

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Fernando Guimarães Esteves Ottoni

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA
POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS:
o caso do Circuito Turístico do Ouro**

Belo Horizonte
2012

Fernando Guimarães Esteves Ottoni

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA
POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS:
o caso do Circuito Turístico do Ouro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Carlos A. de Vasconcelos Rocha

Belo Horizonte
2012

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

- O91c Ottoni, Fernando Guimarães Esteves
Coordenação federativa e relações intergovernamentais na política de regionalização do turismo em Minas Gerais: o caso do circuito turístico do ouro / Fernando Guimarães Esteves Ottoni. Belo Horizonte, 2013.
114f.: il.
- Orientador: Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
1. Turismo – Minas Gerais. 2. Política pública. 3. Descentralização na administração pública. 4. Federalismo. 5. Regionalização. I. Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 380.8(815.1)

Revisão ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor

Fernando Guimarães Esteves Ottoni

**COORDENAÇÃO FEDERATIVA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA
POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS:
o caso do Circuito Turístico do Ouro**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais, como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciências Sociais.

Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha (Orientador) – PUC Minas

Claudia Lamounier Freitas – PUC Minas

Carlos Aurélio Pimenta de Faria – PUC Minas

Belo Horizonte, 08 de agosto de 2012.

AGRADECIMENTOS

À Capes por financiar os meus estudos e proporcionar a realização desta etapa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas pela oportunidade, ensinamentos e paciência nesta jornada.

Ao meu orientador, Carlos Alberto Vasconcelos Rocha, pela sinceridade, persistência e insistência em suas considerações e opiniões.

Aos professores André Caetano e Carlos Aurélio, que ao longo desta caminhada me fizeram entender os caminhos a seguir.

À minha esposa e companheira Aline Sacramento, que esteve comigo, apoiando, cobrando e incentivando.

Aos meus pais e irmãos, que mesmo longe acompanharam e torceram pela conclusão desta etapa e também entenderam a ausência.

Aos companheiros de lida, André Viana, Leopoldo Luís, Marcelo Prates, Regina Martins, Allaoua Saadi, Terence Keller, Roberto Palhares, Isabela Ricci, que ao longo da caminhada de forma direta e indireta contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

À Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro, que esteve sempre disponível e interessada no desenvolvimento deste trabalho.

A Deus, fonte da vida, do amor e do perdão.

RESUMO

As políticas públicas de turismo ainda são um tema pouco debatido e estudado, principalmente em seus aspectos federativos e de relações intergovernamentais. Este trabalho faz uma reflexão a respeito desses aspectos, levantando e colocando em discussão a trajetória histórica das políticas de turismo, os mecanismos de coordenação institucionais construídos e implantados. Para tanto, toma-se como objeto de análise a política de regionalização do turismo definida pelo governo federal e implantada na região do Circuito Turístico do Ouro em Minas Gerais, onde se percebe a existência de um déficit de coordenação e articulação federativa, mas, ao mesmo tempo, certa complementaridade da política do estado de Minas Gerais em relação à proposta federal, colocando aos municípios a necessidade de se articularem criando associações em que a cooperação deve ser a tônica. A pesquisa demonstra que o desenho da política de regionalização proposta pela esfera federal ainda carece de mecanismos de coordenação que efetivem a participação das três esferas de governo no processo de definição e tomada de decisão, assim como acontece na política de descentralização da saúde.

Palavras-chave: Políticas públicas. Descentralização. Federalismo. Relações intergovernamentais. Coordenação. Regionalização. Turismo.

ABSTRACT

The public policies in tourism are still not a well debated or studied theme, mainly in their federal and intergovernmental relations aspects. This study makes a reflection about these aspects, raising and putting up to discussion the historical trajectory of the tourism policies, and the institutional mechanisms of coordination that were built and implemented. Therefore, it is taken as the goal of the analysis the policy of regionalization of tourism, which was defined by the federal government and implemented in the region of the Touristic Circuit of Gold in Minas Gerais. In this way, it is noticeable that there is a deficit in the federal coordination and articulation, but at the same time, the policy of the state of Minas Gerais is somewhat complementary to the federal proposal, which forces the counties to articulate amongst themselves, creating associations where the cooperation must be tonic. The research shows that the design of the regionalization policy proposed by the federal sphere, still lacks coordination mechanisms that will ratify the participation of all three spheres of the government in the process of definition and decision making, such as what happens with the policy of decentralization of the health system

Keywords: Public policies. Decentralization. Federalism. Intergovernmental relations. Coordination. Regionalization. Tourism.

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 – Evolução do número de turistas.....39

GRÁFICO 2 – Distribuição dos fluxos turísticos por continentes.....40

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Sistema turístico adaptado de Beni, 1997	445
FIGURA 2 – Estrutura de gestão do turismo brasileiro	57
FIGURA 3 – Sistema Mineiro de Gestão do turismo	912

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1 – Macroprogramas Plano nacional de Turismo	60
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Ranking dos países que mais receberam turistas (em milhões) em 2006 e sua comparação com o ano de 200542

TABELA 2 – Ranking dos países que mais arrecadaram com turismo (em bilhões de dólares) em 2006 e sua comparação com o ano de 200542

LISTA DE ABREVIATURAS

ACHMG – Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais
ACO – Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro
ADETUR – Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMM – Associação Mineira de Municípios
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CET – Conselho Estadual de Turismo
CETUR – Conselho Estadual de Turismo
CNT – Conselho Nacional de Turismo
CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais
COETUR – Conselho Estadual de Turismo
COMTURs – Conselhos Municipais de Turismo
CTCSM – Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
ETURMIG – Empresa de Turismo de Minas Gerais
EXPOMINAS – Centros de Exposições e Feiras de Minas Gerais
FASTUR – Fundo de Assistência ao Turismo
FECITUR – Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais
FIEMG – Federação da Indústria de Minas Gerais
FJP – Fundação João Pinheiro
FORNATUR – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo
FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo
GETUR – Grupo de Trabalho do Turismo
HIDROMINAS – Águas Minerais do Estado de Minas Gerais
IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
IER – Instituto Estrada Real
MTUR – Ministério do Turismo
NOBs – Normas Operacionais Básicas
OMT – Organização Mundial de Turismo
ONGs – Organizações Não Governamentais

PLANITUR – Plano Mineiro de Turismo
PMDES – Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNDs – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROMITUR – Programa Mineiro de Turismo
SEBRAE – Serviço Apoio a Micro e Pequena Empresa
SELT – Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETUR – Secretaria de Turismo de Minas Gerais
SITUR – Sistema Turístico
SUT – Superintendência de Turismo
TURMINAS – Empresa Mineira de Turismo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	145
2 O FEDERALISMO E SUAS IMPLICAÇÕES À COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E À PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	201
2.1 Federalismo: unidade na diversidade	201
2.2 O federalismo brasileiro e a descentralização das políticas públicas	256
3 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL – COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	38
3.1 Definições e características da atividade turística.....	39
3.2 A trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, suas características e diretrizes.....	456
3.3 Programa de gestão descentralizada e de regionalização do turismo	59
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM MINAS GERAIS – TRAJETÓRIA E ANÁLISE DA REGIONALIZAÇÃO NO ESTADO	68
4.1 Políticas públicas do turismo em Minas Gerais – antecedentes.....	70
4.2 O sistema de gestão do turismo em Minas Gerais	91
4.2.1 O Conselho Estadual de Turismo.....	93
4.2.2 A governança das instâncias regionais – Circuito Turístico do Ouro	96
4.2.3 A Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR)	99
4.3 Relações federativas e intergovernamentais nos Circuitos Turísticos mineiros no contexto do programa de regionalização federal.....	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	10809
REFERÊNCIAS.....	1101

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os mecanismos de coordenação federativa da política de regionalização do turismo, especificamente, os arranjos institucionais das relações intergovernamentais criados para a implementação dessa política no estado de Minas Gerais. A regionalização do turismo foi definida pelo governo federal como eixo estruturador, tanto territorial, como institucional, da política nacional de turismo.

A regionalização se tornou a principal estratégia de organização e desenvolvimento da atividade turística no Brasil em 2004, com o lançamento do “Programa de Regionalização do Turismo” pelo Ministério do Turismo. Atualmente, existem 276 regiões turísticas em todas as unidades federativas, abrangendo 3.635 municípios. A estratégia de regionalizar é justificada pelo governo federal pela necessidade de aperfeiçoar e, ao mesmo tempo, descentralizar as ações. O objetivo do Programa, segundo o Ministério, é entender os desafios, as demandas e os conflitos existentes nas regiões consideradas turísticas; mapear e gerenciar a oferta turística nacional e promovê-la de forma que fomente o desenvolvimento socioeconômico, aproveitando as oportunidades geradas pela atividade turística.

A regionalização do turismo se orienta nos princípios da descentralização, da participação e do desenvolvimento sustentável. Temas esses que não são exclusivos dessa política específica, pelo contrário, são aspectos definidos na Carta Constitucional de 1988, e que, por isso, orientam diversas políticas sociais e de desenvolvimento. Obedecer aos princípios da descentralização e da participação implica em criar estruturas institucionais que permitam coordenar as relações entre as esferas de governo e entre governos e sociedade.

A regionalização do turismo, como outras estratégias de descentralização deve ser analisada de acordo com a mecânica de funcionamento do Estado brasileiro, principalmente em seu aspecto federativo. O federalismo como sistema de organização político-territorial orienta as relações entre esferas de governo e de território. Por ser uma política relativamente recente (2004), têm-se poucos estudos relacionados aos aspectos das relações intergovernamentais, e há um debate ainda embrionário a respeito dos mecanismos de coordenação federativa nas políticas de turismo. Em parte, devido à temática do turismo ter sido historicamente

negligenciada nas estratégias de desenvolvimento, gerando um processo de descontinuidade das ações, programas, projetos, legislações.

Dispensamos nossa atenção nesta pesquisa, em analisar a implementação da política de regionalização no estado de Minas Gerais, especificamente no Circuito Turístico do Ouro, identificando as relações intergovernamentais e os processos de coordenação federativa arquitetados nessa política. O desenvolvimento da pesquisa se deu, primeiramente, através de um processo de revisão da bibliografia referente ao federalismo, ao federalismo brasileiro e às características e orientações das políticas públicas, principalmente, no que diz respeito aos aspectos da descentralização e das relações intergovernamentais.

Em seguida, por um processo de revisão da bibliografia e de documentos referentes às políticas de turismo no Brasil, apresentaremos as principais características dessas políticas, sua evolução histórica, até chegar à política de regionalização e à sua estrutura institucional, identificando os mecanismos de organização, e definição de responsabilidades dos entes governamentais no escopo da política de regionalização do turismo, além de caracterizar o processo de implantação da política de regionalização no estado de Minas Gerais; para a qual se faz uma narrativa da trajetória das políticas de turismo no estado.

A análise da literatura sobre federalismo e políticas públicas, dos documentos produzidos pelos governos, dos aspectos legais estabelecidos na política de regionalização e das percepções dos atores diretamente relacionados à sua implantação no Estado de Minas Gerais possibilitou compreender a dinâmica e os mecanismos adotados nessa política. Os atores escolhidos para as entrevistas foram o presidente da Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro (ACO) e Secretário Municipal de Turismo de Santa Luzia (MG), a diretora executiva da Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro e o superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo de Minas Gerais.

Para descentralizar as políticas de turismo, assim como acontece em diversas outras áreas de políticas, foi necessário criar as condições institucionais que a permitissem. No desenho adotado para o turismo, os estados possuem a prerrogativa de definir os critérios de participação dos seus municípios nas regiões consideradas turísticas. Dessa forma, são os governos estaduais que assumem a responsabilidade de induzir (ou incentivar) os seus municípios a se organizarem. Os

municípios, para participar da política de regionalização, devem se organizar em entidades supramunicipais denominadas de instâncias de governança regionais.

A implementação dessa proposta de descentralização requer dos três níveis de governo formas de interação, estabelecendo relações intergovernamentais tanto verticalmente, quanto horizontalmente. Nas relações verticais, é necessária a existência de mecanismos de comunicação, de procedimentos e de consertação entre os interesses dos três níveis. No campo das relações horizontais, entre os mesmos níveis de governo, é necessário encontrar mecanismos que permitam a cooperação e equilibrem a competição.

As estruturas de formulação e gestão das políticas de turismo, tanto no nível nacional, quanto no âmbito do Estado de Minas Gerais e dos municípios do Circuito Turístico do Ouro, são identificadas nesta pesquisa, dando-se ênfase àquelas relacionadas à coordenação federativa e às relações intergovernamentais. No nível federal, o órgão responsável pela formulação e implementação da política de turismo é o Ministério do Turismo; no Estado de Minas Gerais, tem-se a Secretaria de Estado do Turismo, e, nos municípios, as Secretarias Municipais, que, na maioria dos casos, além do turismo, respondem por outras áreas, como cultura, patrimônio, lazer, esportes e meio ambiente.

No desenho institucional proposto para o turismo, além dos órgãos executivos, têm-se também os órgãos colegiados, como o Conselho Nacional de Turismo (CNT), que congrega representantes da gestão pública federal, os operadores de mercado e as entidades de classe e da sociedade vinculados à atividade turística; e o Fórum Nacional de Dirigentes e Secretários de Turismo (FORNATUR), que congrega os secretários e dirigentes estaduais de turismo. Em Minas Gerais, tem-se o Conselho Estadual de Turismo, com a mesma lógica de representação do nível federal; a Federação dos Circuitos Turísticos, que congrega os representantes das regiões turísticas e as Associações Regionais de Municípios denominadas de Circuitos Turísticos, no caso desta pesquisa abordar-se-á o Circuito Turístico do Ouro.

O governo federal tem procurado pautar a organização territorial, institucional e política para a atividade turística, e coloca aos estados e municípios a prerrogativa da adesão, ou não, a essas políticas. Veremos que, no caso da política de regionalização em Minas Gerais, a adesão do governo do estado e dos municípios tem sido alta. O governo do estado criou mecanismos de incentivo e de regulação

que têm se mostrado eficientes, uma vez que o número de municípios e regiões turísticas no estado tem aumentado. No entanto, em uma análise mais qualitativa, tomando os depoimentos dos atores entrevistados, os relatórios e documentos produzidos pelos Circuitos e pelo Conselho Estadual de Turismo, percebe-se que esses mecanismos são pouco eficazes no sentido de melhorar as condições de implementação de políticas de desenvolvimento turístico nos municípios e regiões.

O estudo da produção dessa política pública deu-se através da perspectiva neoinstitucionalista que tem sido, na ciência política, um viés teórico bastante utilizado. Ela permite verificar a perspectiva histórica de cada caso, bem como conjugar as influências do aparato institucional e da cultura política. Nesta seção, procuramos apresentar as principais características dessa categoria de análise, justificando a abordagem histórica que fazemos das políticas de turismo do Brasil e de Minas Gerais, bem como as análises que nos permitimos fazer das relações intergovernamentais e sua dinâmica na política de regionalização do turismo.

Rocha (2005) coloca que o neoinstitucionalismo tem sido uma referência teórica predominante nos estudos atuais sobre políticas públicas, mas que esse vem de um processo histórico de debates e embates entre outras correntes de estudo, como o pluralismo e a marxista. O pluralismo é caracterizado pela concepção de que a distribuição do poder seria um aspecto mais ou menos permanente da sociedade. “As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano.” (ROCHA, 2005, p. 12). O instrumento analítico dessa abordagem estaria nos grupos de interesse e pressão que agiriam sobre o Estado, sendo suas demandas consideradas como *inputs* e as políticas como *outputs*.

O governo e suas políticas são vistos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado. (ROCHA, 2005, p. 13).

Por outro lado, na abordagem marxista:

As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado, visto como mero “comitê” destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação

de um Estado dotado de “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos valores do capital. (ROCHA, 2005, p. 13).

As duas abordagens têm por característica, ou ênfase analítica, a centralidade da sociedade como ator principal, sendo o Estado reflexo dos estímulos vindos dessa sociedade. Contrapondo-se a esse enfoque, em meados da década de 1980, difunde-se a abordagem denominada de neoinstitucionalismo, que teve uma primeira versão denominada de *state-centered*, que coloca o Estado como foco principal de explicação da natureza das políticas governamentais. Essa perspectiva ganha força nas argumentações de autores como Skocpol (1985), que afirma que os conteúdos das decisões públicas são diferentes das demandas da sociedade.

As relações de poder no Estado, por essa perspectiva, são organizadas através de uma burocracia, em que se estabeleceria mecanismos de conformação da sociedade. Os interesses da sociedade estariam condicionados pela ação do Estado, que seria anterior às demandas da sociedade, ou seja, a atividade política seria definida pela burocracia do Estado. Por essa perspectiva, o foco dos interesses e das discussões aconteceria na burocracia, pois é essa quem formula e implanta as políticas, centralizando as decisões.

No entanto, essa perspectiva analítica é criticada por autores como Przeworski (1995). Para ele, o Estado, para exercer toda essa força, deveria ter seu poder advindo do monopólio da força física, o que encontraria problemas práticos. “A sociedade civil em muitos casos exerce controle sobre os militares, e que em uma sociedade capitalista a alocação de recursos é feita pelo capital privado”. (PRZEWORSKI, 1995, p. 20). Se esse Estado consegue ter o controle da força física, ele exerceria uma dominação sobre a sociedade e não um processo de autonomia em relação a ela. Dessa forma, o que definiria o papel do Estado e da sociedade seriam os estudos de caso concretos.

Ao processar essas críticas, a perspectiva neoinstitucionalista evolui no sentido de ampliar a sua análise, o que se denominou como abordagem *polity-centered*, em que “o Estado não é considerado a priori, como dotado de poder para gerar no seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções.” (ROCHA, 2005, p. 16). É preciso, segundo essa perspectiva, equilibrar o papel do Estado e da sociedade, “concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.” (ROCHA, 2005, p. 16).

A perspectiva *polity-centered* analisa a burocracia e como os grupos sociais (sindicatos, partidos, etc.) acessam o Estado. Essa linha de análise procura conhecer como são coordenadas as relações entre as esferas de governo e os seus mecanismos de interação e consertação. A coordenação dos processos de tomada de decisão sobre políticas públicas e o desenho institucional que as propicia são questões-chave para compreender a boa governança das políticas. (ROCHA, 2005).

No caso das políticas de turismo e especificamente da política de regionalização, esse processo analítico se mostrou bastante adequado para entender o nível de coordenação e sua dinâmica no caso do Estado de Minas Gerais. Uma questão que perpassa a análise em relação às políticas de turismo é se o desenho institucional – ou a manutenção de regras e procedimentos ao longo do tempo – produz ou produziu uma cultura política específica que possibilita uma governança adequada dessa atividade. Para tanto, foi preciso verificar a existência, ou não, de cooperação entre os atores relacionados à atividade, se essa produz ou produziu maior eficiência aos programas de governo relacionados à temática e se o desenho institucional das políticas de turismo está adequado e proporciona maior eficiência a ela.

Nesse sentido foi importante conhecer a trajetória político-institucional referente às políticas de turismo, em que o federalismo é uma variável importante para o entendimento dessas questões. No sistema federalista, é necessário resolver conflitos distributivos, tributários e administrativos para que se evite produzir padrões de competição não cooperativa entre as partes que o compõem. Ao conhecer como foram desenhadas e estabelecidas as estratégias de desenvolvimento para a atividade turística, pode-se identificar os mecanismos de coordenação estabelecidos para a atual política de regionalização. Além de estudar o caso da política de regionalização do turismo, procurou-se contextualizar e comparar com outros processos de descentralização de políticas, sendo necessário conhecer a dinâmica do federalismo brasileiro e da descentralização da produção e gestão de políticas públicas no Brasil.

2 O FEDERALISMO E SUAS IMPLICAÇÕES À COORDENAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E À PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A produção de políticas públicas em países federados, como o Brasil, é um processo que depende das formas e condições encontradas e disponíveis de representação das partes que compõem esse tipo de organização do Estado, o que vai determinar a dinâmica das relações intergovernamentais e que é um dos aspectos mais importantes para o funcionamento do federalismo. Neste capítulo são apresentadas as principais características e implicações da adoção desse sistema de organização político-territorial para a produção de políticas públicas de forma geral e no Brasil especificamente.

2.1 Federalismo: unidade na diversidade

Uma das principais características que faz com que os países optem pela adoção do federalismo é a “necessidade de organizar heterogeneidades territoriais, lingüísticas, étnicas ou socioeconômicas” (ABRUCIO, 2000, p. 84), que representam o que Michael Burgues chamou de “dilema federalista”, em que se busca uma unidade na diversidade. A federação, segundo Abrucio (2000) é uma das formas mais sofisticadas institucionalmente de organização e possui nítidas preocupações republicanas e democráticas.

A federação como forma de organização político-territorial se baseia em cinco características gerais: um modelo intrinsecamente contratual; a soberania compartilhada; a compatibilização entre autonomia e interdependência das partes; as instituições que procuram equilibrar as regras da maioria com os direitos da minoria; e as relações intergovernamentais. (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 33). Isso afeta fortemente a vida política, estabelecendo um padrão de relacionamento entre os níveis de governo a partir do princípio da interdependência entre esferas de governos, formando uma dupla soberania: a dos governos não centrais e a do poder central (ou federal).

Para Elazar (1987), a federação como organização político-territorial tem como característica o estabelecimento de um contrato entre unidades territoriais,

com o objetivo de unir partes antes separadas em uma unidade nacional e, assim, garantir a integridade e liberdade dessas partes.

O termo federal é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5).

Um sistema federativo possui um conjunto de atores institucionais representativos das partes que o forma e que é autônomo no sentido em que possui capacidade de formular políticas próprias. (PIERSON, 1995). No federalismo coexistem no mínimo duas esferas de governo, uma nacional (centro) e outra subnacional (não centrais), em que ambas são soberanas de acordo com o que foi pactuado no contrato que funda o Estado, a Constituição. A soberania compartilhada entre essas esferas de governo deve estabelecer uma relação “de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles”. (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 35).

A coexistência de diferentes instâncias de poder em um sistema federativo faz com que seja necessário estabelecer relações intergovernamentais. Nessas relações, o conflito e a divergência de interesses são comuns, pois são partes heterogêneas – em termos socioeconômicos, linguísticos, étnicos, etc. – e autônomas. Com isso, as negociações se tornam necessárias para que o sistema sobreviva. Negociar e compartilhar decisões e responsabilidades em um sistema federativo depende de um processo de responsabilização entre os níveis de governo. A tomada de decisão em um sistema federativo depende, então, de um processo de coordenação, de uma organização em que as decisões se reflitam na produção de políticas públicas. Para Pierson (1995), em um sistema federativo, dada à divisão de poderes entre as partes que o compõe, têm-se iniciativas políticas interdependentes, mas, de forma frequente, modestamente coordenadas.

A presença simultânea de diferentes atores no entorno de uma mesma política torna mais complexo o seu desenho e operacionalização. Procurar compatibilizar a autonomia dos níveis de governo com a interdependência entre eles requer uma coordenação intergovernamental que não é algo que ocorre naturalmente; ao contrário, o conflito é intrínseco aos sistemas federais. Para

Abrucio (2000), os conflitos e interesses das partes que compõem o sistema federativo impactam o sistema político e também as relações verticais e horizontais do processo decisório e das instituições e burocracias que o compõe.

No federalismo, a questão do quem deve fazer se sobrepõe à do que deve ser feito (PIERSON, 1995). A opção pelo federalismo cria uma série de atores e grupos de interesse que gravita em torno do processo decisório e que, de acordo com seu peso e articulação política e social, pode direcionar e determinar a formulação e implantação de políticas públicas.

O desenho institucional em um sistema federativo, para Pierson (1995, p. 450), “afeta a formação das preferências e das estratégias e modifica o peso dos atores sociais no processo político e cria novos agentes políticos vinculados aos governos subnacionais.” Resulta desse processo uma série de questões relacionada à distribuição de poder entre diferentes jurisdições, com o estabelecimento de “canais institucionais de participação dos entes federativos, onde o problema da coordenação federativa vai permear grande parte do sistema decisório.” (PIERSON, 1995, p. 450).

A coordenação das relações intergovernamentais estabelecidas em um sistema federativo e as responsabilidades entre os níveis de governo foram organizadas por Deil S. Wright (1997) de acordo com o grau de autoridade e interação intergovernamental existente entre as partes que compõe esse sistema.

1. Autoridade coordenada, onde os governos mantêm um relacionamento de independência e autonomia, cada um possui uma idéia bastante clara do papel de cada esfera de governo. Existe nesse modelo uma dualidade de poderes, onde cada esfera de governo seria responsável por políticas públicas específicas.
2. Autoridade inclusiva, hierárquica ou centralizada, onde a atuação dos governos subnacionais depende das decisões do governo central, sendo os estados e municípios unidades administrativas que executam ações determinadas pelo centro.
3. Autoridade sobreposta: possui três características. I – duas ou três esferas de governo podem atuar simultaneamente sobre uma mesma questão ou política. II – As áreas de atuação exclusiva de ação são reduzidas. III – Embora haja assimetria entre os entes, o poder e a influência são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a necessidade de negociação para acordos e trocas, existe uma interdependência entre os centros de poder. (WRIGHT, 1997).

Essas formas de coordenação e relacionamento entre os entes criam arranjos federativos diferentes. Para Maria Hermínia Tavares Almeida (1995), são três:

1. Federalismo dual: os poderes do governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma independente, nas esferas que lhe são próprias (Almeida apud Avir, 1981, p. 3).
2. Federalismo centralizado: implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória e de recursos.
3. Federalismo cooperativo: comporta graus diversos de intervenção do poder central e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade de financiamento. (ALMEIDA, 1995, p. 1).

Ao relacionar as duas formas de classificação do federalismo, percebe-se que o Federalismo Dual possui uma autoridade coordenada, o Federalismo Centralizado uma autoridade inclusiva, e o Federalismo Cooperativo uma autoridade sobreposta, em que se percebe duas características básicas de relacionamentos intergovernamentais, a cooperação e a competição.

Na lógica competitiva, a atuação dos entes federativos se dá por meio da competição pela inovação, pela eficiência. Para aqueles que defendem essa lógica, a competição aperfeiçoaria tanto o controle, quanto os resultados das políticas públicas: a contraposição de interesses rivais entre as esferas de governo faria com que elas se controlassem mutuamente (DYE apud ABRUCIO, 2000), com isso os governos não centrais não poderiam ser dependentes do central, nem política nem financeiramente. Os cidadãos, assim, perceberiam com clareza o responsável pela política e, dessa forma, poderiam exercer maior *accountability*. Nesse arranjo, as competências são claramente definidas entre os membros do pacto, evitando que uma parte faça o que é de direito da outra. (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Na lógica cooperativa, busca-se “compartilhar tarefas de forma que há uma mistura entre as atividades dos níveis de governo.” (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 42). Os atores federativos estabelecem mecanismos de ação conjunta e de participação e representação no processo de decisão; processo que demanda dos atores do pacto federativo estabelecer processos de coordenação que evitem grandes tensões intergovernamentais, equilibrem as desigualdades regionais (étnicas, linguísticas, etc.) e as assimetrias de recursos entre as partes.

Na literatura existem argumentos apontando para os aspectos positivos e negativos tanto da lógica competitiva, quanto da cooperativa; no entanto, para Pierson (1995), as relações intergovernamentais requerem uma mistura de competição, cooperação e acomodação. Todo sistema federal, segundo Elazar (1987), para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre o governo central e seus componentes. Esses padrões de relações intergovernamentais se manifestam de formas diferentes de acordo com os arranjos sociais, territoriais e políticos historicamente construídos em cada país. Para entender a dinâmica do federalismo, é necessário analisar a interação entre as identidades, os interesses e os recursos dos atores com o arcabouço institucional existente. (PIERSON, 1995).

A federação é um arcabouço institucional-legal que possibilita o relacionamento entre níveis de governo a partir da conjugação do princípio da independência entre as partes, alicerçado em um pacto escrito, a Constituição. Um sistema federal reforça a necessidade de respeitar as especificidades do espaço local e também da coordenação entre os níveis de governos e de políticas. Parte-se do pressuposto que o local, por si só, não tem todos os elementos necessários para o seu desenvolvimento, sejam eles políticos, no que tange à cidadania e à democracia, sejam econômicos, no sentido de melhorar a relação custo-benefício para investimentos públicos e privados. Esse espaço local interage com um espaço maior, seja regional, nacional ou global, em que as ações advindas desse espaço maior se refletem sobre os resultados do local. Isso significa que o(s) local(ais) deve(m) participar das decisões nacionais de acordo com mecanismos estabelecidos pelo pacto constitucional.

A existência de núcleos diversos de decisão e participação interfere sobremaneira na dinâmica de coordenação das políticas públicas. Os mecanismos de representação territorial, por exemplo, no legislativo, e a sobreposição ou ausência de responsabilidades diretas entre os entes governamentais são pontos cruciais para responder sobre a governança das políticas públicas. Nesse contexto, o processo de decisão em relação a uma temática de política pública vai depender dos mecanismos de representação dos interesses da sociedade, da sua participação e envolvimento com essa temática, e também da estrutura institucional formatada. Nesse contexto, a lógica da cooperação deve prevalecer, evitando-se que os níveis

de governo sigam em direções oposta, o que cria a necessidade de diálogo constante e de mecanismos de ajuste da política nacional com os planos locais.

Esses pontos de ajuste, cooperação e coordenação entre os planos nacional, estadual e local, em relação à política de regionalização do turismo, são o objeto de análise desta pesquisa, que se apoia na abordagem neoinstitucionalista.

2.2 O federalismo brasileiro e a descentralização das políticas públicas

O Brasil historicamente sempre possuiu heterogeneidades territoriais, culturais, e fortes desigualdades sociais e econômicas entre as regiões. Como forma de organizar essas diversidades, optou-se, a partir da proclamação da República, pela formação de uma federação. Essa opção implicou organizar o território nacional em subunidades, os estados, em que um pacto constitucional dividiu as responsabilidades em relação à gestão desses territórios. Como definido por Elazar (1987), no federalismo existe uma divisão de poder e autoridade entre esferas de governo, garantida por um contrato maior, que é a Constituição; esta tem por características a autonomia e a interdependência.

Para Tavares (2008), o Estado, como foco de poder, sempre teve sua importância na sociedade brasileira; nas palavras da autora: “[...] isso quer dizer que ela (sociedade) sempre gravitou em torno do Estado, que historicamente agiu como ator principal, protagonista do processo de construção histórica.” (TAVARES, 2008, p. 82). A centralidade do Estado, para Carvalho (1996), não indica seu caráter público e universalista, pelo contrário. Por um lado, historicamente o Estado brasileiro cooptava seletivamente os cidadãos, reconhecendo direitos e oferecendo serviços de acordo com critérios estabelecidos pelo poder central; por outro, os cidadãos buscavam o Estado para o atendimento de interesses privados.

A história do federalismo brasileiro se caracteriza por processos em que, por um lado, os governos locais e estaduais prevalecem e, por outro, o governo nacional. Os períodos de descentralização aconteceram na primeira república, que se estende da proclamação da república, em 1889, até 1930; depois, de 1946 a 1964, e após a Constituição de 1988. Os dois primeiros períodos são marcados por uma primazia de poder nas mãos das oligarquias estaduais e regionais, que controlavam o jogo político e econômico. Após a Constituição de 1988, existe uma

tendência à descentralização, com características mais democráticas e participativas.

Os períodos de centralização decisória no governo nacional aconteceram com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, até 1945 e com o governo dos militares, entre 1964 e 1985. Nesse período, o governo federal assume papel preponderante e passa a ser aquele que conduz o processo político e a dinâmica econômica e social. Mesmo com esses processos de centralização e fortalecimento do governo central (federal), ainda havia a necessidade de negociação com as elites estaduais e regionais.

Interessam-nos nesta pesquisa as características da descentralização que têm acontecido no Brasil após a Constituição de 1988, com o processo de democratização. As lutas contra a ditadura militar não foram lineares, pelo contrário foram desiguais “no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida social e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos.” (DAGNINO, 2002, p. 10-11). A redemocratização no Brasil foi um processo complexo e dinâmico, em que emergiram “disputas entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções.” (DAGNINO, 2002, p. 10-11); inclusive, em relação à própria natureza das relações federativas e da coordenação das políticas públicas, sobre as quais os governadores dos estados foram atores preponderantes. Eles foram decisivos na elaboração da Constituição de 1988 e, por consequência, no funcionamento do novo regime e da organização do Estado proposto nela. (ABRUCIO, 2000).

Verifica-se no Brasil, a partir da Constituição de 1988, um processo intenso de descentralização de políticas, motivado ou em resposta ao período de praticamente 20 anos de centralização decisória no governo federal. O argumento da descentralização como instrumento para o desenvolvimento da democracia e também para o desenvolvimento econômico e social se torna quase que hegemônico no período de redemocratização. Acreditava-se que, através da transferência de poder e decisão aos estados e municípios, aproximar-se-ia a sociedade dos gestores públicos, aumentando o poder de fiscalização e de vocalização de demandas por parte da sociedade. A descentralização passou a ser, para alguns, sinônimo de consolidação democrática, acreditando que ela levaria, por

si só, a maior equidade na distribuição de bens e serviços, e a maior eficiência na operação do aparato estatal. (ABRUCIO, 2000).

É criado com a Constituição de 1988 um sistema federativo com três níveis de governo: o federal, os estados e os municípios, cada qual com estruturas institucionais próprias. Esse desenho vai influenciar a formulação, implementação e eficácia das políticas públicas, pois condiciona, por exemplo, a captação de recursos fiscais e sua distribuição entre os territórios e setores da sociedade.

Ao tornar os municípios entes federativos, eles passam a ser parte integrante do pacto, a ter autonomia, capacidade administrativa, política e de gestão, dependendo, no entanto, da criação de instituições locais e também de capacidade de arrecadação. No sistema federal, em que existem arenas, interesses e demandas heterogêneas, o processo de transferência de poder, de descentralização, não acontece sem conflitos, negociações e disputas. A descentralização de políticas demanda articulação e redefinição de atribuições e competências entre os três níveis de governo.

A reforma do Estado pela qual passa o Brasil após a queda do regime ditatorial na década de 1980, aponta para um processo de mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais que se solidificam a partir dos anos de 1990. (TAVARES, 2008). Sendo necessário entender e refletir a respeito do desenho institucional proposto pela nova Constituição, que tem como orientações a descentralização, a participação, a transparência e a redefinição do “mix” público-privado nas políticas. (MELO, 1999, p. 80).

Nesse processo, houve uma participação efetiva dos governadores, e também uma forte capacidade de mobilização de setores da sociedade civil, que reivindicavam a adoção de “espaços compartilhados de deliberação sobre decisões de políticas públicas entre sociedade civil e poder público.” (ROCHA, 2011, p.172). E defendiam o argumento de que com a descentralização dessas esferas de decisão haveria uma relação positiva com a democracia, eficiência e inovação na gestão pública. Sendo importante criar condições para que os governos locais tivessem capacidade tributária própria, que diminuísse a dependência financeira ou o repasse de custos a outros níveis de governo. Para Abrucio (2000) só é possível um governo verdadeiramente descentralizado se houver um reforço da autonomia local, reforçando a importância da coordenação na gestão das relações intergovernamentais.

A efetividade da descentralização das políticas públicas em sistemas federativos está vinculada à criação de mecanismos de coordenação e cooperação entre os níveis de governo. Nesse sentido é importante compreender como se tem processado a descentralização das políticas públicas no Brasil. A ideologia pró-descentralização propõe o fortalecimento das instituições políticas nos níveis locais, regionais e estaduais, o que aproximaria os cidadãos das decisões públicas, fortalecendo institucional e politicamente espaços de participação e de coordenação. Assim, seria possível superar pontos considerados problemáticos da centralização da ditadura militar, como: “[...] balcanização do poder público por elites econômicas e políticas; exercício de um poder legítimo da burocracia no processo de tomada de decisões; e o clientelismo como lógica do Estado.” (ROCHA, 2011, p. 173).

A ideia predominante era encontrar formas descentralizadas de prestação de serviços públicos mais eficientes, de modo a elevar os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizaria a concretização de ideais progressistas, como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. (ARRETCHE, 1996).

Descentralização é, portanto, um movimento de poder. Poder de definir políticas, de tomar decisões e alocar recursos do governo central (união) para os governos subnacionais (estados e municípios) e do Estado para a sociedade. “Descentralizar é deslocar esses recursos do ‘centro’ e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados).” (ARRETCHE, 1996, p. 48). Em contraponto a isso está a centralização, que “significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no ‘centro’ (governo central, agência central, etc.).” (ARRETCHE, 1996, p. 48).

Esse processo de transferência implicaria, para os seus defensores, em redistribuição de recursos financeiros, administrativos, institucionais; em aumento da eficiência, da participação e da democracia. Mas, na prática, nem sempre descentralização teve como resultado maior eficiência e mais democracia. Esses resultados dependeriam, para Arretche (1996, p. 48), da forma como as elites das diferentes instâncias de governo se “integram (ou não) no interior das instituições políticas.”

A carta constitucional de 1988 não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre união, estados e municípios. Nessas circunstâncias, a definição de atribuições específicas e de áreas de cooperação só pode resultar de políticas governamentais. (ALMEIDA, 1995, p. 95).

Tornando alguns aspectos extremamente relevantes nesta análise. A questão da configuração do aparato do estado federativo, que, no modelo brasileiro, possui três esferas de governo, com estruturas administrativas e decisórias independentes e interdependentes, o que implica uma estrutura não centralizada de tomada de decisão, formulação e implementação de políticas. Somado a isso, há um processo de disseminação e predominância de um discurso e de uma prática, a partir da Constituição de 1988, de gestão descentralizada, em que os três níveis de governo em alguns casos são corresponsáveis pelas mesmas temáticas de políticas. Dessa forma, a dinâmica das políticas no Brasil é altamente influenciada e condicionada pela trajetória e pelos mecanismos de coordenação e articulação entre governos, grupos de interesse e sociedade.

Acreditava-se que a descentralização levaria, por si só, a maior equidade na distribuição de bens e serviços e a maior eficiência na operação do aparato estatal. (ABRUCIO, 2000). As reformas da saúde no período pós-Constituição de 1988 são um dos melhores exemplos de descentralização de políticas públicas no Brasil. No entanto, cada área de política seguiu um caminho; foram adotadas estratégias diferentes para cada área da política, pois para cada uma delas existia um escopo institucional e de responsabilização pré-existente que condicionava e condiciona sua trajetória.

A descentralização das políticas, a partir de 1988, derivou do processo de aprendizado de cada área de política, mas, no geral, demandavam uma nova articulação e uma definição de atribuições e competências entre os três níveis de governo. Para Abrucio (2000), o ideal era que os níveis superiores de governo (união e estados) funcionassem não apenas como repassadores de recursos, mas também, e, sobretudo, como coordenadores e avaliadores dos serviços e da política executada no nível municipal, em que sua atuação promovesse um incremento da capacidade administrativa dos municípios.

No entanto, de forma geral, verifica-se uma baixa integração vertical (entre os níveis de governo), pois o governo central e os não centrais, no federalismo, têm

autonomia para definir políticas, o que implicaria em limites à capacidade de coordenação do governo central. No “federalismo corre-se o risco de os diferentes níveis de governo tenderem a impor conflitos entre os programas, a elevar os custos de implantação e a tornar o problema da coordenação ainda mais difícil.” (LIJPHART, 1982, p. 95).

Na ausência de imposições constitucionais, a autonomia política dos governos locais inerentes aos estados federativos de fato potencializa o poder de veto destes governos à implementação de políticas propostas pelo executivo federal. Isto implica que, para obter a adesão dos governos locais, o executivo federal deve incorporar suas demandas às políticas que envolvam relações intergovernamentais. Regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos. (ABRUCIO, 2000, p. 77).

Para Tavares (2008, p. 4), “estados e municípios não são capazes de definir com clareza seus papéis quando a lei estabeleceu competências concorrentes e resistem de forma crescente a assumir funções.” Governos estaduais e municipais desejam a descentralização, desde que, e sempre que o seu financiamento se dê pelo governo federal, assumindo a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão às estratégias e mecanismos concebidos pelo governo federal, o que depende dos incentivos e condições propostos. Isso, para Marta Arretche (1999), depende de “estratégias de indução eficientemente desenhadas e implementadas” que compensem os obstáculos à descentralização e sejam eles derivados dos “atributos estruturais de estados e municípios ou dos atributos institucionais das políticas.” (ARRETCHE, 1999, p. 19); como no caso do Sistema Único de Saúde (SUS).

A efetividade das políticas públicas vai além do processo de descentralização, que estaria vinculado à criação de mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo; dessa forma, um federalismo predatório e não cooperativo é um grande obstáculo à melhoria das políticas públicas em geral. Sobre isso, Abrucio (2000) coloca dois aspectos: o primeiro é a necessidade de criação de um corpo profissional de servidores nas áreas estratégicas, com treinamento gerencial constante para efetuar as mudanças necessárias na administração pública; e o segundo é a eliminação das características patrimoniais que ainda permanecem nos aparatos governamentais de grande parte dos estados e municípios. Fatos esses

ainda comuns e que percebemos na condução das políticas de turismo de Minas Gerais e nos municípios do Circuito do Ouro.

A descentralização trouxe resultados positivos, mas também conflitos como fragmentação de políticas e a competição predatória entre os entes federados. Como sugerem Rocha e Faria (2004), deve haver um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação centralizada que sustente a cooperação entre atores fortemente heterogêneos. “O processo de reestruturação das instituições estatais ou, mais especificamente, de definição de relações federativas que sejam virtuosas exige experimentação e criatividade dos atores políticos.” (ROCHA; FARIA, 2004, p. 103.).

A cooperação intergovernamental depende da equação de fatores como a exacerbada competição entre os entes governamentais, tanto nas relações verticais, quanto horizontais, e da ausência de um projeto ou consenso de simetria desses atores. No Brasil, não há uma figura jurídica forte que vincule os entes federativos a uma pactuação; o instrumento mais forte de pactuação federativa é o convênio, que na verdade é um mecanismo vertical e, em termos da Constituição das regras, unilateral de relacionamento.

Nesse sentido, as burocracias vinculadas às esferas de governo possuem papel importante, elas influenciam a definição das regras de inserção e indução dos governos municipais às políticas públicas formuladas no âmbito federal e estadual. O caso da política de saúde, considerada por muitos autores como um dos modelos mais bem definidos de coordenação do processo de descentralização, é apresentado a seguir como exemplo. O objetivo é verificar as experiências de coordenação dos três níveis de governo e da sociedade, que, ao longo da trajetória, da política foram sendo adaptados e definidos de forma participativa.

O marco legal das políticas de saúde é a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990), que institui as bases do SUS e especifica as competências dos estados e municípios, bem como os requisitos para a organização e funcionamento dos serviços de saúde. O sistema de gestão das políticas de saúde no âmbito federal é formado pelo Ministério da Saúde, como órgão executivo; pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), formado por representantes do governo federal, dos governos estaduais e municipais, pelos usuários, pela classe médica e por fornecedores de serviços; e pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde; Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde. Os Conselhos de

Secretários estaduais e municipais com o Ministério formam o Conselho Intergestores Tripartite, que é onde se negocia a regulamentação e operacionalização das políticas públicas de saúde no âmbito do SUS. Esse espaço é aberto à participação e negociação federativa.

A coordenação vertical das políticas de saúde tem no Ministério seu agente executor e regulador; o Conselho Nacional como órgão consultivo em que os interesses dos usuários são apresentados e a Comissão Tripartite em que os interesses e demandas dos estados e municípios são colocados. Nesse sentido, o papel desses colegiados é conseguir pautar a ação do Ministério, a partir da definição conjunta das regras de repasse de recursos, das responsabilidades e condicionalidades à participação nos programas e ações de saúde.

A regulamentação da operação do Sistema tem se dado por meio das Normas Operacionais Básicas (NOBs)¹, que permitem a avaliação e a fiscalização das ações. “Elas definem com clareza os custos e os benefícios resultantes do cumprimento, ou não, das regras e repasse dos recursos, prestação de contas e acompanhamento das ações.” (ABRUCIO, 2000, p. 238).

A adesão dos municípios ao SUS, e particularmente, o seu ritmo no plano nacional são explicados pela estratégia de descentralização do governo federal consubstanciada em portarias editadas pelo Ministério da Saúde. Os “arrancos” de adesão estão diretamente associados à edição das Normas Operacionais Básicas. A NOB/91 introduziu o princípio da habilitação ao SUS, mecanismo mediante o qual estados e municípios poderiam aderir à política federal de descentralização, subordinando-se às regras federais e capacitando-se a receber transferências oriundas dessa esfera de governo. [...] O segundo grande “arranco”, entre 1993 e 95, ocorreu sob vigência da NOB/93, durante o governo de Itamar Franco. Resultado de um amplo processo de consulta, esta portaria do ministério da Saúde abria um leque de escolhas aos municípios, que poderiam optar entre três modalidades distintas de habilitação de acordo com suas capacidades administrativas. [...] O processo de municipalização completou-se sob a NOB/96, cuja implantação ocorreu somente partir de 1998. [...] as novas regras de transferência acrescentavam recursos aos cofres de 66% dos municípios brasileiros. (ARRETCHE, 2002, p. 9-10).

¹ As Normas Operacionais Básicas são dispositivos de regulação da habilitação dos estados e municípios à gestão das suas redes de saúde. Essas Normas definem as regras para o repasse de recursos financeiros por parte do governo federal aos estados e municípios, instituem critérios e sistemas de gestão dos recursos, e dos resultados propostos, bem como exigências de controle do uso dos recursos repassados. As Normas começaram a ser editadas a partir da década de 1990 e foi por meio delas que se institui e gerencia o processo de descentralização das políticas de saúde no Brasil.

Como as NOBs são portarias editadas pelo executivo federal, a coordenação da política de saúde acaba se concentrando na burocracia do Ministério da Saúde, o que não agradava a uma parcela significativa daqueles que defendiam a descentralização, principalmente do movimento sanitarista, que, durante a promulgação da Constituição de 1988, teve papel preponderante na definição dessas diretrizes.

A institucionalização de uma arena federativa para a formulação da política de saúde foi conseguida quando o ministro Jamil Haddad, fortemente ligado ao movimento sanitarista no governo Itamar Franco, definiu que todas as medidas de descentralização deveriam ser aprovadas pela Comissão Intergestores Tripartite. Essa arena federativa permitiu a incorporação parcial das demandas dos governos estaduais e municipais. As Normas Operacionais Básicas expressam um processo de aprendizagem, em que as regras da política federal foram alteradas, procurando incorporar as demandas dos governos locais, sem, contudo, terem os seus instrumentos e objetivos modificados.

Um exemplo disso é a definição das atividades desenvolvidas nos estados, que devem elaborar Programação Pactuada Integrada, instrumento de planejamento e gestão que deve ser discutido e aprovado pela Comissão Intergestores Bipartite, formada pelo governo do estado e pelas secretarias municipais de saúde. Essa comissão decide sobre questões operacionais de implantação da descentralização das ações e programas do SUS. Além da Comissão, os estados devem formar o Conselho Estadual de Saúde, com configuração semelhante ao do nacional, e o Conselho dos Secretários Municipais (COSEMS).

Uma estratégia adotada para a prestação dos serviços de saúde foi o consorciamento. Os consórcios intermunicipais são uma forma de associação entre municípios que percebem e compartilham interesses e propósitos. É uma forma de cooperação entre entes do mesmo nível de governo e de natureza pública, no caso municípios, e que são diferentes dos convênios, uma vez que nestes podem ser contemplados entidades e organizações de direito privado e nos consórcios não.

O consórcio se caracteriza como uma estratégia para a melhoria da qualidade dos serviços, um instrumento de articulação entre os sistemas municipais de saúde, favorecendo uma melhor distribuição dos recursos, e a possibilidade de atender melhor a um maior número de pessoas, principalmente nos municípios menores, evitando a sobrecarga de novos investimentos (que ficam além da sua capacidade)

em equipamentos ambulatoriais e hospitalares, através de uma melhor utilização da rede de serviços disponível na região.

A criação de um consórcio advém de um acordo formalizado entre os gestores municipais, em que se deve obedecer aos parâmetros legais e aos princípios e diretrizes do SUS. A NOB 01/93, aprovada pela Portaria n. 545 do Ministério da Saúde, afirma que a mobilização e a articulação municipal devem levar “em consideração características geográficas, fluxo de demanda, perfil epidemiológico, oferta de serviços e acima de tudo a vontade política expressa pelos diversos municípios de se consorciar ou estabelecer qualquer outra relação de caráter cooperativo.” (BRASIL, 1993).

Os consórcios são percebidos como um dos instrumentos da descentralização das políticas de saúde, já que possibilitam a gestão municipal da saúde, na medida em que a cooperação potencializa a capacidade de provisão dos municípios. Ao mesmo tempo, eles podem se constituir em um dos instrumentos de viabilização das políticas regionais, articulando e compatibilizando as ações de diversos municípios. (ROCHA; FARIA, 2004, p. 90).

Mesmo sendo uma iniciativa e um desejo dos municípios, a formação de um consórcio nem sempre é uma decisão autônoma de buscar a cooperação horizontal entre os municípios. Com frequência se observa um papel limitado dos municípios e uma prevalência na formação dos consórcios dos governos estaduais, assim como um papel de legislador do governo federal no estabelecimento e na criação desses consórcios. (ROCHA; FARIA, 2004).

A difusão dos consórcios de saúde se deu de forma heterogênea, apesar das ações de coordenação e fomento implementadas pelo Ministério da Saúde. Isto porque a difusão dos consórcios depende em grande medida do papel exercido pelos governos estaduais. (ROCHA; FARIA, 2004, p. 87).

De forma geral, Abrucio (2000) aponta algumas vantagens que os consórcios podem trazer, como o aumento da capacidade realização dos municípios, maior eficiência do uso dos recursos públicos, realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, e aumento da transparência das decisões públicas. No entanto, Abrucio (2000) aponta para a precariedade dos mecanismos de vinculação que permeiam a formação dos consórcios. Os agentes públicos podem aderir ou sair do consórcio sem maiores consequências legais, uma vez que os consórcios são figuras de

direito privado sem fins lucrativos, Sendo necessário considerar quais os mecanismos existentes para garantir o funcionamento e continuidade dos consórcios e a existência ou não de incentivos institucionais e financeiros que estimulem a sua formação e manutenção. No caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, esses aspectos dependeram da condução dos governos estaduais, e Minas Gerais tem destaque na implantação dessa estratégia de descentralização.

Estudando o caso de Minas Gerais, Rocha e Faria (2004) apontam os fatores que facilitaram ou dificultaram a formação de Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado, que foram:

1. Homogeneidade entre os municípios em termos de população, recursos financeiros, e poder político.
2. Estabelecer bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos.
3. A cooperação intermunicipal é problemática na medida em que exige acordo entre atores que pela lógica eleitoral são concorrentes.
4. O funcionamento dos consórcios depende das características da política municipal.
5. A cooperação potencializa o poder de negociação dos municípios.
6. A ação indutora dos níveis superiores de governo parece extremamente importante.
7. Cooperação como forma de regionalização em que se contemple efetivamente a necessidade dos municípios.
8. Centralidade de fatores circunstanciais como comprometimento pessoal de políticos e burocratas.
9. Criação de espaços de representação da sociedade civil.
10. Nas relações verticais a existência de organismos colegiados. (ROCHA; FARIA, 2004, p. 98-103).

Chama a atenção fatores como envolvimento e engajamento de políticos e burocratas para a efetivação dos consórcios no estado, a importância do processo de indução, participação e coordenação tanto no sentido vertical, quanto horizontal. É importante para a implementação dessa estratégia que mecanismos, como órgãos colegiados, sejam efetivos, assim como certa simetria entre aqueles municípios que aderem aos consórcios.

Em relação à dinâmica de coordenação da descentralização das políticas de saúde, alguns pontos merecem destaque. Primeiro que existe um processo claro de regulação, em que as Normas Operacionais se configuram como leis a serem seguidas, sob pena, de não inclusão no sistema; em segundo lugar, os municípios e os estados percebem qual o ônus e as vantagens da participação ou não no processo; terceiro, a dinâmica de participação e tomada de decisão parecem estar bem definidas nos órgãos colegiados, em que os atores se comunicam de diversas

formas, seja em termos de relações verticais, seja horizontais; por último, a regionalização (consórcios) da prestação de serviços tem sido adotada como estratégia para aumentar a efetividade da prestação de serviços, principalmente em Minas Gerais.

Abrucio (2000) sugere que, para o campo do turismo, a formação de consórcios intermunicipais seria uma possibilidade. Essa estratégia poderia ser útil para divulgar o potencial turístico regional e também preparar os municípios para sua exploração racional. Veremos que, de certa maneira, a estratégia de descentralização através da regionalização foi adotada pelo Ministério do Turismo, através do Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil.

No entanto, mecanismos de negociação federativa e de regulação nas políticas de turismo ainda apresentam déficits de coordenação e participação. A seguir, fazemos uma apresentação da temática do turismo e traçamos a trajetória histórica dessas políticas chegando à dinâmica atual, que tem como estratégia principal a regionalização como mecanismos de organização institucional e territorial da atividade turística no País.

3 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL – COORDENAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As políticas públicas de turismo possuem uma complexa rede de temas relativos ao setor. Dessa forma, este capítulo tem início com uma apresentação das principais características da atividade. Em seguida, faz-se uma apresentação das principais iniciativas de políticas de turismo no Brasil, com o objetivo de compreender a evolução das políticas para a atividade turística. Por último, é apresentado o Programa de Regionalização e Descentralização das políticas públicas de turismo, implantados a partir de 2004, identificando as características do sistema coordenação das relações intergovernamentais e federativas relativas às políticas de turismo.

Turismo é uma atividade de serviço, envolve satisfação pessoal, aproxima e estabelece contato entre pessoas e culturas diversas e por isso demanda “desenvolvimento sustentável, respeito à diversidade e aos problemas ambientais e sociais.” (BRASIL, 2008, p. 51). Nesse sentido, o papel do Estado na gestão de políticas de turismo é bastante abrangente e envolve questões as mais diversas, como formação de mão de obra, qualificação de gestores locais, preservação da fauna e flora, cultura, esporte, lazer (BRASIL, 2008), entre outras.

Introduzir a temática do turismo no conjunto das políticas públicas passa, primeiramente, por traçar os limites e alcances dessa atividade, tanto do ponto de vista econômico, quanto sócio-cultural. O fato é que não fica muito claro aos governos, ao longo do tempo, de que forma organizar a agenda para uma política que depende das características de um território altamente diverso em paisagens e na produção e inserção econômica das regiões. Nesse sentido, torna-se fundamental coordenar as políticas entre os níveis nacional, estadual e municipal, em que haja a desejável eficiência e respeito às características regionais e locais. Isso posto, algumas perguntas que nortearam esta etapa da pesquisa foram: Qual foi a trajetória de inserção do tema turismo nas políticas públicas brasileiras? Como foi tratada a questão da descentralização nas políticas de turismo? Quais os mecanismos de coordenação intergovernamental implantados na política de regionalização que se encontra em vigor?

A primeira seção deste capítulo tem por objetivo apresentar alguns elementos que são característicos da atividade turística e que são importantes para

compreender a trajetória dos temas tratados pelas políticas de turismo, assim como alguns termos e classificações que são recorrentes.

3.1 Definições e características da atividade turística

A atividade turística organizada como a conhecemos hoje é algo recente, início do século XIX. Entretanto, algumas práticas utilizadas pelo turismo atualmente já existiam mesmo antes da consolidação do capitalismo. O turismo existe desde as mais antigas civilizações, porém o termo "turismo" só passou a ser utilizado a partir do século XIX. A revolução industrial impulsionou o desenvolvimento da atividade turística, com a invenção das locomotivas e a construção de ferrovias pela Europa, mas, principalmente, por modificar toda a forma de organização da sociedade. As pessoas passam a vender seu tempo e sua capacidade de trabalho; com isso, o tempo passa a ter valor econômico, e o tempo livre (quando se tem) começa a ser aproveitado para o lazer, o descanso e o turismo.

As mudanças no contexto sócio-econômico ocorridas com a revolução industrial alteraram por completo o sistema de produção e geração de riqueza. O capitalismo passa a ser o modelo dominante, permeando as relações sociais, econômicas e políticas. O marco histórico do turismo organizado foi a excursão organizada por Tomas Cook em 1844. Ele era pastor em uma igreja inglesa, e muitos dos membros da igreja estavam interessados em participar de um congresso religioso em outra cidade da Inglaterra. Percebendo a demanda dos membros para o deslocamento até essa cidade, Tomas Cook faz um acordo com a companhia de trem que operava o trecho; ele freta alguns vagões e os vende aos membros da igreja, sem que esses tenham a necessidade de ir até o terminal ferroviário para adquirir o bilhete. Dessa forma, acontece o primeiro fretamento e a primeira venda de bilhetes por meio de *voucher*.

Na primeira metade do século XX, houve uma expansão do turismo como opção de lazer, com a criação de leis trabalhistas que garantiam aos trabalhadores o direito a férias remuneradas e a diminuição da jornada de trabalho, aliado aos avanços nos meios de comunicação e no transporte.

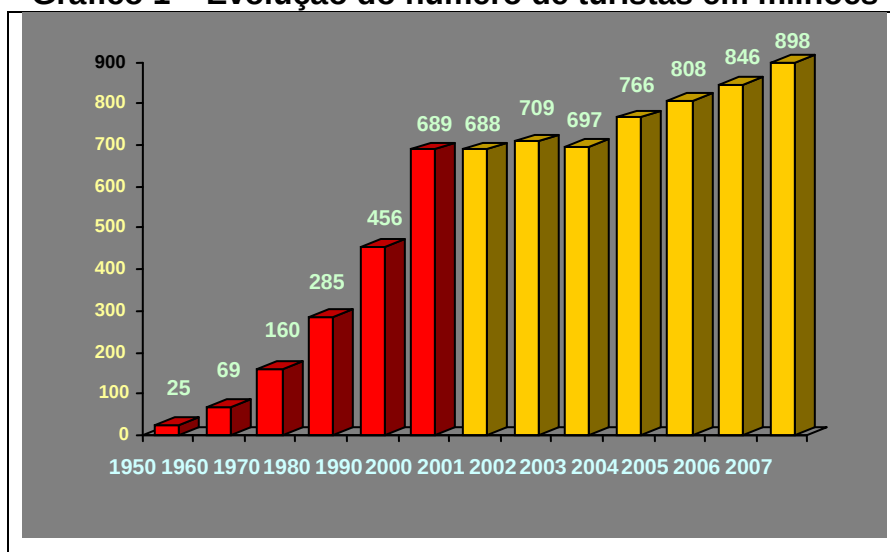
o turismo democratizou-se nos países desenvolvidos, graças às conquistas sociais dos trabalhadores, que significaram melhores salários, férias remuneradas e tempo livre da produção para atividades de sua escolha, inclusive no campo do lazer, no qual se insere o turismo. (TRIGO, 1993, p. 45).

A partir da década de 1990, estabelece-se como uma das principais atividades econômicas do mundo, gerando emprego e renda. Segundo William Theobald:

[...] as viagens e o turismo constituem em termos mundiais, qualquer que seja o parâmetro econômico adotado: produto bruto, valor agregado, investimentos de capital, empregos e arrecadação, a atividade econômica de maior participação, geração de empregos e efeito multiplicativo no sistema econômico mundial. (THEOBALD, 2001, p. 36).

No gráfico abaixo, está representada uma evolução dos números relativos aos fluxos de pessoas viajando pelo mundo, fazendo turismo, evidenciando o crescimento da atividade nas últimas décadas do século XX.

Gráfico 1 – Evolução do número de turistas em milhões



Fonte: Elaborado pelo autor

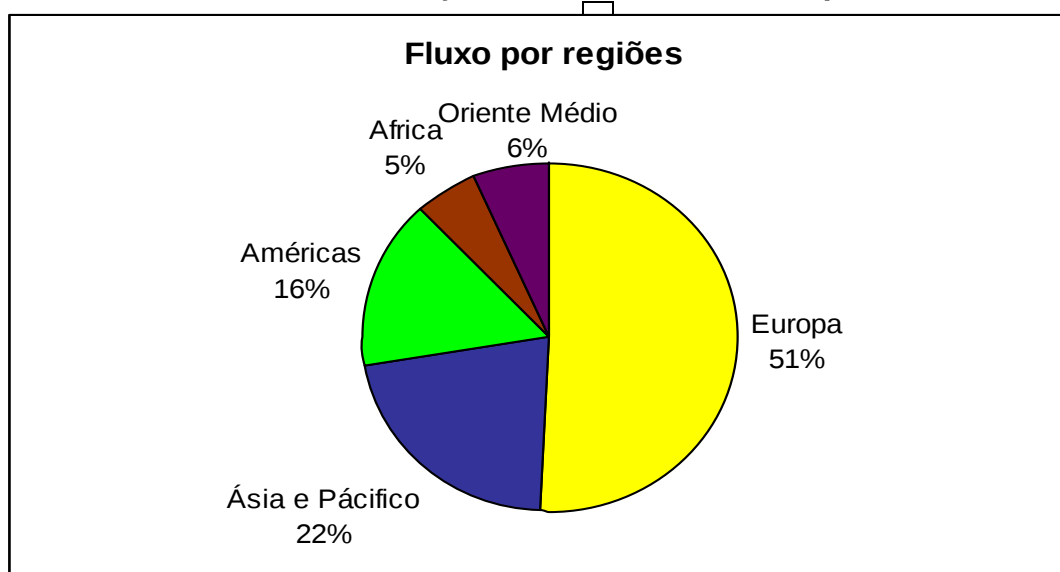
"Partir de férias" é um acontecimento dotado de particular significado para cada sujeito. Existe hoje uma abundância fantástica de apelos publicitários para que as pessoas viajem. Não viajar, para alguns, é similar a não possuir um carro ou uma bela residência. É algo que confere status, distinção. Fazer turismo é um fenômeno moderno, que ganha cada vez mais importância devido ao contexto social e econômico no qual estamos inseridos, vida urbana, competição, globalização, etc.

As tabelas e gráficos abaixo demonstram que a maior parte do fluxo turístico internacional se encontra nos continentes e países que possuem um capitalismo

mais avançado, com economias mais fortes. Esses números materializam elementos essenciais à atividade e sem os quais ela não existiria como deslocamento, tempo e condições socioeconômicas que possibilitariam às pessoas fazer turismo. No entanto, devem-se considerar as condições oferecidas por esses países e regiões para receber essas pessoas, como acesso e serviços adequados.

A distribuição do fluxo turístico pelos continentes visitados ficou estabelecida da seguinte forma no ano de 2011:

Gráfico 2 – Distribuição dos fluxos turísticos por continentes



Fonte: Elaborado pelo autor

A distribuição dos fluxos turísticos de acordo com os países que mais receberam visitantes no ano de 2011 ficou assim:

Tabela 1 – Ranking dos países que mais receberam turistas (em milhões) em 2011 e sua comparação com o ano de 2010

	PAÍS	2010	2011	Variação Comparativa 2011 - 2010
1	FRANÇA	77,1	79,5	3,0%
2	ESTADOS UNIDOS	59,8	62,3	4,2%
3	CHINA	55,7	57,6	3,4%
4	ESPANHA	52,7	56,7	7,6%
5	ITÁLIA	43,6	46,1	5,7%
6	TURQUIA	27,0	29,3	8,7%
7	REINO UNIDO	28,3	29,2	3,2%
8	ALEMANHA	26,9	28,4	5,5%
9	MALÁSIA	24,6	24,7	0,6%
10	MÉXICO	23,3	23,4	0,5%

Fonte: Elaborado pelo autor

E em relação às receitas geradas pelo turismo, o ranking daqueles países que mais arrecadaram com a atividade turística no ano de 2006, ficou assim:

Tabela 2 – Ranking dos países que mais arrecadaram com turismo (em bilhões de dólares) em 2011 e sua comparação com o ano de 2010

	PAÍS	2010	2011	Variação Comparativa 2010 - 2011
1	ESTADOS UNIDOS	103,5	116,3	12,3%
2	ESPANHA	52,5	59,9	14%
3	FRANÇA	46,6	53,8	15,6%
4	CHINA	45,8	48,5	5,8%
5	ITÁLIA	38,8	43,0	10,9%
6	ALEMANHA	34,7	38,8	12%
7	REINO UNIDO	32,4	35,9	10,9%
8	AUSTRÁLIA	29,8	31,4	5,5%
9	MACAU (CHINA)	27,8	-	-
10	HONG KONG (CHINA)	22,2	27,7	24,7%

Fonte: Elaborado pelo autor

Para haver turismo, deve haver o deslocamento de pessoas. Segundo Ferrara (1996, p. 17), “a viagem corresponde aos deslocamentos espaciais que demarcam diferenças concretas a partir das paisagens que revelam e, sobretudo, pela visibilidade que imaginariamente produz”, o que resulta na ideia da viagem como descoberta e afirmação das diferenças existentes entre pessoas de lugares diferentes.

O deslocamento surge como signo de diferença entre espaços e tempos e se manifesta na prática cultural corriqueira que se define através da viagem e do turismo [...] são deslocamentos que estabelecem não apenas diferença

entre espaços e tempos, mas sobretudo, criam percepções entre espaços e tempos diferentes. (FERRARA, 1996, p. 15).

Para Moesch (2000, p. 11), o turismo é entendido como “o deslocamento ou movimento voluntário das pessoas de um lugar para outro no espaço”, de modo que, para a autora, o “turismo pode ser concebido como uma experiência geográfica na qual a paisagem se constitui num elemento essencial.”

Em muitos momentos da humanidade, tivemos movimentos turísticos com variados objetivos, pois é notório que o homem sempre investiu no sonho de viajar, apresentado nas mais diversas formas, seja como aquisição de novos conhecimentos, seja como descoberta de novas terras, seja como fonte de renda. (AOUN, 2001).

O fenômeno do turismo depende, em grande parte, da relação prévia que o indivíduo estabelece com a paisagem, justificando, assim, o deslocamento no espaço em busca da confirmação ou não desse imaginário. Vale destacar que é esse imaginário – construído, inventado, reelaborado e modificado – que produz a motivação da viagem. Para Aoun (2001, p. 116), “o turismo, hoje, transforma a idéia de paraíso perdido numa forma terrena e atraente ao alcance de todos.”

Para atender a essa busca, os lugares e suas comunidades precisam criar e oferecer cenários que sejam diferentes e diferenciados, que possam despertar o interesse do indivíduo pela viagem. Daí a dimensão simbólica e imaginária do turismo, atividade ao mesmo tempo econômica e cultural, visto que cria e elabora um repertório de imagens cujo objetivo é sensibilizar o turista em potencial; para isso, deve pensar na implantação de uma infraestrutura de apoio ao deslocamento, como transporte, alimentação, entretenimento e hospedagem.

Então, para que haja turismo, deve haver deslocamento temporário de pessoas que, durante suas estadas, empreendem uma série de atividades. Essas pessoas necessitam e utilizam de instalações criadas para atender às necessidades de acomodação e permanência, além da infraestrutura básica do destino (água, luz, saneamento, transporte, saúde, etc.).

Trabalhar com turismo implica por essa linha de argumentação em estabelecer todas as relações necessárias para que uma pessoa saia de sua realidade cotidiana e entre em contato com pessoas, serviços e uma cultura diferente da sua, independentemente do motivo: lazer, trabalho, aventura, etc. Para Martins (1991, p. 77), desenvolver o turismo depende de atrair pessoas estranhas a

determinados ambientes durante algum tempo, oferecendo-lhes sadia recreação por uma expectativa de recompensa.

No entanto, o desenvolvimento dessa atividade pode e vai gerar uma série de impactos tanto negativos, quanto positivos, principalmente em relação ao meio ambiente, a cultura, a história, a economia e a participação das comunidades que recebem esses fluxos de visitantes. Em relação aos impactos positivos, Archer e Cooper (2001, p. 85) escreveram:

Além de uma entremescla de pessoas de origens sociais e culturais diferentes, o turismo – tanto internacional quanto interno – gera uma considerável redistribuição espacial da capacidade de auferir renda, na economia da área de destino. (ARCHER; COOPER, 2001, p. 85).

Enquanto aos negativos, o turismo pode ser um instrumento de descaracterização do patrimônio histórico e natural das localidades receptoras, além do aumento do custo de vida, perda de valores tradicionais em consequência da homogeneização das culturas e substituição de ocupações tradicionais por subempregos.

Os impactos negativos gerados pelo turismo dependem da condução do processo de desenvolvimento do mesmo, mas atingem os mais variados setores como movimentos migratórios para áreas de concentração turística, adensamentos urbanos não planejados e favelização, aumento do consumo de combustíveis, aumento da produção de lixo e alteração dos ecossistemas naturais. (SERRANO, 2001, p. 217).

O desenvolvimento da atividade turística deve ser economicamente viável, mas também deve cuidar dos recursos dos quais dependerá no futuro, principalmente o meio ambiente e o tecido social das comunidades onde o turismo é realizado. Para tanto, é preciso planejar de forma sustentável o uso dos recursos que por ele são utilizados. Atingir metas de desenvolvimento com sustentabilidade nem sempre são tarefas fáceis ou mesmo desejadas, uma vez que esses resultados acontecem a médio e longo prazo, e não de imediato, frustrando os interesses de investidores e da gestão pública, que preferem e necessitam de resultados em curto prazo.

A gestão e o planejamento da atividade turística, segundo a Organização Mundial de Turismo (2001), devem privilegiar ações de incentivo à participação e ao controle dos mais variados segmentos das comunidades receptoras nas políticas de

desenvolvimento da atividade. A gestão do turismo deve considerar os aspectos macroeconômicos e os resultados da atividade em âmbito nacional e internacional, os movimentos econômicos e culturais da população mundial, elaborando políticas globais de incentivo, divulgação e infraestrutura básica e de apoio à atividade.

Os aspectos apresentados acima demonstram a complexidade de itens que devem ser observados quando da formulação das políticas de turismo. As políticas públicas definem as linhas que orientam o planejamento sustentável da atividade em qualquer escala de território. Uma forma de entender a dinâmica da atividade turística é considerá-la de forma sistêmica. Dessa forma, Beni (1997) afirma que o sistema turismo (Sistur) é um conjunto de unidades com relações entre si que possuem propriedades comuns, e em que o estado das coisas é controlado, condicionando e dependente de fatores externos.

Beni (1997) coloca que o Sistur é um dos elementos de um grande sistema que ele denomina de sistema global. O Sistur possui, segundo ele, três conjuntos com funções próprias e específicas, que se interligam e realizam trocas com o meio que os circundam por extensão e interdependência. Dessa forma, o sistema turismo não é autossuficiente, nem estático, possuindo um movimento contínuo de entrada, processamento e saída, que realimenta todo o ciclo. Vejamos na FIG. 1, abaixo, o sistema turístico de Beni (1997).

Figura 1 – Sistema turístico



Fonte: Beni, 1997

A dinâmica sistêmica do turismo se relaciona com seu caráter intersetorial. Segundo alguns estudiosos, a atividade turística movimentaria 52 setores da economia. Existe toda uma cadeia de produção, que envolve a promoção e o convencimento do turista, as condições de deslocamento, como acesso e transporte, e as condições de acomodação e permanência no destino, que vão de hospedagem, alimentação, entretenimento e lazer, à saúde, segurança, informações, etc.

Os componentes do sistema identificados pela figura como subsistemas possuem, para Beni (1997), a função de facilitar na separação dos tipos de informações necessárias e as inter-relações e interações que são características da atividade turística. A análise da atividade turística e seus efeitos tanto em uma comunidade receptora, quanto em sua escala de importância na economia mundial deve ser feita conhecendo os ambientes em que ela influencia e é influenciada segundo Beni (1997).

Vai nos interessar especificamente no escopo desta dissertação o subsistema da superestrutura, que se refere à complexa organização tanto pública, quanto privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços turísticos, compreendendo a política oficial de turismo e sua ordenação jurídico-administrativa, manifestada no conjunto de medidas para organização e promoção do turismo, realizada pelos órgãos e instituições oficiais, e pelas estratégias governamentais que interferem no setor. O subsistema da superestrutura engloba a ação do Estado em relação ao turismo no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo.

Centraremos a análise na superestrutura, mas cientes das influências e interações que os outros subsistemas exercem sobre ela; afinal, as decisões políticas refletem, em alguma medida, os desejos e anseios do mercado e do tecido social no qual estão inseridas. Na próxima seção, apresentamos a trajetória das políticas de turismo no Brasil, sua dinâmica, coordenação e estratégias.

3.2 A trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, suas características e diretrizes

Falar em políticas públicas para o turismo no Brasil, para diversos autores, tem como marco inicial a publicação do Decreto-Lei n. 55, de 1966, que institui, pela primeira vez, um sistema nacional de turismo, criando um aparato institucional que

respondesse pelo tema. No entanto, antes desse decreto houve iniciativas e legislações que influíam de forma direta ou indireta sobre serviços e equipamentos turísticos, como venda de passagens, hotelaria, cassinos, estâncias hidrominerais, entre outros.

Até 1966 podemos considerar que as iniciativas de políticas públicas de turismo eram relativas a setores específicos da atividade turística e eram pouco coordenadas. Por exemplo, o Decreto-Lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que regulamenta a venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres pelas respectivas companhias, armadores, consignatários e agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e o Decreto-Lei n. 2.440, de 23 de julho de 1940, que dispõe sobre o funcionamento e atuação de empresas e agências de viagens e turismo.

A partir de 1966, o governo federal centraliza as decisões – esse período é marcadamente centralizador e intervencionista. Assim, são criadas grandes burocracias públicas que planejavam de modo centralizado a economia. A justificativa era a de que os mercados falham e as organizações públicas devem, portanto, atuar com o propósito de corrigir as distorções provocadas pelo seu mau funcionamento. (SOUZA, 1997). Dessa forma, as políticas eram dirigidas às áreas de investimentos públicos em setores como transporte, equipamentos públicos etc., consideradas como imprescindíveis ao crescimento da produção e do emprego.

É nesse contexto que o governo federal edita o Decreto-Lei n. 55/66, que cria o Sistema Nacional de Turismo. Esse sistema era composto pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). Ao CNTUR cabia formular as diretrizes das políticas e ações necessárias para promover o desenvolvimento nacional do turismo, enquanto à EMBRATUR cabia ser o órgão executor das políticas e ações. O artigo 13 desse decreto coloca como atribuição da EMBRATUR: fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas, e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo; promover e divulgar, bem como registrar e fiscalizar as empresas ligadas às atividades de turismo.

Dessa forma, a EMBRATUR foi, durante todo o período militar, a responsável pelo planejamento e execução dos projetos de fomento ao desenvolvimento turístico no Brasil. Esse período foi marcado por uma concepção centralizadora e marcadamente direcionada para o setor de hospedagem, em que a política nacional de turismo “acabou restringindo-se a uma política de incentivos financeiros e fiscais,

especialmente direcionados ao setor hoteleiro, isto é, à ampliação e melhoria de infraestrutura hoteleira.” (BECKER, 2009, p. 106). Um exemplo é a Resolução do CNTur n. 31, de 10 de abril de 1968, que estabelece o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, que orientava a aplicação de recursos do governo federal, estabelecendo as regiões que deveriam receber esses recursos que foram:

- I. Capital federal e as capitais dos estados;
- II. Estâncias hidromineiras, estações climáticas e balneárias, e cidades históricas;
- III. Adjacências de aeroportos internacionais e eixos viários de interesse turístico;
- IV. Parques nacionais e áreas onde haja ocorrências naturais com caráter de excepcionalidade e interesse turístico;
- V. Outras localidades de comprovado interesse turístico, a critério do Conselho. (RESOLUÇÃO DO CNTUR N. 31, DE 10 DE ABRIL DE 1968, apud BECKER, 2009, p. 197).

Este tipo de regulação e controle por parte do governo federal sofre uma mudança drástica no primeiro governo pós-regime militar, conduzido por José Sarney, de 1985 a 1989. O Decreto-Lei n. 2.294, de novembro de 1986, confere autonomia ao mercado turístico, liberalizando a atividade, sem regulação e fiscalização de órgão público. Foi estabelecido pelo decreto que “são livres no país, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais de edificação hoteleira”. (p. 123). Postura com notada influência do neoliberalismo que ganhava força no contexto internacional e que começava a influenciar as políticas no país. Essa liberalização do mercado fez com que houvesse, segundo Silveira, Paixão e Cobos (2006, p. 124), “uma abertura desordenada de agências de viagens, advindo dificuldades ao setor [...]. Era o fim da obrigatoriedade da classificação e do registro junto à EMBRATUR das empresas turísticas”.

A Constituição de 1988 é, obviamente, outro marco fundamental nos direcionamentos que as políticas de turismo tomarão. Vale ressaltar que no capítulo sobre a “Ordem econômica e financeira” se faz menção expressa ao setor turístico, determinando que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social.

Outras orientações importantes da Constituição 1988 que influenciam as políticas de turismo, principalmente a partir da década de 1990, é a descentralização

e a participação. Essas orientações têm por objetivo fortalecer a democracia, o envolvimento e o controle da população sobre as políticas públicas, como vimos no capítulo “O federalismo e suas implicações à coordenação das relações intergovernamentais e à produção de políticas públicas no Brasil”, apesar de não os garantir.

Em 1991, no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), é promulgada a Lei n. 8.181, que entre outros pontos transfere a sede da EMBRATUR do Rio de Janeiro para Brasília, altera seu perfil jurídico, deixando de ser Empresa Pública e passando a ser uma autarquia. Com isso, seu nome é alterado para Instituto Brasileiro de Turismo, mas mantendo a sigla EMBRATUR. A mudança de sede fez com que boa parte dos quadros técnicos pedisse para não ser transferido, havendo um esvaziamento e posteriormente reformulação desses quadros. A mudança no status jurídico fez com o instituto perdesse parte da sua autonomia, passando a estar vinculado a algum ministério, o que mudou de governo para governo. As mudanças ocorridas relativas à liberalização da atividade turística e do papel da EMBRATUR ocasionaram, para Silveira, Paixão e Cobos (2006), um distanciamento entre a EMBRATUR e o mercado turístico.

Em 1992, com o objetivo de regulamentar a Lei n. 8.181/91, é assinado por Collor de Melo o Decreto n. 448, que instituiu uma Política Nacional de Turismo, propondo o turismo como uma forma de valorização e preservação do patrimônio natural e cultural. A proposta era promover o turismo de forma descentralizada, com o governo federal assumindo um papel de coordenador e indutor de atividades, transferindo a ação e execução para as outras esferas de governo; além de inserir a iniciativa privada no processo. A ideia era diversificar e distribuir geograficamente a infraestrutura. (BECKER, 2009). No entanto, essa regulamentação não se efetivou em ações práticas, uma vez que o governo de Collor de Melo não chegou ao seu final, devido ao seu *impeachment*.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), o Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia, em que a EMBRATUR estava alocada, através da Portaria 1, de março de 1994, cria o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Esse Programa adota orientações e metodologias da Organização Mundial de Turismo (OMT), que orientava para a descentralização e participação. Devido ao curto tempo de mandato, pouco se conseguiu realizar.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é que de fato o PNMT foi implantado, sendo instrumento para uma gestão do turismo descentralizada e uniformizada para todo o território nacional. Adotou-se a ideia proposta pela OMT de que o turismo ocorre efetivamente nos destinos, ou seja, nos municípios, partindo do pressuposto de que são os munícipes os verdadeiros conhecedores das potencialidades do território. A EMBRATUR passa, então, a repassar as diretrizes de desenvolvimento diretamente às prefeituras.

Os municípios eram orientados a implantar os Conselhos Municipais de Turismo (COMTURS), que tinham por objetivo debater e, em alguns casos, definir as estratégias do turismo nos municípios, em que deveriam participar os representantes dos governos locais, a iniciativa privada e a sociedade. Para aderir ao Programa, o município tinha que organizar a gestão do turismo, criando um setor da administração pública responsável pelo tema, seja ele uma secretaria municipal, um departamento ou uma empresa pública. O principal objetivo desse Programa era qualificar a gestão dos municípios para o turismo. Entre as suas principais ações estavam a realização de oficinas e treinamentos com os gestores públicos dos municípios, bem como o repasse de metodologias para levantamento da oferta turística.

Em 1996, é lançada a “Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996-1999”, que tinha por objetivo possibilitar o planejamento estratégico do turismo no Brasil, promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de empregos e desenvolvimento socioeconômico do país. Esses objetivos serviram para orientar a definição de cinco estratégias:

- a) Promoção do turismo no Brasil e no exterior;
- b) Capacitação de recursos humanos para o setor;
- c) Modernização da legislação;
- d) Descentralização da gestão do turismo;
- e) Implantação de infra-estrutura básica e turística. (BECKER, 2009, p.125)

A primeira estava ligada às ações de promoção, e tinha por objetivo ampliar e segmentar a oferta turística do país, estabelecendo alguns produtos prioritários como ecoturismo, turismo de aventura e rural. A segunda objetivava aumentar a capacitação profissional, por meio da qualificação de recursos humanos. A terceira buscava aperfeiçoar a legislação de modo a fomentar a atividade; entre as principais ações está a liberação da navegação de navios de bandeira estrangeira na costa

brasileira, o que permitiu o incremento dos cruzeiros. A quarta buscou descentralizar as ações e atribuições sobre a gestão do turismo, reforçando as estratégias do PNMT, cujo objetivo era para a EMBRATUR:

Fortalecer o poder público municipal para que, em conjunto com as instituições privadas e os representantes da comunidade, assumindo a corresponsabilidade e fosse partícipe da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável. (BRASIL, 1999, p. 10.).

A intenção era transferir às instâncias locais a responsabilidade de discutir, planejar e executar ações antes de responsabilidade da esfera estadual e federal. Essa tendência descentralizadora foi a tônica em diversas outras políticas, como a da saúde, apresentada no Capítulo 2. O PNMT foi uma das principais ações efetivamente implantadas e coordenadas para desenvolver o turismo em todo o território nacional. No entanto, pelo seu pioneirismo e limitações, alguns resultados objetivados não foram completamente atingidos, como diminuir as desigualdades regionais e mesmo qualificar a gestão pública dos municípios; primeiro pelo número de municípios e sua diversidade e heterogeneidade; segundo porque se vivia um período de crise fiscal, em todos os níveis de governo, com isso havia uma disputa predatória pelos recursos no jogo federativo e um comportamento pouco cooperativo entre os entes. A contribuição mais importante do Programa foi colocar o turismo na pauta da agenda das políticas públicas, principalmente dos municípios através de um processo coordenado pelo governo federal.

O desenvolvimento local será a meta do Programa de Municipalização do turismo. O trabalho será conscientizar a população da cidade sobre a importância social do turismo e mostrar as vantagens para o município. Das 1680 cidades brasileiras com vocação turística, 1250 já se engajaram no programa, mobilizando mais de 150 mil pessoas. (BRASIL, 2002, p. 29).

A coordenação do Programa era da esfera federal, as ações aconteciam nos municípios e os estados não tinham um papel bem definido, sendo coadjuvantes no processo. A adoção desse modelo de descentralização era justificada pelo fracasso do modelo centralizado proposto nas décadas de 1960, 1970 e 1980. O modelo centralizado, segundo a EMBRATUR, não conseguia perceber três aspectos considerados importantes ao desenvolvimento turístico: a importância da conservação do meio ambiente, a valorização da qualidade na prestação de serviços

e o atendimento ao turista. Para o município melhorar esses fatores críticos, seria preciso conscientizar, estimular e capacitar os agentes públicos e privados das localidades turísticas.

A quinta estratégia da Política Nacional de Turismo de 1996 tinha por objetivo desenvolver programas de infraestrutura, principalmente nas regiões norte e nordeste. O principal programa desenvolvido para essa estratégia foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR).

Essa última estratégia estava pautada no incentivo à construção de megaprojetos turísticos, como a instalação de grandes complexos hoteleiros e parques temáticos, o que demandavam infraestrutura específica, obedecendo a um padrão internacional de urbanização turística com grande participação do setor público. Dessa forma, o PRODETUR é uma estratégia com fins de urbanização, pois prioriza a criação de infraestrutura urbana, de acordo com o entendimento dos estados contemplados nas regiões norte e nordeste, consideradas importantes para o desenvolvimento do turismo.

Os investimentos do PRODETUR foram nessa época disponibilizados principalmente para:

Serviços de saneamento básico por meio da implantação de sistemas de água e esgoto; recuperação de patrimônio em diversas áreas turísticas; a capacitação de órgãos de governo responsáveis pela atividade turística nos estados; a proteção ambiental de locais frágeis à ação antrópica; construção, reforma e ampliação de aeroportos; pavimentação e recuperação de rodovias. (BECKER, 2009, p. 129).

O PRODETUR foi um importante marco no desenvolvimento do turismo brasileiro, principalmente no nordeste, apesar das várias críticas que sofreu ao longo da sua execução, como concentrar recursos em megaprojetos em uma quantidade pequena de lugares e regiões, de não incentivar a participação da sociedade, da falta de estudos técnicos, entre outras. O PRODETUR, com o passar do tempo, expandiu-se para as outras regiões, e continua relevante no sentido de investir na infraestrutura necessária ao desenvolvimento do turismo. No entanto, não é objetivo desta pesquisa aprofundar a reflexão a respeito de seus aspectos de implantação e, sim, exemplificar a estratégia proposta na política de 1996.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi importante no processo de promoção e dispersão da ideia do turismo como alternativa de

desenvolvimento para o país. Ele estabelece um sistema de gestão das políticas de turismo, fortalecendo o papel de coordenação da EMBRATUR, representando o governo federal, além de ter descentralizado ações e responsabilidades sobre a gestão do turismo aos municípios, experiência essa que serviu de base para definir o atual sistema de gestão do turismo.

Na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi criado, através da medida provisória n. 103, de 01 de janeiro de 2003, pela primeira vez, um Ministério exclusivo para o Turismo, foi instituído o Conselho Nacional de Turismo, e o Fórum Nacional de Dirigentes e Secretários de Turismo. Nessa estrutura, cabe ao Ministério do Turismo (MTUR) a função de elaborar as políticas e de disponibilizar os recursos tanto de capital quanto de informação. O objetivo estabelecido para o Ministério foi o de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e de renda, e que pudesse proporcionar formas de inclusão social.

O Ministério foi dividido em duas secretarias, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo, além do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo ficou responsável pelo planejamento e articulação, em nível nacional, de diretrizes que assegurem a implantação de macroprojetos. A secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do turismo ficou responsável pela implantação de infraestrutura turística, pelo fomento ao financiamento e investimento e pelas ações de capacitação e qualificação profissional. A EMBRATUR ficou responsável pela parte de promoção e marketing do produto turístico brasileiro no exterior. (BRASIL, 2009).

Sendo funções das duas Secretarias:

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo subsidia a formulação, a elaboração, e o monitoramento da política nacional de turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução da política nacional de turismo, coordena a elaboração do plano nacional de turismo e implementa o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do ministério do turismo com o Conselho Nacional de turismo (CNT), o Fórum Nacional de Secretários Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 unidades da federação. [...] A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo subsidia a formulação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional. Também formula e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção de apoio

técnico, institucional e financeiro ao fortalecimento da execução e participação dos estados e do Distrito Federal e dos municípios nesses programas. (BRASIL, 2009, p. 79).

Constata-se pelo que está oficialmente definido para o Ministério que é necessário e é sua função estabelecer conexões entre o governo federal e os demais entes federativos – estados, Distrito Federal e municípios –, e com os setores diretamente interessados no desenvolvimento da atividade. Uma das estratégias de legitimação e negociação do governo federal em relação à implantação de um sistema de gestão do turismo no Brasil foi promover a organização, estruturação e articulação dos diferentes níveis de governo e setores institucionais e empresariais interessados e responsáveis pela atividade turística, através de órgãos colegiados. As estruturas colegiadas formadas e já citadas são: o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. “Estes colegiados congregam instituições, entidades, associações, e agentes da sociedade civil organizada que atuam para o desenvolvimento sustentável do turismo nos diversos territórios das macrorregiões turísticas brasileiras.” (BRASIL, 2006, p. 9).

O Conselho Nacional de Turismo é formado por entidades e representantes dos diversos segmentos interessados no desenvolvimento do turismo e tem por objetivo, segundo sua Portaria de criação: sugerir o aprimoramento de procedimentos relativos à execução da política nacional de turismo; auxiliar e fiscalizar o Ministério na gestão do turismo brasileiro, e no cumprimento das metas acordadas. Fazem parte do CNT entidades representativas dos setores público e privado, totalizando 63 membros, sendo 24 instituições públicas e 39 representativas do setor privado e entidades de classe, e da sociedade civil organizada. (BRASIL, 2009).

O Conselho possui dez câmaras temáticas, em que diversos assuntos pertinentes à pauta do turismo são estudados e debatidos, que são: legislação, regionalização, financiamento e investimento, qualificação profissional, segmentação, infraestrutura, promoção e apoio à comercialização, qualificação da superestrutura, turismo sustentável e infância, tecnologia da informação. O objetivo dessas câmaras é agrupar os conselheiros de forma a produzir discussões, sugestões e documentos que possam orientar e monitorar a execução das políticas de turismo definidas no Plano Nacional de Turismo.

O outro órgão colegiado criado é o Fórum dos Secretários e Dirigentes de Turismo (FORNATUR), que é um espaço formado por representantes do setor público dos estados e do Distrito Federal, que correspondem às 27 unidades da federação. O Fórum tem por objetivo, de acordo a Portaria que o institui, reunir os secretários e dirigentes estaduais de Turismo para discutir e elaborar propostas pertinentes aos temas relevantes do turismo brasileiro. Cabe ainda ao Fórum analisar, discutir e definir como as estratégias apontadas pelo Ministério e Conselho podem ser aplicadas e desenvolvidas nos estados e Distrito Federal, sendo instrumento de aplicação da descentralização das políticas de turismo. (BRASIL, 2009).

Para Becker (2009), é importante destacar que essa configuração do sistema de gestão do turismo nacional proporciona:

a) a criação de mecanismos de participação social ligado à consolidação da atuação do Conselho Nacional de Turismo (CNT) como espaço de discussão dos interesses do setor, reforçando as relações institucionais entre os poderes públicos, setor produtivo, associações, ONG's, universidades e entidades de classe. b) a consolidação da parceria com o Fórum Nacional de Dirigentes e Secretários de Turismo como instrumento de implantação do Plano. c) a promoção da descentralização da gestão pública, privilegiando as articulações e as parcerias entre os governos federal, estaduais e municipais, estimulando os roteiros integrados e os consórcios de cooperação. (BECKER, 2009, p. 13).

No Capítulo 2, apresentamos o modelo de descentralização das políticas de saúde, e percebemos que, entre os fatores que a tornaram um caso de referência, está a formação de espaços colegiados representativos dos interesses dos estados e municípios, as Comissões Tripartite e Bipartite, que decidem sobre os programas de descentralização da saúde. Comparando com o sistema de gestão do turismo, o Fórum de Secretários poderia ser considerado como uma espécie de Comissão Bipartite (governo federal e governos estaduais); no entanto, seu poder de decisão relativo à implantação dos programas de descentralização é relativamente limitado, sendo muito mais um órgão consultivo do que deliberativo. Falta no sistema de gestão nacional do turismo uma representação dos interesses dos municípios, não existe nenhum tipo de Comissão Tripartite relativa às políticas de turismo. Nesse sentido, a participação dos municípios e a colocação de seus interesses acabam sendo uma responsabilidade dos estados, o que dependerá das estratégias adotadas em cada um. Veremos no próximo capítulo, o caso de Minas Gerais e

especificamente daqueles municípios que fazem parte da região do Circuito do Ouro.

Os mecanismos de coordenação da gestão do turismo demonstram certo amadurecimento no tratamento da temática no escopo das políticas públicas brasileiras. O que não implica ausência de conflitos, sobreposições, indefinições, inércia, pelo contrário. Um dos grandes desafios a serem vencidos pelos órgãos colegiados, segundo o próprio Ministério do Turismo, é o de funcionarem como “organizações tendo o entendimento de que é preciso compartilhar, para juntos ampliar as chances dos resultados para as metas projetadas para os estados e país.” (BRASIL, 2006, p. 14). Talvez o maior ganho para o setor tenha sido haver uma canalização dessas situações, abrindo uma possibilidade de concentrar as discussões e, quem sabe, soluções.

Na FIG. 2, apresentada abaixo, está esquematizada a estrutura de gestão estabelecida para o turismo brasileiro a partir da criação do Ministério e dos órgãos colegiados representativos o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum de Secretários e Dirigentes. Além desses atores, vemos representadas as estruturas estaduais, ponto que apresentaremos com maiores detalhes na próxima seção, quando abordamos o Programa de Regionalização do Turismo, objeto de análise desta dissertação.

república, avaliado e reeditado a cada quatro anos, de acordo com a gestão de governo. A Lei n. 11.771/08 não determina em seu escopo, de forma clara, o papel das demais esferas de governo. Apesar de ter como foco a regionalização e a descentralização, ela apenas sugere que possam fazer parte do sistema de gestão nacional do turismo os órgãos executivos dos estados e os conselhos estaduais de turismo, mas não faz menção aos municípios.

Essa legislação também determina a criação do Comitê Interministerial de Facilitação Turística com a finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e as metas do Plano com as demais políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas às políticas de crédito e financiamento do setor; à adoção de instrumentos tributários de fomento à atividade; ao levantamento de informações quanto a procedência e nacionalidade dos turistas estrangeiros e outras características dessa demanda; à metodologia e ao cálculo da receita turística contabilizada no balanço de pagamentos das contas nacionais e à facilitação das exigências, condições e formalidades, estabelecidas para ingresso, saída e permanência de turistas do país. O Comitê reforça o caráter intersetorial da atividade, no entanto, sua efetivação aconteceu somente no mês de setembro de 2011, e ainda sem uma agenda e um histórico que possibilite avaliar a condução das estratégias definidas por ele.

A Lei n. 11.771/08 também regulamenta a criação do Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), que tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, programas, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico. Define-se também a origem dos recursos que vão constituir esse Fundo: o orçamento geral da União; contribuições, doações, subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza; saldos não utilizados na execução de projetos; entre outras fontes.

Essa legislação institui uma estrutura nacional para a gestão da atividade turística, de acordo com o que foi apresentado no início desta seção, e principalmente determina que a atividade turística deva ser orientada por uma perspectiva de descentralização e regionalização, corroborando para a importância do Programa de Regionalização que vem sendo implantado desde 2004. Cria-se, assim, certa garantia de permanência dessa estratégia de gestão, impedindo, em teoria, uma volta a sistemas municipalizados como o PNMT ou a sistemas centralizadores, como o dos militares, na orientação das políticas públicas do setor,

o que pode garantir certa continuidade no planejamento da atividade para cenários de longo prazo; para tanto, devem ser bem definidas as formas como serão coordenadas as relações federativas no desenvolvimento das ações e programas, as responsabilidades e o padrão de relacionamento entre os níveis de governo.

3.3 Programa de gestão descentralizada e de regionalização do turismo

O processo de redemocratização do país, bem como as reformas sobre a estrutura do Estado, como vimos no Capítulo 2, foi fortemente orientado para o processo de descentralização da gestão de políticas públicas, e como já visto no início deste capítulo, esse processo também aconteceu com o turismo. A descentralização no turismo é justificada pelo fato de ser no destino, o local onde as relações de mercado de fato acontecem e se estabelecem, e onde os impactos positivos e negativos da atividade são sentidos. Para Molina (2001) e Ruschman (1997), o controle sobre a atividade deve estar ou contar com a participação das comunidades locais.

A descentralização das decisões contribui para um verdadeiro desenvolvimento do turismo, para a criação de estruturas de comunicação complexas, que impliquem as responsabilidades e os direitos de todos aqueles que se julgam ou são afetados pelo desenvolvimento turístico. A descentralização facilita um enfoque integral, mais apto para detectar, recolher, processar e concretizar idéias e conceitos que desemboquem em inovações estruturais, funcionais e de produtos turísticos. (MOLINA, 2001, p. 130).

Com a criação do Ministério do Turismo em 2003 e a definição do sistema de gestão nacional do turismo, a elaboração do Plano Nacional de Turismo deve ser um processo de diálogo entre o Ministério, o Conselho Nacional e o Fórum de Secretário e Dirigentes. Esse Plano deve ser o instrumento orientador da tomada de decisões referentes ao turismo no país e, com isso, fundamentar a determinação de objetivos, metas, macroprogramas, projetos, ações, investimentos e resultados a serem alcançados no período abordado pelo documento.

Até o momento foram elaborados dois Planos Nacionais de Turismo, o plano 2003-2006 e o plano 2007-2010, sendo que até o presente momento o plano 2011-2014 não foi apresentado. Os dois primeiros, apesar de possuírem metas diferentes, mantiveram uma estrutura de macroprogramas relativamente próximas e, com isso,

uma estrutura de ação que denota certa continuidade entre elas. Abaixo estão os macroprogramas e as respectivas linhas de ação referentes ao plano 2007-2010.

Quadro 1 – Macroprogramas Plano nacional de Turismo

Macroprogramas 2007/2010	Linhas de ação
Planejamento e gestão	Implementação e descentralização da política nacional de turismo; Avaliação e controle do PNT; Relações internacionais.
Informações e Estudos Turísticos	Sistema de informações do turismo; Competitividade do turismo brasileiro
Logística e transporte	Ampliação da malha aérea internacional; Integração da América do Sul; Integração entre os modais de transporte nas regiões turísticas
Regionalização do turismo	Planejamento e gestão da regionalização; Estruturação dos segmentos de turismo; Estruturação da produção associada ao turismo; Apoio ao desenvolvimento regional do turismo
Fomento à iniciativa privada	Atração de investimentos; Financiamento para o turismo.
Infra-estrutura pública	Articulação interministerial para a infra-estrutura turística; Apoio a infra-estrutura turística.
Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos	Normatização do turismo; Certificação; Qualificação profissional
Promoção e apoio à comercialização	Promoção nacional do turismo brasileiro; Apoio à comercialização nacional; Promoção internacional; Apoio à comercialização internacional

Fonte: Brasil, 2007

Entre os macroprograma, o de regionalização é considerado pelo Ministério como transversal a todos os demais, sendo as estratégias e ações coordenadas por essa orientação descentralizadora. Para o ministério, as inter-relações e o processo de integração que ocorrem nos territórios são capazes de gerar produtos e serviços complementares que diversificam a oferta turística e a competitividade do país. A regionalização do turismo, para o Ministério, “é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e

na sinergia de decisões.” (BRASIL, 2004). No entanto, tornar esse modelo uma prática demanda convencimento e organização.

Ao adotar a regionalização como estratégia de articulação, foi necessário que estados e municípios percebessem as vantagens e benefícios do modelo e, com isso, organizarem-se em regiões. Essa organização regional acontece por meio da formação das instâncias de governança regionais, proposta pelo Programa de Regionalização; seria uma espécie de consórcio, como os da Saúde, com a diferença que estes congregam apenas entes públicos, o que não é a orientação do Programa na formação das instâncias de governança, que abre espaço para a iniciativa privada. Para o Ministério do Turismo, é “necessário haver cooperação e parceria dos segmentos envolvidos, organização da sociedade, das instâncias de governo, empresários, trabalhadores, etc.” (BRASIL, 2004).

A opção pela regionalização partiu do diagnóstico de que, para aumentar a competitividade dos municípios no mercado turístico, esses deveriam trabalhar de forma associada e não isolada, como o PNMT vinha fazendo até 2002. Poucos municípios efetivamente haviam conseguido se tornar destinos turísticos competitivos, com fluxos constantes de visitantes, e a isso se atribuía a falta de produtos, serviços e equipamentos turísticos de qualidade; era preciso, então, melhorar essa oferta.

Segundo Smith citado por Silveira (2002), as regiões turísticas são criadas visando principalmente: 1. a exploração do potencial turístico regional através da implantação de infraestrutura básica; 2. a construção de novos complexos e/ou pólos turísticos; 3. a ampliação do mercado turístico nacional e internacional; 4. a promoção e marketing dos lugares atrativos situados em uma determinada região; e 5. o planejamento e desenvolvimento regional.

Em 2004, o Ministério do Turismo publicou o caderno “Diretrizes políticas do Programa de Regionalização do Turismo”. Nesse documento, são detalhadas as responsabilidades de cada esfera de governo dentro da política de regionalização. De acordo com o documento, caberia à esfera nacional, representada pelo Ministério do Turismo e pelo Conselho Nacional de Turismo:

- a definição de diretrizes e estratégias, o planejamento das ações estratégicas, coordenação da ação executiva, articulação e negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos, e institucionais com as diferentes esferas de governo, iniciativa privada e organismos internacionais,

monitoramento e avaliação das ações do programa, produção e disseminação de dados e informações. (BRASIL, 2004, p. 13).

Aos governos estaduais, representados pelo órgão estadual de turismo e pelo Fórum ou Conselho estadual, caberia:

- a formulação de diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais, formulação e execução das estratégias regionais, a negociação dos recursos políticos, técnicos, normativos, e institucionais com as diferentes esferas de governo; coordenação da ação executiva local e regional; mobilização e articulação de recursos e parcerias no âmbito local e regional; monitoramento e avaliação do programa; produção e disseminação de dados e informações. (BRASIL, 2004, p. 14).

As funções das Instâncias de Governança Regionais, entidades que devem gerenciar as regiões são:

- mobilização do conjunto de parceiros para adesão ao programa; integração das ações intra-regionais e interinstitucionais de modo a se construir uma instância gerenciadora destas nas regiões; planejamento das estratégias operacionais do Programa no âmbito da região; acompanhamento e avaliação. (BRASIL, 2004, p. 14).

Enfim, temos a esfera local dentro do processo de regionalização que, segundo o caderno de Diretrizes, tem a responsabilidade pelo desenvolvimento do turismo em seu território. Elas devem ser apoiadas por conselhos, comitês ou fóruns municipais de turismo, além de participar das estruturas regionais e estaduais. São responsabilidades da esfera local:

- mobilização dos segmentos para o debate e indicação de propostas para a região; integração de setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta regional; planejamento e execução das ações locais de modo integrado às regionais; avaliação das etapas e planejamento. (BRASIL, 2004, p. 15)

Ao estabelecer as responsabilidades de cada esfera de governo e também das regiões, representadas pelas instâncias de governança, pode-se notar que existem atribuições que são comuns, mudando a escala. Contudo, um aspecto importante nesse desenho, que difere da política de saúde, por exemplo, é um mecanismo de regulação claro, como são as Normas Operacionais Básicas, e um processo de negociação federativa, em que pese a participação das três esferas de governo, como a Comissão Tripartite. Na política de regionalização do turismo, não

existe um mecanismo de participação dos municípios, nem das regiões nas decisões sobre a implantação da descentralização.

Atualmente todos os estados brasileiros e o Distrito Federal possuem um órgão responsável pelo turismo, seja uma fundação, uma coordenadoria, uma companhia, um departamento, uma agência, uma empresa pública ou uma secretaria de governo. As Unidades Federativas têm sido orientadas a formar os Fóruns ou Conselhos Estaduais de Turismo, que, para o Ministério do Turismo, são espaços que devem “descentralizar a execução das ações definidas na política e no Plano Nacional de Turismo, em alinhamento com os Planos Macrorregionais, Estaduais, Regionais e Municipais do Turismo.” (BRASIL, 2009).

Nos Conselhos ou Fóruns Estaduais de Turismo, devem estar representados os principais grupos de atores ligados ao poder público e a iniciativa privada dos estados. Sua função é auxiliar a elaboração das estratégias do estado, agrupar e mediar os interesses e demandas das diversas regiões. Os Fóruns e Conselhos Estaduais para o Ministério do Turismo devem ser os *nós* da rede de cooperação entre o governo federal, os estados, as regiões e os municípios.

As preocupações estaduais referentes ao turismo devem ser orientadas de acordo com as funções dos Conselhos e Fóruns. Os Estados não podem criar leis que se sobreponham às leis nacionais sobre o turismo [...]. O Estado pode ter estatuto próprio de turismo e Plano Estadual de Turismo, mas nem todos os estados brasileiros, na atualidade possuem esses documentos já elaborados e em execução. (BRASIL, 2009, p. 118).

Em todas as unidades federativas, existem os Fóruns ou Conselhos de Turismo. No entanto, o simples fato de existirem não quer dizer efetividade de atuação e que a participação da sociedade e dos setores produtivos seja colaborativa e cooperativa, assim como não garante aos municípios e regiões destaque no processo decisório sobre o turismo, como veremos no caso de Minas Gerais.

Na composição geral dos Conselhos e Fóruns Estaduais, existe certo equilíbrio entre a participação do setor público e do setor produtivo. Essa interação pode fortalecer a capacidade de inovação e negociação entre o governo e os representantes do mercado, refletindo-se em estratégias que representassem um maior equilíbrio de interesses. O conceito do governo federal é que:

Quando empresários, agentes locais e gestores públicos trabalham em projetos de responsabilidade compartilhada, a confiança entre eles se fortalece, criando o ambiente propício para discussões produtivas sobre políticas de desenvolvimento, que por sua vez estimulam a inovação e a sustentabilidade político-institucional. (BRASIL, 2008, p. 95).

A consolidação dessa estratégia depende da integração entre os vários setores que compõem o sistema turístico nacional. A participação coletiva e democrática na definição de diretrizes pode possibilitar que os recursos e esforços sejam investidos de forma mais adequada, favorecendo a consolidação da cadeia produtiva do turismo, evitando jogos de soma zero. A cooperação deve prevalecer entre os grupos de atores envolvidos com a atividade turística e entre os níveis de governo, como colocado por Beni (2006) ainda como um obstáculo.

Se por um lado o MTUR apresenta hoje uma estrutura institucional correta e apta a planejar o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, por outro os estados e municípios ainda enfrentam enormes dificuldades e obstáculos para entender, aplicar, operacionalizar e dar continuidade, em seus limites políticos territoriais às diretrizes prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas. (BENI, 2006, p. 31).

Ao se verificar o resumo executivo do documento “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – roteiros do Brasil”, encomendado pelo Ministério, percebem-se hiatos entre o discurso oficial e a prática. Existem sobreposições de projetos, falta de recursos financeiros e técnicos que possibilitem sua implementação de forma efetiva. O Programa de Regionalização do Turismo é uma experiência relativamente recente e que, como vimos no caso da saúde, a acumulação de experiências e tentativas faz parte do processo de consolidação de uma estratégia de descentralização.

A implementação do Programa de Regionalização do Turismo depende da adesão primeiramente dos estados, adequando-se às orientações gerais estabelecidas pelo governo federal e criando a estrutura de gestão e organização do seu território em regiões turísticas, de acordo com suas especificidades e características. A adesão dos estados está na possibilidade de acessar recursos financeiros e técnicos que haveriam de ser disponibilizados pelo governo federal àqueles que se adaptassem à estrutura de descentralização proposta. Entre as principais preocupações e motivações, por exemplo, dos membros dos Fóruns e

Conselhos estaduais, estão a partilha dos recursos, a definição de projetos e o acesso a convênios com o governo federal.

Além do Fórum ou Conselho, os estados, de acordo com a política de regionalização do turismo, devem incentivar a criação das instâncias de governança regionais, em que os municípios e os grupos interessados no turismo nas localidades e destinações turísticas devem se organizar. Essas instâncias devem funcionar como espaços de debate e de consertação no atual sistema de gestão do turismo; são nesses espaços que os procedimentos e ações são efetivamente implementados. Cada região turística deve se tornar uma Instância de Governança, composta pela gestão pública dos municípios que compõem a região turística, bem como da iniciativa privada e sociedade civil.

No Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, as Diretrizes Operacionais do Programa propõem que cada Região Turística conte com uma Instância de Governança definida e instalada [...] A estrutura, o formato e o caráter jurídico dessa Instância ficarão a cargo dos envolvidos, podendo ser um fórum, um conselho, uma associação, um comitê ou outro tipo de colegiado. (BRASIL, 2007, p. 17-18).

Essas instâncias possuem denominações diversas de acordo com cada estado, podem ser circuitos, rotas, regiões, pólos, etc. O conceito de governança, para o Ministério do Turismo no Programa de Regionalização, contempla a articulação de interesses de atores públicos e privados com a perspectiva do interesse coletivo, com cooperação e horizontalidade nas relações. (BRASIL, 2008). Isso pressupõe uma administração participativa, que envolve as populações locais nos processos de tomada de decisão em relação às políticas públicas. No entanto, esses espaços, segundo o relatório executivo de Avaliação do Programa de Regionalização, são formados principalmente por instâncias públicas dos governos municipais, prevalecendo uma lógica de pouca mobilização social em relação ao assunto turismo, e certo descrédito e falta de interesse das organizações privadas em participar desses tipos de espaço.

De toda forma, para o Ministério, são nas regiões que efetivamente os conflitos e entraves à aplicação das estratégias são sentidos, porque é onde:

os atores locais podem oferecer importantes contribuições sobre as possibilidades e limitações do desenvolvimento turístico regional e sobre formas práticas para superar problemáticas operacionais e estratégicas,

inclusive compartilhando responsabilidades com o estado. (BRASIL, 2008, p. 93).

Na regionalização do turismo, cada estado define como organizar as instâncias de governança regionais, sendo importante o papel indutor e regulador dos governos estaduais nesse processo. É fundamental para a efetivação da regionalização a mobilização, o convencimento dos setores públicos, da sociedade e dos agentes de mercado em relação à formação desses espaços. Como vimos em relação aos consórcios de saúde, se não houver incentivos claros, que motivem a participação e o envolvimento dos municípios, esses espaços tendem a se tornar vazios de propósitos, como adverte o próprio ministério: “[...] tão importante quanto a legalidade de uma instância, é sua legitimidade”. (BRASIL, 2008, p. 90); essa legitimidade está relacionada à institucionalização das regiões como representantes dos municípios e a percepção das vantagens da associação.

Nesse processo de legitimação, devem ser identificadas as lideranças locais e as pessoas com representatividade nos municípios e distritos envolvidos com a atividade turística. Esses podem ser gestores públicos, representantes de organizações não governamentais, de associações de moradores, de órgãos ambientais, representantes de entidades de apoio como SEBRAE, SENAC, SENAI, proprietários de equipamentos hoteleiros, agências de viagens, bares e restaurantes, artesãos, entre outros. Essa identificação e mobilização cabem de forma mais específica aos governos estaduais. No caso de Minas Gerais, foram organizadas, pela Secretaria de Turismo, oficinas participativas no início da implantação da regionalização no estado; dessas oficinas foram estruturadas as primeiras associações de municípios que viriam a se transformar nas instâncias de governança do Programa de Regionalização.

As diretrizes voltadas para a região turística devem ser compreendidas e ajustadas para a ação municipal, uma vez que o processo de desenvolvimento se inicia no município. Por isso são dinâmicas, ajustam-se aos tempos e aos estágios de cada município, estado e região, respeitam os compromissos pactuados e incorporam novos. (BRASIL, 2007, p. 26).

Cabe às localidades se integrar ou não às propostas das outras esferas de governo, balizando suas estratégias de acordo com o que tem sido planejado para a região onde se está inserido. No entanto, como essas localidades possuem autonomia para legislar sobre o seu território, elas podem optar por seguir um

caminho próprio. Um dos grandes desafios da regionalização é convencer as autoridades municipais a se integrar completamente às estratégias regionais, inclusive garantindo recursos financeiros e técnicos para isso.

Contudo, para que essa integração aconteça, é necessário clareza no planejamento, nas ações e nas funções estabelecidas para cada entidade pública e privada participante da regionalização. Desafio esse que demanda um processo de coordenação e de sinergia cooperativa entre as esferas de governo, o que nem sempre acontece. Veremos no próximo capítulo como esse processo tem acontecido no estado de Minas Gerais à luz das experiências deste autor na execução de estudos, pesquisas, planos e treinamentos com gestores públicos municipais e de regiões turísticas, bem como das entrevistas realizadas com gestores públicos municipais da região do Circuito Turístico do Ouro e da Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais, e dos resultados apurados pelo Ministério do Turismo em Relatório de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM MINAS GERAIS – TRAJETÓRIA E ANÁLISE DA REGIONALIZAÇÃO NO ESTADO

A regionalização tem sido o eixo estruturador tanto territorial, como institucional das políticas federais de turismo, desde 2004, em que os estados e municípios devem participar efetivamente das estratégias, programas e projetos definidos. No entanto, aplicar as diretrizes propostas pelo Programa de Regionalização requer articular e organizar mecanismos de relações intergovernamentais acerca da temática do turismo. Neste capítulo apresentamos o caso do estado de Minas Gerais e mais especificamente da região turística do Circuito do Ouro.

A escolha de Minas Gerais é relevante entre outros fatores devido à sua importância econômica, localização, potencialidade turística, mas, sobretudo, por ser um dos estados pioneiros em estratégias de regionalização da atividade turística que data de 2001, anterior ao Programa Nacional de Regionalização, que foi formulado e tem sido implantado desde 2004. Também se justifica pela relevância dos mecanismos de coordenação e indução adotados pelo estado, bem como da dinâmica de adesão e participação dos municípios.

O Estado de Minas Gerais, localizado na região sudeste do Brasil, possui população de 19.597.330, sendo que 16.715.216, ou 85,29% vivem em núcleos urbanos e 2.882.114, ou 14,71% no meio rural, segundo o censo realizado pelo IBGE em 2010. Essa população está distribuída em um território de 586.528,293 km quadrados, dividido em 853 municípios e mais de cinco mil cidades, distritos e povoados, segundo dados da Secretaria de Turismo de Minas Gerais. O estado tem na extração mineral sua principal atividade econômica, respondendo por 44% da produção do país, além do setor siderúrgico, em que o estado é responsável por 35,3% da produção de aço bruto, e do setor automobilístico, no qual o estado é o segundo principal pólo, respondendo por 25,8% da produção de veículos do país, segundo dados organizados pela Secretaria de Turismo de Minas Gerais.

Em termos geográficos, o estado possui relevância pela abundância de recursos hídricos, com importantes bacias hidrográficas como as do Rio São Francisco, Rio Doce, Rio Grande, entre outros. Pela diversidade de biomas e ecossistemas, como o cerrado, a mata atlântica, a caatinga e os campos rupestres, além da riqueza e diversidade da fauna e da flora, com grande quantidade de

endemismo. Além dos aspectos naturais, Minas Gerais possui grande relevância histórica e cultural com importantes patrimônios arquitetônicos, como as cidades de Ouro Preto e Congonhas, de manifestações culturais, como o congado e a folias de reis, e também pela reconhecida riqueza gastronômica, com o pão de queijo, o queijo minas e as receitas típicas. Essa diversidade de paisagens e os aspectos históricos e culturais são importantes elementos de atratividade para o turismo. Segundo dados da EMBRATUR, o Estado de Minas Gerais recebe 10% do fluxo do turismo doméstico e 6% do fluxo de turismo internacional, e é o segundo estado com maior número de municípios de potencial turístico 494, perdendo apenas para São Paulo.

O estado tem na mineração a sua principal atividade econômica, e uma parte importante dos municípios mineradores está situada na região do quadrilátero ferrífero, localizada na região central do estado, próxima à capital, Belo Horizonte. A região central de Minas Gerais teve sua ocupação motivada pelo descobrimento de metais preciosos durante as expedições lançadas pela Coroa Portuguesa ao interior do Brasil no fim do século XVII. Situado nessa área, onde se encontram ricas jazidas minerais, o Circuito Turístico do Ouro é hoje composto pelos municípios de Bom Jesus do Amparo, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Itabira, Itabirito, Mariana, Nova Era, Nova Lima, Ouro Branco, Ouro Preto, Piranga, Raposos, Rio Acima, Sabará, Santa Bárbara e Santa Luzia.

A região do Circuito Turístico do Ouro foi escolhida para análise por conter municípios importantes do ponto de vista turístico, como Ouro Preto, Mariana e Congonhas, e também por possuir uma associação estabelecida entre os municípios, que foi reconhecida pelo Ministério do Turismo como modelo de gestão de região turística em 2009. Ao analisar a implementação das diretrizes do Programa de Regionalização nessa região, podemos entender como funcionam os mecanismos de coordenação e as relações intergovernamentais, suas especificidades e desafios.

Colocar o que está no papel em prática depende da interpretação feita pelas três esferas de governo e dos mecanismos de comunicação e negociação estabelecidos entre estes para tratar das demandas do setor de turismo. Será que a política nacional está clara? Quais são as linhas de comunicação entre as esferas de governo (municipal, estadual, federal) em relação à formulação e execução da política de regionalização do turismo? Essas perguntas orientaram a coleta de

informações ao longo da pesquisa, principalmente nas consultas às fontes primárias, ou seja, nas entrevistas realizadas com os gestores do Circuito do Ouro e da Secretaria de Turismo de Minas Gerais.

As relações de forças que se processam na formulação de uma política pública dependem dos grupos de atores envolvidos, sua representatividade, sua força política e os aspectos legais e constitucionais que moldam o arcabouço decisório sobre a temática do turismo. Para definir políticas públicas, há de se levar em conta o modo como as instituições, interesses, organizações e governos tomam decisões e influenciam uma coletividade de atores sociais.

Faremos ao longo deste capítulo uma descrição da construção das políticas públicas de turismo de Minas Gerais, permitindo entender e analisar o sistema de gestão atual das políticas de turismo do estado e os processos de coordenação e relações intergovernamentais da política de regionalização no estado.

4.1 Políticas públicas do turismo em Minas Gerais – antecedentes

Os primeiros registros de ações relativas ao turismo em Minas Gerais estiveram relacionados diretamente com o desenvolvimento das “cidades das águas” e, posteriormente, com as “cidades históricas”. Segundo Pereira (1999), “a revelação do valor terapêutico das águas minerais e sua procura por parte de pessoas de outras cidades e estados em busca de tratamento, foi sem dúvida, o fator que originou os precedentes da história do turismo em Minas Gerais.” (PEREIRA, 1999, p. 129). A partir do potencial hidrotermal de algumas cidades mineiras, entre elas, Poços de Caldas, Caxambu, Cambuquira, São Lourenço, Araxá e do grande interesse pelo poder “curativo” das águas medicinais, surgiram, por volta de 1875, as estâncias hidrominerais.

Nos anos de 1920, verificou-se o apogeu do Circuito das Águas, as cidades dessa região receberam ligação por rodovias e ferrovias, facilitando a fluxo de turistas/pacientes, o que se refletiu de imediato nas economias locais, fazendo crescer o número de hotéis e pensões. Nessa época, a estância de Poços de Caldas, é beneficiada por investimentos destinados às termas brasileiras, mas com o jogo desempenhando papel preponderante na atração oferecida ao turista. No entanto, em 1946, quando a Constituição Federal proíbe jogos de azar no Brasil, muitas dessas estâncias entram em declínio, sendo o caso mais conhecido o do

Grande Hotel de Araxá, que havia sido inaugurado dois anos antes da promulgação da Constituição e acabou fechado por falta de público. (SILVA JR., 2004).

Nos anos de 1940, o Estado de Minas Gerais institui a primeira menção legal ao turismo, com a criação do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, cuja divisão de divulgação abrangia atividade de propaganda, publicidade e turismo. A partir de 1950, no governo de Juscelino Kubitschek, as atenções se voltam para as cidades históricas, com investimentos em preservação das cidades coloniais.

A partir de 1956, há a implantação do Serviço de Estâncias Hidrominerais, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho. Esse serviço foi extinto em 1960, sendo substituído pela Águas Minerais do Estado de Minas Gerais S/A (HIDROMINAS) – Decreto n. 6.090, de 29 de dezembro de 1960 –, empresa fundada para exploração das águas e incremento da atividade turística.

A HIDROMINAS foi uma empresa pública constituída para explorar e industrializar os recursos hidrominerais, fomentar e desenvolver o turismo, produzir e distribuir as águas mineiras, administrar a rede de hotéis do estado, parques, grutas, balneários e estâncias, entre eles: o Grande Hotel de Araxá, suas termas e fontes de engarrafamento, o Palace Hotel de Poços de Caldas, o Termas Antônio Carlos, o Balneário Mário Mourão, o Centro Nacional de Convenções (Cenacon), o Grande Hotel de Ouro Preto, o Hotel Tijuco de Diamantina, o Parque das Águas de Caxambu, as fontes de água de Cambuquira e seu engarrafamento, o Balneário de Águas Santas de Itabirito, as Águas de Contendas de Conceição do Rio Verde. (SILVA JR., 2004).

Até este momento, o que se pode verificar é que a atividade turística era fomentada por investimentos diretos do governo do estado em equipamentos turísticos, como hotéis e parques/balneários. Não havia um envolvimento direto dos governos locais nesse processo, bem como das populações locais; tão pouco se percebe de forma clara o papel do governo federal, ou a implicação de uma política nacional vinculada à temática do turismo. O padrão de atuação do governo federal é disperso, com algumas poucas menções ao turismo relacionadas à propaganda e à regulamentação da venda de passagens por parte das agências de viagens. Além dos aspectos mais diretamente relacionados ao turismo, a atuação do governo federal se fez sentir de forma indireta, quando os jogos de azar foram proibidos, o

que afetou diversos equipamentos e cidades que tinham nessa atividade uma de suas principais atrações turísticas.

Em 1967, já nos tempos dos governos militares, foi editada a Lei Estadual n. 4.665, que estabelece a necessidade de execução de programas globais de obras públicas e planos diretores nos municípios considerados estâncias hidrominerais ou cidades históricas. Essa legislação demonstra certa preocupação com a organização do território e das paisagens desses destinos, e com seus elementos de atração. Nos governos militares (1964-1985), Minas Gerais segue a mesma lógica de planejamento centralizado e coordenado como no governo federal. No plano federal, era formulado o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDs), e no estado é formulado o primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (I PMDES), em 1971. Esse plano teve um capítulo destinado ao tema turismo, que enfatizava a necessidade de o estado se integrar à política nacional de turismo², a fim de se beneficiar dos incentivos federais concedidos ao setor, e para criar condições de infraestrutura e de divulgação para a atração de fluxos turísticos. Além desses pontos, também se previa a instalação do Conselho Estadual de Turismo (COETUR), como órgão normativo e consultivo, e criação de uma Empresa de Turismo de Minas Gerais (ETURMIG), órgão executivo para promoção, assistência e execução de programas turísticos. (PEREIRA, 1999).

Apesar da proposta de criação da Empresa e do Conselho de Turismo, eles não saíram do papel. A atuação do governo acontecia por meio de uma superintendência de turismo vinculada à administração direta, que, segundo Pereira (1999, p. 48), tornou-se inócua, pois lhe “faltava flexibilidade funcional, recursos financeiros, patrimônio e autonomia administrativa.” O que, para os componentes do Sistema Nacional de Turismo formado pela EMBRATUR e pelo Conselho Nacional de Turismo, eram as causas da não efetivação do turismo em Minas Gerais como atividade indutora de desenvolvimento:

² Em 1966, havia sido criado pelo governo federal o Sistema Nacional de Turismo composto pela EMBRATUR e pelo Conselho Nacional de Turismo, formado por entidades do poder público e por representantes do setor produtivo do turismo, como hotelaria e agências de viagens. Esses dois órgãos coordenavam a aplicação de recursos e incentivos à atividade turística no Brasil.

A falta de empenho na formulação e execução de uma política estadual para o desenvolvimento do setor demonstra o desinteresse de Minas em participar do Plano Nacional de Turismo; o estado concorre com a iniciativa privada como hoteleiro e como agente de viagens, através de empresas próprias; os órgãos municipais de turismo são refratários a qualquer integração com o estado pela experiência negativa de contatos anteriores; falta de promoção publicitária das atrações turísticas de Minas no país e no exterior, Minas só conseguirá recuperar o tempo perdido em relação à atuação de outros estados se dispuser de recursos humanos e financeiros para fomentar o seu turismo. (MINAS GERAIS apud PEREIRA, 1999, p. 48).

Percebe-se por esse registro uma crítica importante à gestão do turismo em Minas Gerais, principalmente no que se refere à inexistência de coordenação entre órgãos municipais e o governo estadual e desses com os órgãos federais, “refletidos na carência de recursos técnicos, financeiros e humanos do órgão estadual de turismo na elaboração de planos e execução de políticas.” (BECKER, 2009, p. 158-159). A integração, coordenação e comprometimento entre os níveis de governo na execução de políticas são importantes para sua efetividade. Para exemplificar, em 1968, o Conselho Nacional de Turismo publicou a Resolução n. 31, que estabelecia o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo. Esse plano definia as áreas prioritárias para a aplicação de incentivos fiscais na construção de hotéis de turismo, entre elas estavam as estâncias hidrominerais, estações climáticas e balneárias e cidades históricas; e Minas Gerais, mesmo tendo nessas áreas sua principal atratividade turística, não conseguiu se utilizar desses benefícios.

Pelo que foi possível levantar na história do turismo mineiro, existia um relacionamento negativo do governo do estado com os municípios. Apesar de não dispor de detalhes dos problemas advindos desse relacionamento, tudo indica que não se estabelecia relações de parceria entre estado e municípios; o que em termos de políticas de turismo, como demonstrado no capítulo anterior, é fundamental à implantação dessas políticas.

Em 1975, foi elaborado o segundo Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (II PMDES). No que diz respeito ao turismo, é constatado que as propostas do primeiro plano foram ineficientes. Não havia uma coordenação central na atuação do estado, atomizada em diversos órgãos, segundo Pereira (1999). Por isso, “o turismo mantinha-se sem diretrizes, desestimulado e

acentuadamente desacreditado em todas as áreas direta ou indiretamente a ele vinculadas". (p. 48).

Na prática, a atividade do estado relacionada ao turismo estava atomizada em projetos, estudos, levantamentos e ações isoladas, também de outras entidades: Fundação João Pinheiro – FJP, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA, Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Credireal Turismo. (MINAS GERAIS apud PEREIRA, 1999, p. 48).

As principais contribuições do segundo PMDES estão relacionadas aos apontamentos para melhorar a eficiência da gestão pública e maior intercâmbio entre o governo e a iniciativa privada. Nesse sentido, é elaborado o primeiro Programa Mineiro de Turismo (Promitur) (1977/1978), composto de 11 sub-programas³, com o objetivo de melhor definir o papel do poder público para o setor e também definir uma estrutura institucional mais adequada, que permitisse ao estado recuperar sua credibilidade com a iniciativa privada e com os componentes do Sistema Nacional de Turismo. Para tanto, foi constituído⁴ o Grupo de Trabalho do Turismo (GETUR), que tinha por objetivo estudar e formular a criação de uma empresa estadual de turismo que pudesse coordenar e ser eficiente na execução dos sub-programas propostos.

Em 1978, é criada a Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais (ADETUR)⁵. No entanto, ela não consegue obter grandes êxitos no desenvolvimento do turismo no estado, não se mostrando ágil administrativa e financeiramente, trabalhando com poucos recursos orçamentários, o que parece ser uma constante nas políticas de turismo do estado até os dias atuais. Até este momento, as trajetórias das políticas de turismo do estado e do País mostram uma baixa integração entre as políticas nacionais e dos estados, e pouca comunicação com os municípios.

Aliás, pouco se debate, na literatura sobre políticas de turismo dessa época, o papel dos municípios. As citações que se têm sobre os municípios se referem às estâncias hidrominerais e cidades históricas, sobretudo, relativos aos investimentos

³ Sub-programas: 1) Pacotes turísticos; 2) roteiros internos; 3) calendário turístico; 4) hotéis de pequeno e médio porte; 5) postos de informação; 6) fazendas históricas; 7) *camping*; 8) melhoria do sistema turístico; 9) recursos humanos; 10) divulgação e promoção do produto turístico mineiro; 11) seminários. (MINAS GERAIS apud PEREIRA, 1999).

⁴ Constituído pela Resolução n. 01/77, de 30 de março de 1977.

⁵ Decreto n. 19.280, de 3 de julho de 1978, cria a ADETUR/MG.

do governo do estado em equipamentos de hospedagem, casos de Poços de Caldas e Araxá, por exemplo, balneários (Lambari) e algum investimento de recuperação do patrimônio histórico, mas nada relativo às ações dos governos ou das sociedades desses municípios.

Com o fracasso da ADETUR, o governo do estado encomenda à Fundação João Pinheiro (FJP) um estudo que modele uma nova organização para o turismo. As experiências de países como Espanha, Portugal e França são tomadas de exemplo e, a partir daí, opta-se pela estruturação de uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, que fosse flexível e apta a receber recursos federais e estaduais; nesse contexto é criada a Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS).

Durante a vigência do II PMDES e do I Promitur, percebe-se que o governo do estado consumiu a maior parte do tempo procurando definir a estrutura institucional mais adequada para a atividade do que de fato executando os sub-programas definidos. Com isso, é formulado o II Promitur (1982/1982), que tentava ser mais específico na determinação de prioridades e assim garantir recursos orçamentários, o que não aconteceu. Esbarra-se novamente na amplitude dos objetivos e ações, inviabilizando em alguns casos a efetiva alocação desses recursos.

Com o reconhecimento, em 1980, da cidade de Ouro Preto como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco, esse município ganha visibilidade nacional e internacional. Com isso, a atividade turística é impulsionada e o governo do estado passa a valorizar o turismo cultural em núcleos históricos.

São realizados estudos que geram documentos importantes, como os Atlas dos monumentos históricos e artísticos de Minas Gerais, o Circuito de Santa Bárbara, o Circuito do Ouro – roteiro turístico, Circuito do Diamante. Há um movimento de revitalizar o turismo terapêutico no estado por ocasião da realização em São Lourenço, do 1º Simpósio Internacional de Termalismo Médico [...]. (SILVA JR., 2004, p. 45).

Em 1983, com o processo redemocratização e o retorno da autonomia dos estados, o governo eleito de Tancredo Neves, cria a Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo (SELT). Através da Lei Estadual n. 8.502, institui-se o Sistema Operacional de Esportes, Lazer e Turismo, subordinando à SELT, a Empresa Estadual de Turismo (TURMINAS), que teve a sua estrutura operante até o

ano de 2003, quando foi extinta; a Prominas, a HIDROMINAS, a Superintendência de Turismo (SUT) e o Conselho Estadual de Turismo (CETUR).

À SUT cabia a superintendência da execução da política de Turismo, além de planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades de turismo, fiscalizar a execução de programas do Sistema Operacional de Turismo e estimular a formação de técnicos. Ao CETUR- órgão colegiado de caráter consultivo [...] – cabia subsidiar a formulação da política estadual para o turismo. [...] A TURMINAS seria o órgão executivo do Sistema e a HIDROMINAS operaria uma rede de hotéis, parques e grutas no estado. [...] A Prominas se transformou na executora de obras no período, pois a partir de convênios assegurou a implantação do Minas Centro e viabilizou a implementação do Terminal Turístico JK. (SILVA JR., 2004, p. 46).

Pela primeira vez, percebe-se a criação de um sistema de gestão do turismo no estado, em que as diversas empresas públicas que de forma direta e indireta atuavam no setor são integradas e coordenadas por uma Secretaria de Estado. A finalidade era “propor políticas públicas, suscitar, coordenar e supervisionar a interveniência do estado nas atividades do esporte, lazer e turismo em Minas Gerais.” (PEREIRA, 1999, p. 56). A consolidação de uma estrutura de gestão é importante para a atividade turística, no entanto, era preciso recursos orçamentários, o que ainda era pequeno, e também um fluxo de visitantes ao estado, que justificasse investimentos, o que não acontecia de forma relevante devido às crises econômicas pelas quais o país passa ao longo da década de 1980.

Em 1989, na esteira do que aconteceu com a Constituição Federal de 1988, o turismo é inserido na Constituição do Estado de Minas Gerais. Em seu capítulo II, da Ordem Econômica, art. 242, a Constituição determina que “o estado apoiará e incentivará o turismo como atividade econômica, reconhecendo-o como forma de promoção e desenvolvimento social e cultural”, e que o estado deve, juntamente com o órgão colegiado representativo do setor, definir uma política estadual de turismo.

Apesar do imperativo constitucional surgir somente em 1994, no governo de Hélio Garcia (1991-1994), que é definido uma política estadual de turismo através de três instrumentos legais: Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo em Minas Gerais (Planitur); Conselho Estadual de Turismo (CET); e Fundo de Assistência ao Turismo (Fastur). O Planitur foi o instrumento de definição das diretrizes da administração pública estadual, nesse documento se faz menção a implementação de ações de forma regionalizada, o que era previsto na própria Constituição

Estadual; com isso, esperava-se uma participação mais articulada com a iniciativa privada e com os governos municipais.

Em termos da política estadual é a primeira vez que os governos municipais aparecem de forma clara, sendo interessante observar a orientação para a regionalização. Apesar de ainda serem incipientes e em nada parecidas com a atual, a iniciativa de regionalização teve início como uma ideia de roteiros de visita turística, como o Circuito das Águas, que abrangia municípios próximos, como de Poços de Caldas, Cambuquira, Caxambu e Lambari; e o Circuito do Ouro, com os municípios de Itabirito, Ouro Preto, Mariana, Santa Bárbara, Barão de Cocais, Caeté e Sabará.

O Conselho Estadual de Turismo (CET) tinha a competência de deliberar sobre a política estadual de turismo e propor orçamento para o setor. Sua representação não era paritária; os órgãos governamentais tinham 18 cadeiras, e os não governamentais tinham 16 membros, sendo 11 da iniciativa privada e cinco da sociedade; essa estrutura, para Pereira (1999), o manteve inoperante.

O Fundo de Assistência ao Turismo (Fastur) foi outro instrumento com o objetivo de apoiar e incentivar o turismo, e que deveria financiar investimentos de pessoas jurídicas de direito privado e entidades de direito público estaduais e municipais. Procurou-se, com a instituição do fundo, formar parcerias com as prefeituras e iniciativa privada; no entanto, como o fundo não foi regulamentado “nunca recebeu provimento de recursos financeiros para atender a demanda por financiamento de projetos que estivessem dentro da estratégia turística do governo e/ou iniciativa privada.” (PEREIRA, 1999, p. 68).

Apesar da inserção do turismo na Constituição Federal e de Minas Gerais, e de certo pragmatismo na legislação que regulamentava o setor. Observa-se que essas não passaram de meros formalismos. Não houve até este momento da história das políticas de turismo, uma preocupação, fora o discurso, da sua aplicabilidade, mantendo certa inoperância do sistema de gestão do turismo no Brasil e em Minas Gerais. O setor não era considerado prioritário no planejamento estratégico governamental ou, pelo menos, não se concretizava em termos de alocação de recursos orçamentários para a execução de projetos e ações, o que evidencia a reduzida importância efetivamente atribuída ao setor e a sua fragilidade institucional, por ser uma atividade de serviços, a visão era a de que a expansão do

setor terciário é dinamizada pelo desenvolvimento dos outros setores da economia, principalmente a indústria.

Durante décadas o poder executivo vinha tentando, através de proposições gerais, equacionar uma política de turismo para Minas Gerais, mas sua origem sobreveio, de fato, a partir das constituições federal e estadual, no final dos anos 80. Os procedimentos institucionais, legais e políticos daí decorrentes, adotados pelo governo estadual, contrariam as expectativas por não gerar resultados práticos. A política estadual de turismo configurou-se em uma legislação inaplicável e inoperante. (PEREIRA, 1999, p. 131).

No governo Eduardo Azeredo (1995-1999), é elaborado o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que orienta os planos e programas regionais e setoriais, dos quais surgem os programas estruturadores, considerados como aqueles capazes de exercer efeitos dinamizadores e de grande impacto. Em 1995, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), até então alheia ao processo de formulação das políticas de turismo, sempre muito concentrada no executivo estadual, decide pela formação de uma Comissão de Estudo do Turismo. Essa Comissão procurou mobilizar e escutar os diversos setores do turismo no estado e, em outubro de 1995, a Assembleia realiza o Seminário Legislativo “Turismo: caminhos das Minas”⁶, com o objetivo, segundo Becker (2009, p. 140), de “discutir os temas relacionados com a atividade turística de interesse da sociedade, municípios, estado e união e colher subsídios e oferecer propostas no âmbito dos poderes legislativo e executivo estadual, bem como da iniciativa privada”.

Nesse debate se elucidaram os equívocos das legislações até então formuladas, principalmente em relação aos “critérios unilaterais, personalistas e os estrangulamentos da participação e construção do processo o que levou a uma falta de entrosamento, atritos de funções e papéis do setor público e da iniciativa privada”, como aponta Pereira (1999, p. 73).

As discussões e reivindicações advindas do Seminário Legislativo orientaram para a revogação da Lei Estadual n. 11.483/94, que instituía o Planitur/MG e fosse substituída pela Lei Estadual n. 12.398/96, que cria o I Plano Mineiro de Turismo e reestrutura o Conselho Estadual de Turismo. O CET passa a ser paritário e a contar com Câmaras Setoriais integradas por representantes da iniciativa privada. Mesmo

⁶ Participaram desse Seminário 48 instituições, entre representantes do executivo estadual, entidades de classe ligadas ao turismo, sindicatos de categorias profissionais ligadas ao setor de turismo, instituições de ensino, associações de desenvolvimento regional, associações microrregionais de municípios, SEBRAE, SENAC, Ibama, FIEMG.

com essa reorganização do sistema operacional, o turismo não consegue se constituir como verdadeiramente estratégico e possuir uma política clara que orientasse a ação dos diversos setores do próprio governo estadual e sua relação com os municípios e com o governo federal.

Nesse período (1995-1999), o governo federal implantava o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), com ações diretas via EMBRATUR, nos municípios, sem, contudo, uma definição e uma efetiva participação do governo estadual nessas ações. Percebe-se, nesse momento, uma falta de coordenação e cooperação entre as esferas de governo federal e estadual; inexistia uma orientação das políticas estaduais de se adequarem às nacionais e buscarem se beneficiar dessas políticas, tampouco uma ação efetiva do governo estadual nos municípios em relação ao turismo. Existe uma prevalência do governo federal na organização e execução de ações, um perfil de coordenação hierárquica e centralizada, em que a atuação dos governos subnacionais depende das decisões do governo central, sendo principalmente os municípios unidades administrativas executoras das ações determinadas pela burocracia da EMBRATUR.

Esse programa difundiu a temática do turismo entre os municípios, que passaram a acreditar e, em certa medida, investir na atividade, uma vez que eram formados os conselhos municipais, gestores eram capacitados, informações e experiências eram compartilhadas.

Com o país vivendo na década de 1990 um momento de debate profundo das relações federativas, com um processo de Reforma do Estado e de redefinição das responsabilidades sobre as políticas públicas, o turismo continua sendo um assunto marginal, e de pouca relevância no debate das políticas e estratégias de desenvolvimento do país. Mesmo que o PNMT tenha conferido alguma visibilidade ao assunto turismo, principalmente nos municípios, a atividade não consegue se estabelecer como geradora de emprego e renda na maioria dos municípios. Até porque, o turismo depende do deslocamento das pessoas e de que essas tenham renda e tempo suficientes para a viagem. Com o país vivendo um período de grande desemprego e crise fiscal, se as pessoas não possuem garantia e estabilidade de renda, a viagem passa a ser uma demanda secundária.

Em 1999, já no governo Itamar Franco (1999-2002), cria-se a Secretaria de Turismo de Minas Gerais (Setur), através da Lei Estadual n. 13.341. Conforme o art. 19, a Secretaria tem por finalidade planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o

turismo, objetivando a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado. A Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS) foi vinculada à nova Secretaria e se tornou um braço operacional da Setur, pois como empresa pública tinha autonomia para realizar as atividades sem estar subordinada aos entraves burocráticos de uma secretaria de estado.

Tem-se, dessa forma, um novo rearranjo do sistema operacional da gestão do turismo mineiro. Existia a necessidade de efetivamente se consolidar uma estrutura institucional, que formasse parcerias com a iniciativa privada, com os municípios e com o governo federal. As constantes mudanças não permitiram transformar o estado em um destino turístico reconhecido.

Nesse cenário, a Secretaria de Turismo do estado inicia em 2001 a construção de uma política pública baseada na descentralização e regionalização, com mecanismos de participação da sociedade na definição das prioridades necessárias ao desenvolvimento do turismo. Foram utilizadas pela Secretaria de Turismo metodologias de indução e estímulo à participação dos municípios considerados de relevância turística em uma política pública de turismo no estado. Essa política foi denominada de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, o que em 2004 viriam a integrar as instâncias de governança do Programa de Regionalização do Turismo, conduzido pelo Ministério do Turismo.

Retomando a classificação das relações intergovernamentais organizada por Wright (1997), podemos classificar que nesse momento as políticas de turismo passam a ter como característica predominante a autoridade sobreposta, em que duas ou três esferas de governo podem atuar simultaneamente e que existe uma necessidade de negociação, embora exista assimetria entre os entes. Mesmo com a política nacional orientada para uma ação direta nos municípios, têm-se, concomitantemente, ações do governo estadual.

Regionalizar e descentralizar a atividade turística em Minas Gerais era um dispositivo da Constituição Estadual, como já mencionado, e tem explicação na grande extensão territorial do estado e no grande número de municípios, segundo o Secretario Estadual de Turismo à época (1999 a 2002), Manoel Costa:

Esta idéia abrangia, entre outros, dois pontos básicos: a diversidade mineira e a busca de uma descentralização do processo turístico. [...] Com seus 853

municípios, [...] Minas (tem) um potencial que poucos estados ou países podem exhibir. (MINAS GERAIS, 2002, p. 2).

Os Circuitos, definidos pela política estadual, compreendem determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de certos elementos da cultura, da história e da natureza que são fortes elementos de atração para o viajante; deve haver também identidade entre os municípios que se associam para complementar os atrativos e equipamentos turísticos e com isso ampliar o fluxo e a permanência dos turistas. O objetivo da política de Circuitos é adotar um padrão de comportamento cooperativo entre os municípios e entre o estado e os municípios, a partir da percepção de que, trabalhando de forma conjunta, é possível aumentar a competitividade da região em relação à atividade turística. A premissa do modelo cooperativo de relações intergovernamentais é a de que, ao estabelecer mecanismos de ação e participação conjunta, as decisões e estratégias adotadas possam atender de forma eficiente à maior parte dos envolvidos.

A efetividade das políticas públicas está vinculada à criação de mecanismos de coordenação e cooperação entre os níveis de governo. As políticas de turismo implementadas pelo governo do estado de Minas Gerais são orientadas à organização dos municípios em associações regionais, enquanto o governo federal atuava diretamente nos municípios procurando fortalecer a gestão local. Nesse momento, percebe-se uma sobreposição de ações, com duas esferas de governo estadual e federal atuando sobre a mesma temática, o turismo, com o foco voltado para os municípios que participavam apenas como receptores dessas ações, sem conseguir definir uma posição e uma forma de inserção nas decisões advindas dos demais centros.

Entre 2001 e 2002, a Secretaria de Turismo, segundo Bolson (2004), realizou uma série de aproximadamente 40 oficinas com a participação de mais de 400 municípios. Este foi o início do processo de sensibilização para a política de Circuitos turísticos, essas oficinas tiveram por objetivo levantar informações sobre os recursos regionais e sensibilizar o poder público e as comunidades das diversas regiões do estado. (BOLSON; ALVAREZ, 2005).

O objetivo principal da oficina foi a obtenção de subsídios, junto a representantes das comunidades, para a elaboração de um plano de desenvolvimento turístico para a região. Além disso, a realização da oficina buscou o alcance de mais dois importantes objetivos: estimular as representações municipais para a formação e operacionalização de circuitos turísticos e mobilizá-las para assumir de forma efetiva e integrada as funções de planejamento e gestão do desenvolvimento turístico regional. (BOLSON apud MINAS GERAIS, 2001, p. 2).

Alguns municípios no estado tinham as suas próprias iniciativas de desenvolvimento do turismo, como, por exemplo, termos de cooperação técnica com instituições de ensino, convênios com entidades, como o SEBRAE e o SENAC, além de captar recursos diretamente no governo federal para qualificação de mão de obra, principalmente via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, alguns municípios se beneficiavam de ações do governo federal por meio do PNMT, Programa Universidade Solidária, entre outros. Nesse sentido, em relação às relações intergovernamentais, temos um predomínio da autoridade sobreposta de Wright (1997), com certa indefinição das atribuições de cada esfera de governo, sendo que no federalismo a questão do quem vai fazer, sobrepõe-se à do que deve ser feito. (PIERSON, 1995).

A iniciativa do governo do estado de se comunicar com os municípios de forma abrangente e com o objetivo de formular conjuntamente as estratégias para o desenvolvimento turístico de Minas Gerais foi importante para debater e perceber as demandas dos municípios. Esperava-se, com esse processo de mobilização nos municípios, que a Secretaria pudesse orientar a formação e organização dos Circuitos e, principalmente, definir os mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais. O marco legal que institui os Circuitos Turísticos é o Decreto n. 43.321, de 2003, que os define como:

um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional. (MINAS GERAIS, 2003).

Este decreto define também os critérios para a formação dos Circuitos como:

- a) os municípios estarem em um raio de 100 km de distância entre eles (o que nem sempre é observado)⁷;
- b) a definição de um nome de acordo com a identidade regional, por exemplo, Circuito das Águas, do Ouro, dos Diamantes, das Terras Altas da Mantiqueira, das Pedras Preciosas, entre outros;
- c) a definição do tipo de entidade gestora (mais tarde ela vai determinar que todos sejam associações);
- d) e elaborar e registrar um estatuto, em que a associação não pode ter fins lucrativos.

As associações dos municípios que atendessem a esses primeiros requisitos eram reconhecidas como Circuitos Turísticos pela Secretaria de Turismo do estado. Essas associações não são caracterizadas como consórcios, como os de saúde, por exemplo, que são compostos, exclusivamente, por entes públicos do mesmo nível de governo, as prefeituras. Os Circuitos Turísticos são associações abertas à participação de representantes da sociedade civil interessados no turismo, como artesãos, por exemplo; e também de representantes de entidades empresariais e de empresas individuais interessadas no desenvolvimento do turismo naquela região. Mesmo com essa prerrogativa e orientação, a maior parte dos associados são as próprias prefeituras, representadas por suas secretarias ou departamentos de turismo.

A adesão dos municípios à política foi voluntária e intensa nos primeiros anos, colhiam-se os resultados da difusão da temática do turismo entre os municípios advindos do PNMT. Havia uma perspectiva por parte das gestões municipais de que com a criação da Secretaria de Turismo do estado e a definição de uma estratégia de atuação via formação dos Circuitos Turísticos haveria investimentos e repasse de recursos financeiros, técnicos e humanos aos municípios.

Depois de criadas, as associações deveriam ser certificadas pela Secretaria de Turismo, para tanto os Circuitos deveriam atender a alguns critérios determinados por ela, por exemplo: ter endereço fixo, realizar o inventário da oferta

⁷ Têm-se diversos exemplos de municípios que formam Circuito Turísticos e que possuem distâncias bem superiores a 100 km entre si. Por exemplo, no Circuito do Ouro, o município de Nova Era está a mais de 240 km de distância de Congonhas. Esse critério passou a ser mais uma recomendação, sendo a definição da participação ou não de determinado município no Circuito um critério dos seus associados, sem a influência direta da Secretaria de Turismo.

turística em seus municípios e possuir um bacharel em turismo como gestor da entidade. A emissão dessa certificação foi o mecanismo que a Secretaria encontrou para coordenar a implantação das associações e a participação dos municípios.

Aqueles Circuitos que obtivessem a certificação receberiam tratamento especial nas políticas de turismo do estado. O que seria esse tratamento especial? Esse ponto não fica claro nos documentos da Secretária, parecendo não haver um processo sistematizado de incentivos e *punições* aos Circuitos, ficando a critério da burocracia e dos interesses políticos do governo do estado e da Secretaria especificamente. A realidade é que boa parte dos municípios espera principalmente investimentos, repasses de recursos, condições vantajosas de convênios e a promoção da sua oferta turística. No entanto, o orçamento da Secretaria de Turismo é relativamente pequeno e, em consequência, sua capacidade de atender a esses desejos, o que compromete estratégias de indução eficientes e que sejam bem desenhadas. No processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, uma característica importante sempre foi o custeio, os municípios até querem assumir funções, responsabilidades de gestão, desde que financiados e apoiados pelos demais entes.

Para o Superintendente de Regionalização da Secretaria, a questão do financiamento das ações e projetos foi um dos principais entraves à consolidação dos Circuitos até o ano de 2010. O município, não percebendo qual o retorno imediato da sua adesão à política e como existe um investimento por parte da gestão municipal, seja com o pagamento de mensalidades, que como associados devem arcar, ou disponibilizando agenda para participar dos encontros e assembleias, opta por não continuar na associação. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a cidade de Ouro Branco e Barão de Cocais, no Circuito do Ouro, que durante muito tempo fizeram parte da associação e optaram por sair, talvez por não perceberem o retorno da participação.

Mesmo com essas dificuldades, muitos municípios entraram e se mantiveram alinhados à política estadual, segundo o Superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo, muito em função da promoção turística que os Circuitos faziam apoiadas pela Secretaria, e também por perceberem a associação como meio de aprendizado e orientação técnica relativas à gestão do turismo, segundo a Diretora Executiva e o Presidente do Circuito do Ouro.

A certificação é o mecanismo de coordenação da Secretaria de Turismo em relação aos Circuitos Turísticos. Esse certificado tem validade de dois anos e para renová-lo a entidade deve apresentar um plano de ação, bem como realizar pesquisas de demanda, organizar um calendário de eventos, formatar roteiros, entre outras ações que podem ser exigidas pela Secretaria. O processo de certificação é conduzido por técnicos da Secretaria de Turismo, mas existem alguns critérios de gestão da entidade que são recorrentes, como a formalização jurídica da instância, a realização de reuniões e assembleias, a contratação de pessoal técnico responsável pela gestão da instância, a regularização das certidões negativas de débito da instância com os órgãos de arrecadação de impostos e contribuições (receita federal, receita estadual, prefeitura, INSS, Caixa Econômica Federal, entre outros), a realização de projetos e estudos, pactuados a cada processo de certificação.

Esse instrumento, de certa forma, pressiona as instâncias no sentido de terem uma funcionalidade e certo nível de organização e atuação. O que, contudo, não garante homogeneidade na gestão das regiões no estado, pelo contrário. O que se percebe é uma disparidade até acentuada, como colocado pelo Superintendente de Regionalização da Secretaria. Para ele, aquelas regiões onde o nível de atratividade é maior e que fazem parte de outras políticas federais, como a de Destinos Indutores, e estaduais, como a Estrada Real⁸, acabam se destacando, caso da Associação do Circuito do Ouro, por exemplo. Vale lembrar que no Circuito do Ouro estão associados municípios como Ouro Preto, Mariana e Congonhas, que possuem patrimônios históricos de relevância nacional e internacional.

No primeiro mandato de Aécio Neves no governo de Minas (2003-2006), as principais ações de fomento e desenvolvimento da atividade turística estiveram relacionadas ao Programa Estrada Real, considerado como Programa Estruturante

⁸ O Programa de Incentivo ao Desenvolvimento do Potencial Turístico da Estrada Real foi elaborado em 1999 com o objetivo de promover a atividade turística, resgatar e revitalizar pontos de atratividade turística, sendo de responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) a sua gestão. Ainda no ano de 1999, a CODEMIG transfere a gestão do Programa para o Instituto Estrada Real (IER), criado pela Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG). A Estrada Real, do ponto de vista do produto turístico, é um percurso, um caminho histórico, uma rota turística que engloba 198 municípios, sendo 168 em Minas Gerais. O apelo ou atratividade da rota está no contexto histórico de colonização da região das Minas, pois seriam os caminhos utilizados para povoação, comercialização e escoamento da produção do ouro. Muitos circuitos turísticos estão inseridos na rota, como o Circuito do Ouro (Ouro Preto); dos Diamantes (Diamantina); da Serra do Cipó (Parque Nacional); das Águas (Poços de Caldas); da Trilha dos Inconfidentes (Tiradentes), entre outros.

no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004-2007), garantindo-lhe recursos orçamentários, sendo os Circuitos preteridos, apesar de ser a política oficial do estado desde 2001. A gestão do Programa Estrada Real é do Instituto Estrada Real (IER), vinculado à Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG), e não da Secretaria de Turismo, passando ao primeiro (IER) maior poder de execução de ações, em detrimento do segundo (Setur). Essa sobreposição e a falta de recursos financeiros da Secretaria para investir nos Circuitos fizeram com que nesse período houvesse uma rotatividade muito grande na permanência dos municípios nos Circuitos, muitos questionaram a falta de incentivo e apoio do governo do estado.

Por mais que houvesse ações em parceria do Instituto Estrada Real e da Secretaria de Turismo, para os municípios, a figura principal era a do primeiro, com investimentos principalmente em qualificação de mão de obra e promoção turística, conferindo ao Instituto certo protagonismo em relação ao desenvolvimento da atividade turística no estado. A questão é que não havia por parte do Instituto a vinculação ou preocupação em relacionar de forma clara a Estrada Real aos Circuitos turísticos. Priorizar o Programa Estrada Real, pouco vinculado à política de Circuitos implementada no governo anterior, é um ponto de descontinuidade e sobreposição de ações entre políticas que poderiam ter sido complementares.

Não há uma articulação clara dos vários planos de desenvolvimento do turismo criados ao longo da história da política pública do setor, através do qual a SETUR e os integrantes da cadeia produtiva revelem como irão reordenar e integrar o grande mosaico mineiro de forma que o turismo se torne num real vetor de desenvolvimento regional e territorial sustentável. O que se observa é uma série de planos, programas, projetos tanto do governo federal como estadual sobrepondo-se espacialmente sem uma articulação de complementaridade entre eles. (BECKER, 2009, p. 176).

O processo de descontinuidade e de dispersão do foco das políticas públicas implica em rearranjos institucionais e para as relações intergovernamentais em novas formas de negociação e deliberação, prejudicando a consolidação dos mecanismos de coordenação. No caso da política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, ela não chega a deixar de existir, mas, como citado por Gomes, Silva e Santos (2008), em pesquisa realizada com os gestores dos Circuitos Turísticos, eles afirmavam que:

as principais dificuldades enfrentadas na gestão de um circuito são: a falta de recursos financeiros; falta de infra-estrutura básica; baixo apoio da Setur/MG para consolidar os circuitos; baixa participação do poder público e privado; descontinuidade dos trabalhos desenvolvidos pelos governos passados; falta de conhecimento sobre turismo por parte da população local; escassez de mão de obra qualificada; baixa divulgação do circuito, do estado, do país; pouca integração entre os prefeitos; baixa integração entre os circuitos; falta de credibilidade do turismo, por parte dos prefeitos e empresários. Dentre estes itens, os mais mencionados foram a baixa participação dos agentes locais, a pouca integração entre os municípios e entre os circuitos. (GOMES; SILVA; SANTOS, 2008, p. 214).

Entre os pontos colocados acima, vale destacar que os gestores dos Circuitos Turísticos que responderam à pesquisa não percebem integração entre os municípios, mesmo esses fazendo parte de uma associação formada com o objetivo inicial de promover a cooperação horizontal entre os municípios. Talvez pela falta de envolvimento dos prefeitos, que, ao não perceberem as associações dos Circuitos Turísticos como meio para buscar investimentos, promoção ou outras vantagens, não veem a participação nas associações como prioridade, sendo alto o índice de rotatividade dos municípios nas associações nesse período.

O baixo apoio da Secretaria de Turismo também citado é um ponto a ser destacado, o que pode ser atribuído ao que foi colocado anteriormente, o fato de haver poucos recursos orçamentários disponíveis para a entidade desenvolver a política de Circuitos, sendo boa parte desses recursos destinados ao Programa Estrada Real, gerenciado pelo Instituto Estrada Real. Nesse contexto, um ponto que chama a atenção por não estar citado nos resultados da pesquisa com os gestores de Circuitos diz respeito ao papel do governo federal. Como apresentado, as associações dos municípios são parte de uma política nacional, o Programa de Regionalização do Turismo, no entanto, o apoio, incentivo e investimento por parte do Ministério não foram considerados como entraves ou ponto positivo para a gestão do Circuito. Isso pode estar relacionado ao fato de o Ministério, até este momento, não possuir ações diretas com essas instâncias de governança, pelo menos não em Minas Gerais.

Nesse contexto, ressalta-se a importância do governo do estado na definição e implantação da regionalização do turismo, mesmo sendo essa uma estratégia formulada pela esfera federal. São os estados que definem os formatos, a dinâmica, os incentivos à adesão dos municípios à política, sendo que não ficam claras, pelos documentos oficiais consultados, quais são as regulamentações federais da política. Os municípios, de uma forma geral, possuem as suas ações e políticas locais

relacionadas à temática do turismo, mas com a expectativa de que a sua participação na associação possa render-lhes vantagens em convênios e repasses de recursos financeiros e técnicos, seja da esfera federal, seja da estadual.

Seguindo a cronologia proposta neste trabalho, chegamos ao segundo governo de Aécio Neves (2007-2010). Em seu segundo mandato, o governo dá continuidade no planejamento governamental aos chamados, projetos estruturadores. Os que estavam relacionados ao turismo, no PPAG (2008-2011), referem-se a questões de melhoria de infraestrutura turística, como a conclusão do Centro de Convenções (Expominas-BH), o Centro de Convenções de Juiz de Fora (Expominas-JF); a ativação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins); a modernização dos aeroportos de São João Del Rey, Poços de Caldas e Diamantina; a implantação da Linha Verde, ligando o aeroporto de Confins à capital mineira. Novamente a política dos Circuitos é negligenciada no PPAG, ela continua a ser a política oficial da Secretaria de Turismo, que nessa gestão foi comandada por uma pessoa ligada ao setor produtivo do turismo.

A proposta de regionalização do turismo continua a ser a política oficial, sem contundo haver um investimento efetivo na execução dessa política. Propõe-se para esse mandato o “Plano Setorial do Turismo de Minas – diretrizes, programas, planos e ações 2007-2010”; este plano foi dividido em sete eixos temáticos: planejamento e gestão; oferta turística; infraestrutura urbana/turística; capacitação e qualificação; logística e transporte; fomento ao desenvolvimento turístico; e *marketing* turístico. A narração da trajetória histórica das políticas de turismo no Estado de Minas Gerais expõe como um entrave à sua consolidação a alternância de visões, a falta de uma estratégia de longo prazo e a fragilidade da estrutura político-institucional para a tomada de decisão e definição das políticas do setor. É tanto que uma das orientações ou objetivos do referido Plano Setorial do Turismo é “fortalecer a Secretaria de Estado do Turismo como instituição formuladora e coordenadora da política pública do turismo em Minas Gerais”. Isso demonstra a necessidade de consolidar a estrutura de gestão, fortalecendo-a para torná-la funcional e efetiva.

Para Becker (2009, p. 173), a organização dos trabalhos da Secretaria de acordo com os eixos propostos no plano poderia contribuir para vencer o que para ela era o seu principal desafio: “coordenar as várias ações no território mineiro, transformado em um mosaico de Circuitos Turísticos, de forma a reordenar o uso turístico destes territórios”, considerando que nem todas as regiões oferecem as

mesmas condições de desenvolvimento turístico ou as mesmas vantagens comparativas e competitivas. “No primeiro caso, vantagens relacionadas a recursos naturais diversificados, qualidade paisagística, acessibilidade etc. e, no segundo caso, localização espacial estratégica, infraestrutura de apoio, recursos humanos especializados, etc.” (BECKER, 2009, p. 173).

A lógica da cooperação induzida pela política de regionalização, que tem nas associações de Circuitos Turísticos o seu mecanismo de coordenação, deveria aumentar a competitividade dos municípios em termos turísticos. No entanto, esse movimento não é natural; aquelas regiões que possuem maior relevância paisagística e histórica possuem vantagens competitivas e, com isso, uma dinâmica de turismo mais relevante.

Como mecanismo de indução à participação dos municípios à política estadual de turismo, em junho de 2010 foi publicado pelo governo do Estado de Minas Gerais, o Decreto n. 45.403, que regulamenta o critério “Turismo” estabelecido na Lei n. 18.030, de janeiro de 2010, que dispõe sobre a distribuição de parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pertencentes aos municípios. Em seu art. 3, este decreto estabelece os requisitos mínimos para a habilitação dos municípios interessados em pleitear estes recursos; esses requisitos são: I - participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR; II - possuir uma política municipal de turismo; III - possuir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo.

Com a publicação desse decreto, muitos municípios passam (ou voltam) a se interessar em participar da política de regionalização do estado, um exemplo é Ouro Branco, no Circuito do Ouro, que, como citado anteriormente, havia saído da associação e, com a publicação do decreto, volta a fazer parte. Segundo o superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo, o ICMS Turístico, como ficou conhecido, tem sido responsável por uma maior adesão ao programa, uma vez que os municípios passam a vislumbrar um retorno imediato nessa participação.

Mesmo que ainda se vivencie um cumprimento pró-forma dos critérios estabelecidos no decreto por parte dos municípios, o que pôde ser percebido

durante oficinas⁹ realizadas em municípios do Circuito da Serra do Cipó e dos Diamantes, foi que a formação dos conselhos municipais e a nomeação de seus membros aconteceram sem muito critério, pois o importante era que eles fossem formados. Com isso, eram empossadas pessoas sem representatividade e mesmo conhecimento em assuntos relacionados ao desenvolvimento do turismo nas localidades. As políticas municipais de turismo que estavam sendo elaboradas eram *baseadas* em legislações de outros municípios, sem ter sido feito um diagnóstico da realidade local. De toda forma, mesmo com interesse apenas nos recursos financeiros que viriam do ICMS-Turístico, essa iniciativa tem sido um importante instrumento de indução e fortalecimento das instâncias de governança no estado, o que foi afirmado também pelo Superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo, pela gestora e pelo Presidente do Circuito do Ouro.

Ao traçar a trajetória das políticas públicas de turismo em Minas Gerais foi possível identificar diversas iniciativas, planos, programas e legislações relativas à temática do turismo. No entanto, poucas se concretizaram e se estabeleceram como indutoras da atividade para o desenvolvimento econômico e social. Até o início dos anos 2000, praticamente não houve participação e envolvimento dos municípios na formulação e execução das políticas e planos formulados pelo governo do estado, apesar de haver por parte dos municípios algum envolvimento com a temática, devido a ações do governo federal na década de 1990 em seu Programa de Municipalização do Turismo.

A política de Circuitos Turísticos tem como mérito envolver os municípios e induzi-los à cooperação, fazendo com que participem de entidades supramunicipais. A descentralização torna importante o caráter das relações intergovernamentais resultante e que pode variar segundo uma série de fatores como as características e modo de funcionamento do sistema político e de suas instituições. (ROCHA; FARIA, 2004).

Neste histórico das políticas de turismo de Minas Gerais, pode-se perceber que as relações intergovernamentais passam por transformações. No plano federal e estadual, houve uma passagem de decisões centralizadas e burocratizadas nos

⁹ Em 2011, este pesquisador realizou a Oficina de Estruturação dos Conselhos Municipais de Turismo nos municípios de Conceição do Mato Dentro, Dom Joaquim (Circuito Serra do Cipó) e Alvorada de Minas (Circuito dos Diamantes), atuando como consultor em um programa de controle ambiental do processo de licenciamento de mineração de ferro, "Projeto Minas-Rio", da Anglo American.

núcleos dos executivos, para um processo de descentralização e participação das decisões. A consolidação dessa estrutura de gestão descentralizada tem sido desenhada pela esfera federal, através do Ministério do Turismo, e chancelada pela Lei n. 11.771/08. Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais foi importante na concepção do desenho atual de gestão do turismo nacional, sua experiência na formação de regiões turísticas (Circuitos) orientou a definição pela implantação do Programa de Regionalização do Turismo em substituição ao Programa de Municipalização.

Ao longo da trajetória das políticas de turismo no estado, percebe-se a importância da consolidação de uma estrutura institucional de gestão do turismo. A alternância das estruturas político-institucionais ao longo do tempo prejudicou a implantação de projetos, programas e ações. Na seção seguinte, apresentamos a atual estrutura para a gestão do turismo em Minas Gerais, subsidiando a análise da dinâmica das relações intergovernamentais da política de regionalização do turismo no estado.

4.2 O sistema de gestão do turismo em Minas Gerais

O modelo de gestão do turismo em Minas Gerais possui semelhanças com sistema nacional. No sistema mineiro de gestão do turismo, existe a presença de um colegiado formado por atores interessados na atividade turística do estado e uma representação das associações regionais. Isso demonstra a preocupação do estado em se alinhar aos mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais nas políticas de turismo, por mais que ainda se perceba certas sobreposições ou indefinições.

Na FIG. 3 está representado esse sistema mineiro de gestão do turismo. Esse organograma consta no caderno de diretrizes da Secretaria de Turismo do estado, que data do ano de 2010. Na figura são considerados 47 Circuitos Turísticos, no entanto, segundo a Superintendência de Regionalização da Secretaria, esse número em 2012 é de 57 Circuitos. Essa diferença sinaliza para o fato de que, a partir da entrada em vigor e da efetiva habilitação dos municípios nos critérios do ICMS-Turístico, bem como o repasse de recursos financeiros do governo do estado para os municípios, novas instâncias foram criadas e novos municípios têm buscado acessar esses recursos.

Figura 3 – Sistema mineiro de gestão do turismo



Fonte: Minas Gerais, 2010

A coordenação do sistema é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Turismo e como apoiadores temos o Conselho Estadual de Turismo (CET), e a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR). No capítulo 3, apresentamos quais são as funções dos conselhos estaduais dentro do sistema nacional de gestão; neste capítulo, analisaremos como tem sido a atuação do Conselho de Minas Gerais.

O Conselho Estadual de Turismo foi regulamentado pela Lei Estadual n. 18.032, de janeiro de 2009, em substituição à Lei n. 8.502, de 1983, e o define como:

órgão colegiado de caráter propositivo, consultivo, deliberativo, e órgão superior de assessoramento e integração da Secretaria de Estado do Turismo – SETUR, que tem por finalidade propor ações e oferecer subsídios para a formulação da Política Estadual de Turismo e apoiar sua execução, com vistas a sua consolidação e continuidade. (MINAS GERAIS, 2009).

A FECITUR, por sua vez, congrega as associações dos Circuitos Turísticos e é caracterizada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos com o objetivo de integrar, representar e consolidar as demandas dos Circuitos Turísticos

junto às demais entidades públicas e privadas envolvidas com o Programa de Regionalização. Tendo sido fundada em dezembro de 2006, ela possui atualmente 36 das 57 associações de Circuitos afiliadas. Apesar de possuir, pelo organograma do Sistema de Gestão, uma posição de apoio e assessoramento à Secretaria de Turismo, os relatos contidos nas reuniões da Federação no ano de 2011 e as entrevistas realizadas com a gestora e presidente do Circuito do Ouro demonstram certa crise de função da entidade. Adiante retomaremos o debate sobre a FECITUR. Primeiro veremos como tem sido a atuação do Conselho Estadual de Turismo.

4.2.1 O Conselho Estadual de Turismo

O Conselho é composto por 43 integrantes, segundo o Decreto n. 45.072, de março de 2009 sendo 28 da sociedade civil, representados pelos segmentos e entidades de turismo de Minas Gerais, e mais 15 representantes do poder público entre secretarias de governo e órgãos. Por exemplo: o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais (BDMG), a CODEMIG e a Assembleia Legislativa. Da mesma forma que no Conselho Nacional, o trabalho é dividido em Câmaras Temáticas, sendo elas:

- Capacitação e Qualificação dos Profissionais do Turismo;
- Câmara de infraestrutura, financiamento e investimento;
- Normativa;
- Promoção, comunicação, apoio à comercialização;
- Regionalização e segmentação turística;
- Tendências e inovações no turismo. (MINAS GERAIS, 2010, p. 35.).

A ideia é que em cada câmara temática os assuntos possam ser debatidos e apresentados ao restante dos conselheiros e, em seguida, à Secretaria, que seria a responsável pela execução das ações.

Segundo o regimento interno do CET, os municípios e entidades regionais têm direito a três cadeiras, sendo essas distribuídas entre a FECITUR, a Associação Mineira de Municípios (AMM) e a Associação de Cidades Históricas (ACH). Dessas três entidades, apenas a FECITUR tem ligação direta com a política de regionalização e representa os interesses dos municípios dessas regiões turísticas. As demais entidades não possuem vinculação direta à política, sendo a AMM representante de todos os municípios mineiros e a ACH uma entidade que

representa 32 municípios que possuem como característica sua representatividade histórica e cultural no estado.

Essa forma de representação dos municípios e regiões no Conselho limita o poder de pressão dos municípios e impõe um nível de articulação entre eles bastante complexo. Em teoria, o processo relativo aos municípios das regiões turísticas deve passar, primeiramente, pela assembleia da associação de Circuito do qual o município faz parte, e depois pela assembleia da Federação. Esse formato de representação dos municípios no Conselho enfraquece-o como mecanismo de negociação e consertação relativos à política de regionalização; as outras duas representações dos municípios não estão relacionadas a essa política. Ao analisar o histórico de discussões e deliberações disponibilizadas pelo Conselho em suas Memórias das Câmaras Temáticas, a AMM e a ACH não participam da Câmara Temática de Regionalização, apenas a FECITUR.

Com a representação dos municípios no Conselho sendo feita de forma indireta (através da FECITUR, AMM, e ACH), o padrão de comportamento dos municípios no Conselho se torna pouco cooperativo. Eles não percebem na entidade colegiada um mecanismo de participação e colocação de demandas coletivas, o que estimula os municípios a buscarem, de acordo com os mecanismos que possuem, os recursos e influenciar as decisões do conselho que possam lhes ser úteis. Esses mecanismos podem ser contatos diretos com a Secretaria de Turismo (por mais que essa afirme atender somente demandas dos Circuitos), com as demais entidades representadas no Conselho, com deputados, com AMM e ACH, entre outros.

De acordo com o presidente do Circuito do Ouro, o conselho não tem sido um mecanismo de tomada de decisão, pressão ou colocação de demandas relacionadas ao Circuito, assim como não tem sido um mecanismo do município de Santa Luzia acessar decisões. Pelo que foi colocado por ele, o Conselho não é considerado uma forma de participação dos municípios, sendo indiferente às suas ações e decisões.

Analisando as Memórias das Câmaras Temáticas e as atas das reuniões do Conselho, percebe-se que esse tem sido um espaço de encontro e socialização de informações, mas pouco efetivo no sentido de contribuir com sugestões e deliberações que consolidem a regionalização e a cooperação entre os municípios. A própria participação das entidades nas reuniões da Câmara Temática de

Regionalização e Segmentação que no primeiro semestre de 2009 era de 71% dos membros, no segundo semestre de 2010 caiu para 41%.

Quando as entidades deixam de participar das reuniões, é sinal de falta de interesse ou de percepção da importância dessas reuniões. Pelo que foi analisado dos registros das reuniões, o conteúdo dos encaminhamentos ao Conselho¹⁰, nos anos de 2009 e 2010, estiveram relacionados à socialização de informações da Secretaria de Turismo para os demais conselheiros. Por exemplo: a apresentação do Programa de Regionalização da Setur, apresentação do Programa de Segmentação da Setur, proposição de metodologia de roteirização da Setur e realização de uma proposta de fortalecimento e inovação do programa de regionalização. A discussão relativa às estratégias para o avanço da regionalização se resumiu ao repasse de informações do executivo estadual, sem um conteúdo específico, uma proposição clara que orientasse a ação ou alguma menção à alocação de recursos e investimentos.

Outro ponto importante relativo ao Conselho Estadual é o fato de o estado de Minas Gerais não ter consolidado todas as iniciativas e proposições em um Plano Estadual de Turismo, como foi feito na esfera federal para os quadriênios 2003-2006, 2007-2010. A não consolidação do Plano Estadual, em certa medida, retira do Conselho o poder de fiscalização, uma vez que as ações do executivo estadual não estão condensadas e as metas, programas e projetos podem sofrer alterações. Não que a simples existência do Plano isole as ações de interferências e pressões, mas com toda a certeza cria expectativas e entendimentos em relação ao que deve ser feito, assim como ocorreu no plano federal nos períodos citados. No plano federal, as metas e programas são apreciados pelo Conselho Nacional, o que possibilita maior envolvimento dos conselheiros.

O Conselho tem sido, ao que tudo indica, um fórum de socialização de informações e de colocação de demandas por parte das entidades que o compõe, principalmente aquelas relacionadas ao setor produtivo da atividade, mas pouco representa os interesses dos municípios. Por consequência, tem funcionado de forma pouco efetiva no sentido de induzir a regionalização da atividade no estado.

¹⁰ Registros do caderno Memórias das Câmaras Temáticas do Conselho Estadual de Turismo, anos de 2009 e 2010.

4.2.2 A governança das instâncias regionais – Circuito Turístico do Ouro

A não existência de um plano estadual de turismo prejudica a elaboração de planos regionais e por consequência dos planos municipais. Em teoria, esses últimos devem se conectar aos demais, sob o risco de não se alinharem às demais políticas e, com isso, não conseguirem acessar os recursos e repasses financeiros e técnicos disponíveis. Fato esse que pode acarretar em comportamentos não cooperativos entre os municípios em que se busca, de acordo com os mecanismos de articulação, meios para acessar esses recursos.

Um exemplo que elucida este tipo de situação aconteceu em 2009. O Ministério do Turismo, com o objetivo de orientar a gestão das instâncias de governança, financiou oficinas em parceria com a Secretaria de Turismo do estado. Em uma dessas oficinas realizada com a Associação do Circuito do Ouro e que foi coordenada pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH)¹¹, este pesquisador teve a oportunidade de participar como convidado. O objetivo da oficina era orientar a Associação a construir o seu plano de desenvolvimento regional. Quando da discussão sobre objetivos e metas para esse plano, o consultor do IADH foi questionado pelo representante do município de Itabira sobre a seguinte questão: “Para que possamos elaborar um plano regional, acredito que seja necessário estarmos alinhado ao plano estadual e federal. O nacional nós conhecemos, mas o estadual ainda não, você não acha que seria importante o estado ter o seu plano?”¹²

A resposta do consultor foi: “Sim, seria importante ao estado ter o seu plano.”¹³. Com isso, a palavra foi repassada à representante da Secretaria de Turismo na oficina, afirmou que “a Secretaria de Turismo está trabalhando na elaboração do documento, e em breve ele será disponibilizado a todos os interessados”.¹⁴ Fato esse que ainda não aconteceu, o que dificulta o alinhamento dos municípios e das regiões turísticas às estratégias e políticas do governo do estado.

¹¹ Convênio MTUR/IADH/GESPAR/Nº 702530/2008. Objetivo geral: estabelecer cooperação técnica para desenvolver e implementar ações que visem fortalecer a gestão das Instâncias de Governança nas 59 regiões turísticas prioritárias do País.

¹² Representante do, departamento de Cultura de Itabira. Entrevista concedida em 24/09/2009.

¹³ Entrevista concedida em 24/09/2009.

¹⁴ Entrevista concedida em 24/09/2009.

Em dois anos (2009 e 2010) participando mensalmente das assembleias da Associação do Circuito do Ouro como associado e parceiro da Associação, vivenciei as discussões e decisões tomadas entre os participantes. Primeiramente, cabe colocar que a Associação é composta primordialmente por representantes das prefeituras dos municípios, especificamente pelas pastas de Turismo, Cultura e Meio Ambiente. O setor produtivo e da sociedade têm poucos associados (no período citado eram sete) e mesmo esses são poucos presentes às reuniões, realizadas na sede da associação no município de Belo Horizonte.

Em geral as pautas das reuniões versavam acerca de orientações gerais da Secretaria de Turismo. Na época, uma das principais pautas era relativa à elaboração dos Inventários da Oferta Turística dos Municípios; aos procedimentos gerais que os municípios deviam ter em relação às demandas da Associação; ao plano de ação da Associação, que em muito era feito pela diretoria executiva, sem uma construção coletiva de seu conteúdo. Essas reuniões eram momentos em que os municípios participavam, questionavam e construíam entendimentos, mesmo que esses em muitos casos se resumissem a entender como fazer, mais do que por que fazer.

Outro ponto interessante vivenciado durante as reuniões, principalmente no que se refere à Elaboração dos Inventários da Oferta Turística, é que a Associação orientava em relação aos critérios de registro, mas a execução deles deveria ser de responsabilidade dos municípios. Coube a cada município, no seu tempo, realizar as licitações de contratação das empresas e instituições que realizariam os trabalhos, bem como o acompanhamento. Sendo, em alguns casos, os trabalhos realizados por técnicos da própria Secretaria de Turismo do município e instituições de ensino, em outros, por empresas especializadas, mas também por empresas nem tão especializadas assim, pois o critério de contratação na maioria dos municípios era preço final. Dessa forma, não houve um padrão de tempo e também dos conteúdos registrados nos inventários, o que coube à Associação.

O exemplo colocado acima demonstra o padrão de execução das ações nas políticas de turismo de Minas Gerais. Primeiro, o Ministério coloca à Secretaria de Turismo alguns procedimentos e ações; por sua vez, a Secretaria as coloca para a

Associação, sob o pretexto de manter ou perder a certificação¹⁵; e a Associação coloca essa exigência aos seus associados (municípios), cabendo a eles decidirem como executá-la. Na maior parte dos casos presenciados nos dois anos frequentando as reuniões do Circuito, cada município, ao seu modo, executava aquela ação determinada. Dessa forma, a cooperação entre eles se restringia a trocar informações a respeito do andamento das ações em seus territórios, mas pouco em relação a ações conjuntas.

Em 2009, um dos grandes desafios da Associação era definir a situação de municípios inadimplentes e/ou ausentes das reuniões. Percebia-se em muitos dos discursos da presidência do Circuito a necessidade de que cada representante convencesse o seu prefeito da importância da Associação, do turismo e da regionalização. A rotatividade de municípios na Associação era alta, a adesão variava ao sabor e a afinidades do prefeito eleito com a temática, como o caso de Ouro Branco, citado anteriormente. Esse quadro começa a se alterar a partir da segunda metade de 2009 e principalmente a partir de 2010, quando o critério turismo é regulamentado na redistribuição do ICMS.

Segundo a Secretaria de Turismo, registrada na Ata do Conselho Estadual de Turismo, de 26/10/2011, houve um aumento de 17%, entre 2009 e 2011, no número de municípios participantes do Programa de Regionalização no estado, ou seja, que fazem parte de uma Instância de Governança (Circuito Turístico). Houve também um aumento de 43% no número de municípios habilitados para receberem os recursos do ICMS, o que implica em atender aos critérios de: possuir um Conselho e um Fundo Municipal de Turismo, participar de um Circuito e possuir uma política municipal. Esses números mostram que a partir do incentivo fiscal, que garante o repasse de recursos financeiros aos municípios, esses passaram a se interessar e empenhar em fazer parte da política de regionalização. Essa participação ainda não implica uma melhora na qualidade das decisões e dos trabalhos das Associações, pelo contrário. O ICMS acaba induzindo a um comportamento competitivo entre os municípios. O objetivo é garantir a maior quantidade de recursos para si, o que depende das suas ações e não da sua participação ou contribuição no Circuito.

¹⁵ A certificação é a política adotada pela Secretaria de Turismo para regulamentar a atuação e gestão das Instâncias de Governança.

4.2.3 A Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR)

A FECITUR é composta pelas Associações dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais e tem por função assessorar a Secretaria de Turismo na definição das políticas de descentralização e regionalização do turismo no estado. Ela tem sido a voz diretamente envolvida com a política de regionalização, com exceção da própria Secretaria no Conselho Estadual de Turismo, como vimos. No entanto, os relatórios das reuniões realizadas pela FECITUR em 2011 apontam para um quadro de esvaziamento de propósitos, de objetivos e de representação dela no contexto das políticas de turismo do estado.

A Diretoria Administrativa do Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas (CTCSM), em solicitação de convocação de uma Assembleia Geral Extraordinária da Federação, apresenta os seguintes argumentos:

A evolução da política pública de turismo do Estado, ora presente na Secretaria de Turismo de Minas Gerais – SETUR MG, que atualmente enfraquece a estrutura de Circuitos Turísticos, preservada há mais de dez anos; as inúmeras dificuldades inerentes à falta de recursos da FECITUR que, guardadas as devidas proporções, são as mesmas na maioria dos Circuitos Turísticos; o descontentamento desta Diretoria com a FECITUR, considerando sua aparente inoperância em favor das demandas e interesses dos Circuitos Turísticos associados, em especial do CTCSM. (FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS, 2011).

A Assembleia solicitada foi realizada e teve como pauta, entre outros assuntos internos à gestão da Federação, os seguintes assuntos:

- a) a atuação do Secretário de Turismo do Estado de Minas Gerais, Agostinho Patrus Filho, e sua equipe, que desconsidera e desestrutura a reconhecida e premiada política pública de Circuitos Turísticos, construída arduamente ao longo dos últimos anos no Estado, lembrando a missão da FECITUR de representar e defender os interesses dos Circuitos Turísticos associados;
- b) o ICMS-Turístico, ferramenta de fortalecimento dos Circuitos Turísticos construída pela Federação, do qual, atualmente, a entidade não participa das decisões tomadas pela Setur/MG;
- c) o cancelamento de cursos e capacitações (CIT, gestores públicos, habilitação ao ICMS turístico, entre outros) até recentemente propostos e

desenvolvidos pela FECITUR em parceria com a Setur/MG, prejudicando o desenvolvimento promovido pelos Circuitos Turísticos;

d) a Lei Estadual de Turismo que estabelece, entre outros assuntos, a formalização dos Circuitos Turísticos como instância de governança regional do turismo no estado, discutida no Conselho Estadual de Turismo e, até o momento, não apresentada à Assembleia da FECITUR para análise e aprovação.

O relatório dessa assembleia divulgado pela FECITUR em seu endereço na internet coloca que a “Diretoria concluiu que alguns funcionários da SETUR/MG estão tentando enfraquecer as conquistas e desestabilizar a FECITUR e, conseqüentemente, a política pública dos Circuitos, aproveitando a fraqueza e falta de conhecimento técnico do Secretário Agostinho Patrus” (FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS, 2011). Lembrando que o ano de 2011 é o primeiro de gestão do governo Anastásia e da equipe montada por ele. Corre-se o risco, pelo colocado nesse relatório, de nova descontinuidade das políticas de turismo no estado, o que representaria novos arranjos institucionais.

Dessa forma, considera-se importante apresentar as sugestões levantadas na assembleia e sobre as quais a diretoria da FECITUR deveria trabalhar, principalmente junto à Secretaria de Turismo:

1. Produzir conhecimentos sobre todas as ações desenvolvidas pelo governo do estado nas associações;
2. Por em questão a consciência do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pelas associações;
3. Identificar as causas dos problemas e deficiências apresentadas pelas associações à SETUR MG;
4. Aumentar a consciência e a capacidade profissional dos presidentes e gestores das associações;
5. Fortalecer as relações de cooperação e de trabalho profissional entre os diversos atores institucionais e privados;
6. Tornar mais efetiva a vinculação da SETUR MG com os governos municipais inseridos no Programa de Regionalização do Turismo em Minas Gerais;
7. Avaliar a relevância cultural e social das atividades e produtos desenvolvidos pela SETUR MG e Associações;
8. Prestar contas à sociedade mineira sobre as ações e políticas propostas pela SETUR MG. (FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS, 2011).

Analisando as sugestões, percebe-se que a Federação dos Circuitos tem questionado os encaminhamentos dados pela atual gestão da Secretaria de Turismo

do estado. É importante considerar que o registro foi feito pela própria entidade e revela o ponto de vista de seus membros. Em entrevista com técnicos da Secretaria de Turismo, eles afirmam que a Federação continua tendo papel relevante nas discussões e decisões, mas indicam a existência de conflito, o que pode comprometer a atual estrutura de gestão da atividade turística no estado.

A Secretaria de Turismo, para o presidente do Circuito do Ouro, não tem apoiado, fomentado e investido nas associações dos Circuitos. Para ele, isso reflete uma mudança do perfil de gestão, sendo o atual secretário mais político, uma vez que é deputado estadual. Na visão do presidente do Circuito do Ouro, para manter um tipo de relação de dependência dos municípios em relação à Secretaria de Turismo, a Setur têm atendido a demandas específicas, sem levar em consideração a política de Circuitos. Em relação à FECITUR, o Circuito do Ouro deixou de ser associado, o argumento colocado pela gestora do Circuito é que a entidade não representava os seus interesses, e que os resultados da atuação da Federação não eram os imaginados, como uma força maior de negociação junto à Secretaria de Turismo e no Conselho Estadual.

Tanto na visão do Presidente, quanto da gestora do Circuito do Ouro as instâncias de governança regionais resistem porque a maioria dos municípios ainda considera essas instâncias importantes meios de aprendizado e troca de experiências. Com o ICMS-Turístico, as instâncias ganham um aliado, na opinião de ambos, mas o fator determinante estaria relacionado principalmente ao apoio à gestão do turismo nos municípios.

4.3 Relações federativas e intergovernamentais nos Circuitos Turísticos mineiros no contexto do programa de regionalização federal

A efetividade dos mecanismos de coordenação das relações federativas, em um modelo de sobreposição de funções e responsabilidades, como o apresentado na política de regionalização do turismo, “exige uma sintonia entre os entes federados capaz de produzir uma articulação que possa redundar em formas de cooperação vertical e horizontal”. (ROCHA, 2005, p. 77). A existência de três esferas de governo autônomas implica em relações bastante complexas entre elas, podendo ser verticais (entre níveis diferentes), e horizontais (no mesmo nível de governo). Nesse caso, apresentam-se cinco combinações diferentes de relações

intergovernamentais no federalismo brasileiro: nas relações verticais o local-intermediário, intermediário-nacional, local-nacional; e nas relações horizontais, o local-local, intermediário-intermediário. Ainda no caso da política de regionalização do turismo, cria-se outra forma de representação, que é a região – apesar dessa não ser um ente de governo, ainda assim é importante dentro do desenho institucional dessa política.

Cabe observar, como coloca Arretche (2002), que a baixa integração vertical dos entes governamentais relativos a uma determinada política específica implicaria limites à capacidade de coordenação do governo central, correndo o risco de os diferentes níveis de governo entrarem em conflitos e elevar os custos de implantação dessa determinada política. Na política de regionalização do turismo, apresentada neste estudo se percebe uma dispersão de autoridade, o que afeta o conteúdo das decisões tomadas. Na ausência de imposições constitucionais e regulatórias, a autonomia política dos governos estaduais e locais, inerentes aos estados federativos, potencializa o poder de veto desses governos à implementação da política proposta pelo executivo federal ou então de adaptações e interpretações dessa política ao contexto do estado e dos municípios; fato verificável na política de regionalização do turismo no estado de Minas Gerais.

Se tomarmos como referência o desenho institucional da política de saúde, podemos apontar alguns pontos importantes para a consolidação do processo de descentralização. O primeiro é a garantia de participação dos três níveis de governo na definição e implementação das políticas de saúde, seja na esfera federal, com a Comissão Tripartite, seja na esfera estadual, com a Comissão Bipartite. Essas comissões contam com a participação efetiva dos municípios por meio dos Conselhos Nacional e Estadual de Secretários municipais de Saúde. Esse tipo de representação dos municípios garante a participação deles na definição das estratégias de descentralização, sendo um mecanismo efetivo de vocalização e colocação de demandas. Outro ponto importante são os mecanismos de regulação encontrados na política de saúde, as Normas Operacionais Básicas, que são portarias do Ministério da Saúde, que funcionam como reguladoras dos processos de transferência de recursos e responsabilidades entre as esferas de governo e que precisam ser aprovadas pelas Comissões e pelo Conselho Nacional de Saúde.

Esses mecanismos de participação federativa e de regulação das responsabilidades dos entes são importantes para a efetivação do modelo de gestão

descentralizada da saúde. O que no turismo não tem acontecido; inexistente tanto no plano federal, como no estadual uma participação efetiva dos municípios no processo de tomada de decisão acerca da descentralização. No plano federal, tem-se o Fórum de Secretários e Dirigentes de Turismo como voz das unidades federativas na formulação dos planos nacionais de turismo. Ele representa os interesses dos estados e Distrito Federal, mas a definição dos planos acontece no Conselho Nacional de Turismo, em que as unidades federativas e municípios não participam.

No caso da política de regionalização do turismo no estado de Minas Gerais, a adesão do governo do estado e dos municípios pressupõe que o governo federal tenha incorporado as suas demandas e necessidades. Essa incorporação de parte dessas demandas somadas ao compromisso crível de cumpri-los permitiria ao executivo federal contornar o poder de veto dos governos locais no plano das relações verticais. (ARRETCHE, 2002). O mecanismo de incorporação das demandas dos níveis locais, regionais e estaduais à política nacional aconteceria por meio dos órgãos colegiados, nesse caso o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e o Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), estruturados para que houvesse comunicação do governo federal com o mercado (CNTUR) e entre os níveis de governo (FORNATUR).

No caso da regionalização do turismo, o principal órgão colegiado seria o Fórum, que poderia exercer papel próximo ao dos Conselhos de Secretários Estaduais de Saúde, como identificar e construir soluções que possibilitassem harmonizar e homogeneizar a implementação das estratégias de gestão descentralizada do turismo. No entanto, não existe clareza no papel do Fórum como ocorre com o Conselho da Saúde, talvez pela não responsabilidade do Fórum na deliberação sobre os assuntos da descentralização; ele é apenas um órgão consultivo. Na política de regionalização do turismo, cada estado tem estruturado e definido, de acordo com a sua percepção, as melhores estratégias de implementação, sendo o Fórum um local de socializar essas experiências.

O Fórum de Secretários e Dirigentes na estrutura de gestão nacional do turismo deveria ser orientado pelas definições e demandas levantadas pelos Conselhos Estaduais de Turismo. Para tanto, seria necessário que esses estivessem estruturados e fossem representativos não só do setor, mas principalmente das escalas regionais e municipais. No caso de Minas Gerais, os

municípios e regiões não possuem uma representatividade efetiva. A entidade que congrega aqueles que participam da política de regionalização, a FECITUR, tem sofrido um processo de esvaziamento de seus propósitos e objetivos, além de ser a única voz de defesa dos interesses das regiões dentro do Conselho. Como colocado pelo presidente do Circuito do Ouro para as instâncias de governança e municípios, o Conselho não é um mecanismo efetivo de participação e colocação de demandas, propostas e decisões relativas à regionalização. Dessa forma, o que está colocado no desenho da política federal de regionalização não passa de mera orientação geral, sem, contudo, efetivar-se em um mecanismo de coordenação federativa.

Mesmo com mecanismos frágeis de coordenação das relações intergovernamentais, existe uma forte adesão à política nacional de turismo por parte dos estados e municípios. Parece haver um entendimento de sua importância e uma percepção de que existem benefícios em participar dessa política, ainda que o fomento ao desenvolvimento do turismo no Brasil sofra com as alternâncias de gestão e com as sobreposições de ações. Por ser uma temática ainda marginal, o turismo sofre com os cortes de gastos do orçamento¹⁶ da União, prejudicando a continuidade de programas e projetos, ficando uma parte considerável da execução orçamentária dependente de emendas parlamentares que atendem a demandas de interesses individualizados daqueles com maior capacidade de articulação no legislativo federal. Por isso, não há preocupação com o desenvolvimento regional e com o trabalho cooperativo.

A relação do Ministério com a Secretaria, segundo o superintendente de Regionalização da Secretaria de Turismo de Minas Gerais, dá-se através de iniciativas, como o repasse de verbas, eventos (Salão de Turismo) e programas e projetos elaborados e repassados para os estados visando à sua implantação. Segundo ele, porém, no último ano (2011), nenhum convênio foi celebrado com o Ministério do Turismo devido aos cortes orçamentários e às mudanças de gestões de ambas as partes. O principal instrumento de relacionamento intergovernamental vertical no Brasil é o convênio, em que o nível federal estipula as condições de participação. No caso do turismo, são poucos os termos de cooperação técnica, por exemplo, colocando no nível federal um papel importante de coordenação. Para

¹⁶ Em 2011, por exemplo, foram cortados mais de 80% do orçamento do Ministério do Turismo.

cada convênio, as responsabilidades são estabelecidas de acordo com os objetivos desse convênio.

Segundo a gestora do Circuito do Ouro, a relação do Ministério com a Associação não acontece de forma direta, não existe nenhum convênio direto com o Ministério. As iniciativas do Ministério em relação à instância aconteceram por meio de consultorias contratadas e disponibilizadas ao Circuito do Ouro, que foram duas. A primeira estava relacionada ao destino indutor do Circuito, Ouro Preto, e os trabalhos consistiram na realização de uma série de oficinas com o objetivo de implantar um grupo gestor de turismo no município, com uma metodologia padrão de atuação. Essa metodologia para a gestora era muito bem definida e foi positiva ao Circuito e ao município, no entanto ela não observava ou considerava as especificidades locais e regionais. Para a gestora do Circuito do Ouro, essa metodologia definida na esfera federal, sem uma consulta prévia às instâncias e ao município, prejudicou os resultados e o legado do trabalho, ou seja, quando o contrato da consultoria com o Ministério terminou, não houve continuidade das ações, perdendo parte do esforço empreendido.

Outra ação direta do Ministério com a instância estava relacionada à gestão do Circuito do Ouro. O ministério contratou uma consultoria que deveria trabalhar mecanismos que aprimorassem a administração do Circuito. Da mesma forma que a anterior, para a gestora do Circuito, a iniciativa foi positiva, mas de novo se esbarra no engessamento da metodologia de trabalho e sua não adequação à realidade da região. Outro ponto colocado pela gestora é que em nenhum momento foi perguntado à gestão do Circuito qual era a sua necessidade, do que ela precisava. A falta de mecanismos de comunicação entre o Ministério e as instâncias de governança é apontada pela gestora como um dos principais entraves ao aprimoramento da política.

Além disso, o Ministério, segundo a gestora do Circuito do Ouro, possui em alguns momentos comportamentos ambíguos, por exemplo, os recursos que foram disponibilizados para a execução de projetos via edital do Ministério do Turismo. Nesses editais entidades sem vinculação com a política pública de regionalização conseguiam acessar esses recursos em detrimento das instâncias de governança. O exemplo citado pela gestora foi de um edital para a promoção turística regional, em que a Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais (ACHMG) conseguiu recursos para desenvolver um portal turístico na internet, enquanto o Circuito com a

mesma proposta não conseguiu. Segundo a gestora, a negativa foi justificada pelo Ministério no fato da proposta da ACHMG contemplar os mesmos municípios, no entanto essa associação não faz parte da política de regionalização.

Em relação aos municípios, a maior parte percebe pouco o papel do Ministério na condução da política de regionalização, mesmo que entendam que a regionalização é um processo nacional, como colocado pelo Presidente do Circuito do Ouro e também Secretário de Turismo de Santa Luzia. No caso mineiro é a figura da Secretaria de Turismo a referência no processo de regionalização, uma vez que existem estratégias de indução e controle sobre a regionalização, como a certificação e principalmente o repasse de recursos do ICMS, que permitem aos municípios entenderem minimamente os benefícios da sua participação na política de regionalização.

Os municípios se relacionam com o governo do estado, no caso da política de regionalização, através dos Circuitos Turísticos, sendo condicionado a eles (municípios) o pertencimento a um Circuito para formalizarem convênios e terem acesso ao repasse de recursos. A Secretaria de Turismo de Minas Gerais tem assegurado papel relevante como entidade de validação dos relatórios dos municípios relativos ao ICMS-Turístico por consequência de transferência de recursos. A atuação da Secretaria com as instâncias de governança acontece por meio de demandas e solicitações, segundo a gestora do Circuito do Ouro, por exemplo, na participação em reuniões, eventos, repasse de informações, entre outras, utilizando-se do Circuito como um braço operacional da sua atuação; o que para a gestão do Circuito do Ouro gera nos municípios um comportamento de submissão e não uma participação na política pública.

O que se percebe é que existe um desenho institucional ou sistema de gestão pouco efetivo no estado de Minas Gerais. A Secretaria de Turismo não consegue estabelecer uma linha contínua de atuação, variando de acordo com o perfil do secretário que a comanda; o Conselho Estadual de Turismo não tem sido um fórum de resolução de conflitos, de proposição de ações, de deliberação relativa à política estadual, principalmente no que tange à regionalização; a Federação dos Circuitos não consegue se efetivar como representante das Associações, sendo frágil o seu peso político e institucional; os Circuitos Turísticos, ainda que de forma fragilizada, conseguem ser um mecanismo de vocalização de demandas e de aprendizado relativos à gestão do turismo nos municípios, mas que não possuem peso político

capaz de pressionar o estado, a união e os próprios municípios em relação às necessidades do desenvolvimento regional do turismo.

As instâncias de governança regionais representam os municípios na política de turismo, mas como não são entes federativos não conseguem se estabelecer como instrumentos de representação política efetiva. A coordenação das relações intergovernamentais no desenho da política de regionalização do turismo possui mecanismos em que predomina aspectos cooperativos, no entanto, como esses mecanismos ainda são frágeis, principalmente no que tange ao acesso a recursos financeiros, faz questionar se a organização dessas estruturas institucionais tem permitido uma melhor gestão e controle do desenvolvimento do turismo no País.

O relacionamento entre os municípios tem se mostrado cooperativo, pelo menos na Associação do Circuito do Ouro, segundo sua gestora. De acordo com ela, não existe ou não é percebida uma competição que prejudique os trabalhos da Associação. Existem pequenos conflitos pontuais, por exemplo, na definição de material promocional do Circuito, em relação a imagens, informações, etc. Por mais que a idéia de fazerem parte de instâncias de governança seja um exercício de cooperação e de tomada de decisão, o que se percebe é que as instâncias, por escassez de recursos financeiros e técnicos, conseguem articular poucos benefícios para o conjunto dos municípios; o que na maior parte dos casos acontece é o lançamento de material promocional da região, a participação em feiras e salões e algum tipo de assessoria conjunta.

Mesmo com a fragilidade institucional, os mecanismos de coordenação relacionados às questões intergovernamentais sendo pouco efetivos, os mecanismos regulatórios não sendo claramente definidos, principalmente por parte da esfera federal, e com as constantes alternâncias na trajetória da gestão das políticas de turismo, o setor tem crescido de importância em termos de geração de trabalho e renda.

Se houvesse um pouco mais de compromisso e continuidade nas políticas relacionadas à temática do turismo por parte das três esferas de governo. Se os mecanismos de coordenação das políticas públicas do setor envolvessem a participação dos três níveis de governo, como na política de saúde, havendo uma efetiva regulamentação desses mecanismos, talvez o setor de turismo conseguisse se tornar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social para o País e suas

regiões. Isso, porém, dependerá da forma como serão conduzidas as estratégias de regionalização dos atuais governos federal e de Minas Gerais.

Verifica-se, pelos estudos apresentados nesta pesquisa, que existe um déficit de coordenação das relações intergovernamentais na política de regionalização do turismo em Minas Gerais, principalmente no que tange à participação e responsabilização dos municípios e das associações regionais de municípios. Em muito isso se deve à descontinuidade das estratégias de implementação da política, ao tratamento marginal dado à temática do turismo como estratégia de desenvolvimento, a não consolidação de estruturas colegiadas representantes dos interesses dos municípios e das regiões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica de coordenação das relações intergovernamentais nas políticas públicas de turismo no Brasil e em Minas Gerais apresenta uma série de características que condicionam a consolidação e efetividade das estratégias adotadas, que sintetizamos nos seguintes tópicos:

- a) a descontinuidade na gestão das políticas de turismo no Brasil e em Minas Gerais, especificamente, é historicamente um entrave à organização de um sistema de gestão que se mostrasse eficiente;
- b) o tratamento marginal dispensado à temática do turismo nas políticas públicas e no sistema de gestão pública influencia de forma negativa na consolidação da atividade como promotora de desenvolvimento;
- c) esse tratamento marginal da temática influencia também na alocação de recursos financeiros e orçamentários que promovam e fomentem a atividade turística;
- d) Minas Gerais é um modelo de regionalização do turismo para a política federal; no entanto, pelos relatos e documentos coletados e avaliados, houve e ainda há sobreposições de ações e conflitos de interesse que impedem os municípios e regiões de se beneficiarem da política pública;
- e) os mecanismos de representação dos atores relacionados ao setor produtivo no contexto nacional e estadual possuem alguma relevância, principalmente no plano federal, em que o Conselho Nacional tem se afirmado como fórum de negociação e deliberação, pressionando e fiscalizando as ações do Ministério do Turismo. No caso do Conselho Estadual de Turismo de Minas Gerais, essa relevância é menor, uma vez que não se consegue estabelecer um plano estadual de turismo e pelo esvaziamento das Câmaras Temáticas, que a princípio “abastecem” as pautas das reuniões do Conselho;
- f) a não existência de mecanismos de participação das escalas regionais e municipais no contexto de formulação das políticas de turismo tanto federais, como estadual prejudica a efetividade das decisões relacionadas à regionalização;
- g) os Circuitos Turísticos em Minas Gerais não conseguem estabelecer uma agenda de trabalhos que permita promover a cooperação entre os municípios,

uma vez que não possuem orçamentos e repasses de recursos suficientes para tanto. O que ainda é agravado pelo número de Circuitos que o estado possui e pela falta de corpo técnico devidamente capacitado na Secretaria de Turismo;

h) no plano municipal ainda se verifica gestões amadoras, pouco qualificadas tecnicamente. Normalmente estão à frente das pastas de turismo cabos eleitorais e indicações que pouco contribuem para o desenvolvimento da atividade.

Devido aos megaeventos que o país irá sediar – em 2014 a Copa do Mundo Fifa e em 2016 as Olimpíadas –, a expectativa e os investimento no setor têm aumentado, novos hotéis tem sido construídos, obras de infraestrutura necessárias ao deslocamento de pessoas, além de toda a visibilidade que o país terá a partir de 2012. Somente esses motivos já seriam suficientes para que a temática do turismo fosse tratada com maior comprometimento, veremos como será conduzido esse processo.

Ao analisar a trajetória das políticas de turismo, os mecanismos de coordenação e a dinâmica das relações intergovernamentais do turismo no Brasil e em especial a política de regionalização no estado de Minas Gerais, procuramos contribuir para um processo de reflexão e de debate que se torna cada vez mais urgente e necessário. A definição clara de estratégias e procedimentos que permitam os governos locais entenderem e participarem de forma cooperativa do processo de gestão da atividade, em que os governos estaduais consigam induzir de acordo com as estratégias federais formas de aumentar a competitividade das regiões, o governo federal consiga estabelecer os critérios e procedimentos que deem uniformidade e capacidade de avaliação, e o setor produtivo possa influenciar e ser fiscalizado para a melhoria da prestação de serviços turísticos.

Havendo sincronismo e cooperação, pode-se visualizar no turismo uma alternativa importante para o desenvolvimento do País e do Estado de Minas Gerais. Se, contudo, esse processo não for bem coordenado, o Brasil não conseguirá se tornar um destino turístico competitivo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental**. 2000. 277f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

ALMEIDA Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

AOUN, Sabáh. **A procura do paraíso no universo do turismo**. Campinas: Papirus, 2001.

ARCHER, B; COOPER, C. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, W. (Org.). **Turismo Global**. São Paulo: SENAC, 2001. p. 95-102.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan. 2000.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 31, ano 11, p. 44-66, 1996.

BECKER, Luzia C. Costa. **Tradição e modernidade: O desafio da sustentabilidade do desenvolvimento na Estrada Real**. 2000. 379f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Departamento de Ciência Política, Rio de Janeiro.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1997.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BOLSON, Jaisa Gontijo. Histórico e análise das políticas públicas de turismo no Brasil - 1930/ 2004 - estudo de caso Minas Gerais. In: VIII ENCONTRO DE TURISMO COM BASE LOCAL, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: 2004.

BOLSON, Jaisa Gontijo; ÁLVARES, Lucia Capanema. Descentralização no Planejamento Turístico: o caso da implantação dos circuitos mineiros. In: III SEMINÁRIO DE TURISMO DO MERCOSUL, 2005. **Anais...**, 2005.

BOULLON, Roberto. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Diretrizes políticas Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil. Brasília. 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo**. Brasília. 2006. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucionalização da Instância de Governança Regional**, Brasília. 2007. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo e sustentabilidade, formação de redes e ação municipal para a regionalização do turismo**. Florianópolis: UFSC. 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Formação de gestores das políticas públicas de turismo**. Florianópolis: UFSC, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade do turismo brasileiro**. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Aquarela**. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Cores do Brasil**. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/turismo/oministerio/publicacoes/cadernospublicacoes/30livroregionalizacao.html>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo. **Retratos de uma caminhada** – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, relatório de atividades. Brasília: EMBRATUR, 2002.

BRASIL. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<http://viajandodireito.com.br/legislacao/lei-geral-do-turismo/>>. Acesso em: 25 set. 2009.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania: Tipos e percursos. **Estudos históricos**. Rio de Janeiro, n. 18, p. 337-359. 1996.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O Welfare-State no Brasil**: características e perspectivas. 1993.

DYE, Thomas R. **American Federalism**, Toronto: Lexington Books. 1990.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Alabama: The University of Alabama Press. 1987.

EMBRATUR. **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília: EMBRATUR, 1999.

FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS (FECITUR). **Relatório da Diretoria da FECITUR**, em 23 de novembro de 2011. Disponível em: <www.FECITUR.org.br/site/index.php/241/>. Acesso em: 20 jan. 2012.

FERRARA, Lucrécia D'Allessio. **Turismo**: espaço, paisagem e cultura. São Paulo: Hucitec. 1996.

GOMES, Bruno; SILVA, Valdir; SANTOS, Antônio. Políticas Públicas de Turismo: Uma análise dos Circuitos turísticos de Minas Gerais sob a concepção de Cluster. **Revista Turismo em Análise**. São Paulo, v. 19, n. 2, ago. 2008.

LIJPHART, Arend. Os modelos majoritário e consociacional da democracia: contrastes e ilustrações. In: PRZEWOSKI, Adam et al. (Orgs.). **A ciência política nos anos 80**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. 1982. p. 95-128.

MARSHALL. T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1999. p. 11-28.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. Decreto n. 43.321, de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos circuitos turísticos e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Disponível em: <http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=&s2=45536&s3=&s4=&s5=>. Acesso em: 25 set. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Relatório de Gestão 2002**. Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes da política pública de turismo de Minas Gerais 2010**. Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Convocação de Assembléia Geral Extraordinária da Federação**. Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Lei n. 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Disponível em:

<<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads//34/LEI%2018030%202009%20-%20ICMS.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Decreto n. 45072, de 27 de março de 2009. Dispõe sobre a composição do Conselho Estadual de Turismo. **Minas Gerais Diário do Executivo**. Disponível em:

<<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads//34/DECRETO%2045072%202009.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MOESCH, Martini. **A produção do saber turístico**. São Paulo: Contexto. 2000.

MOLINA, Sérgio; RODRIGUEZ, Sérgio. **Planejamento integral do turismo**: um enfoque para a América Latina. Bauru: EDUSC. 2001.

PEREIRA, Cássio Avelino Soares. **A trajetória da política de turismo em Minas Gerais e o papel do poder legislativo em sua transformação**. 1999. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare State: federal institutions and the development of social policy. **Governance**. Cambridge, n. 4, v. 8, 2001.

PRZEWORKI, Adam. **Capitalismo e socialdemocracia**. São Paulo: Companhia das letras, 1991. Cap. 1 e 6.

ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Sociologia e Política**. Curitiba, v. 19, n. 38, 2011.

ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas, algumas observações. **Civitas**. Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2005.

ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Cooperação Intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 11, 2004.

ROCHA, Jhonatan; ALMEIDA, Noslim. Políticas públicas federais de turismo: Uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. **Revista Turismo & Sociedade**. Curitiba, v. 1, n. 2, p. 105-116, out. 2008.

RODRIGUES, Adyr Balestreri. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1997, 207p.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável**. São Paulo: Papirus, 1997

SERRANO. O produto ecoturístico. In: ANSARAH, M. G. R. (Org.). **Turismo como aprender, como ensinar**. São Paulo: SENAC, 2001. p. 203-234.

SKOCPOL, T. **Protecting Soldiers and Mothers**: the political origins of social policy in united states. Harvard: University Press. 1995.

SILVA JR. José Henrique. **A política interna de turismo no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: FACE-FUMEC. 2004.

SILVEIRA, M. A. T. **Turismo, políticas do ordenamento territorial e desenvolvimento**. Um foco no Estado do Paraná no contexto regional. 2002. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

SILVEIRA, Carlos; PAIXÃO, Dario; COBOS, Valdir. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidades. **Revista Ciência e Opinião**. Curitiba, v. 3, n. 1 jan/jun. 2006.

SOUZA, Manoel Tibério de, Argumentos em torno de um velho tema: a descentralização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, 1997.

TAVARES Silva, Gustavo. Políticas Públicas e intersectorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 19, 2008.

TELLES, Vera Lúcia. **Direitos sociais, afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

THEOBALD, William. **Turismo Global**. São Paulo: SENAC, 2001.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo e qualidade**: tendências contemporâneas, Campinas: Papirus. 1993.

WRIGHT, Deil S. Para entender las Relaciones intergubernamentales. **Fondo de Cultura Econ mica**. México. 1997.