



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

CIRCUITOS TURÍSTICOS MINEIROS

**DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E GESTÃO EM
RELAÇÃO AO TURISMO COM BASE LOCAL.**

(Finais dos anos 90 – tempo presente)

RUBENS DA TRINDADE

Brasília - DF
2009



**Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo**

CIRCUITOS TURÍSTICOS MINEIROS

**DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E GESTÃO EM
RELAÇÃO AO TURISMO COM BASE LOCAL.**

(Finais dos anos 90 – tempo presente)

Rubens da Trindade

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Turismo da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Brasília - DF
MAIO DE 2009

Trindade, Rubens da

Circuitos turísticos mineiros: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (finais dos anos 90 – tempo presente) / Rubens da Trindade. – Brasília, 2009.
119 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo, Mestrado em Turismo, 2009.
Orientadora: Maria Thereza Ferraz Negrão de Mello.

1. Circuitos turísticos mineiros. 2. Políticas públicas. 3. Relações de poder. I. Mello, Maria Thereza Negrão de Mello. II. Título

CDU 338.482.2:332.14(815.1)

“Dedico este trabalho a meus pais, Francisco Camilo da Trindade (in memorian) e à minha mãe Noeme Auxiliadora da Trindade.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, pessoas humildes que lutaram para me dar condições de chegar até onde eles não tiveram oportunidade, me repassando a sabedoria que eles ambos adquiriram na “escola do mundo” e que transcende o espaço acadêmico.

A professora e orientadora Dr^a. Maria Thereza F. Negrão de Mello que balizou este trabalho, e que apesar dos percalços da vida, mostrou sua força e me inspirou durante todo o tempo.

Aos professores Dr^a. Tânia Siqueira Montoro e Dr. José Luiz Villar Mella pelas valiosas contribuições por ocasiões da defesa do projeto que, sempre que possível, procurei incorporar.

Aos professores Dr^a Cléria Botêlho da Costa e Dr. José Luiz Villar Mella pelo pronto atendimento ao convite para participação na banca.

A todos os professores do Curso de Mestrado Profissional em Turismo do CET, que me inspiraram e forneceram as bases importantes deste trabalho, mostrando que há muito além da percepção visual e do que é dito.

Aos meus amigos de diferentes vertentes, principalmente os novos amigos de Brasília-DF, que além de me ouvirem, me mostraram coisas importantes para minha evolução.

A UNB e o Ministério do Turismo, que por meio dos subsídios necessários, me possibilitaram fazer o curso – algo que provavelmente não teria acontecido se tivesse que arcar com os custos.

A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais pela compreensão, apoio e oportunidade.

A todos os entrevistados pela atenção e tempo dispensados.

Ao amigo Daniel Anilton Duarte Marques, companheiro de quarto e de mestrado, pelas pizzas e discussões profundas no flat em Brasília que me fizeram adquirir não só conhecimento mais alguns quilos a mais.

E finalmente, sou grato a Antonín Dvořák (1841 – 1904), autor de “slavonic dances opus 46 e 72”, que me inspirou em momentos difíceis, com destaque para o concerto opus 46, n° 4 em fa maior – “tempo de minueto”. Distante temporal e espacialmente e, de repente, tão próximo e bem vindo, pela magia da arte musical.

“Não tenho a obrigação de resolver as dificuldades que crio. Talvez minhas idéias sejam sempre um tanto díspares, ou até pareçam se contradizer entre si, basta que sejam idéias onde os leitores encontrem material que os incite a pensar por eles mesmos”
LESSING

“Toda verdade que resulta de um processo de pensamento necessariamente põe fim ao movimento do pensar”
HANNAH ARENDT

“A força e o poder não constituem a mesma coisa; o poder surge apenas onde as pessoas agem em conjunto, mas não onde as pessoas se fortalecem como indivíduos. Nenhuma força jamais é grande o suficiente para substituir o poder; onde quer que a força se confronte com o poder ela sempre sucumbirá”
HANNAH ARENDT

RESUMO

A dissertação tem como Plano de Observação o cenário de Minas Gerais e, como objeto, as políticas públicas vigentes nos Circuitos Turísticos Mineiros. Objetivou-se observar práticas adotadas em âmbito federal, estadual e municipal, tendo como eixo de problematização o entendimento de que a pesquisa indicaria desconexões entre os discursos veiculados/representações que a eles subjazem e as práticas efetivas na gestão do turismo. Tomou-se como base empírica um *corpus documental* constituído de textos escritos, entrevistas e imagens. A pesquisa foi balizada temporalmente no período compreendido entre finais dos anos 90 do sec. XX – tempo presente. O diálogo interdisciplinar sugeriu as condutas teórico-metodológicas nas quais ao Turismo, como fenômeno sócio-cultural, político e econômico, entrecruzam-se categorias e noções tais como, gestão, autonomia, discursos/práticas/representações e dimensões do poder que as atravessam.

Palavras chave: Circuitos Turísticos Mineiros; Políticas Públicas; Descentralização; Gestão; Relações de Poder.

ABSTRACT

This paper has the Brazilian state of Minas Gerais as a field observation and the current public policies in the Touristic Circuits of the state are the object of the research. The objective was to observe best practices at the federal, state and municipal levels, with the understanding that the research would indicate gaps between the discourses run / representations that underlie them and the real practice in the management of tourism. The empirical basis was a collection of documents, including written texts, interviews and pictures. The period of time researched is the latest 1990s until the current year. The interdisciplinary studies suggested the theoretical and methodological conducts in which tourism, as a socio-cultural, political and economic phenomenon, tie up with categories and concepts such as management, independence, discourse / practices / representations and dimensions of the power related to them.

Key words: Touristic Circuits of the state; Public Policies; Decentralization; Management; Power Relations

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa de Minas Gerais dividido em macro-regiões.....	31
Mapa dos Circuitos Turísticos criados até o ano de 2006.....	33
Mapa da Estrada Real e Circuitos Turísticos compreendidos ao longo do seu trajeto.....	35
Mapa de Circuitos Turísticos Certificados até 31 de março de 2009.....	38

LISTA DE TABELAS

Quadro de possíveis relações entre Turismo e atividade turística.....	54
---	----

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	5
EPÍGRAFES.....	7
RESUMO / ABSTRACT.....	8
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	9
TABELAS.....	10
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA ESTADUAL DE TURISMO.....	19
1.1 – A Secretaria de Estado de Turismo – SETUR/MG.....	19
1.2 – Análise histórica e política da SETUR/MG.....	23
1.3 – A criação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais – CT’s.....	30
1.4 – O processo de certificação dos CT’s.....	36
CAPÍTULO 2 - QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA: DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E GESTÃO EM RELAÇÃO AO PAR “DISCURSO-PRÁTICAS”....	39
2.1 – Descentralização e poder.....	39
2.2 – Autonomia – a lacuna entre os discursos veiculados e as práticas efetivas.....	44
2.3 – Gestão e controle.....	46
2.4 – Gestão social e Política Pública de Turismo.....	50
2.5 – Descontinuidade Política e impactos na base local.....	51
2.6 – Análises de políticas “botton-up” e “up-down” – a busca pela legitimação do poder local em detrimento do poder historicamente estabelecido.....	53

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM RELAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DO TURISMO COM BASE LOCAL.....	56
3.1 – Aspectos norteadores da análise crítica de Turismo com Base local.....	56
3.2 – Análise sobre a legislação de Turismo do Estado.....	60
3.3 – O processo de certificação como instrumento político e gerenciador de conflitos dos atores envolvidos.....	62
3.4 – Descentralização.....	65
3.5 – Autonomia.....	65
3.6 – Gestão.....	66
3.7 – O discurso da consolidação do turismo como área de conhecimento face a consolidação político-organizacional dos órgãos de turismo.....	67
CAPÍTULO 4 – O SUPORTE DAS ENTREVISTAS.....	69
4.1 – Sobre as entrevistas.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
FONTES DOCUMENTAIS.....	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	82
APÊNDICE A	87
ANEXO A	88
ANEXO B	91

INTRODUÇÃO

Estudos mostram que o aumento da demanda por turismo, principalmente o aumento do turismo doméstico, pode diminuir a concentração de renda no país e assim melhorar a condição de vida dos mais pobres e miseráveis (Mollo e Takasago, 2008), o que faz com que o Turismo seja uma alternativa econômica para se ter uma elevação da equidade. A necessidade de se realizar uma abordagem das políticas públicas voltadas para o Turismo – principalmente no Estado de Minas Gerais – surge como premissa para o planejamento estratégico de um setor novo e importante; como gerador de novas oportunidades e possível alternativa econômica para uma significativa parcela da sociedade civil.

A criação dos órgãos oficiais nas esferas federal, estadual e municipal é muito recente – Ministério do Turismo, Secretaria de Estado de Turismo e órgãos municipais de Turismo mineiros (na maioria dos casos), respectivamente. Esse histórico dos órgãos oficiais revela um novo momento das políticas inerentes ao Turismo que necessita de um estudo, principalmente quanto ao caso mineiro que trabalha com uma política descentralizada de Turismo com foco no desenvolvimento regional anterior à criação do Ministério do Turismo, que são os Circuitos Turísticos.

Até final de março de 2009, existiam aproximadamente 56 Circuitos Turísticos criados e 42 circuitos certificados, envolvendo aproximadamente 600 municípios, com investimentos de diversos órgãos, estatais ou não¹. Os processos de criação, gestão e sobrevivência administrativo-financeira se deram de forma voluntária com indução da Secretaria de Estado de Turismo – SETUR/MG – que estava interessada não só no aumento de sua capilaridade, mas também no alcance de melhores resultados da implementação das políticas públicas.

Essa era a idéia principal, mas é preciso reter que Estados reproduzem mecanismos que, neste caso, mantém ativas as ideologias que sustentam a política de circuitos

¹ Desde o início do programa, todos os Circuitos Turísticos criados até o momento são considerados vigentes. É importante ressaltar que por não serem as Associações dos Circuitos órgãos estatais, o número de circuitos, bem como o número de municípios que os compõe depende, em grande parte, do cenário político-econômico regional. Acredita-se, no entanto, que mesmo o Estado não tendo controle, a ele não interessa controlar esse fenômeno. Pesquisas que tentaram trabalhar com mapas ou quantidade fixa de municípios tiveram muita dificuldade por causa dessa dinâmica. O número de circuitos certificados é igualmente variável, em virtude de o processo ser também voluntário, porém a certificação é o único controle do Estado com relação à atividade dos Circuitos.

(Althusser, 1980). Essas políticas, tal como os processos que sustentam os circuitos turísticos são elementos que nortearam as análises deste trabalho e sugeriram questões tais como: a política de circuitos vem atendendo as expectativas do Estado em relação à eficiência e eficácia dos processos de gestão das políticas de turismo? Os circuitos têm cumprido seu papel como interlocutor no processo político-participativo, defendendo os interesses da base local? Os circuitos turísticos têm sua sustentação principalmente por causa de fatores políticos?²

A pesquisa ora apresentada não esgota o tema, apenas aborda, em caráter provocativo, o Turismo relacionado ao tripé descentralização; autonomia e gestão, objetivando também apontar novos objetos de pesquisa, uma vez que o Turismo como política pública ainda necessita de mais clareza em relação a suas competências. Aliás, o tema tem sido considerado por alguns como muito pulverizado e amplo, onde nota-se sua associação com diversos segmentos às vezes de forma equivocada. Pode-se dizer que os estudos de caráter político-organizacional ainda são muito incipientes e os trabalhos neste sentido tem se limitado basicamente a estudos de caso e menos à busca de bases teóricas que consolidem o Turismo como área de conhecimento; e, um setor que justifique investimentos a partir de políticas que não se baseiem apenas em discursos.

Uma vez que se tem a política de Circuitos Turísticos diretamente ligada à base local, sendo essa o resultado de diversos processos político-organizacionais, tais fatores passam a ser as bases para uma reflexão cujo no argumento norteador assenta-se de que há uma lacunas entre os discursos oficiais veiculados e as práticas efetivas, que a eles subjazem. O discurso é o que sustenta e mantém esse distanciamento. Em outras palavras, o discurso que mantém a postura ideológica vigente ajuda a sustentar políticas que tem como finalidade garantir a manutenção de práticas historicamente estabelecidas – evitando assim conflitos e quaisquer outros mecanismos que provoquem mudança.

² Houve um monitoramento que consistiu em uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, encaminhada a todos os Circuitos Turísticos certificados até o final de 2006. O foco dessa pesquisa foi avaliar, dentre outros fatores, o grau de evolução de cada circuito; capacidade técnica de gestão; grau de comunicação e envolvimento com os demais atores; e, a sensibilidade perante mudanças gestão ou perda de arrecadação por parte do setor público. Os resultados da pesquisa, dentre outras informações, evidenciam a fragilidade dos Circuitos Turísticos em relação às mudanças de gestão no campo político – uma vez que é grande a ligação desses com as administrações municipais; e, a dependência recursos que provém dos municípios associados. A pesquisa também mostra que não foi possível ter uma análise precisa sobre gestão.

A análise do tripé – **descentralização, autonomia e gestão** – tem a função de “pano de fundo” e embasamento para a discussão focada na política oficial de Turismo do Estado de Minas Gerais, que são os Circuitos Turísticos *Certificados*. Esses são, atualmente, os interlocutores da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR/MG – junto aos municípios pertencentes aos mesmos, tendo prioridade de ações com recursos do poder público.

A exigência da certificação foi a forma encontrada pelo governo do Estado de Minas Gerais para que esses Circuitos Turísticos – que são entidades autônomas, organizadas em associações sem fins lucrativos – buscassem se organizar e ter melhor gestão. Acredita-se que pelo próprio histórico, orçamento e estrutura funcional da SETUR-MG, a descentralização e a capilaridade com os municípios configuraria um dos maiores problemas a ser enfrentado, caso não existisse a política de Circuitos.

Os três capítulos aqui apresentados seguem uma estruturação lógica que busca posicionar o leitor de maneira clara sobre o tema. O primeiro – **A política estadual de Turismo** – apresenta a evolução histórica da política pública de Turismo no Estado com foco na criação do órgão e seus respectivos programas; projetos; legislação; e, alinhamento político com a política pública federal do Ministério do Turismo – MTur. O objetivo do capítulo é construir uma base para discussões e análises críticas que são desenvolvidas nos demais capítulos.

Como se verá foram levantados aspectos históricos, políticos e legislação que fornecem subsídios essenciais para o entendimento do cenário atual da política pública de Turismo em âmbito Nacional, Estadual e Local. Esse levantamento também evidenciou que seria necessário um embasamento teórico relativo aos diversos fatores que tem como produto ou resultado o desenho das políticas públicas vigentes.

O segundo capítulo – **Quadro teórico de referência: descentralização, autonomia e gestão em relação ao par “discurso-práticas”** – busca construir um arcabouço teórico, por meio de uma revisão bibliográfica sobre o assunto – apresentando contribuições de autores que discutem assuntos articulados ao tema proposto, principalmente “política”,

porque política pública é eminentemente “política” (Bhen, 1998; Carneiro e Costa, 2004). Neste capítulo aparece verticalizado o tripé apresentado: **descentralização, autonomia e gestão**, que por sua vez desdobram para outro tripé: poder, indução e controle.

A busca por bibliografia inerente ao tema mostrou que havia necessidade embasamento no que se refere a aspectos ligados a relações de poder, jogos de interesse e análise organizacional que influem diretamente na decisão por políticas que derivam de diversos fatores e atores, principalmente, da “política” em variadas conjunturas.

O levantamento bibliográfico atendeu a uma seqüência lógica, cujo conjunto resultou no levantamento de artigos e livros que abordassem o tripé: descentralização, autonomia e gestão sobre aspectos ligados a análise política, em um primeiro momento; em uma segunda etapa o foco se voltou para análise das relações de interesse e de poder, porque foi constatado que essas relações são as que mais afetam os processos ligados à autonomia e descentralização – nessa etapa aspectos ligados à Análise do Discurso foram levantados. Neste ultimo aspecto cabe esclarecer que não houve intenção de adoções concretas, houve antes o interesse de inscrever dispositivos da análise do discurso tomados como “um programa de reflexão” (Orlandi, 1999, p. 23-55).

A reflexão sobre gestão reforçou ainda mais a necessidade de uma análise interdisciplinar e organizacional que pudesse contribuir para um melhor entendimento do papel das políticas públicas de Turismo e dos atores locais. É importante ressaltar que a distribuição em temas e sub-temas preserva as interações entre itens cuja vinculação com o objeto de estudo se incumbe do estabelecimento do diálogo ou interdiscursividade (Maingueneau, 1998, p. 87).

O terceiro capítulo – **Análise das políticas públicas de Turismo em relação aos pressupostos do Turismo com Base Local** – investiga se a Política Estadual de Circuitos Turísticos de Minas Gerais é balizada pelos pressupostos do Turismo com Base Local – sendo esse o foco principal deste trabalho, o objetivo consistiu em analisar a política de Turismo no Estado e a certificação dos Circuitos Turísticos (que está diretamente ligada à gestão), em busca de subsídios que a direcionem rumo ao Turismo de Base Local.

A dissertação tem como Plano de Observação o Estado de Minas Gerais, cuja a cenarização toma como objeto de reflexão o recorte das políticas públicas adotadas em relação ao Turismo. Tomou-se como suporte empírico um corpus documental constituído de um conjunto de entrevistas, documentação institucional (Decretos e resoluções), e mapas.

Reiterando a hipótese norteadora deste estudo, vale enfatizar que, tendo como objetivo o rastreamento das políticas adotadas, esta iniciativa primeira permitiu a posterior constatação entre discursos veiculados e práticas efetivas adotadas, de modo a capturar lacunas, silenciamentos, argumentações, sempre observadas sob o signo do representacional. Em outras palavras e, ainda uma vez sem pretensões de adoções totais, a dissertação desenvolveu-se ao abrigo da noção de representação, instrumental teórico que permitiu pensar o objeto na esteira do entendimento, por exemplo, de Chartier (1990), para quem representações do mundo social configuram ações que:

“A revelia dos atores sociais, traduzem as suas posições e interesses objetivamente confrontados e que, paralelamente, descrevem a sociedade tal como pensam que ela é, ou como gostariam que fosse” (Chartier, 1990, p.18).

Destacam-se também nas relações entre a descentralização da política pública de Turismo e os impactos positivos ou negativos na base local, alguns fatores que evidenciam a conflitante relação entre o que é planejado e implementado como política pública e a real necessidade dos atores que vivem na base local, onde as políticas públicas de turismo efetivamente acontecem. Em outras palavras, a elaboração e implementação das políticas públicas, que geralmente acontecem em esferas superiores e em órgãos centrais (tal como Governo Estadual situado na capital do Estado), na maioria das vezes, não tem o conhecimento e nem os dados necessários, que levem esses órgãos a alcançarem seus objetivos. Também como resultado disso, geralmente se tem atores locais insatisfeitos por não terem suas necessidades sanadas e desperdício de recursos. A centralização que ainda pode ser constatada e vai de encontro ao discurso da descentralização também continua a manter a histórica ineficiência das políticas públicas, já analisadas e descritas por pesquisadores.

Nas páginas que se seguem, os resultados deste esforço de reflexão é construído na expectativa de que, de algum modo, ele possa contribuir para a verticalização do debate

sobre um tema de suma importância para todos quantos, assim como o autor, se interessem pela dinâmica do turismo em Minas Gerais.

CAPITULO 1 – A POLÍTICA ESTADUAL DE TURISMO

1.1 A Secretaria de Estado de Turismo – SETUR/MG

No Brasil, sinais de alguma mudança relacionada a políticas públicas no setor de Turismo, só começaram a aparecer significativamente, no decorrer da década de 90, influenciadas pelo processo de redemocratização e descentralização política, iniciadas na década de 80, principalmente por causa da Constituição de 1988 (Draibe, 1998; Arretche, 1999, Costa, 2002; Altshuler, 1975; e, Hagopian em Migdal, Kohli e Shue, 1993), onde pode ser chamada a atenção para ressurgimento do Ministério da Indústria e Comércio, acrescido do Turismo (MICT), no governo Itamar Franco (Costa, 2002).

Segundo a Carta de Turismo Anhembi Morumbi (sem data), apesar do poder público federal esboçar, ainda na década de 50, uma clara preocupação com a organização do setor, a primeira política nacional de turismo objetivamente consubstanciada surgiu apenas em 1966, com o Decreto-Lei nº 55. A carta ressalta que só 25 anos depois, no governo Collor de Mello, são promulgadas a Lei 8.181/91 e o Decreto nº 448/92, que são novas tentativas públicas no âmbito federal voltadas à definição de uma política objetiva para o setor de Turismo.

Contudo, a inexperiência e incipiência no assunto trouxeram alguns questionamentos posteriores. Cruz (2000, p. 60) coloca algo nesse sentido quando ao traçar uma linha cronológica da política pública de Turismo (especificamente o Decreto 448/92) ressalta a:

“utilização de duas teses insustentáveis, porém comumente presentes em documentos e discursos governamentais federais.”. “Uma delas diz respeito à chamada tese dos desequilíbrios regionais, contestada desde a década de 1970, mas até hoje defendida por alguns. Conforme Oliveira (1977), não há desequilíbrio regional no Brasil, pois o quadro sócio econômico que se apresenta é resultado, na verdade, da forma que a divisão regional do trabalho assume no país. O que há, na verdade, são diferenças, desigualdades, mas não desequilíbrios.” “A segunda tese insustentável, presente no artigo 4º do Decreto 448/92, é aquela que atribui ao Turismo um papel de agente minimizador desse referido (e equivocado) ‘desequilíbrio regional’. Considerando que o desequilíbrio regional não existe, o turismo não poderia contribuir para eliminá-lo.”

A reflexão sobre sentidos possíveis que afloram dos discursos veiculados – que justificam e sustentam não só as políticas de turismo, mas também os órgãos diretamente a elas relacionado – sugere que o Turismo surge como uma grande responsabilidade, na qual alguns outros órgãos ainda tem muita dificuldade de cumprir e se resume no grande objetivo de uma política pública – o papel de trazer as mudanças necessárias para aumentar a equidade por meio de uma maior distribuição de renda e geração de trabalho e emprego. Isso deixa claro o privilegiamento do viés econômico da atividade, como se o Turismo viesse para solucionar um dos maiores, senão o maior problema dos países em desenvolvimento: a concentração de renda e a existência de um número significativo de pessoas pobres e miseráveis.

A legislação vigente formaliza a estratégia de ação que parece ter como objetivo principal a manutenção do poder, indução e controle dos demais atores direta e indiretamente envolvidos e impactados. Apesar dos discursos se calcarem na legislação, a execução dessas políticas raramente traduz o envolvimento participativo ideal dos atores impactados; e, a base de informações necessárias para implementação de políticas eficientes e eficazes, resultando assim em ações que não alcançam seu objetivo, em outras palavras, um fosso entre discursos veiculados/representações e práticas efetivas. Afinal, a sustentação do discurso veiculado só tem condição de existir e ser reproduzido se a prática evidenciar correspondência entre aquele e as ações. De outro modo, tal política tende a desaparecer ou ser desacreditada pelos atores.

Enfim, acredita-se que legislar e executar política pública com base somente em discursos não é o suficiente para gerar resultados satisfatórios na base local, é como ressalta Robert Dahl (1989 p. 53):

“...certamente uma teoria que não indica os custos prováveis contra os quais teríamos que medir os ganhos prováveis é incompleta demais pra nos ajudar muito no mundo real”.

É importante realizar a análise da indução como instrumento de poder para obtenção de alinhamento político e adesão de programas e projetos de interesses não coletivos em relação ao desenvolvimento das políticas de Turismo. O foco em fatores de indução, onde municípios e comunidade se alinham, podem se concretizar de duas formas: coercitiva por meio de imposição legal (onde o uso do poder é identificado); e, voluntária, onde algum fator de barganha (por exemplo, recursos financeiros) de determinado ator com poder decisório se interessa pelo alinhamento (Villanueva, 1992, em Saravia, 2006). A já mencionada Carta de Turismo Anhembi Morumbi (sem data) menciona a indução em políticas públicas de turismo da seguinte forma:

“Na história das políticas públicas de Turismo no país, a invenção estatal gradativamente restringiu-se às modalidades de ‘indução’ (fomento) e de ‘controle’ (regulamentação) e, obdecendo a uma tendência neoliberal de anulação do Estado Empreendedor, cada vez menos à forma de ‘participação’”.

A apesar do que é colocado, considerou-se que a melhor definição para indução é a de Ferraz (1992, em Cruz 2002), ressaltando que o Estado não orienta apenas agentes de mercado, mas também atores envolvidos em outros níveis de governo, terceiro setor entre outros:

“a ‘indução’ de um processo de desenvolvimento, por parte do Estado existe quando ele orienta o comportamento dos agentes do mercado, como se faz pela concessão de incentivos financeiros e fiscais.” (Ferraz, 1992 em Cruz 2002).

No âmbito do Estado, a criação da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR-MG – em 28/10/1999, por meio da Lei estadual 13341/99 (vide anexo), busca concretizar o discurso governamental de se ter o Turismo como uma prioridade e uma forma de se aumentar emprego e renda, por meio de políticas públicas específicas. O Decreto 43.321/2003 reafirma os Circuitos Turísticos como política oficial de Turismo no Estado, e, a resolução 022, de 23 de dezembro 2005, vem impor por meio da certificação o ordenamento e a qualidade de gestão desses Circuitos.

No entanto, os primeiros passos da SETUR-MG foram, e de certa forma continuam sendo, prejudicados pela falta de uma definição clara da política pública de turismo que leva, conseqüentemente, à dificuldade de se realizar uma análise profunda do

atual cenário e a impossibilidade de se buscar os subsídios necessários para formulação de políticas que venham a alcançar resultados mais satisfatórios, por meio de eficiência e eficácia. Não é descartada a hipótese de isso ser resultado da própria indefinição do termo “Turismo”, que está consolidando suas bases.

Essa falta de clareza sobre política pública de turismo, também tem como consequência a falta de clareza sobre qual é a real função do órgão oficial de Turismo e o que compete a ele oferecer como “produto final”. Uma vez que não clareza sobre o que dever ser produzido, o controle e avaliação desse produto é ineficaz e ineficiente, principalmente pelo principal cliente que é o cidadão contribuinte. Tal cenário dificulta a obtenção de *accountability*, onde é possível fazer uma relação com o que foi colocado por Bowles, Gints (1993, p.20 em Bowles, Gints e Gustafsson, 1993):

“o ‘unaccountable’ exercício de poder (no nosso sentido, a habilidade de favorecer os interesses individuais pela capacidade assimétrica de impor custosas sanções aos outros) é anti-democrático e uma sociedade democrática deveria implementar meios institucionais que levem ao alcance do exercício do ‘power accountable’, para constatação de que isto não excluiu pelo outro objetivos sociais valorizados”.

A complexa noção de *accountability* foi estudada por Halliday (1994, em Mattos, 1994 p. 91- 109). Suas reflexões, resultantes do diálogo com vários autores, configuram-se como importante ferramenta conceitual que ilumina a presente pesquisa. Refiro-me aos nexos sugeridos pela autora entre o discurso, a retórica como prática comunicativa e mesmo instrumento para a prática democrática. Percebo que, no caso a própria noção de retórica não se reveste das mais usuais conotações negativas posto que repõem o entendimento da retórica como um exercício de persuasão. Na esteira deste entendimento pode se pensar em *accountability* como um exercício determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, burocracia e clientela, atitudes e comportamentos. Noto que a noção desliza para o próprio conceito de responsabilidade. Responsabilidade, aliás, que idealmente, deveria pautar às ações dos atores políticos envolvidos. Tem-se, então, a idéia da obrigação e do compromisso dos referidos atores políticos que, segundo a mesma Halliday, deveriam responder por seus atos retóricos “responsabilidade” e legitimá-los pela via das suas ações. *“Se eles e suas palavras são respondíveis, nós somos responsáveis por mantê-los em xeque, tomando-as não como ‘só retórica’, mas como ação”* (Halliday, op. cit).

O fato de não se ter uma definição mais precisa do papel do órgão público de Turismo pode dificultar a obtenção de *accountability*, favorecendo interesses pessoais em detrimento de interesses coletivos. E se esses favorecimentos realmente se efetivarem, a possibilidade de se criar “um ciclo vicioso” para manter as políticas sem definição passa a ser uma estratégia recorrente, que tem por objetivo manter os favorecimentos. A constituição de um cenário como esse tem más conseqüências para não só a democracia, mas também para a política pública, já que a população beneficiada permaneceria em segundo plano. A não comprovação na prática da necessidade e dos benefícios dessa política pela população pode ter como resultado seu desaparecimento ou sua inutilidade. E uma vez constatada sua incapacidade de ser útil, ela tende a não se sustentar pelo discurso por muito tempo.

1.2 Análise histórica e política da SETUR/MG

As origens e precedentes da história do Turismo em Minas Gerais desenvolveram-se em torno da fama adquirida pelo valor terapêutico das fontes de águas medicinais que compõem o circuito hidrotermal do Estado. As primeiras menções acerca da eficácia das águas termais na cura de doenças foram ainda no século XVIII. Por volta do século XIX nasciam as estâncias mineiras, impulsionadas pela ambição comercial e desenvolvidas lentamente pela introdução da população nas vilas e cidades. O potencial curativo e o valor científico das fontes de águas minerais despertaram o interesse do Governo Imperial, sendo elas visitadas inclusive pela Coroa Portuguesa.

O interesse pelas estâncias demonstrado pelo então Presidente Dr. Francisco Sales, no início do séc. XX levou-o a manifestar-se abertamente favorável à criação de prefeituras em cada uma das localidades que compunham o “circuito das águas.” Nos anos 20 houve um significativo crescimento no número de pensões, hotéis e estabelecimentos comerciais nessas cidades.

A primeira menção legal ao Turismo em Minas Gerais ocorreu na década de 40, com a criação do departamento de Imprensa e Propaganda. Em sua estrutura organizacional constava a Divisão de Divulgação que abrangia propaganda, publicidade e Turismo.

A criação de um aparato institucional do Turismo mais estruturado e especializado tem início em MG, de fato, na década de 60, com a criação das Águas Minerais do Estado de Minas Gerais S/A (HIDROMINAS) empresa de sociedade anônima, constituída para explorar e industrializar diretamente os recursos hidrominerais , bem como fomentar e desenvolver o Turismo no Estado.

O órgão da administração direta responsável pelo Turismo durante esse período era o Departamento de Turismo, subordinado à secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Nesse mesmo período foi criado o Conselho Estadual de Turismo – CET – conforme Decreto 7362 de 1964, mas que não chegou a ser instalado.

Já no início dos anos 70, no governo de Rondon Pacheco, ocorreu a extinção do Departamento de Turismo e da Secretária de Estado de desenvolvimento Econômico. Foi criada a Superintendência da Indústria, Comércio, e Turismo no ano de 1971 Lei 5792 com responsabilidade de incentivar, apoiar, organizar e coordenar as atividades de Turismo no Estado onde a HIDROMINAS passou a integrar a nova estrutura organizacional dessa Superintendência, mas é no ano de 1974, com a publicação do Decreto 16149 que cria o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas gerais – IEPHA/MG –, que se executa um plano de desenvolvimento turístico para o Estado.

A ausência de estímulo à iniciativa privada; a inexistência de coordenação entre órgãos municipais e estaduais e deste órgão de Turismo com os órgãos federais e a enorme carência de recursos financeiros, técnicos e urbanos do órgão estadual de Turismo para elaboração de planos e execução da política do setor – com evidente desperdício de esforços e recursos – mantiveram o setor de turismo sem diretrizes. Este Contexto provocou desestímulo e descrédito perante as áreas direta ou indiretamente vinculadas ao setor.

Posteriormente, com o Decreto 19326 de 1978 é implantada a Agência de Desenvolvimento Turístico de MG- ADETUR (órgão autônomo da Administração Direta, vinculado a Secretária de Estado de Indústria , Comércio e Turismo) tendo por finalidade coordenar, incentivar, apoiar e promover as atividades de Turismo no Estado. A ADETUR também não se mostrou suficientemente ágil administrativa e financeiramente, não correspondendo às expectativas e exigências do setor. Neste mesmo ano, com a intervenção

da ADETUR Resolução 19718 é aprovado o convênio celebrado entre o Governo de MG, por meio da secretária de Estado de Indústria, Comércio e Turismo e a Empresa Embratur (talvez essa tenha sido uma das primeiras ações que mostrem o alinhamento com o governo federal, para obtenção de recursos na área de turismo envolvendo o Estado de Minas Gerais).

Em 1979, no governo de Francelino Pereira, por meio da Lei 7658, é criada a Empresa de Turismo- TURMINAS no Estado de MG com a finalidade de promover a operacionalização dos programas e dos projetos de apoio e de incentivo ao Turismo vinculado à Secretária de Estado de Indústria, Comércio e Turismo. Empresas, Fundações e Autarquias públicas normalmente têm mais flexibilidade para executar ações ligadas a políticas públicas e programas originados nas Secretarias às quais estão vinculadas – é uma forma de fugir do excesso de burocracia inerente aos órgãos oficiais da administração direta do Governo. Um estudo específico para avaliar as ações e a importância de empresas públicas de Turismo poderia ajudar muito no entendimento dessas organizações e as reais justificativas para suas existências – estudos nesse sentido poderiam explicar também o porquê da existência em alguns Estados de empresas públicas de turismo ao invés de Secretarias Estaduais de administração direta.

No início dos anos 80, o Estado incorporou ao patrimônio da TURMINAS alguns imóveis, com destaque ao terreno no qual seria instalado o centro de exposições, convenções e promoções de eventos comerciais, industriais, turísticos e artísticos – o Centro de Convenções Israel Pinheiro (MINAS CENTRO), cuja inauguração ocorreu em 15 de março de 1984. Foi fundada a Companhia Mineira de Promoções (PROMINAS) por meio do Decreto 21226 de 1981 – uma sociedade anônima para atuar na captação e no desenvolvimento do turismo de negócios, além de explorar atividades culturais.

Esse mesmo governo reformulou os Sistemas Operacionais, dando-lhes novas atribuições e Secretarias. Com a finalidade de propor a política pública, suscitar, coordenar e supervisionar a interveniência do Estado nas atividades do esporte, lazer e Turismo em Minas Gerais foi constituída a Secretária de Estado de Esporte, Lazer e Turismo (SELT), com sua respectiva Superintendência de Turismo (SUT) Decreto 23373 de 1984. Então é criado o Conselho Estadual de Turismo- CET por meio da Lei 11477 de 1994, com a finalidade de aprovar planos, programas e projetos vinculados à formulação e à execução da política

estadual de desenvolvimento do Turismo.³

Com relação às entidades vinculadas ao novo Sistema Operacional de Turismo, ficou determinado que a TURMINAS seria o órgão executivo do Turismo estadual. Quanto à HIDROMINAS, já sem a função de explorar as fontes de águas minerais do Estado, continuou a operar uma rede de hotéis, parques e grutas do Estado. No caso específico da rede de hotéis, pode-se inferir que isso demonstrava a falta de diretrizes da política pública de Turismo nesse período, uma vez que administração de hotéis, no entendimento de alguns economistas e estudiosos da área, deve ser realizada pela iniciativa privada.

A PROMINAS, por sua vez, realizou outros dois convênios de cooperação técnico-financeira celebrados com a EMBRATUR que garantiram, além da implantação do MINASCENTRO, a implantação do Terminal Turístico JK, idealizado para dar suporte aos usuários do Aeroporto Internacional de Confins e disciplinar a circulação de ônibus de Turismo na capital – O Terminal Turístico JK não cumpre nenhuma dessas funções atualmente e deveria ter ações que buscassem realmente alcançar o objetivo a que ele se propunha.

Apesar do imperativo da Constituição Estadual, somente a partir de 1994 ocorreu, pela primeira vez, a definição de uma política estadual de Turismo, quando nasceram as regras e normas para sua gestão por meio de três instrumentos legais: o Plano Integrado para o Desenvolvimento do Turismo em MG (PLANITUR/MG), o Conselho Estadual de Turismo (CET) e o Fundo de Assistência ao Turismo (FASTUR). O Turismo passa a ser regulado pelo PLANITUR, Lei 11483 de 1994, constituído com o objetivo de definir a política estadual de apoio e incentivo ao Turismo como atividade econômica.

A partir do Governo Eduardo Azeredo os planos, programas estaduais, regionais e setoriais previstos na Constituição foram elaborados em consonância com o Plano Mineiro de

³ O Conselho Estadual de Turismo (CET) esteve ativo de 1994 até a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003, mesmo se reunindo poucas vezes. As diretrizes colocadas pelo MTur levaram à criação do “Fórum Estadual de Turismo” que seguia as orientações desse ministério. Com a existência do Fórum o conselho teve suas atividades anuladas pela superposição de ações, não se reunindo até o final de 2008. Em 2009, agora seguindo as imposições do governo estadual e legislação já existente, a situação se inverte com a ativação do Conselho Estadual de Turismo, levando, dessa vez, à anulação e quase extinção do Fórum Estadual de Turismo. Ressalta-se, porém, que por causa da recente re-ativação do Conselho Estadual de Turismo não é possível analisar qual o grau de poder e autonomia que ele possui ou se seus poderes são limitados.

Desenvolvimento Integrado (PMDI). Neste momento, pode-se dizer que é dado início ao processo de (re) centralização de políticas públicas pelo Estado por meio de monitoramento e controle por um órgão central, onde as diretrizes originam de políticas “top – down” (de “cima para baixo”)⁴, algumas vezes mascaradas de democráticas/participativas ou descentralizadas.

O Plano Mineiro de Turismo Lei 12398 de 1996 (vide anexo) foi criado com objetivo de valorizar e preservar o patrimônio histórico- cultural e natural e ainda de integrar e desenvolver economicamente diversas regiões do Estado entre outras atividades. Tal plano nunca foi utilizado para definir diretrizes para qualquer ação já realizada pela SETUR. Pode-se inferir que isto segue uma tendência de centralização e controle pelos gestores situados em esferas mais altas do poder público, que não raro, ignoram os próprios instrumentos de gestão (que cumprem um papel de manter a situação como está, sem conflitos), onde ainda o que impera a centralização do poder decisório mascarada pelo discurso da descentralização e aumento da autonomia dos atores envolvidos no processo.

A Secretaria de Turismo – SETUR – é criada então por meio da Lei 13341 de 1999 (vide anexo) dando prosseguimento a política estadual de desenvolvimento do Turismo em MG. Desde sua criação ela é estigmatizada como uma secretaria “pequena”; “sem recursos significativos” e que não é capaz de gerar votos. Como resultado, houve trocas significativas de Secretários (que, não raro, tinham um perfil mais político do que técnico) até a criação do Ministério do Turismo, aqui entendido como marco histórico que evidencia e justifica a importância e a existência desses órgãos.

É importante ressaltar que o processo de (re) centralização política tem ainda mais força a partir de 2002, no governo Aécio Neves, por meio do sistema de “Governança Eletrônica” e aumento significativo do poder de gestão e controle de um órgão responsável pelo monitoramento das ações de todas as Secretarias do Estado. Pode-se inferir que essa (re) centralização resultou na incorporação da TURMINAS em 2003 pela CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, por meio da Lei 14892/2003. Após a incorporação, a SETUR passa a executar as atividades e a CODEMIG a administrar o

⁴ O termo se refere às políticas que geralmente são impostas por governos com características centralizadoras, sem participação dos atores diretamente afetados. Essas políticas possuem pouca ou nenhuma característica democrático-participativa, mas podem ser mascaradas por um discurso democrático.

patrimônio. Em 08/05/03 é publicado o Decreto 43321 que dispõem sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos Mineiros.

Além das dificuldades relacionadas a recursos financeiros e humanos, a SETUR ainda tem passado por problemas ligados a descontinuidade política, uma vez que a troca de Secretários de Estado se deu de forma significativa. É interessante ressaltar que o que vem se mantendo mesmo é a política estadual de Circuitos Turísticos que, de certa forma, está sustentada por um Decreto.

O Estado tem suas peculiaridades – e, em uma área tão nova quanto o Turismo, é justificável a dificuldade de elaboração, implementação e execução. O que pode ser constatado é que infelizmente essas políticas podem ser caracterizadas como: “tentativa-erro” e “tentativa-acerto”⁵ – o que reforça a assertiva de que Governos também falham.

Essas falhas geralmente significam perda de tempo e desperdício de dinheiro público e vão de encontro ao discurso da “eficiência e eficácia”. Mas se esse fosse o maior problema a ser enfrentado, acredita-se que a solução não seria algo muito complexo. Para alguns o “mercado político” – trocas políticas, programas e projetos por favores e / ou por apoio e / ou votos – é sem dúvida um dos maiores problemas a serem superado, algo que infelizmente faz parte do processo histórico-cultural. Por essa razão, há quem acredite que a intervenção governamental não é desejável, por ser ineficaz / ineficiente.

As falhas governamentais podem ser classificadas, de acordo com alguns estudiosos do assunto, genericamente em⁶:

- impossibilidades inatas – quando o governo tenta realizar o ineficaz;

⁵ A falta de dados e indicadores pode levar à elaboração e implementação de políticas que não sabem concretamente que resultados querem alcançar. Isso resulta geralmente em erros que conduzem determinadas políticas ao colapso e iminente fracasso; e ao desperdício de recurso público.

⁶ autores como O'Dowd (1978) citam tais falhas. (anotação obtida em sala de aula – disciplina Economia do Turismo, ministrada no primeiro semestre de 2007).

- falhas políticas – quanto o governo ao tentar conduzir projeto teoricamente factível, defronta-se com constrangimentos políticos que tornam o projeto impossível de ser implementado com os objetivos estabelecidos inicialmente; e,
- falhas burocráticas – mesmo na existência de lideranças políticas capazes de encaminhar políticas com a devida consistência com os projetos originalmente concebidos, a máquina administrativa disponível é incapaz de implementá-las de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Já outros pesquisadores sustentam a possibilidade de identificar três principais formas de falhas governamentais⁷:

- falha legislativa – ineficiência alocativa decorrente do excesso de provisão de bens públicos concebidos e utilizados como instrumento de estratégia política para maximizar as possibilidades de reeleição;
- falha burocrática – tais falhas asseguram que as políticas não serão implementadas eficientemente, uma vez que o funcionalismo público carece de incentivos para conduzir uma política com eficiência; e,
- "rent-seeking" – a intervenção governamental sempre resulta em transferência de riquezas, as pessoas ao invés de dedicar esforços para a criação de mais riqueza, acabam por buscar capturar as riquezas existentes a seu favor.

Infere-se, com base no que acaba de ser colocado – especialmente em relação à política estadual de turismo de Minas Gerais – que políticas públicas têm uma relação direta com a política, o fato do Turismo ainda não ser uma área que não tem um peso significativo para obtenção de votos o torna desestimulante para os atores com viés estritamente político. Isso pode ser uma explicação para constantes mudanças de dirigentes até a criação do Ministério do Turismo e entrada e saída de municípios dentro de Circuitos Turísticos.

⁷ autores como Dollery e Wallis (1997) citam tais falhas. (anotação obtida em sala de aula – disciplina Economia do Turismo, ministrada no primeiro semestre de 2007).

É interessante analisar como as áreas beneficiadas pelas políticas públicas de Turismo, principalmente no Estado, são modificadas com a troca de dirigentes, mesmo com a (re) centralização. Aparentemente, são realizadas manobras para adequar interesses impostos por políticas “top-down”, aos interesses dos dirigentes. Um indicador interessante é a quantidade de recursos e programas que quase sempre se altera de acordo com características do gestor público, por exemplo: origem, caso o gestor público seja de determinado município ou Estado, esse município ou Estado tende a receber mais benefícios que os demais.

É fato que a mensuração dos resultados para serem utilizados como indicadores e reforçar as justificativas que sustentam a existência do órgão estadual ainda são raras, conseqüentemente, uma análise de eficiência e eficácia das políticas públicas de Turismo no Estado praticamente inexistente. Conseqüentemente, não havendo uma avaliação qualitativa e quantitativa que demonstre com clareza se os objetivos da política pública foram alcançados, não há também *accountability* para a política pública de Turismo do Estado.

Resumidamente, pode-se inferir que a SETUR deva buscar a consolidação e o maior destaque entre os demais órgãos e políticas de desenvolvimento do Estado, mas é necessário aliar fatores políticos a uma gestão clara e coerente com foco na eficiência e eficácia das políticas públicas e avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados gerados. Ainda em relação à eficiência e eficácia, pode-se dizer que grande parte dos órgãos públicos tendem a associar esses fatores simplesmente ao gasto do recurso, ou seja, o órgão é considerado competente, caso se ele “gaste” todo o recurso que ele possui – o resultado e qualidade dos produtos gerados, ainda permanece em segundo plano, o importante é “gastar o dinheiro”.

1.3 A criação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais – CT's

O Programa Circuitos Turísticos tem um histórico bem recente, semelhante ao da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR/MG. Assim que a secretaria foi criada em 1999 (governo Itamar Franco), iniciou-se um processo de formatação de uma política norteada pelo discurso da descentralização e características democrático-participativas, voltada para o desenvolvimento regional – A Política de Circuitos Turísticos

Mineiros: “associações sem fins lucrativos que contam com a participação de no mínimo 05 municípios, compostas por membros da iniciativa privada, comunidade e poder público com a finalidade de promover o desenvolvimento regional e serem interlocutores da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR/MG).

A primeira iniciativa para promover a formação dos CT's foi a realização de diversas oficinas em todas as macro-regiões do Estado, que podem ser visualizadas no mapa abaixo (figura 1), com o objetivo de implementar o programa. O resultado foi a formatação de 47 circuitos até o final de 2003, envolvendo aproximadamente 450 municípios. No final de 2006 já haviam 56 circuitos criados, conforme pode ser visto no mapa abaixo (figura 2), ressalta-se, porém, que nesse mapa há também três pólos que estavam alinhados ao Programa de Desenvolvimento do Nordeste – PRODETUR do governo federal, que não será abordado nesta dissertação.



Figura 1 – Mapa de Minas Gerais dividido em macro-regiões. (fonte: SETUR/MG)

Em 2003⁸ é que grande parte desses circuitos se desestruturaram devido a alguns fatores dos quais podem ser destacados: a falta de um acompanhamento mais sistemático por parte da SETUR-MG, pois a distância, o baixo número de funcionários e a dinâmica dos circuitos (por serem órgãos autônomos de direito privado) foram e continuam sendo um complicador; a baixa credibilidade de parceiros e poder público municipal, já que os benefícios ou os retornos financeiros resultantes dessa política e o tempo dos mandatos políticos ou tempo de retorno dos investimentos privados, respectivamente, são na maioria das vezes incompatíveis; a necessidade de aumento da capacidade técnica por parte dos circuitos e dos municípios, além do aumento de suas capacidades financeiras e administrativas, que também é deficiente; falta de uma sensibilização contínua da sociedade civil para a importância da atividade; e, talvez o mais importante, a destinação de recursos estaduais e federais para elaboração, implementação e execução de projetos e planos estratégicos dos próprios circuitos com foco no desenvolvimento regional da atividade turística – algo que vem acontecendo de maneira pontual e incipiente.

⁸ Grande parte dos Circuitos Turísticos foi criada entre os anos de 2000 e 2002, onde a SETUR teve um grande papel na sensibilização e indução dos principais atores, que resultou na formatação de 47 circuitos até o final de 2003. Como o processo é dinâmico e independente da ação do Estado, alguns se fortaleceram e outros se enfraqueceram. Neste período a Secretaria passou por mudanças de gestão que impactaram negativamente no Programa, uma vez que não foram realizadas ações que buscassem o fortalecimento dessas instituições. A partir de 2004, ações do MTur e SETUR entram em consonância e acabam por promover ações que visam novamente fortalecer os Circuitos Turísticos, a princípio. Atualmente, pode ser notada uma postura não muito clara da SETUR em relação aos CT's que não foram considerados estratégicos, aparentemente, isso tem desarticulado e enfraquecido algumas dessas instituições. Curiosamente, há um movimento análogo ao que foi vivenciado em 2003, onde a mudança no desenho das políticas públicas vem impactando na política de Circuitos.

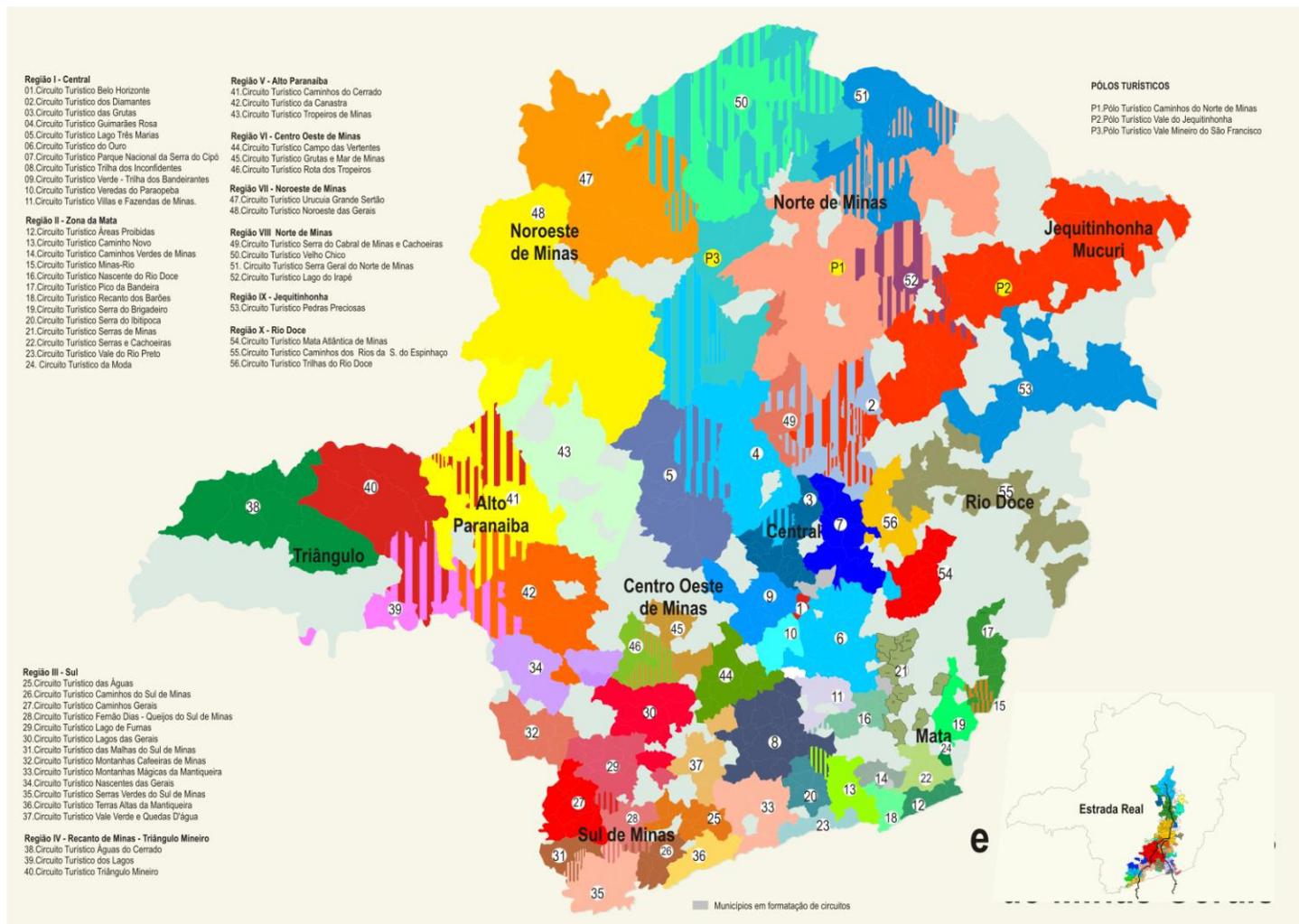


Figura 2 – Mapa dos Circuitos Turísticos criados até o ano de 2006. (fonte: SETUR/MG)

É importante ressaltar que esse ano não é caracterizado apenas como o período em que a maioria dos circuitos se desestruturou. Ele também marca a sinalização de mudanças nas políticas públicas de Turismo em âmbito nacional, estadual e municipal; destacando-se entre elas:

- a criação do Ministério do Turismo, uma vez que a pasta sempre esteve ligada a outros órgãos;
- a não extinção ou fusão da SETUR/MG, o que aparentemente demonstrou o interesse do Estado em dar continuidade à política de turismo e de circuitos do governo anterior. O que ampliou e destinou recursos diretamente relacionados à política de turismo, por meio da implementação e execução do Projeto Estruturador “Estrada Real” (Governo Aécio Neves) – o único dentre os 31 instituídos com foco no Turismo (figura 3); e,
- a publicação do Decreto 43321 (vide anexo), que dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos.

O ano de 2003 foi decisivo para as mudanças que resultaram no novo desenho político em nível federal (Ingram e Smith, 1993), uma vez que novos atores entraram no cenário (Ex.: Ministério do Turismo). Para o Estado, as mudanças em âmbito federal foram importantes para a manutenção das políticas públicas de Turismo, já em âmbito municipal, chama-se a atenção para os discursos eleitorais que tiveram o “desenvolvimento turístico” como dos focos de campanha.

Já o ano de 2004 marcou a revitalização do Programa Circuitos Turísticos e também a vinda de recursos federais e estaduais para o fomento do setor. Contudo, as mudanças inerentes a todo processo político contribuíram para a descontinuidade de políticas públicas, em alguns casos, possivelmente já influenciadas pelas mudanças das políticas em âmbito federal.

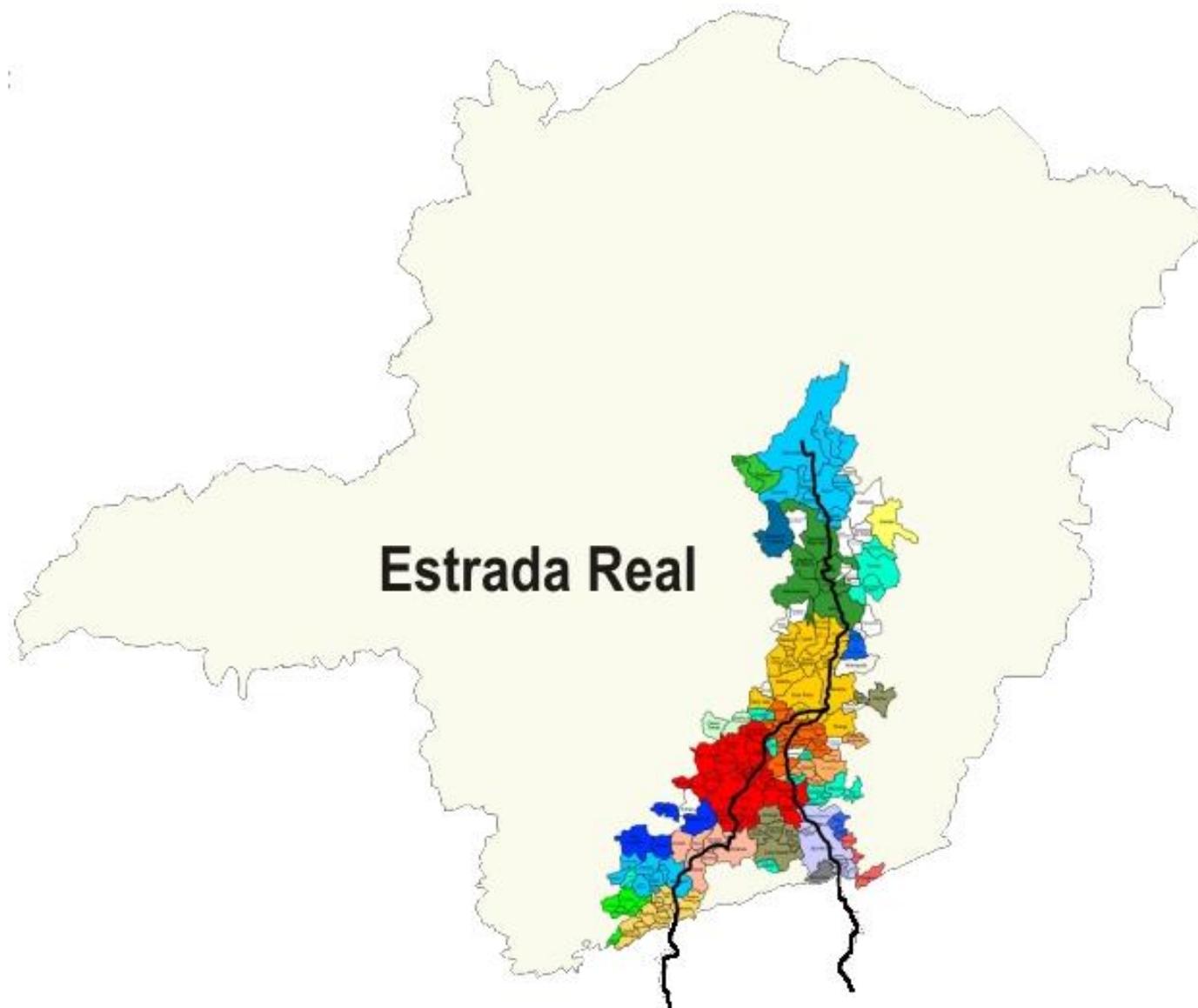


Figura 3 – mapa da Estrada Real e Circuitos Turísticos compreendidos ao longo do seu trajeto. (fonte: SETUR/MG)

1.4 O processo de certificação dos CT's

A SETUR/MG desenvolveu uma política que buscou promover a organização dos Circuitos Turísticos (CT's) do Estado, através de algumas ações. Dentre essas ações, destaca-se o “Programa de Certificação dos Circuitos Turísticos”, já previsto no Decreto 43321 e instituído através de resolução dessa secretaria – a primeira foi publicada em 2003 (vide anexo). O ano seguinte marca a certificação dos dois primeiros circuitos no Estado.

A exigência da certificação foi a solução para não pulverizar recursos escassos, já que, em Minas Gerais existem 853 municípios – os que não estão inseridos em circuitos turísticos ou não estão em CT's certificados, estão praticamente fora da política oficial do Estado, e, por conseqüência não participam com plenitude das ações com recursos federais (uma vez que o Estado é o interlocutor do MTur) e estaduais, salvo raras exceções.

Ao analisar a atual situação dos CT's certificados no Estado, pode-se inferir, neste primeiro momento, que o grau de evolução de cada um é bastante diversificado. Acredita-se que pelo próprio histórico, orçamento e estrutura funcional da SETUR-MG, a descentralização e a capilaridade com os municípios seriam um dos maiores problemas a ser enfrentados, caso não existisse o Programa Circuitos Turísticos.

O mesmo acontece com o Ministério do Turismo, uma vez que o órgão federal também não possui essa capilaridade e é dependente dos órgãos estaduais e locais para implementação e execução de seus programas. O resultado disso foi a construção de uma estrutura hierarquizada, descentralizada e, de certa forma, indutora para os diferentes atores que desejam obter recursos federais para implementação de ações inerentes ao setor.

Atualmente, existem 56 circuitos criados, envolvendo aproximadamente 600 municípios; e, até o final de março de 2009 o total de circuitos certificados chegou a 42, conforme mapa (figura 4). Em 2006 foi possível identificar, através de monitoramento, que desses Circuitos Certificados, aproximadamente 16% possuem problemas de gestão, 10% têm dificuldades de comunicação que acabam gerando conflitos com prefeitos e sociedade civil, e, somente 20% têm capacidade financeira para gestão básica⁹. Esses indicadores mostram que

⁹ Esse monitoramento foi realizado através de uma pesquisa realizada pelo setor que é responsável pelo Programa de Circuitos Turísticos – antiga Superintendência de Políticas e Fomento do Turismo, atual Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do Turismo. A conduta metodológica consistiu no envio de

existe algum avanço quanto à administração e problemas de comunicação e sustentabilidade financeira, mas, a falta de estudos específicos dificulta, dentre outros fatores: a elaboração de propostas que sejam inerentes ao programa; a fundamentação teórica para explicar o aumento de aproximadamente 20% no número de circuitos criados no Estado, desde 2003; a análise dos resultados obtidos; e, a avaliação dos produtos e serviços gerados a partir de ações ligadas aos CT's.

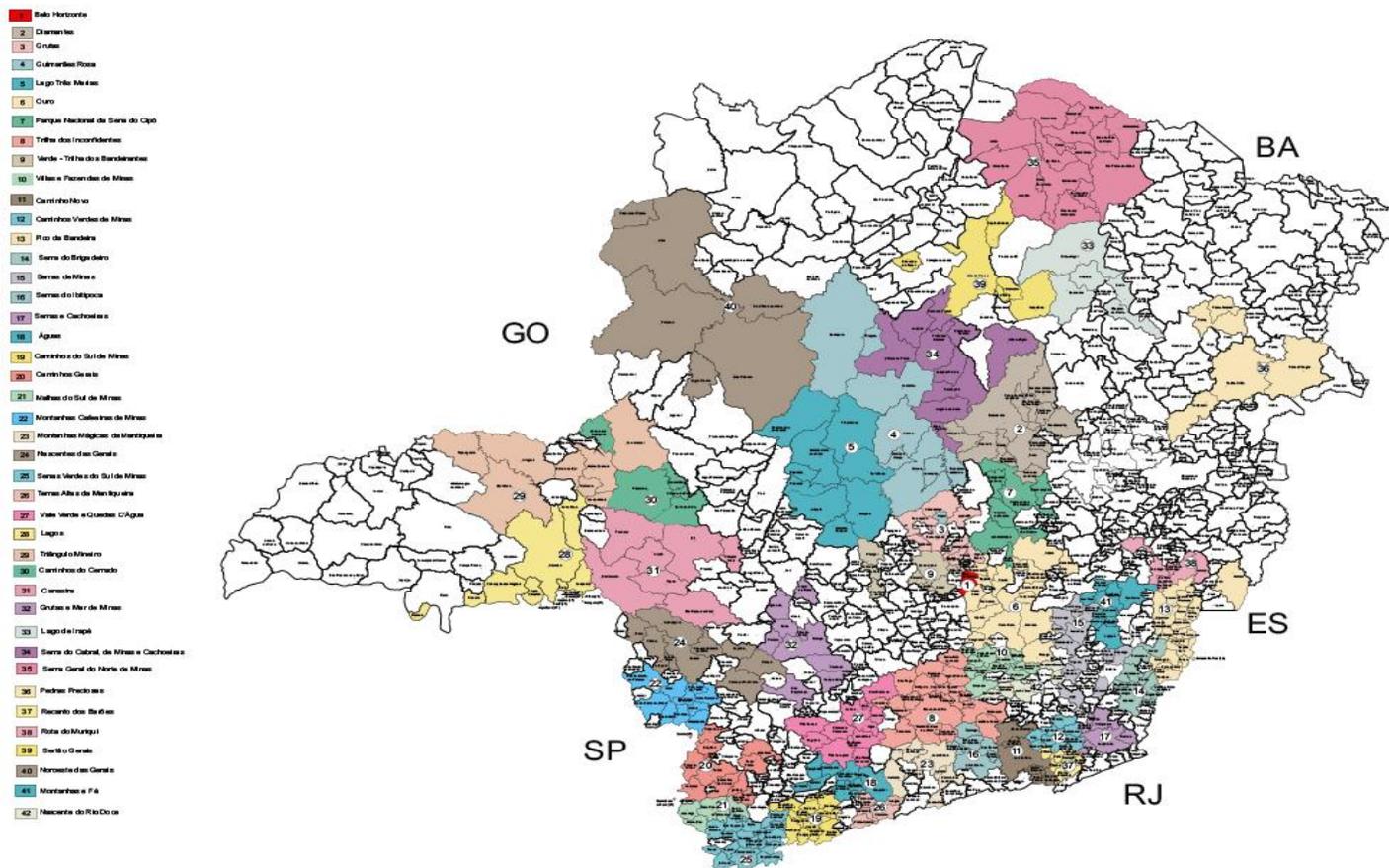


Figura 4 – Circuitos Turísticos Certificados até 31 de março de 2009. (fonte: SETUR/MG)

CAPITULO 2 - QUADRO TEÓRICO DE REFERENCIA: DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E GESTÃO EM RELAÇÃO AO PAR “DISCURSO-PRÁTICAS”

2.1 Descentralização e Poder

O conceito de descentralização pode ser entendido de diferentes modos. Nesta dissertação foi adotado o conceito colocado por Jacobi (1983 p. 67, apud Ckagnazarof, 2004, p. 15): “*transferência de poder do centro da unidade central de uma organização para suas unidades subalternas*” (divisão de poder dentro do aparato estatal). Significa, basicamente, dotar de competências e recursos, organismos intermediários para que possam desenvolver suas administrações com mais eficiência e mais próximos dos cidadãos e grupos sociais.

O processo de descentralização política pós-88 trouxe uma série de conseqüências para a gestão das políticas públicas em âmbito nacional, estadual, municipal e até mesmo local (Arretche 1999, 2004). Uma dessas conseqüências foi a necessidade de alinhamento político para execução de projetos ou programas que exigem o uso de estratégias de indução que levem Estados e municípios a aderirem e colaborarem para execução desses programas. Com relação às políticas de Turismo, não é diferente – o Turismo como política pública é muito recente e, aparentemente, tem menos visibilidade do que outras políticas de caráter universalista como: saúde, educação e saneamento básico, que possuem, além de grande visibilidade perante diversos atores e população eleitoral, uma pressão por meio da legislação vigente, para que sejam executadas (Arretche, 2004).

Mesmo com as ações pós-88 que visavam “diminuir” o Estado – um movimento chamado por alguns pesquisadores de “neoliberalismo” – o Governo Federal ainda concentra a maior parte dos recursos¹⁰. Isso leva a acreditar que a descentralização constitucionalmente colocada e o discurso da autonomia devem ser observados com cuidado, uma vez que não adianta nada ter autonomia e não ter recursos para execução.

Uma vez que, os recursos estão centralizados na União para serem utilizados como “instrumento político”, para obtenção de alinhamento político e alcance de objetivos ligados a programas de âmbito federal. É possível que o discurso apresentado sobre: gestão

¹⁰ acredita-se que a concentração de recursos é uma forma de se manter o controle e garantir o alinhamento dos demais entes da federação e outros atores de interesse estratégico essenciais para execução das políticas federais.

democrática e participativa, descentralização política e autonomia em âmbito federal, estadual e local talvez não se realizem na prática. Mas, com uma esmagadora maioria de municípios fracos financeiramente no país (Arreche, 1999), é realmente de se esperar que haja esse alinhamento.

Desde a Constituição de 88, grande parte dos municípios está sob diversos tipos de pressão que levam os seus gestores a priorizar outras áreas, que inclusive têm poder legal (os municípios têm que ter um percentual de investimento em saúde e educação, obrigatoriamente). Outros setores têm “obrigado” os municípios a realizarem ações também com o poder da legislação, como é o caso das políticas de meio ambiente, onde o um exemplo claro é a eliminação de “lixões”. Arreche (2004, p. 12) reforça isso quando coloca que em relação às políticas de saúde,

“a edição de portarias tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde” e que “o conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de Estados e municípios aos objetivos da política federal”, chegando a apontar que “a descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financiadora e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo de política”. (grifo nosso)

Como já mencionado pela Carta Anhembi Morumbi (sem data), “indução” era uma das características das políticas públicas de Turismo desde seu início. Contudo, pode se inferir que “indução” é inerente a qualquer política pública.

Como já citado anteriormente, Ferraz (1992, em Cruz 2002) coloca que “a ‘indução’ de um processo de desenvolvimento, por parte do Estado existe quando ele orienta o comportamento dos agentes do mercado, como se faz pela concessão de incentivos financeiros e fiscais.”. Ressalta-se, porém, que isso não acontece somente com agentes de mercado. Além do poder – na maioria das vezes materializado pela força da Lei – é possível identificar incentivos financeiros e fiscais para atores que não estão ligados ao mercado, dentre esses o mais importante talvez sejam as prefeituras municipais diretamente envolvidas – onde exemplos claros são o ICMS Cultural, o ICMS Ecológico (ambos existentes no Estado de Minas Gerais) e programas do governo federal com transferências voluntárias de recurso por meio de convênios, por exemplo.

O Programa de Regionalização do Turismo (Brasil, 2003) é um exemplo disso. Com metas bem desafiadoras para o cenário turístico nacional que se apresentava em 2003, e reduzido corpo técnico do recém-criado MTur, acredita-se que a solução encontrada para atingir os objetivos do Programa foi justamente a descentralização de ações para os Governos Estaduais e desses para as Chamadas “Instâncias de Governança” que representam regionalmente a base local.

O Programa destinou recursos para serem administrados pelos Estados que eram os interlocutores diretos, principalmente, por meio de transferências voluntárias (convênios). Pode-se inferir que, a partir da existência desses recursos o alinhamento com a política federal foi assegurado, bem como a execução dessa política federal. É possível também estender esse mesmo raciocínio, de forma análoga, para obtenção de alinhamento de outros atores ligados ao poder público municipal e órgãos de direito privado sem fins lucrativos, por exemplo ONG's.

Ressalta-se que o processo de alinhamento é hierarquizado, com cada ator utilizando uma política de indução específica para cada ator interessado. Isso também pode envolver a utilização diferentes estratégias, com diferentes “jogos de poder”, porque os objetivos podem ser ou não convergentes – em alguns casos a estratégia pode ser até coercitiva (Lagazzi, 1988). No caso do Programa de Regionalização pode-se dizer que a maioria dos interesses era convergente, pelo menos no que diz respeito à gestão dos recursos destinados a ele – acredita-se que o fato dos órgãos estaduais desejarem mostrar resultados, que dessem visibilidade e viessem a consolidar suas respectivas organizações, tenha sido uma das maiores causas disso. Sem esquecer, obviamente, o desejo de obter o recurso para a realização dessas ações.

Como a criação da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) antecede a Criação do MTur, o alinhamento teve uma peculiaridade: a adoção dos Circuitos Turísticos como “Instâncias de Governança”¹¹. Isto se deve pelo fato de que a SETUR já tinha adotado os Circuitos Turísticos como política de descentralização e solução para seus problemas de

¹¹ Programa de Regionalização do MTur tinha uma etapa voltada para criação de Instâncias de Governança – bases regionais, para serem interlocutores locais do Programa – mas, o Estado “saltou” essa etapa e adotou os Circuitos Turísticos como Instâncias de Governança.

capilaridade e falta de recursos humanos e financeiros – a maior parte desses foi criada entre 2000 e 2002.

Como acontece com grande parte das políticas públicas, a política de Circuitos Turísticos (CT's) poderia ter sido “extinta”, por fatores inerentes a descontinuidade política, por exemplo, troca de gestores públicos ou alinhamento a política federal – talvez se transformando em “Instâncias de Governança”. Contudo, isso não aconteceu, possivelmente, pelos seguintes motivos:

- os CT's foram constituídos em Associações ou OSCIP's, portanto, ligados ao terceiro setor, obtendo desta forma, certa autonomia administrativa e financeira do Estado, por meio de instrumentos jurídicos;
- desde o início dos processos de mobilização para criação dos CT's, houve orientação para que eles contemplassem a participação da iniciativa privada, do poder público e da comunidade em seus Estatutos, – o que levou os Circuitos a terem o envolvimento de diferentes atores. Esses atores, apesar dos interesses diversos, têm nos Circuitos um mecanismo de “empoderamento” que aumenta seus poderes de barganha junto a órgãos detentores de recurso;
- os CT's se mostram um bom mecanismo para realização de ações em base regional, proporcionando assim melhor comunicação e capilaridade do Estado com os municípios – isso também favorece o contato dos municípios com o Estado; e,
- a criação, certificação e extinção dos CT's são voluntárias, não há ação direta do Estado – isso diminui muito a possibilidade de questionamentos e conflitos relativos a um possível discurso com foco em exclusão, por parte dos municípios.

Apesar de fatores inerentes à descontinuidade política provocada por mudanças políticas ou de gestão (troca de Secretários), pode-se afirmar que os circuitos continuam sendo mecanismos utilizados para gestão e implementação da política pública de forma regionalizada – mesmo que alguns sejam eleitos como “prioritários”, com o discurso de não se pulverizar recursos e tornar as ações mais eficientes e eficazes.

Contudo, a falta de estudos mais aprofundados sobre a relação entre a União, Estado e os municípios, para descrever como se dão os repasses de recursos (Arretche, 1999; 2003; 2004), juntamente com os escassos indicadores sobre políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Turismo – principalmente em Minas Gerais – só tornam mais difícil a obtenção de uma *accountability* para o Turismo (Bhen, 1998; Bowles, Gints e Gustafsson, 1993; Hirst e Khilnani, 1996) que explicita os reais impactos na base local de forma mais clara. Estudos mais aprofundados e indicadores bem embasados poderiam também sustentar o discurso veiculado; e, por conseqüência, melhor sustentar a política estadual de Turismo.

Também faltam estudos que analisem: os poderes locais dos atores envolvidos com a atividade turística em relação à descentralização de políticas públicas de caráter macro e aspectos democrático-participativos necessários para a sustentabilidade do Turismo de base local, Fischer (1997, apud Fischer 2002, p. 16) coloca algo neste sentido:

“a análise dos poderes locais remete, então, às relações de forças por meio das quais se estabelecem alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidade e práticas de gestão específicas na construção utópica do desenvolvimento, alvo e processo de ação social e de gestão do desenvolvimento social, uma das formas contemporâneas do poder e da gestão” (Fischer, 1997 op. cit.).

Entende-se que a análise dos aspectos democrático-participativos é fundamental para subsidiar as análises dos poderes e gestão de base local. Em relação à atividade turística, muito pouco se tem como base para esses estudos. Boa parcela do que é produzido bibliograficamente na atualidade, não raro, se limita a estudos de caso ou análise do fenômeno turístico em determinado destino, não aprofundando de maneira satisfatória em aspectos ligados aos poderes dos agentes locais, especialmente em termos de organização e mobilização para busca de um novo desenho nos processos de elaboração, implementação, execução e prestação de contas de políticas públicas voltadas para o fomento da atividade turística.

2.2 Autonomia – a lacuna entre os discursos veiculados e as práticas efetivas

A partir do que vem sendo abordado, “autonomia” é algo que merece uma análise voltada para os diversos fatores e condições que podem levar ao seu alcance, sem deixar de lado o seu uso como forma de legitimação e manutenção das práticas centralizadoras, ou clientelísticas (Draibe, 1998). Melo (1996, p. 11 apud Pinho e Santana 2002, p. 276, em Fischer 2002) coloca algo nesse sentido quando afirma que,

“se, de um lado, o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo é visto como positivo para a democracia, de outro, a crítica localiza nesses centros “clientelismo e ineficiência”, “ingovernabilidade”, além de uma “irresponsabilidade fiscal” que comprometeria os esforços de estabilização desenvolvidos pelo nível central de governo.”

Para Pinho e Santana (2002, em Fischer 2002) as mudanças nos governos subnacionais, mais detidamente o nível municipal, para o desenvolvimento de uma autonomia própria derivam não só de mudanças constitucionais, mas também de um novo posicionamento ideológico.

A análise a respeito da “autonomia” relacionada às políticas públicas de Turismo deve levar em consideração não só o que foi colocado, mas também o fato de ser uma política recente. Para se ter um exemplo, não raro, a pasta de Turismo em governos municipais, em sua grande maioria está ligada a outra pasta que tem mais relevância ou “prioridade”.

Historicamente, nota-se que a política pública de turismo é atravessada por um forte viés econômico. Atualmente, esse discurso foi acrescido do “sustentável” seguindo tendências mundiais, principalmente, nas últimas décadas. Apesar do “econômico” estar atenuado pelos discursos do desenvolvimento sustentável, não se pode esquecer que o econômico é a infra-estrutura que sustenta a superestrutura que é quem formula as políticas (Althusser, 1980)¹². Portanto, as políticas públicas, quase na sua totalidade de forma direta ou indiretamente, buscarão beneficiar ou garantir que a infra-estrutura continue sustentando a

¹² Althusser (1980, p.25), com base nos conceitos de Karl Marx, define “a estrutura de qualquer sociedade como constituída pelos ‘níveis’ ou ‘instâncias’, articuladas por uma determinação específica: a infra-estrutura ou base econômica (unidade de forças produtivas e das relações de produção), e a superestrutura, que comporta em si mesma dois ‘níveis’ ou ‘instâncias’: o jurídico-político (o direito e o Estado) e a ideologia (as diferentes ideologias, religiosas, moral, jurídica, política etc.)”

superestrutura – mesmo que para isso se utilizem discursos que retorizem essa sustentabilidade.

Ao analisar a evolução dos órgãos de turismo em âmbito federal e estadual, nota-se que eles sempre estiveram ligados a outras pastas. Isso leva à formulação de uma hipótese: “as respostas do setor público às novas demandas e tendências mundiais é muito lenta”. Acredita-se que as respostas do país à importância da atividade turística só foi consolidada nesta década como marco histórico que é a criação do Ministério do Turismo. É possível afirmar que um “efeito cascata” venha a se desenvolver nos próximos anos, onde Estados e posteriormente municípios atentem para a importância de se ter órgãos autônomos para assuntos inerentes ao turismo.

Pinho e Santana (2002 p. 275, em Fischer 2002) colocam que “*o governo municipal no Brasil, para não mencionar outros países, tem assumido importância cada vez mais relevante. Visto de outra forma, espera-se cada vez mais do governo municipal*”; em relação ao Turismo pode ser constatado que também há um discurso que vai nesse sentido e reforça que é do município (onde a atividade turística acontece) a responsabilidade pela execução das políticas públicas ligadas ao setor e, portanto, deveria ser ele o principal ator envolvido na elaboração dessas políticas – isso significaria a legitimação do poder local e sinal de alcance e uso da “autonomia” constitucionalmente prevista.

Contudo, pragmaticamente, constata-se algo que vai de encontro a isso. Existe uma grande dependência não só financeira, mas também técnica-administrativa por grande parte dos municípios que ainda não tem o Turismo como algo de relevância, quando se trata de investimento em recursos humanos e políticas de âmbito municipal. É comum observar que há uma tendência que leva municípios a assumirem uma atitude “passiva” que vai de encontro ao que o discurso coloca em relação à participação ativa, “autonomia” e continuidade política de programas e projetos.

Com a formação de um cenário, onde o desenho político¹³ — não consegue alcançar o objetivo proposto, verifica-se, mais uma vez, o distanciamento entre os discursos veiculados e as práticas efetivas.

Pode-se inferir que essa lacuna entre os discursos veiculados e as práticas efetivas tem na sua raiz, problemas de caráter macro, já que políticas federais (e às vezes estaduais) são “sutilmente impostas” por mecanismos de indução com objetivo de alinhamento, que não têm fatores democrático-participativos contemplados. E, ainda existem problemas de gestão local, cuja base local não possui mecanismos ou não se interessa pela execução com eficiência e eficácia de programas e projetos. Em ambos os casos o resultado é basicamente caracterizado pelo desperdício de recurso público e pelo fracasso de projetos e programas que não conseguem alcançar os objetivos propostos.

2.3 Gestão e controle

A análise reflexiva sobre as bases locais e as organizações envolvidas com o Turismo é justificada pelo fato de que o turismo vem se consolidando como área do conhecimento. Um exemplo disso é um dos objetos de análise deste trabalho, que são as organizações do poder público em âmbitos federal, estadual e municipal. Que devem buscar maior clareza em relação ao seu verdadeiro papel e produto de uma política pública de Turismo. Em outras palavras, se não há clareza no que deve ser feito a gestão não tem como ser eficiente e eficaz.

Para que isso fique mais compreensível, faz-se em seguida uma reflexão sobre dois discursos veiculados que tem a função de justificar e também sustentar a necessidade do poder público ter as entidades de Turismo como organizações independentes e com recursos necessários para realização de ações voltadas para o tema. Dos discursos veiculados, acredita-se que os mais presentes e sustentados pelo senso comum (Barthes, 1978, apud Lagazzi, 1988) são:

- geração de emprego e renda; e,

¹³ Ingram e Smith (1993) definem como desenho político os elementos encontrados no conteúdo da política que afeta alvos populacionais e outros cidadãos.

- aumento de arrecadação pela movimentação de mercadorias e pessoas.

Tendo esses dois fragmentos discursivos como objetivos principais, dando prosseguimento a análise, os principais eixos que se desdobram (ou deveriam se desdobrar) em políticas, programas e projetos inerentes aos órgãos ligados ao Turismo, esses eixos seriam:

- promoção e marketing;
- infra-estrutura;
- capacitação e qualificação; e,
- fomento.

Ainda em relação ao senso comum (Lagazzi, op. cit; Dahl, 1989), todos os quatro eixos se mostram bem claros como política pública de Turismo. Mas, ao analisá-los tendo o turista como foco, acredita-se que apenas Promoção e Marketing se aproximam da pragmática dos discursos veiculados, ou seja, Promoção e Marketing, aparentemente, podem gerar emprego e renda, por meio da promoção do produto turístico, que por resultado, pode gerar uma demanda turística, fomentando a economia local. Em uma segunda análise, pode-se pensar que Promoção e Marketing só podem ser realizados se outros três eixos já estiverem estruturados – o que é bem pertinente, mas deve-se levar em consideração que é bem provável que os outros eixos não se estruturem, porque se não houver “turista” não há Turismo. Não é intenção aprofundar na questão do que deve vir primeiro, mas de ressaltar que talvez se devam elaborar políticas claras, que contemplem os quatro eixos ao mesmo tempo, para que um possa dar suporte aos demais.

A partir desse pensamento é possível que o Estado, por meio de uma política pública de Turismo que tenha a promoção e o marketing como foco, promova a geração de emprego e renda e o aumento de arrecadação pela movimentação de mercadorias e pessoas – porque promoção e marketing podem vir a alcançar o que uma política de Turismo se propõe: a vinda do turista. Ressalte-se, contudo, que a forma como é feita essa promoção, o que ela promove e seus impactos devem estar envolvidos no processo de monitoração e controle, e isso é inerente a um processo de gestão.

Os demais e não menos importantes eixos dificilmente têm essa clareza, por causas diversas, mas as principais ainda são: histórico recente do Turismo como política pública e a também recente criação de órgãos independentes para cuidar dessas questões; a pulverização do tema; a intersetorialidade a que esses órgão estão submetidos (segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – o Turismo movimentou 54 setores da economia); e, a já mencionada falta de clareza sobre o que realmente deve ser de responsabilidade desses órgãos. Tais causas acabam reforçando o fato de que “tudo” tem alguma vinculação com o Turismo e sendo assim passível de ser utilizado para facilitar a captação de recursos e favorecer interesses individuais. Quando se tem “tudo” como papel a ser realizado, dificilmente se tem clareza do que é realmente seu papel. Os outros eixos podem ser assim, resumidamente, analisados da seguinte forma:

- Infra-estrutura é certamente um dos mais confusos, já que dois aspectos deixam muito obscuro qual seria o papel do órgão de Turismo. O primeiro diz respeito ao processo de descentralização pós-88, que pode levar a desenvolver as seguintes considerações: se a atividade acontece na base local, então a infra-estrutura do município deveria ser de responsabilidade do próprio município, com apenas o “apoio” de órgãos estaduais ou federais na captação e repasse de recurso, com gestão e controle conjunto da execução de projetos. O segundo aspecto está relacionado à inter-relação nem sempre de “mão dupla” que órgão de Turismo tem com outros órgãos, por lógica, projetos de infra-estrutura deveriam ser executados por órgãos cujo papel é infra-estrutura (tem corpo técnico e experiência para isso). É válido pensar que, talvez, o papel do órgão de turismo deveria ser apenas de interveniência e apoio de caráter técnico; e, não como proponentes, tendo o Turismo com justificativa para execução de projetos, como tem acontecido em casos de execução de projetos mais relacionados a outras políticas, como por exemplo: transportes e esportes;
- Capacitação e qualificação de nada adiantam se não há turista para movimentar a economia e favorecer a absorção da mão-de-obra que foi qualificada. Capacitar e qualificar também não assegura que os investimentos trarão o retorno que o Estado espera: que é a geração de postos de trabalho e arrecadação de impostos. Pragmaticamente não há muita clareza sobre o “como” deveria ser a execução e o “quem” deveria ser o responsável por ela – se seria o Estado ou o Município. Reforçando ainda mais o caráter obscuro desse eixo para o gerenciamento, deve-se

levar em consideração que também não é claro o papel da iniciativa privada (talvez, o principal interessado) na gestão de projetos de capacitação e qualificação. Sendo assim, não sabendo o que é dever de cada um, como saber o que é dever do Estado nesse sentido?

- Certamente, o fomento da atividade turística é a verdadeira função de um órgão oficial de Turismo, mas o sentido da palavra, a princípio, é muito amplo, cumprindo muito mais a função de sustentar o discurso do “tudo” que a organização deveria fazer, ao invés de oferecer bases mais claras para destinação de recursos para projetos e programas.

A partir da necessidade de se ter maior definição sobre qual é o real papel e produto de uma política pública de Turismo, acredita-se que há um afastamento de uma das funções do poder público de modo geral: monitoração e controle, por meio de indicadores qualitativos e quantitativos que avaliem o que é produzido.

A falta de indicadores e mecanismos que permitam avaliar o produto ou resultado final dos investimentos públicos diretamente ligados à implementação e execução das políticas públicas evidencia outro problema que é o desperdício do recurso público. Para deixar mais claro essa colocação, basta analisar quais são os mecanismos de controle e monitoramento da eficiência dos órgãos públicos – basicamente se concentra no “gasto do recurso”. Nota-se que órgãos se preocupam em gastar todo o recurso como prova de eficiência. As atenções raramente são voltadas para o benefício gerado; o resultado ou qualidade produto final. Em síntese, pode-se dizer que no papel os objetivos das políticas e seus respectivos programas e projetos são claros, mas na prática os resultados nem sempre são analisados para saber se realmente foram alcançados – o que gera o desperdício do recurso público.

Por fim, pode-se inferir que algo para melhor definir os verdadeiros papéis dos órgãos oficiais de Turismo deve ser iniciado, sob a ameaça do discurso não conseguir justificar a existência de órgãos independentes e com recursos para execução de ações inerentes à atividade turística. Até mesmo a Promoção e o Marketing, apontados aqui como um dos eixos que mais claros se apresentam na política pública de Turismo não podem sozinhos justificar a existência desses órgãos. Além disso, esses eixos ainda possuem um

carga significativa de discurso que necessita de indicadores que comprovem os investimentos (apesar da dificuldade de mensuração). Infelizmente, a falta de clareza pode favorecer interesses individuais em detrimento do interesse coletivo, uma vez que sem clareza necessária dessas políticas a *accountability*, que poderia aumentar os poderes e a gestão dos agentes da base local, não acontece.

2.4 Gestão social e Política Pública de Turismo

Como o Turismo tem um papel importante como alternativa de diminuição das desigualdades sociais e aumento da equidade, é importante que as considerações colocadas por Fischer (2002, p. 25) ajudem a nortear as análises sobre gestão. A autora coloca que,

“passamos por um momento especial de revisão dos valores e da ética das corporações, em particular, e da sociedade em geral, bem como dos paradigmas que orientaram a ação no sec. XX.”, e, ressalta: *“efetivamente, a urgência em adotar práticas gerenciais e tomar decisões para evitar crises, permeia o discurso gerencial do século XX.”*

Para Fischer (op. cit, p. 26-27) *“efetivamente, vivemos em inteorganizações reais e virtuais e a gestão é coletivizada não apenas nas corporações, mas em todas as instancias da sociedade”*; *“utópicos ou não, ingênuos ou acrílicos, mascarando interesses ou genuinamente democráticos, os processos de desenvolvimento local estão em campo e são mobilizados por ações de liderança e por gestores do desenvolvimento social”*. Realmente o Turismo pela sua peculiaridade deveria ter sua gestão coletivizada em todas as instâncias da sociedade envolvidas com a atividade turística. Para a autora:

“A gestão é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividades”. (Fischer, op. cit, p. 29)

“O campo de gestão social ou de gestão do desenvolvimento social é reflexivo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, delineando-se uma proposta pré-paradigmática, que está sendo formulada como agenda de pesquisa e ação por muitos grupos e centros de pesquisa no Brasil e no Exterior, bem como por instituições de diferentes naturezas que atuam no desenvolvimento local”. (idem, p.29)

Ao afirmar que a “*gestão social ou de gestão do desenvolvimento social é reflexivo das ‘práticas’ e do ‘conhecimento construído por múltiplas disciplinas’*”, a autora fornece subsídios para análise da gestão com foco na observação da prática dos agentes locais, com contribuição de outras disciplinas, para construção de uma teoria que tem como base a atual situação da gestão prática dos atores na base local, ou seja, seria a busca de bases teóricas mais sólidas sobre a política pública de Turismo em relação à base local, por meio de análise empírica.

Contudo, Saravia (2006, p.38 em Saravia e Ferrarezi, 2006) ao citar Benson (1983, p.6) coloca, complementando, que:

“uma análise completa das relações interorganizacionais necessita explorar três níveis na estrutura dos setores de política. Primeiro, a estrutura administrativa, que é nível superficial de vinculações e redes entre agências mantidas juntas pela dependência de recursos. Segundo, a estrutura de interesses, que é o conjunto de grupos cujos interesses estão embutidos no setor, seja positiva, seja negativamente. Esses grupos compreendem os de demanda, os de apoio, os administrativos, os de fornecedores e os de coordenação. A estrutura de interesses é importante, porque ela provê o contexto para a estrutura administrativa, que não poderia ser adequadamente entendida, a não ser em termos das relações subjacentes de poder que se manifesta dentro da estrutura de interesses. Por sua vez, a estrutura de interesses tem de ser localizada no terceiro nível, isto é, as normas da formação de estruturas. Nas sociedades capitalistas avançadas essas regras são, principalmente, as relacionadas com a acumulação de capital.”

2.5 Descontinuidade Política e Impactos na Base Local

Pode-se dizer que políticas públicas tendem a ser descontínuas, quando levam em consideração a troca de gestores após processos eleitorais. Tal afirmação tem sua base no processo histórico-cultural que existe no país. Não é foco deste trabalho abordar aspectos de cunho eleitoral, mas não se pode negar que eles influem diretamente nas políticas públicas de modo geral e impactam diretamente na base local.

Já foi mencionado que os anos de 2003 e 2004 tiveram influência direta nas políticas públicas de Turismo no Brasil. Isso por causa da criação do Ministério do Turismo e

das eleições municipais, respectivamente. Esses marcos têm ligação com aspectos político-eleitorais, que alteram completamente os rumos de determinados programas e projetos – que se não mudam de nome, podem ser extintos ou simplesmente mudam o escopo atendendo outros interesses que, quase sempre são diversos dos interesses dos atores envolvidos no processo inicial (Villanueva, 1992 em Saravia e Ferrarezi, 2006).

Infere-se, portanto, que períodos eleitorais e pós-eleitorais não são apenas turbulentos (Leal, sem data), mas trazem conseqüências para políticas públicas de modo geral. Portanto, acredita-se que aspectos político-eleitorais contribuem diretamente para a descontinuidade (Avritzer e Anastasia, 2006).

O mais interessante é que esse processo, no caso do Brasil, é um dos que apresenta significativos aspectos democrático-participativos, principalmente, os aspectos diretamente ligados à formulação, elaboração, implementação e gestão da política pública em si (Saravia, 2006 p. 32-35, em Saravia e Ferrarezi, 2006). Isso pode ser explicado por alguns pontos:

- períodos eleitorais tornam os atores políticos envolvidos nas disputas eleitorais “aparentemente” mais receptivos e “vulneráveis”, possibilitando que outros atores com menores poderes ou não contemplados em gestões anteriores tenham maior poder de barganha – e esse poder é medido em função da capacidade de mobilizar outros atores, ou do número de votos;
- em geral as ações não são apenas “de cima para baixo” (up-down) ou de “baixo para cima” (bottom-up), que significa a participação efetiva e democrática dos atores envolvidos ou impactados pela implementação e execução de determinadas políticas públicas. As relações se invertem entre os entes federativos, uma vez que há uma alternância do nível de “empoderamento” dos atores, principalmente na relação entre os entes da federação, porque os períodos eleitorais são diferentes – é interessante ver o grau de dependência e os “jogos eleitorais” que se alternam como uma “montanha russa” de dois em dois anos (no caso do Brasil). E é nessa fase que a maior parte das políticas públicas tem seu rumo alterado em virtude de promessas de planos de governo ou entrada de novos atores no processo político; e,

- apesar do processo histórico-político do Brasil e o pequeno período de redemocratização vivenciado, pode-se dizer que, pelo menos em períodos eleitorais, é possível notar que há um aumento do poder de outros atores que antes não estavam inseridos no processo político-eleitoral historicamente estabelecido – o “jogo” político-eleitoral já não está mais restrito a um pequeno grupo. A inserção do terceiro setor (ONG’s, Associações Comunitárias e Fundações) é um exemplo disso.

Os fatores que definem os rumos não podem ser mais analisados de forma isolada, pois as instituições gestoras de políticas públicas dependem não só de fatores políticos e/ou econômicos, mas também sociais, que estão interconectados (Clegg, Hardy e Nord, 1998; Fischer, 2002; Villanueva, 1992 em Saravia e Ferrarezi, 2006).

Por fim, conclui-se que períodos eleitorais não são apenas uma ameaça para políticas públicas, mas também uma oportunidade; que a descontinuidade política pode não ser sempre vista como uma “coisa ruim” e às vezes esse processo pode ser benéfico. No caso dos Circuitos Turísticos, por exemplo, a descontinuidade política pode ter resultados bem adversos para cada um deles em particular, porque o mesmo fator que lhes dá autonomia, também faz com que cada um possua características bem específicas. Em outras palavras, cada Circuito Turístico pode ser beneficiado ou prejudicado por mudanças na esfera pública.

2.6 Análises de políticas “botton-up” e “up-down” – a busca pela legitimação do poder local em detrimento do poder historicamente estabelecido.

“Participação em decisões e performances da empresa é buscada para dissolver conflitos, e facilitar, reestruturar e reempregar, pela eliminação, ou em certo ponto reduzir, antagonismos internos entre trabalho e capital” (Nutti, 1993, p.44 em Bowles, Gints e Gustafsson, 1993).

Análises sobre políticas de caráter participativo de “baixo para cima” (botton-up) estão diretamente ligadas ao exercício da democracia. Como colocado por Nutti (1993 op. cit), a participação democrática tem uma função que é “dissolver conflitos” e assegura que o processo de execução ocorra sem contingenciamento – onde se lê “empresa”, pode ser lido “Estado” ou “política pública”.

Segundo McKercher e Cross (2002, p.15) há sete possibilidades de relacionamento entre Turismo e gestão da atividade turística, essas possibilidades mostram como os atores envolvidos na atividade turística podem promover o desenvolvimento sustentável da atividade ou contribuir para seu crescimento desordenado e aumento do conflito de interesses. Essas possibilidades são descritas conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – quadro de possíveis relações entre Turismo e atividade turística

Cooperação/parceria ←		→ Conflito				
Cooperação completa	Relações de Trabalho	Coexistência Pacífica	Existência paralela	Leve incômodo	Conflito Nascente	Conflito Completo
-Parceria confiável para benefícios mútuos de ambos os setores -Imposição apropriada ou gerenciamento intensivo	-Realização de ações de interesse em comum -Início de diálogo -Trabalho para assegurar que interesses são satisfeitos	-Partilha dos mesmos recursos -Benefícios mútuos derivados de ações de cada um; mas, ainda bem separados e independentes -Alguns diálogos, mas pequenas cooperações ou reconhecimento ou necessidade de cooperar	-Separados e independentes -Pouco ou nenhum contato -Visibilidade inexistente, desconhecimento	-Sobreposição de metas atribuível a um stakeholder -Satisfação minorizada -Um stakeholder exerce efeito contrário, mas, com poucos conflitos na prática -Necessidade de entendimento entre os stakeholders	-Problemas surgem e fáceis soluções emergem -Mudança de poder de relacionamentos com o surgimento de um único stakeholder que necessita eliminar outro stakeholder estabelecido	-Conflito aberto entre stakeholders

Fonte: adaptado de McKecher e Cross (2002, p.16).

O país tem um histórico muito recente no que diz respeito à prática democrática e, não raro, o processo democrático (ainda em fase de amadurecimento) legitima o clientelismo; a centralização e serve a interesses pessoais (Draibe, 1998; Vogel e Yannoulas, 2001). A centralização favorece políticas centralizadoras, talvez pelo uso indevido do poder, que favorece a elaboração de políticas “de cima para baixo” (top-down).

Políticas Públicas com foco participativo (bottom-up) e execução na base local tendem a ser uma saída para tentar aumentar a eficiência e a eficácia de políticas de Turismo como foco na melhoria qualitativa e quantitativa dos resultados a serem obtidos. Ressalta-se, porém, que podem existir políticas “top-down” que na verdade foram “maquiadas” de “bottom-up” e são chamadas de democrático-participativas.

Na esteira de tal entendimento, formula-se a seguinte pergunta que, desdobrando do leque mais amplo das problematizações que norteiam a pesquisa, a direcionam, desta feita, para o caráter participativo das políticas públicas de turismo: as políticas públicas de Turismo realmente atendem aos pressupostos de base local?

Esses pressupostos podem ser entendidos como elaboração e implementação de políticas públicas de caráter participativo e democrático, que atendam ao interesse coletivo com sustentabilidade, por meio do “empoderamento” e gestão dos atores locais diretamente afetados pela atividade turística.

Dentre esses pressupostos, questionam-se alguns aspectos, tais como a “sustentabilidade”; a “participação” e o “aumento dos poderes locais” veiculados nos discursos ligados às políticas públicas de modo geral. Uma reflexão sugere que essas políticas apresentam um hiato entre os discursos e as práticas que acabam por legitimar e perpetuar a centralização (principalmente de recursos no governo federal), o que vai de encontro aos ideais constitucionais do final da década de 80.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM RELAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DO TURISMO COM BASE LOCAL

3.1 Aspectos norteadores da análise crítica das políticas de Turismo com Base local

Para investigar se a Política Estadual de Circuitos Turísticos de Minas Gerais é balizada pelos pressupostos do Turismo com Base Local e buscar subsídios que direcionem essas políticas a isso – lembrando ser este um dos eixos deste trabalho – é necessário ter clareza sobre o que este estudo considera como base local. A partir da interlocução com alguns autores permito-me entender como Base Local, os locais ou regiões onde as políticas públicas, em especial as de turismo, têm impacto de forma direta ou indireta, afetando o modo de vida das populações que ali vivem. Entendo ademais, que este entendimento permite ampliar a abrangência do estudo, para além dos limites físicos ou políticos administrativos não só das regiões turísticas, mas também das não turísticas. Em outras palavras, basta apenas que as políticas públicas afetem de alguma forma o modo de vida de comunidades locais, em especial as que têm na atividade turística a base de sustentabilidade¹⁴.

Questões norteadoras anteriormente colocadas para construção do objeto deste trabalho, em conjunto com a discussão teórica levantada no capítulo anterior, podem assim ser mais aprofundadas:

¹⁴ Autores como Arbache, Teles e Silva (2004) e Rodrigues (1997) aludem à questão da base local e aspectos que a elas se articulam. Já para Fischer (1993, apud Fischer, 2002, p. 14), “o ‘local’ contém, igualmente, o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se quer privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em torno de interesses comuns. As definições de ‘local’ como âmbito espacial delimitado e que pode ser identificado como base, território, microrregião, não foram aprofundadas e abordadas nesta pesquisa, podendo ser fruto de pesquisas futuras.

A política de circuitos vem atendendo as expectativas do Estado em relação à eficiência e eficácia dos processos de gestão das políticas de turismo?

A busca de melhor clareza sobre qual o efetivo papel das políticas públicas de turismo tornam ainda mais difícil a resposta dessa ou de outra questão a ela relacionada. Em todos os níveis, a reprodução de processos historicamente estabelecidos, torna a maioria dos mecanismos (em especial os tecnológicos) ainda insuficientes para que se verifiquem negociações afloradas da responsabilidade. Como se recorda, refere-se aqui à reflexão da já citada Halliday (1994, op. cit.) que inscreve em mesmo universo vocabular à *accountability* articulada a uma responsabilidade objetiva e também subjetiva, condição fundamental para um cenário democrático no qual atuariam atores políticos e cidadãos. Somente por esta via a participação e empoderamento de gestores locais resultarão mais transparente e menos confusa. Sem uma definição clara, como saber quais são as reais expectativas das políticas públicas? Sem saber quais as reais expectativas, como ter certeza de que uma determinada política tem sido eficiente e eficaz? E para quem essa política tem que ser realmente eficiente e eficaz? É possível que eficiência e eficácia se limitem ao campo político, como estratégia do Estado reproduzir e assim manter pelo discurso político-ideológico o sistema como está.

Para melhor refletir sobre o que está sendo colocado e sem que isto implique desdobrar para complexas verticalizações ainda hoje questionadas, força reconhecer, neste caso, a pertinência de Althusser (1980, p.11) quando coloca que *“Donde se segue que, para existir, toda formação social deve, ao mesmo tempo que produz, e para poder produzir, reproduzir as condições da sua produção. Deve pois reproduzir: 1) as forças produtivas; 2) as relações de produção existentes”*. Sendo assim, é possível que o ambiente político-organizacional de onde resultam as políticas públicas tem como premissa a produção e a reprodução de processos que tem como objetivo manter o sistema “funcionando”, sendo necessário, portanto, reproduzir. Mesmo que para isso ele próprio venha a “produzir” simultaneamente, o discurso da transparência e a prática (ou necessidade) da não-transparência, para garantir as condições de produção, por meio da reprodução do poder produtivo e das relações de poder político historicamente estabelecido.

Em outras palavras, a reprodução das relações de poder não exige apenas uma troca dos atores (que é garantida pelas trocas de gestão), mas, ao mesmo tempo, uma reprodução da submissão e passividade destes às regras da ordem estabelecida.

Pode se constatar a reprodução de mecanismos – de certa forma voltados para a “exploração” e “manipulação coercitiva” (principalmente a coerção relacionada à legislação vigente) –, para que se possa assegurar também, “pelo discurso”, a manutenção de processos em órgãos públicos.

Os circuitos têm cumprido seu papel como interlocutor no processo político-participativo, defendendo os interesses da base local?

Em uma primeira vertente em relação à pergunta, considera-se que a política de circuitos cumpra um papel como interlocutor dos atores da base local, assumindo assim a importante missão de buscar o empoderamento dos gestores locais, por meio de um processo político-participativo com foco no maior poder de barganha e elaboração de políticas que visem maximizar os impactos positivos e minimizar os negativos, em caráter “Botton-up”. A segunda vertente, parte do pressuposto que eles são “vítimas” ou instrumentos da ideologia dos agentes dominantes, encarregados da importante missão de buscar manter as “coisas como estão” sendo interlocutores das políticas públicas em caráter “Top-down”, para garantir que os atores da base local continuem submissos e o alinhamento e indução ocorra sem contingenciamento (conflitos), garantindo o discurso da descentralização “democrática” sustentada pela legislação vigente.

Como foi mencionado, as abordagens, de uma forma ou de outra, sustentam e contribuem para reprodução das formas produtivas e das relações de produção existentes. Isso responde, de certa forma, as razões pelas quais a política de circuitos sobrevive às trocas de gestão – pode-se inferir que ela seja útil aos dois lados, pois mantém o sistema em “harmonia”.

Isso pode de alguma forma também justificar o porquê dos mesmos terem dificuldades de se consolidarem e ter mais autonomia política e financeira: isso poderia prejudicar estrategicamente os mecanismos de controle e manipulação coercitiva. Mais autonomia pode significar menor controle e menos capacidade de coagir ou induzir.

Ressalte-se que esse é um processo não exclusivo da política de circuitos. É possível encontrar outras políticas que possuem características semelhantes, que se sustentam após trocas de gestão, não sendo interesse de nenhum dos lados que tal política acabe.

Os circuitos turísticos têm sua sustentação principalmente por causa de fatores políticos?

A política de circuitos tem a sua sustentação não só por causa de fatores políticos com suporte na legislação vigente, mas também pela ideologia que dá origem a todo discurso representado pelo tripé: descentralização, autonomia e gestão política de caráter participativo.

É possível, portanto, afirmar que a política de circuitos está no caminho certo, que deve ser revista ou talvez eliminada? Não é possível afirmar isso. Esta dissertação não tem esse objetivo, o foco é levantar questões e firmar um posicionamento crítico que afaste a possibilidade de uma conclusão única ou até mesmo truísmos que levem a um senso comum. Tal como lembra Orlandi (1997, p. 111), “... *é preciso repensar a função do senso comum, do consenso, do estereotipo.*”. No caso da política de circuitos turísticos, supõe-se que ela cumpra o mesmo papel para o Estado e a base local, apesar de representarem coisas de diferentes sentidos para os sujeitos e atores envolvidos no processo.

Muito embora sem pretensões de refrasear autores que se debruçaram sobre questões referentes ao poder, na verdade tive a intenção neste item de dar visibilidade à estratégias e negociações que, no fenômeno estudado, de algum modo, asseguram a perenização do *status quo* quando a questão centra-se nas políticas de turismo com base local. Como se sabe, autores como Bourdieu e Foucault¹⁵ enveredaram suas reflexões para este conjunto de relações complexas que desenham o universo do poder. Não seria o caso de ingressar em tais complexidades. Para meus objetivos, entendo que basta reter um quadro assimétrico de relações no qual, mesmo reconhecendo o poder do Estado, não se pode negligenciar o fato de que há irradiações desencadeadoras de uma rede cujo vaivém de interesses desemboca em discursos, ações e/ou inações e silenciamentos nada lineares nos quais se esculpe o turismo com base local.

¹⁵ José Augusto Guilhon Albuquerque, "Michel Foucault e a teoria do poder", artigo editado na revista de sociologia da USP "Tempo Social", em outubro de 1995, volume 7.

3.2 Análise sobre a legislação de Turismo do Estado

Neste item, as análises terão seu foco no Decreto Estadual 43.321/2003 e Resolução 022/2005 da legislação mineira. O objetivo é identificar os discursos e confrontá-los com o que é observado na prática. Acredita-se que tal análise pode ser feita para outras legislações e políticas, mas como o foco deste trabalho é a análise da política de turismo do Estado de Minas Gerais optou-se por uma legislação a ela diretamente relacionada.

O Decreto Estadual 43321/2003 de 08/05/2003 é o único instrumento jurídico que menciona os Circuitos Turísticos como parte da política de turismo do Estado, mas isso não é explícito. Como já foi colocado os Circuitos Turísticos são entidades autônomas de direito privado e não público, portanto, o poder público não teria “poder” sobre os mesmos. Com base nesse raciocínio e na prerrogativa de que a formatação de circuitos é voluntária, pode-se inferir que o Estado com o objetivo de se favorecer e manter o controle da gestão política, “induz” os circuitos a participarem da política de turismo do Estado. O caput “*dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências*”, porém isso não significa que o Estado reconhece “todos” os Circuitos Turísticos como parte integrante da sua política de turismo, só os que se submetem e se alinham aos os objetivos da política pública determinada pelo governo estadual. Com base nas colocações sobre “autonomia” do capítulo 02 deste trabalho, pode-se se inferir que o alinhamento limita a autonomia e a norma legitima o controle. Isso fica claro na frase “...*tendo em vista a necessidade de dotar a política de turismo, em especial os Circuitos Turísticos constituídos no âmbito do Estado, de normas de funcionamento para fins de reconhecimento*”. (grifos nossos)

É possível analisar isso por outra vertente, o Estado com o objetivo de conseguir o alinhamento e a submissão dos atores da base local (os circuitos), induz os circuitos (talvez de forma coercitiva) a se submeterem às normas, para que possam ter o direito de participar da política de turismo do governo. É possível inferir que isso também pode ser um mecanismo da estratégia para não pulverizar recursos – quem não é reconhecido (certificado) pelo Estado não pode participar da sua política e dos benefícios advindos dela (em especial os recursos). O artigo 3º evidencia isto quando afirma que “para participar da política de turismo do Governo do Estado o Circuito Turístico terá que possuir o Certificado de Reconhecimento”. (grifo nosso)

O interessante que nos discursos apresentados por meio de estudo empírico¹⁶ esse processo de reconhecimento viabilizado pela certificação é apoiado pelos poder público (sustentado pela legislação) e pela iniciativa privada, em especial os circuitos (sustentado pela ideologia). Pode-se dizer que essa política ajuda a manter o sistema em “harmonia”.

O artigo 4º que tem a seguinte redação:

“Os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo, bem como as Autarquias e Fundações Públicas, que praticam ou venham a praticar atividade de promoção do turismo nos Circuitos Turísticos, deverão submeter, previamente, os projetos e programas à apreciação e aprovação da Secretaria de Estado de Turismo.”

Do fragmento discursivo acima, pode-se inferir que o governo tenta centralizar e controlar todas as ações do Estado que envolvem circuitos turísticos na Secretaria de Estado de Turismo. Mas, curiosamente, parece que os outros órgãos do governo não reconhecem os circuitos como parte da política, eles continuam a trabalhar os municípios de forma isolada para efeitos de planejamento. Em ações conjuntas, a analogia que se pode fazer é que são dois sujeitos distintos falando a mesma coisa, porém, em línguas diferentes; em outras palavras, aparentemente, só o órgão oficial de turismo reconhece os Circuitos Turísticos. Isso é tão sério que nem o Governo Federal os reconhece, o que leva os Circuitos a enfrentarem um problema de consolidação como órgão autônomo.

A resolução 022/2005, tal como as suas antecessoras e sucessoras, impõe as normas mencionadas pelo Decreto 43.321/2003 para obtenção do certificado de reconhecimento. As análises desse instrumento legal serão realizadas com foco na intenção do órgão em obter o que é do interesse do Estado ou do dirigente do órgão oficial de turismo, porque a responsabilidade de publicação de resoluções da SETUR-MG é atribuída ao Secretário de Estado e não ao Governador – que é a autoridade responsável por publicar e alterar Decretos. O Decreto 43.321/2003 não sofreu nenhuma alteração até o momento.

De forma geral, o documental exigido dos Circuitos para a certificação se divide em três partes: jurídica, contábil e técnica-operacional. Com exceção da parte técnica-

¹⁶ Esse estudo corresponde ao monitoramento citado no capítulo 1, subseção 1.4, desta dissertação.

operacional, os documentos exigidos são os básicos para o circuito se manter legalmente operante, principalmente porque alguns têm relação direta com a legislação federal.

A parte técnico-operacional – a quantidade mínima de municípios, a validade do certificado e as exigências para renovação do certificado – são definidas de acordo com os interesses do Estado e do Secretário/Gestor da pasta de Turismo, neste caso, a SETUR-MG. O instrumento pode favorecer ou prejudicar o processo de certificação, porque também está relacionada ao interesse do Estado ou do dirigente, pode-se inferir que essa flexibilidade é proposital e operacionalizada, principalmente, pelas exigências que ora estão listadas no processo de certificação, ora estão listadas no processo de renovação (basta analisar as resoluções anteriores e posteriores, anexas) – isso é interessante, porque esta variação está diretamente relacionada com o interesse do Secretário de Estado, em especial com a finalidade de controle, o que afeta a autonomia do Circuito.

Na análise desses instrumentos chama a atenção definição dos papéis estrategicamente estabelecidos pelo poder público e ideologicamente sustentado pelas entidades privadas (os circuitos). Para o Estado e por consequência a política estadual de turismo, a capilaridade exercida sem grandes custos é um dos maiores benefícios que estes instrumentos legais sustentam. Por meio da certificação o Estado conseguiu inventariar, ainda que precariamente em alguns casos, aproximadamente 50 % dos 853 municípios. Outros dois objetivos não tiveram grande êxito: a implantação de postos de informação e a formatação de produtos turísticos comercializáveis, mas o monitoramento dos níveis de gestão e do planejamento regional realizado pelos circuitos se deu de maneira satisfatória.

3.3 O processo de certificação como instrumento político e gerenciador de conflitos dos atores envolvidos.

Para introduzir o assunto vale a pena citar o que alguns pensadores clássicos falam a respeito de conflitos. Com base no que menciona Aristóteles (1997), nas sociedades modernas, notadamente caracterizadas pela diferenciação social, os indivíduos possuem não apenas atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, renda etc.), mas também idéias, valores, interesses, aspirações diferentes e diversos papéis sociais a desempenhar no

decorrer de sua vida. Uma vez que os interesses são diversos, os conflitos passam a ser algo normal a ser esperado de uma sociedade aberta e participativa; principalmente, aquelas que se dizem optantes pelo “jogo democrático”, já que segundo Przeworski (1994) a democracia pode ser entendida como um tipo de jogo em que a incerteza é institucionalizada. Arranjos institucionais possuem impacto sobre o resultado dos conflitos políticos, fazendo com que determinados resultados sejam descartados, delimitando o leque dos desfechos possíveis e apontando aqueles que são os mais prováveis. Isso é tanto mais verdadeiro quanto mais consolidado se mostre determinado arranjo: a institucionalização é “*o processo através do qual as organizações adquirem valor e estabilidade*” (Huntington, 1975 p. 37).

Decorre, portanto, que os conflitos são aspectos naturalizados não apenas no jogo político, mas também de toda a vida social. Eles possuem fundamentos reais e legítimos no mundo da experiência social, animando os fins e os ideais que movem os homens. Anormal e não-democrático seria a ausência de conflitos. Para Kant (Bobbio, 2000), “*os conflitos sociais são a grande energia criadora que impulsiona a mudança e a evolução das sociedades humanas*”.

Cabe, então, aos atores envolvidos no processo de elaboração, implementação e execução de políticas públicas não suprimir as divergências de opinião e os conflitos de interesse. Pelo contrário, deve-se assegurar que todos os interesses possam se expressar – o que seria uma busca constante pela já citada “harmonia”. Os conflitos são indispensáveis como um fator universal do processo de mudança social. Sempre que são suprimidos ou são resolvidos na aparência, faz-se mais lenta ou detém-se a mudança. Quando se admitem e se regulam os conflitos, mantém-se o processo evolutivo como um desenvolvimento gradual. Mas em todo caso, esconde-se nos conflitos sociais uma energia criadora de sociedades.

Abordada a questão, deve-se deixar bem claro que se a existência de conflito é algo “benéfico”; norma e controle são necessários. O que tem que deve ser observado com cuidado é a “forma” como são definidas, quem são os atores e seus respectivos níveis de poder decisório na formulação, implementação, gestão e controle dessas normas. A atividade política, embora envolva a coerção (cujo o principal problema estratégico é ter menor impacto e maiores custos quanto maior for a recorrência ao seu emprego), não se limita a ela. Mais especificamente, “*a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a*

bens públicos” (Rua 1998, apud Peixoto, 1998, p.231-260 e p.234). Já a política pública trata-se, portanto, de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma determinada realidade.

É possível considerar as políticas públicas como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõe determinada política. Com uma perspectiva mais operacional é possível dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Nas subseções 2.3 e 2.4 fez-se considerações a respeito de gestão e controle, sendo importante ressaltar o que já foi mencionado *“Infelizmente, a falta de clareza parece deixar evidente que em políticas públicas de Turismo é mais fácil favorecer interesses individuais em detrimento do interesse coletivo, uma vez que sem clareza dessas políticas a accountability, que poderia favorecer a gestão social, não acontece.”*. Se não se tem claro o que normatizar e controlar fica mais vulnerável a manipulação das normas para que elas favoreçam apenas a grupos de interesses no poder (seja esse grupo estabelecido na base local ou no poder público). É possível inclusive afirmar que a falta de clareza impede que os conflitos se manifestem e isso possa levar a mudança e empoderamento dos atores da base local que visam o interesse coletivo.

Se os conflitos são suprimidos ou são resolvidos somente na aparência, é possível que as mudanças na política de circuitos estejam longe de acontecer, caso sejam analisados os cenários atuais. A política de gerenciamento de conflito da política de circuitos, em especial o processo de certificação, pode ser chamada de uma política “up-down” maquiada de “botton-up”. É possível que o processo ideológico de sustentação dessa política favoreça grupos dominantes para que o sistema continue mantendo essa indefinição, já que isso vem ao encontro dos interesses desses grupos. Pode-se inferir, portanto, que a política de Circuitos e o processo de certificação não só gerenciam, mas também atenuam os conflitos que poderiam favorecer os processos de mudança.

3.4 Descentralização

A descentralização em relação ao par discurso-práticas e seus impactos na base local pode ser analisada, principalmente, pelo interesse dos atores envolvidos e as relações de poder de com foco no alinhamento político. Em outras palavras, uma política de Turismo, como a de circuitos, sem condição de ser executada por órgãos estaduais (em geral carente de recursos humanos) utiliza a descentralização de recursos financeiros com o objetivo de alinhamento político para execução das políticas que apresentam, em sua maioria, um discurso democrático-participativo, mas uma prática distante de atendimento aos interesses coletivos (em especial da base local) voltados para a gestão social das políticas públicas. Tais políticas se enquadram, em sua maioria, em um discurso “botton-up” e uma prática “top-down”.

Pode-se inferir que isso impacta de alguma forma na base local uma vez que os atores diretamente ligados a essa base são indivíduos ativos e passivos do processo de execução e gestão das políticas públicas implementadas em sua maioria por um órgão central. Mas como já mencionado no capítulo anterior, falta indicadores e estudos que mostrem de forma mais clara como são esses impactos.

3.5 Autonomia

Ao rever Pinho e Santana (2002, em Fischer 2002), “as mudanças nos governos subnacionais, mais detidamente o nível municipal, para o desenvolvimento de uma autonomia própria derivam não só de mudanças constitucionais, mas também de um novo posicionamento ideológico”, pode-se dizer que esse posicionamento ideológico deve ser analisado, principalmente, em relação do caráter participativo dos atores da base local. É questionável a participação dos atores da base local em virtude do amadurecimento do sistema democrático do país. O processo de descentralização que resulta no alinhamento político coloca a autonomia e gestão dos atores locais em uma posição muito vulnerável e a mercê dos atores que comandam o jogo político historicamente estabelecido, que querem manter o sistema como está: em “harmonia”. Acredita-se que o novo posicionamento ideológico venha

de uma quebra dessa “harmonia” iniciada por atores da base local que necessitam de mais poder.

3.6 Gestão

Nota-se que as dificuldades de análise relacionadas à descentralização e autonomia estão ligadas à falta de estudos, indicadores e dados mais claros que levem a conclusões mais precisas sobre os impactos e situação dos atores na base local. A “gestão” poderia fornecer dados mais claros sobre esses impactos, pois, analisam dentre outros fatores, a execução e os resultados obtidos. Contudo, análise de resultados alcançados pelas políticas públicas ainda não é o principal objetivo da administração pública, que na maioria das vezes foca mais no controle do gasto do que no resultado do gasto.

As análises com foco na “gestão” poderiam contribuir para que se tivesse maior noção do nível de empoderamento desses gestores locais, favorecendo o processo e planejamento de políticas públicas mais próximas dos ideais democrático-participativos relacionados à gestão social. Relembrando o que já foi mencionado “os fatores que definem os rumos não podem ser mais analisados de forma isolada, pois as instituições gestoras de políticas públicas dependem não só de fatores políticos e/ou econômicos, mas também sociais, que estão interconectados” (Clegg, Hardy e Nord, 1998; Fischer, 2002; Villanueva, 1992 em Saravia e Ferrarezi, 2006). Evidencia-se a necessidade de reconfigurações quanto ao modo de ver as práticas turísticas de modo que favoreça a base local e reconfigure os atuais rumos dos processos não apenas de gestão, mas também de elaboração e implementação das políticas públicas que entrecruzem a análise de fatores políticos, econômicos e sociais, na verdade, constitutivamente interconectados.

Para favorecer as análises como foco na gestão é necessária uma melhoria nos processos sistemáticos de supervisão da execução de uma atividade e de seus diversos componentes, que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos – seria a melhoria do acompanhamento em si. Também é importante para aprofundamento nos estudos sobre a gestão a mensuração e análise, após a execução, dos efeitos produzidos na sociedade

pelas políticas públicas, especialmente no diz respeito às realizações obtidas e resultados previstos e não previstos (Saravia e Ferrarezi, 2006).

3.7 O discurso da consolidação do turismo como área de conhecimento face a consolidação político-organizacional dos órgãos de turismo

Seria plausível pensar que o Turismo como um setor seria capaz de assumir tudo que outras pastas ou setores não conseguem (ou não querem) assumir? A resposta a esta pergunta ajudaria certamente responder outros questionamentos a ela relacionados e já apontados neste trabalho que são, a saber, a falta de clareza de papéis e a falta de resultados e indicadores concretos que reforcem e justifiquem a necessidade de se ter organizações, políticas e recursos exclusivamente relacionados ao Turismo de forma geral.

Intencionalmente colocados sob a forma interrogativa, os enunciados que venho desenvolvendo são o mote para alargamento da reflexão que encontra nas questões referentes a base local, seu principal ponto de inflexão sem que isto signifique o desatrelamento a outras conexões que, sem que se trate de esgotá-las, fornecem pistas que alargam a compreensão sobre o objeto aqui trabalhado. Refiro-me, ainda uma vez, às políticas de turismo, os discursos em que se sustentam e a uma prática que, não raro, resulta amiadada à um mero plano de contingência. Afinal, aqui e acolá, tudo parece ter uma relação com o turismo e, ambigualmente, não poucos discursos acadêmicos ou não parecem informados por representações nas quais o Turismo aparece no recorte de uma área em consolidação e “muito nova”, outros, porém, ancorando-se na perspectiva histórica aludem a questão do turismo, tanto no plano nacional como no global. Neste, a conjuntura do pós-guerra e o surgimento da chamada “*industria sin chimines*”, conforme lembra Negrão de Melo (2005, p. 145-171 em Saraiva e Cervo, 2005) em seu diálogo com historiadores dedicados ao assunto, naquele, ainda segundo a historiadora o turismo no Brasil, cenário a um só tempo “estilo e desafio” que encontra, justamente, nos 90 do século XX uma dinamização do setor. Observa-se que, no presente estudo os finais dos anos 90 aparecem como baliza inicial.

Fenômeno atravessado por um sem número de implicações que levou Fischer (2002, p. 26-27) a pensar: “*efetivamente, vivemos em inteorganizações reais e virtuais e a*

gestão é coletivizada não apenas nas corporações, mas em todas as instancias da sociedade”; “utópicos ou não, ingênuos ou acríticos, mascarando interesses ou genuinamente democráticos, os processos de desenvolvimento local estão em campo e são mobilizados por ações de liderança e por gestores do desenvolvimento social”.

E realmente vivemos em interorganizações, porque os sistemas estão interligados e não isolados. Contudo, a gestão coletivizada deve ser analisada com cuidado se analisarmos do ponto de vista de que, mesmo parecendo que estamos no “comando”, possivelmente, estamos servindo a outros interesses. Já que os “*processos de desenvolvimento local estão em campo*”, se faz necessário que a mobilização e as ações de liderança bem como as gestões de desenvolvimento social se dêem de forma clara por atores que não sejam “ingênuos” ou “acríticos”, para que o aumento dos poderes locais possa vir a trazer as mudanças almejadas.

4 O SUPORTE DAS ENTREVISTAS

O objetivo deste capítulo é refletir sobre sentidos possíveis das respostas obtidas em um conjunto de entrevistas (vide apêndice), que emergem das representações de atores sociais envolvidos no processo de implementação e execução da política pública de turismo e relações de poder dentro e fora da organização¹⁷.

Tendo em vista o foco deste trabalho, o componente de alcance mais geral das condições de produção e reprodução de valores e conceitos, que atuou para indicar o recorte das informações foi justamente a necessidade de ter marcadas, nos diferentes âmbitos tomados para análise, questões de opinativas e grau de autonomia, regras e padrões de comportamento, e limita-se das iniciativas hierarquizadas.

Para a pesquisa foram selecionados, fragmentos dos discursos veiculados nas entrevistas objetivando a obtenção de um mosaico de forma a não só preservar o entrevistado, mas também sondar as relações de poder e a visão cada um têm de aspectos político-organizacionais, eficiência/eficácia das políticas públicas de turismo. As divisões ficaram basicamente no campo das divergências e convergências dos discursos que serviram de complemento para as análises colocadas no decorrer deste trabalho.

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo e atuação. Elmore (1978, p. 187 apud Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 37) aponta que:

“... como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação”.

Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos)

¹⁷ As entrevistas obtidas através da aplicação de questionários integrando 13 questões abertas foram aplicadas em um conjunto de 7 entrevistados, sendo que em dois casos não obtive respostas e com todos ficou acordado que seus nomes não apareceriam na pesquisa.

perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações, que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso como as classes e os grupos de interesse. As complexas e, às vezes, conflitivas tendências no estudo das organizações devem ser mencionadas pela enorme importância que as burocracias complexas têm no processo de política pública. Para compreender a parte que jogam as organizações é necessário entender sua estrutura e seu comportamento dentro dela. Mas esse entendimento será deficiente se as organizações não são consideradas em sua mais ampla estrutura social.

Todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais a suas estruturas racionalmente ordenadas e as suas metas estabelecidas. Toda organização formal – associações, fundações, partidos políticos, exercito, Secretarias de Estado, etc. – tenta mobilizar recursos humanos e técnicos como meio de atingir seus fins. No entanto, os indivíduos dentro do sistema tendem a resistir ou a se negar a serem utilizados como “ferramentas”.

Apesar de Selznick (1949, apud Saravia e Ferrarezi, 2006, p. 38) ressaltar que *“indivíduos dentro do sistema tendem a resistir a ser tratados como meios”*. Eles interagem como seres integrais, trazendo seus próprios e especiais problemas e propósitos; mais ainda, a organização está imersa numa matriz institucional e está, portanto, sujeita a pressões do seu próprio contexto, ao que um ajuste geral deve ser feito. Como resultado, a organização pode ser vista significativamente como estrutura social adaptativa, que enfrenta problemas que surgem simplesmente porque ela existe como organização em um meio ambiente institucional, independente dos objetivos (econômicos, sociais, políticos) que provocam sua existência. Para Benson (1983, apud Saravia e Ferrarezi, op cit. P. 39), *“o papel das organizações estatais, nesse tipo de sociedade, é ajudar no processo de acumulação de capital e desempenhar a função de legitimação”*.

4.1 Sobre as Entrevistas

A primeira pergunta que buscou avaliar a “aceitação” das políticas públicas pelos diferentes atores envolvidos no processo, identificando se essas políticas eram “botton-up” ou “top-down”, evidenciou que apesar do discurso participativo, na prática o que há são políticas impostas, por exemplo, um dos entrevistados relatou: *“Observo que os atores têm aceitado a política, mas quase como uma imposição”*. As respostas de outros entrevistados complementam e trazem algo novo e preocupante que é a passividade ou incapacidade dos outros atores de participarem de forma mais ativa nos processos de elaboração, implementação, e execução de políticas públicas: *“...percebo que a aceitação é simplesmente enquadrar dentro da política, despreocupados ou sem entender os benefícios destas políticas para o desenvolvimento econômico...”*; *“Acredito que são bem aceitas, muito pelo fato de os mesmos não possuírem outras estratégias claras para o setor...”*. O alinhamento passa a ser mais que um resultado de políticas, sejam estas “botton-up” ou “top-down”, esse alinhamento evidencia o baixo grau de autonomia e participação dos atores que simplesmente “aceitam”.

A segunda questão, objetivando avaliar os resultados e identificar pontos relativos à gestão das políticas, não conseguiu evidenciar isso, o que ficou evidente foi a falta de indicadores, dados e pesquisas que pudessem clarear esse ponto, um dos entrevistados enfatiza: *“não tenho como avaliar...”*. Outros entrevistados colocam que é possível apenas saber pontualmente e quase todos vão ao encontro do que já foi colocado neste trabalho: “a falta de clareza sobre o que deveria ser o real papel das políticas públicas de Turismo, reforçando a assertiva de que não há como saber se as políticas estão no “caminho certo”, porque não é claro o que essas políticas pretendem alcançar. Os relatos reforçam isso: *“Não estão claros os critérios que definiram as metas...”*; *“Ocorreu uma pequena evolução, mas ela não está clara...”*; *“é uma política nova, ainda está em fase de maturação”*.

Ainda que não sejam absolutamente idênticas, é possível observar no breve mosaico acima, um diálogo pautado por um argumento centrado no reconhecimento da falta de transparência quanto às políticas implantadas ou em andamento.

A terceira questão, com foco no grau de participação e autonomia, pode ser sintetizada pelos seguintes fragmentos: *“A atuação dos outros atores são (sic) completamente*

insatisfatórios, por não acompanharem estas políticas, como as demais secretarias e ministérios fora as ligadas a atividade turística, ou não possuem poder político, propostas para o desenvolvimento turístico ou são meros executores da política.”; “Não. A formulação é centralizada, e os outros órgãos (atores) são envolvidos apenas nos seus desdobramentos.”; “Não é satisfatória. Os atores envolvidos são muito poucos ou individualizados.”

No caso acima, o que se evidencia e parece incomodar aos entrevistados é uma participação dificultada por um excesso de centralização

Apesar do que foi enfatizado anteriormente, todos os foram entrevistados foram unânimes no que diz respeito à necessidade de mudanças para obtenção de maior participação dos atores. Esse foi o objetivo, aliás, da quarta pergunta, exs.: *“Deveria haver mais integração convocando os atores para participar das formulações com foco no ‘coletivo’” e “deve haver uma mudança de paradigma”.*

A necessidade de mudanças fica enfatizada desde o verbo “dever”, “deveria”, “deve”, modalização deontica que carrega um tom de forte sugestão e, no limite, aconselhamento¹⁸.

Quase unânime, também, foi a opinião de que a execução das políticas não é satisfatória. Os entrevistados que não compartilharam da opinião, afirmaram que não tinham dados para afirmar nem que sim e nem que não, contudo, reforçavam que em relação ao par recursos/resultados, os resultados alcançados (apesar de obscuros) se mostram aquém do volume de recursos dispensados. Alguns dos relatos podem ser assim sintetizados: *“Não, não é satisfatório. Os atores já não sabem mais como desenvolver e executar a política, cada ator executa a política da forma que melhor convêm”; e “o volume de recursos versus resultados alcançados deixa a desejar”.*

Os entrevistados se posicionaram sobre o que poderia ser feito para obtenção de maior participação dos atores no processo de execução (relativo à sexta questão) algumas das

¹⁸ as modalizações deonticas, tão estudadas na Deontologia, aparecem, por exemplo, como equipamento retórico adotado em editoriais da mídia, cf. Negrão de Melo, o espetáculo dos moradores do símbolo: a mobilização por diretas-já, da perspectiva de Brasília. Tese de Doutorado ECA/USP (1987), capítulo 2.

sugestões foram: *“As metas do setor poderiam ser pactuadas por todos os envolvidos, determinando as responsabilidades de cada instituição no desenvolvimento do turismo...”*; *“Sim, com certeza deve ter urgentemente, alteração. Não é obter maior ou menor participação é fortalecer a presença dos atores no desenvolvimento e execução da política, que as propostas destes atores sejam consideradas e que os próprios atores obedçam e entendam esta política.”* e *“trabalhos de mobilização de capacitação poderiam ser feitos”*

Observe-se que na questão acima as respostas parecem sugerir maior interação entre os envolvidos, idéia reforçada quando se alude à mobilização.

A sétima pergunta, no geral, identificou que existe um grau satisfatório de autonomia do seu órgão em relação a outros órgãos externos. Mas deve-se chamar a atenção para o que aparentemente foi silenciado em relação à dependência de recursos e poderes políticos que influenciam direta e indiretamente não só políticas, mas também os resultados dessas políticas. Alguns relatos chamam a atenção nesse sentido, mas para preservar a identidade dos entrevistados, optou-se por não colocar os fragmentos, porque se remetem diretamente aos seus lugares de atuação.

Já na oitava pergunta o “mosaico” mostrou que o grau de autonomia em relação a outros setores internos do órgão é baixo. As respostas apontam que há uma grande dependência e concentração de poder decisório, não permitindo assim que a descentralização de poder dentro de organizações, por meio de aumento de autonomia se dê de forma significativa a ponto de provocar mudanças de paradigma.

As respostas à nona pergunta, no geral, relataram que o grau do poder decisório dos órgãos em relação aos órgãos externos é alto. Contudo, ressalta-se que devem ser levados em consideração o “que não pode ser dito”, em relação aos jogos de poder inerentes ao processo político.

Complementando o que foi mencionado sobre as respostas da oitava pergunta, a décima pergunta buscou saber se há um grau satisfatório de poder decisório do setor no qual cada entrevistado trabalhava, um relato chamou a atenção: *“não. Temos poder decisório, há capacidade, mas a falta de autonomia engessa a eficiência e a eficácia, mas não podemos fazer muita coisa”*. Tal relato mostra que autonomia e aumento do poder decisório, poderia

sim, aumentar a eficiência e eficácia das políticas públicas por parte dos técnicos e atores envolvidos nos processos de elaboração, implementação e execução de políticas públicas. Isso poderia ser uma saída para aumento dos resultados das políticas e diminuição do desperdício de recursos públicos.

Ainda com o objetivo de buscar saber mais sobre o grau de autonomia e poder decisório a pergunta décima primeira buscou saber dos entrevistados o que poderia ser feito para aumentar essa autonomia e esse poder. Alguns relatos apontaram que deveria haver mais descentralização e autonomia dentro dos próprios setores, outros apontam que deveria haver mais interação técnica e mais diálogo entre os setores. Mas, alguns se mantiveram passivos, não apontando nenhuma sugestão, algo que pode indicar uma descrença ou quem sabe um ceticismo quanto à mudança de cenário.

A pergunta décima segunda, última relacionada diretamente ao tripé: descentralização, autonomia e gestão, buscou confirmar a assertiva de que recurso financeiro é o principal mecanismo de indução e alinhamento de políticas públicas. O que foi constatado é que grande parte concorda com isso, mas alguns complementam ou discordam ressaltando o interesse “político” que nem sempre é ligado a recursos, apesar de este ser necessário.

Para finalizar, a última pergunta buscou saber dos entrevistados o que poderia ser feito para melhorar os resultados das políticas públicas de turismo. Estas são algumas das sugestões:

- *“Definir claramente quais são os objetivos a serem atingidos, meios de alcançá-los e qual a participação de cada ator no processo.”*
- *“Maior interação dos órgãos federais que tem ações correlatas ou semelhantes com o turismo ou que possam contribuir para o desenvolvimento turístico.”*
- *“Melhorar a participação dos diversos atores (nos níveis federal, municipal e estadual) na elaboração das políticas públicas.”*
- *“Maior integração com outros setores; pesquisas de mercado e de satisfação do turista; maior envolvimento das comunidades; maior comprometimento entre as entidades do setor.”*
- *“Fortalecer os atores locais, trabalhar para potencializar os municípios já turísticos, parar de pregar que todos os municípios podem desenvolver a atividade*

turística, trabalhar com outras áreas econômicas (não só a atividade turística), estimular a elaboração de políticas locais, estimular o associativismo entre municípios e iniciativa privada (ao invés de que se é pregado hoje – a obrigação da associação para participar da política de turismo).”

- *“investimento em estudos, dados, pesquisas para fins de planejamento.”*

Sempre girando em torno das perguntas feitas ao objeto e que nortearam a pesquisa, o roteiro proposto foi construído por um conjunto de questões que se entrecruzam e em alguns casos a insistência foi proposital. O “mosaico” de respostas obtidas abre-se caleidoscopicamente para outras questões sugeridas. Ficou evidente que as respostas guardam o denominador comum da crítica às ações cuja exagerada centralização impõe limites às práticas comunicacionais mais efetivas, um entrave para o diálogo, exercício desejável para a redução do fosso entre aquilo que se escreve (discursos) e aquilo que efetivamente se concretiza na prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos quatro capítulos de que se compõe esta dissertação, que tomou como objeto o recorte temático que a nomeia (Circuitos Turísticos Mineiros – descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local), o propósito foi o de observar práticas adotadas em âmbito federal, estadual e municipal, tendo como eixo de problematização o entendimento de que a pesquisa indicaria descompasso entre os discursos veiculados/representações que a eles subjazem e as práticas efetivas na gestão do turismo.

A releitura do trabalho leva a convir que a ausência da elaboração de políticas claras a serem implementadas por organizações públicas ou privadas constitui um entrave para a dinamização das atividades, muitas delas ao abrigo de políticas de características “top-down”, nas quais políticos ou governos centralizadores decidem, os administradores executam e levam à prática das decisões tomadas.

A falta de bases mais claras para elaboração e implementação de políticas de Turismo tem levado ao desperdício de recursos públicos e dificuldade de avaliação dessas políticas. Sem a clareza necessária, o aparato estatal resulta incapaz de garantir a melhoria da qualidade de vida dos atores na base local. As tímidas iniciativas dos atores pertencentes à base local sugeriram que, mesmo com as dificuldades encontradas, é possível provocar mudanças e aumentar os poderes de gestores locais em busca de elaboração de políticas “bottom-up”. Sempre com olhar atento quanto aos mecanismos que buscam pelo discurso legitimar e dar continuidade aos processos historicamente estabelecidos – principalmente, ações centralizadas por natureza e tomada de decisões não democrático-participativas.

Como se viu, especialmente, no caso das entrevistas, as críticas e argumentos repousam na descentralização ainda vigente. De todo modo, se este cenário configura-se como o hegemônico, vale reter, ainda que tímidos e incipientes sinais de reversão do quadro, apontando para mudanças nas quais a base local poderá ocupar um papel mais participativo no âmbito das decisões e políticas bem focadas com gestão pública de políticas descentralizadas.

É bem verdade que organização de onde afloram ou aflorarão tais políticas, por conta da complexidade, escala, variabilidade e interdependência que permeia os assuntos

públicos, também irão requerer mais informações confiáveis, conhecimento especializado, cálculo preciso de custos e responsabilidades para decisões que se adotam quase sempre em condições de risco e escassez de recursos. Sem o rigoroso exercício lógico, científico e técnico, tais decisões de governo poderão tropeçar novamente em equívocos, desperdício de recurso, que por sua magnitude e impacto acarretariam em nenhuma melhora significativa na qualidade de vida das comunidades locais.

“No processo decisório das políticas públicas há intrinsecamente um componente factual, uma estimação causal das conseqüências prováveis a partir de ações e meios disponíveis. Sem esse exercício de cálculo, com poucas exceções, se condena a ação do governo ao amadorismo e inefetividade”. (Villanueva, 1992 p. 48, em Saravia e Ferrarezi, 2006)

Apesar desses pontuais e incipientes sinais de mudança, não deve ser desconsiderado neste cenário uma histórica prática clientelista que poderá minar os legítimos interesses da base local, acabando por sublinhar a harmonia e legitimação do sistema vigente.

Bem por isso a pesquisa também leva em conta que além do aumento dos poderes dos atores da base local, há outras formas de se obter mudanças no cenário público vigente, ou seja, novos caminhos que levariam a possíveis reconfigurações na estrutura político-organizacional e político-participativa atuantes nos dias de hoje.

Esta outra alternativa implica a ampliação do leque de atores participativos na base local de modo a envolver atores do lugar de todos os espectros partidários, cidadãos enfim, a partir do entendimento de que o simples fato de habitarem o lugar os situa, pela via da pertença, como atores que tem também assegurado o seu lugar de fala e responsabilidade. Enfim, a questão lhes concerne, e, neste entendimento a *accountability* encontra condições para emergir da responsabilidade “aplicável ao retórico, o conceito de responsabilidade pode ser definido como a qualidade de ser replicável, passível de ser retorquido. As perguntas investigativas seriam do tipo: o que suscita o ato... que contra argumentações o ato requer” Halliday (op. cit, p.105). É ainda a mesma autora que enfatiza a necessidade de ficarmos atentos aos discursos veiculados por atores políticos. Fica claro que as ações na base local, para que surtam os melhores resultados, implicam a participação de todos os cidadãos.

Ainda nesse sentido, é possível que fossem promovidas ações que buscassem aumentar a participação desses atores em políticas “botton-up”, mas a falta de: capacidade técnica de parte desses atores; articulação; e, disponibilidade de tempo e recursos materiais, humanos e financeiros novamente poderá ser também mais uma dificuldade.

É possível que o aumento dos poderes dos atores locais e a mudança no atual cenário possa partir da própria organização; seja ela federal, estadual, municipal ou até mesmo privada, tal como os circuitos são. Esse raciocínio tem um fundamento teórico, e suas bases nas colocações de Robert Bhen (1998), que relata que funcionários e técnicos fazem política pública. Uma vez que análises mostram que os atores envolvidos nos atuais processos que resultam em políticas públicas existentes tendem ideologicamente a contribuir para que a situação permaneça como está, é possível que a mudança possa vir de atores que permanecem em “silêncio” ou são coercitivamente “silenciados”, não cumprindo assim, o importante papel a que tem direito na elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas de Turismo. Ressalte-se também, que a falta de estudos e pesquisas focados no corpo técnico das organizações, dificulta a formação de um arcabouço teórico que dê subsídios à prática – esse arcabouço teórico é fundamental para que políticas a serem implementadas pelo governo não sejam condenadas, com algumas exceções, ao amadorismo e inefetividade já destacados por Villaneva (1992, op. cit.).

Pode-se inferir que grande parte dos técnicos inseridos em organizações possui os poderes necessários – que são, na maioria das vezes, subutilizados ou coercitivamente silenciados – para realizar ações, por meio de uma mudança de postura que os levem a sair da passividade. O principal motivador seria o entendimento, quase um truísmo, de que os recursos públicos “são públicos” e devem cumprir o papel de melhorar a vida das pessoas. Essa mudança tem também a missão de alterar as ações que tem por base apenas o gasto do recurso público – sendo entendimento, portanto, suplantado por outro conceito baseado no alcance do resultado a que ele propõe com eficiência, eficácia e resultados de qualidade.

Ressalte-se, entretanto, que a estas ponderações não escapa a consciência de que trata-se de um processo, “estimulo e desafio”, um projeto que se edifica na convicção de que representações são moventes e podem incorporar o sopro de outros modos de ver.

Em relação ao contexto atual das políticas públicas ligadas ao turismo, pode-se inferir que as análises desenvolvidas até o momento, principalmente as ligadas ao tripé descentralização, autonomia e gestão, não evidenciaram mudanças significativas nas posturas focadas na centralização política e de recursos, principalmente, as políticas públicas de Turismo em Minas Gerais, com destaque para a política de Circuitos Turísticos. É possível também afirmar que tais políticas ainda não atendem aos pressupostos do Turismo de base local, havendo necessidade de mudança nos processos que levem ao aumento dos poderes dos atores locais.

Em suma, foi possível perceber, que os discursos veiculados estão distanciados das práticas efetivas e é bem possível que as políticas vigentes estejam atendendo a grupos específicos de atores dentro da esfera política que detém o poder decisório. Contudo, pontualmente, vale insistir, a busca por maiores poderes e o aumento do acesso à informação pelos atores sociais sintonizados com a questão, bem como a mudança de postura de atores diretamente envolvidos na execução das políticas públicas (dentro das organizações) revela uma incipiente mudança.

“Revalorizado, fetichizado e, principalmente, fragmentado e reconfigurado, o poder local é visto de múltiplas formas e é sujeito de agendas de pesquisas ancoradas em correntes de pensamentos que exploram tanto o movimento e tensões quanto a procura por modelos que prometem estabilidade e melhor gestão. A análise dos poderes locais remete às relações de forças, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas”. (Fischer, 2002 p. 13)

“A construção social utópica do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais de instituições que operam em territórios delimitados real e virtualmente”. (Fischer, op. cit)

Por último, e igualmente importante, cabe lembrar que a oportunidade da realização desta pesquisa, não obstante suas lacunas, propiciou ao autor uma caminhada que logrou ampliar o espectro de um sem número de questões ligadas ao tantas vezes mencionado tripé – descentralização, autonomia e gestão que atravessa o objeto de estudo considerado. Mas, apenas pontualmente, a reflexão a que se encerra “ao se transformar em texto submete-se a pesquisa a uma imposição definitiva: o seu término. Enquanto a pesquisa é interminável, o texto deve ter fim, sendo estruturado de forma a caminhar exatamente para este término.

Assim, enquanto a escrita é plena, a pesquisa tem como característica mais emblemática, a falta”. (Barbosa, 2002 p. 78).

Solidário com a bela constatação da comunicóloga e historiadora, dela me apropriando tomando-a como estímulo e desafio para jornadas futuras.

FONTES DOCUMENTAIS

- Entrevistas de cunho exploratório qualitativo (vide apêndice).
- Questionários de monitoramento dos Circuitos Turísticos (vide anexo).
- Legislação referente ao Plano Estadual de Turismo, à criação da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR/MG e aos Circuitos Turísticos (vide anexo)
- Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007/ Brasil. Ministério do Turismo. [Brasília]: Ministério do Turismo, [2003]. 48p. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dados_fatos/Anuario/Plano_Nacional_do_Turismo.pdf, Acesso em: 25 de abril 2006.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTSHULER, Alan A. **The politics of the federal bureaucracy**. New York ; Toronto: Dodd, Mead, 1975. 452p.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Editora Presença, 1980.

ARBACHE, Jorge. S. TELES, V. K., SILVA, N. **Os impactos do turismo sobre a economia brasileira**: uma análise a partir da matriz insumo-produto para o turismo (Relatório de Pesquisa). Brasília: CET, 2004.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 3ª edição

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil**: descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 14 nº 40, junho, 1999.

_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais**: difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 8 (2), 2003.

_____. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva, 18 (2), 2004.

AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2006.

BARBOSA, Marialva. “Paradigmas de construção do campo comunicacional” In: Weber, M. H., Bentz, I. e Hohlfeldt, A. (orgs). **Tensões e Objetos da Pesquisa em Comunicação**. Porto Alegre: Sulina, 2002.

BHEN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 49, nº 4, out-dez. 1998.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. São Paulo: Mandarim, 2000.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert; GUSTAFSSON, Bo. **Markets and democracy: participation, accountability and efficiency**. New York: c1993.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. "The Democratic Firms: an agency-theoretic evaluation" In: BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert; GUSTAFSSON, Bo. **Markets and democracy: participation, accountability and efficiency**. New York: c1993.

CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA. Bruno L. D. (org). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte MG: Fundação João Pinheiro, 2004.

CARTA ANHEMBI MORUMBI. **Subsídios à formulação da Política Nacional de Turismo**. São Paulo: Editora Anhembi Morumbi, sem data.

CHARTIER, Roger. **A História cultural entre práticas e representações**. Rio de Janeiro/Lisboa: Difel/Bertrand, Brasil, 1990.

CLEGG, Stewart R., HARDY, Cynthia e NORD, Walter R. (org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1997. Vol 1.

COSTA, Valeriano Ferreira. "A dinâmica institucional da Reforma do Estado: Um balanço do período FHC" In: ABRUCIO, Luiz fernando e LOUREIRO, Maria Rita (org). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Parte B, Brasília, DF: MP SEGES, 2002.

CRUZ, Rita de C. A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. "Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Significado, Importância, Interfaces com outras Políticas Setoriais" In: SOUZA, Maria J. (org) **Políticas Públicas e o Lugar do Turismo**. Brasília: Universidade de Brasília; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

CKAGNAZAROF, Ivan B. "Gestão Social: uma visão introdutória" In: CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA. Bruno L. D. (org). **Gestão Social: o que há de novo?** Belo Horizonte MG: Fundação João Pinheiro, 2004.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DRAIBE, Sonia M. **O Sistema Brasileiro de Proteção Social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Campinas, SP: Unicamp, 1998.

ELMORE, Richard F. “Organizational model of social program implementation”, In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (organizadores). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. VOL 1 E 2.

FISCHER, Tania. “Poderes Locais, Desenvolvimento e Gestão Introdução a uma agenda” In: FISCHER, Tania. (org). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

HAGOPIAN, Frances. “Traditional Politics and the State in Brasil” In: MIGDAL, Joel S; KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne. **State, power and social forces: domination and transformation in the Third World**. Cambridge: Cambridge University, 1994.

HALLIDAY, Tereza L. “Retórica e Política: a questão da responsabilidade” In: MATOS, Heloísa (org.). **Mídia, Eleições e Democracia**. São Paulo, SP: Editora Página Aberta LTDA, 1994.

HIRST, Paul Q; KHILNANI, Sunil. **Reinventing democracy**. Oxford; Cambridge, MA.: Blackwell Publishers, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Forense/EDUSP, 1975.

INGRAM, Helen; SMITH, Steven Rathgeb. **Public policy for democracy**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993.

LAGAZZI, Suzy. **O Desafio de Dizer Não**. Campinas, SP: Editora Pontes, 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro, RJ: Alfa-Omega, s/d

MAINGUENEAU, Dominique. **Termos-chave da Análise do Discurso**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2006.

MCKERCHER, Bob e CROS, Hilary Du. **Cultural Tourism: the partnership between tourism and cultural heritage management**. New York: The Haworth Hospitality Press, 2002.

MOLLO, Maria de Lourdes R.; TAKASAGO Milene. **Economia do Turismo e Combate à Pobreza no Brasil: potencialidades e o papel do governo na redução de desigualdades**. Revista Turismo em Análise, 2008.

NEGRÃO DE MELO, Maria T. **O espetáculo dos moradores do símbolo: a mobilização por diretas-já, da perspectiva de Brasília**. São Paulo, SP: tese de doutorado ECA/USP, 1987.

_____. “Turismo e Indústria Cultural no Brasil” In: SARAIVA, J. F. e CERVO, A. L. (orgs). **O Crescimento da Relações Internacionais no Brasil**. Brasília, DF: IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005

NUTI, D.M. “Alternative Employment and Payment Systems” In: BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert; GUSTAFSSON, Bo. **Markets and democracy: participation, accountability and efficiency**. New York: c1993.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **As Formas do silêncio: No movimento dos sentidos**. 4 ed. Campinas: Editora Unicamp, 1997.

_____. **Análise do Discurso: princípios e procedimentos**. 4 ed. Campinas, SP: Editora Pontes, 1999.

PEIXOTO, João Paulo (org). **O Estudo da Política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

PINHO, José A. G de; SANTANA, Mercejane W. “O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90” In: FISCHER, Tania. (org). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (organizadores). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. VOL 1 E 2.

SARAVIA, Enrique. “Introdução à Teoria da Política Pública” In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (organizadores). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. VOL 1 E 2.

VILLANUEVA, Luis F. Aguillar. “Estudio Introductório” In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (organizadores). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília, ENAP. 2006. VOL 1 E 2.

VOGEL, Arno; YANNOULAS, Silvia C. **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil**. São Paulo: UNESP; Brasília, D.F.: FLACSO, 2001, c2000.

BRASIL. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007/ Brasil**. Ministério do Turismo. [Brasília]: Ministério do Turismo, [2003]. 48p. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dados_fatos/Anuario/Plano_Nacional_do_Turismo.pdf, Acesso em: 25 de abril 2006.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

1. Como Você avalia a aceitação das políticas de turismo pelos outros atores envolvidos no processo de elaboração, implementação e execução?
2. Como Você avalia os resultados dessas políticas obtidos até o momento?
3. Em relação à formulação das políticas de turismo você acredita que a atuação dos outros atores envolvidos nesse processo é satisfatória?
4. Você acredita que o processo de formulação deve sofrer alterações para obtenção de maior ou menor participação dos outros atores? Se sim, que poderia ser feito?
5. Em relação à execução das políticas de turismo você acredita que a atuação dos outros atores envolvidos nesse processo é satisfatória?
6. Você acredita que o processo de execução deve sofrer alterações para obtenção de maior ou menor participação dos outros atores? Se sim, que poderia ser feito?
7. Como você avalia o grau de dependência do seu órgão em relação a outros órgãos e setores externos?
8. Como você avalia ao grau de dependência do seu órgão em relação a outros órgãos e setores internos?
9. Como você avalia o grau de poder decisório de seu órgão?
10. Como você avalia o grau de poder decisório de seu setor, especificamente?
11. Esse grau de poder é satisfatório ou não? Se não, o que poderia ser feito para aumentá-lo?
12. Recurso financeiro é o principal fator para aumento do poder decisório e obtenção de resultados satisfatórios em relação à elaboração, implementação e execução de políticas públicas? Se não, quais seriam esses outros fatores?
13. Na sua opinião o que poderia ser feito para alcançar melhores resultados das políticas públicas de turismo?

ANEXO A - Questionário encaminhado aos circuitos (2006)

Com relação aos inventários:

- 1) Quantos municípios já tiveram o inventário concluído?
- 2) Quantos municípios estão em processo de inventariação?
- 3) Quantos municípios nem iniciaram o processo de inventariação?
- 4) Quantos municípios terão seus inventários atualizados? (só para circuitos que já entregaram os inventários)

Com relação à capacidade financeira:

- 1) Quantos municípios vêm contribuindo financeiramente para a associação?
- 2) Quantos municípios já contribuíram, mas atualmente estão em atraso?
- 3) Quantos municípios não contribuem?
- 4) Quantos associados da iniciativa privada e/ou sociedade civil vieram a contribuir com a associação após a certificação?

Com relação aos resultados positivos gerados:

- 1) Antes da certificação quantos municípios tinham departamentos ou secretarias de turismo?
- 2) Depois da certificação quantos municípios implementaram departamentos ou secretarias de turismo?
- 3) Nos departamentos ou secretarias mencionados acima quantos possuem bacharéis em turismo?
- 4) Quantos municípios possuíam COMTUR`s?
- 5) Quantos municípios após a certificação implementaram COMTUR`s?
- 6) Quantos municípios possuíam FUMTUR`s?
- 7) Quantos municípios após a certificação implementaram COMTUR`s?
- 8) Houve contratação de profissionais para auxiliar nos trabalhos da Associação, caso positivo, quantos? (ex. gestores, estagiários, secretários entre outros)

Com relação à comunicação/divulgação da associação:

- 1) A associação faz reuniões itinerantes, caso positivo, qual a frequência?
- 2) A associação tem estado presente nos eventos regionais, caso positivo, quantos
- 3) A logomarca do circuito tem sido vinculada a ações e eventos regionais e municipais, caso positivo, quantos? (ex. apoio)
- 4) Há ações da associação que visam divulgar para a sociedade civil (comunidade), o que o Circuito Turístico tem feito para o desenvolvimento regional?

Com relação à renovação:

- 1) A associação acredita que conseguirá renovar sem dificuldades, principalmente quanto a prazo?
- 2) Qual o grau de dificuldade para a obtenção da renovação
- 3) Acredita que algum item da certificação ou renovação deva ser revisto, modificado ou adicionado? Caso positivo qual?

Relativo aos demais itens do Artigo 6º da Resolução nº 022, informar sobre:

- 1) o andamento do Plano Estratégico para o Circuito Turístico, que tenha como foco o Desenvolvimento Turístico Sustentável Regional e contemple as áreas de infraestrutura, marketing, estatística, recursos humanos, fomento, estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural. Caso tenha GEOR (SEBRAE), informar sobre implementação;
- 2) a estruturação do posto de informações turísticas, devidamente sinalizado e com localização estratégica, no mínimo, em 1/3 (um terço) dos Municípios pertencentes ao Circuito Turístico;
- 3) a implementação e monitoramento do Plano de Ação apresentado, informando à SETUR anualmente, as modificações realizadas e os resultados alcançados;
- 4) o calendário oficial de eventos do Circuito Turístico (conforme modelo proposto por esta Secretaria), sendo que o do primeiro semestre deverá ser entregue até o dia 15 de novembro e do segundo semestre até o dia 15 de maio de cada ano;
- 5) o desenvolvimento de estudos com objetivo de criação junto aos operadores de receptivo local, disponibilizando e divulgando roteiros turísticos anuais para o Circuito Turístico, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios, e que seja devidamente tarifado e acompanhado de material promocional que apresente informações básicas, mapa, fotos dos atrativos, indicação de equipamentos, serviços e facilidades de acesso.

Com relação ao Parágrafo 1º da Resolução nº 022, informar sobre situação:

- 1) a declaração de manutenção ou alteração no status (mudança de diretoria, bacharel, endereço de sede...), sendo necessário o detalhamento das alterações, especialmente:
 - a) apresentação das alterações estatutárias e/ou regimentais realizadas após a certificação;
 - b) a indicação do presidente (com cópia de seu documento de identidade e do CPF) e da diretoria, bem como de cópia da ata da assembléia que os elegeu;
 - c) a indicação do Bacharel em Turismo, responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
 - d) indicação da nova sede, telefone, fax, logomarca e outros;
- 2) CNPJ com situação cadastral ativa;
- 3) o balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- 4) o plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente, devidamente aprovado pela diretoria (caso já tenha expirado o plano de trabalho ou GEOR enviado) ;
- 5) o relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

ANEXO B – Legislação referente ao Plano Estadual de Turismo, Criação da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR/MG) e Circuitos Turísticos

Plano Mineiro de Turismo – Lei 12398/96

Dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo e dá outras providências.

(Vide art. 3º da Lei nº 13173, de 20/1/1999.)
(Vide Lei nº 16686, de 11/1/2007.)

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O Plano Mineiro de Turismo, observado o disposto no artigo 243 da Constituição do Estado, e considerados os objetivos, as diretrizes e as estratégias estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI -, reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - valorização e preservação do patrimônio histórico-cultural e natural;
 - II - integração e desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do Estado;
 - III - projeção de Minas no País e no exterior;
 - IV - promoção do homem;
 - V - desenvolvimento do turismo interno.
- (Vide Lei nº 14368, de 19/7/2002).

Art. 2º - O Plano Mineiro de Turismo definirá e orientará a implementação da política estadual para o setor, tendo por objetivos:

- I - a ampliação do mercado de trabalho e da geração de renda no Estado, por meio do aumento do fluxo turístico, da taxa de permanência e do gasto médio do turista;
- II - a criação, o desenvolvimento e a difusão de pólos de turismo no Estado;
- III - a ampliação e a diversificação de equipamentos e serviços, promovendo a reforma e a melhoria da infra-estrutura de apoio;
- IV - o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que compõem o patrimônio do Estado;
- V - a promoção e a divulgação do produto turístico mineiro;
- VI - a definição de prioridades para o estímulo e o incentivo a áreas, empreendimentos e ações;
- VII - a oferta de suporte a programas estratégicos de captação de eventos nacionais e internacionais para o Estado;
- VIII - o estímulo e o fomento de programas de capacitação profissional para o setor;
- IX - o estímulo à municipalização do turismo, com ênfase na integração regional por via da descentralização dos processos de planejamento e gerenciamento das atividades;

X - o apoio, a divulgação e a promoção da produção artesanal do Estado.

Art. 3º - O Estado implementará ações estratégicas para o setor de turismo por meio de programas e projetos desenvolvidos no âmbito das seguintes políticas específicas:

- I - preservação do patrimônio histórico-cultural e documental;
- II - proteção e utilização sustentada do patrimônio natural;
- III - informação, estatística e "marketing" do produto turístico;
- IV - desenvolvimento da infra-estrutura turística;
- V - apoio aos agentes da indústria turística;
- VI - incentivo ao turismo receptivo do País e do exterior;
- VII - estímulo ao turismo social e ao turismo interno estadual;
- VIII - incentivo ao turismo de negócios e de eventos;
- IX - formação da consciência turística;
- X - formação e aprimoramento de recursos humanos;
(Vide Lei nº 14181, de 17/1/2002.)
(Vide Lei nº 14353, de 17/7/2002.)
- XI - incentivo ao turismo educativo.
(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 16665, de 8/1/2007.)

Parágrafo único. Os projetos e programas de incentivo ao turismo educativo definirão diretrizes e normas para viabilizar a realização de excursões pelas escolas da rede pública, considerando-se, especialmente:

I - a ampliação do conhecimento dos alunos, por meio de visitas a pólos industriais, cidades históricas e turísticas e estâncias hidrominerais do Estado;

II - a seleção de excursões de acordo com o programa pedagógico da escola.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 16665, de 8/1/2007.)

Art. 4º - O Estado concentrará suas ações no planejamento global, na definição das prioridades, no fomento ao desenvolvimento, na administração de recursos e incentivos, na promoção institucional e na coordenação geral e fiscalização das atividades do setor de turismo, bem como desenvolverá as atividades de apoio e as ações de natureza supletiva.

Parágrafo único - A exploração dos empreendimentos e a prestação dos serviços de turismo caberão à iniciativa privada.

Art. 5º - Compete à Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS - a formulação, a coordenação e a implementação do Plano Mineiro de Turismo.

Parágrafo único - A identificação de novos pólos turísticos, o estudo dos equipamentos turísticos existentes e o estabelecimento de contatos com vistas a atrair novos investimentos são atribuições do Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais - INDI -, como órgão responsável pela política de desenvolvimento industrial do Estado.

Art. 6º - A política estadual de turismo será implementada de forma descentralizada, com o concurso e a participação dos órgãos públicos e das entidades afins da administração estadual, dos municípios e da iniciativa privada, sob a coordenação da SETUR.

(Artigo com dada pelo art. 28 da Lei nº 13341, de 28/10/1999).

Art. 7º - Para ocorrer às despesas com a execução desta Lei, o Estado utilizará:

I - recursos orçamentários e outras receitas da TURMINAS;

II - linhas de crédito de instituições financeiras;

III - incentivos financeiros e fiscais;

IV - recursos do Fundo de Assistência ao Turismo - FASTUR;

(Vide art. 7º da Lei nº 15686, de 20/7/2005.)

V - recursos provenientes de fundos estaduais e municipais de turismo que se venham a constituir;

VI - recursos provenientes de organismos, entidades ou empresas nacionais e internacionais, públicas ou privadas.

Art. 8º - Cabe ao Conselho Estadual de Turismo - CET -, órgão deliberativo, instituído pela Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983, subordinado à Secretaria de Estado do Turismo, a aprovação de planos, programas e projetos relacionados com a formulação e a execução da política estadual de desenvolvimento do turismo.

(Artigo com dada pelo art. 28 da Lei nº 13341, de 28/10/1999).

Parágrafo único - Incumbe à Secretaria a que se refere este artigo oferecer suporte técnico e administrativo para o funcionamento do CET.

Art. 9º - As competências, a estrutura e a composição do Conselho Estadual de Turismo são as definidas em lei específica.

Art. 10 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12 - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 11.483, de 7 de junho de 1994, que dispõe sobre o Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo - PLANITUR.

Dada no Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 12 de dezembro de 1996.

Eduardo Azeredo - Governador do Estado.

Lei de criação da SETUR – 13341/1999

Capítulo IV

Da Secretaria de Estado do Turismo

(Vide Lei Delegada nº 66, de 29/1/2003.)

Art. 18 - Fica criada a Secretaria de Estado do Turismo - SETUR - na estrutura do Poder Executivo, com a finalidade de planejar e coordenar as ações relacionadas à política estadual de turismo.

(Vide art. 5º da Lei Delegada nº 49, de 2/1/2003.)

Seção I

Da Finalidade e da Competência

(Vide Lei Delegada nº 49, de 2/1/2003.)

Art. 19 - A SETUR 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.

Art. 20 - Compete à SETUR:

I - propor a política estadual de turismo, o Plano Mineiro de Turismo e os demais planos, programas e projetos estaduais relacionados com o apoio e o incentivo ao turismo;

II - propor o calendário oficial de eventos turísticos do Estado;

III - implementar e coordenar a execução da política estadual de turismo;

IV - planejar, promover e avaliar o desenvolvimento do turismo no Estado;

V - promover e divulgar os produtos turísticos do Estado;

VI - celebrar contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos com entidades de direito público e privado, nacionais e estrangeiras, para a realização de seus objetivos;

VII - propor normas relacionadas ao estímulo e ao desenvolvimento do turismo, no âmbito de sua competência;

VIII - exercer a supervisão das atividades dos órgãos e das entidades da sua área de competência;

IX - exercer outras atividades correlatas.

Seção II

Da Estrutura Orgânica

(Vide Lei Delegada nº 49, de 2/1/2003.)

Art. 21 - A SETUR tem a seguinte estrutura orgânica:

I - Gabinete;

II - Assessoria de Planejamento e Coordenação;

III - Assessoria de Relações Institucionais;

IV - Superintendência de Administração e Finanças:

a) Diretoria de Recursos Humanos;

b) Diretoria Operacional;

c) Diretoria de Contabilidade e Finanças;

V - Superintendência de Planejamento, Pesquisa e Informações Turísticas:

a) Diretoria de Pesquisa e Informações Turísticas;

b) Diretoria de Planejamento Turístico;

VI - Superintendência de Desenvolvimento Turístico:

a) Diretoria de Projetos e Programas Especiais;

b) Diretoria de Projetos e Programas de Descentralização.

§ 1º - As competências das unidades administrativas de que trata este artigo serão estabelecidas em Decreto.

(Parágrafo renumerado pelo art. 11 da Lei nº 13466, de 12/1/2000.)

§ 2º - Integra a SETUR, com vinculação, a Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 11 da Lei nº 13466, de 12/1/2000.)

Art. 22 - Será constituída, em até vinte dias contados da data da publicação desta Lei, comissão incumbida de providenciar a instalação da SETUR.

Parágrafo único - A comissão a que se refere este artigo será presidida pelo Secretário de Estado do Turismo e terá representantes das Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, da Fazenda e de Recursos Humanos e Administração.

Seção III

Do Pessoal e dos Cargos

(Vide Lei Delegada nº 49, de 2/1/2003.)

Art. 23 - Para atender ao disposto no art. 18 desta Lei, ficam criados, no Quadro Especial de Pessoal da SETUR, os seguintes cargos de provimento em comissão:

I - um cargo de Secretário de Estado;

II - um cargo de Subsecretário de Estado;

III - um cargo de Chefe de Gabinete;

IV - três cargos de Diretor II, código MG-05, símbolo DR-05;

V - sete cargos de Diretor I, código MG-06, símbolo DR-06;

VI - dois cargos de Assessor-Chefe, código MG-24, símbolo AH-24;

VII - um cargo de Assessor de Comunicação, código MG-19, símbolo AM- 19;

VIII - quatro cargos de Assessor II, código MG-12, símbolo AD-12;

IX - um cargo de Assessor Técnico, código MG-18, símbolo AT-18;

X - seis cargos de Assessor I, código AS-01, símbolo 10/A.

Parágrafo único - A remuneração do cargo de Subsecretário de Estado a que se refere o inciso II deste artigo corresponde à remuneração do cargo de Secretário Adjunto com a denominação dada pelo art. 17 desta Lei e obedecerá ao disposto na Lei nº 13.200, de 3 de fevereiro de 1999, e nas Resoluções nºs 5.180, de 29 de dezembro de 1997, e 5.154, de 30 de dezembro de 1994.

Art. 24 - Os cargos de provimento em comissão do Quadro Especial de Pessoal da SETUR são os constantes no Anexo II desta Lei.

Parágrafo único - A codificação específica dos cargos de que trata esta Lei será encaminhada pela SETUR à SERHA para publicação de quadro consolidado por meio de resolução conjunta dos Secretários de Estado de Recursos Humanos e Administração e do Turismo.

Art. 25 - O quadro especial de pessoal de cargos efetivos e de função pública da SETUR será estabelecido mediante a redistribuição de cargos vagos e o remanejamento de servidores de órgãos da administração direta do Poder Executivo, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração.

Parágrafo único - O quadro a que se refere este artigo será composto por servidores com carga horária semanal de trinta horas.

Seção IV

Da Área de Competência

(Vide Lei Delegada nº 49, de 2/1/2003.)

Art. 26 - (Vetado).

Art. 27 - O "caput" e os §§ 1º e 3º do art. 3º e o art. 8º da Lei nº 12.396, de 12 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo - CET -, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º - O CET é composto por doze membros, que representarão o Poder Público e a sociedade civil.

§ 1º - Compõem a representação do Poder Público no CET:

I - o Secretário de Estado do Turismo, que será seu Presidente;

II - o Presidente da Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS -, que será seu Vice-Presidente, cabendo-lhe, ainda, as funções executivas;

III - um representante de cada uma das seguintes Secretarias de Estado:

a) do Planejamento e Coordenação Geral;

b) da Cultura;

c) de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

IV - um representante da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

§ 3º - Caberá ao Secretário de Estado do Turismo indicar os representantes da sociedade civil, caso as entidades referidas no § 2º deste artigo não o façam no prazo de sessenta dias contados da convocação do colégio eleitoral.

Art. 8º - A SETUR fornecerá suporte técnico e administrativo para o funcionamento do CET."

Art. 28 - Os arts. 6º e 8º da Lei nº 12.398, de 12 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º - A política estadual de turismo será implementada de forma descentralizada, com o concurso e a participação dos órgãos públicos e das entidades afins da administração estadual, dos municípios e da iniciativa privada, sob a coordenação da SETUR.

Art. 8º - Cabe ao Conselho Estadual de Turismo - CET -, órgão deliberativo, instituído pela Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983, subordinado à Secretaria de Estado do Turismo, a aprovação de planos, programas e projetos relacionados com a formulação e a execução da política estadual de desenvolvimento do turismo."

DECRETO 43321 2003 de 08/05/2003

Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado, e tendo em vista a necessidade de dotar a política de turismo, em especial os Circuitos Turísticos constituídos no âmbito do Estado, de normas de funcionamento para fins de reconhecimento,

DECRETA:

Art. 1º - Para os fins de promoção da política de turismo no âmbito do Estado, serão reconhecidos os Circuitos Turísticos institucionalizados e com personalidade jurídica registrada em cartório, integrados pelos municípios com as características definidas no § 1º deste artigo.

§ 1º - Considerar-se-á Circuito Turístico, o 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.

§ 2º - O Certificado de Reconhecimento do Circuito Turístico será fornecido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR, através da Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS.

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Turismo, ouvidos os Circuitos Turísticos, expedirá resolução contendo os critérios necessários para a liberação do Certificado de Reconhecimento.

Art. 3º - Para participar da política de turismo do Governo do Estado o Circuito Turístico terá que possuir o Certificado de Reconhecimento.

Art. 4º - Os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo, bem como as Autarquias e Fundações Públicas, que praticam ou venham a praticar atividade de promoção do turismo nos Circuitos Turísticos, deverão submeter, previamente, os projetos e programas à apreciação e aprovação da Secretaria de Estado de Turismo.

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 08 de maio de 2003; 212º da Inconfidência Mineira.

Aécio Neves - Governador do Estado

RESOLUÇÃO n.º 007/2003

O Secretário de Estado de Turismo no uso de suas atribuições que lhe confere a Constituição Estadual e considerando as disposições contidas no artigo 2º do Decreto Estadual n.º 43.321 de 08 Maio de 2003.

Resolve:

“Instituir o Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais”

Artigo 1º - Fica instituído o “*Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*”, de caráter anual, criado pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR e expedido pela Empresa Mineira de Turismo – TURMINAS.

Artigo 2º - Para fins de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”, os Circuitos Turísticos deverão contar com pelo menos um ano de existência formal e serem constituídos por no mínimo 05 (cinco) municípios de uma mesma região que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos e cumprir as exigências e diretrizes básicas definidas abaixo:

I – Documentos Institucionais e Exigências Estatutárias:

- a) estatuto da entidade devidamente registrado em cartório;
- b) ata de criação e posse da atual diretoria;
- c) cópia da carteira de identidade e do CPF do presidente eleito;
- d) CNPJ dentro do prazo de vigência;
- e) ata de aprovação do regimento interno;
- f) definir-se como entidade sem fins lucrativos;
- g) atividades dos conselheiros não remunerada;
- h) deverá ter objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- i) em sua composição o Circuito Turístico terá que contemplar a participação do Poder Público, Iniciativa Privada, Sociedade Civil Organizada, podendo abranger ONG’S, Autarquias e Fundações estabelecidas nos municípios que compõem o Circuito;
- j) ter as instituições a denominação precedida de “Circuito Turístico”;
- k) em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere mais próxima que estiver em efetivo funcionamento, escolhido pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e em sua ausência pelo Poder Judiciário do Foro competente.

II – Documentos de Operacionalização dos Circuitos:

- a) balanço patrimonial anexado a certidão negativa de débito, INSS, FGTS, imposto de renda pessoa jurídica do exercício anterior;
- b) plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente;
- c) relatório anual das atividades desenvolvidas devidamente aprovadas pela Diretoria.

III – Diretrizes Básicas:

- a) possuir sede definida com endereço fixo, telefone/fax e email, devidamente atualizados para efeito de correspondência junto a SETUR que deverão ser protocolados ou enviados via postal;
- b) apresentar uma logomarca que corresponda à Identidade do Circuito Turístico;
- c) viabilizar e apresentar o levantamento da oferta turística dos municípios do Circuito Turístico, baseando-se no modelo proposto pela SETUR;
- d) comprovar, através do balanço patrimonial, a captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico;
- e) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- f) ter promovido ou participado de no mínimo 3 (três) eventos turísticos que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;
- g) instalar e manter pelo menos um posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito Turístico.

Parágrafo Único - O não cumprimento do disposto acima acarretará na impossibilidade de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”.

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por municípios pertencentes aos Estados Federados limítrofes a Minas Gerais, devendo apresentar em sua composição um número igual ou maior de municípios mineiros.

Artigo 4º - O “*Certificado de Reconhecimento*” terá validade de 12 (doze) meses a contar da data de sua expedição, podendo ser renovado mediante a atualização dos documentos, exigências e diretrizes básicas definidas no artigo 2º e a realização das seguintes ações:

- a) manter atualizados os levantamentos da oferta turística permanentemente;
- b) apresentar à SETUR um Plano de Ação para o Circuito Turístico, que tenha como foco o Desenvolvimento Turístico Sustentável Regional e contemple as áreas de infra-estrutura, marketing, estatística, recursos humanos, fomento, estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural;
- c) ter um posto de informações turísticas devidamente sinalizado e com localização estratégica em todos os municípios pertencentes ao Circuito Turístico;
- d) implementar e monitorar o Plano de Ação apresentado, informando à SETUR anualmente, as modificações realizadas e os resultados alcançados;
- e) apresentar atas trimestrais das reuniões ordinárias, a serem entregues na SETUR até o 15º (décimo quinto) dia subsequente ao trimestre civil;
- f) apresentar anualmente o relatório de pesquisa de demanda, sendo que o primeiro deverá ser entregue após os primeiros 12 (doze) meses de gestão, baseando-se no modelo proposto pela SETUR;
- g) encaminhar à SETUR, semestralmente, o calendário oficial de eventos do Circuito Turístico (conforme modelo proposto por esta Secretaria), sendo que o do primeiro semestre deverá ser entregue até o dia 15 de novembro e do segundo semestre até o dia 15 de julho de cada ano;

- h) desenvolver e disponibilizar pelo menos um roteiro turístico para o Circuito Turístico, por ano, devidamente tarifado e acompanhado de material promocional que apresente informações básicas, mapa, fotos dos atrativos, indicação de equipamentos, serviços e facilidades de acesso.

§1º - O requerimento de renovação do “*Certificado de Reconhecimento*” ocorrerá no mês anterior a data de validade do mesmo.

§2º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes das alíneas anteriores permite a SETUR não renovar o “*Certificado de Reconhecimento*”, sendo a respectiva comunicação feita pela TURMINAS.

Artigo 5º - A qualquer tempo, o Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta resolução poderá requerer o “*Certificado de Reconhecimento*”.

Artigo 6º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, sendo revogadas as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 26 de Junho de 2003.

ARACELY DE PAULA

Secretário de Estado

RETIFICAÇÃO

Fica Retificada a alínea “F” inciso III do artigo 2º - “Diretrizes Básicas” da Resolução nº 007/2003 que Institui o Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais..

ONDE SE LÊ:

Artigo 2º: ...

III – Diretrizes Básicas

F) Ter promovido ou participado de no mínimo 03 (Três) eventos turísticos que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;

LEIA-SE

F) Ter promovido ou participado de no mínimo 03 (Três) eventos turísticos ANUAIS, que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;

Aracely de Paula
Secretário de Estado

Resolução SETUR n.º 006, de 09 de julho de 2004.

Estabelece normas relativas ao “*Certificado de Reconhecimento*” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TURISMO, no uso da atribuição que lhe confere o §1º inciso III, do Art. 93, da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no Art. 2º, do Decreto n.º 43.321, de 08 maio de 2003,

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - Fica instituído o “*Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*”, de caráter anual, criado e expedido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR.

Da Certificação

Artigo 2º - Para fins de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”, os Circuitos Turísticos deverão contar com, pelo menos, 06 (seis) meses de existência formal e serem constituídos por, no mínimo, 05 (cinco) Municípios de uma mesma região que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos, bem como cumprir as exigências e diretrizes básicas definidas abaixo:

I – Documentos Institucionais e Exigências Estatutárias:

- l) estatuto da entidade devidamente registrado em cartório;
- m) ata de criação e posse da atual diretoria;
- n) cópia da carteira de identidade e do CPF do presidente eleito;
- o) CNPJ dentro do prazo de vigência;
- p) ata de aprovação do regimento interno;
- q) definir-se como entidade sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- r) atividades dos conselheiros não remuneradas;
- s) em sua composição regimental, o Circuito Turístico terá que contemplar a participação do Poder Público, Iniciativa Privada, Sociedade Civil Organizada, podendo abranger ONG’S, OSCIP’S, Autarquias e Fundações estabelecidas nos Municípios que compõem o Circuito Turístico;
- t) ter a instituição denominação precedida de “Circuito Turístico”;
- u) em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere mais próxima que estiver em efetivo funcionamento, escolhido pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e em sua ausência pelo Poder Judiciário do Foro competente.

II – Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- d) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- e) plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente, devidamente aprovado pela diretoria;
- f) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

III – Diretrizes Básicas:

- h) possuir sede definida com endereço fixo, telefone/fax e e-mail, devidamente atualizados, para efeito de correspondência junto à SETUR, que deverão ser protocolados ou enviados via postal;
- i) apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do Circuito Turístico;
- j) entregar o levantamento da oferta turística dos Municípios do Circuito Turístico, digitalizado e devidamente revisado de acordo com o convênio celebrado entre a SETUR/Associação do Circuito Turístico e outros, bem como com as normas padrões da língua, conforme o modelo proposto pela SETUR;
- k) comprovar, através do balanço patrimonial, a captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico;
- l) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- m) ter promovido ou participado de, no mínimo, 3 (três) eventos turísticos anuais que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;
- n) instalar e manter pelo menos um posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito Turístico.

Parágrafo 1º - O não cumprimento do disposto acima acarretará a impossibilidade de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”

Parágrafo 2º – O Circuito Turístico que não entregar o levantamento da oferta turística dos Municípios que o integram, nos termos da alínea “c”, do inciso III, deste Artigo, poderá ser certificado por 6 (seis) meses, para que, nesse prazo, proceda ao referido levantamento.

Parágrafo 3º – Após a entrega do levantamento da oferta turística, o certificado concedido pelo prazo de 6 (seis) meses será substituído por outro, com prazo de validade de 12 (doze) meses, a contar da data da expedição do primeiro certificado.

Parágrafo 4º – A certificação pelo prazo de 6 (seis) meses só será concedida uma única vez.

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos Estados Federados limítrofes com Minas Gerais, devendo apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

Parágrafo Primeiro – O Município de Belo Horizonte, tendo em vista sua condição de capital mineira e sua localização privilegiada, será considerado como um Circuito Turístico.

Parágrafo Segundo - A inclusão de Município em Circuito Turístico já certificado dependerá de aprovação do Circuito, bem como do cumprimento de todas as exigências e diretrizes desta resolução. O ato que reconhecer tal inclusão não terá efeitos retroativos.

Artigo 4º - A qualquer tempo, o Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta Resolução poderá requerer o “*Certificado de Reconhecimento*”.

Da Renovação

Artigo 5º - Salvo o disposto no parágrafo 2º, do Artigo 2º, desta Resolução, o “*Certificado de Reconhecimento*” terá validade de 12 (doze) meses a contar da data de sua expedição, podendo ser renovado mediante a realização das seguintes ações:

- i) manter atualizados os levantamentos da oferta turística permanentemente;
- j) apresentar à SETUR um Plano de Ação para o Circuito Turístico, que tenha como foco o Desenvolvimento Turístico Sustentável Regional e contemple as áreas de infra-estrutura, marketing, estatística, recursos humanos, fomento, estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural;
- k) ter um posto de informações turísticas, devidamente sinalizado e com localização estratégica, no mínimo, em 1/3 (um terço) dos Municípios pertencentes ao Circuito Turístico;
- l) implementar e monitorar o Plano de Ação apresentado, informando à SETUR anualmente, as modificações realizadas e os resultados alcançados;
- m) apresentar anualmente, a contar da data da certificação ou da renovação, o relatório de pesquisa de demanda (referente à alta e baixa temporada), baseando-se no modelo proposto pela SETUR/Ministério do Turismo;
- n) encaminhar à SETUR, semestralmente, o calendário oficial de eventos do Circuito Turístico (conforme modelo proposto por esta Secretaria), sendo que o do primeiro semestre deverá ser entregue até o dia 15 de novembro e do segundo semestre até o dia 15 de maio de cada ano;
- o) desenvolver e disponibilizar roteiros turísticos anuais para o Circuito Turístico, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios, e que seja devidamente tarifado e acompanhado de material promocional que apresente informações básicas, mapa, fotos dos atrativos, indicação de equipamentos, serviços e facilidades de acesso.

Parágrafo 1º - O requerimento de renovação do “*Certificado de Reconhecimento*” ocorrerá no mês anterior ao da sua data de validade e dependerá, além das medidas aqui previstas, da atualização dos documentos, exigências e diretrizes básicas definidas no Artigo 2º, desta Resolução.

Parágrafo 2º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes das alíneas anteriores permite à SETUR não renovar o “*Certificado de Reconhecimento*”.

Da menção de agradecimento

Artigo 6º - As instituições que colaborarem, diretamente, para que os Circuitos Turísticos sejam certificados, nos termos desta Resolução, bem como para a renovação dos Certificados, receberão da SETUR uma “Menção de Agradecimento” pelos serviços por elas prestados.

Parágrafo Único - As indicações das instituições, limitadas ao número de 15 (quinze), por ano, deverão se submeter à aprovação registrada em ata de assembléia da Associação, realizada pelo Circuito Turístico com esse fim, e encaminhadas para a SETUR, a fim de se tomar as providências cabíveis.

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 7º – Os casos omissos serão decididos pelo Secretário de Estado de Turismo.

Artigo 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 9º – Fica revogada a Resolução SETUR 007/2003.

Belo Horizonte, 09 de julho de 2004.

Herculano Anghinetti

Secretário de Estado de Turismo

Resolução SETUR n.º 006, de 09 de junho de 2005.

Estabelece normas relativas ao “*Certificado de Reconhecimento*” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TURISMO, no uso da atribuição que lhe confere o §1º inciso III, do Art. 93, da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no Art. 2º, do Decreto n.º 43.321, de 08 maio de 2003,

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - Fica instituído o “*Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*”, de caráter anual, criado e expedido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR.

Da Certificação

Artigo 2º - Para fins de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”, os Circuitos Turísticos deverão ser constituídos por, no mínimo, 05 (cinco) Municípios, de uma mesma região – considerando-se como município a delimitação geográfica/territorial –, que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos, bem como cumprir as exigências e diretrizes básicas definidas abaixo:

I – Documentos Institucionais:

- v) estatuto da entidade registrado em cartório, e suas alterações posteriores, devidamente averbadas;
- w) ata de criação e posse da atual diretoria;
- x) cópia do documento de identidade e do CPF do presidente eleito;
- y) CNPJ com situação cadastral ativa;
- z) ata de aprovação do regimento interno.

II - Exigências Estatutárias:

- a) definir-se como entidade sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- b) não remunerar a atividade de quaisquer conselheiros;
- c) declarar que contempla a participação do Poder Público e da Iniciativa Privada, referindo-se a instituições estabelecidas nos Municípios que compõem o Circuito Turístico;
- d) ter a denominação precedida de “Circuito Turístico”;
- e) prever que, em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênera da região, que estiver em efetivo funcionamento, escolhida pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e, na ausência de tal instituição, pelo Poder Judiciário do Foro da sede da Associação.

III – Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- g) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- h) plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente, devidamente aprovado pela diretoria;
- i) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

IV – Diretrizes Básicas:

- o) possuir sede definida com endereço fixo, telefone/fax e e-mail, devidamente atualizados, para efeito de correspondência junto à SETUR, que deverão ser protocolados ou enviados via postal;
- p) apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do Circuito Turístico;
- q) entregar o levantamento da oferta turística dos Municípios do Circuito Turístico, digitalizado e devidamente revisado de acordo com o convênio celebrado entre a SETUR/Associação do Circuito Turístico e outros, bem como com as normas padrões da língua, conforme o modelo proposto pela SETUR;
- r) comprovar, através do balanço patrimonial, a captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico;
- s) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- t) ter promovido ou participado de, no mínimo, 3 (três) eventos turísticos anuais que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;
- u) instalar e manter pelo menos um posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito Turístico.

Parágrafo 1º - O não cumprimento do disposto acima acarretará a impossibilidade de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”

Parágrafo 2º – O Circuito Turístico que não entregar o levantamento da oferta turística dos Municípios que o integram, nos termos da alínea “c”, do inciso III, deste Artigo, poderá ser certificado por 6 (seis) meses, para que, nesse prazo, proceda ao referido levantamento.

Parágrafo 3º – Após a entrega do levantamento da oferta turística, o certificado concedido pelo prazo de 6 (seis) meses será substituído por outro, com prazo de validade de 12 (doze) meses, a contar da data da expedição do primeiro certificado.

Parágrafo 4º – A certificação pelo prazo de 6 (seis) meses só será concedida uma única vez.

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos Estados Federados limítrofes com Minas Gerais, devendo apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

Parágrafo 1º – O Município de Belo Horizonte, tendo em vista sua condição de capital mineira e sua localização privilegiada, será considerado como um Circuito Turístico.

Parágrafo 2º - A inclusão de Município em Circuito Turístico já certificado dependerá de aprovação do Circuito, bem como do cumprimento de todas as exigências e diretrizes desta resolução. O ato que reconhecer tal inclusão não terá efeitos retroativos.

Artigo 4º - A qualquer tempo, o Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta Resolução poderá requerer o “*Certificado de Reconhecimento*”.

Da Renovação

Artigo 5º - Salvo o disposto no parágrafo 2º, do Artigo 2º, desta Resolução, o “*Certificado de Reconhecimento*” terá validade de 12 (doze) meses a contar da data de sua expedição, podendo ser renovado mediante a realização das seguintes ações:

- p) manter atualizados os levantamentos da oferta turística permanentemente;
- q) apresentar à SETUR um Plano de Ação para o Circuito Turístico, que tenha como foco o Desenvolvimento Turístico Sustentável Regional e contemple as áreas de infra-estrutura, marketing, estatística, recursos humanos, fomento, estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural;
- r) ter um posto de informações turísticas, devidamente sinalizado e com localização estratégica, no mínimo, em 1/3 (um terço) dos Municípios pertencentes ao Circuito Turístico;
- s) implementar e monitorar o Plano de Ação apresentado, informando à SETUR anualmente, as modificações realizadas e os resultados alcançados;
- t) apresentar anualmente, a contar da data da certificação ou da renovação, o relatório de pesquisa de demanda (referente à alta e baixa temporada), baseando-se no modelo proposto pela SETUR/Ministério do Turismo;
- u) encaminhar à SETUR, semestralmente, o calendário oficial de eventos do Circuito Turístico (conforme modelo proposto por esta Secretaria), sendo que o do primeiro semestre deverá ser entregue até o dia 15 de novembro e do segundo semestre até o dia 15 de maio de cada ano;
- v) desenvolver e disponibilizar roteiros turísticos anuais para o Circuito Turístico, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios, e que seja devidamente tarifado e acompanhado de material promocional que apresente informações básicas, mapa, fotos dos atrativos, indicação de equipamentos, serviços e facilidades de acesso.

Parágrafo 1º - O requerimento de renovação do “*Certificado de Reconhecimento*” ocorrerá no mês anterior ao da sua data de validade e dependerá, além das medidas aqui previstas, da atualização dos documentos, exigências e diretrizes básicas definidas no Artigo 2º, desta Resolução, o que compreende:

- a) A apresentação das alterações estatutárias realizadas após a certificação;
- b) Em caso de alteração, a indicação do presidente (com cópia de seu documento de identidade e do CPF) e da diretoria, bem como de cópia da ata da assembléia que os elegeu;
- c) CNPJ com situação cadastral ativa;
- d) Os documentos indicados no inciso III, do Art. 2º;
- e) Em caso de mudança, a indicação da nova sede, telefone, fax, logomarca e outros;

- f) Entrega do levantamento da oferta turística dos Municípios do Circuito Turístico, digitalizado e devidamente revisado de acordo com o convênio celebrado entre a SETUR/Associação do Circuito Turístico e outros, bem como com as normas padrões da língua, conforme o modelo proposto pela SETUR;
- g) Em caso de alteração, a indicação do Bacharel em Turismo, responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- h) Comprovar ter promovido ou participado de, no mínimo, 3 (três) eventos turísticos anuais que lhe proporcionem divulgação e visibilidade.

Parágrafo 2º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes das alíneas anteriores permite à SETUR não renovar o “*Certificado de Reconhecimento*”.

Da menção de agradecimento

Artigo 6º - As instituições que colaborarem, diretamente, para que os Circuitos Turísticos sejam certificados, nos termos desta Resolução, bem como para a renovação dos Certificados, receberão da SETUR uma “Menção de Agradecimento” pelos serviços por elas prestados.

Parágrafo Único - As indicações das instituições, limitadas ao número de 15 (quinze), por ano, deverão se submeter à aprovação registrada em ata de assembléia da Associação, realizada pelo Circuito Turístico com esse fim, e encaminhadas para a SETUR, a fim de se tomar as providências cabíveis.

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 7º – Os casos omissos serão decididos pelo Secretário de Estado de Turismo.

Artigo 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 9º – Fica revogada a Resolução SETUR n.º 006/2004.

Belo Horizonte, 09 de junho de 2005.

Herculano Anghinetti

Secretário de Estado de Turismo

Resolução SETUR n.º 022, de 23 de dezembro de 2005.

Estabelece normas relativas ao “*Certificado de Reconhecimento*” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais.

O SECRETÁRIO DE ESTADO DE TURISMO, no uso da atribuição que lhe confere o §1º inciso III, do Art. 93, da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no Art. 2º, do Decreto n.º 43.321, de 08 maio de 2003,

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - Fica instituído o “*Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*”, de caráter anual, criado e expedido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR.

Da Certificação

Artigo 2º - Para fins de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”, os Circuitos Turísticos deverão ser constituídos por, no mínimo, 05 (cinco) Municípios de uma mesma região, que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos, bem como cumprir as exigências e diretrizes básicas definidas abaixo:

I – Documentos Institucionais:

- aa) estatuto da entidade registrado em cartório, e suas alterações posteriores, devidamente averbadas;
- bb) ata de criação e posse da atual diretoria;
- cc) cópia do documento de identidade e do CPF do presidente e Leito;
- dd) CNPJ com situação cadastral ativa;
- ee) ata de aprovação do regimento interno.

II - Exigências Estatutárias:

- f) definir-se como entidade sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- g) não remunerar a atividade de quaisquer conselheiros;
- h) declarar que contempla a participação do Poder Público e da Iniciativa Privada, referindo-se a instituições estabelecidas nos Municípios que compõem o Circuito Turístico;
- i) ter a denominação precedida de “Circuito Turístico”;
- j) prever que, em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere da região, que estiver em efetivo funcionamento, escolhida pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e, na ausência de tal instituição, pelo Poder Judiciário do Foro da sede da Associação.

III – Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- j) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- k) plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente, devidamente aprovado pela diretoria;
- l) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

IV – Diretrizes Básicas:

- v) possuir sede definida com endereço fixo, telefone/fax e e-mail, devidamente atualizados, para efeito de correspondência junto a SETUR, que deverão ser protocolados ou enviados via postal;
- w) apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do Circuito Turístico;
- x) Comprovar, através do balanço patrimonial, a existência ou não de captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico;
- y) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- z) ter promovido ou participado de, no mínimo, 3 (três) eventos turísticos anuais que lhe proporcionem divulgação e visibilidade;
- aa) instalar e manter pelo menos um posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito Turístico.

Parágrafo único - O não cumprimento do disposto acima acarretará a impossibilidade de recebimento do “*Certificado de Reconhecimento*”

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos Estados Federados limítrofes com Minas Gerais, devendo apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

Parágrafo 1º – O Município de Belo Horizonte, tendo em vista sua condição de capital mineira e sua localização privilegiada, será considerado como um Circuito Turístico.

Parágrafo 2º - A inclusão de Município em Circuito Turístico já certificado dependerá de aprovação pela Assembléia Geral do Circuito, bem como do cumprimento de todas as exigências e diretrizes desta resolução. O ato que reconhecer tal inclusão não terá efeitos retroativos.

Artigo 4º - A qualquer tempo, o Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta Resolução poderá requerer o “*Certificado de Reconhecimento*”, que terá validade durante o ano de exercício.

Da Renovação

Artigo 5º - A Renovação da Certificação se efetivará com o recebimento de um selo, pela Associação do Circuito e pelos Municípios integrantes do mesmo, contendo o ano de sua validade.

Artigo 6º - O “*Certificado de Reconhecimento*” terá validade do ano de exercício, a contar da data de sua expedição, podendo ser renovado mediante a realização das seguintes ações:

- w) apresentar a SETUR um Plano Estratégico para o Circuito Turístico, que tenha como foco o Desenvolvimento Turístico Sustentável Regional e contemple as áreas de infraestrutura, marketing, estatística, recursos humanos, fomento, estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural;
- x) entregar o levantamento da oferta turística dos Municípios que compõem o Circuito Turístico, digitalizado e devidamente revisado de acordo com o convênio celebrado entre a SETUR/Associação do Circuito Turístico e outros, bem como com as normas padrões da língua, conforme o modelo proposto pela SETUR, até o final do exercício fiscal, no ano da certificação;
- y) ter um posto de informações turísticas, devidamente sinalizado e com localização estratégica, no mínimo, em 1/3 (um terço) dos Municípios pertencentes ao Circuito Turístico.
- z) implementar e monitorar o Plano de Ação apresentado, informando a SETUR anualmente, as modificações realizadas e os resultados alcançados;
- aa) Encaminhar à SETUR, semestralmente, o calendário oficial de eventos do Circuito Turístico (conforme modelo proposto por esta Secretaria), sendo que o do primeiro semestre deverá ser entregue até o dia 15 de novembro e do segundo semestre até o dia 15 de maio de cada ano;
- bb) desenvolver estudos com objetivo de criação junto aos operadores de receptivo local, disponibilizar e divulgar roteiros turísticos anuais para o Circuito Turístico, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios, e que seja devidamente tarifado e acompanhado de material promocional que apresente informações básicas, mapa, fotos dos atrativos, indicação de equipamentos, serviços e facilidades de acesso.

Parágrafo 1º - O requerimento de renovação do “*Certificado de Reconhecimento*” ocorrerá no mês de novembro e dependerá, além das medidas aqui previstas, da atualização dos documentos, exigências e diretrizes básicas definidas no Artigo 2º, desta Resolução, o que compreende:

- I. declaração de manutenção ou alteração no status, sendo necessário o detalhamento das alterações, especialmente:
 - a) apresentação das alterações estatutárias e/ou regimentais realizadas após a certificação;
 - b) a indicação do presidente (com cópia de seu documento de identidade e do CPF) e da diretoria, bem como de cópia da ata da assembléia que os elegeu;
 - c) a indicação do Bacharel em Turismo, responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
 - d) indicação da nova sede, telefone, fax, logomarca e outros;
- II. Manter atualizados os levantamentos da oferta turística permanentemente;
- III. CNPJ com situação cadastral ativa;
- IV. Os documentos indicados no inciso III, do Art. 2º;

Parágrafo 2º - O Circuito que não cumprir o prazo estipulado no Parágrafo 1º, não poderá renovar a certificação para o exercício seguinte, e conseqüentemente, não receberá o respectivo selo.

Parágrafo 3º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes nos incisos e alíneas anteriores permite à SETUR não conceder o selo de renovação do “*Certificado de Reconhecimento*”.

Parágrafo 4º - Os municípios que ingressarem no Circuito depois da certificação ou renovação, receberão o certificado e o selo correspondente ao exercício em curso.

Da menção de agradecimento

Artigo 7º - As instituições que colaborarem, diretamente, para que os Circuitos Turísticos sejam certificados, nos termos desta Resolução, receberão da SETUR uma “Menção de Agradecimento” pelos serviços por elas prestados.

Parágrafo Único - As indicações das instituições, limitadas ao número de 15 (quinze) deverão ser submetidas à aprovação registrada em ata de assembléia da Associação, realizada pelo Circuito Turístico com esse fim, e encaminhadas para a SETUR, a fim de sejam tomadas às providências cabíveis.

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 8º - A certificação valerá a partir da entrega dos Certificados de Reconhecimento ou dos selos, nos casos de renovação, não existindo, de modo algum a certificação retroativa.

Artigo 9º – Os casos omissos serão decididos pelo Secretário de Estado de Turismo.

Artigo 10 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 11º – Fica revogada a Resolução SETUR n.º 006, de 09 de junho de 2005.

Belo Horizonte, 23 de dezembro de 2005.

Herculano Anghinetti

Secretário de Estado de Turismo

Resolução 008 de 28 de abril de 2008

A SECRETÁRIA DE ESTADO DE TURISMO, no uso da atribuição que lhe confere o §1º inciso III, do Art. 93, da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no Art. 2º, do Decreto n.º 43.321, de 08 maio de 2003,

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - Fica instituído o “Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais”, de caráter bienal, criado e expedido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR.

Da Certificação

Artigo 2º - Para fins de recebimento do “Certificado de Reconhecimento”, os Circuitos Turísticos deverão contar com pelo menos um ano de existência formal e serem constituídos por, no mínimo, 5 (cinco) Municípios de uma mesma região, que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos, bem como cumprir as exigências e diretrizes básicas previstas nesta resolução.

I – Documentos Institucionais:

- a) Estatuto da entidade registrado em cartório, e suas alterações posteriores, devidamente averbadas;
- b) Ata de criação do Circuito
- c) Posse da atual Diretoria;
- d) Cópia do documento de identidade e do CPF do Presidente eleito;
- e) CNPJ com situação cadastral ativa;
- f) Ata de aprovação do Regimento Interno.

II - Exigências Estatutárias:

- a) definir-se como entidade sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- b) não remunerar a atividade de conselheiros;
- c) declarar que contempla a participação do Poder Público e da Iniciativa Privada, referindo-se a instituições estabelecidas nos Municípios que compõem o Circuito Turístico;
- d) ter a denominação precedida de “Circuito Turístico”;

e) prever que, em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere da região, que estiver em efetivo funcionamento, escolhida pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e, na ausência de tal instituição, a escolha será pelo Poder Judiciário do Foro da sede da Associação.

III – Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- a) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- b) plano de ações, anual, para o próximo exercício, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela Diretoria;
- c) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

IV – Diretrizes Básicas:

- a) Manter atualizados todos os dados para contato das autoridades do Circuito junto a SETUR;
- b) Apresentar à SETUR um Plano Estratégico para o Circuito Turístico, que tenha como foco o desenvolvimento turístico sustentável regional e contemple as áreas de infra-estrutura, capacitação, estatística, recursos humanos, fomento, qualificação e estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural, marketing, comercialização e educação para o turismo ;
- c) apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do Circuito;
- d) Comprovar, através do balanço patrimonial, a existência de captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo local e/ou de organizações publicas ou privadas ligadas ao turismo;
- e) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos, ficando a critério do Circuito em remunerá-lo ou não;
- f) instalar e manter em pelo menos 1/3 das cidades que o compõe, posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito.
- g) Entregar anualmente o levantamento da oferta turística dos Municípios do Circuito, de acordo com o Convênio celebrado entre SETUR, o Circuito e outros, digitalizado e devidamente revisado conforme o modelo proposto pela SETUR.
- h) Comprovar a participação do gestor em eventos de capacitação promovidos pela Setur e/ou parceiros.
- i) Ter realizado ações de sensibilização em pelo menos 50% dos municípios componentes do Circuito, comprovando-as através de listas de presença e fotografias dos eventos, durante o

último ano.

Parágrafo 1º - O não cumprimento do disposto acima acarretará a impossibilidade de recebimento do “Certificado de Reconhecimento”

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos Estados limítrofes de Minas Gerais, mas deverão apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

Parágrafo 1o – O Município de Belo Horizonte, tendo em vista sua condição de Capital, receberá tratamento de Circuito Turístico.

Parágrafo 2o - A inclusão de Município em Circuito Turístico já certificado dependerá de aprovação de sua Assembléia Geral, bem como do cumprimento de todas as exigências e diretrizes desta resolução, não tendo este ato efeitos retroativos.

Parágrafo 3o – Um município só poderá fazer parte oficialmente de um Circuito, para fins de recebimento dos benefícios das políticas públicas de turismo do Governo do Estado de Minas Gerais e definição do mapa da organização territorial turística de Minas Gerais.

Parágrafo 4º - Os municípios declarados inadimplentes pelo Circuito ficarão impedidos de receber quaisquer benefícios e só voltará a ter direito de recebê-los após 30 (dias) da regularização do fato que motivou tal situação, devidamente comprovada pelo Circuito junto a SETUR.

Parágrafo 5º - Para efeitos da Política Estadual de Turismo, caso o Município faça parte de mais de um Circuito, fica determinado a data de 30/06/2008 , para que o mesmo defina sua permanência em apenas um Circuito, de acordo com art.3º § 3º.

Artigo 4º - O Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta Resolução poderá requerer o “Certificado de Reconhecimento” no mês de Outubro de cada ano, o qual terá validade por 2 (dois) anos.

Parágrafo Único – Após parecer técnico e jurídico da SETUR pela aprovação da documentação apresentada pelo Circuito, o Certificado de Reconhecimento será expedido durante o primeiro trimestre do ano seguinte.

Artigo 5º - Juntamente com o Certificado de Reconhecimento, a SETUR expedirá, uma menção de agradecimento aos parceiros do circuito, públicos ou privados, que tenham participado no processo de desenvolvimento do turismo em sua região.

Parágrafo Único – Ficam os circuitos Turísticos autorizados a reproduzir esta menção para agradecer os parceiros que entender merecedores desta.

Da Manutenção da Certificação

Artigo 6º - A Manutenção da Certificação se efetivará com a emissão de um Selo, pela SETUR a ser entregue ao Circuito e aos seus municípios membros com validade de dois anos.

Artigo 7º - O Circuito receberá o “Selo de Manutenção de Certificação” mediante o cumprimento das seguintes obrigações:

- a) Apresentação do relatório de acompanhamento de implementação do Plano de Ação Anual do Circuito;
- b) Apresentação de Plano de Ação para o ano seguinte, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela diretoria;
- c) Apresentação do levantamento da oferta turística do Circuito, atualizado;
- d) Apresentar anualmente o Calendário Oficial de Eventos do Circuito Turístico, conforme modelo proposto pela SETUR, até o dia 30 de julho de cada ano.
- e) Apresentação de ações objetivas junto a parceiros e operadores de receptivo local, de criação e elaboração de roteiros turísticos do Circuito, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios e acompanhados de tarifários, com atualização anual;
- f) Disponibilizar e divulgar os roteiros desenvolvidos para o Circuito Turístico, SETUR e parceiros através de material promocional de qualidade que apresente informações básicas, mapas, fotos dos atrativos em alta resolução, indicação de equipamentos, serviços, contatos, facilidades de acesso e empresa operadora receptivo.
- g) Apresentação da declaração de municípios adimplentes e inadimplentes.

Parágrafo 1º - O requerimento de Manutenção do “Certificado de Reconhecimento” ocorrerá no mês de outubro e dependerá, além das medidas aqui previstas, da atualização dos Documentos Institucionais e de Operacionalização, manutenção das Exigências Estatutárias e Diretrizes Básicas definidas no Artigo 2º, desta Resolução, especialmente:

I. Declaração de manutenção ou alteração no status, sendo necessário o detalhamento das alterações, especialmente:

- a) apresentação das alterações estatutárias e/ou regimentais realizadas após a certificação;
- b) a indicação do presidente (com cópia de seu documento de identidade e do CPF) e da diretoria, bem como de cópia da ata da assembléia que os elegeu;
- c) a indicação do Bacharel em Turismo, responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- d) comprovação de CNPJ com situação cadastral ativa

II. Os documentos indicados no inciso III, do Art. 2o;

Parágrafo 2º - O Circuito que não cumprir o prazo estipulado no Parágrafo 1º terá revogado o seu certificado de reconhecimento. Cabe ao Circuito Turístico a exclusão do Município, desde que preceituado em seu regimento interno.

Parágrafo 3º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes nos incisos e alíneas anteriores permite à SETUR revogar o “Certificado de Reconhecimento”.

Parágrafo 4º - Os municípios que ingressarem no Circuito depois da certificação ou manutenção, receberão o certificado e o selo correspondente ao biênio em curso.

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 7º - Os casos omissos serão decididos pelo Secretário de Estado de Turismo.

Artigo 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 9º - Fica revogada a Resolução SETUR nº 22/2005

Belo Horizonte, 28 abril de 2008

Érica Campos Drumond

Secretário de Estado de Turismo