

INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL: UMA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO DO POLO SÃO LUÍS*

INSTANCE OF REGIONAL GOVERNANCE: A PERSPECTIVE FOR THE TOURIST DEVELOPMENT OF SÃO LUIS POLE

INSTANCIA DE GOBIERNO REGIONAL: UNA PERSPECTIVA PARA EL DESAR-ROLLO TURÍSTICO DEL POLO SÃO LUÍS

Sarany Rodrigues da Costa

Graduada em Turismo pela Universidade Federal do Maranhão/UFMA

Conceição de Maria Belfort de Carvalho

Profa. Dra. do Departamento de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão/UFMA

RESUMO: O trabalho tem por objetivo verificar as possibilidades de desenvolvimento turístico para o polo São Luís a partir da implantação da Instância de Governança Regional, instituição que tem a função de representar os interesses dos poderes público e privado, e também da sociedade civil organizada, e de coordenar as ações do Programa de Regionalização do Turismo em âmbito regional. Buscou-se avaliar o estágio de evolução da Instância por meio da aplicação da Matriz de Avaliação Tecnológica, que leva em conta a avaliação de quatro princípios básicos: legalidade, legitimidade, transparência e gestão técnica e administrativa. A partir do resultado dessa avaliação, e também da observação das boas práticas de go-vernança e gestão aplicadas na IGR do Circuito Turístico do Ouro em Minas Gerais, foram apresentadas estratégias para o desenvolvimento turístico do polo São Luís. As estratégias foram apresentadas como conclusão deste trabalho e estão pautadas em um modelo de gestão descentralizada, compartilhada, integrada e participativa.

Palavras-chave: Instância de Governança. Turismo. Desenvolvimento.

ABSTRACT: The work has the purpose to verify the possibilities of tourism development for the polo São Luís from the deployment of the Instância of Regional Governance. This Institution which has the function to represent the interests of public and private powers, and also of organised civil society, and to coordi-nate the actions of the Tourism Regionalization Program in regional context. We seek to, still, assess the stage of evolution of the Instância by means of the application of the Matrix of Technological Assessment, which takes into account the assessment of four basic principles: legality, legitimacy, transparency and technical and administrative management. From the result of this assessment, and also the observation of good practices of corporate governance and management applied in IGR of Tourist Circuit of Gold in Minas Gerais, were presented strategies for the tourist development of São Luis pole. The strategies were presented as the conclusion of this work and are predicated on a model of decentralized management, shared, integrated and participative.

KEYWORDS: Instance of Governance. Tourism. Development.

* Trabalho premiado durante o XXV Encontro do SEMIC, realizado na UFMA, entre os dias 18 a 22 de novembro de 2013. Artigo recebido em fevereiro de 2014
Aprovado abril de 2014

RESUMEN: El trabajo tiene el objetivo de verificar las posibilidades de desarrollo turístico para el Polo São Luís desde la implantación de la Instancia de Gobierno Regional (IGR). Dicha Institución sirve para re-presentar los intereses de entidades públicas y privadas, así como de la sociedad civil, y coordina las acciones del Programa de Regularización del Turismo en el entorno regional. Se buscó evaluar la etapa de evolución de la Instancia a través de la aplicación de la Matriz de Evaluación Tecnológica, que considera algunos principios básicos como: la legalidad, la legitimidad, la transparencia técnica y administrativa. Teniendo en cuenta el resultado de esa evolución, bien como la observación de las buenas prácticas del Gobierno Regional y gestiones aplicadas en la IGR del Circuito Turístico del Oro en Minas Gerais, fueron presentadas estrategias para el desarrollo turístico del polo São Luís. Tales estrategias figuran como conclusión del referido trabajo y están pautadas en un modelo de gestión descentralizada, compartillada, integrada y participativa.

PALABRAS CLAVE: Instancia de Gobierno. Turismo. Desarrollo

1 | Introdução

As Instâncias de Governança fazem parte de um conjunto de políticas que visam à descentralização na administração pública brasileira. Essas políticas foram implantadas por meio da promulgação da Constituição Federal, em 1988, e traz, além do conceito de descentralização político-administrativa, o de participação popular através de organizações representativas.

As políticas públicas surgem como um conjunto de ações executadas pelo Estado, no papel de sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Elas são formadas por linhas de ação que procuram satisfazer o interesse público, ao mesmo tempo em que devem estar direcionadas ao bem comum (DIAS, 2003).

O turismo, como atividade socioeconômica de grande relevância para o mercado, tem ganhado destaque também na esfera pública e tem sido contemplado pelo conjunto de ações do governo com vistas ao desenvolvimento da atividade no país. Dentre essas ações está a criação, em 2003, do Ministério do Turismo (Mtur), cuja missão é desenvolver o turismo de forma sustentável, proporcionando inclusão social.

Logo após sua criação, o Mtur desenvolveu, com a participação popular, o Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes metas e metas e programas 2003/2007. O PNT apresenta como proposta estabelecer um elo entre os governos federal, estadual e municipal; entre as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade como um todo, além de aumentar a oferta de produtos turísticos brasileiros e de oportunidades de desenvolvimento socioeconômico para o país.

O PNT teve outra versão, lançada em 2007, intitulada Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão 2007/2010. O Plano vem reafirmar a proposta de gestão descentralizada que havia sido implantada desde sua versão anterior. Nesse sentido, Beni (2007) afirma que a descentralização do processo de decisão é uma condição fundamental para a efetivação das políticas públicas e sociais.

Dando continuidade a essa política de descentralização na administração do turismo brasileiro, o governo lançou, com origem no PNT, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT): roteiros do Brasil, que trouxe “como diretrizes políticas e linhas de ação a gestão coordenada; o planejamento integrado e participativo; e a promoção e apoio à comercialização” (BRASIL, 2004).

Inserida na linha de planejamento integrado e participativo, e representando um dos módulos operacionais do PRT – que são nove – está a implantação e/ou fortalecimento das Instâncias de Governança Regional (IGR). Essas instâncias são organizações representativas dos interesses dos poderes público e privado e também da sociedade civil organizada, com o papel de coordenar as atividades do PRT em âmbito regional.

Sobre governança, Diniz (1996 apud BENTO, 2003, p. 85) sustenta que o termo “refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e administração do jogo de interesses”.

Essa forma de organização pós-moderna caracteriza-se pelo trabalho por meio da gestão descentralizada, estruturação em redes e pela utilização de tecnologia da informação, tendo como princípios a transparência, a participação de todos os envolvidos, a igualdade entre eles e a justiça.

A definição de governança turística não difere muito do conceito geral de governança. Segundo González (2008 apud SOUZA; RASTROLLO; CASAROTTO FILHO, 2009, p. 4096), “Governança turística deve ser entendida como os processos de parcerias público-privadas e suas decisões que irão melhorar a gestão dos conflitos, e que inevitavelmente conduzirão à atividade no destino”.

A governança turística não consiste na simples formação de parcerias, mas também na administração e resolução dos conflitos de interesses que podem surgir do relacionamento entre os parceiros.

A fim de tornar efetiva a participação dos atores envolvidos com o turismo em todas as etapas de elaboração e execução das políticas públicas direcionadas ao setor, o Ministério do Turismo, por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), roteiros do Brasil, determina a criação ou fortalecimento, onde já existe, de Instâncias de Governança Regional nas localidades onde a atividade turística é desenvolvida.

Essas Instâncias de Governança terão a função de orientar as ações do PRT na região, descentralizando assim a gestão pública e promovendo o desenvolvimento do turismo em todo território brasileiro.

No Maranhão, mais especificamente no polo turístico de São Luís – composto pelos municípios de São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara e São Luís – a instância foi implantada sob o formato de fórum, com o objetivo de integrar e fomentar as ações que buscam o fortalecimento do turismo regional, promovendo ações conjuntas que viabilizem o desenvolvimento sustentável e a sua difusão, além de incentivar a integração dos diversos agentes envolvidos com o turismo na região, utilizando-se de estratégias ambientais, econômicas, culturais e sociais.

A análise do processo de implantação da Instância, objeto do projeto de pesquisa desenvolvido por nós, constituiu-se de três etapas: a primeira foi realizada através de revisão de literatura, momento em que foram consultados diversos livros com abordagem sobre o tema proposto e, ainda, diversas publicações do MTur; a segunda consistiu em uma pesquisa documental, na qual foram consultados documentos elaborados no processo de implantação da instância (atas e listas de frequência das reuniões). A terceira foi constituída por uma pesquisa de campo de caráter qualitativo, desenvolvida por meio de entrevistas com os atores-chave do processo de implantação da IGR no polo São Luís, sendo realizado um total de oito entrevistas.

Como grade de análise foi utilizada a matriz Métrica de Avaliação Tecnológica, de Paulo Figueiredo e adaptada por Luiz Gustavo Barbosa para o tema governança regional em turismo. A matriz avalia o estágio de classificação da Instância de Governança a partir da análise das seguintes dimensões: legalidade, legitimidade, transparência e gestão técnica e administrativa. A avaliação é realizada por meio de um roteiro com perguntas específicas sobre cada uma das dimensões estudadas.

A pesquisa buscou favorecer o entendimento acerca das relações entre o processo de implantação da Instância de Governança no polo de São Luís e a dinâmica do desenvolvimento turístico regional, mediante a visão dos atores envolvidos. Assim, em tempos de grandes debates acerca da sustentabilidade na atividade turística, este estudo justifica-se por buscar identificar e apreender os diferentes interesses que se sobrepõem ao processo de gerenciamento do turismo na região.

2 | Turismo e instâncias de governança: uma via para a sustentabilidade

No contexto turístico, a responsabilidade pelo delineamento das estratégias de consolidação da atividade turística perpassa pelo estabelecimento de espaços de discussão, formulação, implantação e avaliação de propostas de desenvolvimento social e econômico, que envolvem representantes do setor, gestores públicos e comunidades locais.

Inserido na dinâmica de ampliação da participação popular no processo turístico, destaca-se o estímulo à implantação e atuação das Instâncias de Governança nos municípios potencialmente turísticos ou em vias de consolidação da atividade, com foco no planejamento estratégico inte-

rinstitucional das entidades que incentivam o turismo nessas áreas, de forma a agregar valor à oferta turística com a geração de produtos associados e negócios inclusivos, e, assim, promover o desenvolvimento regional.

Dentro da ideia de desenvolvimento inclui-se a sustentabilidade, que também é um dos pilares do Programa de Regionalização do Turismo. Para Beni (2007), a sustentabilidade pode ser entendida como o princípio que dá estrutura ao processo de desenvolvimento centrado na igualdade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente. Sob esse aspecto, a sustentabilidade pode tornar-se um fator de motivação e mobilização das instituições, regulando padrões de comportamento e de valores.

Nesse contexto, a Instância de Governança Regional constitui-se num espaço criado para promover a articulação e a integração entre os agentes sociais do turismo. Essa instituição deve buscar o fortalecimento da participação social de todos os envolvidos com a atividade turística da região, pois a participação efetiva e o comprometimento dos atores turísticos regionais representam a 'mola' capaz de impulsionar o desenvolvimento do turismo nas localidades.

Apoiados nesse princípio, propusemos um projeto de pesquisa junto ao Programa de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Federal do Maranhão (PIBIC/UFMA). O projeto foi aprovado e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico no Maranhão (FAPEMA). Vale destacar que a pesquisa vinculou-se a um projeto maior, intitulado *"As governanças no polo turístico de São Luís: articulações, limites e possibilidades para o desenvolvimento turístico local"*, que, por sua vez, foi desmembrado inicialmente em dois planos de trabalho.

Uma das vertentes do projeto de pesquisa supracitado – *"A implantação das Governanças no Polo Turístico de São Luís e outros Discursos"* – analisou os efeitos de sentido do discurso político no processo de implantação das Instâncias de Governança no Polo São Luís, também por intermédio do PIBIC.

O plano de trabalho considerado para a elaboração da pesquisa aqui apresentada tem por título *"As Governanças no Polo Turístico de São Luís: Processos Administrativos e Técnicos"*. Os objetivos consistiram em verificar as possibilidades de desenvolvimento turístico para o polo São Luís a partir da implantação da Instância de Governança Regional, identificar o estágio de evolução da Instância de Governança nesse polo e, por último, traçar estratégias para o seu desenvolvimento, tendo como modelo as boas práticas realizadas na Instância de Governança do Circuito Turístico do Ouro, em Minas Gerais. Tal pesquisa foi realizada entre os meses de setembro de 2011 a agosto de 2012. A execução deste plano de trabalho foi prorrogada pelo PIBIC por mais um ano (2012/2013) tendo seu término em julho de 2013.

Para realização da pesquisa de campo e tratamento dos dados nela obtidos recorremos a uma matriz de avaliação do estágio evolutivo da instância. A Matriz Métrica de Avaliação Tecnológica foi criada por Figueiredo (2004) e adaptada por Barbosa (2009) para o tema governança regional em turismo. A matriz busca analisar o estágio de evolução da governança a partir da verificação de quatro princípios: *legalidade, legitimidade, transparência e gestão técnica e administrativa*. Para realização da análise foram feitas perguntas específicas (num total de 31) a fim de identificar o estágio evolutivo de cada um dos princípios em questão.

De acordo com as respostas obtidas atribuía-se uma pontuação diferente; assim, para cada resposta afirmativa eram atribuídos 2 (dois) pontos; para respostas parciais, ou que não atendiam plenamente os requisitos da pergunta, era atribuído 1 (um) ponto; e para respostas negativas a pontuação atribuída era 0 (zero). Posteriormente, era feito o somatório dos pontos adquiridos em cada princípio, de forma separada e também geral; esse procedimento foi realizado com os dados obtidos em todas as 8 (oito) entrevistas. Somados os pontos dos princípios, de acordo com as respostas de cada entrevistado, foi extraída a média aritmética das pontuações adquiridas em cada princípio e também a média geral.

Levando em consideração as médias encontradas, foi estabelecida uma classificação aos princípios em análise. Essa classificação foi feita tendo como base os critérios da Matriz Métrica de Avaliação Tecnológica e pode ser mais bem compreendida a partir da observação da tabela 01, que determina o estágio de evolução da governança para cada pontuação obtida.

Tabela 1 - Avaliação do estágio da Governança Regional em Turismo

Total de pontos (obtidos no somatório final)	Classificação do estágio de governança
Para a dimensão da legalidade	
De 1 a 6 pontos	Inicial
De 7 a 13 pontos	Intermediário
De 14 a 20 pontos	Avançado
Para as demais dimensões (legitimidade, transparência, gestão técnica e administrativa)	
De 1 a 5 pontos	Inicial
De 6 a 10 pontos	Intermediário
De 11 a 14 pontos	Avançado
Para a avaliação geral do estágio da Governança: todas as dimensões em conjunto	
De 1 a 20 pontos	Inicial
De 21 a 41 pontos	Intermediário
De 42 a 62 pontos	Avançado

Fonte: Barbosa (2009, p. 236).

Além das entrevistas com os atores da IGR do polo São Luís, foram também realizadas entre-vistas com três atores-chave da Associação do Circuito Turístico do Ouro (ACO). As entrevistas foram realizadas durante um estágio de curta duração desenvolvido pela autora do trabalho e financiado pela FAPEMA na cidade de Belo Horizonte MG, onde funciona a sede da instituição supracitada.

As entrevistas tiveram o objetivo de verificar o estágio de evolução da Instância de Governança do Circuito Turístico do Ouro, ressaltando as boas práticas realizadas naquela instituição a fim de traçar, a partir dessas práticas, estratégias para o desenvolvimento da IGR do polo São Luís e, conseqüentemente, da região.

3 | O processo de implantação da IGR no Polo São Luís

O processo de implantação da Instância de Governança Regional do polo São Luís teve início em 2009 quando foram realizadas ações de sensibilização e mobilização, com o objetivo de informar e convidar os atores turísticos a participarem dessa nova entidade criada para gerir o turismo em nível regional.

As ações consistiam na realização de reuniões participativas, orientadas pela Secretaria Estadual de Turismo do Maranhão (SETUR/MA), algumas vezes com a consultoria do Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), designado pelo Ministério do Turismo para auxiliar os destinos indutores na implantação de suas Instâncias.

Foram realizadas seis reuniões de mobilização, com a consultoria do IADH, antes da reunião que oficializou a criação da IGR do polo São Luís. As reuniões aconteciam, de forma alternada, na SETUR/MA e na Secretaria Municipal de Turismo de São José de Ribamar e tinham o intuito de levar os participantes ao entendimento do que é uma Instância de Governança Regional.

No dia 17 de junho de 2010 foi lavrada a Ata de criação da IGR do polo São Luís, que foi im-

plantada sob o formato de fórum. Nessa reunião de abertura, realizada na Secretaria Estadual de Turismo, na cidade de São Luís, estiveram presentes vinte e uma pessoas, que, por unanimidade, votaram pela criação da instância. Esta, por sua vez, foi instituída com o nome de “Fórum de Governança Turística do polo São Luís”.

Sobre o formato adotado para a instância o então Secretário Municipal de Turismo de São José de Ribamar e coordenador da IGR, Nelson Weber, respondeu que a opção pelo modelo de Fórum se deu pelo fato de que esse era o formato que melhor se adaptava à realidade social e política do polo naquele momento, pois

[...] a dificuldade de juntar as pessoas estava muito grande [...] e o fórum possui uma conjuntura mais livre, mais aberta, onde se pode, a qualquer momento, colocar mais pessoas; não tem responsabilidade jurídica, ainda, porque no momento em que se cria uma entidade jurídica – uma associação, uma cooperativa – as responsabilidades são maiores e acabam por sobrecarregar poucas pessoas e como nós somos um grupo ainda pequeno optamos pela escolha do fórum até nos organizarmos melhor (Informação verbal)¹.

Essa escolha foi também embasada na definição do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, em seu módulo operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional, que diz que fórum é uma via que tem a função de ampliar a participação da sociedade na gestão das atividades relacionadas ao turismo em uma determinada região, de forma a estabelecer uma IGR com um perfil amplo, desburocratizado, flexível e abrangente (BRASIL, 2007).

Quando questionado sobre seu entendimento em relação ao que viria a ser uma IGR, o senhor Nelson fundamentou sua resposta nos fatores que levaram o Ministério do Turismo a determinar a criação dessa organização. Segundo ele, uma IGR:

é uma ferramenta indispensável para se trabalhar o turismo. Segundo a determinação do Ministério do Turismo, a partir de 2003, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo, e antigamente se trabalhava com a municipalização do turismo, cada município trabalhava o turismo individualmente, só que isso demandava para o Ministério trabalho, porque você tinha que mandar recurso pra cada município trabalhar individualmente e às vezes um município acabava se desenvolvendo mais do que o outro e não integrava na verdade o que tinham de atrativos. Então ele (o MTur) resolveu criar a regionalização para que pudessem manter o turista mais tempo dentro da região, porque aí você vendia o produto ‘casado’ e facilitava para o Ministério, primeiro controlar o recurso que era disponibilizado e que ele fosse disponibilizado de modo que atendesse todo mundo [...](Informação verbal)².

O coordenador entende a Instância de Governança Regional como uma organização criada para integrar e facilitar a gestão da atividade turística nas regiões, passando assim de uma administração centralizada, focada nos municípios, para uma gestão descentralizada, com foco no compartilhamento das responsabilidades entre os poderes público e privado dos municípios que compõem a região turística.

Ainda sobre a visão dos membros em relação ao conceito de IGR, a vice-coordenadora da Instância do polo São Luís, a senhora Teresa Portela, respondeu o seguinte:

[...] é a união de vários municípios que, de uma mesma região, mantêm uma certa proximidade, com o mesmo conjunto, ou pelo menos um conjunto parecido de atrativos. A junção desses municípios permite um trabalho conjunto em prol de toda aquela região. Ainda que alguns municípios possam ter atrativos mas é, como eu diria, com maior peso que o outro, o trabalho em conjunto vai beneficiar a região como um todo (Informação verbal)³.

¹ Entrevista realizada com o coordenador da IGR do polo São Luís, em 20 de julho de 2012. ²

Entrevista realizada com o coordenador da IGR do polo São Luís, em 20 de julho de 2012.

³ Entrevista realizada com a vice-coordenadora da IGR do polo São Luís, em 25 de julho de 2012.

A vice-coordenadora ressaltou a importância de os municípios trabalharem o turismo de forma conjunta, ou seja, unirem esforços no sentido de promoverem não somente uma cidade, como todo um conjunto de atrativos que formam uma região composta por uma diversidade de destinos turísticos.

Na visão da secretária da Instância, a senhora Dione Milena, a IGR é um órgão que vai facilitar o conhecimento da realidade de cada município e, conseqüentemente, ajudar a realizar uma justa distribuição de recursos entre as cidades que compõem o polo, além de consolidar a ideia de regionalização proposta pelo Ministério do Turismo desde sua implantação. A secretária assim define Instância de Governança Regional:

[...] é um órgão que vai trazer muitos benefícios para os municípios em geral, que estão agregados dentro desse polo. Isso porque se torna mais fácil conhecer as necessidades de todos os municípios e potencializar os atrativos turísticos de cada um. Porque anterior a isto, anterior à Instância, os recursos sempre eram mais direcionados a São Luís, porque o foco era a capital, e os outros municípios, principalmente aqueles que ainda não têm a atividade do turismo fortalecida, como Paço do Lumiar, acabam ficando de lado, esquecidos, e com a Instância não, porque a Instância tem atores de vários locais que constituem a constituem, do público e privado, então isso vai trazer uma visão generalizada de fato daquilo que acontece dentro da nossa grande ilha (Informação verbal)⁴.

Podemos compreender que os participantes aqui mencionados possuem o entendimento do que é uma IGR e com que propósito ela foi criada. Eles conseguiram assimilar as estratégias que fazem parte do modelo de gestão incentivado nas instâncias, a saber: descentralização, gestão coordenada e planejamento integrado e participativo. Tais estratégias, se bem compreendidas e postas em prática, podem contribuir com o desenvolvimento turístico regional.

3.1 | Avaliação do estágio evolutivo da IGR do polo São Luís

Para identificação do estágio evolutivo da IGR do polo São Luís foi utilizada a Matriz Métrica de Avaliação Tecnológica. A identificação do estágio é feita a partir da verificação de quatro dimensões básicas: legalidade, legitimidade, transparência e gestão técnica e administrativa.

A dimensão da legalidade diz respeito a questões como: estrutura e composição do colegiado de representantes, reconhecimento oficial da governança, existência e disseminação de estatutos sociais, regimento interno, eleições e processos decisórios nas assembleias. O princípio da legitimidade faz referência à percepção dos membros em relação à representatividade do conselho, ao relacionamento entre os participantes e ao processo de escolha dos conselheiros.

A transparência está relacionada aos mecanismos de prestação de contas, tais como: relatórios periódicos, demonstrativos contábeis, e outros; leva em conta ainda a distribuição e acesso a esses instrumentos de prestação de contas, a existência e atribuições de um conselho fiscal e também a existência e alimentação de canais de comunicação permanentes com os membros e a comunidade da região.

Na dimensão da gestão técnica e administrativa encontram-se questões referentes à competência técnica para o desenvolvimento e gerenciamento de projetos, a competência técnica para avaliação de impactos e o gerenciamento de riscos dos programas e projetos em execução. Essa dimensão diz respeito, também, à competência técnica para o planejamento e gestão orçamentária das ações desenvolvidas pela IGR e à qualificação dos participantes e colaboradores dessa organização (BARBOSA, 2009).

Com a aplicação da Matriz constatou-se que, referente ao aspecto da legalidade, a Instância

⁴ Entrevista realizada com a secretária da IGR do polo São Luís, em 23 de julho de 2012.

de Governança Regional do polo turístico de São Luís encontra-se em estágio avançado, tendo obtido uma média de 14 pontos nas entrevistas realizadas com seus membros.

Quanto à dimensão da transparência, verificamos que a Instância ainda se encontra em estágio inicial, tendo obtido uma média de apenas 4 (quatro) pontos nas entrevistas realizadas. No que diz respeito ao princípio da legitimidade, a IGR do polo São Luís encontra-se em nível de desenvolvimento intermediário. Esse aspecto teve média aritmética de 11 (onze) pontos nas entrevistas realizadas com os participantes.

Assim como a dimensão da transparência, o princípio da gestão técnica e administrativa encontra-se em estágio inicial, tendo obtido uma média aritmética inferior a um ponto, 0,75 (setenta e cinco décimos). Essa baixa pontuação pode ser explicada pelo fato de que a IGR, apesar de já oficialmente instituída, ainda encontra-se em fase de estruturação e ainda não desenvolve as atividades a ela propostas.

Em relação ao somatório dos pontos obtidos em todos os princípios, ou seja, em relação à pontuação geral, o estágio de classificação encontrado foi o intermediário. A média aritmética encontrada para a classificação geral foi de 30 (trinta) pontos. As pontuações e médias obtidas nas oito entrevistas, em cada princípio e também de forma geral, podem ser visualizadas na tabela a seguir:

Tabela 2 - Classificação da IGR do polo São Luís

Classificação da IGR do polo São Luís					
PRINCIPIOS:	Legalidade	Transparência	Legitimidade	Gestão téc. e adm.	Geral
Total de pontos obtidos nas oito entrevistas	112	37	93	6	246
Média Aritmética	14	4	11	0,75	30
ESTÁGIO	Avançado	Inicial	Intermediário	Inicial	Intermediário

Fonte: Elaborado pelas autoras

Como podemos observar, dos quatro princípios analisados, o único que se encontra em estágio avançado é o da legalidade. Os aspectos da transparência e da gestão técnica e administrativa estão em estágio inicial; isso se deve ao fato de que a Instância de Governança Regional do polo turístico de São Luís ainda não desenvolve atividades e por este motivo não possui processos gerenciais e administrativos bem definidos.

Com o objetivo de traçar estratégias para o desenvolvimento da Instância de Governança do polo São Luís, buscamos conhecer, conforme já destacado, as boas práticas realizadas em uma das instâncias considerada referência em gestão regional do turismo. Para tanto, a IGR utilizada foi a Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro (ACO) - que possui sede na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, onde foi também aplicada a Matriz Métrica de Avaliação Tecnológica.

A IGR do Circuito do Ouro existe desde 1992 tendo funcionado no formato de fórum durante 11 anos. Em 2001, essa Instância transformou-se em uma entidade civil, de direito privado, sem

fins lucrativos, sob o formato de Associação. A ACO trabalha no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social da região do circuito do ouro por meio da gestão do turismo.

Os resultados da aplicação da matriz mostraram que, de forma geral, a ACO foi classificada em estágio avançado, tendo obtido, nas entrevistas, uma média de 52 pontos. A classificação obtida pela verificação dos princípios foi a seguinte:

- a) Legalidade – estágio avançado, com média de 19 pontos;
- b) Transparência – estágio avançado, atingiu a média de 13 pontos;
- c) Legitimidade – estágio intermediário, obteve a média de 10 pontos;
- d) Gestão técnica administrativa – estágio intermediário, com média de 10 pontos.

O princípio da legalidade foi classificado em avançado pelo fato de que a ACO possui uma estrutura de Conselho devidamente constituída, composto por entidades que possuem reconhecimento oficial, e também possui instrumentos que regem a formação e atuação da instituição, tais como regimento interno e estatuto social.

Além desses instrumentos, existe a produção e divulgação de relatórios de atividades e de prestação de contas, o que permitiu a classificação do princípio da transparência em avançado. A classificação em nível intermediário do princípio da legitimidade tem como motivo a falta de um processo democrático para escolha dos representantes das instituições associadas. A escolha dos representantes é feita por indicação.

A gestão técnica e administrativa foi classificada em intermediária por não haver realização de algumas pesquisas necessárias ao planejamento da atividade turística da região, como por exemplo, pesquisa de receita do turismo nas atividades características.

Apesar de dois dos seus princípios terem sido classificados como pertencendo a um nível intermediário, a ACO é referência em planejamento e gestão do turismo regional no Brasil, podendo ser usada como modelo para o desenvolvimento de outras instâncias de governança regional do país.

4 | Estratégia para o desenvolvimento da IGR Polo São Luís

Apresentamos a seguir algumas estratégias no sentido de obter resultados positivos por meio das ações a serem desenvolvidas pela IGR do polo São Luís. Tais estratégias serão apresentadas por grau de prioridade e facilidade de implantação.

Em uma instância de governança, assim como em outras instituições, a Comunicação é um fator de extrema importância para o bom andamento das atividades e também para um bom relacionamento entre os membros. Para tanto, sugerimos como primeiro passo a ser dado a promoção do desenvolvimento da IGR do polo São Luís. Sugerimos ainda que sejam criados e mantidos canais eficientes para a comunicação entre a IGR, entre seus membros e também entre a comunidade, pois esse é um fator chave para o bom desenvolvimento da instância. Essa comunicação pode ser feita por meio de redes sociais, e-mails, contatos telefônicos, entre outros. Os participantes, parceiros e demais atores turísticos devem ser informados constantemente acerca das ações desenvolvidas pela entidade.

Essa comunicação constante representa um “braço” do princípio da Transparência, que, por sua vez, precisa ser promovida de forma contínua. Ainda como parte integrante da transparência está a elaboração e disseminação de relatórios das atividades realizadas pela Instância. Os relatórios devem chegar às mãos de todos os participantes e estes devem repassar aos seus representados.

A sensibilização dos atores em relação à atividade turística e à participação na IGR é outra

ação que deve ser realizada constantemente, evitando, assim, que as pessoas percam o ritmo e deixem de comparecer às reuniões e demais eventos promovidos pela entidade. A sensibilização pode ser feita por meio de palestras explicativas e/ou oficinas participativas.

As reuniões de assembleias do fórum de representantes da IGR do polo São Luís devem seguir um Cronograma pré-estabelecido e aprovado por seus participantes, para que estes sejam conhecedores das datas das reuniões que acontecerão durante o ano e, assim, possam se programar para estarem presentes em todas elas, ficando a cargo da Instância emitir lembretes a fim de evitar eventuais esquecimentos por parte dos participantes.

A instância deve, ainda, promover maior Integração entre os municípios e também os diferentes setores que compõem a entidade. Essa integração consiste em estreitar os laços de cooperação entre as instituições participantes da IGR, de forma que estes sintam-se integrantes do processo de desenvolvimento regional e, como tal, assumam parte nessa responsabilidade.

A integração pode ser promovida por meio do incentivo à participação nas atividades realizadas pela instância, onde deve ser aberto espaço para que todos os participantes possam colaborar e expor suas opiniões em relação aos assuntos abordados. Essas opiniões devem ser respeitadas, levando sempre em consideração as diferentes visões acerca de um mesmo assunto.

Além dos membros da IGR, deve-se também incentivar a participação de outras entidades por meio da Formação de Parcerias com as instituições que trabalham com o turismo e atividades afins na região. As parcerias devem ser formadas no sentido de unir forças para que, através da ação conjunta de diversas entidades, se possa alcançar o objetivo maior que é o desenvolvimento turístico do polo São Luís.

As parcerias poderão ser firmadas para execução de projetos específicos, elaborados pela própria instância de governança regional, ou mesmo pela instituição parceira, mas que seja relacionado às linhas de ação seguidas pela instância, para que essa não perca o foco de seus objetivos e assim diminua o ritmo da geração de resultados. As instituições parceiras poderão ainda oferecer suporte nas atividades desenvolvidas pela IGR.

A formação e manutenção das parcerias possibilitarão o fortalecimento das relações interinstitucionais e intersetoriais, em que órgãos públicos, empresas privadas, associações e comunidade irão desempenhar um importante papel na elaboração e execução de ações e projetos que visem ao crescimento sustentável da atividade turística da região.

A instância de governança deve, com o auxílio das parcerias firmadas, oferecer cursos e oficinas de qualificação e aperfeiçoamento aos seus membros e colaboradores. Esses cursos e oficinas podem ser voltados a especialidades específicas, tais como elaboração e gerenciamento de projetos, manuseio de sistemas e programas informatizados e demais formações complementares que abrangem a gestão da atividade turística, sem perder o foco de atuação da instância.

Aprimorando seus conhecimentos em relação aos processos que envolvem a gestão técnica e administrativa do turismo, os participantes da IGR poderão colaborar e tomar decisões com maior propriedade sobre os assuntos e atividades propostos pela instituição. Contribuindo com a disseminação de conhecimentos e com a qualificação de seus membros, a instância de governança do polo São Luís contribuirá também com o desenvolvimento da própria entidade, além promover o aumento de sua produtividade.

Tendo aprimorado seus conhecimentos e habilidades, os participantes da IGR poderão ser distribuídos em Câmaras Temáticas para discussão de assuntos específicos como a infraestrutura turística, a promoção e apoio à comercialização, à capacitação e qualificação para os serviços turísticos, entre outros. Essas câmaras trabalharão no sentido de orientar as ações da instância de acordo com as demandas do turismo na região.

Deve ser criada também uma equipe para Elaboração, Execução e Gerenciamento de Projetos. Essa equipe deve se ocupar do desenvolvimento de projetos para captação de recursos por meio de editais e outras formas de financiamento. Os projetos devem ter o objetivo de promover

ações que conduzam ao desenvolvimento turístico do polo São Luís, por meio de uma articulação intersetorial e interinstitucional.

A IGR precisa, também, investir em Tecnologia da Informação, por meio da utilização de sistemas atualizados para o armazenamento e gerenciamento de informações. Isto porque a geração e disseminação de informações turísticas é uma das funções das Instâncias de Governança Regional, pois é a partir dessas informações que se pode planejar o turismo na região. E para desempenhar bem essa função a instância depende do uso das ferramentas tecnológicas adequadas, o que inclui o levantamento sistematizado e padronizado das informações, visto que a boa gestão da atividade turística depende do volume e qualidade de informações disponíveis acerca dos municípios ou região em questão. Sendo assim, a escolha do sistema a ser utilizado pela instância deve ser feita de forma criteriosa, buscando abranger as demandas e satisfazer as necessidades do polo São Luís.

No contexto da atividade turística, o sistema de informações tem como um de seus objetivos principais oferecer suporte à coordenação, controle e tomada de decisões no processo de desenvolvimento do turismo. Portanto, torna-se extremamente necessária a adoção de um sistema eficiente para a coleta, armazenamento, processamento e distribuição de informações.

Inserido no processo de levantamento de informações acerca da região está o Inventário da Oferta Turística, que é um instrumento voltado para a identificação e registro dos atrativos, serviços e equipamentos turísticos e da infraestrutura de apoio ao turismo dos municípios. Considerando que a função principal de uma IGR é planejar o desenvolvimento turístico da região, esta, por sua vez, para realizar tal função, deve buscar conhecer a atual situação de cada um dos municípios que dela fazem parte.

Para tanto, a instância do polo São Luís deve incentivar e subsidiar a elaboração do Inventário da Oferta Turística dos municípios que compõem o polo. A elaboração desse instrumento requer uma metodologia específica que demanda tempo, recursos humanos e financeiros, recursos estes que nem sempre estão ao alcance de todos os municípios.

Daí a necessidade de a IGR auxiliar seus municípios na construção deste tão importante instrumento de gestão e planejamento da atividade turística. A instância pode auxiliar na elaboração do inventário oferecendo treinamento às pessoas que irão trabalhar na coleta e gerenciamento dos dados necessários ao processo ou ainda disponibilizando uma equipe para cooperar na fase de tratamento dos dados.

Como estratégia para aqueles municípios que não dispõem dos recursos necessários para a elaboração do Inventário da Oferta Turística, o Programa de Regionalização do Turismo sugere que seja feita, pelo menos, uma análise situacional. Esta análise deve se restringir a um levantamento menos detalhado de informações, com os dados considerados minimamente necessários para proporcionar uma leitura razoável da oferta turística nos municípios.

Entre esses dados minimamente necessários, incluem-se: um levantamento dos atrativos turísticos mais relevantes na região, os meios de acesso à região e aos atrativos, uma listagem dos equipamentos e serviços turísticos existentes, identificação do nível de demanda, identificação dos serviços de apoio ao turismo, entre outros. O levantamento dessas informações é imprescindível para a elaboração do planejamento turístico da região.

A Instância de Governança do polo São Luís pode colaborar com o levantamento dos dados turísticos nos municípios que compõem o polo. Poderá ser disponibilizada uma equipe da IGR para, juntamente com os atores turísticos dos municípios, realizar a coleta e sistematização das informações pertinentes a cada município. É importante ressaltar que o levantamento de dados por si só não garante o conhecimento da situação da localidade, tornando-se essencial a análise detalhada das informações obtidas.

Após ter feito o levantamento das informações dos municípios que compõem o polo, seja por meio da realização do inventário ou da simples coleta de dados, a IGR terá a importante missão

de elaborar, em conjunto com os municípios, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. A elaboração e implantação desse instrumento tem o objetivo de impulsionar, por meio do planejamento de ações responsáveis, o desenvolvimento econômico e social da região de maneira sustentável.

Para elaboração e implantação do plano deve ser levado em consideração o envolvimento e participação da comunidade, para que assim a população sinta-se parte integrante do processo de desenvolvimento turístico da região. O processo de planejamento deve ser realizado de forma participativa e integrada, e deve, ainda, oferecer as condições necessárias para implementação e administração do Plano.

5 | Considerações finais

O planejamento é uma das principais atribuições da instância de governança. Dele, entre outros fatores, depende o bom andamento do turismo numa região. É por meio do planejamento que são definidos os objetivos e são determinados os recursos e as estratégias que levarão ao alcance dos resultados almejados, levando sempre em consideração a realidade atual da região.

Robins (1978 apud PETROCCHI, 2001, p. 67) afirma que “planejamento é a determinação dos objetivos a serem atingidos e dos meios pelos quais esses objetivos devem ser atingidos. É a decisão do que fazer, como fazê-lo e quem deverá fazê-lo”. Todas as ações a serem desenvolvidas, assim como os responsáveis por realizá-las, a forma pela qual deverão ser executadas, e seus respectivos prazos devem ser detalhados e documentados no processo de planejamento das regiões turísticas.

A gestão das instâncias de governança deve ser feita sob constante e intenso planejamento e este, por sua vez, deve ser conduzido de forma integrada e participativa, envolvendo todas as partes interessadas no processo de desenvolvimento do turismo na região, tais como: representantes do setor público, da iniciativa privada, de instituições de ensino e da comunidade local.

Na construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional deve participar, também, uma equipe multidisciplinar, para que se possam abordar todos os aspectos pertinentes ao processo de desenvolvimento turístico da região.

Na elaboração do Plano para o polo São Luís deve ser preservada a identidade cultural e respeitadas as especificidades políticas, econômicas, sociais e ambientais existentes em cada município, para que assim o processo de desenvolvimento seja considerado legítimo e aceitável por todos na região. A elaboração desse instrumento é de fundamental importância para a construção coletiva e integrada das estratégias e futuras ações responsáveis pelo desenvolvimento do turismo no polo.

Mas não basta somente planejar, elaborar e implementar. Outra importante função a ser desenvolvida pela IGR é o Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação de suas ações. Esses processos são extremamente necessários para orientar a condução e/ou recondução das ações planejadas, pois é através deles que serão identificadas as possíveis falhas e desvios do processo de planejamento turístico regional.

Os processos de acompanhamento, monitoria e avaliação dos programas e projetos desenvolvidos e executados pela instância servirão para, além de corrigir as falhas, oferecer subsídios para a tomada de decisões por parte dos gestores da atividade turística na região. Dessa forma, as ações do planejamento que foram bem sucedidas poderão continuar sendo aplicadas e aquelas que não obtiveram êxito deverão ser revisadas ou abandonadas.

Todas as ações estratégicas aqui sugeridas com o intuito de promover o desenvolvimento turístico do polo São Luís a partir do aprimoramento da IGR são passíveis de serem implantadas. Algumas apresentam maior grau de dificuldade e por isso necessitam de mais tempo e recursos

para serem desenvolvidas. A Instância de Governança Regional, se bem conduzida, constitui-se numa organização que pode concretizar e manter um modelo de gestão capaz de elevar o padrão da atividade turística da região.

Agradecimentos

Agradecemos a Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Científico do Maranhão – FAPEMA e Universidade Federal do Maranhão pelos auxílios e apoio institucionais recebidos no decorrer da pesquisa. Agradecemos também a Secretaria Estadual de Turismo do Maranhão – SETUR/MA e o Fórum de Governança Turística do polo São Luís pela colaboração nas etapas de pesquisa documental e de campo.

Referências

- BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (Org.). Observatório de inovação em turismo. Rio de Janeiro: Ed. FVG, 2009.
- BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. 12.ed. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2007.
- BENTO, Leonardo Vales. Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil: diretrizes políticas. Brasília, DF: 2004.
- _____. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Roteiros do Brasil: módulo operacional 3, institucionalização da instância de governança regional. Brasília, DF: 2007.
- DIAS, Reinaldo. Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.
- FIGUEIREDO, Paulo N. Aprendizagem tecnológica e inovação industrial em economias emergentes. Uma breve contribuição para o desenho e implementação de estudos empíricos e estratégias no Brasil. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, jul/dez. 2004.
- SOUZA, Luiz Fernando de; RASTROLLO, Maria Angeles; CASAROTTO FILHO, Nelson. Análise da implantação das governanças turísticas regionais no Brasil. In: CONGRESSO LUSÓFONO DE CIÊNCIA REGIONAL, 2., 2009, Cidade da Praia. Anais eletrônicos... Cidade da Praia: APDR, 2009. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%2041/287A.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2013.
- PETROCCHI, Mário. Gestão de polos turísticos. São Paulo: Futura, 2001.