

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Geiza Gonçalves de Azevedo

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE
SOB A PERCEPÇÃO DE AGENTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

Belo Horizonte
2015

Geiza Gonçalves de Azevedo

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE
SOB A PERCEPÇÃO DE AGENTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Prof. Dra. Flávia de Paula Duque
Brasil

Belo Horizonte

2015

Azevedo, Geiza Gonçalves de
A994c Política de regionalização do turismo em Minas Gerais:
uma análise sob a percepção de agentes do Poder Público
Municipal / Geiza Gonçalves de Azevedo – Belo Horizonte, 2015.
97 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João
Pinheiro.

Orientador: Flávia de Paula Duque Brasil
Referência: f. 72-88

1. Turismo – Minas Gerais. 2. Política de Turismo – Minas
Gerais. 3. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Brasil, Flávia de Paula
Duque. II. Título.

CDU 379.85(815.1)

Geiza Gonçalves de Azevedo

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE
SOB A PERCEPÇÃO DE AGENTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho como requisito para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Flávia de Paula Duque Brasil
(Orientadora)
Fundação João Pinheiro (FJP)

Natália Mol
Fundação João Pinheiro (FJP)

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro (FJP)

Belo Horizonte, 16 de junho de 2015

A meus familiares
e ao Guilherme,
presenças constantes,
portos seguros e pacientes
em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos gestores municipais que disponibilizaram suas percepções, sem as quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

À professora Flávia Brasil, minha orientadora, que com paciência me conduziu de maneira agradável no desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu tutor de estágio, Rafael Oliveira, pela grande atenção oferecida, auxílio inestimável ao bom andamento da pesquisa e incentivo constante ao meu aprendizado.

À Cláudia Bolognani pela confiança e interesse em meu desenvolvimento profissional.

Aos queridos Alessandra Azevedo, Raul Suhett, Mariana Rocha, Jean Oliveira e Amanda Dias pelo tempo despendido e disponibilidade no auxílio à construção deste trabalho.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais pelas informações prestadas, discussões enriquecedoras e convívio amigável.

Ao professor Ricardo Carneiro e pesquisadora Natália Mol, que gentilmente aceitaram fazer parte da banca examinadora.

RESUMO

O trabalho de pesquisa que se segue propôs-se a realizar uma análise da política de regionalização do turismo em Minas Gerais tendo como principal subsídio a percepção dos gestores responsáveis pelo turismo em municípios mineiros participantes dos Circuitos Turísticos. Esse objetivo foi desenhado a partir da observação de que não há no estado estudos que destaquem o ponto de vista desses gestores, que são atores de extrema importância no contexto da política. Essa constatação e a de que não foi realizada uma avaliação ampla da política de turismo mineira após 12 anos de sua instituição foram levantadas como lacunas. Este trabalho foi então realizado partindo da concepção de políticas públicas e suas especificidades no contexto federalista descentralizado, como é o caso brasileiro. Chamando à necessidade de avaliação da política de regionalização mineira bem como à de ouvir o gestor municipal, a análise proposta foi realizada a partir de questionário respondido por 151 agentes, de 45 Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Observou-se que, de maneira geral, a política é percebida de forma positiva pelos gestores municipais, entretanto, são colocados uma série de críticas e questionamentos que devem ser considerados. Ao que as respostas indicaram há que se considerar, por exemplo, questões como a pouca apropriação da política por parte dos municípios, e também a necessidade de maior atenção dos gestores estaduais à diversidade de realidades dos municípios mineiros. De maneira geral, apresentam-se problemas de implementação cabendo revisões a fim de que a política atinja os objetivos propostos.

Palavras-chave: Políticas públicas; federalismo; regionalização do turismo; circuitos.

ABSTRACT

This research has as its goal to carry out an analysis of the tourism regionalization policies in the Brazilian state of Minas Gerais. Several managers responsible for the Tourism Circuits (Circuitos Turísticos) have been interviewed and this work uses the local tourism manager's perception as its main source of analysis. The goal was designed from the conclusions that there is no study taken into account the managers' points of view – as they are extremely important subjects on the policy's context – and that there has not been any evaluation on the tourism policies of Minas Gerais since its foundation 12 years ago. This research was developed approaching the conception of the public policies, its specificities in the decentralized federal context, such as it is the Brazilian one, and the tourism policies, with special emphasis on the regionalization and the conception of the Tourist Circuits. The proposed analysis was made from a questionnaire answered by 151 subjects, from 45 Circuits in Minas Gerais. It was observed that, in a general way, the policy is positively perceived by the municipal managers; however, a series of critics and questions should be considered. The answers indicate that it must be considered, for example, questions such as the low appropriation of the policy in the municipal level, and the necessity of a greater attention from the state managers towards the diverse reality of the cities in Minas Gerais. In general, the work presents problems on the implementation which the subjects can go for in order to have the policy reach the proposed goals.

Key-words: Public policies; Federalism; Tourism Regionalization; Tourism Circuits.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO	12
2.1 Políticas públicas no contexto federalista	22
3 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3.1 Políticas de Turismo no Brasil	29
3.2 Trajetória das Políticas de Turismo em Minas Gerais	40
4 BASES METODOLÓGICAS DA PESQUISA.....	54
5 A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS ACERCA DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	58
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72
APÊNDICE 1	89
APÊNDICE 2	92

1 INTRODUÇÃO

O turismo é uma atividade econômica baseada no deslocamento de pessoas fora de seu local de residência, e também é uma atividade social, baseada na relação desses turistas com a população local dos destinos. Esse contato é proporcionado pela prestação de uma série de serviços, interligados entre si, que devem ter como objetivo tanto a experiência positiva do turista como o desenvolvimento sustentável da localidade de destino. Nesse contexto, podem ser enumeradas diferentes perspectivas disciplinares para a atividade, seja a da economia (circulação de dinheiro, empregabilidade), a da geografia (deslocamento), da sociologia (prática social), do direito (exercício do direito à livre circulação), da ecologia (atividade realizada em um meio ambiente específico) da antropologia (atividade complexa que possibilita vivenciar a alteridade), entre outras (PÉREZ, 2009). Compreender o turismo implica então, em uma análise ampla, considerando todas as suas acepções que são, na verdade, complementares.

Ao lado disso, o turismo tem se estabelecido no âmbito global em crescente expansão. De acordo com a Organização Mundial de Turismo – OMT, o deslocamento internacional de turistas passou de 25 milhões em 1950 para 1.087 milhões em 2013. A atividade representa atualmente 9% do PIB mundial; um a cada 11 empregos no mundo é gerado pelo turismo, 6% do comércio internacional e 29% das exportações de serviços se devem a atividade. Especificamente nos países da América do Sul em 2013 houve aproximadamente 27,4 milhões de chegadas de turistas internacionais, com um crescimento médio anual de 5,2% entre 2005 e 2013 (OMT, 2014).

Todo esse movimento, para ocorrer, exige esforços tanto da iniciativa privada quanto do setor público. Basicamente, os investimentos em infraestrutura turística, como meios de hospedagem, alimentação, receptivos, atrativos, etc. cabem à iniciativa privada. Papel comum exercem setores público e privado no provimento de transportes, na realização de pesquisas, capacitação de mão de obra, articulação de atores, entre outras. Ao poder público cabe prover infraestrutura básica, sensibilizar atores, promover destinos, regulamentar a atividade e especialmente, planejar, estabelecendo objetivos, metas e diretrizes macro, tendo em vista o desenvolvimento amplo da atividade no território (MINAS GERAIS, 2014-b).

Uma vez que o planejamento do setor público tendo em vista o desenvolvimento é a própria elaboração de políticas públicas, é por meio dessas que se pauta a articulação do turismo pelos governos (FRIEDMAN, 1973 *apud* HALL, 2001). Políticas públicas são basicamente decisões de atuação ou omissão dos governos; com o objetivo de resolver determinados conflitos e problemas sociais; propondo para tanto uma série de ações; tendo

em vista a melhor forma possível de alocação de bens e recursos públicos¹. No Brasil, essas políticas se dão em contexto federalista descentralizado, com características tanto competitivas quanto cooperativas. Esse contexto exige ações que visam coordenação vertical e horizontal dos entes federados a fim de potencializar as características positivas e suprimir as negativas.

No turismo, a proposta do governo brasileiro nesse sentido, desde 2003 tem sido a regionalização das ações. De acordo com o Ministério do Turismo, a atuação regionalizada proporciona planejamento descentralizado e compartilhado, com os municípios atuando de maneira complementar tendo em vista o objetivo geral que é o desenvolvimento sustentável da atividade (BRASIL, 2013-c). Assim se dá o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, que se orienta com base nas seguintes diretrizes: Gestão Coordenada; Planejamento Integrado e Participativo; e Promoção e Apoio à Comercialização (BRASIL, 2007-c).

Seguindo as mesmas diretrizes da União, o Estado de Minas Gerais executa sua política de turismo tendo a regionalização como princípio. Regulamentada pelo Decreto 43.321 de 08 de junho de 2003, a política de regionalização do turismo em Minas se dá por meio da criação de instâncias de governança regionais denominadas Circuitos Turísticos. O referido Decreto, em seu parágrafo 1º, apresenta Circuito Turístico como “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” (MINAS GERAIS, 2003).

Atualmente são certificados 46 Circuitos Turísticos, contemplando 462 municípios mineiros. Trata-se de organizações sociais sem fins lucrativos com autonomia financeira e administrativa que deve contar com a presença de, no mínimo um profissional graduado e/ou especialista em turismo. Seus membros podem ser tanto as prefeituras quanto representantes da iniciativa privada e da sociedade civil e os recursos para sua manutenção são provenientes das taxas de adesão e da contribuição mensal deles, e também da celebração de convênios. A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR-MG é responsável pelas certificações dos Circuitos e suas renovações, exigindo para tanto uma série de ações que indicam a atuação de fato regionalizada dos interessados.

Após 12 anos de institucionalização da política de regionalização do turismo em Minas Gerais, é possível destacar ao menos duas questões problemáticas: a primeira delas é a falta de avaliação dessa política; a segunda, a falta de respostas oficiais dos gestores

¹ Di Giovanni, 2007; Dye, 1984 *apud* Souza, 2006; Lynn, 1980 *apud* Souza, 2006; Mathias-Pereira, 2008 *apud* Azevedo, 2009; Rua, 1997.

municipais a seu respeito.

Considerando a política de regionalização dentro da perspectiva analítica do “ciclo das políticas públicas”, que será mobilizada neste trabalho, é possível identificar as etapas de agenda (inserção do tema na pauta governamental), formulação (proposição de ações) e implementação (operacionalização do plano). Entretanto, até o momento, não foi realizado pela Secretaria de Estado de Turismo ou por outro órgão relacionado, nenhuma avaliação oficial dessa política. Identifica-se a falta de avaliação como uma lacuna que deve ser com urgência preenchida a fim de reorientar os rumos da política ou afirmar a necessária continuidade do modelo se for o caso.

A segunda questão aqui considerada uma fragilidade é o fato de a SETUR-MG não possuir em seus arquivos estudos que contemplem a percepção dos gestores municipais acerca da política de regionalização. Destaca-se, que a Secretaria reúne² uma série de estudos, elaborados internamente, contratados, ou mesmo estudos acadêmicos, no entanto, nenhum deles até o momento detalhou de maneira específica a ação dos municípios e sua relação com a política de regionalização.

Ressalta-se que, de maneira geral, os municípios são os executores, de fato, da política, logo, mesmo com a perspectiva regionalizada do planejamento turístico, eles não deixam de atuar diretamente no desenvolvimento da atividade. Dessa forma, faz-se necessário atentar ao que esses atores têm a acrescentar, tendo em vista o lugar de destaque que ocupam.

Reconhecidas essas lacunas, o presente trabalho se propõe a oferecer um insumo para a necessária avaliação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais, tendo como objetivo principal: Apresentar uma análise da política de regionalização do turismo de Minas Gerais sob a perspectiva dos agentes que atuam com turismo nos municípios.

Delineando esse objetivo geral, são identificados como objetivos específicos os seguintes: Compreender a concepção de políticas públicas e suas especificidades no contexto brasileiro; Situar as políticas de turismo no país – marcos legais e papel das instâncias de governo; Descrever a evolução das políticas de turismo em Minas Gerais; Reconhecer o ponto de vista dos gestores municipais de turismo com relação ao cumprimento das diretrizes da política de regionalização do turismo de Minas Gerais.

Para a construção deste trabalho foram utilizados como recursos metodológicos, revisão bibliográfica relativa a políticas públicas e às políticas de turismo no Brasil e em Minas Gerais; levantamentos documentais no site do Ministério do Turismo e na SETUR-MG a fim de compreender como se dão as políticas de regionalização em âmbito nacional e estadual. Visando a compreensão de questões específicas da política estadual que não

² Esse acervo é disponibilizado via internet no site “Observatório do Turismo de Minas Gerais”.

puderam ser observadas com clareza em documentos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores da SETUR-MG. Além disso, foram aplicados questionários com questões fechadas e abertas aos 462³ gestores que respondem pelo turismo nos municípios participantes de Associações de Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Obteve-se a resposta de 151 municípios, participantes de 45, dos 46 Circuitos Turísticos de Minas Gerais. A referida pesquisa foi realizada com o apoio da SETUR-MG.

A monografia está estruturada em seis capítulos, incluindo a presente introdução como o primeiro. O segundo capítulo pautou-se na realização de breve revisão acerca das políticas públicas, de sua análise e ciclo, passando à abordagem de suas especificidades no contexto federalista descentralizado brasileiro.

O capítulo 3 parte da conceituação de turismo a um resgate histórico a fim de situar as políticas de turismo no país e descrever o percurso dessas políticas em Minas Gerais.

As bases metodológicas para esta pesquisa estão apresentadas no capítulo 4. No capítulo 5 é realizada a análise da política de regionalização do turismo em Minas Gerais a partir da percepção dos gestores públicos municipais. Para tanto, a partir do questionário aplicado buscou-se analisar o ponto de vista dos gestores de turismo em relação ao cumprimento das diretrizes da política de regionalização do turismo em Minas Gerais.

Finalmente, considerações finais são apresentadas no capítulo 6. Em linhas gerais, o trabalho mostra uma percepção relativamente positiva da política de regionalização por parte dos gestores municipais mineiros, que consideram se tratar de um avanço a abordagem territorial regionalizada e percebem benefícios diretos e indiretos advindos da adesão à mesma. No entanto, há críticas recorrentes que tendem a ser direcionadas à atuação da Secretaria de Estado de Turismo, uma vez que há percepção dessa como principal responsável pela referida política.

³ Número atualizado em novembro de 2014. Para fins desta pesquisa foram desconsiderados do universo os municípios do estado de São Paulo que fazem parte das Associações dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA BREVE REVISÃO

As sociedades contemporâneas - como a nossa - caracterizam-se pela crescente pluralidade e complexidade, com diversos atores e grupos organizados, com valores, interesses, identidades, demandas e agendas distintas e, não raro, conflitantes entre si. Nesse contexto, as políticas públicas se moldam como formas de intervenção do Estado resultantes da atividade política, orientadas para modificação de determinadas realidades sociais. Nos termos de Subirats e Gomá (1998) as políticas públicas afirmam-se como espaços centrais de mediação dos conflitos sociais.

Retomando-se adiante a discussão relativa ao conceito de política pública, destacam-se as considerações de Saravia (2006). A partir do autor, na medida que os contextos se modificam e que novas necessidades se fazem presentes, surgem também novas abordagens e formas de atuação dos governos. Wahrlich (1979, *apud* Saraiva, 2006, pg.21), destaca o que considera como os três principais enfoques do governo na América Latina: jurídico ou legalista; o das teorias da organização e da administração; e, por fim, “o desafio crítico das ciências do comportamento”.

Ao buscar situar a abordagem da política pública, Saraiva (2006) afirma que a visão legalista (mais antiga, porém, ainda vigente em países latinos) tem como foco uma consideração estática do Estado, bem como da administração pública, ao estudar basicamente estruturas e normas de organização da atividade estatal. Posteriormente, o enfoque das teorias da organização foi trazido por estudiosos com a ideia de que a administração pública deveria atuar como uma empresa, tendo em vistas técnicas e métodos específicos desta. É nesse contexto que se destaca a inserção das técnicas de planejamento, buscando a delimitação de objetivos e metas como meios para a administração pública alcançar eficiência nas ações. A questão percebida nesse momento, entretanto, é que não basta ao poder público estabelecer um fim e um caminho a ser seguido, pois o percurso da administração pública é repleto de situações imprevistas e de incertezas que extrapolam planejamentos rígidos. O autor destaca as grandes crises da década de 1970 como exemplo dessa dinâmica, que exige respostas rápidas. Além disso, outra mudança de contexto refere-se ao aumento da demanda à participação nas decisões estatais, bem como ao desenvolvimento de meios de comunicação, que desenharam um novo lugar da população em se tratando de participação, transparência e controle. Assim, “a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública”, como uma “concepção mais ágil da atividade governamental” (SARAIVA, 2006, pg. 26).

Nesse contexto, inúmeros autores se dedicam ao estudo das políticas públicas para melhor compreensão dessa forma de atuação dos governos. Assim, o estudo recente das

políticas públicas, de acordo com Souza (2006, pg.3), se dá a partir do “pressuposto analítico (...) de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”.

De acordo com Mead (1995, *apud* SOUZA, 2006, pg.24), o estudo das políticas públicas “analisa o governo à luz das grandes questões públicas”. Souza acrescenta que, por impactar na economia e nas sociedades, o estudo das políticas públicas deve contemplar também as “inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, pg. 24).

O conceito de políticas públicas tem sido apresentado por números estudiosos que se dedicam à temática na busca, principalmente, de compreender seus meandros. Ao analisar parte da literatura referente ao tema, pode-se observar que as diversas acepções não são excludentes, ao contrário, devem ser analisadas de forma complementar para uma compreensão mais ampla do tema. Lynn (1980, *apud* SOUZA, 2006, pg. 24) define políticas públicas como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Di Giovani afirma tratar-se de intervenções “do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas” (Di GIOVANI, 2007 pg. 3). Assim observamos um alinhamento à questão anteriormente posta por Saraiva, compreendendo políticas públicas como ação dos governos, tendo em vista as demandas da sociedade (que são dinâmicas), a fim de alcançar determinado objetivo.

Dye (1984, *apud* SOUZA, 2006, pg. 24), acrescenta um ponto importante ao afirmar que política pública é “o que o governo escolhe ou não fazer”. Essa definição, apesar de resumida traz consigo uma importante questão: a escolha que os governos têm de realizar ou não determinada ação. Observa-se que o fator decisão é crucial nas políticas públicas e está relacionado tanto a questões políticas quanto ao momento vivenciado pela sociedade, aos recursos disponíveis, etc. como será apresentado adiante.

Reiterando a perspectiva já mencionada, das políticas públicas como resultantes da atividade política, Rua (1997) define políticas públicas como um “conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores e recursos destinados à resolução de conflitos (alocativos)”. Ampliando um pouco mais a conceituação, a autora ressalta que políticas públicas requerem “diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas” (RUA, 1997, pg. 1). Essas ações devem ter em vista “resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos” (MATHIAS-PEREIRA, 2008 *apud* AZEVEDO, 2009).

As definições apresentadas não esgotam o tema, porém, reunidas enquadram o que vem a ser políticas públicas: decisão de atuação ou omissão dos governos; com o objetivo

de resolver determinados conflitos e problemas sociais; propondo para tanto uma série de ações; tendo em vista a melhor forma possível de alocação de bens e recursos públicos.

Em sua discussão, Klaus Frey (2000), a partir do clássico Theodore Lowi⁴, retoma a classificação das políticas públicas em quatro tipos de acordo com o desenho e propósito de cada um. As políticas distributivas têm o objetivo de distribuir vantagens, possuem baixo grau de conflito e beneficiam um número grande de destinatários. As políticas redistributivas, por outro lado, são carregadas de conflitos uma vez que se baseiam na transferência de recursos entre grupos distintos (dos mais favorecidos para os menos favorecidos). As políticas regulatórias, determinam regras e orientações. Seus custos e benefícios, de acordo com o autor, não são necessariamente previstos anteriormente, sendo dependentes de sua concretização. Por fim, as políticas constitutivas ou estruturadoras, determinam “as condições gerais sob as quais vem sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2000, pg. 224).

Os estudos contemporâneos de políticas públicas têm recorrido a um modelo cíclico de acordo com o qual políticas seguem uma trajetória mais ou menos semelhante, desde sua concepção inicial até sua avaliação - o “ciclo de políticas”. Frey (2000, pg. 229) afirma que o ciclo das políticas públicas “fornece o quadro de referência para a análise processual”, trata-se de um modelo analítico, que traz recursos para abordagem das políticas bem como para sua formulação e desenho.

Reconhecendo as limitações do modelo, Saraiva considera o sequenciamento do processo como “pouco mais que um mero exercício de compreensão” (SARAIVA, 2006, pg. 33). Baptista e Rezende (2001, pg. 142), por sua vez afirmam que, “apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência”.

Assim, diversos autores apontam, de maneira bem semelhante, para ‘etapas’ ou ‘momentos’ distintos no ciclo das políticas. Para Souza (2006), o ciclo de políticas públicas se dá a partir de seis etapas: (a) definição de agenda, (b) identificação de alternativas, (c) avaliação das opções, (d) seleção das opções, (e) implementação e (f) avaliação. (SOUZA, 2006, pg. 29). A contribuição de Frey apresenta as mesmas etapas anteriormente citadas e acrescenta outras. Para o autor, antes da definição da agenda, há a etapa de “percepção e definição de problemas”, após a elaboração da agenda é incluída a fase de “elaboração de programas” e, após a avaliação, uma “eventual correção da ação” (FREY, 2000, pg. 226).

Baptista e Rezende apresentam a proposta de Howlett e Ramesh cujas etapas seriam: (a) montagem da agenda; (b) formulação da política; (c) tomada de decisão;

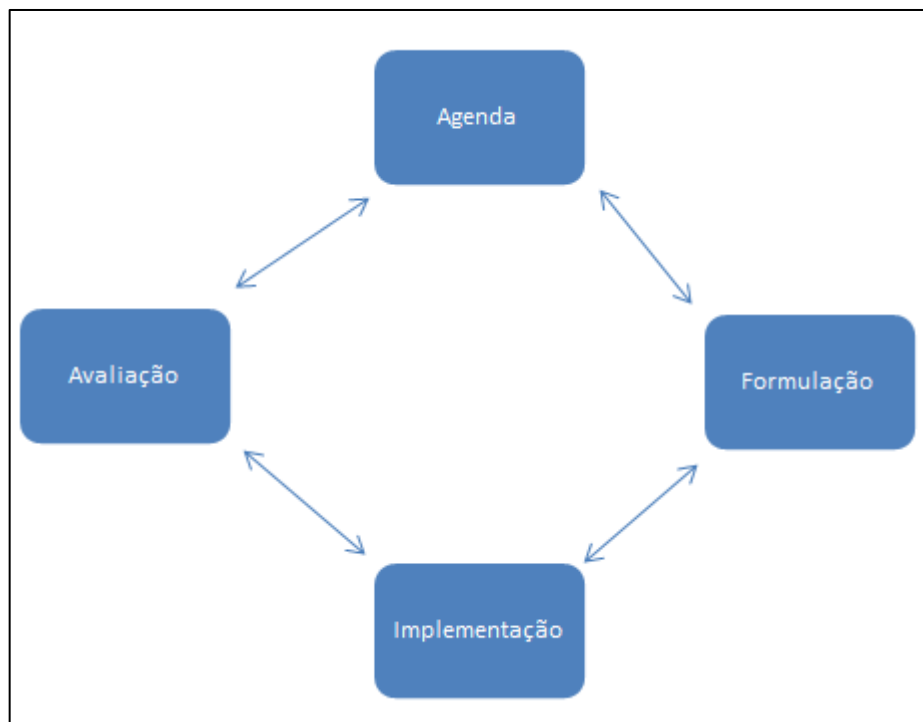
⁴ Lowi, 1964 *apud* Frey, 2000.

(d) implementação e (e) avaliação (HOWLETT e RAMESH, 1995, *apud* BAPTISTA e REZENDE, 2001, pg. 141). Destaque para o que os autores apresentam como a tomada de decisão, sendo aqui entendida como opção pela maneira como serão realizadas as ações. Não se deve confundir com o momento de decisão para a formação da agenda conforme será apresentado adiante.

Saraiva (2006) detalha mais as etapas ao defender que o processo de políticas públicas contém sete momentos principais: (a) agenda; (b) elaboração; (c) formulação; (d) implementação; (e) execução; (f) acompanhamento e (g) avaliação. Destaca-se que o referido autor compreende implementação e execução de forma distinta, enquanto o primeiro termo estaria relacionado ao planejamento, o segundo trata da prática, da realização da política.

Outros tantos modelos poderiam ser apresentados, entretanto, as características assemelham-se e basicamente, os itens recorrentes entre os autores estudados são: (a) agenda; (b) formulação; (c) implementação; e (d) avaliação. Assim, apresenta-se o ciclo das políticas públicas de maneira genérica, na figura 1 que busca representar, ainda, a dimensão da iteratividade e as possibilidades de revisão e reformulação:

Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria

Na etapa de formação da agenda, são definidas as prioridades de ação dentro de várias opções possíveis (FREY, 2000; SARAIVA, 2006), a partir da atuação e das pressões dos

diversos atores na arena da política em questão. Nesse momento, de acordo com Rua e Romanini (s/d, pg.5), há a alteração de “estado de coisas” para “problema político”, determinada situação deixa de ser considerada natural a ponto de não exigir intervenção e passa ao status de problemas necessitando ação direcionada. Frey (2000) acrescenta que, nesse momento há a tomada de decisão, ou seja, uma ação de optar por temas a entrarem e a serem deixados de fora da agenda, mesmo sem desconsiderar sua importância.

De acordo com Rua (1998), para que um tema se torne um item na agenda é necessário que “mobilize a ação política organizada”; e/ou “constitua uma situação de crise”; e/ou “constitua uma situação de oportunidade” (RUA, 1997, pg.6). Trata-se de um momento crucial e os problemas devem ser escolhidos de maneira responsável. Nesse sentido, Dunn (1981) alerta: “hay quien opina que se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados”⁵ (DUNN, 1981 *apud* SUBIRATS, 2006).

Capella (2005) apresenta dois modelos que visam explicar o processo de formulação e alteração das políticas públicas. O primeiro modelo, chamado “Múltiplos Fluxos”, de Kingdon (2003); o segundo, denominado “Equilíbrio Pontuado”, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993; 1999).

De acordo com o modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2003), é a convergência dos três fluxos: problemas; soluções ou alternativas; e político, que desemboca ou resulta na construção da agenda. O autor apresenta problema de maneira semelhante a Rua e Romani (s/d), anteriormente citadas. Para ele há inicialmente uma condição ou uma situação social determinada, que só é considerada problema quando os atores responsáveis pela decisão determinam uma ação a respeito. Essa necessidade de atuar perante um, agora, problema, é orientada por três mecanismos: indicadores (que demonstram a realidade da questão); eventos, crises e símbolos (que trazem à tona determinados temas de maneira enfática); e *feedback* das realizações anteriores do governo (relação de gastos, avaliações, opinião pública acerca de determinadas ações governamentais, etc.). O autor destaca que cabe nesse momento aos formuladores decidir o que considerar ou não como um problema e que isso é realizado com base em sua percepção, tendo em vista a impossibilidade de assumir solucionar todas as questões ao mesmo tempo.

O segundo fluxo apresentado por Kingdon (2003) trata das soluções. Nesse fluxo há uma série de alternativas de soluções possíveis aos problemas que passarão por um processo de argumentação, convencimento, análise e aceitação a fim de que sejam selecionadas as consideradas mais relevantes. O terceiro fluxo é o político, que tem sua

⁵ Há quem opine que se produzam muito mais erros como consequência da definição equivocada de um problema que ao oferecer más soluções a problemas bem colocados. (Tradução nossa)

dinâmica particular e é influenciado pelo “clima” ou situação vivida no momento da decisão, pelas forças políticas organizadas e, ainda, pelas mudanças dentro do próprio governo. Assim, de acordo com a referida teoria, a agenda é formada ou modificada quando há a definição de um problema, o conjunto de soluções adequadas ao mesmo e um contexto político favorável. Há ainda nesse modelo a figura dos empreendedores, indivíduos que assumem determinadas questões e articulam de forma a incluí-las na agenda, cumprindo o papel de unir os três fluxos quando observada uma oportunidade de mudança. (KINGDON, 2003, *apud* CAPELLA, 2005)

O modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993; 1999) traz termos diferentes e alguns conceitos semelhantes aos de Kingdon. Os teóricos desse modelo buscam explicar o que está relacionado a períodos longos de estabilidade interrompidos por momentos de rápida mudança. Os autores denominam *feedback* positivo o ato, já mencionado por outros autores, de modificar o status de uma questão a ponto de trazê-la à tona, transformá-la em problema. De maneira simplificada, os autores defendem que há, nos governos, subsistemas que tratam de inúmeras questões de forma paralela, com autoridade delegada pelos governos centrais. Essa delegação se dá pela constatação da impossibilidade de tratar de todas as questões necessárias à sociedade ao mesmo tempo. Há, ainda, o macro sistema, que seria a agenda, de fato, para o qual determinadas questões serão levadas em momentos críticos (esses muito semelhantes aos já citados por outros autores). Enquanto nos subsistemas a atenção às questões é restrita e a proposição de soluções limitada, no macro sistema, há atenção dos líderes governamentais e também da população a fim de buscar solucioná-los.

Esses modelos, ainda que apresentados de forma resumida referem-se à dimensão da formação da agenda. A partir do momento que já se reconhece um problema, busca-se a solução para o mesmo por meio de proposição de ações, essa é a fase de formulação da política. Baptista e Rezende (2001, pg. 148) afirmam que se trata do “momento de diálogo entre intenções e ações”. Para Rua (1998), é nesse momento em que se apresentam as preferências dos atores, de maneira clara, bem como o conflito gerado a partir da manifestação de seus interesses.

É importante destacar nesse momento a questão da racionalidade limitada destacada por Simon (1957, *apud* SOUZA, 2006). Para o autor, a racionalidade dos tomadores de decisão “é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.” (SIMON, 1957 *apud* SOUZA, 2006, pg. 24). A partir do entendimento da racionalidade limitada dos formuladores entende-se o motivo pelo qual a formulação, muitas vezes, se confunde com implementação. Rua afirma que a implementação se torna “a formulação em processo”

(RUA, 1997, pg. 15). Souza acrescenta que, além da racionalidade, questões como “papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” devem ser consideradas na análise da formulação de uma política (SOUZA, 2006, pg.24).

Cabe destacar que a formulação de uma política exige visão sistêmica do planejador e noção clara das causas do problema que pretende solucionar a fim de que as ações atinjam, de fato, os objetivos. A metodologia de modelo lógico é um exemplo de auxílio nessa etapa de formulação, uma vez que explicita a estrutura de programas tendo em vista os resultados. A utilização de um modelo lógico é de extrema importância também para a avaliação futura das ações (CASSIOLATO E GUERESI, 2010).

A etapa de implementação é a operacionalização do que foi proposto no desenho ou concepção da política. De acordo com Parada (2006), na América Latina, mais problemático que haver políticas públicas “corretas” é a capacidade de implementar as mesmas. O autor chama de déficit de implementação a distância entre o que foi planejado e o que de fato é executado. Para Medina (1987, *apud* VIANA, 1988), há falha na implementação devido a compreensão limitada dos formuladores em relação à realidade onde a prestação do serviço acontece, de fato.

Pires (2009) sistematiza três teorias predominantes em momentos diferentes quando se trata de compreender os problemas na implementação das políticas públicas: A princípio o enfoque se deu sobre a complexidade no desenho das políticas, que, quanto mais complexas, mais propensas estariam a problemas na implementação (BARDACH, 1970 *apud* PIRES, 2009). Nos anos 1980, os estudos dedicaram de maneira incisiva a indicar o caráter político das implementações como propiciador de eventuais problemas. Aqui, as inúmeras barganhas entre atores envolvidos seriam responsáveis por afetar e remodelar desenhos originais da política⁶. Por fim, houve um movimento que, de acordo com o autor, mudou os paradigmas dessa questão, uma vez que desmembrou o Estado e compreendeu a existência de atores implementadores, os “burocratas da linha de frente” (PIRES, 2009, pg. 738). De acordo com Arretche (2001):

A implementação de políticas supõe (pelo menos) dois tipos de agentes situados em pontos distintos: agentes encarregados da formulação dos termos de operação de um programa, os quais têm autoridade para definir os objetivos e o desenho de um programa, e agentes encarregados de executá-lo, traduzindo suas concepções em medidas concretas de intervenção. Na prática, são estes últimos que fazem a política. (ARRETICHE, 2002, pg. 9)

Essa tradução que resulta em modificação, se dá devido a alta discricionariedade

⁶ O autor cita Grindle e Thomas, (1989); Thomas e Grindle, (1990), Allison (1969), Nakamura e Smallwood(1980), e BID-IPES(2006).

conferida aos implementadores, que por motivos diversos como escassez de recursos, necessidade de resposta imediata, etc. tendem a decidir sobre “como implementar a política” (PIRES, 2009, pg. 739).

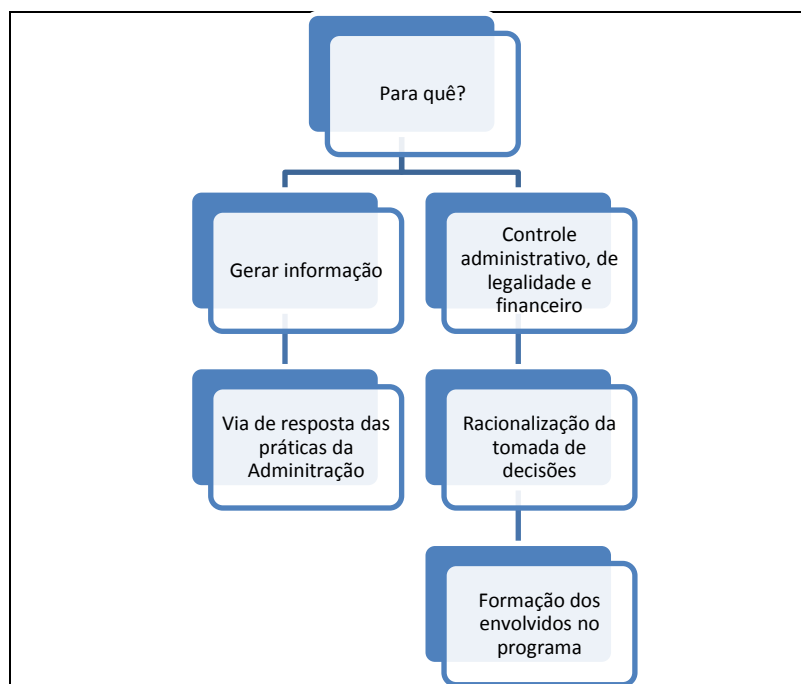
Aparentemente, tais teorias não foram substituindo umas as outras, mas complementando-se ao longo do tempo. Nesse sentido, Oliveira (2012), afirma que, de maneira geral, quanto mais vagos e inconsistentes são apresentados os objetivos das políticas, mais discricionária se torna a ação dos executores das mesmas e, conseqüentemente a distorção entre o que foi desenhado e o executado. Além disso, ao delegar a execução de determinada política, o formulador deve compreender que os executores são atores muitas vezes com objetivos e interesses distintos dos seus, o que pode gerar resistência ou mesmo limitação à execução de certas diretrizes.

Nesse contexto, Rua (1997), destaca dez pré-condições para implementações eficientes:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em seqüência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados. (RUA, 1997, pg. 14)

Finalizando a abordagem do modelo do ciclo das políticas públicas encontra-se a etapa de avaliação. Essa etapa tem como objetivo verificar os resultados de uma política, sua eficácia e também servir de insumo para ações de revisão e retroalimentação. Trata-se de ação fundamental para a melhoria contínua das políticas (OSUNA e MARQUEZ, s/d *apud* FREY, 2000). A seguir, apresentam-se em esquema as principais funções da avaliação de políticas públicas apresentadas por Ousuna e Marques (s/d *apud* FREY, 2000).

Figura 2: Funções da avaliação de políticas públicas



Fonte: Osuna y Marquez, s/d *apud* Frey, 2000

Di Giovanni (2007) ressalta a importância de se considerar o contexto sócio-político da avaliação. Isso porque, segundo ele, haverá sempre uma pluralidade de atores com interesses, objetivos e origens variadas. Essa pluralidade deve ser considerada no momento de avaliar uma política pública. Dessa forma, Azevedo (2009) propõe uma abordagem holística da avaliação de políticas públicas, de acordo com a qual devem ser levados em consideração: o ambiente no qual se dá a política; os formuladores; os implementadores; os participantes; e também os ex-participantes da política. De acordo com o autor, essa abordagem envolveria todos os vieses da política. Arretche ressalta que:

A incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um programa atinja plenamente seus objetivos e seja implementado inteiramente de acordo com seu desenho (ARRETCHÉ, 2001, pg. 9).

Assim, conforme anteriormente sinalizado, “cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação” (ARRETCHÉ, 2001, pg. 9).

Destacando a importância da avaliação para as políticas públicas, Lisboa e Latif (2013) defendem a necessidade de criação de agências independentes de avaliação. Essas agências, com perfil mais próximo de agência de pesquisa que fiscalizadora ou executiva, acompanharia de perto as políticas. De acordo com o proposto, a agência teria acesso aos

objetivos, metas, custos e implicações de todas as políticas públicas. Assim, à medida que as mesmas fossem sendo executadas seriam acompanhadas pela agência que apresentaria relatórios técnicos com a relação entre o que foi planejado e o cumprido. Essa agência teria também o papel de pesquisar experiências de sucesso, dentro e fora do país. Os autores defendem a necessidade dessa agência de análise independente argumentando que é comum o fato de políticas mal sucedidas serem preservadas, ou ainda de haver, em um mesmo governo, mais de uma política com o mesmo objetivo havendo difusão de recursos. Em situação de escassez de recursos - ou em qualquer outra - uma análise bem orientada pode servir inclusive de insumo para a tomada de decisão quanto à finalização de políticas nesse tipo de situação tendo em vista a qualidade do gasto e efetividade das ações. (LISBOA E LATIF, 2013).

Reitera-se a partir da discussão efetuada e da abordagem ciclo das políticas públicas que atenção especial deve ser dada aos atores, suas relações e papéis. Nesse sentido, Brasil (2007-a) destaca que as políticas públicas são resultados de atividades políticas com a presença de inúmeros atores, cada um com demandas específicas e exercendo um tipo de pressão buscando influenciar as ações governamentais nos diversos momentos do ciclo. Dessa forma, há que se identificar cada um dos “atores envolvidos ou afetados, bem como os processos políticos engendrados a partir de sua atuação” (BRASIL, 2007-a, pg. 116). Ainda de acordo com a autora, indo além da identificação, de grande relevância é a busca pelas formas de participação desses atores nos processos de formação e gestão das políticas públicas. Nesse aspecto, Parada (2006) problematiza:

si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista⁷ (PARADA, 2006, pg. 9).

No que toca os atores envolvidos, a noção de redes de políticas tem ganhado crescente atenção, o conceito de “policy networks” é apresentado por Hecló como as interações entre os diversos atores, tanto de instituições governamentais como da sociedade civil em todas as etapas das políticas públicas (HECLO, 1978 *apud* FREY, 2000). Nesse conceito, essas interações não são institucionalizadas, mas há uma organização regular que possibilita um nível de confiança entre os participantes baseada no compartilhamento de opiniões comuns. Há uma distinção entre redes que se orientam a partir de temas gerais e as que se dedicam a temas específicos, mais delimitados, sendo essas últimas mais restritas (MILER, 1994,

⁷ Se as políticas públicas não são enquadradas em um amplo processo participativo, podem enviesar os agentes públicos: os especialistas à tecnocracia e os comunicadores ou pesquisadores ao populismo imediatista. (Tradução nossa).

apud FREY, 2000), entretanto, para Frey, ambas são de extrema importância, “sobretudo enquanto fatores dos processos de conflito e de coalizão na vida política-administrativa” (FREY, 2000, pg. 222). O autor traz ainda que, essas redes, tendem a se organizar de maneira tal que, em contextos de “concorrência” por recursos escassos, há certa competição entre as diferentes redes a fim de favorecer a política que lhes interessa.

Considerando todo esse cenário, cabe acrescentar que não é possível o estabelecimento de um modelo único e imutável, e isso é uma característica importante das políticas. Nesse sentido Saraiva afirma que, cada política pública passa por um processo específico de acordo com suas características nos quais “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes” (SARAIVA, 2006, pg.32).

No Brasil, as políticas públicas se dão em um contexto federalista descentralizado e esse fato influencia sobremaneira as relações entre os atores e outros aspectos das mesmas. Considerando uma questão de relevância ao desenvolvimento deste trabalho, a temática será tratada a seguir.

2.1 Políticas públicas no contexto federalista

O federalismo emergiu tendo em vista as necessidades das sociedades de se defender militarmente de maneira mais eficiente e de garantir possibilidades de concorrer economicamente. Dessa forma, associações começaram a ser feitas, tendo como primeiro exemplo a união das colônias dos Estados Unidos no final do século XVIII (ROCHA, 2011).

A origem da palavra federalismo é do latim, *foedus*, e significa ‘contrato’, o que indica reciprocidade entre as partes. Isso porque, em contratos e acordos, de uma maneira geral, “qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua” (RODDEN, 2005, pg. 17).

Assim, compreende-se federalismo como uma forma de Estado que se baseia em

uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, *apud* ABRÚCIO, 2005, pg. 43).

Conforme apresentado, o federalismo, ao mesmo tempo em que resguarda a autonomia dos entes, garante a permanência da unidade. De acordo com Abrúcio (2005), atualmente países federalistas se organizam dessa forma devido a suas heterogeneidades e à crença de que essa seria a forma mais adequada para garantir a coesão nacional e a estabilidade

nesse contexto heterogêneo. Nesse sentido, “todo país grande (...) tem o federalismo batendo à sua porta” (ABRÚCIO e SOARES, 2001, pg. 32).

Os Estados federalistas diferenciam-se dos Estados unitários, bem como das confederações, uma vez que os primeiros:

são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 1999, *apud* ARRETCHE, 2002, pg. 27).

De maneira distinta, no Estado unitário o poder é concentrado e não há existência de partes com autonomias decisórias. Em outro extremo se encontram as confederações, nas quais cada parte integrante possui total autonomia. Destaca-se que, como na federação, em confederações as partes são unidas por um objetivo comum. Na segunda, no entanto, um dos entes pode deixar de fazer parte daquele contrato de acordo com seu interesse sem que haja qualquer poder soberano que a impeça (ROCHA, 2011).

Figura 3: Distinções básicas entre formas de Estado: Unitário, Federado e Confederado.

Estado Unitário	Federação	Confederação
<ul style="list-style-type: none"> • Concentração de poder • Inexistência de partes com autonomia decisória 	<ul style="list-style-type: none"> • Soberania nacional • Autonomia das partes • União indivisível 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de soberania nacional • Autonomia ilimitada das partes • União divisível

Fonte: Elaboração própria

O contrato federalista se dá basicamente por meio de dois modelos, ou tipos ideais (ABRÚCIO e SOARES, 2001). O primeiro deles, baseado na separação clara de atuação entre os entes que o constituem, é o federalismo interestatal, ou competitivo. Seus defensores argumentam basicamente a partir do conceito de busca de melhoria constante tendo como base a concorrência. Assim, como ocorre no mercado concorrencial, os entes tenderiam a buscar executar suas ações com o máximo de efetividade. Outro argumento seria o controle que os diferentes níveis de governo exerceriam entre si, evitando distorções de poder. Uma crítica a esse modelo é em relação à confiança mútua necessária em contratos, porém, fadada a desaparecer quando a competição se sobressai de maneira exagerada.

O segundo modelo apresentado por Abrúcio e Soares (2001), é o federalismo intra-estatal, ou cooperativo, nesse modelo o foco é em ações conjuntas entre os entes. Aqui, as relações intergovernamentais se dão de maneira mais estreita, compartilhada, e os

argumentos a favor desse modelo passam pela valorização das questões colaborativas em prol de objetivos comuns. Entre as críticas ao modelo cooperativo pode ser citada a que afirma que este tem se baseado mais fortemente em uma verticalização gerando subordinação acima de parceria e, como consequência, falta de controle mútuo.

Ainda que haja esses modelos apresentados como distintos, Abrúcio e Soares (2001) defendem que não há como distinguir na realidade países que atuam de maneira unicamente competitiva ou unicamente cooperativa. Ainda, essa distinção total nem seria interessante, mas sim um equilíbrio entre ambos os modelos a fim de minimizar as externalidades negativas e potencializar as positivas de cada um. O Brasil é um exemplo de país federativo com características de ambos os modelos, como adiante será apresentado, antes é importante tratar de conceito complementar: descentralização.

A forte relação entre federalismo e descentralização é também tratada de forma recorrente entre estudiosos⁸. Enquanto Lijphart (1999) afirma que federalismo trata das “formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais” (LIJPHART, 1999 *apud* ARRETCHE, 2002, pg.27), para Vieira (2012, pg. 1411) a descentralização constitui-se basicamente em uma distribuição de “poder de decisão e poder de ação ou execução – entre governo central e as unidades de governo local”. Rodden (2005) trabalha com três tipos de descentralização, fiscal, política e de políticas, tratando basicamente da distribuição de recursos, autoridade, autonomia e poder de decisão.

Nesse contexto de conexões entre federalismo e descentralização baseiam-se fortemente as discussões acerca dessa forma de Estado no Brasil. Ainda que no país o federalismo tenha sido introduzido em 1889, com a Constituição de 1988⁹ “um novo federalismo nascia” (ABRÚCIO, 2005, pg.46). Depois de um histórico de centralização, dentre as inúmeras inovações trazidas pela nova Constituição, destaca-se o caráter descentralizador com maior autonomia dos entes (ABRÚCIO, 2005).

De acordo com Cavalcanti (2011, pg.1786), “a Constituição de 1988 institui um processo de descentralização dos serviços públicos básicos mediante definição de macro responsabilidades”. E, assim, a descentralização pode significar uma série de vantagens, conforme tratam Abrúcio e Filippim (2010), há

a visão de que a descentralização favorece a aproximação do governo com o cidadão; contribui para a preservação de identidades locais; fomenta o surgimento de parcerias, ações integradas e articulação de atores; propicia ao cidadão maior participação decisória e maior controle das ações dos governos (ARRETCHE, 2000; FARAH, 2001; TENDLER, 1998; TOBAR, 1991 *apud* ABRÚCIO e FILIPPIM, 2010)

⁸ Ver Cavalcanti, 2011; Rodden, 2005; Abrúcio, 2003.

⁹ A Constituição de 1988 trata essa forma de Estado como cláusula pétreia, ou seja, impossibilitada de sofrer alterações de emendas constitucionais. Ver Constituição Federal de 1988, artigo 60, parágrafo 4º.

Contudo, há opiniões de que a descentralização de políticas públicas pode gerar uma dificuldade de coordenação e pouca clareza quanto a objetivos de cada ente, gerando sobreposição de competências e competição (WEAVER; ROCKMAN, 1993, *apud* ARRETCHE, 2004).

Aproximando seu argumento mais ao processo que ao conceito de descentralização, Abrúcio afirma que, a forma como se deu a descentralização no Brasil pós-1988, considerando todo o contexto do momento, criou um “federalismo compartimentado”. De acordo com o autor, deu-se “uma situação de incerteza, de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua” (ABRÚCIO, 2005, pg. 49).

Como forma de modificar esse ambiente de competição predatória, inicia-se, no começo da década de 1990, uma série de ações tendo em vista propiciar a atuação coordenada entre os entes¹⁰. Essas ações se basearam em dois principais pilares: estabilização econômica e coordenação de políticas públicas. O primeiro reduziria a incerteza das transferências e também as desigualdades que levam à competição predatória (guerra fiscal, por exemplo). A coordenação de políticas tenderia a estabelecer papéis mais claros aos entes propiciando um ambiente colaborativo baseado na interdependência associada à autonomia (ABRÚCIO, 2005).

Assim, há no Brasil um movimento de transição da centralização e competitividade predatória ao federalismo cooperativo, caracterizado cada vez mais “pela ação conjunta de diferentes níveis de governo e pela relativa autonomia das unidades subnacionais – governos estaduais e municipais – em termos decisórios e de recursos” (FARAH, 2003, pg. 83).

Destacaremos aqui os municípios que a partir de 1988 passam a ser considerados entes federados, com ampliação de sua autonomia, responsabilidades, papéis e atribuições. Desde então “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos” (BRASIL, 1988, art. 18).

Em âmbito municipal, uma alternativa à competição tem sido a cooperação intermunicipal, constituindo redes cooperativas em diversas modalidades. Esse tipo de cooperação horizontal tem contribuído aos municípios na atuação frente a “problemas e desafios comuns” (FARAH, 2003, pg. 81).

Nessa lógica, Cruz apresenta a criação de consórcios¹¹ como uma alternativa para

¹⁰ Os principais exemplos dessas referidas ações encontram-se nas áreas de saúde, educação e finanças públicas que, devido ao objetivo deste trabalho não serão aqui detalhados. Ver Abrúcio, 2005 e Levy, 2002.

¹¹ Em 2005 foi sancionada a Lei nº 11.107 que dispõe sobre normas gerais de contratação de

“potencializar ações de articulação microrregional” (CRUZ, 2002, pg. 1999). Ainda de acordo com a autora, esses consórcios

têm possibilitado a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação da cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, entre outras (CRUZ, 2002, pg. 200).

Dessa forma, seja via consórcio, câmaras e outros tipos de redes, têm sido buscadas alternativas aos municípios também para a atuação frente às novas responsabilidades apresentadas pela Constituição de 1988. Reconhecendo-se que em âmbito municipal, as atribuições são ainda dificultadas pela escassez de recursos técnicos e financeiros para assumi-las de maneira independente (PINTO, GONÇALVES E NEVES, 2003).

Atualmente, as políticas públicas no Brasil possuem atribuições definidas, mais ou menos claramente, entre os entes, ocorrendo variações entre as diversas políticas. De forma geral, a Carta Constitucional de 1988 estabelece aos entes, nos artigos 21 a 24, competências exclusivas; comuns, cujos entes devem trabalhar de maneira complementar; e concorrentes, as quais a União estabelece normas gerais e os demais atuam de forma suplementar (Teixeira s/d).

Dentre as competências exclusivas podem ser citadas: da União, legislar sobre direito civil; sistema monetário; comércio exterior e interestadual, entre outros; dos estados, a competência de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, etc.; e dos municípios legislar sobre ordenamento e uso do solo, uso do espaço público, entre outros. Como competência comum, proteção do meio ambiente, saúde e assistência pública, combate à pobreza são exemplos de competências da União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados atuam de maneira concorrente em competências de direito tributário, orçamento, produção e consumo, por exemplo.

O turismo é apresentado em meio às competências concorrentes no que tange a proteção ao patrimônio turístico, bem como a responsabilização por dano ao bem de valor turístico. Mais adiante, o capítulo 180 da Constituição Federal determina que União, Estados e Municípios promoverão e incentivarão o turismo, sem maiores detalhamentos, como são feitos nas políticas de educação e saúde, por exemplo. Assim, o que se observa de maneira mais clara é o caráter concorrente, ou seja, a União estabelece diretrizes que perpassam as políticas estaduais e municipais em última instância.

Nesse contexto de falta de clareza na divisão de competências voltadas ao turismo no Brasil, acrescenta-se o argumento de Baracho quando afirma que: “a repartição de

competência é essencial à definição jurídica da federação: daí decorre o princípio federal de que cada um dos componentes tem sua órbita de ação, circunscrita, que decorre da Constituição Federal, como fundamento jurídico do Estado" (BARACHO, 1986 *apud* MUKAI, 1991, pg.87). A análise da afirmação leva a crer, que, em relação ao turismo, os entes não possuem com clareza a noção de seu espaço de atuação, o que pode ser problemático ao desenvolvimento da atividade no país, gerando sobreposição de ações, duplicidade ou desencontro de diretrizes em um mesmo território, por exemplo.

Enquanto que em relação ao turismo no Brasil não foram detalhados constitucionalmente as atribuições dos entes federados ao lado dos mecanismos de cooperação entre eles, outros instrumentos vêm exercendo essa função, de maneira geral, partindo da União. Os capítulos seguintes apresentarão as políticas de turismo no Brasil e em Minas Gerais, cujas formas atuais se baseiam na diretriz federal de cooperação regional.

3 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Turismo é uma atividade que tem como base o deslocamento de pessoas e todo o aparato que o proporciona, assim, há que compreendê-la como atividade social e econômica.

Acerenza (2002) afirma que ainda no Império Romano já era possível identificar práticas semelhantes às que temos atualmente. Entretanto, foram: o desenvolvimento da sociedade moderna, melhores condições de transporte, maior disponibilidade de tempo útil, valorização das viagens como instrumento de desenvolvimento econômico, entre outros aspectos, que motivaram o crescimento da atividade turística no mundo. E, "(...) entre 1970 e 1990, o turismo se consolida definitivamente como um direito adquirido pela sociedade. Sua expansão é tal que se converteu em uma das principais atividades econômicas do comércio internacional (...)" (ACERENZA, 2002, pg. 93).

A partir a década de 1990, um novo perfil tem sido observado em relação ao turismo mundial. Há novas expectativas por parte dos turistas, que buscam novas experiências, não apenas novos serviços. A globalização da atividade é uma realidade, tendo em vista a redução das barreiras à circulação de pessoas, mercadorias, capitais, tecnologias, etc. As comunidades locais também apresentam novas expectativas em relação aos benefícios do turismo, considerando que já conhecem a atividade e o que ela pode proporcionar de benefício ou malefício (MOLINA 2003; BENI, 2003).

Atualmente, o turismo possui representatividade significativa, compondo 9% do PIB mundial e gerando um a cada 11 empregos no mundo, além disso, 6% do comércio internacional e 29% das exportações de serviços se devem a atividade (OMT, 2014). Entretanto, para além da estrutura e dos números, Hall chama atenção para uma questão essencial:

O turismo é importante não só por seu tamanho em termos de pessoas que viajam, número de empregados ou quanto dinheiro leva até um certo destino; mas devido ao enorme impacto que exerce na vida das pessoas e nos locais em que elas vivem, e devido à forma pela qual ele é significativamente influenciado pelo mundo que o rodeia (HALL, 2001, pg. 17).

Sendo assim, torna-se de fundamental importância o planejamento da atividade. Gunn (1988) destaca que:

Somente o planejamento turístico pode evitar impactos negativos para que ele seja eficiente, todos os 'participantes' devem estar envolvidos – não apenas os planejadores profissionais.
O turismo está associado à conservação e a recreação e não ao uso

conflitante com efeitos ou objetivos incompatíveis.

O planejamento, hoje em dia, deve ser pluralista, envolvendo dimensões sociais, econômicas e físicas.

O planejamento é político e assim exige uma necessidade vital de considerar objetivos sociais e equilibrá-los com outras aspirações (muitas vezes conflitantes).

O planejamento turístico deve ser estratégico e integrador.

O planejamento turístico deve ter importância ao planejamento regional – como muitos problemas surgem nos limites das pequenas áreas é essencial que se disponha de uma esfera de planejamento mais ampla. (GUNN, 1988 apud HALL, 2001, pg. 29)

Compreendendo planejamento voltado ao desenvolvimento, o que Friedman (1973 *apud* HALL, 2001) destaca ser a própria elaboração de políticas públicas, será apresentado adiante o planejamento turístico no setor público por meio das políticas de turismo no Brasil e em Minas Gerais.

Esse foco necessário da administração pública ao turismo não tem sido uma constante, Acerenza (2002), entende essa dificuldade de definição do turismo pelo setor público como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento da atividade em muitos países. O mesmo autor afirma que o “contexto natural” ao qual o turismo pertence é, de fato, a administração pública. Entretanto, há que se destacar essa relação, que não é simples, como criticado por Hall (2001):

De difícil definição dadas as características especiais de serviços e estrutura, o turismo é, conseqüentemente, cercado por problemas de análise, monitorização, coordenação e elaboração de políticas. Além disso, até recentemente a pesquisa de turismo e, notadamente a análise da política pública e planejamento turístico não têm sido consideradas prioritárias, sendo que o setor e os governos em todos os níveis têm-se mostrado mais preocupados com a divulgação e os retornos de curto prazo do que com o investimento estratégico e a sustentabilidade (HALL, 2001, pg. 41).

O imediatismo em detrimento do planejamento sobressaiu por muito tempo no Brasil, entretanto, há o anúncio de um ordenamento, que deve ser monitorado e constantemente avaliado a fim de alcançar o que se pretende com a atividade. A fim de explicitar essa realidade, a seguir apresentaremos breve contexto das políticas de turismo no país.

3.1 Políticas de Turismo no Brasil

No Brasil, até pouco tempo, não havia o que pudesse ser chamado de política pública de turismo. Cruz afirma que “na história das políticas públicas federais de turismo no país, a inação do Estado sobrepujou a ação” (CRUZ, 2002, p.28).

Em um histórico acerca do tema, Cavalcanti e Hora (2002) afirmam que o turismo

começou a despontar como uma alternativa de lazer e de geração de renda a partir da expansão da economia iniciada em 1930. Porém, segundo os autores, o governo federal começou a se ocupar com o turismo na década de 1950. Assim, houve publicações de alguns dispositivos legais a partir de demandas que a nova realidade exigia, porém, nenhuma ação com a proposta de planejamento ordenado da atividade foi levado a cabo.

O Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 (revogado pela Lei nº 8.181, de 1991), foi considerado por Cavalcanti e Hora (2002, p. 59) como “o marco da política de turismo no Brasil”. Nesse momento, compreende-se que o turismo entrou, de fato, na agenda das políticas públicas brasileira. O referido instrumento criou a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo¹² e propôs a definição de política nacional de turismo, entendida como

a atividade decorrente de tôdas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interêsse para o desenvolvimento econômico do país [sic] (BRASIL, 1966).

Na década de 1970, o governo militar investiu no desenvolvimento da atividade turística como vetor de desenvolvimento econômico, financiando a hotelaria e cursos superiores e técnicos de turismo. Essa proposta não teve o êxito esperado por duas questões principais, os efeitos negativos provenientes das crises do petróleo que atingiram a economia mundial na década de 1970; e, devido à pouca atenção dada à sustentabilidade da atividade, representada pela preservação ambiental, pelo cumprimento de padrões de qualidade internacionais e, ainda pela dificuldade de formação de mão-de-obra qualificada em toda a cadeia (Netto e Trigo, 2009).

Com a redemocratização do Estado brasileiro, a nova Constituição trouxe consigo uma inovação abordando o turismo em seu artigo 180, de acordo com o qual, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988).

Após a previsão constitucional, em 1992 o Decreto nº 448 (revogado em 2010 pelo Decreto nº 7.381) dispôs sobre as diretrizes da Política Nacional de Turismo, cuja formulação, coordenação e execução ficaria a cargo da Embratur.

O gradativo aumento de atenção do poder público em relação ao turismo no Brasil pode

¹² O Conselho Nacional de Turismo atualmente é um órgão colegiado de assessoramento superior e entre suas competências estão as de propor e contribuir na formulação, implementação e avaliação da Política Nacional do Turismo. Atualmente o Conselho é integrado por 70 conselheiros de instituições públicas e entidades privadas do setor em âmbito nacional, entretanto, de acordo com a Portaria nº 225 de 30 de agosto de 2013, poderão vir a participar da composição do Conselho entidades representantes da sociedade civil, desde que aprovadas pela plenária do mesmo por maioria simples. (BRASIL, 2008; BRASIL, 2013-a)

ser compreendido de distintas formas. Para Hall (2000 *apud* CRUZ, 2002, pg. 26), o planejamento público do turismo seria uma resposta aos efeitos indesejados gerados pelo desenvolvimento da atividade. De acordo com a OMT (2001 *apud* CRUZ, 2002, pg. 29) a participação da administração pública no turismo se dá de maneira mais incisiva quanto mais importante for a atividade para determinada economia.

Indo ao encontro da concepção da OMT, a Política Nacional de Turismo foi lançada em 1996, norteadas pelo “estabelecimento de uma nova equação para a promoção do desenvolvimento da economia brasileira em que, a exemplo do cenário internacional, o setor de serviços, cada vez mais, assumirá maior participação relativa na renda nacional” (EMBRATUR, 1999).

Esse foi talvez o primeiro momento claro no qual houve atenção direcionada à etapa de formulação de uma política pública de turismo na acepção ampla do termo. E nesse aspecto foi considerada por Cruz, “uma política de turismo de verdade, ou seja, que tem objetivos, diretrizes e estratégias claramente estabelecidas, que abarca o turismo em toda a sua complexidade” (CRUZ, 2002, pg. 31).

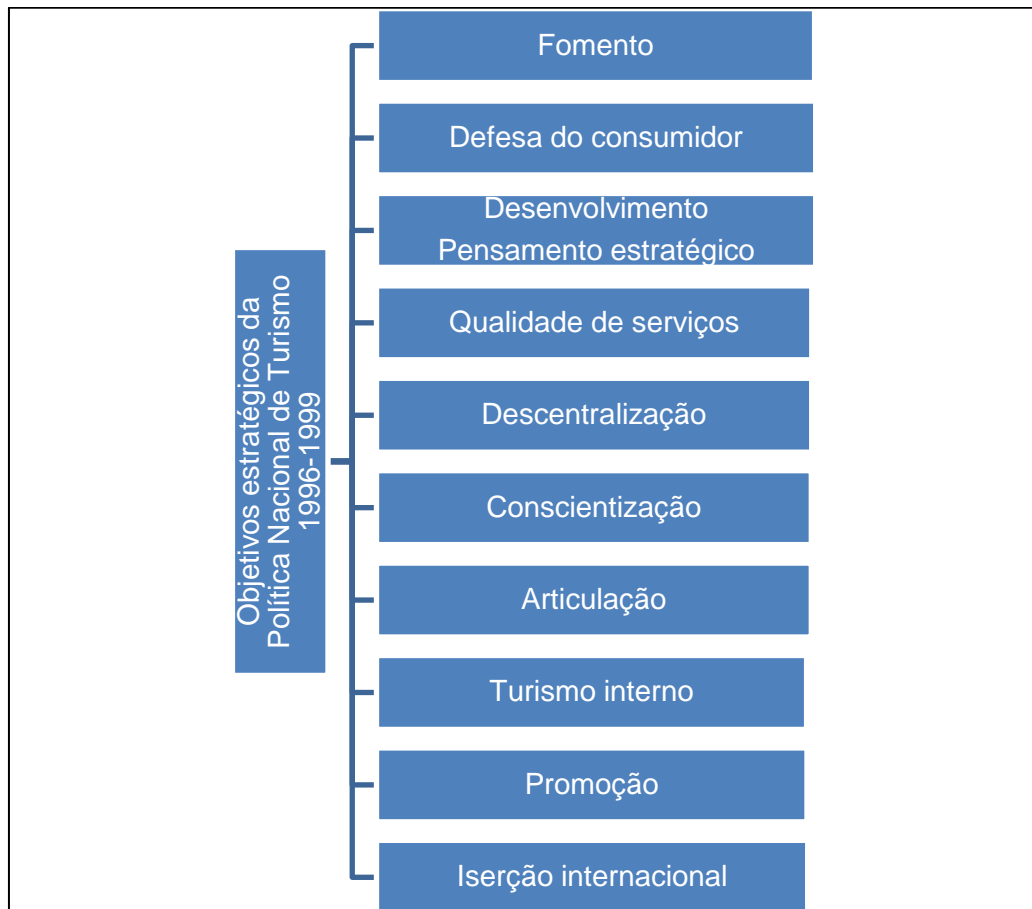
Ressalta-se que antes da Política Nacional de Turismo de 1996, o governo federal já havia lançado programas de importância ao turismo, entre eles o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal, lançado em 1990; o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR-NE, lançado em 1991; e, o que terá maior atenção adiante, dados os objetivos deste trabalho, o Programa Nacional e Municipalização do Turismo – PNMT, que perdurou de 1994 a 2001.

A Política Nacional de Turismo teve como premissas a descentralização das ações com objetivo de fomentar o desenvolvimento da atividade e o envolvimento do *trade* turístico e outras organizações, como universidades, nesse processo (SILVEIRA, 2002). Cruz destaca a ênfase na relação entre o poder público e a iniciativa privada, criticando a excessiva atenção dada a essa relação e, por sua vez, a pouca relação intragovernamental que, segundo ela, “é tão ou mais fundamental ao alcance dos objetivos de uma política nacional de turismo que a articulação extragovernamental prioritariamente almejada pelo poder público/federal” (CRUZ, 2002, pg. 36). Nesse contexto, a Política Nacional de Turismo propunha investimentos em infraestrutura (básica e turística), na capacitação de profissionais e, ainda a elaboração de planos estratégicos considerando metas para o setor (SILVEIRA, 2002, pg. 47).

Os objetivos estratégicos da referida política foram muitos e bastante abrangentes. Tendo em vista essa ter sido uma das primeiras ações de planejamento de caráter amplo da atividade, infere-se que os diagnósticos apresentaram uma série de necessidades e se optou por buscar abarcar todas elas nos objetivos da mesma. A figura a seguir apresenta

esses objetivos.

Figura 4: Objetivos estratégicos da Política Nacional de Turismo 1996-1999



Fonte: EMBRATUR, 1999

Chama-se atenção para dois deles em especial, articulação e descentralização. Ao primeiro, devido ao propósito de maior aproximação com outros setores, públicos ou não, com atuação transversal ao turismo a fim de reduzir entraves burocráticos e compartilhar decisões. Nesse objetivo destaque para a criação do Fórum Nacional dos Secretários da Indústria, Comércio e do Turismo (EMBRATUR, 1999).

A diretriz ao objetivo da descentralização é a de definir responsabilidades para os três entes federados, buscando o fortalecimento dos órgãos de turismo estaduais e municipais, e ainda, delegação de atividades para a iniciativa privada e terceirização nas ações. Nesse intuito, o principal instrumento foi o PNMT (EMBRATUR, 1999).

Como previamente destacado o PNMT, foi lançado antes mesmo da Política Nacional, porém, foi inserido a essa e permaneceu sendo implementado até o ano 2001. Esse Programa teve como foco o desenvolvimento local, ou seja, o município como centro das ações. A proposta, de acordo com a EMBRATUR, foi a de melhorar a qualidade dos serviços

turísticos brasileiros, tendo os municípios “como as alavancas do fenômeno turístico” (EMBRATUR, 2002 *apud* TRENTIN e FRATUCCI, 2011, pg. 841).

Assim, o PNMT previu a capacitação de agentes locais que atuassem como multiplicadores da proposta de valorização do turismo como importante propulsor de desenvolvimento econômico, associando a isso a preservação local, seja ambiental, social e/ou cultural (TRENTIN e FRATUCCI, 2011).

Inicialmente, em 1994, a EMBRATUR realizou um trabalho de identificação dos municípios turísticos ou com potencial turístico do Brasil a fim de destacar os que deveriam ser considerados prioridade na ação governamental relacionada ao turismo. Além dessa definição, o trabalho ofereceu subsídios para a criação de indicadores para as ações do PNMT. Para isso, os municípios (com adesão voluntária) respondiam anualmente ao Roteiro de Informações Turísticas – RINTUR, com questões sobre seus atrativos turísticos, capacidade hoteleira e demais serviços relacionados ao turismo, bem como questões de outras áreas, como saúde pública, por exemplo. Em 2001, 640 municípios brasileiros eram reconhecidos como turísticos e, como consequência, foco das ações do PNMT.

Essas ações se davam por meio de oficinas, não havia repasse direto de recursos monetários. Os agentes multiplicadores nacionais capacitavam agentes estaduais que, por sua vez, atuavam diretamente junto aos municípios. Nesses últimos eram realizados módulos de conscientização e mobilização da comunidade e a criação dos Conselhos, Fundos Municipais de Turismo e Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Após a capacitação nos municípios eram destacados nas prefeituras servidores, ou pessoas representativas da comunidade que atuavam como monitores municipais, com a responsabilidade de apoiar as ações de desenvolvimento turístico no município (EMBRATUR, 2002).

A coordenação geral do programa, nacional, acompanhava todas as ações e era responsável pela elaboração de materiais de treinamento, realização de encontros regionais e nacionais, coordenação das oficinas, sistematização das informações do Programa, entre outras. Essa forma de organização recebeu crítica. Para Cruz,

travestido do discurso de planejamento participativo e da gestão local do turismo, o PNMT delega aos municípios a ‘gestão miúda’ da atividade turística enquanto permanece restrita à esfera pública federal a tomada de decisões verdadeiramente orientadoras do desenvolvimento da atividade (Cruz, 2005, pg. 32).

Com a troca de governo federal, uma nova política foi formulada, e em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, cria o Ministério do Turismo – Mtur¹³ e lança o Plano Nacional de Turismo

¹³ Com a criação do Ministério do Turismo, a EMBRATUR se torna uma autarquia especial desse com a

2003-2007 – PNT 2003-2007, que teve revisão para 2007-2010 e, para o atual, 2013-2016.

Conforme apresentado no PNT 2007-2010, a criação do Ministério do Turismo representa nova importância dada ao turismo, que passou a ser considerado uma das dez áreas prioritárias do novo governo. Assim, o Mtur foi criado

com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, da ampliação e melhoria de sua infra-estrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior (BRASIL, 2007-d, pg. 43)

A elaboração do PNT 2003-2007 se deu com a participação de empresas e outras instituições de representatividade nacional e também com os representantes do turismo no poder público estadual. De discussões iniciais, foram propostos eixos temáticos para atuação, a saber:

oferta de novos produtos, contemplando nossa diversidade cultural e regional; fortalecimento dos segmentos, em especial os segmentos de negócios e eventos; melhoria nos aeroportos de menor porte, facilitando os voos regionais; normatização da atividade e capacitação profissional, aumentando a oferta de produtos de qualidade (BRASIL, 2003, pg. 29).

Com os objetivos de desenvolver o produto turístico do Brasil com qualidade levando em consideração suas diversidades e estimular e facilitar o consumo nacional e internacional, o PNT 2003-2007 orientou-se por macro programas. Cada um dos 7 macro programas, entre eles Fomento, Infra estrutura, Informações Turísticas, por exemplo, seriam detalhados em programas. Esse detalhamento ficaria a cargo Conselho Nacional de Turismo por meio de suas Câmaras Temáticas.

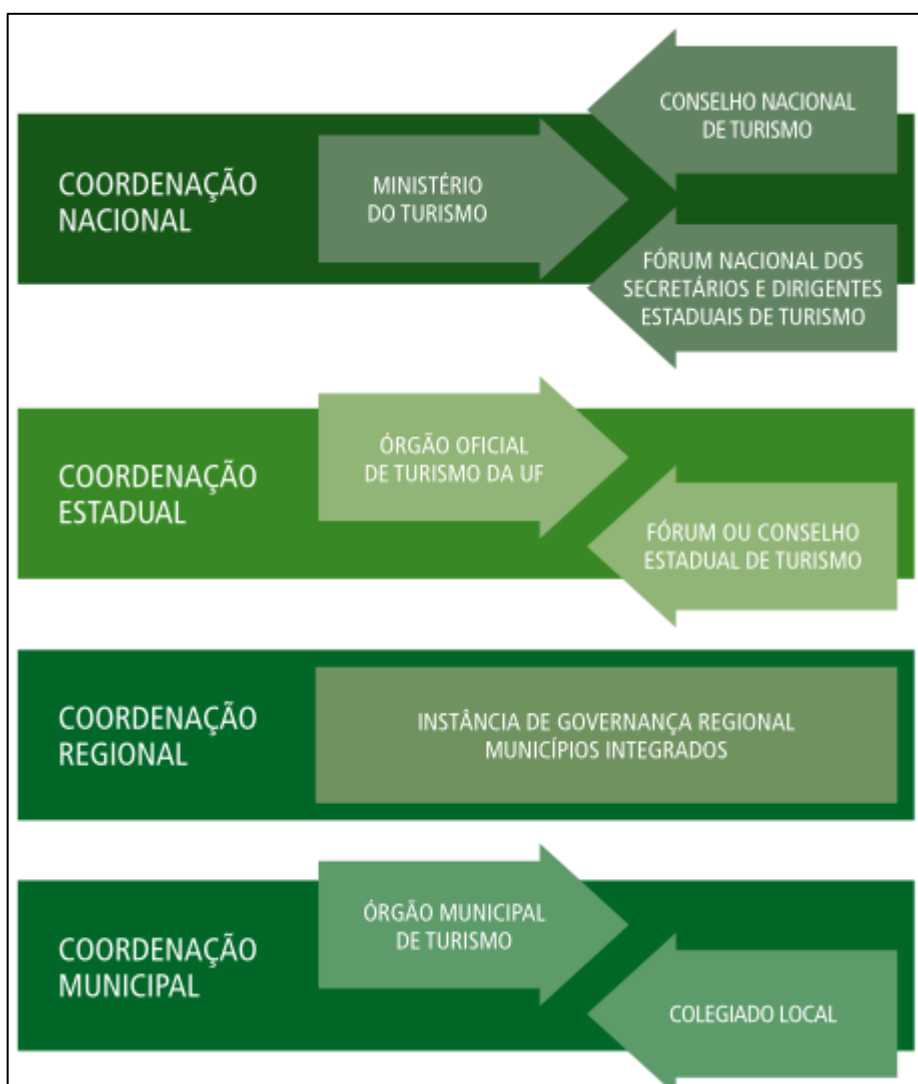
Entre as diretrizes do novo Plano, surge o incentivo à organização de roteiros integrados e consórcios intermunicipais. Inicia-se aqui a proposta de regionalização como forma de ampliar as opções ao turista com municípios atuando de maneira complementar. Nessa linha foi delineado previamente o Programa de Roteiros Integrados, vinculado ao Macro Programa Estruturação e Diversificação da Oferta Turística. Seguindo essa proposta, ainda em 2003, a Câmara Temática de Regionalização propôs a criação do Programa de Regionalização do Turismo, que foi lançado em 2004 (BRASIL, 2009).

Revisando o Plano 2003-2007 e incluindo novas propostas, em 2007 é apresentado o PNT 2007-2010. Com o mote “Uma viagem de inclusão” o novo plano inovou em temas

competência de atuar na promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos brasileiros no exterior (Ministério do Turismo).

como acessibilidade e com a inclusão social fazendo parte de seus objetivos estratégicos (KANITZ *et al*, 2010). Surge também um novo ator, responsável pela coordenação regional da atividade: as instâncias de governança regional. Essas instâncias, com representação do setor público (municípios), da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, teriam como objetivo promover o diálogo e o alinhamento de interesses comuns regionais (BRASIL, 2007-d).

Figura 5: Estrutura de coordenação da gestão descentralizada PNT 2007-2010



Fonte: Brasil, 2007-d.

Nesse Plano a regionalização ganha destaque ainda maior e o “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” passa a ser um macro programa¹⁴. O

¹⁴ De acordo com o Ministério do Turismo, o nome de Programa permaneceu mesmo após a transformação em Macro Programa dada a identificação nacional já existente com essa nomenclatura (BRASIL, 2007-c).

Programa de Regionalização do Turismo – PRT define a região como foco do planejamento, agora não se fala mais de ação municipal independente, os municípios fazem parte de um contexto maior que é a região e sua atuação deve ter em vista sempre esse conceito.

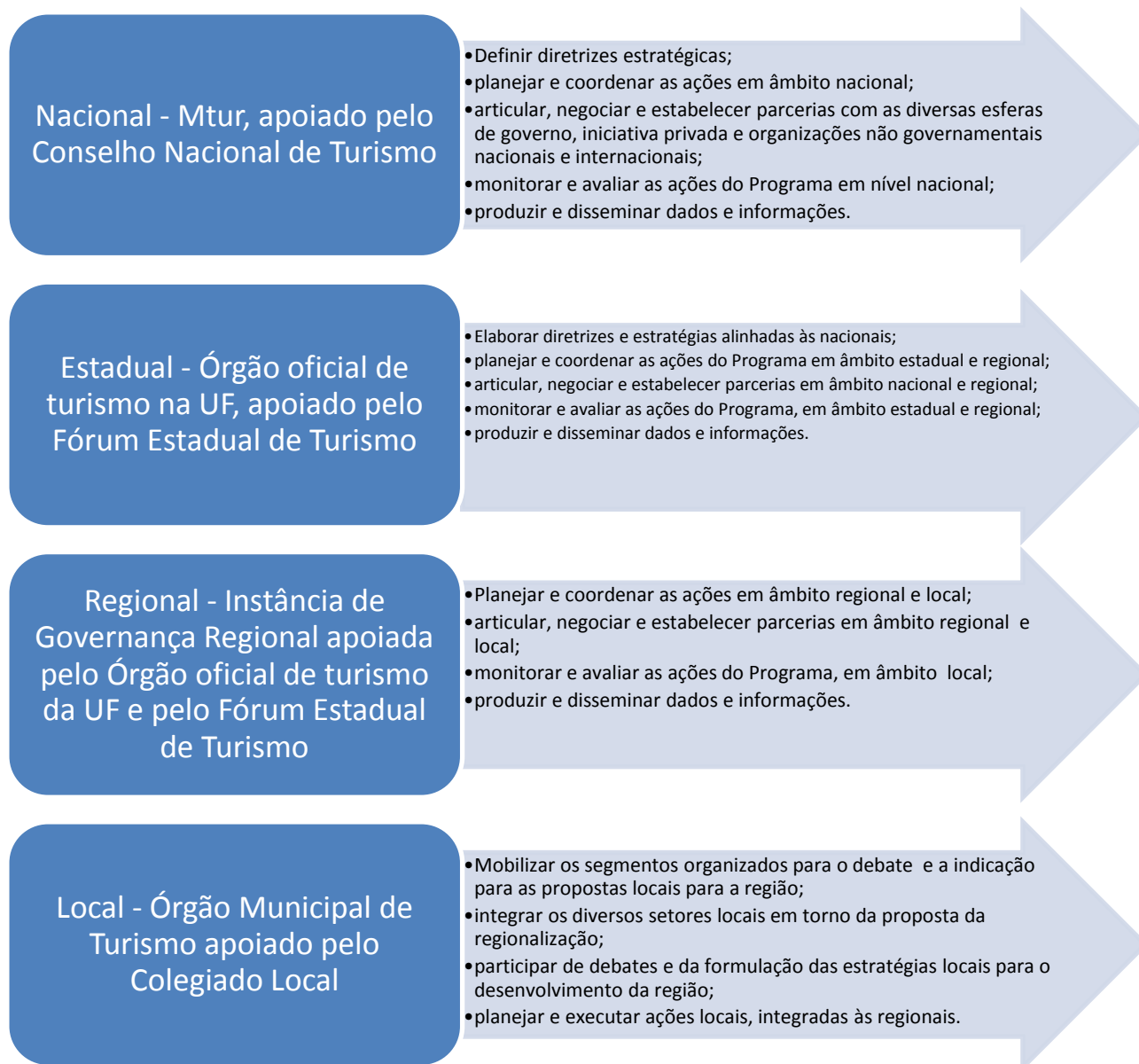
Em texto de apresentação do PRT em 2007, a então Ministra do Turismo, Marta Suplicy sintetiza a proposta do mesmo ao afirmar que:

Regionalizar não é apenas o fato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas a sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade (BRASIL, 2007-c, pg. 7).

A regionalização considera as relações além das fronteiras municipais para planejar, gerir, promover o turismo, pensando em destinos mais completos, dada a cooperação agora incentivada. Outro resultado esperado é a inclusão social promovida pela redução das desigualdades regionais; o Programa defende que a interação intermunicipal inclui municípios que até então ficaram de fora das políticas de turismo nacionais (BRASIL, 2007-c).

Nesse contexto, dentro da nova estrutura de coordenação, foram definidos papéis e responsabilidades aos entes, bem como para as recém criadas instâncias regionais conforme apresentado a seguir:

Figura 6: Competências das Instâncias de Coordenação do PRT



Fonte: BRASIL, 2007-c

Finalmente, as diretrizes políticas e operacionais do programa são: gestão coordenada; planejamento integrado e participativo; e promoção e apoio à comercialização. Na primeira diretriz compreendem-se as parcerias e o “compartilhamento de propostas, responsabilidades e ações” (BRASIL, 2007-c, pg. 30). O planejamento integrado consiste basicamente na formulação de Planos Estratégicos do Desenvolvimento do Turismo Regional; como promoção entende-se a relação desses agentes com o mercado “facilitada pela atuação e interação institucional e setorial” (BRASIL, 2007-c, pg. 30). Essas diretrizes são orientadas pelos princípios da participação; sustentabilidade; integração; formação de redes; e descentralização.

Em documento específico voltado à ação municipal na regionalização do turismo, o Mtur destaca que muitas ações do PNMT serviram como base para a implementação do Programa de Regionalização. A conscientização em relação a atividade turística e à necessidade de oferecer serviços de qualidade e infra estrutura básica são as principais citadas. As principais críticas são justamente o recorte municipal como fator limitador às ações e a baixa participação dos atores locais que, de acordo com o Ministério teriam sido causas para a insustentabilidade da proposta anterior (BRASIL, 2007-b).

O destaque em relação à ação municipal é a ação coordenada. De acordo com a proposta, município, aderindo às diretrizes do PRT, passa a atuar de maneira coordenada com os demais de sua região alcançando assim as vantagens de:

realização de atividades comuns; fortalecimento de laços a fim de aumentar e ampliar a produtividade; redução de custos; acesso às inovações tecnológicas e aos novos mercados; maior poder de negociação e barganha; e troca de experiências e informações (BRASIL, 2007-b, pg. 31).

Compreende-se, porém, que não é simples a mudança de cultura da competição para a cooperação. Até o momento os municípios concorriam entre si pela presença e permanência do turista, agora o propósito é cooperar para que todos ganhem com essa presença. Faz-se necessário um exercício contínuo de mudança de entendimento para que o objetivo da regionalização seja exitoso¹⁵.

Cabe destaque a uma das metas do PNT 2007-2010 (e que permanece na versão vigente do Programa) que trata da estruturação de 65 destinos com padrão de qualidade internacional, que seriam chamados de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. A proposta do MTur é desenvolver capacitações aos gestores desses destinos a fim de propiciar melhores condições de gestão e garantir competitividade internacional dos mesmos. Desenvolvidos, esses destinos funcionariam como âncoras, atraindo os turistas, bem como multiplicadores de boas práticas aos demais municípios da região. De acordo com o Ministério, a seleção dos destinos foi realizada com base nos Planos de Marketing Turístico Internacional e Nacional (Plano Aquarela e Plano Cores do Brasil) e também em estudos econômicos acerca das potencialidades desses destinos (BRASIL, 2007-d).

Por fim, o mais recente Plano Nacional de Turismo, 2013-2016, tem como diferencial basicamente a inclusão nos objetivos estratégicos da preparação do turismo brasileiro para os megaeventos. O documento trata também da intenção em promover a participação de

¹⁵ Há na administração estratégica a utilização de um termo que poderia ser associado ao momento vivido por esses municípios, a coopetição. De acordo com os teóricos, coopetição se baseia na coexistência de estratégias tanto competitivas quanto cooperativas entre empresas organizadas em redes. O equilíbrio entre essas estratégias se faz necessário e fundamental para a permanência dessas instituições no mercado (MEROFA e BUENO, 2009).

estados e municípios na formulação das políticas de turismo. Mantendo as diretrizes da regionalização como fórmula de sucesso, o Ministério declara que, em 2013, 3.635 municípios brasileiros estavam organizados em 276 regiões turísticas (BRASIL, 2013-c).

A implementação da Política em âmbito nacional é observada nos treinamentos presenciais e online oferecidos aos estados, cujos módulos tratam de aspectos desde segmentação ao papel dos municípios na regionalização.

O desenho do Programa de Regionalização do Turismo não sofreu alterações expressivas em sua filosofia, sua revisão considera pontos como ampliação da participação e do diálogo, geração de oportunidades de emprego; redução das desigualdades, sustentabilidade, inovação, etc. (BRASIL, 2013-b).

Importante ressaltar que essas alterações utilizaram como base resultados da avaliação da política realizada em 2010, no final do mandato do presidente Lula, tendo em vista a continuidade das ações após a mudança de governo. A referida avaliação teve a coordenação técnica do Ministério do Turismo juntamente com o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. Seus resultados apresentam, em resumo, que o turismo no Brasil avançou de maneira considerável após o PRT, porém, há questões importantes a ser consideradas para que os objetivos finais sejam completamente alcançados; em teoria, tais questões foram absorvidas na revisão do Programa.

Um questionamento que pode ser feito à referida avaliação é em relação ao número reduzido de questões feitas diretamente aos gestores municipais. Acredita-se que a pouca participação desses atores na avaliação pode deixar de fora questões importantes eventualmente só observadas por quem está na ponta. A atenção dada aos municípios na avaliação cercaria situações passíveis de alterar seus resultados, como por exemplo: generalização de opiniões daquela região, desconsiderando as heterogeneidades existentes; e “maquiagem” nas respostas dos gestores das instâncias tendo em vista que muito da avaliação tem a ver com seu próprio trabalho. Por esses e outros motivos defende-se que, para garantir maior imparcialidade e mais clareza, é importante que todos os atores das instâncias de governança participem da avaliação tendo suas respostas o mesmo peso. Ao realizar a avaliação utilizando basicamente respostas apenas dos gestores das instâncias regionais, os avaliadores partiram do pressuposto que a representação dos municípios funciona, de fato, não considerando a possibilidade do contrário ser verdadeiro. Assim, ouvir os municípios responderia inclusive se, de fato, o alinhamento regional ocorre, ou seja, se as instâncias representam unidades ou se tratam-se apenas de aglomerados de municípios que assim se organizam a fim de alcançarem vantagens individuais.

No próximo ano finaliza-se mais um ciclo de planejamento do PRT, destaca-se a necessidade de nova avaliação a fim de verificar se as adequações foram eficazes. Além

disso, a avaliação deve adaptar o planejamento à nova realidade, considerado o que já foi alcançado, o que faltou e novas necessidades que por ventura surgiram ao longo do processo.

3.2 Trajetória das Políticas de Turismo em Minas Gerais

Em Minas Gerais, o turismo entrou na agenda das políticas e começou a ter espaço na Administração Pública nos anos de 1940, entretanto, em níveis secundários de organogramas de secretarias com temáticas diversas. Na referida década, o turismo participava da Divisão de Divulgação do Departamento de Imprensa e Propaganda do Estado. Na década de 1960, havia um Departamento de Turismo vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (TRINDADE, 2009). Um marco na institucionalização da política em 1971 refere-se à a Lei nº 5.792 que cria a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo, subordinada à vice-presidência do Conselho Estadual de Desenvolvimento, tendo entre outras competências a de “incentivar, apoiar, organizar ou coordenar as atividades turísticas no Estado” (MINAS GERAIS, 1971). A partir de então uma série de instrumentos têm sido formulados a fim de orientar a atividade no estado.

A seguir, o quadro 1 apresenta uma síntese dos principais instrumentos legais que dizem respeito à trajetória do turismo na administração pública de Minas Gerais a partir de 1971 que serão tratados no decorrer deste capítulo.

Quadro 1: Síntese dos principais instrumentos ordenadores do turismo no estado de Minas Gerais 1971-2014.

Instrumento legal	Contribuição
Lei nº 5.792 de 1971	Cria a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo, subordinada à vice-presidência do Conselho Estadual de Desenvolvimento
Decreto Estadual nº 19.280, de 03/07/1978	Cria a Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais - ADETUR-MG
Lei 7.658, de 27/12/1979	Autoriza o Executivo a instituir a Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS e extingue a ADETUR
Decreto 23.373, de 24/01/1984	Dispõe sobre o Sistema Operacional de Esportes, Lazer e Turismo
Constituição do Estado de Minas Gerais/1989	Determina o entendimento do estado em relação ao turismo como uma atividade econômica e também como forma de promoção e desenvolvimento social e cultural
Lei nº 12.398, de 12 de dezembro de 1996	Dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo
Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999	Cria a Secretaria de Estado do Turismo
Decreto Estadual nº 43.321 de 08/05/2003	Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos
Resolução SETUR Nº 006 de 2005 – Revogada	Estabelecem os critérios necessários para o reconhecimento e exercício dos Circuitos Turísticos a que se refere o Decreto Estadual nº 43.321/2003
Resolução SETUR Nº 008 de 2008 – Revogada	
Resolução SETUR Nº 009 de 2010 – Revogada	
Resolução SETES Nº 45, de 05 de novembro de 2014 – Vigente	

Fonte: Elaboração própria

O quadro 2, por sua vez, apresenta os principais órgãos responsáveis pelo turismo no governo de Minas Gerais desde a década de 1940 aos dias atuais:

Quadro 2: O lugar do turismo no governo de Minas Gerais década de 1940 a 2015.

Ano/década	Lugar do turismo no governo de Minas Gerais
Década de 1940	Divisão de Divulgação do Departamento de Imprensa e Propaganda do Estado
Década de 1960	Departamento de Turismo vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
1971	Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo, subordinada à vice-presidência do Conselho Estadual de Desenvolvimento
1978	Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais - ADETUR-MG
1979	Empresa Mineira de Turismo – TURMINAS
1999	Secretaria de Estado do Turismo
2014	Subsecretaria de Turismo da Secretaria de Estado do Turismo e Esportes
2015	Secretaria de Estado do Turismo

Fonte: Elaboração própria

Em 1978 foi criado um órgão autônomo, vinculado a então Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, a Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais – ADETUR-MG. De acordo com Trindade (2009), a interveniência desse órgão na celebração de um convênio entre a Secretaria de Indústria, comércio e Turismo e a Embratur, representou uma das primeiras ações de alinhamento do estado de Minas Gerais com o governo federal em favor de políticas de turismo. No ano seguinte foi criada a Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS, empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, também vinculada à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo.

A lei de extinção da ADETUR-MG e criação da TURMINAS manteve alguns incisos parecidos ou mesmo idênticos aos do Decreto de criação da primeira, entretanto, a alteração de órgão autônomo para empresa pública¹⁶ implica em grande mudança. Como empresa pública a TURMINAS teve a possibilidade de explorar diretamente a atividade turística. Essa nova definição que permite a incorporação de lucros, reservas, transferências orçamentárias entre outros recursos ao capital da empresa (de participação majoritária do Estado), conforme apresentado em sua lei de criação.

Em 1984, o Decreto nº 23.373, cria a Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo e mantém a TURMINAS como entidade vinculada ao Sistema Operacional de

¹⁶ Decreto-lei 200/67, Art. 5º, inciso II (Redação determinada pelo Decreto-lei 900/1969): Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

Esportes, Lazer e Turismo. Essa nova secretaria, em relação ao turismo, teve como objetivo “promover a expansão e o aprimoramento da infraestrutura turística do Estado”. As ações voltadas à política de turismo no estado permaneceram a cargo da empresa pública, TURMINAS.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, determina o entendimento do estado em relação ao turismo como uma atividade econômica e, também como forma de promoção e desenvolvimento social e cultural (MINAS GERAIS, 1989). O referido texto determinou que deveria ser estabelecido por lei o Plano de Desenvolvimento do Turismo, o que foi realizado em 1996, com a Lei nº12.398.

A Constituição Mineira explicita que o plano de turismo deveria observar o princípio da regionalização. Entretanto, o artigo 2º inciso IX destaca como um dos objetivos do Plano o estímulo à municipalização. Destaca-se que, nesse momento, o Plano Nacional de Turismo vigente era o de municipalização do turismo¹⁷, logo, ainda que a Constituição Mineira tenha levantado a temática da regionalização, na prática, as ações ainda estavam voltadas ao município como centro.

Álvarez, em artigo publicado em 1998, considera a inserção no turismo na Constituição Estadual um avanço, mas destaca que, ainda assim, até aquele momento o turismo ainda não havia sido considerado uma área prioritária. O autor afirma que “a partir de então ficou registrada a reduzida importância que lhe é atribuída, evidenciando a fragilidade da inserção institucional do turismo e a indisponibilidade de recursos orçamentários para seu desenvolvimento” (ÁLVARES, 1998, pg. 16).

Um possível marco do início de mudança de perspectiva em Minas Gerais ocorreu em 1995 na Assembleia Legislativa do Estado com o Seminário Legislativo “Turismo: Caminhos de Minas” voltado para discutir o tema bem como propor ações tanto do setor público como da iniciativa privada. Como resultado foi elaborado um Documento Final, sintetizando as propostas apresentadas à Assembleia, decorrentes das discussões durante o Seminário. Em pesquisa realizada três anos após o Seminário com parte dos participantes do mesmo em relação ao Documento Final, as demandas consideradas mais importantes foram a reestruturação do Conselho Estadual de Turismo e a criação da Secretaria de Estado de Turismo, recebendo a mesma porcentagem de respostas (ÁLVARES, 1998).

Considerando todo esse contexto, em 1999 foi criada a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. A nova Secretaria teve definida como 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

¹⁷ Plano Nacional de Municipalização do Turismo, implantado no Brasil entre 1994 e 2001, conforme apresentado em título anterior.

Estado” (MINAS GERAIS, 1999).

Fica a cargo da SETUR-MG, a partir de então, a proposição, implementação e coordenação do Plano Estadual de Turismo bem como de outros planos, programas e projetos voltados ao desenvolvimento da atividade. Para Bolson e Álvares (2005, pg. 6):

A criação da SETUR deu início à construção de uma política pública de turismo baseada na descentralização e regionalização, com a participação ativa da sociedade para definição das prioridades rumo ao desenvolvimento do turismo.

Em 2014 houve alterações na estrutura orgânica do governo do estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Turismo fundiu-se com a Secretaria de Estado de Esportes formando a Secretaria de Estado de Turismo e Esportes de Minas Gerais - SETES-MG (MINAS GERAIS, 2014-a). Na prática das ações de turismo a única grande alteração foi a criação de uma Superintendência de Gastronomia, com o objetivo de desenvolver ações de valorização desse saber no estado. Em 2015, nova reforma desmembra a SETES-MG trazendo de volta a Secretaria de Estado de Turismo, nos moldes anteriores à fusão, ou seja, novamente sem a Superintendência de Gastronomia (MINAS GERAIS, 2015).

3.2.1. A Regionalização do Turismo em Minas Gerais

Em 2001 a Secretaria de Turismo iniciou os trabalhos para a formulação da política de Circuitos Turísticos, antes mesmo da divulgação do Programa de Regionalização nacional. A ação inicial foi a execução de oficinas participativas no estado com o objetivo de organizar municípios em Circuitos Turísticos, inspirados no modelo de circuitos franceses¹⁸. Essa organização dos municípios em circuitos atenderia a dois principais objetivos: maior facilidade de gestão - considerando o grande número de municípios, trabalhar em regiões é uma alternativa para possibilitar melhor atuação da secretaria; e ampliar as possibilidades do turista tendo em vista o aumento de sua permanência no estado (OLIVEIRA, 2008). A lógica de aumento da permanência se dá a partir da noção de complementaridade entre os municípios, cada um oferecendo algo à experiência turística, tornando a viagem mais completa que seria se o turista permanecesse ou obtivesse serviços de um único município.

Essa reunião de municípios, em forma de associações, tem como princípios a proximidade e as semelhanças entre eles de forma a possibilitar a criação de uma identidade regional. Ressalta-se que a cooperação regional proposta é com a participação

¹⁸ A construção do modelo de circuitos turísticos em Minas Gerais teve como inspiração inicial a prática da roteirização desenvolvida na França. Entretanto, adaptando ao contexto do estado e a necessidades políticas, o modelo foi modificado e tornou-se um modelo de regionalização. Oliveira (2008) apresenta um paralelo entre os dois modelos a partir do qual é possível compreender as especificidades de cada um.

tanto do setor público como da iniciativa privada, cada um em sua área de atuação, porém, todos voltados ao objetivo comum de desenvolver o turismo na região. Assim, nos anos de 2001 e 2002, aproximadamente 40 oficinas participativas foram realizadas em todo o estado com a participação de 400 municípios. A adesão desses municípios à proposta foi voluntária e, como resultado, 21 Circuitos Turísticos foram criados com o envolvimento de 249 municípios (OLIVEIRA, 2008).

Até aquele momento, a SETUR-MG havia incentivado a criação de Circuitos, porém, sem estabelecer regras ou diretrizes que orientassem essas associações. Cada Circuito tinha a liberdade de definir sua estrutura e forma de gestão. Isso não era interessante, por exemplo, pois questões burocráticas diversas dificultavam a realização de convênios com a própria secretaria tendo em vista repasse de recursos (OLIVEIRA, 2008). Assim, a Secretaria de Turismo se ocupou de apresentar o Decreto 43.321 de 09/05/2003 que dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos institucionalizados e com personalidade jurídica própria. Normas mais detalhadas, como por exemplo, a exigência de um estatuto e outras documentações básicas exigidas para garantir a certificação dos circuitos têm sido apresentadas, considerando revisões necessárias, em resoluções da Secretaria¹⁹.

Atualmente, para receberem a certificação, os Circuitos Turísticos devem apresentar o mínimo de comprovação de planejamento e desenvolvimento da atividade turística. Isso se dá por meio de documentos como Planejamento Estratégico dos Circuitos; Plano de Ações Anuais; Inventário da Oferta Turística dos municípios, etc. Além disso, o Circuito deve comprovar um ano de existência formal prévia à solicitação de certificação. O requerimento de renovação da certificação deve ser anual e os circuitos devem ser constituídos de, no mínimo, cinco municípios para realizar essa solicitação (SETES-MG, 2014).

A orientação da política de turismo, especificamente em relação à regionalização, não se alterou de maneira significativa desde seu início, tendo em vista os instrumentos legais. Destaque para as ações previstas nos Planos Plurianuais de Ação Governamental, instrumento de planejamento de médio prazo do governo estadual, que desde 2004 contemplam a regionalização por meio dos Circuitos Turísticos.

Dois principais documentos foram divulgados contendo as diretrizes da política de regionalização do turismo em Minas Gerais: Em 2006, a SETUR-MG divulgou o Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais, apresentando, entre outras questões, a regionalização do turismo como estratégia do governo de Minas. Nesse documento é explicitado que a política de regionalização do turismo de Minas Gerais segue as diretrizes do Programa de

¹⁹ Resolução SETUR nº006 de 2005 (OLIVEIRA, 2008); substituída pela Resolução SETUR nº 008 de 28 de abril de 2008; posteriormente pela Resolução SETUR nº009 de 25 de agosto de 2010; e, por fim, pela Resolução SETES nº45 de 05 de novembro de 2014.

Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Posteriormente, em 2010, o denominado “Diretrizes da Política Pública de turismo de Minas Gerais”, apresenta cenários do turismo, o planejamento do governo estadual e o lugar do turismo nele, diretrizes para o desenvolvimento da atividade, macro programas, programas e projetos, etc. Esse último documento teve revisão em 2011. Novamente, nesses documentos, o alinhamento à Política Nacional de Regionalização do Turismo é destacado.

Em 2014, a então Secretaria de Turismo e Esportes de Minas Gerais publicou o documento “Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais”. Trata-se de um livro cujo conteúdo abrange desde a apresentação da política do estado a pequenos manuais de instrumentos de planejamento. Esse material ressalta aos municípios a importância da organização da atividade e da criação de estruturas como o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR e o Fundo Municipal de Turismo - FUMTUR. O documento foi submetido a consulta pública e absorveu contribuições de atores relacionados a atividade. Merece destaque a contextualização da política de regionalização, vinculada à nacional, de forma a esclarecer aos municípios a orientação maior da atuação do estado em relação ao turismo.

Assim como ocorreu em âmbito federal, Minas Gerais selecionou municípios que desempenhariam o papel de indutores do turismo regional no estado. Além dos já selecionados pelo Ministério, Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes, a Secretaria considera atualmente outros 18 municípios²⁰. Esses seriam, de acordo com a secretaria, os que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados (SETUR-MG, 2013). Os critérios para a escolha dos mesmos foram os seguintes: (1) Fazer parte de uma Associação de Circuito Turístico; (2) Estar inserido no Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos; (3) Representar um segmento turístico prioritário (bem-estar, rural, natureza e aventura, negócios, religioso, náutico e pesca esportiva, cultural); (4) Ter produtos comercializados pelo mercado; (5) Ter operadores receptivos participantes do Programa MINAS RECEBE; (6) Possuir infraestrutura básica e turística, além de atrativos turísticos qualificados (MINAS GERAIS, 2010) Dessa forma, em Minas ao que parece a seleção é de destinos já consolidados, havendo regiões sem nenhum destino indutor – caso do Vale do Jequitinhonha, por exemplo – ou mais de um indutor em outras – como é o caso de Tiradentes e São João Del Rei ou de Caxambu e São Lourenço – tendendo aparentemente mais a uma competição entre cidades vizinhas que a polos de desenvolvimento regional.

²⁰ Os demais destinos indutores mineiros são: Araxá, Brumadinho, Caeté, Camanducaia, Capitólio, Caxambu, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Juiz de Fora, Maria da Fé, Montes Claros, Poços de Caldas, Santana do Riacho, São João Del Rei, São Lourenço, Sete Lagoas e Uberlândia.

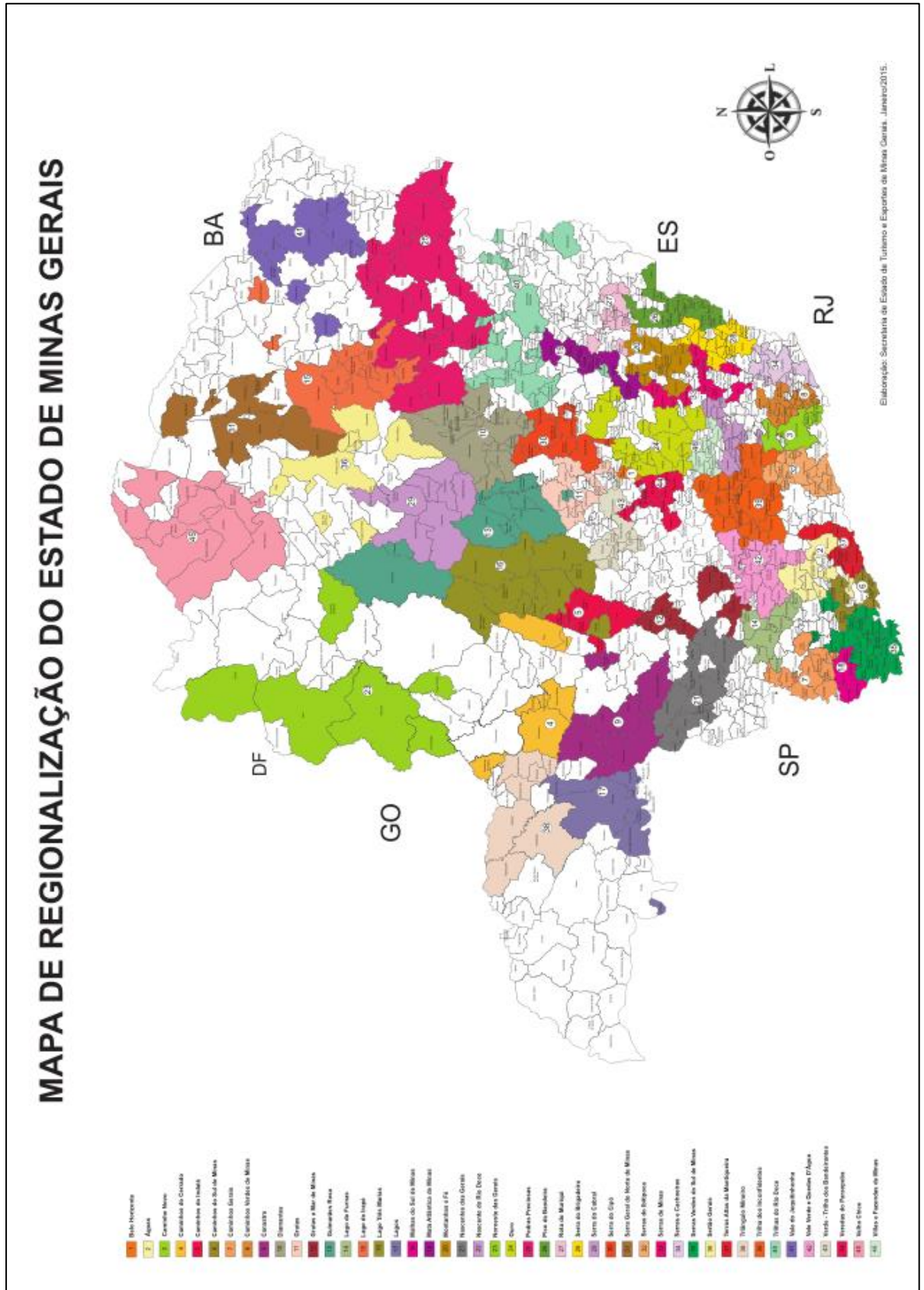
Uma ação que também merece destaque é a inserção do critério “turismo” na distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação pertencente aos municípios do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Determinado pela Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009 e regulamentado pelo Decreto nº 45.625/2011, de 28 de junho de 2011, esse repasse prevê como critério de habilitação dos municípios, a participação no Programa de Regionalização da SETUR-MG, ou seja, vinculação a uma das Associações dos Circuitos Turísticos do Estado. Cabe nessa temática uma série de discussões e críticas, entretanto, não há como negar tratar-se de uma valorização da política de regionalização e talvez até mesmo um incentivo à adesão a mesma, visto que há repasse de recursos aos municípios habilitados no critério turismo.

Assim, atualmente²¹, a implementação da política de regionalização do estado de Minas Gerais consiste na atuação dos 46 Circuitos Turísticos certificados pela SETUR-MG, contemplando 462 municípios mineiros²². A seguir apresenta-se o mapa do estado de Minas Gerais destacando-se os Circuitos Turísticos.

²¹ Número atualizado em janeiro de 2015. Em 23/03/2015 houve novas certificações e renovações dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Essa nova configuração não foi considerada na presente pesquisa uma vez que seus objetivos exigem que os municípios entrevistados possuam o mínimo de contato prévio com a política. Além disso, intencionou-se não excluir municípios que eventualmente deixaram de ser associados, mas que vivenciaram a política a ponto de apresentar suas percepções.

²² Para fins desta pesquisa foram desconsiderados do universo 7 municípios do estado de São Paulo que fazem parte de algumas das Associações dos Circuitos Turísticos.

Figura 7: Mapa da Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais – Janeiro de 2015



Fonte: SETUR-MG, 2015

Conforme apresentado, os Circuitos Turísticos mineiros constituem instâncias de governança regional, de acordo com o exposto no Programa de Regionalização do Ministério do Turismo e os recursos para sua manutenção são provenientes das taxas de adesão e da contribuição mensal deles. Há ainda a possibilidade de celebração de convênios para financiamento da execução de atividades competentes às Associações. Em 2013, por exemplo, a SETUR-MG celebrou 32 convênios com Circuitos repassando um montante de aproximadamente R\$287.000,00.

Trata-se de organizações sociais sem fins lucrativos com autonomia financeira e administrativa e sua articulação com a secretaria de estado e outras organizações se dá por meio da figura do gestor, profissional contratado, preferencialmente turismólogo (de acordo com a Resolução SETES nº 45 de 2014, o Circuito deve contar com a presença de, no mínimo um profissional graduado e/ou especialista em turismo).

Seus membros podem ser tanto vinculados às prefeituras quanto representantes da iniciativa privada e da sociedade civil. Para Coutinho e Sette, o modelo das Associações dos Circuitos em Minas Gerais:

passou a agregar também concepções contemporâneas de instâncias de governança, relacionadas à gestão em rede como uma forma de compartilhar a responsabilidade do planejamento e exploração do turismo entre vários setores e atores, fortalecendo ainda o papel dos governos e sociedades locais nas tomadas de decisões (COUTINHO e SETTE, 2011, *apud* OLIVEIRA, 2012, pg. 7)

Ainda que, em teoria, a proposta tenha sido de ampliação da participação, quando se trata de participação da sociedade civil, observa-se nos instrumentos formulados pela Secretaria um déficit. Há poucas menções e pouca clareza quanto à inserção da participação social. Apresenta-se então um problema de formulação da política, uma vez que trata de maneira incipiente desses atores que são diretamente impactados pelo turismo, positiva ou negativamente.

Em 2006 foi criada a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais - FECITUR, com o objetivo de congregar os Circuitos, bem como de encabeçar ações de interesse comum. A FECITUR se propõe a apoiar técnica e operacionalmente as associações e a estimular a integração das mesmas (FECITUR, 2015). Essa congregação é importante e necessária, uma vez que os Circuitos possuem demandas comuns que, quando pleiteadas de forma conjunta tendem a ser alcançadas com maior facilidade.

No desenho inicial da política a SETUR-MG estabeleceu uma pirâmide de evolução dos Circuitos, apresentada na figura 8. Essa pirâmide considera que os Circuitos

Turísticos podem estar em três momentos distintos: o primeiro, básico, indica que a Associação encontra-se no momento inicial, de sensibilização e mobilização, bem como de estruturação da governança; no segundo momento, intermediário, há a fase de estruturação da gestão; por fim, no terceiro momento, avançado, há ações estruturadas voltadas ao mercado.

Figura 8: Pirâmide de evolução dos Circuitos Turísticos



Fonte: Minas Gerais, 2010

Considerando que as Associações de Circuito encontram-se em situações específicas de gestão, suas características são variadas e exigem da Secretaria de Turismo uma atuação também diferenciada. Assim, houve a necessidade de aprimorar a proposta inicial da pirâmide e, em revisão, a secretaria optou por listar uma série de critérios cuja pontuação determinaria o nível de evolução dos Circuitos. Os critérios adotados pela SETUR-MG foram os estabelecidos a partir dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo, do MTur. A seguir apresenta-se a listagem de critérios:

Quadro 3: Listagem de critérios para posicionamento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais na pirâmide de evolução.

Listagem de Critérios			
MÓDULOS OPERACIONAIS DA REGIONALIZAÇÃO - MTUR	9	Sistema de Monitoria e Avaliação	Relatório de ações realizadas ligadas ao Planejamento Estratégico
	8	Promoção e Apoio a Comercialização	FOCO NO MERCADO
			Possuir receptivos locais participantes do Minas Recebe
			Web site
			Material Promocional
			Participação em eventos promocionais
	7	Roteirização Turística	Roteiro comercializado
			Sinalização Rural e Urbana
			Em fase de roteirização
	6	Sistema de Informações Turísticas	Possuir condutores e guias formados
			Possuir número mínimo de UH's
	5	Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	FOCO NA GESTÃO
			Percentual de empresas cadastradas no CADASTUR
Realizar pesquisa de demanda			
Planejamento Estratégico em execução			
Desenvolver de ações com outros parceiros			
Municípios que possuem COMTUR em funcionamento			
Municípios que possuem FUMTUR			
Município que possuem órgão oficial de turismo			
Municípios que possuem Plano Municipal de Turismo			
Municípios que pontuaram no ICMS Turístico			
4	Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Local	Municípios que possuem servidor graduado em turismo, atuando no órgão oficial de turismo	
		Planejamento Estratégico elaborado	
3	Instância de Governança	Circuito Turístico Certificado	
		Cumprir prazos de entrega de documentação	
1 e 2	Sensibilização e Mobilização	Municípios Adimplentes	
		Possuir mínimo de Associados privados	
			Participar em encontros demandados pela SETUR e FECITUR

Fonte: Minas Gerais, 2010

Dessa forma, coube à SETUR-MG compreender a realidade dos Circuitos, situando-os não em níveis como na pirâmide, mas em uma situação de gestão mais ampla, que permitiria ação mais adequada e direcionada a cada uma.

Seguindo essa lógica, em 2013 a secretaria realizou a Pesquisa da Matriz de Posicionamento das Associações dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, aplicada aos 45 Circuitos então certificados. Foram estabelecidos onze critérios, distribuídos em quatro dimensões, não necessariamente os mesmos expostos nas diretrizes da política e apresentados anteriormente, porém alinhados àqueles, como é possível ver no quadro a seguir:

Quadro 4: Dimensões e variáveis para a Pesquisa da Matriz de Posicionamento das Associações dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, 2013.

Dimensão	Variáveis envolvidas
A) Capacidade de Organização	1) Estrutura Organizacional e Gestão 2) Sustentabilidade Financeira 3) Comunicação e Processos Internos
B) Capacidade de Sistematiza e Produzir Informação	4) Levantamento de Informação 5) Aplicabilidade da Informação
C) Capacidade de Articulação	6) Articulação e Comunicação Externa 7) Portfólio de Benefício aos Associados 8) Mercado
D) Capacidade de Planejamento	9) Planejamento Estratégico e Operacional 10) Monitoramento 11) Avaliação da Efetividade do Plano Estratégico.

Fonte: SETUR-MG, 2013.

Na realização da pesquisa, cada uma das variáveis era composta por uma série de questões que possuíam uma nota, a média das notas obtidas em cada variável era multiplicada pelo peso definido para a mesma; a soma das notas das variáveis indicaram as notas para cada dimensão. A nota final dos Circuitos foi calculada a partir da média ponderada considerando o peso dos respondentes (gestor possuiu peso 3, diretores peso 2 e associados peso 1). Assim, apresentam-se as médias de desempenho dos Circuitos de acordo com cada dimensão: a) Capacidade de Organização, 67%; b) Capacidade de Sistematizar e Produzir Informação, 31%; c) Capacidade de Articulação, 48%; d) Capacidade de Planejamento, 64%.

Na proposição da Matriz de Posicionamento com base nos resultados da pesquisa, os três Circuitos mais bem pontuados foram Serras Verdes do Sul de Minas, Caminhos do Sul de Minas e Pedras Preciosas. No final da matriz encontraram-se os Circuitos:

Caminho Novo, Águas e Serra do Brigadeiro. As notas finais variaram de 12,2 a 71,4, o que demonstra a diversidade das realidades e a necessidade de atuação específica em cada um dos Circuitos.

Ilustrando um pouco o que foi observado nos resultados da referida pesquisa, representantes da Diretoria de Planejamento das Políticas de Turismo - DPPT da SETUR-MG, em entrevista, destacam em relação aos Circuitos: as dificuldades que são geradas devido à alta rotatividade de membros e associados; e o trabalho recente em busca de captar mais representantes da iniciativa privada.

Em relação à alta rotatividade de membros e associados, a DPPT afirma que gera constante retrabalho, uma vez que não há gestão do conhecimento dentro dos Circuitos. Com as trocas, há sempre a necessidade de novas capacitações que nem sempre são realizadas da forma ideal tendo em vista dificuldades específicas da secretaria.

O incentivo à captação de associados da iniciativa privada se baseia na proposta de sustentabilidade financeira dos Circuitos bem como na intenção de que uma mudança de postura gradual se processe no sentido de financiar e promover a atividade nas Instâncias. Em tese, os empresários contribuiriam de maneira positiva na articulação das ações e dos atores, bem como na captação de recursos aos Circuitos, possibilitando cada vez mais a independência dessas instâncias.

Finalmente, acrescenta-se que até o momento não foram realizadas pela Secretaria Estadual ou outro órgão relacionado avaliações amplas e oficiais da política de regionalização em Minas Gerais. O que existem nesse aspecto são trabalhos acadêmicos, porém sempre restritos, de acordo com sua própria natureza e ao que se propõem. Aparentemente, as ações são revistas principalmente com base em observações dos técnicos da secretaria tidas durante a implementação. Entende-se, portanto, tratar-se de uma lacuna a falta de uma avaliação robusta da política, que considere todos os atores envolvidos na mesma, a fim de pautar as ações a cada novo ciclo de planejamento.

Dessa forma, essa pesquisa se insere na busca de contribuir, ainda que de forma restrita, para a avaliação da política de regionalização do turismo em Minas Gerais, na sequência deste trabalho será abordada a percepção dos gestores públicos acerca da mesma a partir da pesquisa realizada.

4 BASES METODOLÓGICAS DA PESQUISA

Para a realização deste trabalho de pesquisa foi realizada inicialmente revisão bibliográfica relativa a políticas públicas e às políticas de turismo no Brasil e em Minas Gerais; levantamentos documentais no site do Ministério do Turismo e na SETUR-MG a fim de compreender como se dão as políticas de regionalização em âmbito nacional e estadual. Visando a compreensão de questões específicas da política estadual que não puderam ser observadas com clareza em documentos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores da SETUR-MG.

Mais além, buscando reconhecer a percepção dos agentes municipais em relação à política de regionalização do turismo em Minas Gerais, foi aplicado um questionário aos gestores de turismo dos municípios participantes dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais com questões fechadas e abertas.

O questionário (Apêndice 1) foi estruturado em 40 questões, sendo seis delas abertas. As quatro primeiras voltam-se para o perfil do respondente. As demais questões buscaram reconhecer a percepção do gestor municipal com perguntas que abrangem as já apresentadas diretrizes da política de regionalização: gestão coordenada; planejamento integrado e participativo; promoção e apoio à comercialização.

A maior parte das questões fechadas (32 questões) foi elaborada utilizando a escala de categorias tipo Likert. Trata-se da apresentação de uma série de afirmações relacionadas ao tema da pesquisa, às quais o respondente tem cinco opções de repostas de acordo com sua concordância em relação ao assunto ou ainda relações de frequência, de preferência, etc. Esse tipo de escala é muito utilizado para análises de comportamento e de opinião. As respostas de um a cinco são analisadas a partir da média tida em cada uma das questões (Osinski e Bruno, 1998).

Na pesquisa em questão foi proposto um modelo baseado na concordância, onde a resposta 1 indica discordar totalmente e a 5 concordar totalmente com a afirmação, tendo os números intermediários a sequência, 2 discordo parcialmente, 3 não concordo nem discordo, e 4 concordo parcialmente. As questões elaboradas nesse modelo apresentavam sentidos variados, de modo que responder 5 (concordo totalmente) em uma delas poderia indicar percepção positiva em relação à política e em outra a percepção positiva seria identificada pela resposta 1 (discordo totalmente). O questionário foi assim proposto com o objetivo de não incorrer no erro de obter respostas automáticas ou tendenciosas.

Duas questões delimitaram as respostas a sim e não e, finalmente, para complementar e abranger possíveis omissões do questionário ofereceram-se duas questões abertas para que o gestor pudesse apresentar sua avaliação geral em relação à política bem como suas

críticas e sugestões.

Para a aplicação dos questionários foi utilizado o software livre denominado *Lime Survey*. Esse software possibilita a criação de questionários e gera um *link* de acesso por meio do qual o gestor responderá às questões via internet. As respostas são automaticamente direcionadas a um banco de dados em Excel. Assim, essa ferramenta torna viável a análise a partir de um grande número de respostas. Os cruzamentos e médias foram realizados por meio do software SPSS.

Os *links* com os questionários foram enviados por e-mail aos municípios e também aos gestores dos Circuitos Turísticos, nesses últimos, com pedido de encaminhamento aos gestores municipais. Foram considerados os municípios pertencentes aos Circuitos Turísticos devidamente certificados em janeiro de 2015. Durante a execução desta pesquisa (em 23/03/2015) houve nova certificação com a alteração do universo, contudo, optou-se por não considerar essa nova realidade por acreditar que os novos municípios participantes ainda não haviam tido contato suficiente com a política para responder sobre a mesma. Alguns Circuitos são compostos por municípios do estado de São Paulo, mas, mantendo o foco das pesquisas nos municípios mineiros foram excluídos esses não pertencentes a Minas Gerais. Dessa forma, foram enviados e-mails para 462 municípios (alguns deles retornaram e, ocorrendo isso, houve reforço junto ao gestor do circuito atentando ao fato) e às 46 Associações dos Circuitos.

Considerando que a percepção do gestor de cada município deve possuir peso igual no montante final, foi estabelecido que seria analisada apenas uma resposta por município. Nos casos em que houve mais de uma resposta houve exclusão das que excederam. Para tanto, estabeleceu-se como critério o tempo de envolvimento do respondente com a atividade no município e permaneceram as respostas cujos entrevistados possuíam mais tempo de envolvimento com o turismo; nos casos de ambos os respondentes apresentarem a mesma faixa de tempo optou-se pelo questionário mais completamente preenchido.

Para fins estatísticos, considerando um universo de 462 municípios e um erro de 5%, a amostra ideal deveria conter respostas de 210 municípios, de acordo com o cálculo apresentado a seguir²³:

²³ LEGENDA:

N= universo

n=amostra que será calculada

∂=nível de confiança

e= erro amostral

p.q=porcentagem pelo qual o fenômeno ocorre.

(STEVENSON, 1986)

$$n = \frac{\partial^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N - 1) + \partial^2 \cdot p \cdot q} = \frac{(1,96)^2 \cdot 50 \cdot 50 \cdot 462}{(5)^2 \cdot (462) + (1,96)^2 \cdot 50 \cdot 50} = \frac{4.437.048}{21.154} = 209,7 \approx \mathbf{210}$$

Ao final da etapa de respostas aos questionários obteve-se o número de 163 respostas, correspondentes a 152 municípios, representantes de 45 Circuitos Turísticos. Nove deles responderam duas vezes, tendo uma de suas respostas excluídas e um município respondeu ao questionário três vezes, tendo duas respostas excluídas. Finalmente, obteve-se a resposta de um município incluído no Circuito com a certificação de março de 2015, também considerando o critério previamente estabelecido, tal resposta foi desconsiderada.

Dessa forma, para a análise foram consideradas 151 respostas²⁴, ou seja, número menor que o delimitado pelo cálculo estatístico para amostragem, que permitiria generalizações e inferências ao universo com 5% de erro. Dessa forma, foi calculado o novo erro para a pesquisa quantitativa e obteve-se o resultado de 6,55%, conforme cálculo apresentado a seguir:

$$n = \frac{\partial^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N - 1) + \partial^2 \cdot p \cdot q} =$$

$$151 = \frac{(1,96)^2 \cdot 50 \cdot 50 \cdot 462}{e^2 \cdot (461) + (1,96)^2 \cdot 50 \cdot 50} =$$

$$151 = \frac{4.437.048}{461e^2 + 9.604} =$$

$$69.611e^2 + 1.450.204 = 4.437.048 \Leftrightarrow$$

$$70.072e^2 = 2.986.880 \Leftrightarrow$$

$$e^2 = 42,90$$

$$e = \mathbf{6,55\%}$$

Considerando essa situação, destaca-se que, os resultados aqui apresentados

²⁴ A lista dos municípios respondentes por Circuito Turístico encontra-se no Apêndice 2 deste trabalho.

demonstram a percepção daqueles 151 gestores municipais, participantes de 45 do total de 46 Circuitos Turísticos então Certificados. Ainda sem a generalização estatística de menor erro, trata-se de aproximadamente 1/3 dos municípios mineiros participantes da política dos circuitos, ou seja, um número considerável de percepções foi analisado.

5 A PERCEPÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS ACERCA DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Para a elaboração deste exercício de análise retoma-se o argumento, apresentado por Arretche (2002) em relação aos dois atores principais nas políticas públicas: os formuladores e os implementadores. De acordo com a autora, esses últimos têm papel relevante, em última instância, são os que “fazem a política” de fato, pois, não há como negar que a implementação modifica a política desenhada.

Sendo ambos os atores igualmente responsáveis pelas políticas, as análises dessas devem considerar a participação de ambos, bem como sua percepção. Dessa forma, maiores chances tem o planejador de reconhecer o sucesso ou o fracasso da política implementada e também os fatores que levaram a tal resultado.

No caso em questão, o governo do estado de Minas Gerais foi o responsável pela formulação da Política de Regionalização do Turismo, com base nas diretrizes nacionais. Ainda que tenham sido criadas instâncias de governança regionais no turismo mineiro, sabe-se, como apresentado anteriormente, que a regionalização não anula a atuação do município. Dessa forma, permanece o município como executor direto da política, nesse intuito buscou-se conhecer a percepção dos gestores municipais acerca da mesma.

Os agentes que responderam a pesquisa se encontram em sua maioria entre zero e cinco anos atuando no turismo em âmbito municipal (55,9%). Esses gestores estão vinculados a gerências, departamentos ou secretarias de turismo, principalmente, representando aproximadamente 72% das respostas - o restante identificou outro órgão como secretaria de cultura ou de desenvolvimento, por exemplo. Em relação ao planejamento da atividade, 73% dos municípios afirmaram possuir o Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo desses, 75,3% afirmam que ele é colocado em prática de fato.

A partir dessas respostas, buscou-se verificar se há relação direta entre prefeituras que possuem setor de turismo e a elaboração do Plano Municipal de Turismo. Obteve-se que 86% das prefeituras com setor específico voltado ao turismo possuem o Plano - dentre as demais prefeituras, 70% possuem o referido instrumento. Uma vez que o Plano Municipal do Turismo contém orientações básicas à atividade turística do município e que esse deve ser construído com a participação do Conselho Municipal de Turismo, entende-se tratar de um instrumento inicial e participativo sem o qual as ações tenderão a ser enviesadas, pontuais e desconexas. Isso devido à falta de direcionamento macro e visão de médio e longo prazos que levem a ações vinculadas entre si em busca do desenvolvimento sustentável da atividade. Desse modo, o resultado obtido indica que nas prefeituras que possuem setores específicos voltados ao turismo há uma preocupação maior em desenvolver a atividade. Indica também a importância de haver um setor voltado especificamente para o turismo para

que a atividade se dê de forma mais bem orientada e sustentável.

A fim de orientar a análise com base nas diretrizes da Política de Regionalização (Gestão Coordenada; Planejamento Integrado e Participativo; e Promoção e Apoio à Comercialização), as respostas serão apresentadas em blocos e, ao final, será realizada uma breve análise crítica com os principais pontos resultantes da pesquisa.

5.1. Diretriz Gestão Coordenada

Neste bloco, buscou-se compreender a percepção acerca de instrumentos de gestão e da atuação do órgão estadual e da instância regional na gestão da política. Buscou-se ainda reconhecer a percepção em relação à forma de atuação regionalizada proposta pela política atual. O quadro abaixo apresenta as médias das questões dessa diretriz, bem como seus desvios-padrão.

Quadro 5: Diretriz Gestão Coordenada: Médias e desvios-padrão das respostas

Questão	Média das respostas	Desvio padrão
Meu município perde autonomia com a Política de Regionalização do Turismo em relação a uma Política de Municipalização	2,41	1,34
Acredito que a SETUR-MG atende plenamente às demandas do município no desenvolvimento do turismo local	2,93	1,22
Trabalhar o turismo de forma municipalizada (tendo o município como foco) é mais eficaz a meu município que por meio da regionalização (tendo a região como foco)	3,05	1,47
Acredito que o Circuito Turístico atende plenamente às demandas do município no desenvolvimento do turismo local	3,66	1,13
O Conselho de Turismo do meu município é atuante no desenvolvimento da atividade	3,89	1,25
A Política de Regionalização do Turismo em Minas foi um avanço em relação à antiga Política de Municipalização do Turismo no estado	4,15	0,89
Independente do ICMS Turístico considero importante meu município participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas	4,51	1,02
O ICMS Turístico incentivou ou incentivará a criação do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo em meu município	4,52	0,85
O ICMS Turístico incentivou ou incentivará a criação do Conselho Municipal e Fundo Municipal de Turismo	4,52	0,96
Receber o ICMS Turístico incentiva meu município a participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas	4,55	0,84

Fonte: Elaboração própria

Uma das questões cujos gestores mais discordam nesta diretriz é sobre o atendimento da SETUR-MG às demandas dos municípios. Os gestores deram uma resposta média de 2,93 a essa questão, indicando a tendência a não perceberem que a Secretaria de Turismo atende às demandas de seus municípios. Algumas respostas às questões abertas complementam essa percepção, pois, nelas há uma discussão recorrente sobre certa prioridade dada pela Secretaria aos municípios maiores e já desenvolvidos turisticamente em detrimento dos menores e menos desenvolvidos. Os municípios têm a percepção constante de que os de menor porte têm recebido menos atenção do órgão estadual. Os gestores destacam ainda a percepção de distância que a SETUR-MG tem em relação aos municípios, alegando, algumas vezes, que o órgão estadual não conhece suas necessidades e que não propõe assistência adequada às realidades municipais e regionais.

Aqui cabe a colocação da questão de diferença do contexto no qual a política teve início e do atual. Nos anos de 2001 e 2002 deram-se as oficinas participativas para formação dos Circuitos e em 2003 (há 12 anos) foram instituídos critérios para Certificação. Responderam a esta pesquisa 151 gestores de municípios pertencentes a esses Circuitos certificados, desses, apenas 23 possuem mais de doze anos de atividade no turismo em âmbito municipal. Isso significa que 85% dos respondentes não estavam envolvidos no momento de formação e disseminação inicial da proposta dos Circuitos. Além dos gestores, circunstâncias mudaram, municípios deixaram de participar e outros foram inseridos na política, o que configura uma nova realidade. De acordo com o histórico apresentado anteriormente, as diretrizes da política de regionalização não se alteraram de maneira substancial ao longo do tempo. Assim, pode-se dizer que o contexto sobre o qual foi desenhada a política inicialmente é distinto do atual e como ela não se alterou, cabe apontar esse como um dos possíveis motivos dessa distância destacada pelos gestores. Ao atuar dessa forma, os formuladores da política tem desconsiderado o caráter necessariamente dinâmico das políticas públicas apresentado por Saraiva (2006), discutido anteriormente.

Três questões do questionário trataram diretamente sobre a mudança de municipalização para regionalização. À afirmação de que o trabalho do turismo tendo como base a municipalização seria mais eficaz a regionalização, a média das respostas, 3,05, indica possível neutralidade. Entretanto, o desvio padrão dessa questão é o maior do bloco, o que indica grande variação entre suas respostas. Por esse motivo, buscaram-se as opiniões complementares no questionário para melhor compreensão. As considerações em todos os grupos de respostas demonstram, de maneira geral, aprovação à política de regionalização ao mesmo passo que há críticas a pontos considerados negativos. A falta de apoio da SETUR-MG e de maiores direcionamentos de recursos são críticas recorrentes nas respostas dos municípios que concordam totalmente ou parcialmente da proposta de

municipalização como mais eficiente. Entre os que discordam parcial (maioria das respostas) ou totalmente que o trabalho municipalizado é mais eficiente, as repostas complementares apresentam insatisfação quanto à clareza da política de regionalização, à sua pouca efetividade, e, novamente ao reduzido repasse de recursos.

Acredita-se caber destaque à resposta dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional neste quesito. Dentre os 16 municípios indutores que responderam à pesquisa, 12 discordaram parcialmente ou totalmente com a afirmação de que trabalhar o turismo de forma municipalizada é mais eficiente. Essa resposta é significativa, pois demonstra internalização da política nesses municípios que, mesmo com a possibilidade de desenvolver-se de maneira independente, valorizam a regionalização.

Ainda a respeito da dicotomia municipalização-regionalização, a segunda questão indicou média de concordância de 2,41 à afirmação acerca de possível perda de autonomia com a nova política. Esse resultado indica que, apesar da política ter o caráter *top down*, os municípios não sentem de maneira significativa restrições à sua autonomia. Finalmente, com média de 4,15 e menor desvio padrão em relação às demais (0,89), os gestores indicaram perceber que houve um avanço com a política de regionalização em relação à de municipalização. Em oposição à maioria, entre os municípios que discordaram totalmente da afirmação de avanço da política, as duas principais críticas estão relacionadas à percepção de pouca atenção a municípios de pequeno porte ou pouco desenvolvidos turisticamente, e à falta de repasse de recursos financeiros a eles.

Nessa temática (municipalização-regionalização) é importante frisar que dos 151 municípios que responderam a esta pesquisa, apenas 28 eram considerados turísticos pelo PNMT²⁵, isso significa que menos de 20% vivenciou, de maneira direta, a política de Municipalização. Assim, a própria possibilidade de participação na nova política pode ter sido fator considerado para a boa avaliação da regionalização comparativamente à política anterior.

A Instância de Governança Regional é percebida como atuante ao município, com média de 3,66 para a afirmação de que os Circuitos atendem às demandas do município. Em relação à atuação dos Conselhos Municipais, os gestores tendem a concordar que esses são atuantes no desenvolvimento do turismo nos municípios. Essa percebida atuação dos Conselhos é fator positivo para a política uma vez que essa pressupõe a participação ampliada.

Em relação ao ICMS turístico, há concordância que a possibilidade desse repasse incentiva a criação de instrumentos como Planos, Conselhos e Fundos Municipais de Turismo. A maior média de concordância (4,55) e o menor desvio-padrão desse bloco foram

²⁵ O PNMT selecionou, no total, 68 municípios mineiros como turísticos.

em relação ao incentivo que o ICMS representa para a participação do município na política de Regionalização do estado. Esse tema foi um dos principais tratados pelos gestores nas questões abertas. Há uma demanda pelo aumento da alíquota para cálculo do repasse que, com crescente número de municípios habilitados, tem diminuído a cada ano²⁶. A argumentação dos gestores versa sobre esse ser basicamente o único incentivo permanente que a secretaria oferece e que, dada a realidade dos municípios, não tem auxiliado de maneira incisiva no desenvolvimento da atividade.

5.2. Diretriz Planejamento Integrado e Participativo

O segundo bloco de questões com escala de concordância tratou da diretriz Planejamento Integrado e Participativo. Neste bloco buscou-se, em suma, compreender o envolvimento do município no planejamento das políticas regionais e o reconhecimento desses quanto à política estadual. As médias das percepções apresentadas neste bloco foram mais positivas em relação à política que as das demais diretrizes pesquisadas.

²⁶ De acordo com dados da Secretaria de Estado de Turismo, os municípios receberam, em média, R\$136.520,00 referente ao ano base de 2010; R\$103.450,00 ao ano de 2011; e R\$57.810,00 referente ao ano de 2012.

Quadro 6: Diretriz Planejamento Integrado e Participativo: Médias e desvios-padrão das respostas

Questões	Média das respostas	Desvio padrão
Há representação atuante da sociedade civil do meu município na associação do Circuito Turístico	3,05	1,49
Há representação atuante do setor privado do meu município na associação do Circuito Turístico	3,15	1,57
As diretrizes da Política de Regionalização do Turismo de Minas são claras ao meu município	3,78	1,06
O planejamento regional do meu Circuito é cumprido	3,84	1,07
Meu município participou ativamente do planejamento regional de turismo em meu Circuito Turístico	4,08	1,16
Acredito que a Política Municipal de Turismo está condizente com a Política Estadual de Turismo	4,12	0,98
Conheço plenamente o conteúdo do planejamento regional de turismo em meu Circuito Turístico	4,23	0,96
As reuniões do Circuito Turístico são utilizadas para discutir, de fato, as demandas da região	4,43	0,93
A identidade divulgada pelo meu Circuito Turístico representa, de fato, a identidade da minha região	4,44	0,84
Meu município participa das reuniões do Circuito Turístico com assiduidade	4,55	0,88
As reuniões do Circuito Turístico ocorrem de maneira participativa e todos os participantes têm a possibilidade de contribuir	4,57	0,89

Fonte: Elaboração própria

As duas respostas com menores médias de concordância tratam da participação de representantes da sociedade civil e da iniciativa privada nos Circuitos Turísticos. Sobre essa questão, servidores da SETUR-MG afirmam que há atualmente um movimento de incentivo à participação de empresários nos Circuitos. Contudo, de acordo com as respostas dos gestores essa participação mais ampliada ainda não é realidade, e nas observações finais foi citada por alguns agentes essa necessidade.

Em relação ao envolvimento da sociedade civil uma dificuldade de aproximação também foi apresentada nas questões abertas, como um desafio tanto dos municípios quanto da Secretaria. Sobre essa ausência não foi apresentado encaminhamento específico por parte da Secretaria. Conforme apresentado em capítulo teórico, o turismo envolve relação com a comunidade dos destinos, que é diretamente impactada pela atividade, tanto de maneira positiva como negativa. Sendo assim, é de extrema importância a presença

desses atores na política. A atual falta de representação da sociedade civil vai contra os novos contornos das políticas públicas nos quais a sociedade se insere e é inserida cada vez mais em amplo processo de participação. Dessa forma, alinhando ao apresentado por Brasil (2007-a), há que se reconhecer esses atores, bem como buscar formas de participação dos mesmos na política.

Sobre a clareza quanto às diretrizes da política estadual houve a média de 3,78. Principalmente, mas não apenas, por ser a inserção na política de regionalização voluntária, entende-se como premissa básica o entendimento de suas diretrizes por parte do município interessado, o que significaria consciência e entendimento do município acerca da política pública a qual se vincularam. A resposta dos que responderam não conhecer com clareza as diretrizes da política sinaliza fragilidade no processo de apresentação conscientização por parte dos propositores da política, seja SETUR-MG ou Associações de Circuitos. Sinaliza também processo de formação de agenda falho nesses municípios que optaram por inserir a regionalização do turismo em sua pauta sem compreendê-la de fato.

As demais questões indicaram bons resultados de participação municipal no planejamento regional do turismo. Essa informação demonstra a compreensão da necessidade de trabalhar conjuntamente. Menos concordância teve a questão sobre o cumprimento desse planejamento, o que demonstra o desafio da gestão desses Circuitos que deve ir além dos momentos de elaboração de planos. Trata-se da valorização da ação em prol do desenvolvimento e não apenas da proposição de planos que atendam às exigências da SETUR-MG, mas que são engavetados após desenhados.

5.3 Diretriz Promoção e Apoio à Comercialização

As afirmações deste bloco objetivaram identificar basicamente se há percepção de benefícios advindos da participação na política e se há identificação de ações regionalizadas em relação à diretriz. De maneira geral, as médias das percepções apresentadas neste bloco foram as menos positivas em relação à política, comparando-se às demais diretrizes aqui estudadas.

Quadro 7: Diretriz Promoção e Apoio à Comercialização: Médias e desvios-padrão das respostas

Questões	Média das respostas	Desvio padrão
Atualmente, participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas não traz benefícios ao meu município	2,65	1,55
A política de regionalização trouxe mais turistas ao meu município	3,27	1,30
Sinto falta de maior apoio do Circuito Turístico na promoção e apoio à comercialização do turismo na minha região	3,27	1,47
A política de regionalização trouxe mais recursos ao meu município	3,32	1,33
A Política de Regionalização trouxe benefícios indiretos para a população do meu município, tais como: valorização da cultura local, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida, preservação do patrimônio, exportação de produtos para outros municípios	3,33	1,33
A Política de Regionalização melhorou a imagem do meu município como destino turístico	3,51	1,31
Percebo claramente ações regionalizadas de promoção e apoio à comercialização do turismo em meu Circuito Turístico	3,80	1,11
Acredito que a Política de Regionalização do Turismo em Minas traz mais benefícios que prejuízos ao meu município	4,16	1,07
Acredito que participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas permanecerá trazendo benefícios a meu município nos próximos anos	4,33	1,00
Acredito que a Política de Regionalização deve ser pensada a longo prazo e que os benefícios serão percebidos à medida que o Turismo evolua na minha região.	4,46	0,85
Sinto falta de maior apoio do Governo do Estado na promoção e apoio à comercialização do turismo na minha região	4,52	0,84

Fonte: Elaboração própria

De forma geral, os gestores concordaram com afirmação de que a participação na política levou aos municípios benefícios indiretos. Em menor grau houve concordância às afirmações de que essa participação refletiu diretamente, aumentando o número de turistas ou mesmo de recursos ao município. Esse resultado demonstra haver percepção de que o turismo trabalhado regionalmente pode trazer benefícios mesmo sem a presença do turista em todas as localidades. A absorção da mão de obra e a venda da produção municipal são resultados da política que alguns municípios já observam. Compreender essa questão é um passo importante para trabalhar melhor seus potenciais e evitar expectativas frustradas com

o turismo. Cada município compreendendo seu espaço e com o que pode contribuir, também é uma forma de evitar a concorrência dentro de um mesmo Circuito dispersando forças ao invés de uni-las.

Os gestores municipais percebem mais claramente o apoio dos Circuitos Turísticos na promoção e apoio à comercialização de sua região que o da SETUR-MG. Essa falta de apoio da Secretaria foi a questão com maior média de concordância e menor desvio padrão desse bloco. Os agentes demonstraram identificar ações de promoção regionalizadas, o que é positivo.

Por fim, as respostas demonstram que, mais que retornos atuais, os municípios entendem que a política de regionalização trará benefícios que serão percebidos em longo prazo. Há também alta concordância dos que já identificam benefícios e acreditam que eles permanecerão nos próximos anos.

5.4 Análise crítica

Analisando o material apresentado é possível observar que, de maneira geral, a política de regionalização do turismo de Minas Gerais é percebida positivamente pelos gestores municipais. Há reconhecimento de trabalhos importantes e de desenvolvimento do turismo por parte desses agentes em relação à política. Entretanto, suas fragilidades são também destacadas o que demonstra que o gestor municipal está atento ao processo.

Uma observação muito clara é a que os gestores fazem uma conexão direta da política de regionalização com a Secretaria de Estado de Turismo - em muito menor grau essa conexão é feita com as Associações dos Circuitos Turísticos ou mesmo com os próprios municípios. Em todas as críticas, observações e elogios à política houve menção ao órgão estadual de turismo, poucos gestores associaram questões aos Circuitos; e apenas uma opinião foi associando o resultado da política à atuação do próprio município. Essa clareza reduzida em relação aos papéis de cada ente ilustra a dificuldade de coordenação das políticas públicas descentralizadas, apresentada por Arretche (2004), discutida anteriormente.

Assim, observou-se a percepção de uma relação muito forte *nós-eles* em relação à SETUR-MG/política de regionalização, ao mostrar que os gestores não se apropriam da política e, assim, não compreendem a importância de seu papel para o sucesso da mesma. Essa questão se demonstra, por exemplo, nas respostas abertas que vinculam o sucesso da política a um maior repasse de recursos por parte da Secretaria, sem considerar a busca pela independência financeira. Essa relação de distância intergovernamental ilustra a disfunção da relação federalista cooperativa ao basear-se em uma verticalização que gera

sensação de subordinação ao invés de parceria, apresentada por Abrúcio e Soares (2011).

Ressalta-se o apresentado por alguns gestores defendendo a necessidade de maior repasse de recursos financeiros, inclusive afirmando que as prefeituras, de maneira geral, esperam retorno financeiro ao participar da política e, quando isso não ocorre, sentem-se desmotivadas a manter-se nela. Essa postura leva a crer que há por trás da participação a busca por retornos imediatos - o que leva à frustração. Quando esse retorno financeiro é entendido sob a forma do recebimento da parcela do ICMS a municípios turísticos, há outra complicação, uma vez que se trata de um recurso relativamente baixo e que, por suas características, não tem nem poderia ter vinculação a gastos voltados a atividade turística.

Finalmente, é importante destacar o pronto retorno dos gestores municipais e as respostas abertas bastante amplas indicando que esses atores têm o que dizer e sentem necessidade disso. Por esse motivo, acredita-se tratar de material de importante contribuição para a política de regionalização de turismo de Minas Gerais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo realizar uma análise da política de regionalização do turismo em Minas Gerais tendo como subsídio principal a percepção dos agentes do poder público municipal. Como mencionado, optou-se pela abordagem desses atores e de sua visão, uma vez que se encontram na ponta, atuando diretamente na implementação da política. Acredita-se que os resultados aqui apresentados possam ser utilizados como contribuições específicas para uma possível e necessária avaliação da política, que, após 12 anos de implementação, ainda não foi realizada, considerando a teoria de avaliação de políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas é uma etapa de grande importância no ciclo de políticas públicas e no seu processo, como pôde ser observado ao longo deste trabalho. Retomando a discussão efetuada, a partir de uma perspectiva cíclica, as políticas públicas tendem a apresentar etapas básicas partindo da inserção da temática na agenda governamental, seguida da elaboração de alternativas para solucionar a questão e da implementação dessa proposta, por fim, a avaliação de todo o processo. A ideia de ciclo traz a perspectiva de iteratividade e a necessidade de revisão constante, buscando sempre melhorias a partir das lições aprendidas ao longo do processo.

A política de regionalização por meio dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais se enquadra na perspectiva federalista descentralizada na qual se dá o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil. Em tal contexto, destaca-se a autonomia dos entes aliada à reciprocidade, tendo em vista a permanência da coesão nacional. Os autores referenciados apresentam que nesse contexto as relações entre os entes podem se dar em caráter competitivo ou cooperativo e o que ocorre geralmente é uma mistura das duas formas. Aos entes cabe buscar potencializar as características positivas de cada uma delas e há uma tendência à busca de coordenação das políticas voltada à cooperação. O desenho da Política Nacional de Turismo vigente inscreve-se nesse contexto e nessa perspectiva.

Partindo do pressuposto de complementariedade, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, lançado em 2004, se baseia em três principais diretrizes: Gestão Coordenada; Planejamento Integrado e Participativo; e Promoção e Apoio à Comercialização. Esse Programa mudou o foco das políticas nacionais de turismo que até então partia do município como principal agente. Atualmente, tem-se Instâncias de Governança Regionais, formadas a partir da união de municípios com proximidade territorial e características semelhantes. O estado de Minas Gerais instituiu sua política de regionalização do turismo em 2003 e segue as diretrizes da Política Nacional.

No caso de Minas Gerais, as Instâncias de Governança são denominadas Associações

de Circuitos Turísticos e contam com a participação de representantes do poder público municipal, bem como da iniciativa privada e também da sociedade civil, constituindo assim, espaço de articulação entre os atores e de participação dos envolvidos, ainda que no último caso mostre-se limitado no que se refere à representação e participação dos impactados pela atividade turística. Nesse aspecto entende-se que o modelo tem um déficit de participação social, percebido como um problema de desenho da política. Cabe aos Circuitos elaborarem planejamentos regionais e gerirem a atividade promovendo sempre a complementariedade dos municípios baseados no conceito de associativismo.

São 12 anos desde a formulação do primeiro instrumento legal dessa política de turismo mineira e, até o momento observou-se duas lacunas: não foi realizada pela SETUR-MG ou outro órgão associado uma avaliação da política de regionalização, cuja importância foi tratada anteriormente; e não há estudos que apresentem a percepção dos gestores municipais acerca da política. A falta de conhecimento acerca do ponto de vista desses atores é considerada uma fragilidade, uma vez que, ainda que haja a perspectiva regional, é nos municípios que ocorre a atividade turística e são os gestores municipais que estão, de fato, na linha de frente da implementação dessa política.

Nesse contexto foi realizada a aplicação de questionário com questões abertas e fechadas elaboradas com base das diretrizes da política de regionalização. Essas questões buscaram reconhecer a percepção dos gestores municipais responsáveis pelo turismo nos municípios mineiros participantes de Circuitos Turísticos. Ao final, trabalhou-se com a percepção de 151 gestores, cujos municípios se encontravam em 45, do total de 46 Circuitos certificados pela SETUR-MG no momento da pesquisa.

Com a análise das respostas, se observou uma percepção geral positiva da política de regionalização por parte dos gestores municipais mineiros. Esses consideram se tratar de um avanço a abordagem territorial regionalizada e percebem benefícios diretos e indiretos advindos de sua adesão à mesma. No entanto, há crítica recorrente à atuação da Secretaria de Estado de Turismo especialmente em relação ao baixo repasse de recursos financeiros, mas também ao pouco acesso dos municípios ao órgão e à distância das exigências estaduais das realidades municipais e regionais.

Em relação ao recorrente destaque à falta de apoio financeiro, compreende-se a situação dos municípios, especialmente os de pequeno porte, em relação à indisponibilidade de recursos. Propõe-se, porém, a busca de parcerias, via Circuitos, a fim de garantir o financiamento e a autogestão dos mesmos. Essa postura reduziria a dependência sentida em relação à Secretaria e, conseqüentemente o desconforto percebido atualmente como falta de apoio da mesma em relação aos municípios.

Ainda que o processo de organização dos Circuitos Turísticos tenha sido realizado com

a participação dos municípios infere-se, de acordo com a percepção dos gestores, que a formulação da política, propriamente dita, tenha sido realizada isoladamente pela Secretaria. Hoje cabe aos municípios implementá-la, sem que tenham subsídios suficientes para tanto. Essa situação de descompasso entre desenho e implementação, entre elaboradores e implementadores é problemática, como apresentado pelos teóricos citados neste trabalho. Ao que as respostas indicam, existem na política de regionalização problemas no desenho e na implementação. Isso pode ser atribuído (entre outros possíveis fatores) à compreensão limitada dos formuladores em relação à realidade na qual se encontram os implementadores, cabendo, então, revisões e redesenhos na política com a participação dos envolvidos no ciclo.

Outra questão já indicada e que pode ser aqui problematizada é a reduzida participação da sociedade civil na política. Os gestores indicaram que há pouca participação desse setor da sociedade em relação aos demais atores envolvidos nos Circuitos Turísticos, o que é um descompasso uma vez que a comunidade local é diretamente impactada pela atividade turística. O turismo, quando desenvolvido em uma localidade traz aos seus residentes uma série de retornos que podem ser positivos, como desenvolvimento econômico, melhoria de infraestrutura, absorção da mão de obra, etc. Entretanto, não raro se observam malefícios dessa atividade com prejuízos ao ambiente físico e social das localidades. Em Minas Gerais, a política de regionalização tem seu desenho baseada na política nacional e, assim, inclui a sociedade civil nas Instâncias de Governança Regional. Entretanto, no caso do estado pode-se questionar o arranjo estabelecido, uma vez que entre os critérios ao reconhecimento dos Circuitos não há menção à inclusão da sociedade civil. Há também um problema de implementação no que se refere a essa questão uma vez que não foram relatados esforços de gestão voltados à mobilização e inserção de representantes da sociedade civil para a atuação junto aos Circuitos.

Uma questão necessária de ser pontuada é o interesse dos gestores municipais, surpreendendo as expectativas, em responder às questões. Muitos deles retornaram o contato da pesquisadora via e-mail, telefonemas ou redes sociais, o que destacou a valorização dada ao tema. Um grupo grande deles solicitou o resultado da pesquisa e, também, que esse fosse enviado à SETUR-MG. Esse retorno a nosso ver, indicou a necessidade que esses representantes municipais tinham de serem ouvidos e seu interesse em melhorar o turismo na sua região.

Tendo essas considerações, a proposta deixada com esse trabalho é que seja realizada o mais breve possível uma avaliação robusta da política, considerando as percepções aqui apresentadas e tantas outras que poderiam ser listadas. A partir dos resultados dessa avaliação, será apresentado se faz-se necessária ou não uma revisão da política de

regionalização do turismo, cujas bases e diretrizes encontram-se, a nosso ver, defasadas.

A pesquisa realizada apresenta limites associados ao escopo do trabalho como monografia de graduação e as possibilidades de seu desenvolvimento em um período curto de tempo. Aos pesquisadores interessados nas temáticas aqui discutidas podem ser sugeridas frentes de pesquisas que aprofundem alguns dos temas aqui tratados. Dentre outros, a relação da política de regionalização com o ICMS turístico é uma questão que merece atenção no que tange a compreender a representatividade desse repasse de fato no desenvolvimento da atividade regionalizada; cabe também buscar compreender e problematizar os motivos da falta de apropriação de municípios em relação à política de regionalização, levando-os a associá-la de maneira tão forte apenas à SETUR-MG; pode-se propor ainda pesquisas de *benchmarking* a fim de reconhecer no Brasil e no mundo políticas de turismo com características semelhantes à mineira a fim de trazer propostas para a melhoria dessa política.

As diversas questões aqui abordadas possibilitam outras discussões e desenvolvimentos que não puderam ser abarcadas nesse estudo devido especialmente a sua natureza. Dessa forma, deixam-se lacunas a serem preenchidas por novos estudos que possam contribuir ao desenvolvimento do turismo em Minas Gerais e no Brasil.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, Miguel Ángel. **Administração do Turismo: conceituação e organização**. Bauru, São Paulo. EDUSC, 2002.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista Sociologia e Política. Curitiba. Volume 24, junho de 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3716>> Acesso em: 23/11/2014.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. FILIPPIM, Eliane Salete. **Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense**. RAC, Curitiba, v. 14, nº2 art. 2, Mar./Abr. 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALLISON, Graham. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis**. American Political Science Review, vol. 63, no 3, 1969, pp. 689-718.

ALVAREZ, Lucas. **Procedimentos para avaliação de políticas públicas pelo Poder Legislativo**. 1998. 80 f. Monografia (Especialização em Poder Legislativo)- Escola do Legislativo, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11037/1494>> Acesso em: 24/02/2015.

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

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva. Volume 18, nº2, 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>> Acesso em: 23/11/2014.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, nº 80, setembro de 2002. Disponível em:

<http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/ARRETCHE_Relacoes%20Federativas%20nas%20Políticas%20Sociais.pdf> Acesso em: 23/11/2014.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: EE/PUC, 2001.

AZEVEDO, Sandson. **Avaliação de Políticas Públicas: Contribuições para um modelo holístico**. Revista Pública de Gestão Pública/DF. Volume 3, número 1, jan/jun 2009. Brasília: EGOV, 2009.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In: Mattos, R. A.; Baptista, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde. 2011. p.138-172. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-5.pdf>> Acesso em: 08/11/2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do Federalismo**. Forense, 1986.

BARBOSA, Antônio José. **O Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jovensenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro>> Acesso em: 05/03/2015.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**. Cambridge, MIT Press, 1977.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking**. In Sabatier, Paul A. (ed.). Theories of The Policy Process. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116), 1999.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo : Editora SENAC São Paulo, 2001.

BENI, Mário Carlos. **Globalização do Turismo: megatendências do setor e a realidade**

brasileira. São Paulo: Aleph, 2003.

BID-IPES (Banco Interamericano de Desenvolvimento-Informe de Progreso Económico y Social). **La Política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina.** Washington, D.C., BID, 2006.

BOLSON, Jaisa H. Gontijo; ÁLVARES, Lucia Capanema. **Descentralização e Democratização da Gestão Pública: a Implantação dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/andersonufrn/planejamento-turistico-mg.pdf>> Acesso em: 19/11/2014.

BOLSON, Jaisa H. Gontijo. **Circuitos Turísticos de Minas Gerais - Modelo de Regionalização.** Revista Turismo. Ago 2004. Disponível em: <<http://www.revistaturismo.com.br/artigos/minasgerais.html>> Acesso em: 17 set. 2014

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 225 de 2013-a.** <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/Portaria_nx_225_de_30_de_agosto_de_2013.pdf> Acesso em: 23/04/2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios.** In: FAHEL, Murilo; NEVES, Josrge Alexandre Barbosa (organizadores). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil.* Belo Horizonte: PUC Minas, 2007-a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual PPA 2000-2003: Exercício 2002.** Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/083/prog083.htm> Acesso em: 19/11/2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Resumo executivo.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_

publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf> Acesso em: 25/03/2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Conselho Nacional de Turismo**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/> Acesso em: 15/03/2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Turismo. Brasília, 2007-b.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Turismo. Brasília, 2007-c.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes**. Brasília, 2013-b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf> Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, metas e programas 2003-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf> Acesso em: 24/03/2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília, 2007-d. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/ebook/index.html> Acesso em: 08/11/2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília, 2013-c. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/ebook/index.html> Acesso em: 08/11/2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Define**

a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10055.htm> Acesso em: 24/03/2015.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm> Acesso em: 24/03/2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm> Acesso em: 23/04/2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.705 , de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências.** <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/Decreto_6705_Regulamenta_Conselho_Nacional_Turismmo.pdf> Acesso em: 23/04/2015.

CAPELLA. Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas.** XXIX Encontro Anual da ANPOCS. GT19 - Políticas Públicas. Universidade Estadual Paulista (UNESP). Agosto de 2005.

CASSIOLATO, Martha. GUERESI, Simone. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010.

CAVALCANTI, Keila Brandão. HORA, Alberto Segundo Spínola da. **Política de Turismo no Brasil.** Turismo em análise. Volume 3, nº 2, novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/512>> Acesso em: 16/11/2014.

COUTINHO, M.P.C.; SETTE, I. R. **Matriz de Posicionamento das Associações dos**

Circuitos Turísticos. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. **Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente.** In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (organizadores). *Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção.* São Paulo, FGV/EAESP, 2002.

CRUZ, Rita C.A. **Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Significado, Importância, Interfaces com outras Políticas Setoriais.** In: SOUZA, Maria José (organizadora). *Políticas Públicas e o lugar do Turismo.* Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

CRUZ, Rita C.A. **Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado.** *Geosul*, Florianópolis. Volume 20, nº 40, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234/12254>> Acesso em: 10/02/15

Di GIOVANI, Geraldo. **As estruturas elementares das políticas públicas: Notas para uma metodologia de análise e avaliação.** Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas –NEPP. Caderno de Pesquisa. Nº 79, 2007.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama. 1987.

EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. **Política Nacional de Turismo: 1996-1999.** Brasília, 1999.

EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos.** Brasília, 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional.** In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (organizadores). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.* São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** *Revista de Administração Pública*, 35(1), 2001.

FECITUR. **Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://fecitur.org.br/>> Acesso em: 28/03/2015

FILHO, Francisco Casimiro. **Contribuições do Turismo à Economia Brasileira**. Tese (doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21, jun de 2000.

FRIEDMAN, J. **A conceptual model for the analysis of planning behaviour**. Oxford: Pergamon Press, 1973.

GRINDLE, Merilee e THOMAS, John. **Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries**. *Policy Sciences*, vol. 22, 1989, pp. 213-248.

GUNN, C. A. **Tourism Planning**. 2ª ed. Nova York: 1988.

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HECLO, Hugh. **Issue Networks and the Executive Establishment**. In: Anthony King (Hrsg.): *The New American Political System*. Washington D.C., 1978, p.87-124.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Canadá: Oxford University Press, 1995.

KANITZ, Heidi Gracielle; TRIGUEIRO, Renata Paula Costa; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. **Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?** *Turismo em Análise*, volume 23 nº3, dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/81/94>> Acesso em: 24/03/2015.

KINGDON, John. (2003) [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins.

LEVY, Evelyn. **Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios os estados e a União.** In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. (organizadores). *Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção.* São Paulo, FGV/EAESP, 2002.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries.** New Haven: Yale University, 1999.

LISBOA, Marcos de Barros. LATIF, Zeina Abdel. **As distorções do rentismo na economia.** PodCast Rio Bravo, 26/07/2013. Disponível em: <<http://www.riobravo.com.br/PodCasts/default.aspx?Page=85>> Acesso em: 15/04/2015.

LOWI, Theodor. **American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory.** *World Politics*, 16: 677-715. 1964

MATHIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2008.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits.** *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1995

MEDINA, V. de A., Ana Maria. **Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas.** *Análise e Conjuntura.* Fundação João Pinheiro, jan/abr de 1987.

MEROFA, Alexandre, BUENO, Cláudia Ferreira. **Coopetição: Uma análise teórica.** IV Encontro de Estudos em Estratégia. Recife/PE. 21 a 23 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/3Es/3es_2009/2009_3ES365.pdf> Acesso em: 19/06/2015.

MILLER, Hugh T. **Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks.** In: *Public Administration Review*, v.54, n. 4, p.378-386, 1994.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 16ªed. Belo Horizonte. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/C>

onstituicaoEstadual.pdf> Acesso em: 20/05/2015

MINAS GERAIS. **Decreto nº19280, de 03 de julho de 1978. Cria a Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais - ADETUR-MG, e dá outras providências.**

Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=19280&ano=1978&tipo=DEC>> Acesso em: 05/03/2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº23373, de 24 de janeiro de 1984. Dispõe sobre o Sistema Operacional de Esportes, Lazer e Turismo.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=23373&comp=&ano=1984>> Acesso em: 05/03/2015.

MINAS GERAIS. **Decreto 43321 2003 de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43321&comp=&ano=2003>> Acesso em: 08/11/2014.

MINAS GERAIS. **Decreto 46579, de 14 de agosto de 2014. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Turismo e Esportes.** 2014-a. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46579&comp=&ano=2014>> Acesso em: 08/11/2014

MINAS GERAIS. **Lei nº 5792 de 08 de outubro de 1971. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Planejamento, cria a Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Lei&num=5792&comp=&ano=1971&texto=original>> Acesso em: 05/03/2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº7658, de 27 de dezembro de 1979. Autoriza o poder executivo a instituir a Empresa Mineira de Turismo-TURMINAS e dá outras providências.**

Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=1979&num=7658&tipo=LEI>> Acesso em: 05/03/2015.

MINAS GERAIS **Lei nº 12.398, de 12 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Plano**

Mineiro de Turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2334>> Acesso em: 05/03/2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, extingue a Secretaria de Estado de Assuntos Municipais, cria unidades administrativas nas Secretarias de Estado da Segurança Pública e da Justiça e de Direitos Humanos e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=789>> Acesso em: 03/04/2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.** Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/l18030_2009.htm> Acesso em: 03/04/2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21693, de 26 de março de 2015. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=21693&ano=2015&tipo=LEI>> Acesso em: 24/05/2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2004-2007, volume II.** Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2004-2007/ppag_v2_2004_2007.pdf> Acesso em: 01/04/2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011, volume II.** Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/planejamento/revisao_ppag_exercicio_2011_v2.pdf> Acesso em: 01/04/2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de**

Ação Governamental. 2012-2015, Volume II. Disponível em:

<http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Revis%C3%A3o_2015/PPAG_Volume_II_proposta.pdf> Acesso em: 01/04/2015

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

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes da Política Pública de Turismo do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Orientações para o planejamento e gestão municipal do turismo em Minas Gerais.** Belo Horizonte, 2014-b. Disponível em: <http://issuu.com/setes/docs/orienta____es_para_o_planejamento_e> Acesso em: 05/01/2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais: Diretrizes, programas e ações 2007/2010.** Belo Horizonte, 2006.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo.**

Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/embratur/> Acesso em: 05/03/2015.

MUKAI, Toshio. **Competências dos entes federados na Constituição de 1988.** Revista de direito administrativo. n. 184, p. 86-96, abr./jun. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44314>> Acesso em: 20/05/2015.

NAKAMURA, Robert e SMALLWOOD, Frank. **The Politics of Policy Implementation.** New York, St. Martin's Press, 1980.

NETTO, Alexandre Panosso. TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Cenários do Turismo Brasileiro.** São Paulo: Aleph, 2009.

OLIVEIRA, Anelize Martins de. **Ensaio teórico: o significado da cultura para o turismo com base local.** Caderno Virtual de Turismo. Vol. 6, Nº 4 (2006). Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view>>

File&path%5B%5D=138&path%5B%5D=130> Acesso em: 02/11/2014.

OLIVEIRA, Antônio. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas**. Revista de Administração Pública. Volume 46, nº 6, nov/dez 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7136/5686>> Acesso em: 14/04/2015.

OLIVEIRA, Luana Thamiris da Silva de. **Avaliação de Duas Propostas de Aplicação da Matriz de Posicionamento das Associações de Circuitos Turísticos de Minas Gerais**. Monografia de graduação. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Almeida. **Descentralização: Um Paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o Modelo Francês de Regionalização do Turismo**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. **Informe sobre la situación, perspectivas y oportunidades en el turismo en América del Sur**. Abril, 2011. Disponível em: <<http://www.wtoelibrary.org/content/r685m1/fulltext.pdf>> Acesso em: 26/09/2014.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. **Panorama OMT del turismo internacional, edición 2014**. Disponível em: <<http://www.wtoelibrary.org/content/h17644/?p=370d1b2fdef940fba8e10a6d1c004772&pi=20>> Acesso em: 26/09/2014.

OSINSKI, Isabel Cañadas. BRUNO, Alfonso Sánchez. **Categorías de respuestas em escalas tipo Likert. Psicothema, 1998**. Vol. 10, nº 3, pp. 623-631. Universidad de La Laguna. Disponível em: <<http://www.unioviado.net/reunido/index.php/PST/article/view/7489/7353>> Acesso em: 17/11/2014.

OSUNA, José Luis y MARQUEZ, Carolina (dirección e Ed). **Guía para la evaluación de políticas públicas**. Espanha, Instituto de Desarrollo Regional s/d

PARADA, Eugenio Lahera. **Implementación de las políticas e asesoría presidencial.** In: Políticas públicas; coletânea. Volume 2 / Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2871> Acesso em: 19/11/2014.

PARADA, Eugenio Lahera. **Política y políticas públicas.** In: Políticas públicas; coletânea. Volume 1 / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2858> Acesso em: 15/04/2015.

PÉREZ, Xerardo Pereiro. **Turismo Cultural: Uma visão antropológica.** El Sauzal (Tenerife. España): ACA y PASOS, RTPC. 2009. Disponível em: <<http://www.pasosonline.org/Publicados/pasosoedita/PSEdita2.pdf>> Acesso em: 01/11/2014.

PETROCCHI, Mario. **Turismo: Planejamento e Gestão.** São Paulo: Futura, 1998.

PINTO, Mara Biasi; GONÇALVES, Marcos Flávio R.; NEVES, Maria da Graça Ribeiro. **Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas.** Revista de Administração Municipal – Municípios. IBAM. Nov/dez 2003.

PIRES, Roberto Rocha C. **Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil.** DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.52, n.3, 2009, pp.735a769.

RIBEIRO, Fernando Gomes. **Circuitos Turísticos mineiros: coerência e contraditoriedade na manutenção da política de turismo.** Monografia de graduação. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2011.

ROBINSON, H. **A Geography of Tourism.** Londres: Mac-Donald and Evans, 1976.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual.** Civitas Revista de Ciências Sociais. Volume 11, nº 2, 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/8343/6612>> Acesso em:

16/04/2015.

RODDEN, Jonathan. **Federalismo e descentralização e perspectiva comparada: sobre significados e medidas**. Revista Sociologia e Política. Curitiba. Volume 24, junho de 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3713/2961>> Acesso em: 23/11/2014.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Geografia do Turismo: novos desafios**. In: Turismo: Como aprender, como ensinar. Volume. Luiz Gonzaga Godoi Trigo (organizador). São Paulo: Editora SENAC. São Paulo, 2003.

RUA, Maria das Graças. ROMANINI, Roberta. **Teorias e modelos de análise contemporâneos de políticas públicas**. In: Para aprender Políticas públicas. Volume 3. s/d

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Washington, Indes/BID, 1997. Disponível em <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/An%C3%A1lise%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20-%20Conceitos%20B%C3%A1sicos.pdf>> Acesso em: 23/05/2015.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=285> Acesso em: 19/11/2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. **Circuitos Turísticos: Informações**. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>> Acesso em: 28/03/2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. **Observatório do Turismo de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.minasgerais.com.br/observatorioturismomg/>> Acesso em: 01/04/2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. Observatório do Turismo de Minas Gerais. **Pesquisa da Matriz de Posicionamento das Associações dos Circuitos**

Turísticos de Minas Gerais – Relatório Geral. 2013. Disponível em: <<https://www.dropbox.com/s/ft2tx5g6goie2do/Relat%C3%B3rio%20Geral.pdf?dl=0>> Acesso em: 28/03/2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO E ESPORTES DE MINAS GERAIS – SETES-MG. **Resolução SETES nº 45, de 05 de novembro de 2014. Estabelece os critérios necessários para o reconhecimento e exercício dos Circuitos Turísticos a que se refere o Decreto Estadual nº 43.321/2003.** Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/institucional/legislacao/resolucao-setes-no-45-de-05-de-novembro-de-2014.pdf>> Acesso em: 28/03/2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. **Resolução SETUR Nº 09, de 25 de agosto de 2010. Estabelece os critérios necessários para a liberação do Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos a que se refere o Decreto Estadual nº 43.321/2003.** Disponível em: <<http://circuitoguimaraesrosa.com.br/noticias/Resolucao.pdf>> Acesso em: 28/03/2015.

SETTE, Isabela Rosa. **O Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: Uma abordagem da Política Pública de Turismo.** Monografia de Especialização. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2012.

SILVA, Fernanda C. **Avaliação da implementação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais.** Relatório de pesquisa. Viçosa, 2011.

SILVEIRA, Marco Aurélio Tarlombani da. **As políticas públicas e a nova configuração territorial do turismo no Brasil.** In: SOUZA, Maria José (organizadora). Políticas Públicas e o lugar do Turismo. Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo.** Rio de Janeiro: USAID. 1957.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração.** São Paulo: 1986.

SOUZA, Celina. **Federalismo Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988.** Revista Sociologia e Política, n. 24, set. 2005. Disponível em:

<<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3719/2967>>. Acesso em: 16 Abr. 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y fomración de la agenda de actuación de los poderes públicos**. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=285> Acesso em: 19/11/2014.

SUBIRATS, Joan. **El papel de la burocracia em el processo de determinación e implementación de las políticas publicas**. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. – Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2867> Acesso em: 23/02/2015.

SUBIRATS, Joan; GOMÁ, Ricard. **Políticas Públicas: hacia la renovacion del instrumental del analysis**. In ____ (org) Políticas Públicas em España. Barcelona: Ariel, 1998, p. 21-36

TEIXEIRA, Elenaldo César. **Competências dos municípios**. Revista Educação Pública. Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro. S/d. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>> Acesso em: 29/04/2015.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

THOMAS, John e GRINDLE, Merilee. **After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries**. World Development, vol. 18, no 8, 1990, pp. 1163-1181

TOBAR, F. **O conceito de descentralização: usos e abusos**. Planejamento e Políticas Públicas, (5), 1991.

TRENTIN, Fábila. FRATUCCI, Aguinaldo César. **Política Nacional de Turismo no Brasil: Da municipalização à regionalização**. Book of proceedings. Vol. 1. International Conference on tourism & management studies. Algarve 2011. Disponível em: <http://www.academia.edu/1930502/POL%C3%8DTICA_NACIONAL_DE_TURISMO_NO_BRASIL_DA_MUNICIPALIZA%C3%87%C3%83O_%C3%80_REGIONALIZA%C3%87%C3%83O> Acesso em: 22/03/2015.

TRINDADE, Rubens da. **Circuitos Turísticos mineiros. Descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo de base local**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

VIANA, Ana Luiza. **Financiamento das políticas sociais**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno nº05. Universidade Estadual de Campinas, 1998. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/arquivos/caderno%2005.pdf>> Acesso em: 14/04/2015.

VIEIRA, Paulo Reis. **Em busca de uma teoria de descentralização**. Revista de Administração Pública. Volume 46, nº5. Set/out 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7149>> Acesso em: 23/11/2014.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Evolução das ciências administrativas na América Latina**. Revista de Administração Pública, v. 13, n. 1, p. 31-68, jan./mar.1979.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter?** Washington: Brookings Institutions, 1993.

APÊNDICE 1

Pesquisa aplicada aos gestores municipais²⁷:

- 1- Município
- 2- Órgão
- 3- Circuito
- 4- Há quanto tempo possui envolvimento com o turismo no âmbito municipal
- 5- Há Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo em meu município.
- 6- O Plano Municipal de Turismo atende plenamente às necessidades da minha cidade.

Avalie de 1 a 5 se você concorda ou discorda com as seguintes afirmações a seguir:

Gestão

1. Acredito que a SETES atende plenamente às demandas do município no desenvolvimento do turismo local.
2. Acredito que o Circuito Turístico atende plenamente às demandas do município no desenvolvimento do turismo local.
3. Trabalhar o turismo de forma municipalizada (tendo o município como foco) é mais eficaz a meu município que por meio da regionalização (tendo a região como foco).
4. A Política de Regionalização do Turismo em Minas foi um avanço em relação à antiga Política de Municipalização do Turismo no estado.
5. Meu município perde autonomia com a Política de Regionalização do Turismo em relação a uma Política de Municipalização.
6. O ICMS Turístico incentivou ou incentivará a criação do Conselho Municipal e Fundo Municipal de Turismo.
7. O Conselho de Turismo do meu município é atuante no desenvolvimento da atividade.

²⁷ No momento da aplicação do questionário a atual Secretaria de Estado de Turismo era a então Secretaria de Estado de Turismo e Esportes, por esse motivo a sigla SETES nas questões.

8. Receber o ICMS Turístico incentiva meu município a participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas.
9. ICMS Turístico incentivou ou incentivará a criação do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo em meu município.
10. Independente do ICMS Turístico considero importante meu município participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas.

Planejamento integrado e participativo

1. Meu município participa das reuniões do Circuito Turístico com assiduidade.
2. Há representação atuante do setor privado do meu município na associação do Circuito Turístico.
3. Há representação atuante da sociedade civil do meu município na associação do Circuito Turístico.
4. As reuniões do Circuito Turístico são utilizadas para discutir, de fato, as demandas da região.
5. As reuniões do Circuito Turístico ocorrem de maneira participativa e todos os participantes têm a possibilidade de contribuir.
6. A identidade divulgada pelo meu Circuito Turístico representa, de fato, a identidade da minha região.
7. Conheço plenamente o conteúdo do planejamento regional de turismo em meu Circuito Turístico.
8. Meu município participou ativamente do planejamento regional de turismo em meu Circuito Turístico.
9. O planejamento regional do meu Circuito é cumprido.
10. As diretrizes da Política de Regionalização do Turismo de Minas são claras ao meu município.
11. Acredito que a Política Municipal de Turismo está condizente com a Política Estadual de Turismo.

Promoção e apoio à comercialização

1. A política de regionalização trouxe mais turistas ao meu município.
2. A política de regionalização trouxe mais recursos ao meu município.

3. A Política de Regionalização melhorou a imagem do meu município como destino turístico.
4. A Política de Regionalização trouxe benefícios indiretos para a população do meu município, tais como: valorização da cultura local, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida, preservação do patrimônio, exportação de produtos para outros municípios.
5. Acredito que a Política de Regionalização do Turismo em Minas traz mais benefícios que prejuízos ao meu município.
6. Acredito que participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas permanecerá trazendo benefícios a meu município nos próximos anos.
7. Atualmente, participar da Política de Regionalização do Turismo em Minas não traz benefícios ao meu município.
8. Acredito que a Política de Regionalização deve ser pensada a longo prazo e que os benefícios serão percebidos à medida que o Turismo evolua na minha região.
9. Percebo claramente ações regionalizadas de promoção e apoio à comercialização do turismo em meu Circuito Turístico.
10. Sinto falta de maior apoio do Circuito Turístico na promoção e apoio à comercialização do turismo na minha região.
11. Sinto falta de maior apoio do Governo do Estado na promoção e apoio à comercialização do turismo na minha região.

Questões abertas:

- 1- De maneira geral, como avalia a política estadual de regionalização de turismo para o município?
- 2- Críticas e sugestões acerca da política, tendo em vista a perspectiva municipal.

APÊNDICE 2

Relação dos municípios, por Circuito Turístico, que responderam à pesquisa:

Circuito Turístico	Município
Capital	Belo Horizonte
Águas	Baependi
	Campanha
	Caxambu
	Soledade de Minas
Caminho Novo	Matias Barbosa
	Santana do Deserto
Caminhos do Cerrado	Cruzeiro da Fortaleza
	Tiros
Caminhos do Indaiá	Cedro do Abaeté
Caminhos do Sul de Minas	Conceição das Pedras
	Pedralva
	Piranguçu
	Piranguinho
Caminhos Gerais	Poços de Caldas
Caminhos Verdes de Minas	Bicas
	Guarani
	Mar de Espanha
	Piau
Canastra	Perdizes
	São Roque de Minas
Diamantes	Alvorada de Minas
	Couto de Magalhães de Minas
	Monjolos
	Presidente Kubitschek
	Rio Vermelho
	Senador Modestino Gonçalves
Grutas	Lagoa Santa
	Matozinhos
	Sete Lagoas
	Vespasiano
Grutas e Mar de Minas	Campo Belo
	Pains
	Pimenta
Guimarães Rosa	Araçai
	Curvelo
	Presidente Juscelino

Continua

Circuito Turístico	Município
Lago de Furnas	Alfenas
Lago de Irapé	Cristália
	Novorizonte
	Turmalina
Lago Três Marias	Três Marias
Lagos	Delta
Mata Atlântica de Minas	Belo Oriente
	Ipatinga
	Timóteo
Montanhas e Fé	Abre Campo
	Jequeri
	Piedade de Ponte Nova
	Ponte Nova
	Rio Casca
	Santo Antônio do Gramma
	São José do Goiabal
	Sem Peixe
Nascente do Rio Doce	Alto Rio Doce
	Presidente Bernardes
	Senhora dos Remédios
Nascentes das Gerais	Capitólio
	Carmo do Rio Claro
Noroeste das Gerais	Lagoa Grande
	Paracatu
	Santa Fé de Minas
	Unai
Ouro	Caeté
	Catas Altas
	Congonhas
	Itabira
	Itabirito
	Mariana
	Nova Lima
	Ouro Preto
	Sabará
Pedras Preciosas	Angelândia
	Itambacuri
	Jenipapo de Minas
	Ladainha
	Novo Cruzeiro
	Teófilo Otoni

Continua

Circuito Turístico	Município
Pico da Bandeira	Alto Jequitibá
	Manhuaçu
	Manhumirim
Rota do Muriqui	Córrego Novo
	Ipanema
Serra do Brigadeiro	Fervedouro
	Miradouro
	Muriaé
	Vieiras
Serra do Cabral	Augusto de Lima
	Francisco Dumont
	Joaquim Felício
	Lassance
Serra do Cipó	Conceição do Mato Dentro
Serra Geral do Norte de Minas	Serranópolis de Minas
Serras de Ibitipoca	Bias Fortes
	Bom Jardim de Minas
	Lima Duarte
	Olaria
	Santa Rita de Jacutinga
Serras de Minas	Araponga
	Guiricema
	Paula Cândido
	São Miguel do Anta
	Viçosa
Serras e Cachoeiras	Além Paraíba
	Itamarati de Minas
	Leopoldina
Serras Verdes do Sul de Minas	Bueno Brandão
	Camanducaia
	Cambuí
	Córrego do Bom Jesus
	Estiva
	Extrema
	Gonçalves
	Paraisópolis
	Pouso Alegre
Sertão Gerais	São João do Pacuí
Terras Altas da Mantiqueira	Itanhandu
	Passa Quatro
	Pouso Alto

Continua

Circuito Turístico	Município
Triângulo Mineiro	Tupaciguara
	Uberlândia
Trilha dos Inconfidentes	Antônio Carlos
	Carrancas
	Itutinga
	Piedade do Rio Grande
	Prados
	Resende Costa
	Ritópolis
Santa Cruz de Minas	
Trilhas do Rio Doce	Governador Valadares
	Nova Belém
	Peçanha
	São José do Divino
Vale Verde - Quedas D'Água	Lavras
	São Bento Abade
	Três Pontas
Velho Chico	Bonito de Minas
	Montalvânia
	Pedras de Maria da Cruz
	São Francisco
Verde - Trilha dos Bandeirantes	Igaratinga
	Leandro Ferreira
	Ribeirão das Neves
Veredas do Paraopeba	Belo Vale
	Bonfim
	Brumadinho
	Itaguara
Villas e Fazendas de Minas	Catas Altas da Noruega
	Conselheiro Lafaiete
	Santana dos Montes
Vale do Jequitinhonha	Jequitinhonha