

# ORIENTAÇÕES PRÁTICAS ÀS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DE TURISMO DO PARANÁ





# APRESENTAÇÃO

---

Este documento, resultante de convênio do Ministério do Turismo com o SEBRAE Paraná com interveniência da Secretaria de Estado do Turismo, tem por objetivo apoiar o trabalho das instâncias de governança estabelecidas no Estado, como também orientar a estruturação destas organizações nos diferentes níveis de atuação.

Neste propósito, apresentam-se informações sobre o conceito de governança, a importância das mesmas para o desenvolvimento do turismo, como também os principais entraves para seu funcionamento e as boas práticas identificadas naquelas que estão atuando de forma satisfatória, constituindo-se em espaços de proposição, monitoramento e avaliação de políticas, planos e projetos para o turismo.



# SUMÁRIO

---

<b>1.</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO</b> .....	<b>15</b>
<b>3.</b>	<b>ENTRAVES AO FUNCIONAMENTO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA</b> .....	<b>25</b>
<b>4.</b>	<b>BOAS PRÁTICAS DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA</b> .....	<b>28</b>
<b>5.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>37</b>



# 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

---

## *Valorização da participação da comunidade*

Nos anos 90, a noção de desenvolvimento local sustentável foi fortemente priorizada na agenda das políticas públicas, implicando no envolvimento das comunidades nas fases de planejamento e de decisão das ações públicas. Desse modo, começou a ser alterada a estratégia de fazer políticas públicas de “cima para baixo”; em vez disso, adotou-se um enfoque participativo. Os municípios passaram, desde então, a ter mais autonomia política, administrativa e financeira. E, em contrapartida, eles assumiram mais responsabilidades na execução de programas, e, também, na formulação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social.

Passou-se a valorizar a autonomia municipal nas ações de natureza pública, tanto por meio de iniciativas de caráter endógeno, como, sobretudo, por ações resultantes da cooperação entre os diferentes níveis de governo. Em decorrência disso, naquela época, foram implementados programas nas áreas de educação, saúde e trabalho, que incorporavam a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi fruto desse contexto, ressaltando desde sua concepção, a importância da participação da comunidade e salientando que o turismo existiria somente nos municípios em que as comunidades apresentassem soluções e caminhos para realizá-lo.

A implementação desse Programa iniciou-se em 1993, sob a coordenação da Secretaria de Turismo e Serviços (SETS) pertencente ao, então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Segundo a SETS, o PNMT teve como principal objetivo “a conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento componentes da estrutura do município, para

que despertassem e reconhecessem a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos”.

O legado deixado pelo PNMT foi bastante positivo, mas se fazia necessário avançar em alguns aspectos. Como seu foco de atuação era o município, as experiências, apesar de bem sucedidas, permaneceram quase sempre circunscritas às localidades ou microrregiões em que ocorreram, não tendo se proliferado nem se disseminado por regiões vizinhas. Neste cenário, vale a pena destacar a experiência das regiões dos Campos Gerais e Sudoeste no Paraná, onde as ações do PNMT conseguiram avançar para o enfoque regional.

Numa avaliação geral do Programa, realizada em 2002, observou-se que muitas das suas ações foram encerradas juntamente com o apoio técnico-institucional e financeiro externo ao município. Observou-se, ainda, uma fragilidade nas organizações sociais causada pelo baixo envolvimento dos atores locais da comunidade.

Por outro lado, avaliou-se que além de ser um programa de governo, o PNMT transformou-se em um movimento nacional, capaz de mobilizar agentes, atuar e promover mudanças, unir pessoas e instituições e produzir resultados. Os novos destinos turísticos estruturados, o aumento de postos de trabalho no setor e, sobretudo, a capilaridade do Programa constituem alguns dos exemplos desses resultados. Com isso, qualquer município, independente de sua localização ou tamanho, adquire condições para planejar e realizar um desenvolvimento sustentável, a partir da economia do turismo, o que amplia o leque de resultados do Programa.

O PNMT previa, além da conscientização e da elaboração de um plano turístico municipal, também a formação de um colegiado local e um fundo

municipal de turismo (FUMTUR). Com isso surgiram vários Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR), que se constituíam nas instâncias de governança municipal.

Ficou evidenciado que, para obter melhores resultados, a atividade turística não deve se restringir a um município, portanto não pode ser pontual. Em geral, os destinos turísticos de sucesso abrangem uma região, ou um roteiro turístico que engloba, de forma complementar, atrativos, serviços e segmentos turísticos de distintas localidades. Dessa forma consegue atingir uma parcela bem maior do mercado turístico, tanto nacional como internacional e beneficiar um maior número de atores locais.

A experiência do PNMT possibilitou formar as bases para avançar e agir em direção ao desenvolvimento do território. Ela ensinou, sobretudo, a conduzir um processo de ampliação das ações de alcance e abrangência regional. Nesse sentido, mobilizaram-se grupos sociais e agentes econômicos para a formulação do “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”.

### *A regionalização como política pública de turismo*

Em 2003 com a criação do Ministério do Turismo (MTur), o governo federal reconhece o turismo como atividade de grande relevância para o desenvolvimento nacional, considerando o setor como uma das dez prioridades da sua gestão. O propósito maior é o de enfrentar, na área do turismo, o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerar divisas para o país, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais.

Logo após sua criação, o MTur formulou, de forma participativa o Plano Nacional de Turismo, para o período 2003-2007. Nesse Plano foram definidas as diretrizes, as metas e os programas, que se constituíram como política pública

indutora do desenvolvimento sócio-econômico do país. A regionalização é então assumida como política pública de turismo, materializada no “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”.

A regionalização, proposta como política pública de turismo busca olhar para além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. Propõe-se olhar a região, e não mais o município isolado. Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam um maior aproveitamento dos recursos financeiros, técnicos e humanos a fim de que se possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos.

Focar na região não significa abrir mão do município, ao contrário. O município não consegue se desenvolver de forma isolada, seu desenvolvimento acontece na medida em que ele se articula e se integra com os municípios da região. A integração de municípios em uma região turística é considerada como a melhor forma de incluir no processo de desenvolvimento os municípios que sempre ficaram à margem da implementação de políticas públicas. Por meio do desenvolvimento regional, esses municípios poderão se beneficiar, de alguma forma, da atividade turística.

Com o lançamento do “Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão”, em junho de 2007, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) ganha status de macroprograma e se consolida como estruturante e transversal. Nesta condição, sua responsabilidade aumenta e seus objetivos foram ampliados. Até o ano de 2010 pretende-se:

- Promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística;
- Apoiar o planejamento, a estruturação e o desenvolvimento das regiões turísticas;
- Aumentar e diversificar produtos turísticos de qualidade, contemplando

a pluralidade cultural e a diferença regional do País;

- Possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros turísticos para comercialização;
- Fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos;
- Potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais;
- Integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo;
- Aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e roteiros turísticos;
- Dinamizar as economias regionais.

A transição do PNMT para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil permitiu uma nova configuração na política nacional do turismo e possibilitou uma maior integração entre as esferas municipal e regional, ou seja, abriu espaço para cada município interagir, complementar e compartilhar propostas com outros municípios que compõem uma região turística. A partir daí, os municípios deixam de atuar isoladamente.

### *O processo de regionalização no estado do Paraná*

No mesmo ano em que o MTur foi criado, o Paraná cria a Secretaria de Estado do Turismo – SETU (em cuja estrutura contemplava a constituição do Conselho Consultivo de Turismo – instância de governança estadual), que passa a coordenar as ações do PRT no estado, tendo como premissas a participação dos segmentos sociais, empresariais e governamentais e a sustentabilidade dos destinos, para atendimento dos objetivos de diversificação da oferta turística, qualificação do produto turístico, estruturação dos destinos turísticos, ampliação

e qualificação do mercado de trabalho, ampliação de consumo no mercado nacional, aumento de inserção competitiva no mercado internacional, aumento do fluxo, da permanência e do gasto dos visitantes, bem como, a execução dos programas da Política Estadual de Turismo, com destaque para àqueles que compõem a área estratégica de Regionalização e Municipalização do Turismo.

A organização planejada do desenvolvimento da atividade no Paraná ocorre através da Política Estadual de Turismo 2003-2007. Nesse documento são contempladas oito áreas estratégicas: envolvimento da sociedade com o turismo; municipalização e regionalização do turismo; qualidade do produto turístico; estatísticas do turismo; proteção do patrimônio natural/histórico cultural; financiamento e investimento; gestão pública e articulação institucional para o turismo; promoção e divulgação do produto turístico paranaense.

Dentro dessa visão de descentralização e regionalização foi criada, dentro do Conselho Consultivo de Turismo do Estado, a Câmara de Regionalização do Turismo, que atua em sinergia com a SETU nas ações do processo de regionalização.

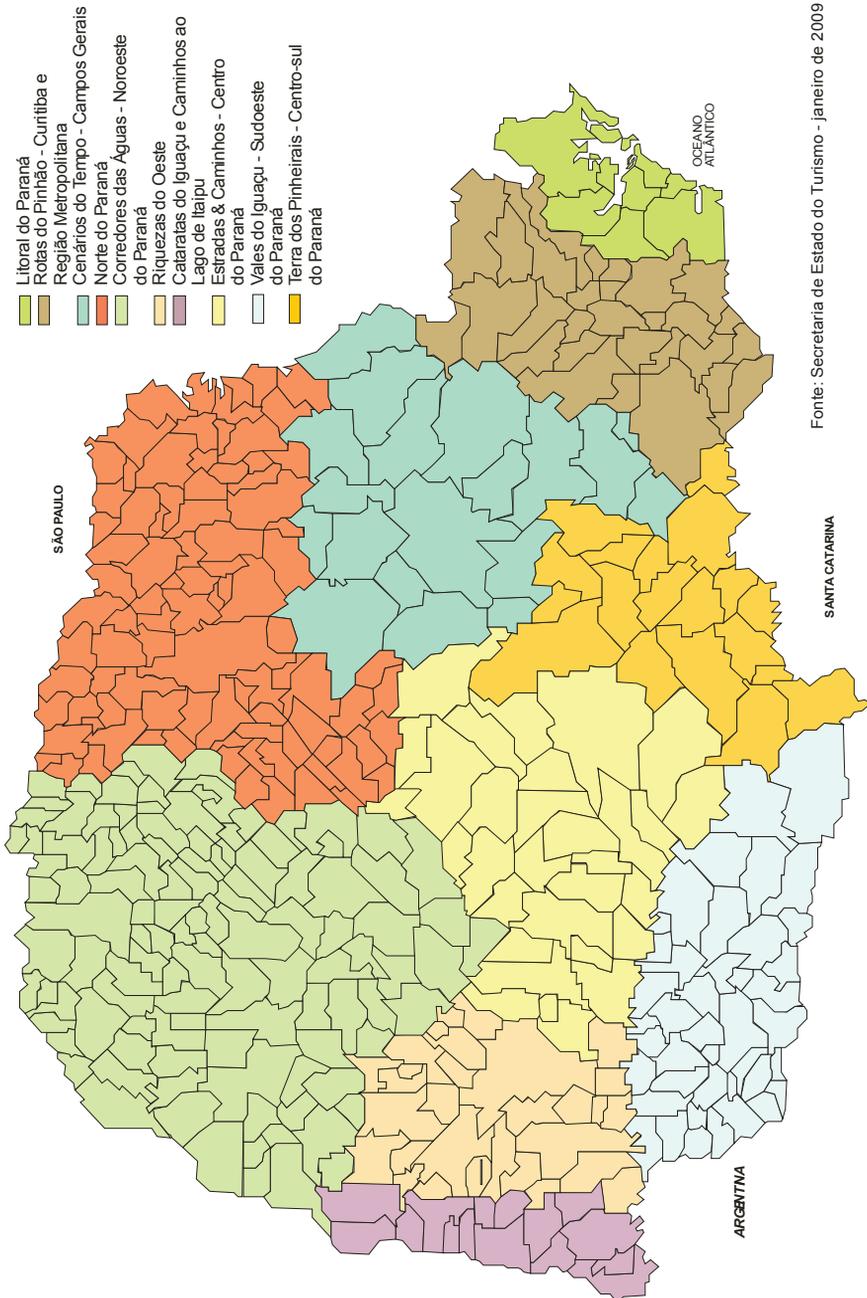
Com a criação da Câmara de Regionalização e a articulação do Fórum Estadual dos Secretários Municipais de Turismo, no início de 2003, tiveram início as discussões sobre a Regionalização do Turismo no Estado, que até aquele momento não apresentava regiões turísticas oficiais. Em abril de 2003, foi realizada uma Oficina de Planejamento, com a presença dos representantes das 18 (dezoito) regiões administrativas integrantes do Fórum Estadual de Secretários Municipais de Turismo que definiu 09 (nove) regiões turísticas para o Paraná.

O ordenamento da atividade turística com foco na regionalização foi realizado de forma mais intensa em 2005, através da execução de Convênio entre o MTur e a SETU. Foram realizadas ações de: Sensibilização, Mobilização, Institucionalização da Governança Regional, Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, Elaboração de Roteiros Turísticos e

Sistema de Monitoria e Avaliação. Cumpriram-se as atividades de ordenamento do território paranaense para a regionalização do turismo, encerrando-se o exercício de 2005 com a elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, traçados nas nove Regiões Turísticas do Estado.

Em 2007, foi assinado um novo Convênio com o MTur e o SEBRAE, com o objetivo de fortalecer as instâncias de governança regional, implementar e avaliar os Planos Regionais realizados em 2005, como também elaborar um Projeto para identificar a imagem turística de cada uma das regiões e realizar repasses da metodologia de inventariação da oferta turística.

Em 2008, ocorreu uma Oficina de Análise do Mapeamento, em função de solicitações de alguns municípios que queriam mudar de região, como também de um pedido do Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago Itaipu, de separação dos 15 municípios paranaenses que o integravam do restante da Região Oeste. A partir desta oficina o estado do Paraná passou a ter 10 (dez) regiões turísticas, que compõem o mapa da atual regionalização do estado:



Fonte: Secretaria de Estado do Turismo - janeiro de 2009

## 2. A IMPORTÂNCIA DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

---

### *Instância de governança - conceito*

Para facilitar o entendimento do conceito de instâncias de governança, é importante entender o significado de cada uma das palavras isoladamente:

**INSTÂNCIA:** Neste contexto a palavra instância tem o significado de “ente organizacional”. É um tipo de organização social que pode assumir vários formatos, como por exemplo: Conselho, Fórum, Associação; Agência, etc.

**GOVERNANÇA:** O termo “governança” é relativamente novo. Pode-se conceituá-lo como a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade. Em se tratando da governança social ou governança democrática, essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas em nível nacional, estadual, regional e municipal.

A Instância de Governança do Turismo pode ser então conceituada como uma organização social que conta com a participação de representações do poder público, da sociedade civil organizada e de entidades empresariais vinculadas ao turismo em determinado território (país, estado, região ou município). De maneira geral as instâncias de governança constituem-se em espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos na área do turismo sustentável.

Dentro da política do MTur as instâncias de governança constituem-

se instrumentos concretos de viabilização da integração e descentralização do poder de decisão, com base na gestão democrática. O Programa de Regionalização do Turismo considera as instâncias como responsáveis pela definição de prioridades; pela coordenação das decisões a serem tomadas; pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região (no caso das instâncias regionais) ou município (no caso dos Conselhos Municipais de Turismo). Devem participar, também, nas decisões políticas, econômicas e sociais no seu território de abrangência.

O turismo é uma atividade econômica que afeta a sociedade como um todo. Afeta a gestão pública, afeta o empresariado e afeta a sociedade civil, por isso é fundamental que estes atores se organizem num espaço democrático – as instâncias de governança, onde possam participar de forma articulada e pactuada dos processos de decisão, implementação e monitoramento das estratégias de desenvolvimento daquele território.

### *A instância de governança como responsável pelas ações do PRT*

A relevância do papel das instâncias de governança na política pública de turismo, instituída pelo governo federal, é constatada na estrutura de coordenação do Programa de Regionalização, que se apóia desde a sua concepção, passando pelo planejamento, implementação, monitoria, até a avaliação num formato que tem as instâncias de governança como parceiras do Estado em todos os níveis: federal, estadual, regional e municipal.

A figura que se segue busca retratar a estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil:



FONTE: MTur, 2004

As competências de cada instância de coordenação são as seguintes:

1) Nacional – Ministério do Turismo, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo:

- Definir diretrizes estratégicas;
- Planejar e coordenar as ações, em âmbito nacional;
- Articular, negociar e estabelecer parcerias com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e organizações não governamentais nacionais e internacionais;
- Monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional;
- Produzir e disseminar dados e informações.

2) Estadual – Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo (ou Conselho Estadual de Turismo):

- Elaborar diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais;

- Planejar e coordenar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional;
- Articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito nacional e regional;
- Monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito estadual e regional;
- Produzir e disseminar dados e informações.

3) Regional – Instância de Governança Regional apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo da UF e pelo Fórum Estadual de Turismo:

- Planejar e coordenar as ações, em âmbito regional e local;
- Articular, negociar e estabelecer parcerias, em âmbito regional e local;
- Monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito local;
- Produzir e disseminar dados e informações.

4) Local – Órgão Municipal de Turismo, apoiado pelo Colegiado Local (Conselho Municipal de Turismo):

- Mobilizar os segmentos organizados para o debate e a indicação de propostas locais para a região;
- Integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização;
- Participar de debates e da formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região;
- Planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

*A instância pode assumir vários formatos*

Para que uma instância cumpra o seu papel e produza os resultados que a sociedade espera, é muito importante a forma como os atores sociais se organizam.

O processo de organização de uma instância não pode ser meramente burocrático, realizado apenas para atender aos requisitos de um programa ou de uma política pública. Precisa ser assumido pelos atores locais como uma necessidade, uma estratégia de desenvolvimento. Estes precisam estar mobilizados e sensibilizados para a importância da instância, para o papel que ela vai desempenhar e, capacitados para garantir o seu bom funcionamento.

A definição da estrutura e caráter jurídico das instâncias devem ficar a cargo dos envolvidos, podendo assumir vários formatos: fórum, conselho, associação, câmara, comitê, agência, ou outro tipo de colegiado. O formato da instância não deve ser imposto, mas deve ser definido pelos atores locais em função do estágio de desenvolvimento turístico do território e do grau de amadurecimento do capital social.

O quadro a seguir faz uma breve caracterização dos formatos mais comuns das Instâncias:

<b>FORMATO</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO</b>
<b>FÓRUM</b>	<p>A palavra fórum significa reunião, congresso, conferência que envolve debate de um tema. É um espaço democrático que serve como instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, ajuda mútua na solução de dúvidas e problemas, exposição de idéias, opiniões e sugestões sobre um determinado tema.</p> <p>No fórum as pessoas podem se reunir para discutir sobre um determinado assunto por meio de debates temáticos, criação de agendas e pautas de discussão, articulação política, social, cultural e econômica, proposição e organização de atividades coletivas, sempre com um propósito determinado.</p> <p>A organização do fórum pressupõe a escolha democrática de um presidente, um vice-presidente e coordenadores de cada um dos comitês temáticos.</p>

<p><b>CONSELHO</b></p>	<p>Órgão ou instância colegiada de caráter permanente, deliberativo e consultivo, que integra a estrutura básica da secretaria ou órgão equivalente e tem sua composição, organização e competência fixados em lei.</p> <p>Os Conselhos têm o papel de estabelecer a mediação das relações sociedade/Estado. A partir da Constituição de 1988, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação, por meio de Conselhos com composição paritária entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil.</p>
<p><b>ASSOCIAÇÃO</b></p>	<p>Pessoa jurídica formada por vários indivíduos, que se organizam de forma democrática para a realização de atividades sem fins lucrativos, em defesa de seus interesses. Distingue-se de outras entidades pela dupla identidade dos associados, que são, ao mesmo tempo, gestores e usuários.</p> <p>Suas principais características são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades de direito privado e não público;</li> <li>• Constituídas pela reunião de duas ou mais pessoas físicas e/ou jurídicas para a realização de objetivos comuns;</li> <li>• Têm patrimônio formado pela contribuição dos participantes, por doações, subvenções etc;</li> <li>• Podem ter as finalidades alteradas pelos associados, em assembléia geral;</li> <li>• Deliberam livremente, em assembléia geral, por meio do direito de voto de cada sócio.</li> </ul>
<p><b>AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO</b></p>	<p>Organização técnico-institucional de caráter executivo que atua na identificação, elaboração, implementação e monitoramento de projetos de desenvolvimento setorial ou territorial.</p> <p>Sua estrutura organizacional é composta normalmente por: Assembléia Geral; Presidente e Vice-Presidente; Administração; Conselho Fiscal; Superintendente ou Diretor Executivo e quadro técnico.</p> <p>Os aspectos mais relevantes de uma Agência são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser aceita e entendida pelas estruturas políticas e institucionais;</li> <li>• Traduzir todos os seus objetivos em projetos e atividades concretas;</li> <li>• Coordenar esforços com outras organizações regionais já existentes;</li> <li>• Mobilizar os recursos financeiros, públicos e/ou privados, necessários à sua estrutura básica e necessários à implementação de novos projetos;</li> <li>• Ter autonomia e independência institucional necessárias para tomar suas próprias decisões no contexto regional;</li> <li>• Revelar forte empenho do pessoal técnico, de modo a obter resultados concretos.</li> </ul>

Mais importante que a legalidade de uma instância (o seu formato jurídico) é a sua legitimidade. Muitas instâncias não possuem um CNPJ, por

exemplo, mas estão fazendo a diferença em muitas regiões e municípios, através da sua representatividade (as lideranças e formadores de opinião dos diversos segmentos sociais participam ativamente) e reconhecimento por parte da sociedade local dos resultados obtidos. Atuam de fato, como protagonistas do processo de gestão do desenvolvimento do turismo naquele território.

É muito freqüente encontrar instâncias legalizadas do ponto de vista jurídico, mas que não funcionam nem cumprem seu papel. É desejável, portanto que as instâncias iniciem suas atividades buscando construir a legitimidade, só depois que devem definir o formato jurídico que melhor se adéqua à sua realidade.

Vale destacar que muitas instâncias iniciam sua atuação sem formato jurídico definido, mas chegam a um momento em que sentem necessidade de se formalizar. Nestes casos a formalização é uma decorrência natural do processo de aperfeiçoamento da instância, pois facilita a 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.

O fundamental é que a escolha do formato da instância seja feita no sentido de viabilizar o seu funcionamento e garantir o cumprimento de seu papel e atribuições. De maneira geral as atribuições das instâncias de governança poderiam ser resumidas da seguinte forma:

- Promover a integração e cooperação dos diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de desenvolvimento do turismo sustentável;
- Propor, analisar e acompanhar a implementação de políticas, planos e projetos voltados ao turismo;
- Avaliar e endossar os projetos elaborados pelos diversos atores da região;

- Articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais;
- Promover a integração de ações intra-regionais e interinstitucionais;
- Trabalhar o planejamento e a gestão dos produtos e roteiros turísticos;
- No caso das instâncias regionais, orientar e assessorar a formação das instâncias de governança municipais.

### *Composição e perfil dos membros da instância*

Uma instância para ser legítima precisa representar a heterogeneidade dos atores sociais de determinado território, para que possa de fato constituir-se num espaço colegiado de gestão dos interesses coletivos, onde os conflitos sejam administrados e os pactos sejam construídos sempre na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da apropriação dos benefícios do turismo pela comunidade local. Não pode ser um “gueto” composto apenas, ou predominantemente, por determinado segmento ou grupo político. Para que cumpra seu papel, é fundamental que a instância seja um espaço onde a pluralidade dos atores do território (região ou município) esteja representada. Onde a comunidade esteja representada pelas representações dos seus diversos segmentos.

A título de orientação à etapa de composição da instância, devem ser considerados os seguintes parceiros:

- Gestores públicos do turismo;
- Representantes de segmentos relacionados direta ou indiretamente à atividade turística, estadual, regional e municipal (meio ambiente, segurança pública, transportes, infra-estrutura, saúde, educação, cultura, etc.);

- Representantes da cadeia produtiva do turismo, ou seja, representantes de diferentes grupos sociais com características econômicas, sociais e culturais bastante heterogêneas;
- Representantes de organizações não governamentais;
- Representantes das instituições voltadas ao desenvolvimento regional e à sociedade civil;
- Representantes do Sistema “S” (SENAC, SENAI, SESI, SEBRAE, SESC, SENAR e SESCOOP);
- Outras lideranças existentes no território.

Vale ressaltar que os membros de uma instância levam para este colegiado a representação das organizações governamentais, empresariais e do terceiro setor que representam. Eles não representam a si mesmos, mas a uma organização ou setor vinculado à atividade do turismo.

Além da representatividade dos membros, outro aspecto fundamental que deverá ser considerado na etapa de constituição de uma instância, é o perfil das pessoas que estarão representando as organizações, ou seja o perfil dos seus membros.

Os critérios para escolha dos membros podem ser definidos pelos próprios atores do território, durante o processo de constituição da instância. Mas a título indicativo é desejável que os membros da instância de governança possuam as seguintes características:

- Clareza do seu papel enquanto representantes de um grupo social (representante da associação X ou do sindicato Y);
- Disponibilidade, tanto pessoal quanto institucional, para o exercício dessa função de relevância pública;
- Seja movido pelo interesse público;

- Capacidade de representação e decisão, ou seja, estar em exercício da função ou cargo e dispor de condições legais para tomada de decisão em relação à organização que representa;
- Transparência e disponibilidade para informar, devendo para isso ter conhecimento das informações sobre a organização que representa para garantir uma melhor deliberação e o correto controle das ações;
- Estar bem informado em relações às políticas públicas e questões relacionadas ao turismo no estado, região e município;
- Capacidade de expressar e defender propostas, devendo por meio de encontros e reuniões periódicas, manter-se sintonizado com a organização que representa, para que sua representatividade seja real e constantemente atualizada;
- Capacidade de negociação, devendo ter abertura para ouvir as idéias, as críticas e sugestões dos diversos segmentos, buscando incorporar o melhor dos 03 setores (governo, *trade* e sociedade civil organizada);
- Habilidade para se comunicar com os atores sociais, com a mídia e com os membros da organização que representa.

### 3. ENTRAVES AO FUNCIONAMENTO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

---

O Ministério do Turismo, através da parceria com o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), vem desenvolvendo desde o início de 2008, um trabalho de apoio à criação e fortalecimento das instâncias de governança nas 59 regiões turísticas brasileiras que foram priorizadas pelo Plano Nacional de Turismo. Esta ação de abrangência nacional, assim como o acompanhamento das instâncias de governança do Paraná pela SETU e SEBRAE, permitiram a identificação dos principais entraves ao funcionamento das instâncias e as boas práticas das instâncias que funcionam bem.

Os principais entraves identificados pelos atores envolvidos com as instâncias com nível incipiente de funcionamento encontram-se agrupados nas seguintes variáveis:

#### **Organização do setor público municipal e das entidades privadas:**

- As Secretarias Municipais de Turismo não dispõem de uma estrutura mínima (equipe técnica qualificada e equipamentos de informática);
- Não existência e / ou fragilidade de atuação dos Conselhos Municipais de Turismo;
- O segmento empresarial não está organizado, através de filiação a entidades representativas do segmento (ABIH, ABRASEL, ABAV, Convention & Visitors Bureau, etc) ou de criação de entidades específicas;
- Não existe clareza dos papéis do setor público e privado;
- Os Prefeitos não priorizam o turismo no município;
- Rotatividade dos gestores dos cargos públicos (prefeitos, secretários de turismo, etc.).

## **Empoderamento dos atores locais**

- Crença de que a instância para funcionar necessita de aporte financeiro do Estado;
- Visão paternalista em relação ao Estado;
- Descrença no poder dos atores locais;
- Desinteresse e desmotivação das entidades empresariais e da sociedade civil em relação às instâncias de governança (pouca representatividade dos segmentos sociais);
- Descrença generalizada em relação ao papel e à ação efetiva do Estado.

## **Articulação e liderança**

- As diversas entidades que interagem no território (região) atuam, em geral, de forma isolada resultando em ações fragmentadas e desarticuladas;
- Engajamento parcial dos municípios da região (pouca representatividade territorial);
- Desconhecimento de outras experiências de instâncias de governança de turismo.

## **Estrutura Operacional das Instâncias**

- Falta de clareza do papel das instâncias;
- Trabalho pautado no voluntarismo, não se sustentando no longo prazo;
- Indefinição das regras de funcionamento (estatuto, regimento interno, etc.);
- Falta de monitoramento e avaliação das ações pactuadas nas reuniões;

- Em algumas situações, perfil inadequado das representações do setor público e privado nas instâncias de governança;

- Necessidade de profissionalização da instância (gestão amadora). O acúmulo de trabalho sob a responsabilidade de poucos.

### **Entendimento do papel desse órgão colegiado como uma vantagem competitiva para o sucesso do destino**

Incipiente capital social nas regiões: déficit de qualificação generalizado nos três setores (Estado/município, sociedade civil organizada e trade), em especial no que tange à capacidade de exercitar a gestão colegiada voltada para resultados, regida pelos princípios da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação, e da co-responsabilidade;

- Falta de compreensão da cooperação público-privada (o governo propõe a política pública, mas não aporta os instrumentos necessários; por outro lado, os empresários ficam esperando que as soluções venham do governo);

- Falta de visão regional das lideranças;

- Gestores públicos e atores do turismo sem visão estratégica da atividade turística, enquanto indutora do desenvolvimento regional;

### **Apoio institucional**

- Capacidade reduzida das Secretarias Estaduais de Turismo e instituições de apoio técnico para instrumentalização das instâncias;

- Dificuldade de comunicação entre as Secretarias Estaduais de Turismo, instituições de apoio técnico e as instâncias de governança.

## 4. BOAS PRÁTICAS DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

---

Os resultados do processo de acompanhamento realizado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH) nas instâncias de governança regional do Brasil e, pela SETU e SEBRAE nas instâncias de governança do Paraná, possibilitaram a identificação de um conjunto de boas práticas que são levadas à cabo pelas instâncias consideradas com elevado grau de funcionamento.

A seguir encontram-se descritas as principais práticas observadas e que poderão servir de referência para o bom funcionamento das instâncias de governança do Paraná, nos seus diversos níveis (estadual, regional e municipal):

### - **Participação efetiva dos três segmentos sociais – Espaço de ARTICULAÇÃO**

As instâncias que têm cumprido seu papel como esfera de governança do turismo, contam com uma participação efetiva dos três segmentos sociais. Ou seja, as representações dos órgãos governamentais, empresariais e do terceiro setor, além de terem assento na instância, participam de fato das suas reuniões e atividades.

Mesmo sendo esta, a prática desejável não é a situação mais comum. Na maioria dos casos, têm-se observado uma predominância dos órgãos governamentais (nas instâncias regionais existe uma predominância de representações das prefeituras e pouca participação de representações empresariais). Isto desvirtua a razão de ser da instância, criada para constituir-

se num foro tripartite, onde a sociedade como um todo esteja representada, acaba constituindo-se na prática em mais um organismo governamental.

Este fato imprime à instância uma lógica de funcionamento muito próxima ao setor público. As queixas mais comuns nestes casos é que as reuniões são improdutivas; sem foco no turismo enquanto atividade econômica e com ritmo de funcionamento descontínuo, devido à subordinação aos gestores públicos e ao calendário político-eleitoral.

Observa-se com frequência o caso de muitas instâncias que pararam de se reunir nas épocas de campanhas eleitorais, em seguida ficam aguardando a composição dos cargos públicos e, posteriormente, ficam aguardando que os novos gestores “tomem pé” da situação para começarem a trabalhar, etc. Neste contexto chegam a passar mais de 06 (seis) meses sem se reunir.

No outro extremo, as instâncias que contam com participação efetiva do trade e do terceiro setor, apresentam outra dinâmica. Empresários costumam dizer que não têm “tempo a perder” e que as reuniões precisam ser objetivas. Como vivem dos resultados da atividade turística exercem pressão sobre os órgãos públicos para que cumpram seu papel. Participando de forma proativa, os membros dos órgãos governamentais agem no sentido de discutir e encaminhar questões que sejam de interesse da sociedade, e assim por diante.

Se houver predominância de determinado segmento social os encaminhamentos costumam ser tendenciosos aos interesses daquele setor. Com uma composição equilibrada e participação efetiva dos três segmentos sociais a instância passa a atuar como espaço de negociação dos interesses coletivos e de construção de consensos com vistas ao bem da sociedade. A instância torna-se de fato um espaço de articulação dos atores sociais.

- **Espaço de PROPOSIÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO de políticas, planos e projetos**

As instâncias de governança não são espaços meramente reivindicatórios. Não são espaços para o setor empresarial e a sociedade civil organizada reivindicarem e demandarem “coisas” ao estado, mesmo que em alguns momentos isto seja necessário e oportuno.

As instâncias que funcionam bem e que têm sido reconhecidas como protagonista do desenvolvimento do turismo no seu território, têm assumido um papel proativo em relação às questões do turismo. São espaços onde, a partir de processos de reflexão, análise e discussão os membros propõem, monitoram, analisam e avaliam políticas, estratégias, planos, projetos, ações, etc. Constituem-se num espaço de inteligência onde soluções são encontradas e encaminhamentos são articulados.

Muitas instâncias confundem este seu papel de “geradora” de idéias, projetos, soluções com o de mera “chanceladora” dos projetos que a ela são encaminhados. Evidentemente que esta é uma atividade importante, pois muitos projetos são concebidos fora do espaço da instância e precisam ser apresentados e chancelados por este colegiado, para que as ações voltadas ao turismo ocorram de maneira articuladas no território. Mas é muito pouco achar que o papel de uma instância se resume a chancelar projetos para instâncias superiores (por exemplo da instância regional para a estadual e desta para a federal).

- **Clareza da missão**

As instâncias que funcionam bem têm claro qual é sua missão, a sua razão de ser, o sentido da organização.

É a clareza da missão que norteia todas as ações do grupo. Por isso que a missão deve ser construída coletivamente logo no início do processo de constituição da instância. Isto dará foco à sua atuação desde o começo das atividades.

Analisando-se os enunciados de missão, observa-se que eles costumam contemplar três enfoques: o senso de propósito da organização, as atividades que serão de sua responsabilidade (meios) e a área de atuação.

A análise dos enunciados de missão das instâncias de governança do turismo revela similaridades entre os conteúdos destes enfoques. De forma bastante resumida poderiam ser assim expressados:

**Senso de propósito:** Estimular/promover/fomentar o turismo sustentável;

**Atividades / meios:** Através da articulação dos atores sociais (estado, mercado e sociedade civil organizada) e da proposição, análise e avaliação de políticas, planos e projetos;

**Área de atuação:** Estado, região ou município.

#### - **Coordenação sob responsabilidade do trade ou terceiro setor**

O mais comum é encontrar-se instâncias sendo coordenadas por representantes de organizações governamentais. Em alguns casos porque o próprio estado quer garantir esta liderança e em outros porque as representações do *trade* e do terceiro setor não querem assumir.

É comum observar-se representantes de entidades empresariais dizerem que não têm tempo para assumir mais esta atribuição e que precisam canalizar seu tempo para gerir seu empreendimento, uma vez que sua sobrevivência

está atrelada ao negócio. Nestas situações os representantes do governo por receberem um salário, terminam assumindo esta atribuição, como se fosse algo que fizesse parte do seu trabalho cotidiano.

Uma observação das boas práticas tem mostrado que as instâncias que funcionam melhor têm a coordenação sob responsabilidade de entidades empresariais, terceiro setor e setor acadêmico. De alguma forma o estilo da coordenação (objetividade, foco, compromisso, etc.) impacta o funcionamento da instância como um todo. Uma recomendação, aceita pelo próprio MTur, é que a coordenação não fique na mão dos órgãos públicos, para minimizar o risco da instância vir a se transformar num braço governamental (no caso de instâncias que atualmente estão sob coordenação de órgãos governamentais a recomendação é que aos poucos se faça a transição).

#### - **Resultados efetivos produzidos e divulgados**

Uma instância só é reconhecida quando produz os resultados para a qual foi criada, quando demonstra que está cumprindo a sua missão.

As atividades de uma instância precisam estar focadas na produção de resultados sustentáveis, e que estes resultados possam ser percebidos pela sociedade como um todo. Por isso não basta produzir resultados, mas dar visibilidade social aos mesmos.

Para se alcançar este objetivo é fundamental que os resultados que se quer alcançar coletivamente sejam definidos a priori. Por isso é necessário a elaboração de um plano de trabalho (ou direcionamento estratégico) onde os resultados que se quer alcançar sejam definidos pelo grupo. Este plano de trabalho servirá de referência para o processo de gestão da instância.

O plano de trabalho deverá contemplar também a estratégia de

comunicação (interna e externa), para viabilizar a socialização dos resultados obtidos.

#### - **Gestão exercida de forma profissional**

Criar uma instância é relativamente fácil, mas mantê-la viva e produzindo resultados requer trabalho, compromisso e competência gerencial.

Uma instância que tem foco na produção de resultados sustentáveis não pode ter uma gestão amadorística. Vale ressaltar que o turismo é uma atividade econômica e que a instância responsável por pensar e articular estratégias para o desenvolvimento desta atividade precisa ter um processo de gestão mais profissional, sem abrir mão do fortalecimento da participação social.

As instâncias que produzem resultados sustentáveis têm exercitado o ciclo da gestão, de forma a garantir o planejamento, implementação (organização, direção e monitoramento), avaliação, re-planejamento e assim por diante.

O Programa de Regionalização do Turismo, destaca no seu caderno sobre Institucionalização da Instância de Governança Regional, que é importante que sejam definidas funções gerenciais (quem faz o que, quando e como) e os procedimentos a serem adotados no âmbito de uma Instância. Orienta ainda que em nível administrativo, as principais atividades são as seguintes:

- Planejamento: determina os objetivos e prevê recursos e meios necessários para alcançá-los;
- Organização: organizar significa reunir pessoas e recursos, definir e dividir as tarefas e responsabilidades, com base nas normas de trabalho e no tempo para atingir os objetivos almejados;
- Direção: consiste na ação de liderar, conduzir, orientar, apoiar e motivar as pessoas de modo a atingir os objetivos estabelecidos;

- Acompanhamento: significa ter o controle de todo o processo, de forma a verificar se o trabalho está se desenvolvendo conforme o planejado, ou se é preciso melhorá-lo, ou mudar o método de trabalho, se for o caso.

Tem-se observado em algumas instâncias que têm receita própria (obtida através de projetos, contribuição dos membros, etc.) a contratação de um executivo para desempenhar o papel de gestor ou de secretário executivo. Nestes casos têm-se um profissional com dedicação à gestão da instância e que atua de forma subordinada ao grupo gestor. Ou seja, as decisões estratégicas ficam a cargo do colegiado e a parte operacional a cargo do gestor.

#### - **Grupos de trabalho atuantes**

A maioria das instâncias não possui pessoal contratado e precisa contar com seus próprios membros para desenvolver as ações que foram definidas no plano de trabalho. Evidente que a maioria das ações voltadas ao turismo em um território serão implementadas pelas entidades membros da instância (que têm caráter executivo), mas existem ações que são próprias da instância. São estas últimas que precisam ser realizadas por grupos de trabalho. Esta é a forma de viabilizar as ações para produção dos resultados.

Os grupos de trabalho nem sempre são fixos, permanentes. Muitos deles são constituídos com o objetivo específico e quando este é alcançado o grupo se dissolve. Uma instância com grupos de trabalho atuante permanece viva.

As ações dos grupos de trabalho precisam ser acompanhadas. Os grupos precisam prestar contas durante as reuniões do colegiado, dos compromissos que assumiu. Grupos que não são monitorados e avaliados não funcionam a contento.

- **Visão regional**

Em muitas regiões os municípios vivem em permanente disputa e não assumem a cooperação como uma estratégia de desenvolvimento. Os atores locais não se sentem identificados com a região.

Nestes casos fica muito mais difícil o desempenho das instâncias pois não conseguem trabalhar em prol do turismo regional.

- **Identidade cultural da região e auto estima elevada dos atores locais**

Uma região não se desenvolve se os atores locais não têm orgulho de serem daquele local. A auto estima elevada é uma premissa do desenvolvimento endógeno.

Por isso que as instâncias de governança funcionam melhor em regiões que têm identidade cultural e seus atores têm auto estima elevada.

Tanto a identidade cultural como a auto estima deverão ser objeto de trabalho da instância que deverá buscar fortalecê-la através das suas ações.

- **Parcerias efetivas funcionando**

As instâncias que funcionam bem atuam num ambiente de parceira com instituições e entidades afins. Em geral estão em regiões onde as Secretarias Municipais de Turismo (ou órgão afim) encontram-se estruturadas e atuantes e o empresariado esta organizado em entidades representativas.

Outro fator que ajuda muito o bom funcionamento de uma instância é a existência de instituições de apoio técnico que prestem assessoramento sistemático às entidades, a exemplo do SEBRAE.

Este ambiente ideal comumente não existe, mas pode ser estimulado e construído a partir do trabalho da própria instância.

A observação da realidade tem demonstrado que nenhuma das instâncias observadas apresenta a totalidade das características descritas anteriormente, mas esta listagem pode servir de referencial às instâncias que querem continuar avançando no exercício das suas atribuições e cumprimento do seu papel transformador.

## 5. BIBLIOGRAFIA

---

BRASIL, Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo –Roteiros do Brasil. Introdução à Regionalização do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo –Roteiros do Brasil. Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo –Roteiros do Brasil. Módulo Operacional 3 - Institucionalização da Instância de Governança Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. Orientação para a gestão municipal do turismo - Guia prático para dirigentes públicos municipais de turismo. Curitiba, dezembro/2008.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Acessado no site: <http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=13>. Em 20.07.2009.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo. Relatório do II Encontro das Instâncias de Governança Regional do Turismo. Curitiba, maio/2009.

INSTITUTO DE ASSESSORIA AO DESENVOLVIMENTO HUMANO. Relatório final da Parceria MTUR/IADH. Apoio à criação / fortalecimento de Instâncias de Governança. Recife, junho/2009 (não publicado).

Representatividade, perfil e habilidades essenciais dos conselheiros e Conselheiras. Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Acessado no site: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/representatividade.htm>. Em 20.07.2009.

SISTEMA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO PARANÁ (FIEP). Agências de Desenvolvimento Regional do Paraná. Acessado no site: <http://www.fiepr.org.br/adr/> Em 06.08.2009

# FICHA TÉCNICA

---

## Coordenação e revisão

**Secretaria de Estado do Turismo  
Coordenadoria de Planejamento Turístico**

Deise Maria Fernandes Bezerra  
Caren Nanci dos Santos

**SEBRAE PR  
Unidade de Programas Estaduais  
Coordenação de Turismo**

Aldo Cesar Carvalho

## Textos

GP Master Consultoria  
Ricardo Ramos de Cerqueira

## Arte e diagramação

**Paraná Turismo - Departamento de Publicidade e  
Propaganda**

Isabela Picoles Alves





[www.turismo.pr.gov.br](http://www.turismo.pr.gov.br)