais como: Sebrae, Senac, Senar, Sesc, Sesi, SESCOOP, Sest e Senat;
- Outras lideranças locais.

O mais importante na composição de uma IGR será o comprometimento institucional e pessoal com a organização, já que será necessária uma rotina de envolvimento e compromisso com a realização. Deve-se optar por entidades e pessoas que possuem afinidades com o desenvolvimento turístico regional e que acreditam poder contribuir com o coletivo proposto.

Deve-se tomar cuidado, do mesmo modo, com o número muito grande de componentes, tornando as reuniões complexas em demasia, inclusive para haver uma boa participação. Pode-se iniciar com um número maior, mas ter critérios de exclusão daqueles que não comparecem às reuniões, depurando a composição em função da participação de cada um. Uma IGR com 20 a 30 integrantes pode ser considerada de tamanho adequado e gerenciável.

Para produzir resultados positivos, a IGR deve:

- Fundamentar-se nos interesses e propostas estabelecidas em âmbito municipal e que possam ser de interesse regional;
- Focar-se nos projetos estruturantes, não devendo envolver-se em questões locais, que deverão ficar a cargo do Conselho Municipal de Turismo ou do órgão municipal de turismo;
- Estabelecer projetos executáveis que estejam mais no domínio da região e não dependentes do ambiente externo;
- Estar atento para fortalecer a harmonia entre os envolvidos;
- Fortalecer o sentido regional e evitar as disputas locais de quem é mais importante, ou de quem deverá receber certo investimento;
- Fortalecer os mecanismos de comunicação entre os municípios componentes da região turística, representados por seus diferentes segmentos.

Competências dos principais envolvidos na coordenação do Programa

Para consolidar o processo de institucionalização das Instâncias de Governança Regionais o Programa de Regionalização do Turismo, em suas diretrizes, estabelece algumas competências dos principais agentes envolvidos:

Ao **Ministério do Turismo**, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização, compete:

- *Definir diretrizes e estratégias para a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais em âmbito nacional;*
- *Estimular, apoiar e orientar as Unidades da Federação na institucionalização das IGRs nas regiões turísticas;*
- *Disponibilizar os instrumentos necessários para apoiar o processo de institucionalização das IGRs;*
- *Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de IGRs em âmbito nacional;*
- *Produzir e disseminar dados e informações sobre as IGRs;*
- *Apoiar as Unidades da Federação na implementação, monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização do Turismo em âmbito estadual;*
- *Monitorar e avaliar as ações do processo de institucionalização de IGRs em âmbito nacional.*

Ao **Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação**, com apoio do Fórum Estadual de Turismo, compete:

- Definir diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais para a institucionalização das IGRs;
- Estimular, apoiar e orientar as regiões turísticas na institucionalização das IGRs;
- Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de IGRs, nos âmbitos regional e estadual;
- Coordenar o processo de institucionalização das IGRs em âmbito estadual;
- Divulgar o processo de institucionalização da IGR nas diversas regiões turísticas;
- Apoiar a IGR na implementação, monitoramento e avaliação do Programa de Regionalização do Turismo em âmbito estadual;
- Monitorar e avaliar as ações do processo de institucionalização das IGRs em âmbito estadual.

À **Instância de Governança Regional** compete:

- Fortalecer seu papel de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo, em âmbito estadual, nos casos em que este já esteja estabelecido;
- Definir a forma da IGR e os instrumentos a serem utilizados na gestão da região turística;
- Escolher o(s) articulador(es) de acordo com os critérios definidos e validados pela IGR, desde que essa seja a opção escolhida como estratégia de atuação;
- Implementar o programa, em âmbito regional, seguindo os princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional;
- Promover a integração e cooperação entre a população envolvida no processo de regionalização do turismo;
- Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais, para apoiar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo em âmbito regional;
- Promover a integração de ações inter-regionais e interinstitucionais;
- Planejar as estratégias operacionais do programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas, integrando as ações estaduais e nacionais;
- Monitorar e avaliar a implementação do programa em âmbito regional.

Ao **Órgão Municipal de Turismo**, com apoio do Colegiado Local de Turismo, compete:

- *Articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros do município e dos outros municípios e distritos participantes da região turística;*
- *Apoiar o órgão oficial de turismo da Unidade da Federação na identificação dos agentes adequados e necessários à gestão do processo de governança, de acordo com o perfil requerido pelo programa nos municípios;*
- *Participar da IGR;*
- *Mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;*
- *Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar a implementação do programa em âmbito municipal;*
- *Integrar os diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de regionalização;*
- *Participar, de forma ativa, do debate e da formulação das estratégias locais para a consolidação da região;*
- *Planejar e coordenar a execução das ações locais de modo integrado às regionais;*
- *Monitorar e avaliar a implementação do programa em âmbito municipal.*



Nesse processo de reestruturação, resgata-se a representação do ator municipal como agente de desenvolvimento regional, considerando ser ele o detentor das realidades e demandas locais abordadas democraticamente nos Conselhos Municipais de Turismo.

Compreender os diferentes papéis será fundamental para evitar falsas expectativas e ajudará as IGRs na orientação de suas políticas, planos, programas e projetos, além de clarificar as suas responsabilidades executivas e de orientação para a busca de apoio, quando necessário.

6. COMO SE DESENVOLVE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL

O princípio da descentralização requer da institucionalização das IGRs a formação de um colegiado participativo, base comum das diferentes formas de Instância de Governança. O processo de criação de um colegiado participativo, voltado para a regionalização do turismo, normalmente surge por iniciativa do representante do órgão oficial de turismo do estado ou do Fórum Estadual de Turismo, por meio da Câmara Temática Estadual de Regionalização do Turismo.

A mobilização de atores-chave para constituir uma IGR poderá ser iniciada por meio de reuniões e palestras com o objetivo de apresentar a proposta inicial. Nessa ocasião, será fundamental sensibilizá-los para um seminário ou oficina participativa cujo objetivo deverá ser o de dar início ao processo de constituição da IGR. Durante esse processo será importante que as lideranças possam estabelecer contatos pessoais/institucionais para conversas e negociações informais a fim de alcançar o seu engajamento.

Passos para a institucionalização da Instância de Governança Regional

Pode-se prever uma linha central comum para as principais etapas necessárias à constituição da IGR, as quais são:

Passo 1

Implementar o processo de **identificação dos atores-chave** e dar início à sua sensibilização para a regionalização do turismo. Nessa etapa será relevante elaborar uma análise da participação, descrevendo para cada ator identificado a sua potencial contribuição e o que o levará a contribuir com a IGR.



Passo 2

Implementar o processo de **mobilização para a regionalização** do turismo, por meio de contatos pessoais, para ampliar a motivação e o compromisso em estar presente nos primeiros momentos do processo, fundamentais para compreender a proposta e evitar ruídos na comunicação.



Passo 3

Convidar os atores já sensibilizados e mobilizados para um **evento – oficina, seminário, reunião etc.** – que auxiliará na institucionalização da IGR. Nesse evento, deve-se fazer os seguintes esclarecimentos aos participantes:



- O que é uma Instância de Governança Regional;
- Por que criar, fortalecer e/ou ampliar uma Instância de Governança Regional;
- Quais os objetivos e estratégias de uma Instância de Governança Regional;
- Quais as competências de uma Instância de Governança Regional;
- Quais as formas institucionais de Instância de Governança Regional;
- Quais os desafios para o sucesso da Instância de Governança Regional.

Depois, deve-se escolher, por meio de consenso, a forma de IGR mais adequada para a região turística em questão (conselho, fórum, comitê, associação, etc.). Caso não haja informações suficientes para essa tomada de decisão, pode-se estabelecer responsáveis para buscar as vantagens e desvantagens de cada estrutura e ajustar um outro encontro para tomar a decisão.

A escolha do modelo não deverá ser por uma simples simpatia, mas verificar aquele que irá facilitar o relacionamento institucional entre prefeituras e estas com a iniciativa privada, inclusive para a viabilização de transferências financeiras às ações da IGR. Consulta aos departamentos jurídico e contábil das prefeituras poderá ser uma ação necessária. Buscar experiências de outras IGRs e dos modelos utilizados poderá ajudar no diálogo com os setores institucionais envolvidos e com os atores da IGR.

Passo 4

Realizar os **procedimentos administrativos e legais** necessários para a institucionalização ou adequação (fortalecimento) da IGR, que devem variar conforme a forma institucional escolhida. Isso feito, a Instância de Governança Regional passa a existir, ou seja, está institucionalizada.



No caso de a IGR já existir, sugere-se que o estatuto, regimento ou outro instrumento seja apresentado aos integrantes, debatido e adequado, se necessário, de forma a incorporar as competências sugeridas, e a excluir ou adicionar outros atores, caso seja interessante. Dessa forma, a Instância já existente se fortalece e toma para si mais uma competência: a de coordenar o Programa de Regionalização do Turismo.

Com a institucionalização, a IGR deve começar a atuar na coordenação da implementação do Programa de Regionalização do Turismo, conforme previsto em seus manuais técnico-didáticos, que contêm orientações acerca da sua implementação.

Atentar-se para o acompanhamento sistêmico e continuado do processo de institucionalização de uma IGR, bem como do Programa de Regionalização do Turismo, que deverá ser orientado por um processo de monitoria e avaliação constantes.

A institucionalização da IGR, de fato, ocorrerá quando, além do cumprimento dos aspectos legais e institucionais, estará conhecida e reconhecida pela comunidade regional, em especial pelos atores que integram o trade turístico e pelas instituições que possuem relações com esses representantes.

7. FORMAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO

Como dito anteriormente, as Instâncias de Governança Regionais podem assumir estrutura e caráter jurídico diferenciados. Seguindo a orientação do Programa de Regionalização do Turismo, sugere-se que sejam avaliadas algumas alternativas:

- Fórum;
- Conselho;
- Comitê ou outro tipo de colegiado;
- Associação;
- Agência de Desenvolvimento.

É importante destacar que as formas e procedimentos apresentados são de caráter geral e que as realidades locais deverão ser consideradas para criar a IGR nas diferentes regiões turísticas. Recomenda-se proceder a uma análise técnica sobre as vantagens e desvantagens de cada modelo antes de optar por um deles.



Deve-se atentar para a questão da funcionalidade, seja financeira ou técnica, optando-se por um modelo que viabilize processos simplificados de movimentação financeira, sejam eles convênios, repasses ou contratações. Do mesmo modo, deverá ser buscado um modelo gerencial que permita autonomia e integração dos seus atores, de forma ágil e eficiente.

No que se refere às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, a mais recente atualização diz respeito ao que deve ser considerado na Portaria MJ nº 362/2016, que trouxe as alterações instituídas pela Lei nº 13.014/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), entre elas a revogação da Lei nº 91, de 1935, que tratava do título de Utilidade Pública Federal (UPF). Com a mudança, o título UPF deixa de ser condicionante para contratualização ou para acesso a benefícios no âmbito federal, sendo que o título de UPF deixa de existir.

De igual forma, essa Portaria aclara que a qualificação como Oscip não mais será renovada via sistema CNES de Prestação de Contas, orientando os critérios e os procedimentos a serem observados para os pedidos de qualificação, bem como o processamento, manutenção, cancelamento e perda de qualificação.

Sendo assim, o credenciamento das organizações será feito pelo Ministério da Justiça – MJ, mediante concessão de Certidão de Qualificação, e esse documento atesta a manutenção da organização qualificada enquanto Oscip.

De acordo com informações do MJ, define-se que:

- A organização não precisará mais apresentar relatórios anuais de atividades no CNES;
- A organização deverá informar as alterações estatutárias, mudança de sede e de razão social e/ou alteração de suas finalidades;
- Será fornecida a qualificação para organizações que desejam firmar Termos de Parceria com o poder público.

Dessa forma, para obter a Certidão de Manutenção da Qualificação, faz-se necessário acessar o link <http://protocoloeletronico.mj.gov.br> e realizar o pedido acompanhado de declaração de que a Oscip está com seu cadastro atualizado.

Como já destacado, será fundamental ter a anuência dos setores jurídico e contábil dos municípios para se acordar o melhor modelo, de modo a facilitar a participação da

área pública, em especial as prefeituras, que terão que aportar recursos e viabilizar a participação de seus funcionários. Sugere-se a busca de experiências já existentes de outras IGRs em relação a esse processo de formalização, que será fundamental para a sua viabilização operacional.



8. FORTALECIMENTO DA INTEGRAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS

Face à concepção estratégica de diálogo desenvolvido entre as diferentes IGRs, cabe considerar que a integração entre esses atores do turismo no país é o elemento fundamental para o êxito de toda essa alavancagem.

Vale destacar que tal integração não se constitui um desafio a priori, porque apenas quando cada um dos atores componentes das IGRs assumir sua parcela de contribuição cooperativa, solidária e sinérgica é que o desafio estará tanto reconhecido quanto aceito.

Tal mobilização faz perceber que exista um conjunto de cenários possíveis de futuro indicados por distintos entes, cada um com sua perspectiva de visão. Porém, muito se espera que resulte do compartilhamento de saberes entre os participantes das IGRs, o que

oportunizará o fortalecimento requerido dos elos dessa corrente, cujos esforços individuais poucos resultados trariam.

Essas ações interativas e cooperadas tentam também enriquecer as orientações e a política de turismo a partir de uma visão necessariamente mais ampla, convergente e rigorosamente compartilhada com a iniciativa privada.

A aprovação da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, representa uma grande conquista. Com sua entrada em vigor, em 23 de janeiro de 2016, na União, estados e Distrito Federal, e nos municípios em 1º de janeiro de 2017, passa a ser estabelecido um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os Termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.

Conduzido pela Presidência da República, em permanente diálogo com organizações da sociedade civil, gestores e especialistas, o trabalho está estruturado em três eixos:

- Contratualização com o poder público: parcerias com a administração pública em geral, com especial enfoque à implementação da Lei nº 13.019/2014;
- Sustentabilidade e certificação: simplificação e desburocratização do regime tributário (imunidades e isenções incidentes sobre os sócios, proposta de Simples Social, incentivos fiscais) e dos títulos e certificados outorgados pelo Estado;
- Conhecimento e gestão de informações: produção de estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das organizações da sociedade civil e suas parcerias com a administração pública.

A evolução tecnológica e os impactos na gestão estratégica e no marketing de turismo disponibilizam novas plataformas digitais, oferecendo oportunidades sem precedentes para o controle da gestão, da coordenação e da comunicação.



Vale ressaltar que a instância responsável por pensar e articular estratégias para o desenvolvimento dessa atividade precisa ter um processo de gestão mais profissional, sem abrir mão do fortalecimento da participação social.

A governança regional de turismo poderá criar a condição para que seus gestores possuam a qualificação necessária acerca da sua área de atuação, propiciando à sua região turística harmonia, integração, profissionalismo e competitividade.

As governanças devem atentar seus membros no que concerne à capacidade para cada atividade, partindo-se do entendimento de que competência é um conjunto de conhecimentos, observável e aplicado. Por isso, há necessidade de terem como membros das governanças pessoas com amplo espectro de conhecimentos práticos e teóricos. Com essas aptidões e comportamentos criam-se vantagens competitivas para toda a governança.

É necessário que exista um processo de constituição e institucionalização formal das governanças regionais de turismo para que suas atividades sejam realizadas em conformidade com as questões legais impostas pela legislação em vigor, ocasionando um processo de desenvolvimento de modo formal.

Constata-se que muitas instâncias iniciam sua atuação sem formato jurídico definido, mas chegam a um momento em que sentem necessidade de se formalizar. Nesses casos, a formalização é uma decorrência natural do processo de aperfeiçoamento da própria Instância, pois seus atores perceberão que irá facilitar o processo de captação de recursos, contratação de pessoal etc.

No entanto, ter formato jurídico não significa ser funcional ou ter legitimidade, mas a legalidade tem trazido avanços às instâncias que são legítimas. É desejável, portanto, que as instâncias iniciem suas atividades buscando construir a legitimidade e o reconhecimento enquanto definem o formato jurídico que melhor se adéqua à sua realidade e necessidade.

É preciso destacar que o momento presente não é mais uma sequência temporal linear, com um corte institucional e social para ajustes de novas realidades. Estamos vivendo



um novo tempo de mudanças desafiantes, a exigirem arrojo, convergência, consciência, criatividade e inovação.

Decorre disso que não se pode apenas basear nas questões gerenciais consideradas tradicionais, tendo também que abordar novas maneiras de compreender a forma de relacionamento. Estas devem garantir que as redes coletivas de governança possam ser vistas como um processo de acompanhamento, no qual os diálogos devem convergir para debates interdisciplinares, intersetoriais e transversais, voltados para as relações técnicas, políticas, comerciais e sociais, pois essas discussões e diálogos podem e devem estar presentes nas pautas das governanças regionais.

Espera-se, dessa forma, que este documento sirva como fonte de orientação e diálogo, e que possa contribuir efetivamente para institucionalizar as Instâncias de Governança Regionais.



9. FONTES DE CONSULTA

ASSOCIAÇÕES E COOPERATIVAS. SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.ocb.org.br>.

ARNHOLD JR., Marcos. GOVERNANÇA REGIONAL DO TURISMO: uma proposta de avaliação da Governança Turística na percepção de seus atores. Tese (Doutorado em Turismo e Hotelaria). Programa de Pós-graduação em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí. Balneário Camboriú, 2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; BANCO DO NORDESTE. Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste: segunda fase: regulamento operacional. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br>.

BENI, Mario Carlos. Análise estrutural do turismo. São Paulo: SENAC, 1998.

_____. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006.

BOSCHI, R. R. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, [20-?].

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2003/2007: diretrizes, metas e programas. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo – 2013-2016: “O turismo fazendo muito mais pelo Brasil”. Disponível em: www.turismo.gov.br. Acesso em: jul. 2018.

_____. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo – 2018-2022: “Mais emprego e renda para o Brasil”. Disponível em: www.turismo.gov.br. Acesso em: jul. 2018.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo: categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro. Brasília-DF, 2016. Disponível em: www.regionalizacao.turismo.gov.br. Acesso em: jul. 2018.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes políticas. Brasília, 2013.

CAMARGO, Aspásia. Governança. In: TRIGUEIRO, André. Meio ambiente no século 21. Campinas: Autores Associados, 2005.

CONCEIÇÃO, Cálidon Costa da. Modelo Analítico de Governança Regional de Turismo. Tese [Doutorado em Turismo e Hotelaria]. – Programa de Pós-graduação em Turismo e Hotelaria, Universidade do Vale do Itajaí. Balneário Camboriú, 2018.

DOWLOR, Ladislau. Redes de Informação de Gestão Local.
Disponível em: <http://ppbr.com/ld/>.

FERRAREZI, Elisabete. Como construir uma Oscip. Brasília: Arca Sociedade do Conhecimento, 2002. [Coleção Comunidade que Faz, v. 1].

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

GUARNIERI, M. C. L. Governança de (em) redes sociais – uma contradição?
Disponível em: <http://www1.sp.senac.br>.

OLIVEIRA, E. M. Gestão com a sociedade: diretrizes básicas para operacionalização da gestão participativa em unidades de conservação. [S.l.]: CGEAM/DIGET/IBAMA, 2004.

REDE DLIS – Desenvolvimento local integrado e sustentável.
Disponível em: <http://www.rededelis.org.br>.

REINER, Lúcio. Governança global – cultura da paz. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

RUDÁ, Ricci. Contradições na implementação das ações de participação.
Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br>.

TEIXEIRA, P. F. P. Governo, governança e (des)envolvimento.
Disponível em: <http://www.lead.org.br>.

Sites:

www.comitesinos.com.br

www.cbhverdesgrande.org.br

http://www.cfc.org.br/uparq/Livro_manual_fund.pdf

<http://portal.convenios.gov.br/noticias/entenda-o-mrosc-de-a-a-z>

http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Publicacoes_SG_PR/LIVRETO_MROSC_WEB.pdf

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm



**Mais informações
disponíveis em:**

**www.regionalizacao.turismo.gov.br
www.gov.br/turismo**

SECRETARIA NACIONAL DE
ESTRUTURAÇÃO DO TURISMO

MINISTÉRIO DO
TURISMO

