



RTEP
REVISTA ISSN: 2316-1493
TURISMO
ESTUDOS & PRÁTICAS

**NOVA GOVERNANÇA, ANTIGOS DESAFIOS: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA IGR CAMINHO DOS IPÊS (MS)**

*NEW GOVERNANCE, OLD CHALLENGES: THE INSTITUCIONALIZATION OF IGR CAMINHO
DOS IPÊS (MS)*

Anekelly Oliveira Machado Tiago¹
Dores Cristina Grechi²

RESUMO: O turismo pode ser estratégico para o desenvolvimento de diversas regiões e seus territórios. As estruturas de governança, por sua vez, são fundamentais para que este desenvolvimento seja coordenado, participativo e caracterizado por movimentos endógenos. Para que isto se concretize, a governança precisa ser eficiente, conforme preconiza a literatura especializada. Tendo tais parâmetros como norte, esta pesquisa buscou avaliar a efetividade da Instância de Governança Regional (IGR) Caminho dos Ipês, em Mato Grosso do Sul, compreendendo o período de 2008 a 2021. A metodologia consistiu em estudo de caso, a partir da estratégia de triangulação. Os resultados encontrados permitem conhecer a evolução institucional da IGR, identificar os investimentos realizados e os desafios que persistem ao longo dos seus treze anos de existência, bem como, apontar estratégias que possam auxiliar uma nova governança. **Palavras-chave:** instituições; políticas públicas; turismo; governança efetiva.

¹ Bacharel em Administração (UNIDERP). Especialista em Planejamento e Gestão Pública e Privada do Turismo (UEMS). Analista Técnica e Gestora (Sebrae Mato Grosso do Sul). E-mail: anekelly.machado@gmail.com

² Bacharel em Turismo e Hotelaria (UNIVALI). Doutora em Economia do Desenvolvimento Regional (UFRGS). Professora dos Cursos de Turismo (graduação), Planejamento e Gestão Pública e Privada do Turismo (especialização) e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS. Membro dos grupos de pesquisa Organização, Governo e Sociedade (OGS) e Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS). E-mail: doresgrechi@gmail.com



ABSTRACT: Tourism can be strategic for the development of different regions and their territories. Governance structures, in turn, are fundamental for this development to be coordinated, participatory and characterized by endogenous movements. For this to happen, governance needs to be efficient, as recommended in the specialized literature. Having such parameters as north, this research sought to assess the effectiveness of the governance structure of the IGR Caminho dos Ipês, in Mato Grosso do Sul, covering the period from 2008 a 2021. The methodology consisted of a case study, based on the triangulation strategy. The results allow us to know the institutional evolution of the IGR, identify the investments made and the challenges that persist throughout its thirteen years of existence, as well as pointing out strategies that can help a new governance. **Keywords:** institutions; public policy; tourism; effective governance.

INTRODUÇÃO

O Brasil possui dimensões continentais e o governo federal compreende que a descentralização e a regionalização do turismo são estratégias mais adequadas para um desenvolvimento turístico qualificado e atento às prioridades de cada região (BRASIL, 2013). Para Oliveira *et al* (2015) o turismo pode ser uma estratégia central de políticas públicas que norteiam as relações entre os diversos atores e, conseqüentemente, a intervenção nas diferentes realidades. Por isso, é necessário imprimir esforços para compreender o sistema político e suas complexidades e, então, traçar planos que façam sentido para os atores envolvidos.

O Ministério do Turismo - MTur (BRASIL, 2019) considera que a expressão “institucionalização das instâncias de governança regionais” significa o estabelecimento formal de uma organização, que possa tomar decisões e orientar o desenvolvimento turístico de uma região, de forma sustentável. Tal organização repercutirá em conexões que necessitam ser estabelecidas em cada região, a fim de que haja apenas uma proposta turística sendo comunicada naquele território. O MTur (BRASIL, 2019), ainda afirma, que as instâncias de governança regionais (IGRs) desempenham um papel estratégico e inovador, ao representar a nova esfera pública. Constituem-se em espaços de articulação de atores públicos, privados e do terceiro setor, que têm por objetivo a proposição, análise, coordenação e monitoramento de políticas, planos, projetos e ações na busca do desenvolvimento do turismo sustentável. Desde 1966, o Brasil vem estabelecendo políticas nacionais para o turismo, porém, a partir de 2003 o turismo foi estabelecido como um vetor de desenvolvimento regional. A partir de então, iniciou-se a implantação da gestão descentralizada por regiões turísticas, proporcionando mais autonomia nas estratégias e ações turísticas para cada região.

Em Mato Grosso do Sul a divisão compreende oito regiões turísticas. Contudo, nota-se o protagonismo de determinados entes e, também, do ator “estado”, no fomento ao turismo de algumas regiões, bem como, o impacto negativo desta dependência do setor público, o que se reflete em tentativas isoladas de marketing e de organização do destino. O MTur, como forma de monitorar e aplicar estratégias diferenciadas para a promoção de transformações locais, realiza pesquisas a respeito do desempenho das governanças por unidade federativa, de maneira que em 2020 constatou-se que existem, no estado de Mato Grosso do Sul, oito instâncias, sendo que, destas, 03 (três) são formalizadas com CNPJ, 01 (uma) está em processo de formalização e nenhuma possui planejamento regional (BRASIL, 2020).



Questiona-se, então, possíveis fragilidades nas Instâncias de Governança (IGRs) do Estado relacionadas à assimetria de poder e informação entre os entes (Williamson, 1996). Pois, de acordo com Feger et al. (2019) a gestão da atividade turística demanda coesão e aproximação entre as lideranças para que o destino se torne referência em transformação de ambientes e experiências memoráveis para turistas e para os cidadãos. Na prática os documentos orientadores recomendam uma atuação das instituições de forma mais participativa e colaborativa. Contudo, em muitas situações, relações fragilizadas estão impedindo pensar o destino como um todo (Zapata & Hall, 2012). Diante deste contexto, questiona-se qual a efetividade da IGR Caminho dos Ipês (MS)?

A IGR Caminho dos Ipês congrega os municípios de: Campo Grande, Corguinho, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Rochedinho e Terenos. Segundo o mapa do turismo brasileiro, nesta região, apenas Campo Grande é classificado como A, os demais municípios são categoria C e D (BRASIL, 2019)³. A IGR foi escolhida como unidade de análise em função de tais estruturas serem vistas pelo governo federal como local para discutir sobre a elaboração e o acompanhamento das políticas de turismo nos estados. Pois, para que as regiões tenham acesso aos recursos da programação orçamentária do MTur (ao menos 90% do limite da programação), uma das exigências é de que os municípios estejam inseridos em uma região turística⁴ e façam parte do mapa do turismo.

Em busca de respostas para o questionamento posto, estabeleceu-se como objetivo geral avaliar a efetividade da estrutura de governança da IGR Caminho dos Ipês, em Mato Grosso do Sul. De forma complementar: compreender e caracterizar o contexto institucional (leis e diretrizes políticas, as estruturas de governança) da IGR Caminho dos Ipês, do ponto de vista do seu processo histórico de formação. Para Bantim, Fratucci e Trentin (2019), a governança efetiva do turismo seria quando a mesma funciona conforme foi planejada, contemplando maior transparência nos processos que a envolvem, nas tomadas de decisões, observando o bem comum para a região e não levando em consideração apenas ações isoladas que podem beneficiar uma parcela pequena sem impactos positivos para a coletividade e baseada nos princípios da participação, sustentabilidade, integração e descentralização.

Essa pesquisa é inédita em Mato Grosso do Sul, contudo, trabalhos semelhantes foram desenvolvidos em outras regiões do país, tais como: Circuito das Águas Paulista/SP e da Região Agulhas Negras/RJ; Circuito Turístico Caminho Novo (CTCN), localizado na Zona da Mata Mineira; Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ, Bonito/MS e Gramado-RS (Bantim & Fratucci, 2019; Bantim, Fratucci & Trentin, 2020; Trentin, 2016; Alves & Souza, 2019; Trindade, César & Vianna, 2019). A pesquisa é de natureza qualitativa, caracterizada como estudo de caso e utilizou como estratégia metodológica, a triangulação. O artigo está organizado em introdução, revisão teórica, metodologia, resultados e discussão e considerações finais.

³ Fonte: <http://www.mapa.turismo.gov.br/>

⁴ PORTARIA Nº 39, DE 10 DE MARÇO DE 2017, DOU, Publicado em: 15/03/2017 | Edição: 51 | Seção: 1 | Página: 62. Fonte: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20831351/do1-2017-03-15-portaria-n-39-de-10-de-marco-de-2017-20831071, acesso em: 08/02/2021.



POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA TURÍSTICA EFETIVA

A operacionalização do turismo demanda a integração entre diversas instituições que buscam um objetivo comum: proporcionar uma experiência memorável ao viajante e desenvolvimento local para o território no qual o turismo acontece. Teóricos têm apresentado o turismo a partir da abordagem sistêmica, para demonstrar esta complexidade do fenômeno turístico, a complementaridade entre os seus elementos e a sensível interferência do ambiente externo (Lohmann & Panosso Netto, 2008; Baggio, 2008; Vilela & Costa, 2017; Beni & Moesh, 2017). De todo modo, o que se evidencia é o caráter dependente entre os atores do sistema e a necessidade de investimentos privados, parcerias e políticas públicas que fomentem e orientem as ações do setor. No intuito de esclarecer a relação entre os atores públicos e privados no sistema turístico e o local onde esta relação acontece, é fundamental abordar aspectos sobre política pública e a governança turística.

O estudo sobre políticas públicas compreende o processo de construção das políticas, o papel dos atores públicos, da sociedade e os diferentes impactos que estas políticas causam em cada lugar. As políticas públicas de turismo também reúnem costumes institucionalizados em determinada região e estes costumes institucionalizados são disseminados, fortalecidos e caracterizados no planejamento, na legislação, na oferta de serviços públicos e no fomento relacionados ao turismo (Gomes, 2018).

Desde 1966 o Brasil vem estabelecendo políticas nacionais para o turismo, sendo que em 1996 o Programa Nacional de Municipalização do Turismo destacou-se com foco na gestão descentralizada do turismo em nível municipal e, a partir de 2003, foi substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), ampliando a descentralização para o nível regional. Desde então, o propósito é permitir mais autonomia nas estratégias e ações turísticas em cada região, a qual deveria ser uma conquista advinda da descentralização da gestão e acompanhada de responsabilidades instituídas pelo Programa (PRT). Sendo assim, em 2013, uma avaliação geral foi realizada e constatou-se a fragilidade dos municípios que constituíam as regiões, sendo estes, muitas vezes, carentes de apoio técnico-institucional para a execução das atividades. Outra fragilidade identificada relacionava-se ao baixo comprometimento dos atores locais (BRASIL, 2013).

Para Cerqueira (2009), o desafio é criar um modelo de gestão pública que equilibre a descentralização e a participação. A regionalização, proposta como política pública de turismo buscou olhar para além do município, propondo abarcar a região. Observou-se, também, uma oportunidade de expandir o programa com abrangência de atuação em redes maiores, proporcionando um desenvolvimento sustentável e inclusivo (BRASIL, 2013; Silva, 2012). Como estratégia o governo estimulou a criação de estruturas de governança regionais, as quais deveriam impulsionar o estado e a sociedade a encontrarem uma nova forma de atuar, levando em consideração os diversos atores, sejam eles públicos ou privados (Fernandes & Coriolano, 2015). Pode-se constatar, então, que ao longo dos últimos dez anos as políticas públicas de turismo foram direcionadas para a atuação em redes, com enfoque nas alterações das dinâmicas turísticas, nas singularidades de cada região, no potencial a ser enaltecido e na sinergia por meio da cooperação (Coutinho & Nóbrega, 2019). Evidencia-se, assim, a importante relação entre políticas públicas de turismo e governança.



As instâncias de governança têm o propósito de reunir em um único lugar os diversos atores afetados pelo turismo para uma participação articulada e pactuada dos processos que permeiam a decisão, implementação e monitoramento das estratégias territoriais que abrangem a região (Cerqueira, 2009). É, também, uma maneira de comandar os processos de inovação, fortalecimento e mudança das dinâmicas do setor (Trindade, César & Vianna, 2019). Para Duran (2013, p. 14), a governança turística é conceituada como:

Forma de governar que pode ser medida e que visa direcionar efetivamente os setores do turismo nos diferentes níveis de governo, por meio de formas de coordenação, colaboração e/ou cooperação, que sejam eficientes, transparentes e sujeita à conferência, que ajuda a atingir objetivos de interesse coletivo, compartilhados por redes de atores atuantes no setor, com o objetivo de desenvolver soluções e oportunidades por meio de acordos, com base no reconhecimento das interdependências e responsabilidades compartilhadas.

Os atores participantes de uma instância de governança são convocados a tornarem-se protagonistas do desenvolvimento local, inserindo no cotidiano a priorização de ações que fortaleçam a articulação local considerando a cooperação entre todas as partes a fim de potencializar a região. A atuação, por meio da governança compartilhada, customiza as articulações e pleitos de acordo com a característica da região, fortalecendo as peculiaridades para transformar-se no diferencial do destino e dos agentes atuantes (Trindade, César & Vianna, 2019).

De acordo com Bassani, Gomes e Pessali (2020), tratar de governança efetiva demanda refletir sobre as definições presentes na democracia moderna, ou seja, refletir sobre as regras que designam quem possui a autoridade para a tomada de decisões em âmbito coletivo. O espaço de governança efetiva deveria proporcionar a integração e autonomia para debate dos diversos aspectos, considerando o bem comum. Ainda, a governança efetiva se justifica por conta, principalmente, do que os autores chamam de bens essenciais ou bens democráticos, os quais são compostos por: inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade.

Percebe-se, então, que existem diversos elementos que necessitam estar presentes em uma governança para denominá-la efetiva. A efetividade é mais profunda quando vislumbrada pelo prisma de que deveria ser um processo endógeno, resposta do querer dos grupos sociais envolvidos, e da percepção sobre a importância e poder para a construção coletiva, inclusiva e democrática (Bantim, Fratucci & Trentin, 2020). Para completar a construção do entendimento a respeito de governança efetiva, (Cerqueira, 2009) ressalta que os atores locais devem sentir-se pertencentes à região, ter arraigado em seus propósitos o fortalecimento da identidade local de maneira que seja motivo de orgulho ser parte da identidade, ser parte da disseminação de tudo que torna a região admirável e única.

Para a Organização Mundial do Turismo (2019), a governança efetiva está estruturada de forma a integrar diferentes níveis às diferentes habilidades de atores fundamentais para uma transformação mais consistente do turismo. Considera-se aí o empresariado, representantes governamentais e municipais e a sociedade civil. A efetividade consiste em observar, de forma mensurável, se as decisões tomadas pela governança atendem as especificidades e, também, a necessidade geral, a fim de não negligenciar o interesse coletivo que gera soluções e oportunidades. Por isso, não há uma estrutura única e engessada a ser aplicada para diferentes destinos, pois cada



destino é único e possui particularidades que precisam ser contempladas e consideradas.

Para que a gestão funcione é necessário esclarecer o papel a ser executado por cada membro da governança. De acordo com a OMT (2019), existem três áreas que são as principais: liderança estratégica; implementação eficaz e governança eficiente. Para que as três áreas funcionem em harmonia faz-se necessário: visão estratégica, planejamento estratégico realizável; monitoramento; incorporação de temas atuais (marketing, estabelecimento e implementação de políticas; desenvolvimento e formatação de produtos; digitalização e inovação dos negócios, plano de contingência para gerenciamento de crises) prospecção de alianças estratégicas; autoridade e responsabilidade delegada a governança; liderança estratégica integrando os atores; recursos peculiares ao destino (para assegurar competitividade e sustentabilidade); atuar com transparência; contemplar sempre as políticas e ações com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); obedecer ao Código Global de Ética para Turismo da OMT e encorajar as partes interessadas a aderir e cumprir tais orientações. A governança precisa ser eficiente a ponto de elevar o destino turístico ao patamar de destino inteligente.

Diante do exposto percebe-se que, para que uma governança exista de fato e de direito é necessário observar, planejar e implementar processos que elevem a governança a funcionar de forma eficiente e que agregue e execute as funções para a qual foram institucionalizadas, a fim de que, de forma regionalizada, contemple as particularidades de cada ator representado e potencialize o destino turístico tornando-o coeso e funcional.

METODOLOGIA

Este trabalho consistiu em uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, consubstanciado num estudo de caso único. Para se compreender em profundidade o objeto de estudo, foram utilizadas diversas fontes de evidências e variadas estratégias de coleta de dados: documentos, leis, políticas, publicações, estudos oficiais disponibilizados na internet e entrevistas semiestruturadas. A delimitação espacial da pesquisa compreendeu a instância de governança Rota Caminho dos Ipês no estado de Mato Grosso do Sul. A delimitação temporal compreendeu o período de 2008 a 2021, pois, em 2008 oficializou-se a IGR na modalidade fórum, sendo que em 2019 assumiu o formato de associação.

A estratégia utilizada foi a triangulação (Minayo, 2012): de técnicas (pesquisa empírica, análise documental e revisão teórica), de fontes (primárias e secundárias) e de atores (iniciativa privada, representante público estadual e representante público municipal), conforme a figura 1.

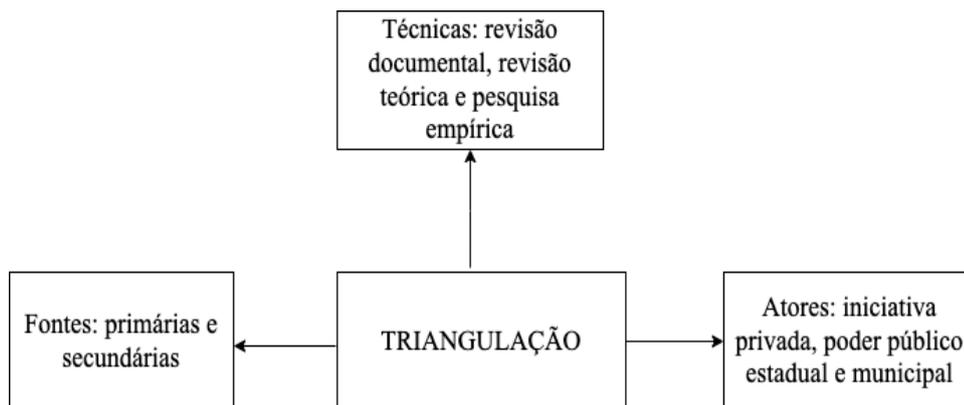


Figura 1 – Esquema ilustrativo da estratégia de pesquisa utilizada

Fonte: elaboração própria

De forma a preservar os entrevistados, os mesmos foram identificados como: entrevistado A, B e C. A escolha dos atores deu-se por razões como: envolvimento histórico no processo de formação da IGR desde o início (2008); um representante do segmento privado, uma vez que este segmento está à frente das conduções dos trabalhos na IGR e, por fim, um dos representantes dos municípios que fazem parte da região. Na ocasião da pesquisa apenas este município estava associado formalmente. A pesquisa de campo foi orientada por um roteiro de perguntas semiestruturado com quatro blocos de perguntas distribuídos nas seguintes temáticas: ambiente institucional (leis e documentos norteadores da governança regional), gestão e aspectos estratégicos e pontos de vista dos entrevistados. As entrevistas levaram entre 20 a 40 minutos e foram realizadas por videoconferência e gravadas, sendo que cada um dos entrevistados assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido dos entrevistados.

Os resultados foram transcritos e a análise de conteúdo pautou-se no referencial teórico consultado e seguindo as orientações de Godoy (1995, p. 23), segundo o qual o esforço do analista é: “entender o sentido da comunicação, como se fosse o receptor normal, e, principalmente, desviar o olhar, buscando outra significação, outra mensagem, passível de se enxergar por meio ou ao lado da primeira”. O roteiro de entrevista compreendeu 04 blocos sendo eles: identificação e caracterização da IGR (ambiente institucional); gestão da IGR; aspectos estratégicos da IGR e opinião do entrevistado sobre a IGR. O quadro 1 resume as etapas da pesquisa:



Etapas	Ações
Etapa 1	Para o desenvolvimento do referencial teórico foram definidas as seguintes palavras-chave: instituições, políticas públicas e turismo, governança e turismo, governança efetiva e turismo. Tais palavras foram utilizadas nos mecanismos de busca de artigos científicos de forma combinada.
Etapa 2	Pesquisa documental em notícias, sites e documentos oficiais sobre a criação e o funcionamento das IGR's em MS.
Etapa 3	Elaboração do instrumento da pesquisa de campo baseado no constructo teórico fornecido pela etapa 1; definição dos atores e aplicação da pesquisa.
Etapa 4	Análise dos resultados

Quadro 1 – Sequência das etapas da pesquisa

Fonte: Elaboração própria

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A IGR em questão pode ser apresentada em dois momentos distintos, de 2008 a 2018, enquanto configurava-se como Fórum e de 2019 até os dias atuais, em que assumiu a estrutura de Associação. O fórum de turismo da região Caminho dos Ipês foi, inicialmente, criado em 13 de março de 2008 e o primeiro Regimento Interno foi aprovado em 14 de julho de 2009. A composição da IGR deu-se com os municípios de Campo Grande, Corguinho, Jaraguari, Rio Negro, Rochedo, Sidrolândia, Terenos, Dois Irmãos do Buriti, Nova Alvorada do Sul e Ribas do Rio Pardo. O quadro 2 abaixo apresenta informações sobre o turismo em cada município da região.

REGIÃO TURÍSTICA	MUNICÍPIO	QUANTIDADE EMPREGOS	QUANTIDADE ESTABELECIMENTOS	QUANTIDADE VISITAS ESTIMADAS INTERNACIONAL	QUANTIDADE VISITAS ESTIMADAS NACIONAL	ARRECADAÇÃO	CATEGORIA
Caminho dos Ipês	Campo Grande	1.050	77	35.350	860.874	R\$ 9.635.777,00	A
Caminho dos Ipês	Terenos	1	1	121	9.418	R\$ -	D
Caminho dos Ipês	Rochedo	1	1	0	9.418	R\$ -	D
Caminho dos Ipês	Corguinho	14	2	0	1.399	R\$ -	D
Caminho dos Ipês	Nova Alvorada do Sul	49	8	0	4.241	R\$ -	C
Caminho dos Ipês	Jaraguari	1	1	0	4.709	R\$ -	D

Quadro 2 - Composição e dados turísticos da IGR Caminhos dos Ipês 2019-2021

Fonte: elaboração própria com base no Mapa do Turismo 2019-2021

Verifica-se que há uma grande distância entre os municípios no que se refere aos indicadores, destacando-se a cidade de Campo Grande (categoria A) e Nova Alvorada do Sul (categoria C), sendo que esta última possui como atrativos aspectos ligados à industrialização e aos negócios, todos os demais municípios da região são categoria D.

Sobre a estruturação da IGR é possível verificar, por intermédio de algumas atas de reuniões, que houve investimento para a organização e consolidação do Fórum Caminho dos Ipês, com a disponibilização de profissional designado pela empresa



Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH-GESPAR por intermédio do termo de parceria IADH/MTur. O Instituto serviu para coordenar oficinas estratégicas para sensibilização e criação das linhas de atuação do fórum, bem como, a organização estrutural e estratégica de funcionamento. Este processo aconteceu entre 2008 e 2011.

Ainda neste período, a região contou com estudos que originaram a etapa inicial do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável PDITS/Polo Campo Grande e Região (2010). Em 2012 foi publicada a versão final do PDITS/Polo Campo Grande e Região, com a estratégia completa do planejamento do turismo para a região, visando o crescimento sustentável. Em 2014 foi publicada a avaliação ambiental estratégica, que analisava a integração de todas as ações que foram planejadas nos PDTIS. Em 2017 foi publicado o plano municipal de turismo de Campo Grande, o qual aborda a criação do Campo Grande *Destination* em substituição ao Campo Grande *Convention & Visitors Bureau* e, também, a reativação do conselho municipal de Campo Grande. Por fim, em 2018 foi publicado o plano de marketing de Campo Grande e Região Caminho dos Ipês.

Segundo a análise documental, sobre o processo de desenvolvimento institucional do turismo na região, verificou-se que investimento público foi realizado entre 2008 e 2018, tanto em sensibilização para a criação e gestão da estrutura de governança, quanto em formalização de documentos que norteassem a gestão estratégica e o marketing da região. Seria importante avaliar o retorno destes investimentos por meio de indicadores de desenvolvimento, específicos e gerais, com série histórica, no intuito de comparar com os investimentos públicos e, também, se houve investimentos privados que acompanharam os aportes públicos, pois, segundo Silva e Fonseca (2017), avaliar e monitorar os investimentos é uma etapa fundamental para analisar a regionalização e sua eficiência, da mesma forma instruiu Frey (2000), quando definiu as etapas do ciclo da política pública, inserindo o monitoramento na quarta etapa, antes da avaliação e possível mudança de rumo. Por exemplo, olhando o quadro 3, que foi produzido com dados extraídos do site do Mapa do Turismo e mostra a evolução do Estado no quesito categorização turística, verifica-se que em seis anos não houve aumento no número de municípios na categoria A e apenas mais um município migrou para categoria B (o estado tinha 4 e passou a ter 5 municípios nesta categoria). O que permite avaliar que o Programa pouco evoluiu do ponto de vista da quantidade de municípios em categorias mais elevadas.

Categoria	Ano Inicial	Porcentagem	Ano Final	Porcentagem
A	1	1,27%	1	2,38%
B	4	5,06%	5	11,90%
C	15	18,99%	13	30,95%
D	50	63,29%	21	50,00%
E	9	11,39%	2	4,76%
Total	79	100%	42	100%

Quadro 3 - Evolução da categorização turística dos municípios de MS de 2013 a 2019

Fonte: MTur - Ministério do Turismo Relatório de Municípios por Categoria Parâmetros da consulta: CENTRO-OESTE / Mato Grosso do Sul / 2013 – 2019



Com relação aos resultados da pesquisa empírica a respeito da formalização da IGR, o entrevistado A informou que a IGR, atualmente, passou a ser um componente da Associação Campo Grande *Destination* e foi criada a partir de uma convocação da FUNDTUR, em 2018, aos diversos atores pertencentes à IGR. Segundo o relato, a FUNDTUR afirmou que por experiências em outros estados, seria mais prático uma associação já existente e pertencente à região assumir a gestão da IGR ao invés de criar uma nova associação. Desta forma, o *Convention Bureau* foi aprovado, por votação, para ser a organização de aporte da IGR. O estatuto e a ata de posse foram protocolados em maio de 2019. O entrevistado B fez relatos semelhantes ao do entrevistado A e o entrevistado C, não teve informações suficientes para repassar, pois, passaram a integrar a IGR no período das mudanças discutidas neste item.

A IGR Caminho dos Ipês foi formalizada com personalidade jurídica em 18 de dezembro de 2019 e entrou em vigor após registrado e publicado na forma da lei⁵, de acordo com o Estatuto Social da Associação *Convention & Visitors Bureau* de Campo Grande/MS. Os resultados da pesquisa documental mostraram que a IGR está legalmente regularizada, porém, os documentos (Ata e Estatuto) não estavam disponíveis no ambiente virtual⁶. Gomes, Vargas-Sánchez, Pessali (2014) defendem que a estrutura formalizada gera confiabilidade, em se tratando do setor público demonstra comprometimento ao empresariado. Não significa que é a solução para todo o processo, mas, sim uma demonstração do quão significativa, para a região, é a pauta. Aqui a teoria demonstra uma chave a ser acionada para a efetividade e indica que práticas simples são fundamentais, pois, apesar da existência dos documentos oficiais, faltam clareza e transparência com tais documentos, o que reduziria incertezas, facilitando investimentos e transações.

A análise documental demonstra que o aproveitamento da associação já existente trouxe benefícios e também desafios de consolidação da identidade a respeito da IGR Caminho dos Ipês. Pois, o estatuto, no capítulo 1, institui a “Associação *Convention & Visitors Bureau* de Campo Grande – MS”, que utilizará como nome fantasia “Campo Grande *Destination*”, depois, ao longo do mesmo capítulo, esclarece a finalidade do Campo Grande *Destination* em “promover a divulgação do destino Mato Grosso do Sul e a Rota Turística Caminho dos Ipês”. Contudo, no decorrer das descrições ora utiliza-se “Rota turística Caminho dos Ipês”; ora “IGR Caminho dos Ipês”; ora “Campo Grande *Destination*”; e apenas na sessão 5, no fim do documento torna-se mais evidente os papéis e nomenclaturas. No art. 39, afirma que: “a fim de institucionalização a Instância de Governança Regional Rota Caminho dos Ipês é instituída como comitê vinculado ao Campo Grande *Destination*” e no art. 41, que este comitê será presidido pelo presidente do Campo Grande *Destination*. Ou seja, a IGR chama-se Rota Caminho dos Ipês e é um comitê dentro do *Convention Bureau* “Campo Grande *Destination*”. A diversidade de denominações causa confusão, pois a IGR é, na verdade, uma Rota também e, porque, está dentro do *Convention Bureau*, o qual tem outras finalidades que vão além de uma IGR convencional. Tal situação não precisa ser um problema, pelo contrário, desde que os papéis dos atores relativos aos diferentes setores (público-privado) fiquem claros. Ou seja, antes o *Convention* fazia parte da IGR como membro, mas a partir de 2019 a IGR é que passou a ser parte do *Convention*. Sendo, ainda, que esta mesma IGR leva o nome de

⁵ Lei 13.019/2014 e suas alterações, pelo código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), especificamente relacionada às Associações, bem como pelas decisões da Assembleia Geral)

⁶ Site: <http://www.cgdestination.com/>



Rota e assume o formato de comitê. Desta forma, seria fundamental que a identidade da IGR fosse bem delimitada e esclarecida entre os pares.

A respeito da inserção de membros, o regimento interno de 2008, compreendia representantes do Poder Público, Iniciativa Privada e Sociedade Civil Organizada dos municípios pertencentes à IGR Caminho dos Ipês. No estatuto de 2019, o capítulo 2 trata do quadro social e diz que a associação Campo Grande *Destination*/IGR Rota Caminho dos Ipês terá um número ilimitado de integrantes e categoriza da seguinte forma (quadro 4):

Associado	Fundador: Pessoas jurídicas que assinaram a ata de Fundação da Associação
	Efetivo: Pessoas jurídicas de direito privado que venham a contribuir ativamente na execução de projetos e na realização dos projetos da Associação através da simples participação ou participação em cargos eletivos.
Todos da categoria “associado”, participam de cargos eletivos	
Mantenedor ou contribuinte: Pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que vierem a ingressar na associação mediante investimento de recursos financeiros para manutenção das atividades, podendo ingressar por contribuição inicial referente a mensalidade estabelecida pela assembleia geral	Apoiador: Pessoas físicas ou jurídicas que disponibilizam recursos na forma de produtos ou serviços para viabilização dos objetivos da Associação
	Voluntário: Pessoas físicas que disponibilizam recursos na forma de hora trabalho para a viabilização das atividades da Associação.
	Benemérito: Pessoas físicas ou jurídicas que, por suas contribuições significativas de serviços prestados à associação ou algum outro motivo admitido pela Assembleia Geral, merecem esse título e recebem isenção de colaboração financeira
	Público integrante da Rota Caminho dos Ipês: instituições públicas que disponibilizam recursos financeiros para a manutenção das atividades e para a viabilização dos objetivos da associação.
Todos dessa categoria não participam de cargos eletivos.	

Quadro 4 – Categoria dos integrantes:

Fonte: elaboração própria com base nas informações do estatuto do Campo Grande Destination (2020)

Quanto aos órgãos deliberativos da associação Campo Grande Destination, existem: assembleia geral; diretoria; conselho fiscal; comitês especiais e instância de governança regional Rota Caminho dos Ipês. O resultado da pesquisa empírica coincide com a pesquisa documental e mostra que qualquer instituição pode associar-se sem restrições, mas, atualmente, existem poucos associados contribuintes regulares. Para os municípios, o processo de associar-se ocorre através de aprovação de lei: “*é um processo bastante burocrático porque a prefeitura, para não ter a descontinuidade a cada quatro anos e a gente precisar voltar a falar, porque eles têm que pagar uma anuidade para a associação*” (Entrevistado A). Os entrevistados A e B ressaltaram a importância da ASSOMASUL (Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul), argumentando que tal entidade teria papel relevante no estímulo à organização dos municípios turísticos por meio das IGRs. O entrevistado C não adicionou informação sobre este assunto.

Sobre a composição da IGR, os entrevistados A e B informaram que os municípios que compõem a IGR Caminho dos Ipês são dez, o entrevistado C não soube quantos são os municípios. O mesmo se verificou no Estatuto, na sessão 5, art. 40, o qual menciona que a IGR Caminho dos Ipês “será composta exclusivamente pelos municípios integrantes da Rota Turística Caminho dos Ipês, observados os atos normativos vigentes e atualizados do Ministério do Turismo ou Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul”.

Em consulta realizada no site⁷ do Ministério do Turismo, no campo mapa do turismo, a mencionada Rota em sua última atualização (2019), é composta por 6

⁷ www.regionalizacao.turismo.gov.br



municípios apenas e não 10, sendo eles: Campo Grande, Corguinho, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Rochedo e Terenos. Também nos diversos documentos estaduais consultados (PDTIS - 2010 e 2012, Avaliação Ambiental Estratégica do PRODETUR nacional no Estado de Mato Grosso do Sul - 2014 e Diário Oficial Estadual nº 10.283/2020), a Região Turística Caminho dos Ipês engloba 10 municípios, sendo: Campo Grande, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Jaraguari, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Rio Negro, Rochedo, Sidrolândia e Terenos. Identificou-se, então, que o Mapa do Turismo apresenta um conjunto de 6 municípios e os demais documentos apresentados configuram a região com 10 municípios. Esta diferença pode ocorrer em função de que nem todos os municípios da IGR conseguiram estar categorizados no mapa do turismo, ou seja, são considerados pelo IGR, mas não pelo MTur. O que não tem problema, desde que os municípios tenham realmente interesse em compor uma IGR que seja voltada para o desenvolvimento do turismo.

Sobre um plano regional para o turismo, as respostas consistiram no que apresenta o quadro 5.

Entrevistados	Categoria: plano regional para o turismo
Entrevistado A	Desconhece a existência de um plano.
Entrevistado B	Sinalizou que existe um plano regional realizado pelo PRODETUR, cujo nome é PDITS (Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável – PDITS/Polo Campo Grande e Região) e que está disponível no site do observatório do Turismo. Quando questionado sobre a execução deste plano, o mesmo entrevistado relatou que falta a apropriação por parte dos municípios para que iniciem a execução.
Entrevistado C	Existe um plano para o turismo e que é atualizado constantemente à medida que são realizadas as reuniões.

Quadro 5 - Resposta dos entrevistados sobre a existência de um plano regional para o turismo

Fonte: elaboração própria

Ao analisar os relatos, bem como, as indicações de documentos, compreende-se que existe um plano regional para o turismo, elaborado bem antes da formalização da IGR, desta forma, considerando o tempo de existência, cabe uma revisão do referido plano em relação aos desafios atuais, bem como a implementação das ações identificadas, mas ainda pendentes. Além disso, os atores precisam reconhecer e se apropriar de tal plano, bem como de todos os outros planejamentos já feitos anteriormente, pois, conforme apregoam Bantim, Fratucci e Trentin (2020) e Trindade, César e Vianna (2019), o processo deve ser endógeno, protagonizado pelos grupos sociais envolvidos e valorizando os especialistas que pesquisam o assunto (Diaz & Pimentel, 2021).

Com relação à operacionalização da IGR, os resultados da análise documental mostraram que, em 2008, existiam regras para a organização das reuniões, as quais ocorriam a cada dois meses. No Estatuto de 2019, não há a descrição de regras e procedimentos para reuniões, apenas para a realização de assembleia geral. A pesquisa empírica apontou que, em 2020 as reuniões foram virtuais, mas nos anos anteriores eram presenciais e a cada dois meses, sendo que cada reunião era realizada em um município diferente. O intuito era fazer com que fossem conhecidos e que se sentissem



parte da região. Contudo, a pandemia e as eleições impactaram a operacionalização da IGR entre 2020 e 2021. As eleições causaram mudanças no executivo de cada prefeitura, inviabilizando a realização de reuniões em função de alteração das equipes de trabalho.

“2020 foi um ano assim que a gente fez reunião para manter o negócio ativo, funcionando, pouca participação, os secretários que estavam ali na pasta do turismo, porque nos municípios do interior é um monte de pasta e lá no final, vírgula, Turismo, então eles cuidam de um monte de coisas não são específicos do turismo então eles estavam envolvidos com tudo menos com o turismo no ano passado e foi bastante complicado, a gente manteve as reuniões, mas, como eu disse: pouquíssima participação, sabe?” (Entrevistado A).

Além disso, o entrevistado A deixa claro o impacto negativo que as pastas mistas das Secretarias Municipais causam, uma vez que o turismo é sempre mais um setor e, quase sempre, o último. O entrevistado B e os relatos de algumas atas de reuniões, encaminhadas aos pesquisadores, confirmam que a situação de não priorização da pasta de turismo é um desafio que tem sido enfrentado desde o início da regionalização no Estado, em específico na IGR Caminho dos Ipês.

É possível verificar no cruzamento de dados das entrevistas e da análise documental que um dos maiores gargalos da IGR, sempre foi a participação ativa da *trade*, o que indica necessidade de continuar insistindo no fomento à participação conjunta. Uma forma seria condicionar recursos públicos específicos às regiões, pois de acordo com Pinheiro, Maracajá e Miki (2020), a governança opera em seu formato eficiente e coeso quando as discussões e decisões são regidas por transparência e representatividade, formando um processo equilibrado entre governo, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade. O entrevistado A apontou que como o processo de IGR é muito recente, houve necessidade de aprendizado de todos e o envolvimento é um processo: “*Não adianta a gente querer empurrar de goela abaixo e querer fazer o outro entender um negócio que está fora da realidade*”. Contudo, segundo a análise documental, o processo não é tão recente, pois o estímulo à participação da IGR acontece desde 2008. Gomes, Vargas-Sánchez, Pessali (2014) defendem que as interações entre os atores membros da IGR são afetadas pelo nível de profissionalização turística que possuem e a fragilidade frente às mudanças político-administrativos; o que demanda esforço do empresariado em relação aos novos membros oriundos do setor público, desencadeiam incertezas e também desapego, indiferença e desinteresse na construção de relacionamento institucional, formulação e implementação de políticas públicas. A teoria quando contraposta aos relatos, demonstra que esta é uma das principais fragilidades da IGR Rota Caminho dos Ipês, pois, a falta de priorização e a dificuldade de entendimento do turismo como fator de desenvolvimento, tem gerado ciclos constantes de recomeços para a IGR.

A dificuldade apontada no parágrafo anterior, relacionada à estratégias de trabalho e descontinuidade podem estar relacionadas à ausência de comissões de trabalho:

“Falta de engajamento e apropriação da responsabilidade dos municípios e todos os membros de realizar frentes de trabalho para um avanço mais célere. Quando há necessidade, a equipe do Campo Grande Destination recorre à Fundtur, para consulta e aconselhamento a respeito das tomadas de decisões com relação à proposição, monitoramento e avaliação das estratégias e ações” (Entrevistado A).



O entrevistado B não trouxe informações a esse respeito, por não participar como um associado. O entrevistado C, declara que não existem comissões de trabalho Na pesquisa documental, identificou-se que as comissões de trabalho, quando do formato “Fórum”, eram compostas pelas prefeituras, Fundtur e, em alguns momentos, pela Associação de bares e restaurantes e pela Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Mato Grosso do Sul.

Sobre o protagonismo de algum ente, o entrevistado A, destaca o município de Jaraguari, dentre os municípios que fazem parte da IGR Caminho dos Ipês, pois somente este município está associado formalmente à IGR. Para o entrevistado B, o protagonismo seria do município de Campo Grande que se disponibilizou a presidir a IGR e realizar ações de aproximação dos demais municípios. O entrevistado B demonstra que em todo o tempo de existência da IGR, em seus diferentes formatos, a maioria dos presidentes eram os secretários municipais de Campo Grande que atuavam na pasta que envolvia o turismo. Verificando o estatuto (art. 41) do Campo Grande *Destination* fica claro que a presidência do comitê IGR Caminho dos Ipês será do presidente do Campo Grande *Destination*. Considerando que se deve evitar assimetria de poder e de informação de modo a reduzir os custos de transação (Williamson, 1996), este aspecto precisaria ser revisto ou ao menos discutido. Campo Grande, além de ser capital, preside a instituição Campo Grande *Destination*, desta forma as articulações são capitaneadas por este município, o que é compreensível. Contudo, não se deve estimular desequilíbrios que já sejam inerentes ao cenário da regionalização (Cerqueira, 2009). O estímulo à alternância da presidência se consegue a partir da demonstração do quão lucrativo o negócio pode ser a curto, médio e longo prazo. O investimento de tempo e esforço precisa ser traduzido em conquistas sociais, econômicas e que promovem o desenvolvimento em suas inúmeras possibilidades e, a demonstração de resultados, é o que arregimenta novos e comprometidos atores para a instituição. Seria aquilo que a Economia dos Custos de Transação chama de distribuição da quase-renda proveniente do trabalho cooperado por meio da participação em instâncias de governança (North, 1991).

Com relação à transparência dos relatórios e atas, os entrevistados A e C afirmaram que as mesmas são elaboradas, mas não registradas obrigatoriamente. Também não estão disponíveis *on-line*. O entrevistado B, informou que não participa das reuniões.

Sobre a presença digital nas redes, a IGR está no Instagram por meio do perfil do Campo Grande *Destination*⁸. Consultando o perfil verificou-se que o mesmo é utilizado para os fortalecimentos dos atrativos gastronômicos, naturais e demais que compõem a região, além de divulgar ações realizadas pela IGR e entidades vinculadas ao turismo. A IGR possui um site que está inacabado e por esta razão possui pouca usabilidade. O entrevistado C, informou que existe uma dinâmica de comunicação bem próxima entre os membros, principalmente, pela utilização de grupo de WhatsApp e que as reuniões são agendadas por essa ferramenta.

Quanto aos aspectos estratégicos da IGR – a mesma ainda não tem missão e visão oficialmente estabelecidas, mas o entrevistado A deixou claro que o objetivo da IGR é:

“Estruturar, divulgar e comercializar a região turística e junto disso tem a parte do suporte aos empresários, através da prefeitura, mas, que não deixa de ser; basicamente é isso, esse é o papel da IGR. Fazer com que as prefeituras entendam que o fortalecimento precisa ser da região e não de municípios isolados.”

⁸ Instagram: @cgdestination

Já o entrevistado B, afirma que existe missão e visão estabelecida, porém, não recorda quais são. O entrevistado C afirma que a IGR tem missão e visão estabelecidas, mas não mencionou se sabe quais são. Na análise documental (atas de reuniões e regimento interno de 2008), constatou-se que foi estabelecida uma missão no passado, e de acordo com a pesquisa documental, subentende-se que está sendo revisada por meio de uma consultoria especializada. Sobre a gestão da IGR o quadro 6 apresenta a visão dos entrevistados:

Entrevistados	Gestão da IGR
Entrevistado A	Não forneceu informações claras a esse respeito, porém, em declarações feitas sobre o engajamento, mencionou que ainda falta o entendimento e apropriação de cada membro para que a gestão possua uma estratégia conjunta
Entrevistado B	A região possui um plano de desenvolvimento integrado (PDTIS) que ainda não foi colocado em prática
Entrevistado C	Existe uma estratégia de gestão conjunta

Quadro 6 - Sobre a gestão da IGR

Fonte: A autoria própria

Em suma, existem planos que não são apropriados e uma estratégia de gestão que não é reconhecida como tal, a qual precisa ser direcionada para a apropriação dos atores da IGR, com a tradução de sua linguagem em formato mais acessível e que sejam ações mensuráveis e realizáveis. A OMT (2019) deixa claro quando afirma que visão estratégica, planejamento estratégico realizável e monitoramento são ingredientes fundamentais da governança efetiva para o turismo.

Quando se trata da articulação regional entre os municípios, as entrevistas demonstraram que não há maturidade para uma articulação estruturada e com visão de futuro, mas, é possível perceber aproximação e interesse dos municípios de Terenos, Rio Negro, Campo Grande e Jaraguari. Neste item, ressalta-se a proposta feita por uma consultora contratada pelo governo estadual para apoiar algumas das IGR's do estado e que consiste em criar uma plataforma para venda dos roteiros turísticos elaborados nas regiões, em parceria com a empresa CVC. Houve, ainda, captação de recursos para a elaboração de vídeo promocional da Rota Caminho dos Ipês e, também, captação de recursos, por intermédio da lei Aldir Blanc, para divulgar o patrimônio material e imaterial cultural de Campo Grande e Região, dentro da Feira Central da capital do estado. De toda forma, fica evidente que iniciativas de articulação já ocorreram no passado (mais voltadas à sensibilização) e nos últimos três anos, além das tentativas de manter a IGR em funcionamento, houve ações com objetivos específicos de roteirização e divulgação. Contudo, Bantim, Fratucci e Trentin (2019) afirmam que ações pontuais não são suficientes para caracterizar uma instância como efetiva.

Sobre a existência de um sistema de avaliação e acompanhamento do turismo nos municípios que fazem parte da IGR, os resultados do entrevistado A mostraram que não existe este serviço; e o entrevistado B, menciona que existe o programa de classificação dos municípios, porém, não é obrigatório; os municípios que participam possuem seu diagnóstico de avaliação. Quanto ao entrevistado C, afirmou que existe, mas não



menciona qual. Ou seja, existe um sistema de avaliação geral do estado, que é o Programa de Classificação dos Municípios, o qual poderia ser melhor utilizado pelas IGR's e para gestão estratégica das mesmas. O primeiro passo seria divulgá-lo de forma mais intensa dentro de cada IGR, pois a transparência e o monitoramento são apontados por Bantim, Fratucci e Trentin (2019); OMT (2019); Bassani, Gomes e Pessali (2020), como elementos essenciais à governança efetiva do turismo.

Quanto à capacitação as respostas compreenderam o que se encontra no quadro 7:

Entrevistados	Categoria: capacitação dos membros da IGR
Entrevistado A	Não há um planejamento para capacitação, uma vez que para a realização de capacitações seria necessário completar passos anteriores a fim de primeiro engajar os membros e fortalecer a região turística como um todo
Entrevistado B	Enquanto Fórum (entre 2008 e 2011), diversas oficinas foram realizadas a fim de esclarecer a importância da regionalização do turismo e de atuar em rede. Destacou, também, que entende como uma forma de capacitação a consultoria disponibilizada desde 2020 para a organização e fortalecimento das IGR's em Mato Grosso do Sul
Entrevistado C	Por intermédio da IGR eles realizaram uma capacitação de roteiros turísticos e já estavam inscritos para um novo curso de formatação de produtos turísticos, fruto de parceria entre a IGR e o Governo do estado

Quadro 7 - Capacitação dos membros da IGR Caminho dos Ipês

Fonte: elaboração própria

Verificou-se, então, que no quesito capacitação, tem havido investimentos, seja no fortalecimento da IGR, seja na qualificação para questões específicas como a roteirização. Desta forma há consistência com o que apregoa Zapata (2009), sobre o fato de que a aprendizagem social é fruto de uma construção social do território que contempla interações socioinstitucionais e econômicas, e que o fato gerador de consciência e mudanças comportamentais se dá em capacitações que enfatizam princípios da cooperação e solidariedade.

Com relação à opinião dos entrevistados sobre o que seria importante para fortalecer a IGR e quais os entraves que estão bloqueando seu avanço, o quadro 8 apresenta as seguintes respostas:

Entrevistados	Desafios
Entrevistado A	O baixo engajamento das prefeituras; fomentar mais a troca de experiências; identificar e suprir as demandas do empresariado; alternância política nos municípios
Entrevistado B	Falta de entendimento sobre o papel da IGR e o papel de cada um
Entrevistado C	A falta de formalização dos municípios

Quadro 8 - Desafios para o fortalecimento da IGR

Fonte: elaboração própria

Este cenário desafiador também foi observado por Dotto, Denardin, Pons, Caretta (2018), os quais afirmaram que as ações conjuntas contribuem para o desenvolvimento territorial, sendo que as articulações institucionais e políticas, bem como as estratégias mercadológicas, devem ser priorizadas para que se tenha a constância necessária em prol de uma governança eficiente e, ainda, quanto a vontade política, refletida no baixo engajamento das prefeituras, Kalaoun e Trigo (2021) constataram algo semelhante ao estudarem a região da Baixada Verde no Rio de Janeiro, indicando este como um dos maiores desafios ao desenvolvimento do turismo naquela região.

De forma a apresentar uma síntese da IGR em dois momentos distintos, enquanto assumia o formato de Fórum em 2008 e, atualmente, no formato de associação, foi elaborado o quadro 9.

Variáveis Observadas	Fórum	Associação Campo Grande Destination/IGR Rota Caminho dos Ipês
Membros	Representantes do Poder Público, Iniciativa Privada e Sociedade Civil Organizada dos municípios pertencentes à IGR	Terá um número ilimitado de integrantes e diferentes categorias
Municípios	10	10
Plano Regional para o turismo	PDTIS (2010 e 2012)	PDTIS (2010 e 2012)
Apoio do órgão estadual à IGR	Sim	Sim
Comissões de trabalho	Prefeituras, Fundtur e em alguns momentos pela Associação de bares e restaurante e pela Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Mato Grosso do Sul	Não há comissão de trabalho ativa
Alternância de presidência	A maioria dos presidentes foram os secretários municipais de Campo Grande que atuavam na pasta que envolvia o turismo e em 2011 pelo representante do setor hoteleiro.	Presidida pelo presidente do Campo Grande <i>Destination</i>
Reuniões	Uma vez a cada dois meses, sempre na segunda terça-feira por convocação de seu presidente, e extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação de seu presidente ou de um terço de seus conselheiros;	No Estatuto de 2019, não há a descrição de regras e procedimentos para reuniões, apenas para a realização de assembleia geral.
Relatórios e Atas	Algumas atas e relatórios, porém, não eram disponibilizadas em ambiente virtual.	Todas as reuniões são geradas atas, porém as mesmas não têm a obrigatoriedade de serem registradas, exceto as atas referentes à assembleia geral. Não estão disponíveis em ambiente virtual
Ambiente virtual	Não identificado	Site em elaboração e instagram ativo. A comunicação ocorre por grupo de WhatsApp entre os membros.
Missão e Visão	Existia	Em revisão
Estratégia de gestão	Não há informações suficientes para relatar	O que existe é o PDTIS enquanto plano de desenvolvimento, porém, é de 2012, precisa ser atualizado e considerado como documento norteador da IGR de forma clara para todos os membros
Articulação Regional	Iniciativas de articulação já ocorreram no passado (mais voltadas à sensibilização)	Nos últimos três anos, além das tentativas de manter a IGR em funcionamento, houve ações com objetivos específicos de roteirização e divulgação
Sistema de Avaliação e monitoramento	Não há informações suficientes para relatar	Não existe um sistema de avaliação específico, porém, um dos entrevistados apontou que o sistema de classificação turística do estado, pode ser melhor utilizado pelas IGR's e para gestão estratégica das mesmas
Capacitação	São realizados desde o início para a consolidação da IGR	Ocorrem no âmbito da sensibilização, roteirização e formatação de produtos

Quadro 9 – síntese comparativa da IGR em dois momentos distintos 2008 e 2021

Fonte: Elaboração própria



O comparativo permite analisar que: com relação à participação de atores, o formato atual da IGR dá mais abertura para membros associados ligados ao mercado; a participação do estado ainda é fundamental, mas a tendência é descentralizar cada vez mais; falta apropriação dos planos e estudos já realizados e sua continuidade; ainda acontece assimetria de poder com relação à capital do estado; houve melhora na transparência por conta da oportunidade que as redes sociais oferecem, mas ainda não há registro de documentos e atas para acesso público; a missão e os papéis dos entes estão confusos com a mudança no formato da IGR, bem como a estratégia de gestão, contudo no formato anterior esta estratégia também não era clara. Perceberam-se, ainda, entraves quanto ao engajamento das prefeituras, compreensão real do papel da IGR, a constante mudança em função dos mandatos (a cada dois anos eleições, ou do estado ou nos municípios) e a ausência de monitoramento e avaliação, em ambos os formatos da IGR.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que há uma diferença considerável entre governança e governança eficiente, sendo que a governança eficiente vai além do cumprimento da exigência governamental para a organização dos destinos. Ela compreende a construção de todo um capital social capaz de gerar transformações profundas no modo de produzir o desenvolvimento de um território. Já no cenário de uma governança apenas legalista, os afazeres tornam-se morosos, desaparecem em cada troca de mandato, são alterados conforme mudam os atores, repercutindo em mais custos de transação e em um desenvolvimento tímido e ou, até mesmo, em estagnação.

Desta forma, a governança eficiente depende da percepção de que o interesse individual, na maioria das vezes, não é o mais adequado para a coletividade e para competitividade do destino. A efetividade, no contexto da governança, exige relações com alto grau de maturidade e consciência para com as questões coletivas. Isso se dá por direcionamento, impulsionado por desejos e objetivos endógenos, que apontem para o desenvolvimento turístico de forma coordenada e participativa, que oportunizem processos e estratégias que minimizem orientações equivocadas, que provoquem inércia frente aos elementos essenciais para o protagonismo regional, tais como: inovação, desenvolvimento, cooperação, participação, sustentabilidade, integração e descentralização.

Diante do exposto, é possível identificar que a IGR Caminho dos Ipês ora existe de direito e ora existe de fato, porém, precisa avançar quando se pensa a partir de critérios de governança eficiente: visão estratégica clara e compartilhada, monitoramento, alianças estratégicas, divisão de responsabilidade entre os atores, inovação, transparência e gestão inteligente da informação. Apesar de ter um tempo considerável de existência se contabilizado desde o formato em Fórum, percebe-se que a IGR está em processo de reconstrução e entendimento dos processos como um todo a fim de consolidar-se de forma eficiente, porém, como já citado existem muitas etapas a serem implementadas até que a IGR exista de fato e de direito, de forma efetiva.

Embora os investimentos em sensibilização e fortalecimento tenham sido realizados desde 2008, ainda não está claro se há o entendimento necessário sobre o papel da IGR e de seus membros. Faz-se necessário avaliar o motivo e verificar se haverá mudança a partir da alteração do formato de Fórum para Associação. A congruência da liderança estratégica, implementação eficaz e governança eficiente é essencial para que os desafios saiam do nível básico e possibilitem o avanço da região com políticas



públicas que representem, valorizem e fomentem o potencial de toda região. A falta de entendimento das potencialidades que o turismo proporciona ao desenvolvimento territorial, ainda parece ser o que retarda o avanço da IGR para uma gestão eficiente.

Identificou-se, ainda, um ciclo repetitivo estacionado no nível da sensibilização dos atores, seja em função das trocas administrativas, ocasionadas pelos mandatos municipais, ou em função da falta de cultura para o trabalho cooperado. Essa não é uma fragilidade identificada exclusivamente neste território e por esta razão é importante atentar-se para os caminhos já trilhados por outros territórios e que foram fundamentais para transpor esses desafios recorrentes. Desde a criação da instituição, inicialmente como Fórum e atualmente como Associação, ocorreram diversos recomeços, o que repercute na inconstância das ações. É possível que a falta de clareza em relação a missão e visão, dificultem a construção e execução de metas e visão compartilhadas.

Por fim, é importante ressaltar que a atual gestão da IGR tem buscado avançar na consolidação da instituição, mas, é fundamental a continuidade de ações em prol da participação efetiva, que potencialize o funcionamento deste espaço democrático tão importante. Ainda, são fundamentais pesquisas futuras que analisem indicadores de toda região de abrangência da IGR, de forma que se possa avaliar e acompanhar o impacto do investimento público já realizado e verificar a ocorrência de investimentos privados, bem como, onde novos aportes poderiam render mais resultados.

REFERÊNCIAS

Alves M. & Souza, T.F.C. (2019). O processo de governança na política de regionalização do turismo de minas gerais: uma análise do circuito turístico caminho novo. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*. Rio de Janeiro, VOL.XIII, Nº 3, 45-69. Recuperado de <https://doi.org/10.17648/raoit.v13n3.5612>.

Baggio, R. (2008). Symptoms of complexity in a tourism system. *Tourism Analysis*, V. 13, Nº 1.

Bantim, N. R., Fratucci, A. C & Trentin, F. (2020). O papel do Estado nas Instâncias de Governança Regionais do Turismo. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*. Rio de Janeiro, VOL. XIV, Nº. 2, 39-58. Recuperado de <https://doi.org/10.17648/raoit.v14n2.5734>.

Bantim, N. R. & Fratucci, A. C. (2019). Gestão regional do turismo – participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras- RJ. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 13 (1), 108-124, jan./abr. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i1.1487>.

Bassani, C. P., Gomes, B. M. A & Pessali, H. F. (2020). Bens democráticos e Conselhos Municipais de Turismo: uma análise comparativa entre Curitiba e Belo Horizonte. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v.12, n.1, 154-168. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i1p154>.

Beni, M. & Moesh, M. M. A Teoria da Complexidade e o Ecossistema do Turismo. *Revista Turismo - Visão e Ação* - Eletrônica, Vol. 19 - n. 3 - set. - dez. 2017. Recuperado de



<http://www.spell.org.br/documentos/ver/47121/a-teoria-da-complexidade-e-o-ecossistema-do-turismo/i/pt-br>

BRASIL. (2013). Programa Nacional de Regionalização do Turismo. Diretrizes. Ministério do Turismo/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília. Recuperado de http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_D_O_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf

BRASIL. (2019). Regionalização instância de governança regional – documento orientador. Ministério do Turismo. Brasília. Recuperado de <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-mod2-BV2%20Doc.%20Orientador-final.pdf>

BRASIL. (2019). Coordenação Geral de Mapeamento e Gestão Territorial do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. Departamento de Ordenamento do Turismo. Brasília. Recuperado de <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Doc%20Orientador%20Mapa%202019%20-%20APROVADO.pdf>

BRASIL. (2020). *Estratégias territoriais para o desenvolvimento turístico. Secretaria nacional de atração de investimentos, parcerias e concessões. Governanças – PRT.* Recuperado de http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=216&Itemid=315.

CAMPO GRANDE. (2017) Prefeitura Municipal de Campo Grande, Conselho Municipal de Turismo e Sebrae/MS. *Plano Municipal de Turismo de Campo Grande/MS*. Campo Grande: SECTUR.

Cerqueira, R. R. (2009). As instâncias de governança de turismo no Brasil (p.217 a 221). In: Zapata, T. (Org.) *Desenvolvimento local e a nova governança*. Recife/PE: IADH.

Coutinho, A.C.A. & Nóbrega, W.R.M. (2019). Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. *RBTUR – Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. São Paulo 13(3), 55-70, Set./Dez. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1543>

Diaz, M. C., & Pimentel, T. D. (2021). Estruturas Formais de Investigação em Turismo (EFIT) e Políticas Públicas de Turismo (PPT) em Nível Federal no Brasil: uma agenda comum nos processos de policies-making? *Revista Turismo Estudos e Práticas-RTEP/UERN*, 10(2).

Dotto, D. M. R., Denardin, A. C. M., Pons, M. E. D. & CERETTA, C. C. (2018). Gestão Municipal e Ações Integradas para o Fortalecimento do Turismo no Território Quarta Colônia, RS, Brasil. *Turismo: Visão e Ação*, v. 20, n. 1, 132-157.

Duran, C. (2013). Governance for the Tourism Sector and its Measurement. *UNWTO Statistics and TSA Issue Paper Series STSA/IP/2013/01*. Recuperado de <http://statistics.unwto.org/en/content/papers>.



Feger, J., Abrahão, C., Gândara, J. & Aguilar, C. (2019). A regionalização do turismo no litoral do Paraná (Brasil): análise da rede de interação entre os stakeholders. VOL. XIII, Nº. 3. *Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica*. Recuperado de <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/raoit/article/view/5374>

Fernandes, L.M.M. & Coriolano, L.N.M.T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Revista Turismo - Visão e Ação*. 17(2), 247-278; - mai. - ago. <https://doi.org/10.14210/rtva.v17n2.p247-278>.

Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun, 211-259. Recuperado de <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

Godoy, A. S. (1995). Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n.3, 20-29 Mai./Jun.

Gomes, B. M. A. (2008). *Políticas Públicas e as Transações em Regiões Turísticas*. São Paulo: All Print Editora, 2008.

Gomes, B. M. A., Vargas-Sánchez, A. & Pessali, H.F. (2014). Interação Empresários-Setor Público no Turismo: uma análise institucional e neocorporativista na cidade de Huelva (Espanha). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. São Paulo, 8(3), 382-402, set./dez. <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v8i3.760>.

Gomes, B. M. A. (2018). *Políticas Públicas de turismo e os empresários*. São Paulo: All Print Editora.

Kalaoun, F. & Trigo, L.G.G. (2021). A região turística da Baixada Fluminense (RJ): entre o verde e a violência. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 15, n. 2, agosto.

Lohmann, G. & Panosso Netto, A. (2008). *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*. São Paulo: Aleph.

MATO GROSSO DO SUL. (2010). Governo do Estado do Mato Grosso do Sul. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – Pdtis Polo Campo Grande e Região*. Relatório produto 1.b – resultado de atividades. Campo Grande, MS.

MATO GROSSO DO SUL. (2012). Governo do Estado do Mato Grosso do Sul. *Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – Pdtis Polo Campo Grande e Região*. Campo Grande, MS.

MATO GROSSO DO SUL (2018). Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. *Plano de marketing de Campo Grande e Região Caminho dos Ipês*. Campo Grande.



Minayo, M. C. de S. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 17(3): 621-626.

North, D. C. (1991). *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press.

Oliveira, C. T. F. de, Zouain, D. M. & Medeiros, L. G. B. (2015). Políticas Públicas de Turismo em Brasil. Una evaluación en 65 municipios; Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 24, núm. 1, 76-95, *Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos*. Buenos Aires, Argentina.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. (2019). Directrices de la OMT para el fortalecimiento de las organizaciones de gestión de destinos (OGD) – Preparando las OGD de cara a nuevos retos. *OMT*, Madrid, 2019. <https://doi.org/10.18111/9789284420933>.

Pinheiro, I de F. S., Maracajá, K. F. B. & Miki, A. F. C. (2020). Política pública de regionalização do turismo: um estudo sobre a participação social no polo de Turismo Seridó. *Revista Turismo – Visão e Ação*. Balneário Camboriú, SC, Brasil. v.22, n.1,162-184 <https://doi.org/10.14210/rtva.v22n1.p162-184>.

Silva, J. A. S. (2012). O conceito de cluster e o desenvolvimento turístico regional: um caminho para os países menos desenvolvidos. In: Beni, M. *Turismo. Planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters*. Barueri, SP: Manole.

Silva, R. C. da & Fonseca, M. A. P. da. (2017). Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, 148-165.

Trentin, F. (2016). Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. Rio de Janeiro, 14(3): 645-658. 2016. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.042>.

Trindade, B. S., César, P.A.B. & Vianna, S L.G. (2019). Governança do Turismo: Planejamento e Gestão Local e Regional em Gramado-RS, Brasil. *Revista Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade*. Rio Grande do Sul, 11(3): 653-663. <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v11i3p653>.

Vilela, G. J. P. & Costa, H. A. (2017). Políticas Públicas no Turismo sob a Ótica da Complexidade: reflexões sobre interações entre público e privado. *CENÁRIO*, Brasília, V.5, n.9, 85-99, Dez.

Williamson, O. (1996). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Zapata, M. J. & Hall, M. (2015). Public-private collaboration in the tourism sector: balancing legitimacy and effectiveness in local tourism partnerships. The Spanish case.



Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events.
<https://doi.org/10.1080/19407963.2011.634069>.

Zapata, T. (Org.). (2009). *Desenvolvimento local e a nova governança*. Recife/PE: IADH.