

RAFAEL ALMEIDA DE OLIVEIRA

DESCENTRALIZAÇÃO: UM PARALELO ENTRE OS CIRCUITOS TURÍSTICOS DE  
MINAS GERAIS E O MODELO FRANCÊS DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

BELO HORIZONTE

2008

RAFAEL ALMEIDA DE OLIVEIRA

DESCENTRALIZAÇÃO: UM PARALELO ENTRE OS CIRCUITOS TURÍSTICOS DE  
MINAS GERAIS E O MODELO FRANCÊS DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Orientação: Professora Flávia Brasil

BELO HORIZONTE

2008

Rafael Almeida de Oliveira

Descentralização: um paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo.

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Mestra Flávia Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro

---

Doutor Bruno Lazzarotti, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Jussara Rocha, supervisora de estágio, Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais

Belo Horizonte, 9 de junho de 2008

## AGRADECIMENTOS

A minha orientadora Flávia Brasil por ter apostado no tema deste trabalho;

Aos amigos e colegas da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais pelos ensinamentos e experiência transmitidos;

Aos meus amigos do XIV CSAP que me apoiaram durante todo o curso e especialmente ao Ramon Neres pelo auxílio na elaboração da pesquisa;

A todos os professores que, de alguma forma, contribuíram para a construção do meu conhecimento.

- Você viaja para reviver seu passado? – era, a esta altura, a pergunta do Khan, que também podia ser formulada da seguinte maneira: - Você viaja para reencontrar o seu futuro?

E a resposta de Marco:

- Os outros lugares são espelhos em negativo. O viajante reconhece o pouco que é seu descobrindo o muito que não teve e o que não terá.

(Ítalo Calvino – “Cidades invisíveis”)

## RESUMO

Esse trabalho realizou uma análise dos temas descentralização e regionalização dentro do contexto do turismo. Para tanto, foi feito um paralelo entre dois modelos de regionalização do turismo: o sistema francês e o programa de Circuitos Turísticos de Minas Gerais baseado no primeiro. O principal objetivo foi avaliar quais eram as principais semelhanças e diferenças entre ambos os sistemas e verificar os resultados da implementação de uma mesma política de turismo em duas realidades distintas. Foram consultadas pesquisas já realizadas sobre o sistema francês e o programa mineiro, além de um levantamento documental, coleta de dados estatísticos em instituições de reconhecimento nacional e internacional e entrevistas com gestores da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur). Os resultados mostraram que apesar do programa de Circuitos Turísticos possuir uma maior grau de descentralização e autonomia dos poderes locais em relação ao sistema francês, essas características ainda não conseguiram resultar num maior desenvolvimento regional. Houve um avanço na participação local e consolidação das redes turísticas em Minas Gerais, mas a dificuldade de mobilização e a fragilidade das relações entre os participantes dos Circuitos ainda se demonstram como empecilho para o sucesso dessas associações.

Palavras-chave: Descentralização, regionalização, federalismo, turismo, planejamento turístico, relações intergovernamentais, políticas públicas.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - Evolução do Turismo Mundial .....	34
GRÁFICO 2 - Perspectiva de evolução do turismo para 2020 nos continentes .....	36
GRÁFICO 3 - Receita cambial turística no Brasil (milhões US\$) .....	37
GRÁFICO 4 - Principais emissores para Minas Gerais em 2005 (%) .....	40
MAPA 1 - Divisão territorial dos Comitês Departamentais de Turismo (CDTs) .....	65
FIGURA 1 - Exemplos de logomarcas dos Comitês Departamentais de Turismo (CDTs) ....	67
MAPA 2 - Circuit Parfums de la Côte d'Azur et Gorges du Verdon .....	68
GRÁFICO 5 - Distribuição regional dos turistas franceses e estrangeiros em 2000 (por diárias, em hotéis classificados) .....	70
MAPA 3 - Circuitos Turísticos de Minas Gerais em 2008 .....	77
FIGURA 2 - Exemplos de logomarcas dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais .....	77
FIGURA 3 - Pirâmide de classificação dos Circuitos Turísticos .....	81

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 - Bipolaridades nas relações globais-locais do turismo .....	25
TABELA 1 - Ranking dos maiores receptores de turistas internacionais e ganhos em dólares .....	35
TABELA 2 - Entrada de turistas no Brasil entre 2000 e 2006 .....	36
TABELA 3 - Dados de emissão e recepção de turistas dos Estados em relação ao Brasil em 2005 (%) .....	40
QUADRO 2 - Políticas públicas de turismo no Brasil: velhos e novos paradigmas .....	57
QUADRO 3 - Quadro comparativo dos modelos francês e mineiro de regionalização do turismo .....	97



## LISTA DE SIGLAS

ADF - Assemblè des Departements de France

CDT – Comitê Departamental de Turismo

CDTs – Comitês Departamentais de Turismo

CF – Constituição Federal

CIAT - Comité Interministériel Permanent pour l'Aménagement du Territoire

CODEMIG - Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

FECITUR – Federação dos Circuitos Turísticos

FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FNCDT – Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo

MTUR - Ministério do Turismo

OMT - Organização Mundial de Turismo

OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PNT – Programa Nacional de Turismo

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PRODETUR - Programa de Desenvolvimento do Turismo

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 - TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO ..</b>	<b>16</b>
2.1 – O conceito de turismo .....	16
2.2 – Globalização e turismo .....	20
2.3 – O papel do poder público nas políticas de turismo no contexto contemporâneo....	24
2.4 – Planejamento das políticas de turismo .....	29
2.5 – Panorama do turismo internacional .....	33
2.6 – Panorama do turismo nacional .....	36
2.7 – Panorama do turismo em Minas Gerais .....	39
<b>3 - DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>42</b>
3.1 – O conceito de descentralização .....	42
3.2 – Federalismo e relações intergovernamentais .....	45
3.3 - Regionalização das políticas de turismo .....	49
3.4 - A descentralização das políticas de turismo no Brasil .....	53
<b>4 – OS MODELOS DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO .....</b>	<b>58</b>
<b>4.1 - O modelo francês de regionalização do turismo .....</b>	<b>58</b>
4.1.1 - O sistema administrativo e a organização territorial da França .....	59
4.1.2 - Breve histórico da descentralização em território Francês .....	61
4.1.3 - O sistema de regionalização do turismo francês .....	63
<b>4.2 – O Programa de Regionalização do Turismo aplicado em Minas Gerais .....</b>	<b>71</b>
4.2.1 - Antecedentes da política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais .....	71
4.2.2 - O Programa de Regionalização do Turismo e os Circuitos Turísticos de Minas Gerais .....	85
<b>4.3 - Análise Comparativa .....</b>	<b>85</b>
<b>5 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>104</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

A busca pela maior eficiência das políticas públicas mostra-se cada vez mais presente na Administração Pública. Para tanto, os governos centrais passaram a descentralizar suas funções com as outras instâncias governamentais, ampliando o papel dos governos locais e a participação da sociedade na formulação das políticas públicas. Essas iniciativas deram-se, sobretudo, a partir do esgotamento do Estado de Bem-Estar Social, que se molda após a Segunda Guerra Mundial e caracteriza-se, dentre outros aspectos, pela ampliação da oferta das políticas públicas.

A preocupação relativa à questão das disparidades regionais e, ao lado disso, do fortalecimento das regiões de seus territórios esteve presente em vários países tais como a França, Bélgica, Itália e Alemanha (JACCOUD, 2001, p. 6). Formou-se então, um Estado descentralizado que passou a dividir suas atribuições entre outros setores do poder público, privado e da própria sociedade civil, aumentando a participação das instituições e da sociedade nas decisões das políticas públicas e fortalecendo o desenvolvimento regional e local.

A descentralização tem se constituído num dos eixos norteadores dos processos de reforma do Estado, moldando políticas descentralizadoras nas diversas áreas da Administração Pública. Assim, o tema “descentralização” torna-se atual e possui uma abrangência de pesquisa para diversos assuntos.

No caso do turismo, a atividade ganhou um grande impulso no âmbito global a partir do aprimoramento da tecnologia, principalmente nos meios de comunicação e transportes, diminuindo a distância entre os países e aumentando assim, sua importância como atividade econômica. A quantidade de serviços e produtos passou a ser oferecida não só em escala local, mas também em escala global. Serviços e destinos começaram a ser padronizados, denominando o fenômeno que alguns autores defendem como o “pós-turismo” (MOLINA, 2003). Todas essas características fizeram com que o ser humano tivesse uma maior facilidade para se deslocar, gerando um grande impulso para o turismo nos dias atuais e inclusive, para os governantes. “A atividade tem sido impulsionada não apenas em função de fatores como taxa de câmbio, nível de renda da população e surgimento de novos destinos, mas também em função da preocupação da administração pública com o setor” (GOMES;

SANTOS, 2007, p.15). Essa preocupação deu-se a partir da intensificação do processo de globalização em todo o mundo. Por um outro lado, alguns lugares apostam justamente na diferenciação de seus produtos e destinos turísticos, valorizando seus produtos locais, para se destacarem dentro de um mundo “padronizado”.

É exatamente a partir dessa perspectiva que as políticas de turismo desenvolvem-se para a regionalização e a valorização do potencial turístico de cada local, aumentando a importância dos governos locais para o alcance do desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida. Através da descentralização, os Estados passam algumas de suas responsabilidades para os setores mais próximos do cidadão, gerando programas regionais de governo. A França foi um dos países pioneiros nesse modelo, que culminou nas leis de descentralização de 1982, aplicado nas diversas áreas de sua administração como, por exemplo, as políticas de turismo. Essas políticas ajudaram o país a tornar-se o maior receptor mundial de turistas, gerando renda e desenvolvimento econômico para seus habitantes.

Já no caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 constitui um novo marco político-institucional que apresenta a descentralização como um de seus eixos. A partir daí, os arranjos de descentralização atingiram também o turismo com o Programa Nacional de Regionalização do Turismo. Em Minas Gerais, um pouco antes da criação do programa federal, já se trabalhava com o conceito de descentralização das políticas de turismo com a criação dos Circuitos Turísticos, assemelhando-se com o que já ocorria na França para a formatação de roteiros turísticos de seus destinos regionais.

Dentro desse quadro, a questão que se coloca é: quais as semelhanças e diferenças entre o programa de Circuitos Turísticos aplicado em Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo (desde os pressupostos até a concepção de ambos)? Recorre-se, portanto, a uma estratégia comparativa entre os dois modelos, tendo em vista, dentre outros aspectos adiante mencionados, contribuir para o aprimoramento do modelo estadual.

A proposta desse trabalho é justamente abordar a descentralização no âmbito das políticas públicas e no contexto atual do setor turístico, cotejando programas semelhantes de regionalização, porém em realidades diferentes. O primeiro a ser analisado será o modelo francês de regionalização do turismo e em seguida, o modelo mineiro de Circuitos Turísticos

inserido no Programa de Regionalização do Turismo. Conforme Jaccoud (2001, p. 5): “(...) a análise da experiência européia em política regional tem permitido enriquecer o debate atual sobre as perspectivas e possibilidades de evolução política regional no Brasil”.

O principal objetivo da pesquisa é identificar as principais diferenças e semelhanças entre o modelo brasileiro (aplicado em Minas Gerais) e francês de regionalização do turismo. Ressalta-se que não haverá uma preocupação em estabelecer qual o melhor modelo de gestão descentralizada, mas sim, relacionar uma mesma política destinada à área de turismo em regiões de diferentes graus de desenvolvimento.

O trabalho foi realizado a partir de revisão bibliográfica relacionada aos temas descentralização e regionalização, além do contexto atual do turismo e seu desenvolvimento. Procedeu-se uma pesquisa documental e coleta de dados estatísticos sobre a atual situação do turismo no mundo, Brasil e Minas Gerais com o uso de informações colhidas em órgãos de turismo oficialmente reconhecidos, tais como a Organização Mundial de Turismo (OMT), Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), Ministério do Turismo (Mtur) e Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur). Também foram realizadas entrevistas abertas qualitativas com gestores ligados aos programas de regionalização do turismo na Setur (anexo A), somadas com as informações coletadas durante o estágio realizado na Superintendência de Fomento e Desenvolvimento do Turismo da mesma entidade, entre o período de agosto de 2007 e abril de 2008. Para captar as informações e os dados referentes ao sistema francês, foi realizada uma pesquisa documental através da coleta de dados e informações disponibilizadas via relatórios, revistas e *websites* pelos órgãos oficiais franceses responsáveis pela implementação das políticas de turismo no território, principalmente pela Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo (FNCDT). Por último, foram levantadas pesquisas já realizadas sobre ambos os sistemas, facilitando assim, a mensuração de resultados das políticas aplicadas.

Esse trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro é basicamente destinado ao setor de turismo no qual são definidos o seu conceito e suas características dentro do fenômeno conhecido como globalização. Demonstra como o poder público pode tomar diferentes decisões que incentivem o desenvolvimento do turismo, através da importância do planejamento da atividade. Para finalizar a contextualização, são apresentados dados estatísticos sobre o turismo em âmbito internacional, nacional e em Minas Gerais.

O segundo capítulo é destinado à discussão sobre a descentralização de políticas públicas, modificando as relações entre as esferas governamentais. A descentralização tornou-se uma tendência para o fortalecimento do conceito de regionalização, inserido na atividade turística. É apresentado então, como ocorreu o desenvolvimento das políticas públicas de turismo no Brasil, até chegarmos no atual Programa de Regionalização do Turismo no qual se insere a política de Circuitos Turísticos mineiros.

Os dois capítulos anteriores servem de base para o capítulo três que analisa tanto o sistema francês de regionalização de turismo como a política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais com sua concepção baseada na anterior. Assim, apresenta-se primeiramente uma descrição sobre o sistema francês de regionalização do turismo. Para tanto, é feito um breve histórico da descentralização no país, além de uma breve explicação sobre seu funcionamento administrativo, fundamental para a compreensão do modelo em si. Logo em seguida, temos a descrição do programa de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, abordando seu histórico até chegarmos no seu atual modelo de gestão. Após essa descrição, tem-se uma análise das principais diferenças e semelhanças existentes nos dois sistemas, resumidas na criação de um quadro comparativo e auxiliando a análise dos resultados finais deste trabalho.

O trabalho poderá servir como uma boa ferramenta para a Setur analisar o funcionamento dos Circuitos Turísticos de acordo com um modelo mais desenvolvido e estruturado, inclusive, gerando idéias que possam ajudar na melhoria do programa. Os resultados da pesquisa também poderão beneficiar os gestores e presidentes dos Circuitos, auxiliando-os no funcionamento e esclarecimento de como funciona uma política de regionalização e qual o papel que esses atores de fato possuem através de um exemplo fora do Brasil, porém, que pode apresentar-se semelhante ao nacional.

Por fim, esse estudo facilitará na compreensão de estudantes de administração pública e de turismo sobre o assunto tratado, gerando informações importantes tanto na área de descentralização e regionalização como na atividade turística e seu papel como fator de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico.

## 2 - TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

### 2.1 – O conceito de turismo

O turismo é uma atividade que ganhou uma grande importância, principalmente econômica, nas últimas décadas. Porém, sabe-se pouco em relação às origens de seu conceito. Uma das informações sobre a formação da terminologia pode ser encontrada em alguns estudos ligados à antropologia do turismo. Segundo César (2003, p.201), o termo “turismo” originou-se na França, no período iluminista, entre os anos de 1650 e 1750. Ele caracterizava os “viajantes típicos que ficavam rodando - *on tournée* – sem trabalhar”, principalmente as pessoas da nobreza. Outra suposição existente é de que o termo foi criado pelos camponeses franceses que chamavam os nobres ingleses que viajavam ao redor da França como *touristes*.

O turismo é um fenômeno que se encontra em constante transformação. Atualmente, existe uma grande dificuldade em delimitar o conceito de turismo, devido à gama de atividades que envolvem o setor (tais como transportes, alimentação, hospedagem, poder público). Atualmente, existem duas grandes vertentes que tentam conceituar o termo em questão. A primeira é ligada à motivação do turista em deslocar-se através do espaço e as relações sócio-culturais que este cria. A segunda é ligada à tentativa de padronizar o conceito para fins estatísticos.

Dentro da primeira vertente (em grande parte relacionada à antropologia), César (2003, p.202) afirma que o turismo é “uma confluência entre o grupo psicológico, o grupo sociológico e o grupo geográfico, que se torna fenômeno econômico, cultural, histórico, educacional, social e civilizatório: evolução humana. Viajar é evoluir, a menos que se seja alienado”. Assim, o turismo torna-se uma junção entre o espaço e a identidade do indivíduo, auxiliando na inserção do ser humano nas sociedades, principalmente nos dias atuais com a importância econômica da atividade.

Porém, o mesmo autor afirma que aliar as concepções da geografia, psicologia e sociologia para o estudo do turismo, torna-se uma tarefa muito difícil, já que é impossível descobrir a motivação da viagem de cada um:

Para o turismo em particular isto é muito negativo, uma vez que se deve estudar no seio desta disciplina tão complexa as razões quantitativas e qualitativas, o significado e o valor de cada viagem, para cada pessoa, para cada grupo psicológico, sociológico e geográfico. (CÉSAR, 2003, p.204).

Essa afirmativa reforça então, a idéia de entender o turismo não só de uma forma qualitativa, mas também a importância de uma mensuração quantitativa, principalmente usada para fins estatísticos na qual é estudada pela segunda vertente. Viegas (1997, p. 2) defende a importância das estatísticas para o desenvolvimento do turismo:

A existência de estatísticas exatas sobre o turismo é de vital importância para determinar os seus impactos diretos ou indiretos na economia, para auxiliar no planejamento e desenvolvimento de novos produtos turísticos, para determinar as características do turista, para permitir a formulação de estratégias promocionais e de marketing e para detectar mudanças nas preferências e características do turista.

Uma das definições dadas para atingir esse objetivo foi feita pela Organização das Nações Unidas em 1971, na Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, definindo linhas mestras para o estudo estatístico do turismo (VIEGAS, 1997).

Atualmente, a principal definição para a mensuração do turismo é o conceito formulado pela Organização Mundial de Turismo (OMT). Segundo a entidade<sup>1</sup>, o turismo é definido como:

(...) as atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e permanência em lugares distintos dos que vivem, por um período de tempo inferior a um ano consecutivo, com fins de lazer, negócios e outros.

Essa definição de turismo se fez necessária devido à necessidade de padronizar o termo para fins estatísticos entre os diferentes países ao redor do mundo. Percebe-se que há, inclusive, uma preocupação em definir o tempo máximo de estadia para que uma pessoa se caracterize como turista. Mesmo assim, não são todos os lugares que seguem a definição internacional da OMT, gerando problemas de mensuração dentro de um mesmo território. Gee, Makens e Choy (*apud* VIEGAS, 1997, p. 3), referem que na Flórida “turista é um residente de outro estado que permanece pelo menos uma noite, por razões que não de negócios ou de ligações de transporte”. Já no Alasca, “turista é um não residente que visita o Alasca por prazer ou cultura e por mais nenhuma razão”. Por englobar várias atividades, o

---

<sup>1</sup> *apud* SALES e ASSIS, 2006, p.109



turismo acaba sendo de difícil mensuração. Diferentemente da definição a OMT, o exemplo do Alaska mostra que não há uma importância do segmento “negócio” para a identificação do turista.

Uma definição mais abrangente de turismo foi dada por Oliveira, Leitão e Filho (2007, p. 2):

O turismo compreende não só o deslocamento, a hospedagem e a visitação de atrativos turísticos, mas também todos os produtos e serviços criados para satisfazer às suas necessidades dentro de um espaço turístico. O turismo, como o primeiro setor econômico da era da globalização, introduz alterações de várias ordens e não apenas de âmbito individual ou organizacional, mas também local e regional.

Assim, o turismo se apresenta como um fenômeno que não pode ser desprezado nos dias atuais. Sua importância é dada não só como atividade econômica, mas também sendo fundamental para as relações entre as regiões, impactando diretamente a identidade local e regional, criando uma preocupação relacionada de como explorar da melhor forma a atividade turística, sem criar danos culturais e econômicos para as sociedades.

Essa preocupação enquadra um novo conceito de turismo que atualmente é conhecido como “turismo sustentável”. Conforme o Acordo de Mohonk<sup>2</sup>, o turismo sustentável é “aquele que busca minimizar os impactos ambientais e sócio-culturais, ao mesmo tempo que promove benefícios econômicos para as comunidades locais e destinos (regiões e países) (INSTITUTO BRASIL, 200-, p. 1a)”. Assim como outras áreas, o turismo também se torna peça chave para o desenvolvimento sustentável de qualquer região, caso seja empregado da forma correta. O papel de desenvolvimento não cabe somente aos criadores de políticas ou empresas privadas, mas também a cada cidadão que deve preservar o espaço que ele vive e o espaço que os outros vivem.

---

<sup>2</sup> Conforme o Instituto Brasil (200-, p. 1b), o Acordo de Mohonk foi elaborado em um evento internacional realizado no período de 17 a 19 de novembro de 2000, em *New Paltz*, Estados Unidos na *Mohonk Mountain House*, convocado pelo *Institute for Policy Studies* e promovido pela Fundação Ford, com o intuito de criar uma política de certificação de ecoturismo e turismo sustentável. Disponível em: <[http://www.ecobrasil.org.br/publique/media/acordo\\_de\\_mohonk.pdf](http://www.ecobrasil.org.br/publique/media/acordo_de_mohonk.pdf)> Acesso em: 28 mai. 2008.

Para compreender melhor a importância da atividade turística nos dias atuais, faz-se necessário um breve percurso de antecedentes até o que visualizamos hoje como “turismo”.

Sabe-se que o turismo consolidou-se como atividade econômica a partir da 2ª. Guerra Mundial com a evolução dos meios de transporte e o desenvolvimento na área das comunicações. Um dos marcos que antecedeu e impulsionou essa evolução, ocorreu com a Revolução Industrial e o início do acúmulo de capital, gerando mais renda e incentivando as viagens de luxo. Conforme Mesquita (2006, p.84a):

Com a Revolução Industrial e o capitalismo comercial nos séculos XVIII e XIX, uma maior quantidade de pessoas passou a viajar, pois obtinham uma quantidade maior de recursos econômicos e de meios de transportes para usufruir. Com o advento da máquina a vapor e o conseqüente surgimento dos barcos e trens a vapor e a construção de ferrovias, os deslocamentos passaram a atingir destinos mais longínquos, propiciando a exploração econômica das viagens turísticas.

Essa mesma idéia é defendida por Almeida (*apud* MIELKE; PEREIRA, 2006), ao dizer que o turismo desenvolveu-se com a emergência de uma nova sociedade urbano-industrial. A finalidade do turismo era de repor o desgaste físico e mental da força de trabalho.

Porém, algumas formas de turismo já existiam desde a antiguidade. Há três mil anos antes de Cristo, “[...] o Egito já era uma Meca para os visitantes que para lá afluíam para contemplar as pirâmides e outros monumentos” (IGNARA *apud* MESQUITA, 2006, p.84a). A motivação de comércio entre os povos e a peregrinação religiosa incentivava as longas viagens. Em relação ao entretenimento, o primeiro marco conhecido que agregou pessoas para esse determinado fim foram os Jogos Olímpicos, ocorridos entre 456 a.C. a 393 d.C. (MESQUITA, 2006, p.84b).

O principal estudo sobre a evolução do turismo foi feito por Molina (2003). O autor classifica vários tipos de fases da evolução do turismo até os dias atuais:

- Pré-turismo (Grand Tour): Iniciado na Europa no século XVII e durou até o século XVIII. Era caracterizado pela viagem dos filhos mais velhos das famílias nobres para obter maior educação e manter contatos de negócios nas

grandes cidades da Europa. A maioria das viagens era de longa distância e longa duração, no qual as pessoas eram acompanhadas por servos, devido ao grande perigo de assaltos durante os trajetos.

- Turismo industrial: a época “primitiva” caracterizou-se pelos primeiros hotéis urbanos na Europa, além das primeiras empresas especializadas no século XIX. Já a época madura é marcada pela década de 1950, com o início do “turismo de massa”, ou seja, viagens com grande número de pessoas para destinos populares, tal como sol e praias.
- Turismo pós-industrial: Início na década de 80, caracterizou-se pela diversificação dos produtos e serviços, além da competitividade e segmentação dos mercados.
- Pós-turismo: Década de 1990 até os dias atuais. Destaca-se pela alta tecnologia, principalmente nos transportes e nos meios de comunicação, diminuindo as distâncias e ampliando a distribuição das informações entre as pessoas.

Dentro dessa perspectiva, o turismo consolida-se como uma atividade sócio-econômica fundamental para o desenvolvimento dos países e sua integração com o mundo global. Os avanços tecnológicos, principalmente nos meios de transporte, facilitaram os deslocamentos entre as pessoas e diminuiu a distância entre as regiões. Assim, a atividade turística desenvolve-se, cada vez mais, gerando fluxos, divisas e trocas culturais, estas sendo características fundamentais da globalização.

## **2.2 – Globalização e turismo**

Atualmente, vivencia-se a abertura de mercados, inovações tecnológicas e a expansão da economia de serviços e produtos. Todos esses acontecimentos são característicos da intensificação da globalização, sendo fundamentais para a “efetivação de mudanças significativas e o conseqüente crescimento da importância do turismo na economia mundial” (SILVA, 2000, p.37).

Para alguns autores, como Augé (1994), Giddens (1997) e Harvey (2004), todo esse quadro fez com que a percepção de tempo e espaço se tornasse diferente: “(...) a

globalização, pressupõe um domínio refinado da relação espaço tempo, redundando em implicações profundas nas relações sócio-espaciais por toda a terra”. (SOUZA *apud* GIORDANO, 1999, p.41). As distâncias diminuíram e o tempo tornou-se um ponto chave para a expansão do capitalismo no mundo considerado “moderno”. Para Giddens (1997, p.14a):

O mundo moderno é um mundo desenfreado: não só o ritmo da mudança social é muito mais rápido do que em qualquer outro sistema anterior, como também o é o seu âmbito ou a profundidade com que afeta as práticas sociais e os modos de comportamento preexistentes.

O avanço da tecnologia e da informação diminuiu a distância entre os países. A quantidade de serviços e produtos passou a ser oferecida não só em escala local, mas também em escala global. Impulsionado por essa tendência, o fluxo de pessoas entre as várias áreas do planeta também se tornou mais efetivo, gerando mais trocas culturais e econômicas entre os países. Esse quadro acabou conceituando o fenômeno da globalização. Segundo Santos (*apud* GIORDANO, 1999, p.50):

A globalização constitui o estágio supremo da internacionalização, a amplificação em "sistema-mundo" de todos os lugares e de todos os indivíduos, embora em graus diversos. Neste sentido, com a unificação do planeta, a terra torna-se um só e único "mundo", e assiste-se a uma refundição da "totalidade terra”.

Já para Giddens (*apud* SANTOS, 2002, p.26), a globalização é “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa”, o que de fato, pode ser percebido em nosso dia-a-dia. Em algumas vezes, fatos que aconteciam a longas distâncias não afetavam diretamente uma sociedade, porém no mundo moderno, esses fatos acabam influenciando decisões locais mesmo que indiretamente. “A globalização significa que (...) ninguém pode “pôr-se à margem” das transformações trazidas pela modernidade: assim é, por exemplo, no respeitante aos riscos globais de guerra nuclear ou da catástrofe ecológica” (GIDDENS, 1997, p.20).

Porém, as influências ocorrem, geralmente, do ocidente para o oriente, gerando um questionamento se o termo globalização é de fato válido, ou deve ser considerado como uma “americanização” ou “ocidentalização” (SANTOS, 2002, p.45).

Boaventura de Sousa Santos (2002, p.71), emprega o termo globalização de duas formas denominadas de “globalização hegemônica” (ações baseadas no global) e “globalização contra-hegemônica” (ações baseadas no local). Nos termos do autor, a escolha da forma de globalização usada para o desenvolvimento é feita pelos governos dos Estados e atualmente, a globalização hegemônica é praticamente imposta a eles pelo mercado. “A pressão sobre os Estados é agora relativamente monolítica e em seus termos o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado é o único modelo compatível com o novo regime de acumulação” (SANTOS, 2002, p.37). Hoje, o Estado contribui “ativamente para a desintegração da economia, da sociedade e da cultura a nível nacional em nome da integração destas na economia e na cultura globais” (SANTOS, 2002, p.59).

Milton Santos (2002, p.72) defende a idéia de que “(...) a resistência mais eficaz contra a globalização [hegemônica] reside na promoção das economias locais e comunitárias, (...) ligadas a forças exteriores mas não dependente delas”. Para tanto, deve-se globalizar as lutas locais para que tornem possível a distribuição democrática da riqueza e na construção democrática das regras de conhecimento recíproco entre identidades e culturas distintas. “O global acontece localmente. É preciso fazer com que o local contra-hegemônico também aconteça globalmente” (SANTOS, 2002, p.74). A localização seria “o conjunto de iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade de pequena escala, comunitários, assentes em relações face-a-face, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas” (SANTOS, 2002, p.72a). Ressalta-se que essas iniciativas não significam um isolamento do lugar em relação ao que acontece ao seu redor, significam apenas que é necessário medidas de proteção para minimizar os impactos negativos da globalização (SANTOS, 2002, p.72b).

Na globalização hegemônica, os fenômenos culturais passam a interessar na medida em “que eles podem se tornar mercadorias que como tal devem seguir o trilho da globalização econômica” (SANTOS, 2002, p.49). Dentro dessa perspectiva, ocorre um conflito entre o que é local e o que é global. Conforme Santos (2005, p.259):

Há um conflito que se agrava entre um espaço local, espaço vivido por todos os vizinhos, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los.

A relação entre o local e o global proposta pelo autor, torna-se uma característica marcante nas atividades que se baseiam na interação entre homem e o espaço, tal como o turismo, principalmente no mundo globalizado. Sendo assim, a atividade turística passa a ser diretamente influenciada pelas mudanças promovidas pela globalização. Uma definição possível desse fenômeno relacionado com o turismo seria a idéia de uma economia na qual ocorrem tanto os fluxos de capital, finanças e informação em uma escala global, mas também o deslocamento entre as pessoas de diversas áreas do mundo motivadas principalmente pelo turismo. Essas relações criam então uma interdependência entre os participantes, porém de uma forma desigual onde algumas áreas mais desenvolvidas acabam sobressaindo-se no mercado global, ao contrário de outras regiões menos desenvolvidas (SILVA, 1998, p.100).

A globalização também favorece o intercâmbio de experiências relativas às políticas públicas. Uma política que ocorre com sucesso num país, pode ser aplicada numa outra localidade com o intuito de desenvolver o turismo da mesma forma que o local de origem. Conforme Santos (2002, p.85):

Definimos globalização como conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transacionais (grifo nosso).

Um exemplo ocorreu no Estado de Minas Gerais com a política da Estrada Real. Inicialmente, a idéia era de replicar no território mineiro um destino que possuísse as mesmas características do Caminho de Santiago de Compostella<sup>3</sup>. Segundo o ex-Secretário de Turismo de Minas Gerais no Governo de Itamar Franco (*apud* OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 8a), “(...) o Programa Estrada Real nasceu como um programa estruturante, apoiado no modelo internacional de sucesso do caminho místico que liga a França ao Norte da Espanha”. A mesma inspiração do Caminho de Santiago também foi usada em São Paulo para a criação da rota de peregrinação denominada “Caminhos de Anchieta”, reproduzindo as viagens feitas pelo padre José de Anchieta em 9 municípios do estado<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> “O *Caminho de Santiago* é uma rota de peregrinação que se acredita ter sido percorrida pelo Apóstolo São Tiago. Estima-se que, em média, 20 mil pessoas façam por ano essa rota turística a pé, de bicicleta ou a cavalo. O trajeto até o sepulcro do apóstolo na atual cidade espanhola de Santiago de Compostella tem cerca de 887 km e é recheado de construções civis, militares e religiosas de diferentes séculos, sendo possível observar estilos arquitetônicos vários, como o romântico, o gótico, o barroco, o neoclássico” (OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 8b).

<sup>4</sup> Fonte: Folha Online. Disponível em

Um outro exemplo ocorrido no Brasil foi a realização do projeto “Excelência em Turismo – Aprendendo com as melhores experiências internacionais”, realizado anualmente pelo Ministério do Turismo, desde 2005. Segundo o documento oficial do projeto, seu objetivo principal é:

Identificar e observar, em destinos internacionalmente reconhecidos, práticas de excelência nos segmentos de ecoturismo, turismo de aventura, de sol e praia, eventos e entretenimento, eventos culturais e esportivos, possibilitando que outros destinos turísticos com vocações semelhantes tenham como referência as estratégias e os modelos levantados e possam adaptá-los a sua cultura e as suas peculiaridades, com vistas a uma mudança que leve o desenvolvimento da atividade turística no País a melhores resultados. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2007, p. 4).

A globalização facilita as trocas de informação entre várias organizações do mundo, assim como os poderes públicos, gerando modelos de sucesso que servem de referência para a criação de políticas para o desenvolvimento de uma determinada região.

Contudo, pode-se questionar os limites da replicação de políticas e programas, consideradas as especificidades de cada contexto social. Uma política bem sucedida em uma região, não necessariamente terá os mesmos resultados ao ser aplicada em outro lugar. Um dos casos visíveis no contexto brasileiro, e mais especificamente em Minas Gerais, foi a criação dos Circuitos Turísticos baseada no sistema francês de regionalização do turismo e que será analisado no decorrer desse trabalho. Duas políticas com a mesma concepção e que buscam os mesmos resultados, porém aplicadas em realidades e necessidades sócio-econômicas e culturais distintas.

### **2.3 – O papel do poder público nas políticas de turismo no contexto contemporâneo**

Para garantir seu espaço na divisão territorial de trabalho em tempos de globalização, diversos países apostam em diferentes propostas de desenvolvimento. Considerando a importância do papel do fluxo de pessoas baseada na atividade turística e as possibilidades de geração de renda que esta pode promover, o turismo tem sido visto como uma importante estratégia para o desenvolvimento de um local.

Existem, basicamente, dois tipos de propostas de desenvolvimento baseadas no incentivo ao turismo como uma forma de geração de riqueza, conforme Peter Burns (2002). A primeira proposta prioriza a idéia da adequação do global para o desenvolvimento local. Sua concepção é apostar no sistema de padronização de serviços e produtos turísticos que ocorrem em outros lugares do mundo e implantá-los em um lugar específico para atrair turistas interessados nessa padronização. Já a segunda proposta é caracterizada pela valorização dos lugares em resposta à padronização dos serviços e produtos turísticos gerados pelo processo de globalização, ou seja, uma aposta na valorização das potencialidades locais.

As duas propostas diferem-se muito em suas estruturas e ideais de desenvolvimento. Burns (2002, p.139), caracteriza as diferenças entre elas, representadas no quadro 1:

Quadro 1 - Bipolaridades nas relações globais-locais do turismo

<b>Foco Global</b>	<b>Foco Local</b>
Expansão econômica	Desenvolvimento humano sustentável
Turismo como indústria	Turismo como sistema
Turismo como consumismo	Turismo na cultura/cultura no turismo
Globalização	Localização
Centro	Periferia
Modernização	Subdesenvolvimento
Visa maximizar a difusão do mercado através da “familiaridade” do produto; produto homogeneizado e indiferenciado, dependente do centro; foco sobre objetivos do turismo, definidos por planejadores externos e pela indústria do turismo	Visa ao destino independente e diferenciado com menos dependência do centro; foco sobre objetivos de desenvolvimento definidos pela comunidade; papel das instituições sociais locais
Individualista	Holístico

Fonte: BURNS, Peter. **Turismo e antropologia: uma introdução**. São Paulo: Chronos, 2002, pág. 139.

O quadro mostra que o desenvolvimento com foco global é característico dos países centrais, já que eles são as sedes das maiores corporações internacionais que apostam na padronização de produtos e serviços como modo de ampliar seus mercados consumidores. O turismo então, nada mais é que uma forma de auferir renda, ou seja, uma atividade de consumo. Já o desenvolvimento com foco local demonstra-se como o inverso do anterior. Característico de países que são mais influenciados pela globalização hegemônica (principalmente no âmbito cultural), estes apostam na valorização do produto local como um



diferencial na busca do mercado consumidor. A atividade turística não é vista apenas como um produto, mas também como uma forma de desenvolvimento de forma sustentável.

A proposta de desenvolvimento baseada no foco global é criada quando um lugar, ao buscar um crescimento econômico interno, prefere atrair os investimentos estrangeiros para que estes possam impulsionar a economia e assim, desenvolver o lugar. Um ponto de crítica é que neste caso o governo então, não confere primazia ao desenvolvimento social e a partir daí, atrair os investimentos. Isso pode gerar uma descaracterização da importância do papel da comunidade para o lugar.

Silva (1998, p.105), afirma que nesse caso, o desenvolvimento de um lugar é proporcionado pela demanda externa de outros lugares pelos recursos naturais ou humanos de uma região, podendo descaracterizar o significado do lugar. “Assim, o processo de crescimento é o resultado de decisões exógenas à região e ao lugar, o que pode enfraquecer a territorialidade”. Nesse quadro, o turismo pode ser usado para incorporar a idéia de desenvolvimento de foco global. Então, o turismo cresce para atender uma demanda externa: “investindo-se no capital natural e social de uma determinada área e isso através de decisões e ações de fora para dentro”<sup>5</sup>.

Nesse quadro, o papel do governo seria de garantir as condições necessárias para aproveitar as oportunidades, criadas pelo meio externo, e minimizar os impactos que a influência externa traria para o lugar (LOIOLA, 2001, p.57a). Com a mesma idéia de Silva (1998), Termes (*apud* LOIOLA, 2001, p.57b), acredita então que o desenvolvimento do lugar ocorreria de “fora para dentro” e de “cima para baixo”, sem a participação da população nas políticas de turismo.

Conforme Santos (2002, p.73), os Estados nacionais devem proteger suas populações e o meio ambiente dos excessos do livre comércio e isso só acontece através das iniciativas locais e de pequena escala. Concordando com o pensamento de Silva (1998), ele diz que o necessário é aproveitar as oportunidades criadas pela tendência global de troca de produtos, serviços e mistura cultural para fortalecer e valorizar o local, ocorrendo um desenvolvimento de fato e diminuindo as diferenças causadas pela globalização.

---

<sup>5</sup> O autor exemplifica o caso da Costa do Sauípe que conseguiu atrair um montante de 2,6 bilhões de dólares em investimento estrangeiro.

Por outro lado, Nicholson – Lord (*apud* BURNS, 2002, p.141) defende a idéia do tipo de desenvolvimento baseado no enfoque global, principalmente ao relacioná-lo com o papel do turismo. Para ele, quanto mais produtos e serviços turísticos padronizados estejam disponíveis em diferentes regiões do mundo, menos o ser humano tem a necessidade de se deslocar.

A forma de turismo baseada no global é uma forma visível nos pacotes de viagens, criando assim o questionamento de “turismo como desenvolvimento” (BURNS, 2002, p.140a). Esse tipo de turismo pode produzir “o *crescimento* (em um sentido econômico) sem *desenvolvimento* (em um sentido social)”.

O papel do desenvolvimento é valorizar o crescimento com efetiva distribuição de renda, diminuindo os problemas sociais e ao mesmo tempo, sem danificar o meio ambiente. Isso só pode ocorrer com mudanças profundas nas estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais de uma dada sociedade (SILVA *apud* MIELKE; PEREIRA, 2006). Outra crítica a esse modelo é que, no longo prazo, ele acarreta um crescimento econômico, porém esse crescimento não se transforma em redistribuição para os habitantes de um lugar, pois estes já se encontravam marginalizados nas decisões de propostas de desenvolvimento impulsionadas pelo turismo na região, criando uma desestruturação nas instituições locais, fundamentais para a identidade de uma sociedade. Conforme Burns (2002, p.140b):

Relações globais-locais guiadas pela sede do desenvolvimento turístico obscurecem o progresso, porque privilegiam os interesses dos fornecedores de produtos e intermediários de viagens, em vez do amplo espectro de instituições sociais que terão interesses distintos no desenvolvimento.

No processo de globalização esse “progresso” baseado no foco global de desenvolvimento acaba beneficiando as nações já desenvolvidas, pois suas populações têm renda para consumir enquanto que na maioria dos lugares subdesenvolvidos, a população não tem condições de participar do turismo. Mesmo assim, o consumo da parte rica do mundo acaba afetando diretamente a sociedade do lugar de destino nos países mais pobres. Segundo Burns (2002, p.82):

(...) para vastas partes do mundo (...) o consumismo e a mercantilização não têm relevância para a existência cotidiana, dominada pela sobrevivência e o enfrentamento das dificuldades. Ainda assim, uma vez que a maioria dos turistas vem de países mais

ricos do Ocidente (ou do Norte), tanto o consumismo quanto a mercantilização afetam a vida dos residentes no local de destino.

Por um outro lado, a aposta apenas na valorização do lugar também pode ser prejudicial para o mesmo. A aposta na diferenciação de produtos locais acaba tornando-os como únicos, ou seja, sem concorrentes, criando então uma tendência de monopólio. Isso facilita a criação de associações e projetos de certificação para legitimar a produção, porém essas práticas podem deixar de fora vários outros produtores locais (HARVEY, 2004).

Para que possa ocorrer uma maior distribuição de recursos entre os países e entre a população de um mesmo lugar, deve-se apostar então em uma conexão entre os focos global e local de desenvolvimento. O turismo poderia contribuir para esse processo de desenvolvimento local, impulsionado pela demanda interna do lugar e não externa a ele. Silva (1998, p.104) enfatiza:

Quero destacar (...) a importância do caráter da indução endógena ao crescimento, ou melhor, o fato de que o processo de mudanças é iniciado de dentro para fora. Em outras palavras, o turismo pode fortalecer a territorialidade.

Para isso, deve-se aproveitar o potencial endógeno do lugar e direcioná-lo para aproveitar a vantagem competitiva dos mercados externos, criando então, uma integração entre os dois fatores (internos e externos). “Só assim a atração global terá um final feliz para os lugares e regiões (...) superando inúmeros problemas como os de ordem sócio-cultural e ambiental” (SILVA, 1998, p.107), muitas vezes provocados por um investimento sem controle do meio externo.

Buscando esse objetivo, o poder público passa a ter um papel fundamental na criação das políticas de turismo, direcionando-as para um desenvolvimento local sustentável. Assim, é necessária não só uma maior participação das comunidades na formulação das políticas, mas também um maior relacionamento entre as esferas de governo com objetivos de integração regional.

Finalmente, cabe destacar que a descentralização e a valorização dos governos locais têm se apresentado como uma tendência global. No contexto atual, os governos locais

têm alargado e complexificado sua agenda de atuação, promovendo papéis relacionais e estratégicos. No âmbito dos papéis estratégicos, destaca-se a promoção econômica do seu território, no qual podem se situar as políticas de turismo. Ao lado disso, os potenciais turísticos apresentam-se, não raramente, em um contexto mais amplo que o local, colocando em foco a relevância da regionalização das políticas, bem como a necessidade da cooperação intergovernamental, quer horizontalmente, entre municípios e por sua própria iniciativa; quer por meio de programa de outras formas de cooperação vertical, entre municípios e outras esferas de governo.

Para tanto, o planejamento das políticas de turismo surge como uma grande valia no processo de desenvolvimento da atividade turística. A partir do momento em que os atores possuem uma participação relevante na fase de planejamento, há uma maior troca de informações que incentivam uma maior cooperação entre eles, atingindo objetivos comuns e ampliando a eficiência e eficácia das políticas de turismo.

#### **2.4 – Planejamento das políticas de turismo:**

Por ser uma atividade que agrega vários outros setores da economia, o desenvolvimento do turismo tem como peça fundamental o planejamento das políticas públicas. O termo “políticas públicas” pode ser definido como o “conjunto de ações executadas pelo Estado enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade” (DIAS *apud* RUBINO, 2004, p. 5).

Para Maria das Graças Rua, as políticas públicas são basicamente, o resultado obtido das atividades referentes à política<sup>6</sup>. Ressalta ainda, que há uma diferença entre política pública e decisão política: “Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas (...) (RUA, 1998, p. 1b)”. Assim, uma política pública implica em várias decisões políticas, porém uma decisão política nem sempre resulta em uma política pública.

---

<sup>6</sup> Conforme expresso por Maria das Graças Rua, a política “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998, p. 1a).

Em relação a sua dimensão pública, Rua (1998, p. 2) afirma que:

A sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter "imperativo". Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.

A afirmativa acima ressalta a relevância do poder público como ator fundamental para a criação das políticas. Porém, outros setores da sociedade tais como a iniciativa privada e a população em geral também estão presentes no processo. Nos termos discutidos por Rua (1998), as políticas públicas constituem um conjunto de ações e decisões públicas estrategicamente selecionadas, de caráter imperativo. As políticas públicas referem-se ao processamento dos *inputs* e *withinputs* de demandas e são indissociadas do caráter político. Ou seja, as políticas públicas resultam de atividade política e envolvem atividade política em seu processo de formação e implementação.

O conceito de política pública pode mais específico ao direcioná-lo para a atividade turística. De acordo com Goeldner, Ritchie e McIntosh (*apud* RUBINO, 2004, p. 6a), a política pública de turismo é:

Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação.

Ou seja, no caso das políticas de turismo, há uma preocupação em delimitar o espaço atuado pelo turismo, além de dividir a responsabilidade da tomada de decisões entre o poder público e a coletividade. Na definição apresentada por Cruz (2006, p.342):

A política pública de turismo deve ser um documento público, que reúna o pensamento do(s) poder(es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor turismo em um dado território. Objetivos, metas, diretrizes e estratégias devem estar claramente descritos num documento desta natureza, pois a política pública setorial é uma referência para o planejamento do setor, tanto para os agentes públicos quanto para a iniciativa privada.

Para se alcançar eficiência e eficácia das políticas públicas, o planejamento das atividades e ações torna-se fundamental. Para tanto, ele oferece as principais diretrizes ao poder público de como proceder visando os objetivos propostos (CARNEIRO, 2004, p.49a).

O planejamento busca, em sua essência, projetar o futuro desejado a partir de uma realidade observada no presente (CRUZ, 2006). Concordando com esse pensamento, Mário Beni (*apud* RUBINO, 2004, p. 6b) diz que o “planejamento consiste no seu sentido mais lato, em um processo que estabelecem objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingir metas e determina os recursos necessários à sua consecução”.

Carneiro (2004, p.49b) apresenta uma definição semelhante aos demais autores ao se tratar de planejamento, ao dizer que ele “pode ser entendido, numa concepção ampla, como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação de qualquer empreendimento ou atividade mais complexa”. Para o autor, essa definição apresenta dois aspectos importantes. O primeiro é que o planejamento apresenta-se como uma referência, ou “guia” que orienta as ações de uma organização, minimizando assim, as incertezas e as improvisações nas escolhas feitas pelos agentes. No segundo, o planejamento possibilita uma maior descrição e aprofundamento das atividades a serem realizadas, auxiliando na coordenação e compatibilização entre elas. Isso cria uma maior organização na execução das ações, além de auxiliar um controle maior do tempo em que essas ações serão realizadas (CARNEIRO, 2004, p.50).

Assim, como qualquer política pública, a atividade turística vê no planejamento uma maneira de auxiliar a sua execução de forma satisfatória.

O turismo diferencia-se das outras atividades por ser uma prática social na qual o espaço é “seu principal objeto de consumo” (CRUZ, 2006, p.338a). A relação entre homem e espaço e os impactos que esta pode causar na sociedade, acaba criando modificações sócio-culturais, tanto de formas positivas como negativas. A mesma autora nos diz que: “Se, de um lado, o turismo gera riqueza, renda, postos de trabalho, etc., de outro, pode desencadear processos inflacionários, principalmente na escala local, e aprofundar práticas indesejadas como prostituição infantil e tráfico de drogas (CRUZ, 2006, p.338b)”. O planejamento do turismo surge, justamente, para minimizar esses impactos negativos e maximizar os impactos positivos.

Qualquer ação definida para o desenvolvimento do turismo pode ser influenciada por acontecimentos imprevistos, implicando impactos sociais. Tem-se como

exemplo um aumento espontâneo do fluxo de turistas em uma determinada região, dinamizando a economia local (gerando renda, emprego e maior circulação monetária) e melhorando a infra-estrutura do destino turístico (CRUZ, 2006, p.339). Um bom planejamento pode auxiliar a lidar com esse tipo de situação, ou ainda, criar meios com que esse fluxo aumente, não de forma espontânea, mas de uma forma organizada e previsível. Assim, o planejamento caracteriza-se por estar em constante mutação, adaptando suas ações na medida que se alteram as relações entre a sociedade e o espaço:

O planejamento é uma atividade, não é algo estático, é um devir, um acontecer de muitos fatores concomitantes que têm que ser coordenados para se alcançar um objetivo que está em um outro tempo. Sendo um processo dinâmico é lícita a permanente revisão, a correção de rumos, pois exige um repensar constante, mesmo após a concretização dos objetivos. (BARRETO *apud* RUBINO, 2004, p. 6c).

Através do planejamento, ocorre então, a criação do espaço destinado ao turismo. Para Remy Knafou (*apud* FRATUCCI, 2006), o espaço destinado ao turismo pode ser criado por três atores: turistas, mercado e poder público. Os turistas criam o espaço turístico através da demanda e da necessidade de conhecer novos lugares. O mercado molda o espaço turístico de acordo com as tendências e o modismo encontrado na sociedade. Novos destinos e produtos turísticos são colocados à venda para o consumidor, numa relação estritamente econômica. Já o último ator, caracteriza-se por ser um agente interno ao espaço que ele turistifica, ao contrário dos dois anteriores. O poder público é formado então, pelos planejadores e promotores territoriais, sempre ligados às instâncias governamentais locais ou nacionais.

Knafou (*apud* FRATUCCI, 2006) conclui que a relação entre esses três atores pode ser conflituosa e prejudicar o desenvolvimento do local. O poder público cria planos estratégicos para atrair os turistas e empreendedores, mas muitas vezes, eles não observam a demanda e as tendências do mercado, criando destinos turísticos que não conseguem ser comercializados. Nesses casos, é comum verificar que os planos estratégicos acabam sendo direcionados pelo interesse dos líderes locais, que por não conhecerem as características da atividade turística ou por defenderem posições específicas, apresentam o turismo como a principal solução para os problemas locais, comprometendo o desenvolvimento do turismo.

Desta forma, o planejamento das atividades turísticas não pode ser apenas uma responsabilidade dos governantes. Segundo Fellini (*apud* RUBINO, 2004, p. 5a), a atividade turística necessita de três elementos básicos para seu desenvolvimento:

- Infra-estrutura de base: condições de acesso (rodovias, estradas, aeroportos, etc) e as de caráter urbano (água, luz, esgoto).
- Superestrutura turística: conjunto de elementos que possibilitam a estada dos visitantes em determinado local (hospedagem, alimentação, comércio, diversões, agências de viagens).
- Indústria turística em sentido estrito: alojamento e alimentação (hotéis, restaurantes, bares, pousadas).

Para o desenvolvimento destes elementos, o poder público deve apostar num planejamento que inclua todos esses setores de forma equivalente. Nesse contexto, o papel do Estado na organização da atividade turística é “(...) de vital importância, pois estabelece os parâmetros do desenvolvimento da atividade nas suas prioridades e nos impactos sociais que afetam o bem estar da população (RUBINO, 2004, p. 5b)”. Assim, ele é responsável por incentivar o desenvolvimento da atividade de uma forma harmônica, construindo a infraestrutura necessária e principalmente, garantindo a superestrutura jurídico-administrativa que tem como objetivo, planejar e implementar as políticas públicas, além de incentivar as ações do setor privado - ator responsável pela construção de equipamentos e prestação de serviços - (BARRETO *apud* RUBINO, 2004). Concordando com esse pensamento, Torres (*apud* MIELKE; PEREIRA, 2006) afirma que a exploração do turismo como atividade só se mostra benéfica e interessante para uma região, se houver uma ajuda mútua, principalmente entre moradores locais e o mercado, já que ambos são base da estrutura da oferta e da formatação de produtos turísticos. Ressalta-se, conforme citado acima, que o papel dos governos locais e da sociedade como um todo também mostra-se como um dos pilares para o sucesso das políticas públicas no setor turístico. Um planejamento de políticas públicas que agrega todas as esferas governamentais, sociedade e iniciativa privada torna-se fundamental para maximizar os impactos positivos que a atividade turística proporciona. Por fim, a aposta na interlocução dos atores e na descentralização das ações acaba encontrando na regionalização uma maneira efetiva de desenvolvimento do turismo.

## **2.5 – Panorama do turismo internacional**

A atividade turística é atualmente responsável, direta e indiretamente, pela geração anual de US\$ 4 trilhões ao redor do mundo, ou seja, contribui com 10% do PIB mundial e emprega 200 milhões de pessoas, segundo dados da Organização Mundial do



Turismo (*apud* BRASIL. Ministério do Turismo, 2006, p.21). Enquanto o crescimento econômico mundial médio medido pelo PIB cresceu 3,5% entre 1975 e 2000, o turismo alcançou uma média de 4,4% de crescimento, tornando-se uma das atividades mais promissoras e rentáveis da economia.

O crescimento da atividade está diretamente ligado ao momento geral da economia mundial. Quando esta se torna aquecida, há mais dinheiro para os investimentos no setor turístico, criação de novas empresas concorrentes no mercado (diminuindo o preço dos serviços pela concorrência) e uma maior disposição das pessoas para viagens de curta e longa distância. Já numa situação de instabilidade econômica e também política, as pessoas sentem-se inseguras para realizar as viagens, afetando o turismo em diversas regiões. Isso pode ser exemplificado pelos casos de ataques terroristas que ocorrem em algumas regiões e refletem no fluxo de turistas. Segundo informações do Ministério do Turismo (2006, p. 22), no período entre 1995 e 2000, o fluxo internacional de turistas mostrou um crescimento anual de 4,8%. Nos anos seguintes, ocorreu um decréscimo em razão do ataque de 11 de setembro em Nova Iorque, com o desempenho nos anos de 2000 para 2003 caindo para 3,4% anuais. Porém, houve uma recuperação nos últimos anos do fluxo de turistas internacionais que registrou um crescimento de 9,9% de 2003 para 2004 e de 5,5% de 2004 para 2005. Já em 2006, o turismo mundial atingiu o recorde de 846 milhões de vôos internacionais, com um aumento de 5,4% em relação a 2005 (OMT, 2007). Os dados de vôos internacionais e o montante de recursos gastos nas viagens internacionais durante esses anos podem ser conferidos no gráfico 1:

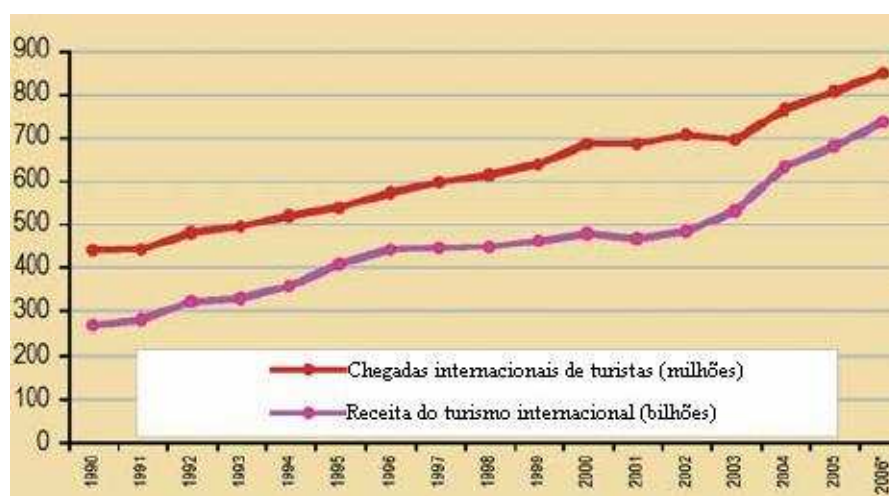


Gráfico 1 - Evolução do Turismo Mundial

Fonte: Adaptado de ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Tourism Highlights**. [s.l.], [s.n.]. 2007, pág 02.

Nota: Dados de 2006 estimados

Em relação ao ranking dos países receptores de turistas, há uma forte predominância dos destinos localizados na Europa, com destaque para a França com 79 milhões de turistas estrangeiros. O Brasil situa-se atualmente em 37º. lugar, com um fluxo de 5 milhões de turistas, caindo 6,3% em relação a 2005, devido em grande parte aos problemas aéreos<sup>7</sup>. Já em relação aos países que mais auferem renda com o turismo, os Estados Unidos, por ser um grande pólo de comércio, é a nação que mais se beneficia com a atividade, lucrando um total de US\$ 85 bilhões em 2006, conforme apresentados na tabela 1:

Tabela 1 – Ranking dos maiores receptores de turistas internacionais e ganhos em dólares

Chegadas internacionais de turistas				Receita do turismo internacional			
País	Milhões		Diferença (%) 06*/05	País	Bilhões de dólares		Diferença (%) 06*/05
	2005	2006*			2005	2006	
França	75,9	79,1	4,2	Estados Unidos	81,8	85,7	4,8
Espanha	55,9	58,5	4,5	Espanha	48	51,1	6,6
Estados Unidos	49,2	51,1	3,8	França	42,3	42,9	1,5
China	46,8	49,6	6	Itália	35,4	38,1	7,7
Itália	36,5	41,1	12,4	China	29,3	33,9	15,9
Reino Unido	28	30,7	9,3	Reino Unido	30,7	33,7	9,8
Alemanha	21,5	23,6	9,6	Alemanha	29,2	32,8	12,3
México	21,9	21,4	-2,6	Austrália	16,9	17,8	5,8
Áustria	20,01	20,3	1,5	Turquia	18,2	16,9	-7,2
Rússia	19,9	20,2	1,3	Áustria	16	16,7	4

Fonte: Adaptado de ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Tourism Highlights**. [s.l.], [s.n.]. 2007, pág 05.

Nota: Dados de 2006 estimados

Segundo dados da Organização Mundial do Turismo (OMT)<sup>8</sup>, a atividade turística será responsável por movimentar, diretamente, 2 trilhões de dólares no ano de 2020 com um número total de pessoas circulando em 1,6 bilhões, fazendo com que o turismo se torne o principal difusor de atividades econômicas no mundo. Esse aumento no deslocamento pode ser explicado, dentre vários fatores, pelo desenvolvimento das tecnologias no meio virtual, facilitando a reserva de passagens e de diárias *online*. Apesar da forte concentração do turismo nos países desenvolvidos, já há uma tendência para a desconcentração dos destinos turísticos e a emergência de novo países como pólos de recepção de turistas. A Europa, hoje líder em chegadas de passageiros, continuará líder em 2020, porém com uma parcela menor de todo o fluxo de passageiros, mostrando a tendência de agregação de novos destinos pelo sistema de globalização.

<sup>7</sup> Fonte: Portal Terra, disponível em [http://www.sihorbs.com.br/noticias\\_detalhes.php?id=72](http://www.sihorbs.com.br/noticias_detalhes.php?id=72) – Acesso em: 15/01/2008.

<sup>8</sup> The Globalization of Tourism: [http://www.unesco.org/courier/1999\\_08/uk/dossier/txt13.htm](http://www.unesco.org/courier/1999_08/uk/dossier/txt13.htm) Acesso em 21/11/2007.

Conforme a mesma OMT, com um crescimento de 7% ao ano de chegadas internacionais, o Leste Asiático e o Pacífico poderão ultrapassar a América do Sul, tornando-se a segunda região com maior deslocamento de pessoas. Já as regiões da África, Oriente Médio e Sul Asiático alcançarão um crescimento de 5% nas chegadas e saídas de passageiros internacionais. A projeção das regiões para o ano de 2020, pode ser verificada no gráfico 2:

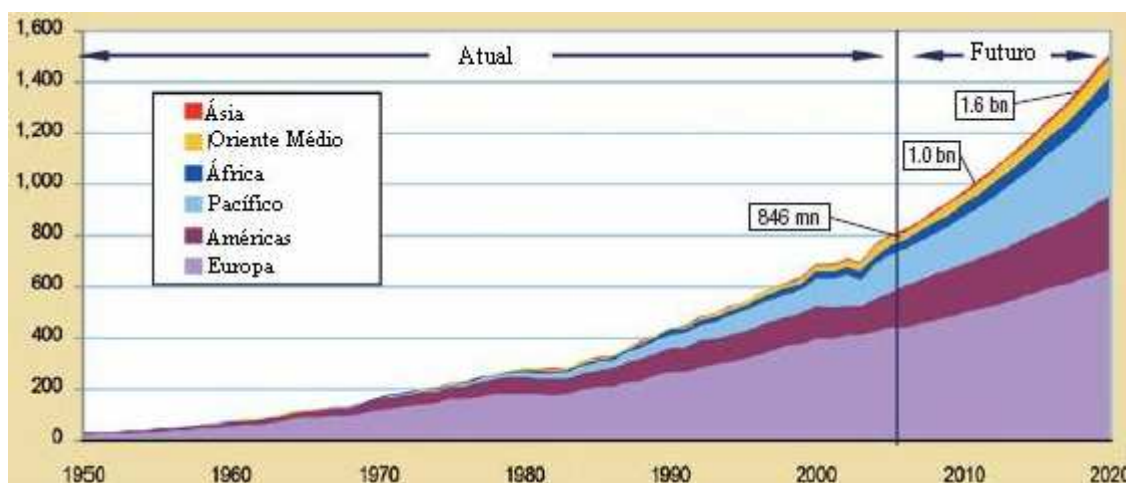


Gráfico 2 – Perspectiva de evolução do turismo para 2020 nos continentes

Fonte: Adaptado de ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Tourism Highlights**. [s.l.], [s.n.], 2007, pág 11.

## 2.6 – Panorama do turismo nacional

Nos últimos anos, o fluxo de turistas em território nacional acompanhou a tendência ao redor do mundo. Apesar de um decréscimo no número de turistas visitando o Brasil em 2006 (influenciado pela crise do setor aéreo), as expectativas e o quadro econômico internacional favorecem as projeções do setor público e privado em relação à atividade para os próximos anos.

Tabela 2 - Entrada de turistas no Brasil entre 2000 e 2006

Ano	Turistas
2000	5.313.463
2001	4.772.575
2002	3.784.898
2003	4.132.842
2004	4.793.703
2005	5.358.170
2006	5.018.991

Fonte: Adaptado de BRASIL. Ministério do Turismo. Embratur. **Anuário estatístico da Embratur**. v. 34. Brasília, 2007

Segundo o Ministério do Turismo (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006), o otimismo em relação à atividade no país deve-se, primeiramente, pelo quadro internacional favorável da economia durante os últimos anos e as projeções futuras, informações essas completadas pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais:

Colocam-se nesta trajetória positiva os cenários econômico nacional e internacional favoráveis, com alta liquidez internacional e taxas de juros externos em patamares reduzidos; previsões de continuidade de um crescimento sustentável da economia mundial; contas externas brasileiras favoráveis; continuidade da redução da taxa de juros nominais no Brasil; superávit fiscal; ganhos de distribuição de renda, entre outras condições de infra-estrutura, qualificando a oferta e motivando crescentes demandas turísticas. (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2006, p.10).

A taxa de crescimento mundial atingiu o maior índice de sua história em 2004 (5,1%), sendo que esse crescimento encontra-se melhor distribuído entre os países. Já o crescimento do turismo mundial em 2005 chegou a 5,5%, enquanto a brasileira foi bem superior a essa marca: 12,5 % (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2006).

Em relação à receita cambial turística, o Brasil alcançou “US\$ 3,86 bilhões, superior em 19,83% ao ano de 2004 (US\$ 3,22 bilhões), atingindo a marca de 34 meses consecutivos de crescimento, desde março de 2003” (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006, p.24), conforme apresentado no gráfico 3:

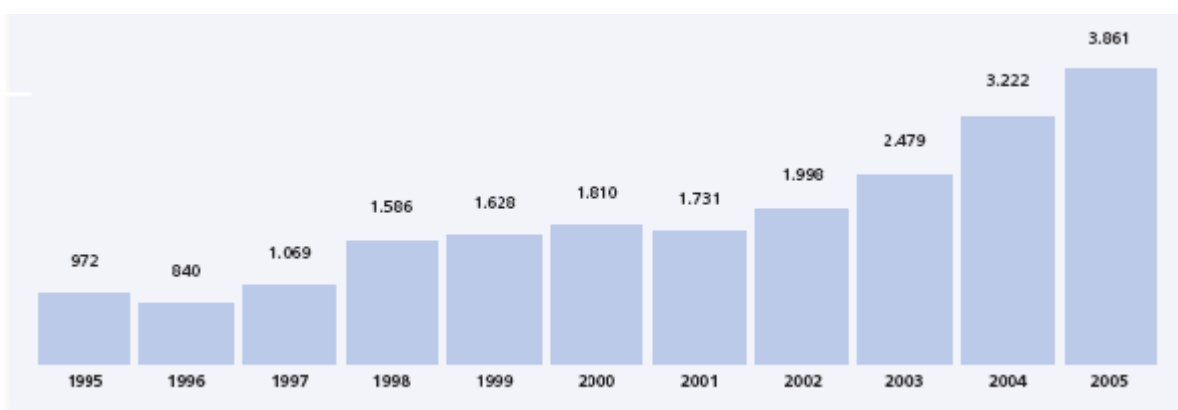


Gráfico 3 - Receita cambial turística no Brasil (milhões US\$)

Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2007/2010**. Brasília, 2006, pág 24.

Todos esses fatores fazem com que o turismo torne-se um setor estratégico para o desenvolvimento da economia do país principalmente por agregar uma grande mão-de-obra, gerando emprego e renda para a população (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006,

p.83), além da valorização da cultura nacional. Em relação ao orçamento da união previsto para 2008 (631 bilhões de reais), o turismo é responsável por 537 milhões de reais, ou seja, 0,085% do valor total.

Percebe-se uma evolução em relação às políticas públicas no setor turístico do país nos últimos anos. Houve a criação de um Ministério apenas para o turismo, a implantação do Plano Nacional de Turismo que integrou as Secretarias de Estado de Turismo, os Fóruns Estaduais de Turismo, dentre outros, além da criação do Salão Nacional de Turismo em 2005 e 2006, ampliando a criação de roteiros e destinos turísticos (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2006, p.84).

Porém, grande parte do potencial turístico brasileiro ainda encontra-se mal explorada ou sem atratividade no cenário internacional. O próprio Ministério do Turismo, afirmou que “apesar dos bons resultados apresentados pela atividade turística nos últimos anos, o país ainda não alcançou um patamar de estabilidade e não ocupa um lugar no mercado turístico, nacional e internacional, compatível com as suas potencialidades e vocações” (BRASIL, Ministério do Turismo, 2006, p.13).

Além da classificação feita pela OMT, uma recente pesquisa realizada pelo *World Economic Forum*, afirmou que o Brasil encontra-se no 59º. lugar em competitividade turística em relação às outras nações. Na pesquisa, o país é bem cotado pela infra-estrutura dedicada ao turismo (hotéis, restaurantes, locadora de veículos...), recursos naturais, culturais e patrimônio histórico, porém foi mal classificado em relação aos acessos de transporte, violência e políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do setor<sup>9</sup>.

Já o índice calculado pelo *Country Brand Index* e liderado pela Austrália, o Brasil foi classificado como o terceiro país do mundo que pior explora o seu potencial turístico, atrás apenas da China e dos Estados Unidos<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *The Travel & Tourism Competitiveness Report* faz parte do *Global Competitiveness Report* e analisa 13 diferentes itens para a classificação do ranking: políticas públicas, regulação do meio ambiente, segurança, saúde e higiene, priorização do turismo como atividade econômica, infra-estrutura aérea, terrestre, turística e virtual, competitividade de preços, recursos humanos, naturais e percepção nacional do turismo.

<sup>10</sup> O índice mede a percepção dos países pelos turistas e identifica quais são os destinos de melhor reputação em diversas categorias tais como praia, negócios e família. O Brasil apareceu apenas na

## 2.7 – Panorama do turismo em Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais pode ser considerado privilegiado em relação aos inúmeros atrativos turísticos de sua região. A característica montanhosa do relevo e a quantidade de rios e lagos favorecem a riqueza das paisagens naturais tal como o surgimento de cachoeiras. Com uma diversidade cultural e histórica, o Estado destaca-se pelas cidades ligadas à colonização portuguesa, artesanato barroco, além de várias manifestações religiosas. Outro destaque que favorece o turismo em Minas Gerais é a culinária local: rica e apreciada ao redor do Brasil e também no meio internacional.

Outras características também contribuem para o desenvolvimento estadual dos diversos tipos de turismo. Dentre as principais mencionadas pela Setur (2006) destacam-se a localização central do Estado, tanto no Brasil como no continente, facilitando traslados e fluxo de turistas, sendo essencial para o turismo de negócios; o número de rodovias e a fronteira do Estado com vários outros, facilitando o acesso; a política de regionalização e os Circuitos Turísticos que favorecem o desenvolvimento do turismo em âmbito local e o restante das políticas públicas destinadas ao turismo como é o caso do Programa Estrada Real.

O território mineiro possui 588 mil km<sup>2</sup>, sendo maior que vários países tais como a Espanha e França. Atualmente é a terceira maior economia do país, sendo responsável por 9,61% o PIB nacional, com uma população de 18,9 milhões de habitantes em 853 municípios (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2006).

O orçamento do Estado de Minas Gerais, em 2008, é de aproximadamente 35 bilhões de reais, sendo destinados à Setur aproximadamente 26 milhões, ou seja, 0,07% do orçamento total.(MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2008) Ao considerar que o turismo reúne vários outros setores do governo tais como Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Educação, Secretaria de Cultura, dentre outros, esse valor pode ser considerado maior, pois programas destinados a outras áreas acabam influenciando diretamente no turismo. Porém, o valor apenas destinado à Setur apresenta-se relativamente como baixo, principalmente se considerarmos que parte desse valor é destinado às despesas

correntes da própria Secretaria, restando valores baixos para políticas de investimento, fundamentais para o desenvolvimento das políticas de turismo do Estado.

Em pesquisa realizada pela Fipe/Embratur/Mtur em abril de 2006, constatou-se que 4,2 milhões de pessoas visitaram Minas Gerais durante o ano de 2005, com os objetivos de lazer, negócios ou interesse cultural. Esse número colocou o Estado em 2º. lugar na pesquisa, atrás apenas do Estado de São Paulo, conforme apresentado na tabela 3:

Tabela 3 - Dados de emissão e recepção de turistas dos Estados em relação ao Brasil em 2005 (%)

Estado	% Emissivo	% Receptivo	Relação emissor/receptivo
São Paulo	41,3	29,4	1,4
Minas Gerais	13,7	10,8	1,3
Rio de Janeiro	8,1	8,7	0,9
Rio Grande do Sul	7,2	6,4	1,1
Paraná	6,9	5,9	1,2
Santa Catarina	3,4	7,2	0,5
Bahia	3	7,4	0,4
Pernambuco	2,8	3,3	0,8
Goiás	2,1	3,1	0,7
Ceará	1,6	3,3	0,5

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006, pág. 38a.

Grande parte dos turistas de Minas Gerais é composta por moradores do próprio Estado, conforme mostra o gráfico 4:

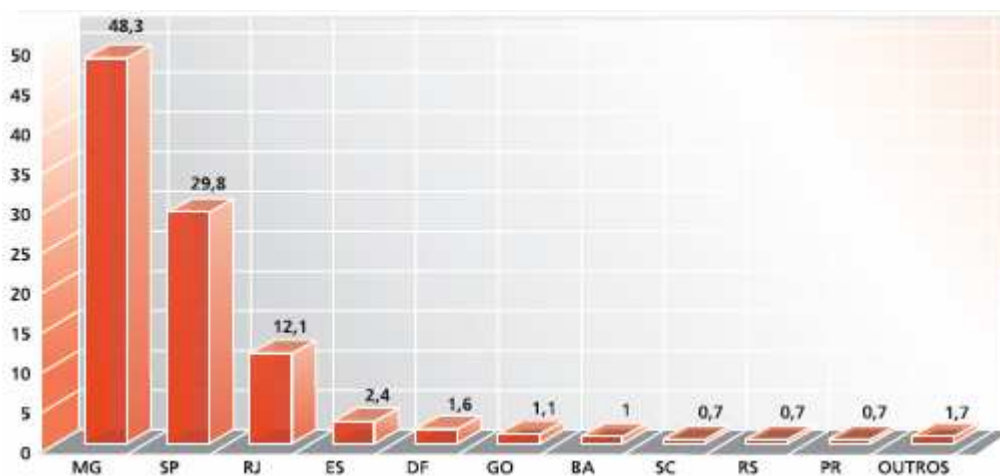


Gráfico 4 - Principais emissores para Minas Gerais em 2005 (%)

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006, pág. 38b.

Esses dados demonstram que o Estado de Minas Gerais tem um grande potencial turístico, não só na captação de turistas, mas também com a disposição dos moradores do próprio Estado em realizar viagens. Com esse fator, o turismo interno mineiro torna-se um importante aliado para o desenvolvimento turístico de Minas Gerais.

Ressalta-se que não há dados mais específicos e completos relacionados ao turismo em Minas Gerais, pois há falta de um banco de dados estatísticos e pesquisas de demandas mais recentes. Tendo em vista a importância desses dados para o planejamento do turismo do Estado, a Setur está em processo de elaboração de uma pesquisa de demanda atual, em parceria com outras entidades para que esse problema possa ser minimizado. Assim, será possível compreender melhor o perfil do turista e relacionar os dados com outros estados e também com outros países.



### 3 – DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

#### 3.1 – O conceito de descentralização

Apesar de um consenso relativo sobre o significado do termo descentralização como transferência do poder central para outras instâncias de poder, com o intuito de reorganizar o aparato estatal (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 5a), a questão da descentralização encontra-se em vários debates acadêmicos atuais.

Primeiramente, vale ressaltar a diferença entre os conceitos de descentralização e desconcentração. O primeiro caracteriza-se por uma transferência do poder e autonomia de decisões entre o poder central e as outras instâncias. Já o segundo, caracteriza-se pela delegação de competência entre as esferas de governo, porém sem um deslocamento do poder decisório (TOBAR *apud* VIEIRA, 2002, p.12a). Fora do plano governamental, a diferença de conceito também existe entre ambos. No campo do direito administrativo, por exemplo, “a descentralização é concebida como a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, enquanto a desconcentração é a distribuição interna de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica” (DI PRIETO *apud* VIEIRA, 2002, p.12b). Conclui a autora que então, a desconcentração possui uma relação de hierarquia entre os atores enquanto a descentralização supõe a existência de pelo menos duas pessoas jurídicas autônomas, nas quais repartem-se as competências.

A descentralização pode ser considerada de acordo com suas premissas e finalidades. Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 5b) temos, por exemplo, a definição de descentralização entre os neoliberais e os progressistas que avaliam o termo de acordo com o papel do Estado e suas relações com a sociedade e o mercado, sendo a privatização, a questão chave para a diferença dos dois conceitos. Para os primeiros, “(...) descentralização significa redução do papel do Estado para chegar ao Estado Mínimo, deslocando a força motriz da mudança para o mercado, e de redução da organização que permanecerá cumprindo as funções residuais e gerindo as políticas compensatórias” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p.7). Para os progressistas, a descentralização implica “(...) transferir competências com vistas à democratização da administração pública e dos partidos, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos, pela mudança das relações Estado e Sociedade” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997,

p.9). Para os mesmos autores, a descentralização é nesse ponto vista como uma estratégia estatal para reestruturar suas funções, ganhando mais agilidade e eficiência, e não através de uma diminuição para um Estado mínimo.

Aprofundando um pouco mais o conceito de descentralização, alguns autores preferem classificá-la em modalidades, adaptando sua definição de acordo com algumas áreas. Segundo Baracho (*apud* VIEIRA, 2002, p.13), existem quatro tipos de descentralização:

- Política: ocorre quando o poder local tem o direito de estabelecer normas como expressão de uma vontade baseada na Constituição Federal e não na autoridade do Estado.
- Administrativa: caracteriza-se pela redistribuição dos serviços administrativos entre o governo central e a outra esfera de governo.
- Territorial: surge uma coletividade territorialmente delimitada, de personalidade e agentes reconhecidos e com direito de estabelecer seus próprios interesses.
- Serviços: ocorre quando uma personalidade é encarregada por um ou vários serviços que interessam os habitantes de uma região, sendo que os agentes dos serviços têm qualidade para assegurar seu funcionamento com autonomia à frente de sua autoridade territorial.

Di Prieto (*apud* VIEIRA, 2002, p.14) resume essa classificação em apenas duas modalidades: política e administrativa. A primeira ocorre quando o ente descentralizado executa atribuições que não decorrem no poder central. Cada ente local exerce competência legislativa própria independente da União e não se subordina a ela, baseando seu fundamento na Constituição Federal, assemelhando-se com a definição de Baracho (1985). Já a descentralização administrativa ocorre quando as atribuições exercidas pelos entes locais possuem o valor jurídico “emprestado” pelo poder central, ou seja, suas funções decorrem do próprio poder central e não da Constituição Federal.

Pela sua característica principal de distribuir competências e funções do poder central aos poderes locais, a descentralização tem sido associada à democratização do Estado

e de suas relações com a sociedade. Houve-se então, principalmente na década de 80, um consenso geral de que formas descentralizadas de prestação de serviço seriam mais eficientes do que as formas centralizadas, já que estavam lado-a-lado com as propostas progressistas de equidade, justiça social e aumento do controle da sociedade sobre o Estado: “(...) faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo (ARRETCHE, 1996, p.49)”. Assim, a descentralização seria uma maneira de ampliar a participação popular nas decisões de políticas públicas, principalmente através da criação de instituições que cuidassem dessa representação. Para Borja (*apud* ARRETCHE 1996, p.47):

La única forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, a la distancia con los actores sociales, etc. consiste en crear instituciones que tengan una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondan a sujetos sociales, a ciudadanos que de alguna forma se sientan identificados entre ellos, que tienen una identidad comunitaria. (...) La *democracia territorial* que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar, sólo puede construirse sobre bases locales. En resumen la democracia se expandirá únicamente si se desarrollan las instituciones políticas locales.

Nessa concepção, a descentralização tem um papel fundamental para a diminuição do aparato burocrático do Estado, porém, sem diminuir o papel do mesmo como formador de políticas públicas, concordando com o pensamento progressista citado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997). Também para Almeida (1996), a descentralização não significa uma diminuição da instância nacional. “Ela pode resultar seja na criação de novos âmbitos de ação, seja na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios” (ALMEIDA, 1996, p. 4). A descentralização incentiva a criação de instituições locais com certa autonomia e, como consequência, aumenta a democratização. Nessa perspectiva, a descentralização torna-se um elemento fundamental para o desenvolvimento regional.

Lado a lado com o conceito de “desenvolvimento regional” cresce em todo o mundo a tendência da administração pública pela descentralização ou *downsizing*. A idéia central inicial era buscar maior flexibilidade de gestão a partir da menor concentração das responsabilidades estratégicas e/ou orçamentárias (OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 4).

Para alcançar os objetivos de um desenvolvimento local e regional, outro fator importante a ser analisado é a relação entre as várias instâncias governamentais -

característica intrínseca da descentralização. As relações entre esses atores impactam diretamente nos resultados da descentralização. A forma como essas relações ocorrem é geralmente moldada pela forma de Estado presente em cada nação, sendo o federalismo, o caso da maioria dos países do globo, assim como ocorre no Brasil.

### **3.2 – Federalismo e relações intergovernamentais**

O conceito de federalismo pode ser pré-definido pela etimologia da palavra, derivada do latim “foedus” que significa “pacto”. Em sua concepção mais ampla, o federalismo é, segundo apresentado por Elazar (*apud* ABRUCIO, 2001, p.34), “uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros”. Finaliza o autor ao dizer que essa parceria “se baseia no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”.

Já para Dahl (*apud* COUTINHO, 2005. p.10), o federalismo define-se como “(...) um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais (...) e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores”.

O resultado do pacto federativo é na criação de, no mínimo, duas esferas de governo, conforme apresentadas por Abrucio (2001): uma nacional que liga as partes separadas e a subnacional, mantendo a autonomia original dos pactuantes. Também ressalta-se que ambos devem ser soberanos seguindo o contrato (Constituição). “Funda-se, desse modo, uma soberania compartilhada, que se constitui no traço marcante da Federação” (ABRUCIO, 2001, p.35), diferenciando-se do modelo de Unitarismo e das Confederações (no qual as unidades podem se separar).

As federações podem se originar de duas maneiras distintas, segundo Stepan (*apud* COUTINHO, 2005). A primeira tem como objetivo unir unidades já soberanas. O poder do ente centralizado é restringido para que as unidades participantes ainda permaneçam com certa autonomia, liberdade e direitos, como é o caso da Constituição norte-americana. A

segunda maneira tem como objetivo a melhor forma de manutenção da Federação, dentro de um ambiente democrático.

As relações intergovernamentais podem aparecer de formas diferentes dentro do federalismo. O modelo competitivo é representado pelo federalismo interestatal (ênfase na separação entre os níveis de governo) enquanto que o cooperativo é ligado ao federalismo intra-estatal (imbricamento entre os níveis de governo). Para Abrucio (2001, p.42):

(...) no federalismo interestatal o objetivo é dividir claramente as competências entre os membros do pacto federativo e evitar que uma parte faça o que é de direito da outra, ao passo que no federalismo intra-estatal busca-se compartilhar tarefas de forma que há uma mistura entre as atividades dos níveis de governo.

No primeiro modelo, ocorre uma competição entre os Estados e entre os Estados e a União. Por ser baseado no sistema de mercado, a competição acaba por incentivar as inovações políticas nas esferas governamentais. Também são características do modelo a mobilidade econômica e o acesso às informações perante a população. Esta pode escolher o melhor serviço público oferecido e pressionar o governo para melhorias do mesmo. Porém, numa realidade de desigualdades, as relações federativas podem ser abaladas, gerando relações predatórias entre os entes federados (ABRUCIO *apud* COUTINHO, 2005). Já no segundo modelo, há uma mistura de competências e atribuições entre os entes federados, incentivando a responsabilidade fiscal. Outra característica importante é a participação de todos os entes federativos na criação conjunta de políticas. Conforme Abrucio (2001, p.47) os benefícios do modelo são:

O estímulo à maior integração entre as políticas, (...) o incentivo ao associativismo federativo e à distribuição de informações sobre as fórmulas administrativas bem sucedidas, o compromisso firme com metas econômicas e fiscais que evitem o repasse de custos de uma unidade para as demais e a ação contra as tendências centrífugas que o excesso da competição pode trazer.

Mas a cooperação poderia colocar as necessidades do local em segundo plano em detrimento das necessidades da União. Isso porque na maioria das vezes ela se dá de forma vertical, criando subordinação entre as esferas governamentais e não de forma horizontal, garantindo a plena participação.

A existência de um modelo não anula a existência do outro no mesmo território, já que as relações entre os entes federados e o governo não são estáticas. Portanto, é importante para um governo federado buscar o desenvolvimento de um equilíbrio entre a competição e a cooperação, assim como entre o governo central e suas localidades (ELAZAR *apud* COUTINHO, 2005). Pierson concorda com esse pensamento ao afirmar que: “Mais do que ser um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (*apud* ABRUCIO, 2001, p.48a), pois sem mecanismos de coordenação pelo Governo Central, a descentralização pode se transformar na “mãe da segregação”, conforme define Remy Prud’Homme (*apud* ABRUCIO, 2001, p.30). Esse equilíbrio depende da constituição de redes federativas, ou seja, “da criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (ABRUCIO, 2001, p.48b).

Através do contexto apresentado, percebe-se a importância das relações entre os participantes do pacto para o funcionamento do federalismo, e o grau de participação entre cada entidade se dará através do grau de descentralização ocorrido na federação. A participação de cada instância de governo acaba sendo decisiva na implementação de programas e projetos sociais.

Partindo do pressuposto que a descentralização envolve a obtenção de autonomia política e fiscal por parte dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2001; ARRETCHE, 1998), os estados e municípios assumem as funções de gestores de políticas por iniciativa própria, por aderirem a um programa estabelecido por uma esfera superior de governo ou então, por imposição da Constituição (ARRETCHE, 1998). Cabe ao ente superior, destinar as funções de gestão ao ente local ou regional, garantindo a ele, responsabilidade e autonomia. Assim, para um governo local aceitar a transferência de atribuições, dependerá:

(...) diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa (ARRETCHE, 1998, p. 4).

Ou seja, para uma política, principalmente federal, obter sucesso, o governo central deve assegurar não só a plena participação dos entes federados, mas também garantir as condições necessárias para que a política seja implementada. “Isto implica que, para obter a

adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, governos centrais devem implementar estratégias bem sucedidas de indução” (ARRETCHE, 1998, p.21). Neste caso, os Estados surgem como peça-chave na gestão, principalmente em realidades onde os municípios são de pequeno porte, com recursos escassos e muito dependentes de transferências fiscais (como ocorre no Brasil). A ação dos governos estaduais acaba compensando as limitações técnicas municipais, gerando melhores resultados (ARRETCHE, 1998).

Além dessa vantagem, os municípios de pequeno porte ganham vantagem ao se associarem em consórcios ou programas regionais, pois eles acabam interagindo com municípios do mesmo porte ou maiores (LEVY, 2001, p.181), criando pólos que possam impulsionar o seu desenvolvimento, além de completar a infraestrutura local que o município, de forma isolada, não possui.

Para Levy (2001, p. 194), o alargamento da esfera local através da busca por uma maior democratização e o fortalecimento da cidadania, aliada com as novas formas de arranjos institucionais, fazem com que novas agendas sejam incorporadas à realidade dos municípios: “A coincidência de agendas entre o município e as demais instâncias é um forte fator de aglutinação de interesses”. Isso implica em maior cooperação horizontal entre os membros de instituições e o poder municipal, agregando seus objetivos em prol do bem comum.

Ou seja, para que as relações intergovernamentais tenham resultados positivos, é fundamental a sinergia entre as diferentes instâncias de governo, já que:

(...) quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo, (...) maior será o alcance da municipalização em cada unidade da federação. Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas (ARRETCHE, 1998, p.22).

Portanto, deve haver também um esforço das esferas governamentais em investir na cooperação vertical entre suas entidades, trabalhando em conjunto para o desenvolvimento regional. A municipalização torna-se efetiva a partir do momento em que suas ações são apoiadas e incluídas em projetos federais e estaduais.

Através dos argumentos apresentados, conclui-se que, o problema da ação coletiva da organização territorial deve ser centrado mais no debate da coordenação intergovernamental (buscando um novo equilíbrio entre os poderes nacionais, subnacionais e locais) do que se limitar na antiga questão entre centralização x descentralização (ABRUCIO, 2001, p.31). Essa coordenação incentiva uma maior distribuição de funções entre os setores públicos, principalmente articulando os poderes locais, que vêm na regionalização, uma proposta de organização válida para o desenvolvimento das políticas públicas mais próximas das comunidades.

### **3.3 - Regionalização das políticas de turismo**

O turismo, por ser uma atividade centrada na exploração do espaço, encontra na regionalização uma forma de dividir a responsabilidade dessa exploração entre vários setores, fortalecendo ainda o papel dos governos e sociedades locais nas tomadas de decisões. Nos últimos anos, o território começou a ganhar enfoque nas políticas de desenvolvimento, já que é nele onde ocorre a maioria das relações sociais e funcionais do espaço, caracterizando-o como um agente de transformação social. Conforme Amaral Filho, citado por Mielke e Pereira (2006), o processo de desenvolvimento sustentável regional tem como principal objetivo reorganizar internamente as estruturas econômicas, políticas e sociais da região em questão.

Um dos conceitos de região foi definido por Cunha (*apud* GIORDANO, 1999, p.104). Para ele, região é “grande extensão de terreno, território que se distingue dos demais por possuir características próprias (1498) do latim *regionis* ou *regione* que quer dizer reger ou conduzir”.

De acordo com Roberto Boullón (*apud* FEGGER *et al*, 2006), o conceito pode ser construído a partir de diferentes critérios. O primeiro critério define a região a partir da concentração de determinadas atividades produtivas, principalmente agricultura e indústria ou de outros aspectos como índices sócio-econômicos que, quando se assemelham, criam uma identidade para a região. O segundo critério para a formação de uma região é a partir de características políticas, incentivando a associação de municípios com um interesse comum. O terceiro e último critério de regionalização é dado pelo interesse de intervir (por questões



estratégicas) num espaço determinado cujos limites são definidos por decisões político-administrativas, que o autor denomina de “regiões-plano ou regiões-programa”.

Para o turismo, interessa o planejamento do espaço terrestre. Feger (*et al*, 2006, p. 6), resume o pensamento de Boullón:

O espaço turístico é consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos, que são a matéria prima do turismo. Os planejadores, quando trabalham na determinação do espaço turístico, delimitam num mapa uma superfície de dimensões planas que lhes interessa. Uma característica física dos atrativos é que, mesmo muito próximos, dificilmente se tocam, e a outra é que, mesmo nos países com densidade de atrativos, existem grandes áreas que carecem deles, acentuando-se sua descontinuidade.

Essa descontinuidade impede que se possa recorrer a técnicas de regionalização para limitar o espaço turístico, já que de acordo com elas, seria necessário abranger a superfície total da região em estudo e caso isso ocorresse, haveria a inclusão de superfícies sem vocação turística, cometendo-se num erro. Para Boullón, o termo “região turística” portanto, não existe e deveria ser substituído pela idéia de espaço turístico.

Para um espaço tornar-se turístico, não basta apenas possuir atrativos potenciais para o desenvolvimento da atividade. A exploração do espaço não é homogênea e, concordando com Boullón, Soneiro (*apud* FRATUCCI, 2006, p.13a), ressalta que:

O processo de apropriação do espaço é estabelecido a partir da ação dos diversos agentes do fenômeno, que atuam de forma independente ou articulada, criando novos recortes territoriais, quase sempre descontínuos, mas interligados como em uma malha de nós e linhas.

Assim, o turista apropria-se primeiro de pontos isolados do espaço e em seguida, agrega pontos que existem dentro de seu trajeto de deslocamento, interligando-os. Paralelamente a isso, outros agentes do turismo manifestam-se, criando então, uma malha turística que pode materializar-se numa rede regional do turismo. É nesse ponto que o poder público influencia na formação do espaço turístico:

Entendemos que, deva ser a partir do ordenamento e do planejamento dessas redes regionais que as ações de gestão pública do turismo devam ser estruturadas e articuladas estrategicamente, de modo a considerar a dimensão espacial do fenômeno como ponto de partida do processo (FRATUCCI, 2006, p.13b).

Na regionalização, o agente público mais próximo das demandas locais é o município. Os habitantes de uma região são quem possuem um maior conhecimento das necessidades, dificuldades e potenciais que o turismo proporciona ao local. Conforme Castells (2001, p.161), os municípios “podem expressar melhor as identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas comunitárias”.

Além disso, a regionalização possibilita o aparecimento de destinos locais que, talvez, não seriam considerados em políticas centralizadas de turismo, já que na maioria das vezes, estas privilegiam ações em destinos já estabelecidos e com fluxo maior de visitantes. Conforme afirma Catai (*et al*, 2006, p.03), “regionalizar significa distribuir benefícios e tarefas da atividade turística, desconcentrando-a e possibilitando ao visitante um universo maior de opções que por si só não o motivariam a deslocar-se”.

Para o Ministério do Turismo (*apud* CATAI *et al*, 2006, p. 5), regionalizar significa:

Transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada.

Dessa forma, a regionalização propõe um papel fundamental para os municípios em desenvolver os espaços turisticamente, ao considerá-los os elementos mobilizadores das políticas de desenvolvimento sustentável.

Dentro dessa discussão, e partindo da premissa que o planejamento é fundamental, Cruz (2006) chega a duas conclusões. A primeira, é que a divisão político-administrativa do território interfere diretamente sobre o planejamento regional e o papel dos agentes públicos, principalmente municipais, torna-se decisivo: “O planejamento regional requer a abdicação, por parte dos poderes públicos municipais, de parte de seus projetos individuais em prol de um projeto coletivo, que requer a superação de vaidades pessoais e o desenvolvimento da capacidade de diálogo” (CRUZ, 2006, p.343). A segunda é que o planejamento regional do turismo pode significar uma grande possibilidade para os municípios alcançarem um desenvolvimento sócio-econômico através do turismo. Já que

muitos deles não possuem condições de desenvolverem sozinhos, o planejamento regional possibilita políticas conjuntas, aumentando a possibilidade de sucesso na execução das mesmas.

Porém, o trabalho isolado do poder local não significa necessariamente, o desenvolvimento local. Faz-se necessário a divisão de competências e a participação das esferas estaduais e nacionais que direcionem e incentivem as políticas no âmbito local, conforme conclui Catai (*et al*, 2006, p. 4):

As ações locais nem sempre geram frutos produtivos para a atividade. Os esforços coletivos e abrangência das medidas vindas de um planejamento regional têm a tendência de oferecer resultados bem maiores que uma ação individual.(...) Trabalhar regionalmente exige maiores esforços e a necessidade de se estabelecer uma administração em nível também regional e central. Daí, nos esforços de planejamento, surgirem associações de entidades representativas da comunidade e de órgãos públicos formando consórcios, agências, conselhos ou outros organismos com o objetivo de traçar estratégias únicas de planejamento com benefícios coletivos e divisão de tarefas.

Nesse contexto, a criação de associações, agências, dentre outros, tem como objetivo uma maior representação do poder local perante os poderes centrais, além de direcionar as demandas locais do turismo e possuir uma maior legitimidade para a tomada de decisões em nome da coletividade local. A regionalização da atividade turística incentiva não só a descentralização das tomadas de decisões entre os poderes centrais e locais, mas também aumenta a influência das associações, agências e organizações locais, dentre outros, na formatação das políticas públicas do turismo.

Portanto, para que o turismo torne-se um instrumento de desenvolvimento local e regional é necessário, segundo Cruz (2006, p.344):

- Um posicionamento pró-ativo por parte das sociedades locais: como o turismo afeta, de uma forma ou outra, a vida de todos que vivem no destino turístico, as populações devem procurar uma maior inserção nas decisões que dizem respeito ao turismo em suas regiões. Para isso, é importante a capacitação profissional, possibilitando opinarem de forma coerente.
- Entender que o turismo é apenas uma parte das relações da sociedade: por mais importante que a atividade possa ser para uma população, ela não pode ser

considerada como o único caminho para o desenvolvimento local. Faz-se necessário relacionar o turismo com outras atividades tais como saúde, educação, habitação, política, para que não haja apenas um crescimento desordenado, mas sim, um desenvolvimento sustentável.

- Um olhar atento sobre o território, exaltando sua história, gente, necessidades e a busca por um equilíbrio constante entre os envolvidos no desenvolvimento do turismo (turistas, mercado, governo e população): “O espaço não é um palco para a ação deliberada dos atores hegemônicos de uma economia globalizada”.

Dessa forma, cabe ao poder público ser o agente articulador e normatizador do processo de ocupação e desenvolvimento dos territórios em detrimento do turismo, estabelecendo políticas que definam diretrizes para a atividade, ouvindo sempre os agentes do turismo, incluindo os representantes das populações locais nas áreas receptoras (FRATUCCI, 2006).

Esse contexto possibilita que os governos trabalhem de forma descentralizada, criando políticas de regionalização do turismo que incentivem uma maior cooperação intergovernamental. No Brasil, a descentralização das políticas de turismo foi amadurecendo principalmente após a Constituição Federal de 1988, conforme apresentado a seguir.

### **3.4 - A descentralização das políticas de turismo no Brasil**

Os debates sobre as políticas sociais descentralizadas iniciaram-se, no Brasil, principalmente no início da década de 1980. Durante os anos do regime militar, as relações intergovernamentais do nosso Estado caracterizavam um forte poder centralizado. Os governadores e prefeitos eram escolhidos pelos militares e a autonomia decisória e fiscal era muito pequena, já que os principais tributos estavam nas mãos do governo federal desde a reforma fiscal de 1960. “Assim, no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas” (ARRETCHE, 2002, p.26). Apesar de possuir um estado federativo institucionalizado, a mesma autora afirma que:

(...) as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social etc. (ARRETCHE, 2002, p.30).

Porém, o debate sobre a descentralização não se restringia ao Brasil ou aos países que passaram por ditaduras militares na década de 1980. Para Rosanvallon (*apud* ARRETCHE, 2002, p.26), a descentralização aparecia como uma alternativa às políticas centralizadas baseadas no Estado de Bem-Estar-Social<sup>11</sup>. Essa opinião também é partilhada por Draibe (*apud* ALMEIDA 2002, p. 5) ao afirmar que “(...) a proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários: hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos”. Em alguns países da Europa, como por exemplo a França, a descentralização era vista como um “instrumento de radicalização democrática, com vistas à ampliação dos canais de participação política”. Na opinião de Fernando Abrucio (2001), vários foram os fatores que motivaram para a mudança do pensamento centralizador para o descentralizador, tais como a internacionalização da economia, a crise fiscal dos Governos Centrais, aumento da urbanização e a democratização do pós-guerra no mundo desenvolvido.

O primeiro marco da descentralização no Brasil ocorreu a partir da Assembléia Nacional Constituinte, durante os anos de 1987 e 1988. Conforme afirma Almeida (1996, p. 5), a Assembléia “foi o estuário das correntes descentralizadoras geradas na luta pela democratização, o que resultou em uma verdadeira revolução descentralizadora”. Com a nova Constituição de 1988, as bases do Estado federativo foram recuperadas, principalmente com o retorno da democratização simbolizada pela retomada das eleições diretas na União, estados e municípios, além da descentralização fiscal que ampliou a autonomia dos governos locais (ARRETCHE, 2002). Também para Almeida (1996), a Constituição conseguiu formar um novo arranjo federativo ao passar não só a capacidade decisória do centro para os governos locais através de maior autonomia legislativa, mas também a transferência de funções e

---

<sup>11</sup> O Estado de Bem-Estar social surgiu inicialmente após a crise de 1929, mas foi logo após a Segunda Guerra Mundial que “a intervenção estatal fortaleceu-se sobremaneira nos campos econômico (keynesianismo), administrativo (modelo burocrático weberiano) e social (Welfare State), em um processo intrinsecamente conectado com a centralização territorial do poder” (ABRUCIO, 2001, p.21).

recursos, principalmente para os municípios. Isso pode ser visto no artigo 30, da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência (...).

Em relação ao turismo, a Constituição Federal de 1988 distribui as competências entre União, Estados e Municípios através do artigo 24:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

De forma mais direta, o turismo encontra-se especificado no artigo 180 ao afirmar que: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. Percebe-se que houve uma necessidade de compartilhar as competências em relação à atividade turística, porém esta se apresenta de forma superficial na Carta Magna. Não houve uma preocupação em definir, de fato, qual o papel de cada esfera de governo no desenvolvimento do turismo.

Mesmo com essa divisão, grande parte da responsabilidade de gerir o turismo em território nacional após a aprovação da Constituição de 1988, era centralizada nas mãos de dois órgãos federais: o Conselho Nacional de Turismo e principalmente a Embratur (Empresa Brasileira de Turismo) criados em 1966<sup>12</sup>. O Conselho tinha como objetivo principal formular as diretrizes do turismo no Brasil enquanto a Embratur era responsável pelo fomento, execução, fiscalização e estudo da atividade turística no país, conforme descrito no art. 6º do Decreto-lei nº 55/66.

Porém, a CF/88 impulsionou, na década de 1990, a implementação das primeiras políticas descentralizadas ligadas ao turismo em território nacional. O primeiro programa foi criado em 1994 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e denominado

---

<sup>12</sup> O Decreto-lei n.55/66, “significou um marco na evolução das políticas públicas de turismo no país, conforme BECKER (1999, *apud* BASSO, 2006) desenvolvido nos moldes do pensamento militar da época: controle rígido da atividade turística” (BASSO, 2006, p. 2).

Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)<sup>13</sup>, baseado na criação de *clusters*<sup>14</sup> turísticos. O projeto foi considerado um avanço nas políticas do setor já que, ao focar na descentralização da gestão do turismo, o país começou a investir menos no receptivo de sol e mar, baseado no Rio de Janeiro (LOPES, 2007). O mesmo autor nos afirma que:

O PNMT partiu da idéia do desenvolvimento turístico de “dentro para fora”, que significava começar a desenvolver o turismo inicialmente na *célula mater*; no município. A partir daí, esse município poderia vir a fazer parte de uma zona ou uma região turística para, na fase seguinte, estar inserido no contexto estadual e, assim acontecendo, todos agruparem-se na esfera federal. (LOPES, 2007).

Também durante o Governo FHC, houve a formulação do primeiro plano estratégico do turismo nacional, denominado “Política Nacional de Turismo – principais diretrizes, estratégias e programas 1996-1999”. Esse plano caracterizou-se por pensar na política a longo prazo, traçando metas e ações a serem alcançadas durante 4 anos (LOPES, 2007).

O próximo marco das políticas públicas de turismo no Brasil deu-se com a criação do Ministério do Turismo, pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2004. Grande parte das competências da Embratur foi repassada ao Ministério, restando a mesma, o papel de divulgadora do turismo brasileiro em âmbito internacional<sup>15</sup>. O turismo deixava de ser um “sobrenome” e tornava-se um ministério independente, ganhando maior papel e responsabilidade na formulação de políticas. Houve então a implementação do “Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas”, um novo plano estratégico para nortear o desenvolvimento da atividade turística no Brasil. Conforme cita Lopes (2007): “A alteração mais significativa foi a mudança da gestão e do planejamento, já que o novo foco das ações do Ministério do Turismo passou a ser ancorado pelo PNT, que seguiu os principais modelos internacionais implementados (...)”.

---

<sup>13</sup> O PNMT foi implementado no ano de 1994 e se extinguiu em 2002 após o cumprimento das suas metas e o desgaste da sua fórmula de implementação. Após uma avaliação do programa com a participação das secretarias de turismo estaduais, ele foi substituído pelo Programa Nacional de Regionalização do Turismo, dentro do Plano Nacional de Turismo em 2003. Segundo informações obtidas através do MTur e repassadas por Marcelo Abreu, o PNMT não trabalhava o fortalecimento das regiões e essa lacuna foi preenchida pelo programa subsequente.

<sup>14</sup> Para Gutierrez e Bordas (*apud* LOPES, 2007), “Os clusters turísticos são aglomerados de vários atrativos turísticos, infra-estruturas compatíveis, equipamentos e serviços receptivos, bem como a organização turística concentrada em âmbito geográfico bem definido”.

<sup>15</sup> A Embratur passou a se denominar como Instituto Brasileiro de Turismo, apesar de não alterar a sua sigla. Já o Conselho Nacional de Turismo continua em atividade, com as mesmas competências anteriores.

Dentre uma das ações impostas pelo PNT, está o “Programa de Regionalização do Turismo”, que visa identificar novos destinos turísticos ao redor do país, além de descentralizar as políticas de desenvolvimento da atividade para os governantes locais e incorporou, em Minas Gerais, a política de Circuitos Turísticos analisada no próximo capítulo. No quadro 2, é apresentada uma síntese das políticas de turismo no Brasil que passaram de uma fase de centralização e formatação do produto turístico para a fase atual de desenvolvimento, descentralização e regionalização.

Quadro 2 – Políticas públicas de turismo no Brasil: velhos e novos paradigmas

	<b>Passado (até final dos anos 80)</b>	<b>Presente</b>
Infra-estrutura	Criação de facilidade para a implementação de infra-estruturas turísticas	Implementação/melhoria de infra-estrutura básica e de transporte
Desenvolvimento econômico	Geração de riqueza (desenvolvimento a qualquer preço)	Geração de emprego e renda/desenvolvimento sustentável
Gestão	Centralização	Descentralização
Escala	nacional <=> regional	regional <=> local
Mercado	Estado regulador/interventor	Liberalização/desregulamentação
Natureza	Objeto de atração	Objeto de atração e proteção
Espaço/Território	Palco de ações deliberadas	Receptáculo de ações planejadas

Fonte: CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço**. In: América Latina: cidade, campo e turismo. Lemos, Amalia Inés Geraiges de; Arroyo, Mônica; Silveira, María Laura. CLACSO, Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais. São Paulo: Dezembro, 2006 – pág 345.

As políticas de turismo no Brasil, assim como as políticas sociais, caracterizaram-se principalmente, pela descentralização e a ampliação do papel dos governos locais no fomento e execução das mesmas e a partir daí, um início de cooperação regional entre os governos e sociedade. Ao lado disso, houve uma preocupação em não só pensar no turismo como atividade econômica, mas também como uma forma de preservação do espaço e da cultura local, garantindo assim, uma maior qualidade de vida para as gerações atuais e futuras.



## **4 – OS MODELOS DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

A seguir, serão analisados dois casos de políticas públicas de regionalização do turismo baseados na descentralização. Conforme descrito no decorrer do documento a globalização facilitou, dentre outras coisas, a implementação de políticas de sucesso de uma região para outra, mesmo em realidades diferentes, o que aconteceu no caso de Minas Gerais em relação ao sistema de regionalização desenvolvido nos moldes franceses.

O primeiro modelo a ser analisado remete-se ao sistema francês, ligado ao papel dos Comitês Departamentais de Turismo, que serviu de inspiração para o segundo modelo: os Circuitos Turísticos de Minas Gerais, idealizado pela Secretaria de Estado de Turismo e que foi posteriormente incorporado ao “Programa de Regionalização do Turismo”, criado pelo Ministério do Turismo brasileiro. Por esse detalhe, a política estadual conta com algumas peculiaridades em relação ao restante do país.

O foco comparativo apresenta-se justamente pela influência do sistema francês na concepção do sistema mineiro. O objetivo desse paralelo é identificar os resultados e implicações de uma mesma concepção de política pública destinada ao turismo, porém, aplicadas em realidades diferentes. Também busca identificar quais são as principais diferenças entre ambos e até que ponto os Circuitos Turísticos de Minas Gerais assemelham-se aos CDTs franceses.

### **4.1 - O modelo francês de regionalização do turismo**

Para compreender melhor o sistema de descentralização no país, e conseqüentemente o sistema de regionalização do turismo, é necessária uma breve explanação sobre o funcionamento do sistema administrativo e a organização do território francês, já que a divisão de competências e o papel de cada entidade estão diretamente relacionados às instâncias governamentais e suas divisões administrativas.

#### 4.1.1- O sistema administrativo e a organização territorial da França

Administrativamente, a França é dividida basicamente em quatro instâncias<sup>16</sup>: um governo central, as 26 regiões administrativas (22 metropolitanas e 4 ultramarinas) que por sua vez são divididas em 100 departamentos (96 metropolitanos e 4 ultramarinos) e estes, em 36.763 comunas. Essas instâncias são conhecidas como coletividades territoriais, ou seja, são estruturas administrativas francesas responsáveis pelos interesses de um determinado território, conforme o art. 72 da Constituição Francesa de 1958. Os principais elementos que compõem uma coletividade local são: possuir um território local e uma população, uma assembleia e um executivo, competências definidas pela lei, personalidade jurídica, autonomia de gestão e administração, recursos próprios e garantidos e administração autônoma e serviços territoriais fixados por estatuto (Embaixada da França no Brasil, 2001).

Segundo informações da Embaixada da França no Brasil<sup>17</sup>, o poder central do executivo é centrado no papel do Primeiro-Ministro (chefe de governo), escolhido pelo Presidente da República. Os outros ministros são responsáveis pela gerência dos serviços descentralizados do governo. A descentralização não transferiu ao nível local competências legislativas, apenas administrativas. Conforme o mesmo órgão, as principais características político-administrativas das regiões, departamentos e comunas são as expostas a seguir.

A região é composta de 2 a 8 departamentos e é presidida pelo Presidente do Conselho Regional. Não exerce tutela sobre os departamentos e suas principais competências estão ligadas a questões de imóveis, transportes, desenvolvimento territorial e econômico, além da aplicação do contrato de planejamento “Estado-Região”. É composta administrativamente por um Conselho Regional e o seu presidente é o executivo da região, conduzindo toda a política de desenvolvimento regional. Também possui o papel do *prefêt* regional, composto por um dos *prefêts* departamentais que acumulam essas duas funções e são responsáveis pelo papel do poder central em nível regional.

---

<sup>16</sup> Existem também os distritos urbanos e os cantões, mas não são considerados como coletividades territoriais.

<sup>17</sup> Ficha de Informação disponível no site da Embaixada Francesa no Brasil. Disponível em: <<http://www.ambafrance.org.br/abr/imagesdelafrance/org%20pol%20adm.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

Os departamentos possuem basicamente o mesmo tamanho territorial entre eles e são dotados de uma capital. Desde a sua origem (após a revolução francesa em 1798), eles foram considerados como os territórios administrativos da representação e da presença do Estado, ou seja, é na instância departamental que as principais políticas públicas são criadas e executadas. O departamento é composto pelo Conselho Geral e o seu presidente é o executivo do departamento. Outro elemento importante é o *prefét*, figura que representa, em termos legais, o papel ou a “voz” do poder central em nível local. Assim, ele tem competência para representar os ministros e o primeiro ministro, além de ser o chefe de todos os serviços descentralizados do governo (exceto justiça e educação nacional) e responsável pelos interesses nacionais. Também garante o fluxo de informação do governo e é parceiro e conselheiro dos representantes locais eleitos. Por último, o *prefét* garante o respeito à lei em nível departamental, já que a partir das leis de descentralização em 1982, o Estado central passou a não exercer tutela sobre os atos das comunas, departamentos e regiões e então, o *prefét* é quem garante que as decisões locais estão de acordo com a legalidade.

Embora o "préfet" já não exerça qualquer controle contingencial sobre as decisões dos conselhos gerais no exercício de suas competências, ele desempenha um papel de controle da legalidade, tendo o poder de confiar ao tribunal qualquer decisão que considere ir de encontro à lei. (PHILIP, 2001).

Já as comunas são as instâncias mais próximas da municipalidade. Por lei, todas as comunas têm as mesmas competências, tipos de recursos e os mesmos estatutos<sup>18</sup>, além de possuírem uma certa autonomia administrativa. A comuna é regida por um Conselho Municipal, sendo o seu presidente, o executivo da comuna, exercendo em algumas vezes, o papel do Estado.

O sistema administrativo e político francês tem como principal objetivo descentralizar as ações do governo central e aproximá-las principalmente dos poderes regionais e departamentais. Assim, o planejamento das políticas públicas é criado e executado entre todas as instâncias de uma forma cooperativa, ampliando os resultados positivos de cada ação. Apesar de uma concepção antiga no território francês, a descentralização passou por várias etapas de consolidação durante os anos, e ainda assim, continua em processo de implementação no país, mostrando que a renovação constante dos sistemas administrativos e

---

<sup>18</sup> Com exceção de Paris, Lyon e Marselha (três maiores cidades francesas), que possuem uma constituição estatutária ligeiramente diferente.

políticos são fundamentais para as políticas de desenvolvimento na França através, principalmente, do fortalecimento da regionalização.

#### 4.1.2 - Breve histórico da descentralização em território Francês

O conceito de descentralização foi aplicado em território francês logo após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de diminuir a concentração das políticas sociais que privilegiava apenas a região parisiense. Para tratar dessa questão, foi criado o Comitê de Descentralização em 1955 e em 1960, cria-se o *Comité Interministériel Permanent pour l'Aménagement du Territoire* (CIAT) para incluir na agenda dos ministérios questões relacionadas à regionalização<sup>19</sup>. Diferentemente da maioria das políticas de descentralização européias, a francesa caracterizou-se por ser planejada por um Estado ainda centralizado, mas que via na regionalização, uma possibilidade de desenvolvimento do país (JACCOUD, 2001). Conforme Arretche (1996, p.51a):

(...) a estrutura político-administrativa centralizada era encarada como de grande eficácia e, mais que isso, o caráter subordinado das coletividades locais se justificava em nome da unidade nacional. O ideal republicano estava associado à unidade do regime local, à sua uniformidade e ao centralismo político.

Nessa perspectiva, as primeiras ações descentralizadoras não tinham como objetivo uma busca pela democratização ou maior participação das coletividades locais nas políticas públicas, mas sim, melhorar a efetividade e eficiências das políticas centrais. “Não existiu naquele país associação entre autoritarismo e centralismo, razão pela qual não poderia estar presente no discurso de mudança uma associação entre descentralização e democracia” (ARRETCHE, 1996, p.51b).

Na mesma década de 1960, houve a criação de uma nova esfera administrativa, definida pela criação das “regiões”. O governo central mantinha-se como o cerne das decisões políticas e os departamentos eram simples instrumentos de gestão. Conforme explica Jaccoud (2001, p. 7),

(...) a preocupação em ampliar a oferta de equipamentos por todo o território fez surgir a necessidade de uma esfera superior aos departamentos, capaz de agregar a oferta dos equipamentos pesados e de polarizar o desenvolvimento econômico. A região foi

---

<sup>19</sup> Montricher (*apud* JACCOUD, 2001).

criada, assim, como uma esfera administrativa e a partir das necessidades do sistema nacional de planejamento.

A divisão de competências e a maior autonomia das outras instâncias governamentais, foram institucionalizadas apenas nas leis de descentralização de 1982. Também conhecida por *Loi Defferre*<sup>20</sup>, esta significou, basicamente, uma forte transferência de competência entre o Estado e os poderes locais. Para Fernanda Quadros (2006), os princípios de orientação das políticas se exprimiram através da menor assimetria de informações entre os setores público, privado e sociedade civil. Já para Jaccoud (2001, p.11), “(...) a política regional deixa de ser entendida como um campo de intervenção e passa a ser vista como um processo (...)”.

Três mudanças contidas na lei foram fundamentais para o fortalecimento da regionalização em detrimento da centralização. A primeira mudança foi transferir o poder executivo centrado nos prefeitos (*préfet*) para o presidente do Conselho Geral dos departamentos (ARRETCHE, 1996, p.51). A segunda foi institucionalizar as regiões como coletividades locais<sup>21</sup> responsabilizando-as “pela formulação e implantação da política de organização territorial, assim como pelo desenvolvimento econômico e social de seu território (JACCOUD, 2001, p.12b)”. Por último, houve uma forte estruturação no sistema de planejamento nacional. Para a mesma autora:

Com a intenção de acompanhar o objetivo geral de descentralização das políticas públicas, a reforma no sistema de planejamento delegou às regiões a atribuição da elaboração e da gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais, seja a região, seja o departamento ou as comunas. (JACCOUD, 2001, p.12c).

O principal contrato era denominado Contrato de Plano Estado-Região, que contava também com a participação dos departamentos e comunas no planejamento das políticas públicas. O objetivo era de analisar as necessidades territoriais para a formulação de políticas e o cumprimento de metas entre as diferentes esferas de governo. Esse instrumento

<sup>20</sup> Dentre as principais mudanças promovidas, a lei determinou também a divisão de competências entre Estado, regiões, departamentos e comunas, além de criar novas regras de fiscalização e transferência de recursos entre o Estado e as coletividades locais, reorganização das regiões, reformulação das eleições, maior cooperação entre departamentos, comunas e regiões, e por último, ampliou a participação dos cidadãos nas políticas locais (QUADROS, 2006, p.71).

<sup>21</sup> “Esse reconhecimento consolidou-se efetivamente em 1986, quando, pela primeira vez, realizaram-se eleições diretas nessa escala territorial para eleição do Conselho Regional. Assim, as regiões deixaram de ser meras esferas administrativas para se transformarem também em esferas de caráter político” (JACCOUD, 2001, p.12a).

foi melhor estruturado com a criação da lei de 1995<sup>22</sup>, que afirmava que a política regional deveria ser compreendida como um mecanismo de coordenação entre vários setores (economia, habitação, meio ambiente, educação, cultura...), estimulando a cooperação entre comunas e regiões e aumentando a performance dos serviços públicos (JACCOUD, 2001). Para Montricher (1995 *apud* JACCOUD, 2001), a lei de 1995 trouxe a importância da gestão do território para o planejamento das políticas públicas regionais, dinamizando as comunidades locais economicamente e socialmente.

Em 1997, o Estado cria novas políticas, desta vez, ligadas à desconcentração de suas funções. Dentre elas, os presidentes dos Conselhos Municipais passam a ter a competência de tomar decisões individuais em nome do Estado Central (FOURNIER, 2001). Ainda hoje, as políticas de regionalização são vistas como um dos principais pilares do desenvolvimento francês e os contratos Estado-Região, uma de suas principais ferramentas.

#### 4.1.3 - O sistema de regionalização do turismo francês

Conforme descrito anteriormente, o sistema de regionalização do turismo na França está fortemente ligado à divisão de competências entre as instâncias de governo e a proposta de descentralização das funções administrativas entre os mesmos.

Na França, a atividade turística é regida pela legislação competente, representada pelo Código do Turismo, que reúne as principais leis e decretos destinados ao tema. Tem como principal objetivo colocar a disposição dos profissionais do turismo um instrumento de consulta de fácil compreensão e leitura, conforme descrito na portaria nº 2004-1391 de 2004. Este código é dividido em quatro Livros, compostos por 253 artigos. O Livro I retrata a organização geral do sistema de turismo e a divisão de competências entre o Estado e as coletividades territoriais. Já o Livro II rege as atividades e profissões relacionadas ao turismo. O Livro III destina-se à infra-estrutura turística enquanto o Livro IV reúne os dispositivos relativos ao financiamento de ações e fiscalização das atividades turísticas<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> *Loi pour l'Amenagement et le Développement du Territoire.*

<sup>23</sup> Fonte: FRANÇA. Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. **Tourisme de A à Z** – Direction du Tourisme – Droit du tourisme. Paris: 2006. Disponível em: <[http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit\\_tourisme07.pdf](http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit_tourisme07.pdf)> Acesso em: 03 fev. 2008.

Dentre as principais leis, se destaca a Lei n° 92-1341 de 23 de dezembro de 1992<sup>24</sup>, que divide as competências entre as entidades governamentais, descritas abaixo:

- Estado: regulamenta, reconhece e classifica os equipamentos, organizações e atividades turísticas e garante a promoção do turismo francês em âmbito internacional. No geral, coordena as iniciativas públicas e privadas dentro do turismo e incentiva as ações de desenvolvimento da atividade nas coletividades territoriais.
- Região: elabora os planos de médio prazo de desenvolvimento turístico regional dentro de um planejamento regional destinado ao turismo e ao lazer. A região pode criar um Conselho Regional de Turismo que coordena as iniciativas regionais públicas e privadas de desenvolvimento, promoção e informação turística.
- Departamento: pode criar um Comitê Departamental de Turismo nos mesmos moldes do Conselho Regional. Suas competências e atribuições estão determinadas por lei a fim de estabelecer uma harmonia entre as ações do departamento e os interessados nas políticas de desenvolvimento do turismo. O Conselho Geral pode criar um planejamento do turismo departamental a partir das orientações contidas no planejamento do turismo regional.
- Comunas: podem criar um Escritório de Turismo e são os agentes responsáveis pelas ações de informação e promoção turística local.

Todas essas instâncias possuem seus papéis nas políticas públicas de turismo, porém o foco maior é dado pelos departamentos, ator fundamental na formatação e implementação de políticas locais. Sendo assim, os departamentos possuem Comitês Departamentais de Turismo (CDTs), atores essenciais no processo de regionalização do turismo francês.

O Conselho Geral de cada departamento, caso julgue necessário, tem a competência de criar um CDT e definir sua natureza jurídica e sua estrutura organizacional. Todos os CDTs são uma forma de associativismo e sua criação é baseada na Lei de

---

<sup>24</sup> Fonte: FRANÇA, *op. cit.*, 2006.

Disponível em <[http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit\\_tourisme07.pdf](http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit_tourisme07.pdf)>  
Acesso em: 03 fev. 2008.

Associações 1901, que determina a existência legal desse tipo de organização em território francês. Para Aldo Sevino (2006), apesar de possuírem um caráter público na suas ações, em grande parte dos casos, os regimes jurídicos dos CDTs não seguem essa natureza. Hoje, existem 97 CDTs na França conforme ilustrados no mapa 1, com destaque para a região parisiense:



Mapa 1 – Divisão territorial dos Comitês Departamentais de Turismo (CDTs)  
Fonte: Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo (FNCDT)

Conforme descrito no art. 7º da Lei nº 92-1341 de 23 de dezembro de 1992, o CDT é composto por um conselho administrativo que deve possuir, dentre seus membros, representantes do próprio Conselho Geral do qual foi criado, além de pessoas ligadas a entidades de classe, tais como órgãos consulares, comitês de expansão econômica, escritórios de turismo, profissionais e associações de turismo e lazer e representantes do setor privado. Também é obrigatório possuir um membro representante do Comitê Regional do Turismo e na grande maioria dos comitês, há a presença de um presidente<sup>25</sup>.

As competências do CDT podem ser encontradas no art. 8º da mesma lei anterior, que as define como assegurar, em nível departamental, a elaboração, promoção e comercialização de produtos turísticos com a colaboração dos profissionais e os organismos referentes à atividade turística, além de garantir o pleno funcionamento da estrutura turística local. Já as ações de divulgação do departamento em âmbito internacional, devem ser feitas

<sup>25</sup> Por não ser um membro obrigatório, a figura do presidente existe em 98% dos CDTs, conforme informações do site oficial da Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo (FNCDT).



em conjunto com o Comitê Regional do Turismo no qual pertence o CDT. Essas podem ser melhores especificadas em seis ações principais, conforme descrito pela Federação Nacional dos CDTs<sup>26</sup>:

- Federar, informar e estimular todos os atores públicos e privados em seu departamento;
- Analisar, aconselhar, avaliar e elaborar a estratégia de desenvolvimento turístico departamental;
- Coletar, gerar, qualificar e disponibilizar as informações turísticas;
- Fazer a promoção da oferta turística na França e no exterior;
- Incentivar os participantes a desenvolverem acordos comerciais.

Vale ressaltar que cada CDT deve elaborar para os Conselhos Gerais os “planos departamentais de desenvolvimento turístico.”<sup>27</sup> Apesar de ter autonomia em relação ao planejamento das políticas em nível departamental, os CDTs devem informar suas ações para os conselhos, criando uma forma de cooperação entre essas instâncias.

O plano é considerado como a peça fundamental do planejamento turístico da região e departamento. Ele contém basicamente as orientações de curto e médio prazo que devem sofrer a intervenção departamental em prol do turismo, fixando a natureza e os espaços que serão beneficiados pelas ações, esses últimos claramente expressos no documento. Por intermédio do mesmo, o Conselho Geral pode assegurar uma melhor avaliação dos projetos em escala departamental, comparando-os com a escala regional, facilitando a mensuração dos resultados. A gestão e a execução do programa apresenta-se como um bom exemplo de cooperação entre as duas entidades. Enquanto o “Conselho Geral se preocupa mais com a matriz política, o CDT garante um conhecimento mais técnico e mais cotidiano (tradução nossa).”<sup>28</sup> (ASSEMBLÉ DES DEPARTEMENTS DE FRANCE, 2006, p.17). Completam as ações do Conselho e dos CDTs, outros planos setoriais destinados a desenvolver os diversos segmentos do turismo (aventura, esporte, ecoturismo...).

---

<sup>26</sup> Fonte: Site oficial da FNCDDT. Disponível em: <<http://www.fncdt.net/>> Acesso em: 17 out. 2007.

<sup>27</sup> *Schéma départemental de développement touristique*. Fonte: Embaixada da França no Brasil – Ficha de Informação – Maio de 2002.

<sup>28</sup> Si le premier conserve la maîtrise politique (présidence des comités de pilotage et des comités de suivi), le second assure un suivi plus technique et plus quotidien.

Cada CDT possui uma logomarca específica para identificar os projetos e produtos de cada comitê para os turistas e o público em geral. Além dessa função, a logo auxilia na divulgação e venda dos serviços turísticos de cada departamento.



Figura 1 – Exemplos de logomarcas dos Comitês Departamentais de Turismo (CDTs)  
Fonte: Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo (FNCDT)

A principal fonte de recursos financeiros dos CDT é proveniente da subvenção originada do orçamento dos Conselhos Gerais. Esse valor se situa, em média, entre 0,80% e 1,03% do orçamento geral de um Conselho. Segundo pesquisa da Assembléia dos Departamentos da França (ADF, 2006), em 2004, o orçamento médio destinado a cada CDT compreendeu um valor entre 1,4 e 1,9 milhões de euros, representando uma média de 84% dos recursos de um CDT, que oscila entre 1,5 e 2,5 milhões de euros no total. Grande parte dos gastos dos comitês concentra-se em duas ações: salários e promoção/comunicação, representando 44% e 33% das despesas respectivamente em 2003, segundo os mesmos dados da ADF. Apenas 6% são destinados às atividades de desenvolvimento e pesquisa.

Nesse contexto, observa-se que a maioria das políticas de turismo dos CDTs estão ligadas a criação de roteiros e divulgação dos mesmos para os turistas franceses e estrangeiros. Sendo assim, uma das propostas de roteiros disseminados pelos CDTs é baseada na criação de *circuits*. Na França, não há um conceito formado para a palavra, sendo que muitas vezes, ela se confunde com *tour* ou *route* (rota). Porém, ao analisar a formatação desses produtos, percebe-se que o circuito é um roteiro turístico temático ou com uma motivação turística específica. Apesar de serem tratados da mesma forma na grande maioria das vezes, a rota liga atrativos semelhantes através de um caminho contínuo, enquanto o circuito liga esses atrativos de forma circular.

O circuito torna-se então, não só um produto turístico formatado e comercializado pelos CDTs, mas pode reunir os principais atrativos de uma ou mais regiões, agregando valor ao circuito e aumentando seu trajeto, fazendo com que o turista passe mais tempo no local, como é o caso do circuito *Parfums de la Côte d'Azur et Gorges du Verdon*, formado pela união de três rotas distintas (mapa 2).

O tamanho do circuito também não é padronizado. São encontrados não só circuitos de uma hora e meia, como é o caso do circuito feito de bicicleta e comercializado pelo CDT de L'Aisne<sup>29</sup> ou o circuito *Art Decó* disponibilizado pela região de Ville de Reims<sup>30</sup>, mas também circuitos que podem durar de 7 a 14 dias como é o caso do *Circuit Parcs et Jardins de Normandie et Bretagne*<sup>31</sup>. Também servem como exemplo a *Route des Vins* e a *Route de L'Olivier*, referentes ao vinho e a oliva, ambos da região de Provence.



Mapa 2 – *Circuit Parfums de la Côte d'Azur et Gorges du Verdon*

Fonte: Balades de reve.com<sup>32</sup>

Além dos circuitos, alguns departamentos criam programas para incentivar e divulgar os seus roteiros e atrativos. Um dos destaques é o programa *Marnothérapie*, criado pelo CDT de Marne. Conforme Quadros (2006, p.35a), ele pode ser definido como o “método de bem-estar de Champagne”. Segundo a autora, o programa possibilita aos turistas

<sup>29</sup> Fonte: <[http://www.evasion-aisne.com/sites\\_activites/circuits\\_we/circuit1/etape1.php](http://www.evasion-aisne.com/sites_activites/circuits_we/circuit1/etape1.php)>. Acesso em 29 abr. 2008.

<sup>30</sup> Fonte: <<http://www.ville-reims.fr/fr/tourismechampagne/decouverte-de-reims/les-circuits-touristiques/index.html>> Acesso em 29 abr. 2008.

<sup>31</sup> Fonte: <<http://www.frenchwayoflife.net/fr/circuit.php?cc=bn>> Acesso em 17 abr. 2008.

<sup>32</sup> Fonte: <<http://www.french-itinerary.com/carte/circuit-carte-44-gb.htm>> Acesso em 11 abr. 2008.

escolherem roteiros pré-estabelecidos e formatados de forma fácil e rápida nas agências de viagens.

A marnothérapie é uma iniciativa do departamento de Marne, para estimular o turismo na região. Reúne todos os tipos de turismo existentes em Marne de modo a criar produtos turísticos agradáveis e atraentes. Nesse caso, ela aproxima os atrativos turísticos do território e os transforma em produtos turísticos para o mercado (tradução nossa)<sup>33</sup>. (QUADROS, 2006, p.35b).

Para organizar e avaliar as políticas de turismo, esses departamentos criaram a Federação Nacional dos Comitês Departamentais de Turismo (FNCDT), servindo de base para o planejamento regional. Composta por 96 departamentos, a federação já existe por 30 anos e tem como objetivos principais representar os associados em questões relacionadas ao Estado, profissionais e iniciativa privada, desenvolver a relação entre eles por meio de redes, desenvolver avaliações e pesquisa turística, servir como meio de troca de experiências entre seus membros e difundir a informação para o público em geral sobre os projetos dos CDTs (FNCDT, 2007a). Dentre suas realizações estão a confecção de um anuário com todas as ações realizadas pela federação, uma revista semestral informativa (*DepTour Mag*), a criação de seminários e um fórum entre os CDTs e jornalistas especializados para divulgar ações e manter a transparência dos projetos. Por último, divulga planos estratégicos para os CDTs através do *Livre Blanc*.

A ADF (2006), realizou durante o ano de 2005, uma pesquisa com 60 CDTs franceses que responderam através de um questionário qualitativo quais eram os principais pontos positivos e negativos do sistema de regionalização do turismo francês. Em relação aos pontos positivos, verificou-se que a divisão de competências promovida pela Lei de 1982 era satisfatória e permitia que os departamentos atuassem como verdadeiros gerentes dos projetos turísticos estruturantes. Ressalta-se também que a descentralização e a forma de controle dos planos departamentais de desenvolvimento turístico faz com que exista uma boa integração e coerência entre as políticas regionais e departamentais. Os planos auxiliam também uma política mais eficiente na gestão dos territórios e reforçam o sistema de parceria entre os diferentes níveis de governo.

---

<sup>33</sup> La Marnothérapie est une initiative du département de la Marne, pour stimuler le tourisme dans la région. Elle relie tous les types de tourisme existant dans la Marne de façon à créer des produits touristiques lisibles et attirants. Alors, elle a approché les attractions touristiques du territoire et les a transformé en produit touristique marchand.

Porém, ao mesmo tempo que o sistema de divisão de competências garante certa autonomia aos CDTs para a gestão das políticas de turismo, ele não garante toda a legitimidade necessária às ações realizadas pelos mesmos. A pesquisa referida afirma que a coordenação das ações não se aplica a todos os casos e muitas vezes, algumas decisões são decididas e tomadas pelos poderes centrais sem o consentimento das coletividades, principalmente nas áreas de gestão e finanças dificultando a execução das políticas, principalmente nas comunas. Os programas acabam possuindo um caráter de descentralização na execução, porém não possuem características de projetos em si, com a participação de todos os atores, ficando restritos às diretrizes dadas pelos conselhos gerais.

Outro problema apresentado pelo sistema de regionalização do turismo francês é que, apesar de impulsionar e desenvolver o turismo entre as diversas regiões, existe uma polarização muito forte dos principais destinos turísticos do país que retém a maior parte dos turistas. Essa questão é atualmente uma das mais debatidas, já que o turismo é uma das principais fontes de renda na França, e sua polarização acaba trazendo desigualdades financeiras entre as regiões, ao invés de minimizá-las, conforme apresentado no gráfico 5:

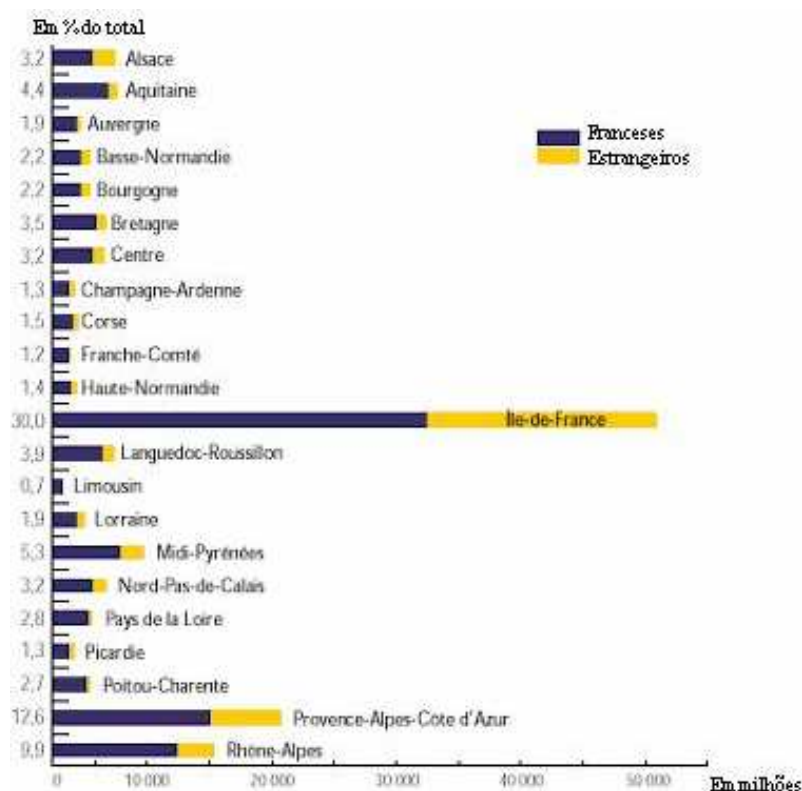


Gráfico 5 - Distribuição regional dos turistas franceses e estrangeiros em 2000 (por diárias, em hotéis classificados).

Fonte: Adaptado de EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. **O turismo na França**. Ficha de informação. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.france.org.br/abr/imagesdelafrence/turismo.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

O processo de regionalização do turismo na França pode ser considerado como uma consequência do programa de descentralização que afetou todas as estruturas do governo, principalmente com a lei de 1982. Assim, a regionalização está intrínseca ao sistema de governo do país auxiliando a formatação de políticas destinadas ao tema.

## **4.2 – Os Circuitos Turísticos de Minas Gerais**

Os Circuitos Turísticos de Minas Gerais foram formalizados via decreto-lei no ano de 2003. Antes dessa data, houve uma fase de concepção da política, condizente com a visão de governo da Secretaria de Estado de Turismo baseado na descentralização e na regionalização. Assim, faz-se necessário um breve histórico da entidade, assim como os primórdios do projeto de Circuitos Turísticos no Estado, facilitando a compreensão da atual estrutura e funcionamento dos mesmos.

### **4.2.1 – Antecedentes da política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais**

A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais foi criada em 1999, através da Lei nº 13.341 e seu objetivo principal está descrito no seu art. 19: “A SETUR tem por finalidade planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o turismo, objetivando a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado”. Antes da criação da Setur, as políticas de turismo do Estado eram desenvolvidas pela Turminas, empresa pública especializada na área turística<sup>34</sup>. Conforme destaca Bolson (2004, p. 1):

A Turminas - Empresa Mineira de Turismo, foi vinculada à nova Secretaria e se tornou um braço operacional ágil da SETUR, pois como empresa pública tem autonomia para realizar as atividades sem estar subordinada aos entraves burocráticos de uma Secretaria de Estado. Nessa época, o Secretário de Estado, também respondia pela presidência da Turminas.

---

<sup>34</sup> A Turminas era uma empresa representante da Embratur e grande parte de seus projetos acompanhavam as diretrizes do Governo Federal como era o caso do PNMT e do Prodetur Sudeste (Programa de Desenvolvimento do Turismo). Dentre outros projetos da Turminas destacam-se o auxílio no levantamento da oferta turística nos municípios mineiros, programas de desenvolvimento do turismo em áreas pobres do Estado, promoção e divulgação turística etc. Atualmente, a empresa encontra-se inativa, pois espera a sua vinculação à CODEMIG (Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais) que a dará novas atribuições. Fonte: <<http://www.turminas.mg.gov.br/>> Acesso em: 16 mai. 2008.

A criação da Setur foi o marco inicial para a “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.” (BOLSON; ÁLVARES, 2005, p. 6).

Dentro desse contexto, a Secretaria criou a política de Circuitos Turísticos, no ano de 2001 impulsionada pela política federal do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). O PNMT previa fortalecer o turismo como uma atividade de valorização da cultura e geradora de renda, sensibilizando e mobilizando os receptivos locais através do papel central dos poderes municipais.

Conforme afirmado em entrevista pelo ex-Secretário de Estado de Turismo de Minas Gerais e um dos idealizadores dos Circuitos Turísticos, a idéia inicial da política era baseada no conceito de roteirização, inspirada nos circuitos franceses<sup>35</sup>. Por questões de interesse e necessidade política, o projeto acabou sendo modificado e se tornou um programa de regionalização do turismo.

Além da influência francesa, as recomendações dadas pela OMT para o desenvolvimento do turismo foram elementos importantes para a estruturação do projeto. A organização defendia uma política de desenvolvimento sustentável através do fortalecimento dos poderes locais e uma maior participação dos cidadãos em políticas públicas<sup>36</sup>.

A política de Circuitos baseada na descentralização facilitaria a gestão regional e municipal do turismo em Minas Gerais já que o Estado possui um extenso território e uma grande quantidade de municípios (853), conforme descreve Jaisa Bolson e Lúcia Álvares (2005) e expresso em entrevistas feitas com o atual Diretor de Desenvolvimento e Regionalização de Turismo da Setur e um dos Analistas de Turismo da mesma Secretaria. Ambos também ressaltaram que o projeto visava aumentar a permanência média do turista em

---

<sup>35</sup> Para Bolson (2004), a palavra “circuito” utilizada no programa estadual foi baseada no termo francês “*tour*”.

<sup>36</sup> A OMT defendia o desenvolvimento através de três pilares básicos: sustentabilidade ambiental, social e econômica. Essas idéias, conforme dito em entrevista com o ex-Secretário de Turismo da Setur, foram inspiradas principalmente nos estudos de Roberto Boullón sobre a criação e exploração dos espaços turísticos.

Minas Gerais e melhorar a infra-estrutura local, gerando assim, mais renda para a cadeia turística.

Para Resende (2006, p. 3), o principal elemento do processo de circuitos é a idéia de espaço regional:

(...) a idéia de circuitos turísticos impinge um elemento fundamental, que é o espaço regional. A lógica do uso do espaço parte da idéia de “regiões turísticas”, caracterizadas pelo interrelacionamento dos lugares que, anteriormente, se organizavam e se gerenciavam individualmente. Nesse sentido, o espaço turístico regional estabelece especializações funcionais para os municípios, intensificando o movimento entre eles e uma possibilidade maior de trocas.

A lógica de uso do espaço em regiões turísticas apresentada pelo autor, acabou sendo o cerne da política implantada pela Setur. Conforme afirmado por Gomes e Santos (2007, p.15b): “A política pública de circuitos turísticos implantada pelo governo de Minas Gerais articulou os agentes das regiões turísticas do estado em uma rede (...)”.

No mesmo ano de 2001, a Setur iniciou sua política de regionalização do turismo através das Oficinas Participativas, tendo como proposta central a organização dos Circuitos Turísticos. Nesse contexto, foram realizadas pela Setur, oficinas em diferentes municípios mineiros para motivar os seus representantes a organizarem grupos representativos para a gestão do turismo regional com iniciativa e estratégias de desenvolvimento turístico local. Segundo dados da Setur entre 2001 e 2002 foram realizadas mais de 40 oficinas com mais de 400 municípios.

O objetivo principal da oficina foi a obtenção de subsídios, junto a representantes das comunidades, para a elaboração de um plano de desenvolvimento turístico para a região. Além disso, a realização da oficina buscou o alcance de mais dois importantes objetivos: estimular as representações municipais para a formação e operacionalização de circuitos turísticos e mobilizá-las para assumir de forma efetiva e integrada as funções de planejamento e gestão do desenvolvimento turístico regional (MINAS GERAIS *apud* BOLSON, 2005, p. 8).

Assim, municípios de uma mesma região e com atrativos semelhantes se agregariam para complementar a infra-estrutura turística entre eles, reunindo setores públicos locais, iniciativa privada e sociedade civil na criação de organizações para o fomento do turismo nessas regiões. Para tanto, os municípios reuniram-se em Circuitos Turísticos. Para Bolson (2004, p. 3a): “A proposta dos Circuitos Turísticos foi lançada e construída de forma



participativa. A sua implementação também se deu da mesma forma. Ficou a cargo dos municípios a decisão de participar ou não do processo”.

A forma de organização dos circuitos ficou a cargo dos próprios representantes dos mesmos. Nesse aspecto, vale ressaltar que não houve uma preocupação inicial de padronizar o modo de organização dos Circuitos Turísticos:

No decorrer do processo, os Circuitos sentiram a necessidade de uma forma de organização legítima e reconhecida. Alguns optaram por associações, outros por organizações não governamentais, agências de desenvolvimento regionais e até mesmo OSCIP- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (BOLSON, 2004, p. 3b).

As oficinas geraram a criação de 21 Circuitos Turísticos e dando continuidade ao projeto, a Secretaria de Estado de Turismo assinou convênios de cooperação técnica com 21 faculdades para o levantamento do potencial turístico dos Circuitos, envolvendo 249 municípios.

Inicialmente, percebeu-se que a política de circuitos era uma boa iniciativa para a dinamização do turismo regional e os resultados começaram a surgir a partir do momento que vários municípios começaram a se reunir para a criação de novos circuitos e buscar assessoria da Setur para a implementação dos mesmos. Porém, a informalidade da política trazia algumas dificuldades que deveriam ser sanadas. Havia a necessidade de formalizar a criação de circuitos, dando legitimidade para o nome (BOLSON, 2004), garantindo a continuidade da política em trocas de governo e criando diretrizes padronizadas para a formulação e o desenvolvimento da estrutura dos circuitos. Percebeu-se que a maior parte dos circuitos não tinha uma organização e não seguia uma profissionalização das ações, gerando falta de arrecadação de recursos e assim, desencadeando a “quebra” de alguns. Para um dos analistas de turismo da Setur, a fórmula de organização dos circuitos não se mostrou eficaz, pois como a escolha do modelo era de livre iniciativa dos participantes, diferentes propostas traziam entraves burocráticos para a assinatura de convênios entre os circuitos e a Setur, dificultando o repasse de verbas.

É através desse quadro de aumento da demanda dos municípios em organizarem-se de forma regional e para resolver alguns problemas estruturais que os

Circuitos Turísticos foram reconhecidos e legitimados pela criação do decreto-lei em 2003, servindo de base para a estrutura atual dos mesmos. Destaca-se também a criação do Programa de Regionalização do Turismo pelo governo federal no mesmo ano que, ao apostar na descentralização e no maior papel dos agentes locais para o desenvolvimento do turismo, criou novas diretrizes para a política estadual.

#### 4.2.2 – O Programa de Regionalização do Turismo e os Circuitos Turísticos de Minas Gerais

Com a criação do Programa de Regionalização do Turismo pelo Governo Federal através do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), a idéia dos circuitos, já existente, foi incorporada a esse programa, não alterando muito a estrutura inicial, já que ambos baseiam-se na descentralização e regionalização das ações do turismo. Ressalta-se também, que o ex-Secretário de Turismo de Minas Gerais foi convidado pelo Mtur a auxiliar no desenvolvimento da política federal, devido à implementação do programa de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, ajudando assim, na compatibilidade entre os programas.

Segundo o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, elaborado pelo Ministério do Turismo (BRASIL *apud* OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 5a), o projeto visa “estimular em todo o país a adoção de um novo modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional, e na sinergia de decisões”.

Além do destaque que o projeto dá sobre a questão da descentralização, observa-se a preocupação em interligar os atores participantes para o planejamento e execução das políticas, conforme o documento orientador do programa, lançado em 2004, que previa que os agentes públicos e privados:

(...) deveriam estar unidos em torno de objetivos comuns como: a estruturação dos destinos turísticos; a qualificação do produto turístico; a diversificação da oferta turística; a ampliação e qualificação do mercado de trabalho; a ampliação de seu consumo no mercado internacional; e o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista em seu destino. (BRASIL *apud* OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 5b).

O programa foi implementado através de oficinas de planejamento, que levantaram um total de 219 destinos turísticos pelo país, assim como as suas potencialidades e

necessidades, buscando o desenvolvimento regional (OLIVEIRA; LEITÃO; FILHO, 2007, p. 5c). A sua execução se dá em forma de nove módulos implementados também por oficinas, sendo que os dois primeiros ocorrem de forma intermitente (mobilização e sensibilização)<sup>37</sup>.

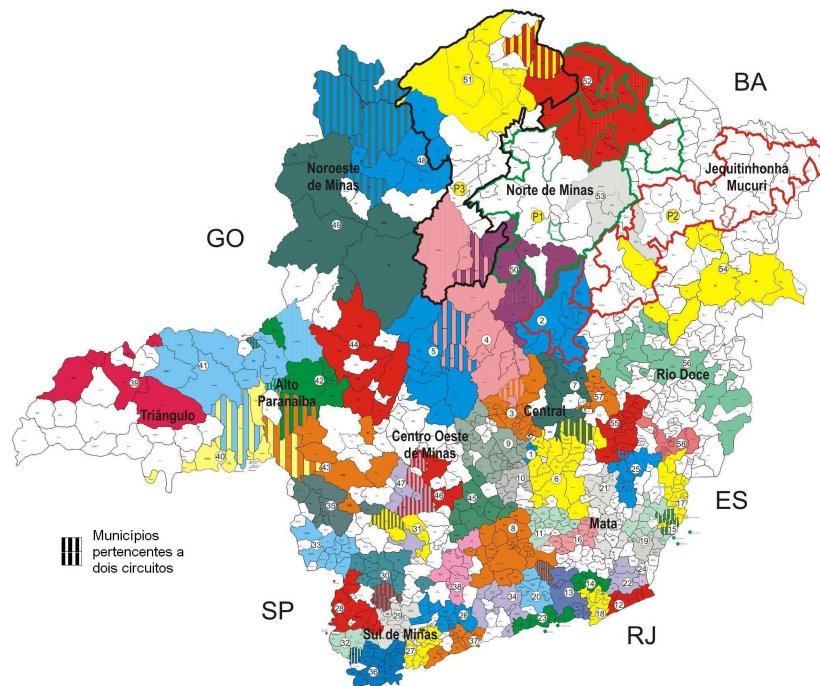
As idéias de descentralização e regionalização no turismo em Minas Gerais se concretizaram com a legitimação dos Circuitos Turísticos, através do decreto-lei 43.321 de 08/05/2003. Atualmente, os Circuitos Turísticos mineiros são estabelecidos por livre iniciativa de municípios próximos, incentivados pela Setur (BOLSON; ÁLVARES, 2005, p. 7). O decreto-lei estabelece um circuito como sendo:

(...) 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.

É fundamental destacar que essa medida considerou não só a proximidade dos municípios, mas também a semelhança entre os seus atrativos turísticos, dividindo então, o Estado nos Circuitos Turísticos (GOMES; SANTOS, 2007, p.15a). Esse detalhe foi fundamental para a criação do nome dos Circuitos Turísticos. Na grande maioria, o nome remete aos principais atrativos turísticos como, por exemplo, Circuito das Grutas, Circuito Villas e Fazendas, Circuito da Moda, Circuito das Águas ou Circuito Pedras Preciosas. Como se observa no atual mapa dos Circuitos Turísticos (mapa 3), isso fez com que alguns municípios participassem de mais de um circuito, já que eles possuem atrativos turísticos diferentes e de grande relevância, como é o caso da cidade de Cordisburgo, terra natal do poeta Guimarães Rosa e que possui uma grande quantidade de grutas em sua região, incentivando o município a participar dos circuitos Guimarães Rosa e Circuito das Grutas. Porém, segundo recomendações do Mtur, através do Programa de Regionalização do Turismo, essas cidades deverão escolher apenas um dos circuitos para participar, decisão esta já acatada pela Setur, porém ainda não colocada em prática. O mapa dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais pode ser conferido no mapa 3:

---

<sup>37</sup> Além dos dois módulos já citados, os sete restantes são definidos como os seguintes: instância de governança, elaboração de plano estratégico, implementação do plano estratégico, informações turística, roteirização turística, promoção e comercialização e sistema de monitoria e avaliação.



Mapa 3 – Circuitos Turísticos de Minas Gerais em 2008  
 Fonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur)

Existe também, uma grande quantidade de nomes de circuitos que se assemelham. As águas são encontradas nos circuitos das “Águas” e “Águas do Cerrado”. Já o cerrado, além de dar nome ao circuito anterior, também denomina o “Caminhos do Cerrado”, caminhos nos quais são encontrados também em “Caminho Novo”, “Caminhos Verdes de Minas”, “Caminhos do Sul de Minas” e “Caminhos Gerais”, dentre outros exemplos.

Assim como os CDTs franceses, os Circuitos Turísticos mineiros também possuem logomarcas que identificam cada um, conforme os exemplos demonstrados na figura 2:



Figura 2 – Exemplos de logomarcas dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais  
 Fonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur)

A criação do circuito deve conter, no mínimo cinco municípios participantes, sendo que a maioria destes, deve se localizar dentro do Estado de Minas Gerais nos casos de circuitos que possuem municípios integrantes de outros estados (tais como ES, SP e RJ).

Há uma recomendação da Setur para os circuitos serem criados em áreas de até 100 km, facilitando a visita de turistas em municípios menores e o seu retorno aos municípios maiores no mesmo dia para pernovernarem.

Reforçando a idéia de políticas regionais e a importância dessa iniciativa como base para um planejamento turístico, o Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais, elaborado pela Setur em 2006, diz que:

A regionalização, que se impõe também pela dimensão continental do território brasileiro, com diferentes estágios de desenvolvimento e formação cultural diversificada, (...) hoje se consolidou como uma primeira e básica condição nos processos de planejamento. “A cultura da região”, que deve ser percebida em todos os seus aspectos e condicionantes, indicando vocações, predisposições ou dificuldades, torna-se uma “leitura” fundamental e preliminar (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2006, p.18).

Isso demonstra que a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, vê na criação dos Circuitos Turísticos, uma possibilidade de valorização do turismo local, com o intuito de desenvolver as comunidades pertencentes a essa política, além de dinamizar o papel dos municípios e sociedade civil em um vasto território que possui grandes diferenças culturais entre suas regiões, tentando tratá-las da mesma forma. Dentre as principais diretrizes do Plano Setorial, destaca-se justamente essa preocupação:

Os circuitos turísticos propõem que o modelo de gestão do turismo em Minas Gerais seja o reconhecimento geográfico do Estado como um mosaico, onde cada peça é representada por um circuito que será o indutor das ações, que visarão organizar melhor a demanda por ações e investimentos buscando repassá-las, de maneira segmentada, aos diversos parceiros, permitindo assim, que as respostas sejam mais rápidas, eficazes e econômicas. (MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Turismo, 2006, p.58).

Para ser considerado como circuito turístico, a região deve cumprir algumas normas estabelecidas pela Setur na Resolução nº 006 de 2005<sup>38</sup>, garantindo assim, o

---

<sup>38</sup> Existe um projeto de criação de uma nova resolução pela Setur, aprimorando os mecanismos existentes na resolução citada.

“Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais”, possibilitando-a participar das políticas estaduais destinadas a eles. Dentre as exigências, o circuito deve possuir um estatuto baseado nas diretrizes determinadas pela Setur, além de possuir documentações básicas, estar em dia com as obrigações fiscais e comprovar à Secretaria estudos e execução de planos de desenvolvimento regionais de turismo. Após esse reconhecimento, o circuito não perde a sua certificação, porém deve buscar a renovação da mesma anualmente.

As competências dos circuitos estão contidas no art. 3º do modelo de estatuto criado pela Setur (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 200-b). Dentre elas, destacam-se promover e elaborar um plano integrado para o desenvolvimento do turismo sustentável na região específica, representar os associados perante outros órgãos, participar da política pública regional, desenvolver campanhas de publicidade e estudos de fomento ao turismo, dentre outros.

Atualmente, todos os Circuitos Turísticos são administrados por associações sem fins lucrativos, formadas por entes do poder público, setor privado e sociedade civil. Também são regidas por um estatuto e caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado, conforme descrito no art. 1º do modelo de estatuto social criado pela Setur. Assim, todos os nomes dos circuitos levam a nomenclatura de “Associação do Circuito Turístico...”, conforme o mesmo documento citado. Essa medida foi necessária para padronizar a forma de organização dos circuitos, facilitando não só o repasse de verbas via convênios entre Setur e os circuitos, mas também a forma de tratamento entre os poderes públicos e a iniciativa privada em relação aos circuitos. A escolha por esse tipo de organização não foi uma determinação da Setur, mas se apresentou naturalmente como o modelo que mais gerou resultados positivos no início da formulação dos circuitos:

A SETUR apenas acompanhava o processo, não intervia nas decisões dos Circuitos, apenas orientava para que eles obtivessem melhores resultados. (...) Os modelos de organização e gestão se construíram a partir das experiências de cada região. Não houve nenhuma influência da SETUR para uniformizar ou padronizar o tipo de organização e os métodos de gestão dos Circuitos. Verificou-se posteriormente que a forma jurídica com melhor desempenho foi a de organizações em forma de associações. (BOLSON, 2004, p. 4).

Os membros associados têm a liberdade de desligarem-se do circuito a qual pertencem, inclusive as prefeituras. Assim, não são raras as saídas de municípios inadimplentes de uma associação e a entrada de outros municípios interessados, o que acaba afetando o planejamento do circuito. Conforme o parágrafo segundo do art. 14 do modelo de estatuto criado pela Setur: “Qualquer associado pode pedir sua demissão, mediante requerimento por escrito, dirigido ao Presidente, apresentando o motivo de sua saída”.

A estrutura organizacional do circuito é exposta no art. 17 do modelo de estatuto que o compõe por uma Assembléia Geral, um Conselho Administrativo, uma Diretoria Executiva e um Conselho Fiscal. A Assembléia é constituída por todos os membros do circuito e suas principais funções são eleger e destituir os membros administrativos e deliberar sobre problemas internos e alterações estatutárias. O Conselho Administrativo é representado por um presidente (de caráter mais político) que é responsável basicamente pelas decisões referentes ao orçamento e controle das ações propostas, além de representar o circuito perante as entidades públicas e privadas judicialmente e extrajudicialmente. Já a Diretoria Executiva tem como elemento chave o Gestor (de caráter mais técnico). Segundo Bolson e Álvares (2005, p. 8): “O Gestor dos Circuitos Turísticos é um executivo, profissional do turismo ou empreendedor que reside na região, subordinado à diretoria do Circuito Turístico; faz o papel de elo de ligação entre o circuito, a SETUR, os municípios e comunidades e seus parceiros”. Ou seja, é um turismólogo responsável por planejar e implementar as políticas de turismo dos circuitos, além de captar parcerias e recursos, dentre outras funções. É a única pessoa que possui remuneração dentro da associação.

Os recursos financeiros dos circuitos são provenientes, em grande parte, das mensalidades pagas pelos seus associados. Segundo o art. 10 do estatuto, existem três tipos de membros participantes: os fundadores contribuintes são caracterizados pelas prefeituras dos municípios inseridos no circuito especificado. Os contribuintes são pessoas jurídicas ou físicas ligadas ao setor de turismo da região que participam através de mensalidades pagas à associação. Já os colaboradores são definidos pelas pessoas físicas que querem auxiliar o desenvolvimento do circuito e são isentas de pagamentos. O valor das mensalidades é definido pelos próprios circuitos, diferenciando o total da arrecadação entre eles.

A segunda fonte de recursos é originada de repasse de verbas através de convênios assinados entre a Setur e os Circuitos Turísticos. Para tanto, a Secretaria criou um

sistema de classificação dos Circuitos Turísticos através de uma pirâmide de desenvolvimento:



Figura 3 – Pirâmide de classificação dos Circuitos Turísticos  
Fonte: Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur)

Grande parte desses convênios começou a ser assinada em 2007 para a estruturação dos Circuitos Turísticos (compra de equipamentos, criação de produtos publicitários e contratação de consultorias para levantamentos de potenciais turísticos e inventários) e o valor variava entre 15 a 10 mil reais para cada circuito participante. Essa mesma matriz possibilita à Setur analisar quais circuitos devem ser beneficiados e de que forma, através da criação de cursos de capacitação (principalmente de garçons, camareiras, qualidade no atendimento, gestão regional e organização comunitária), escolha de circuitos para a participação de feiras nacionais, dentre outros. A idéia é privilegiar os circuitos que melhor se organizam, incentivando-os a atingir o topo da pirâmide.

No final de 2006, os Circuitos Turísticos criaram, através de iniciativa própria, a Federação dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais (FECITUR), podendo ser considerado como um possível amadurecimento da política de Circuitos Turísticos e do pensamento de integração regional contido no Programa de Regionalização do Governo Federal. O principal objetivo da federação é defender e representar os interesses dos circuitos, apoiando seus representantes junto à iniciativa privada e ao poder público, e se propõe ser uma parceira da Setur na implantação de suas políticas públicas dentro do Programa de Regionalização do Turismo.



Há uma grande dificuldade de mensurar os resultados da política dos circuitos por falta de dados concretos de visitantes e o impacto gerado por eles em cada região. Porém, consideram-se alguns resultados positivos ao analisar o número de municípios envolvidos (660) em relação ao total de municípios existentes no Estado, o número de operadoras que “vendem” Minas Gerais como destino turístico (16), além de dados da rede hoteleira que confirmam o aumento da permanência dos turistas no Estado, passando de 1,2 dia para 2,5 dias atualmente, conforme expresso pelo Diretor de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo da Setur. Para o mesmo, um ponto importante para o possível amadurecimento dos circuitos foi a continuidade da política durante a troca de gestões entre os governos Itamar Franco e Aécio Neves que possibilitou a legitimação e consolidação das associações dos municípios em circuitos. Também citou que a política de circuitos mineiros é considerada como uma inovação em política pública de turismo já que apenas no Estado de Minas Gerais esse formato foi de fato implementado e vários estados sempre procuram estudar e conhecer o caso mineiro.

Segundo Bolson e Álvares (2005, p.13), a regionalização do turismo proposta pelos circuitos possibilitou pequenos municípios a terem papéis mais preponderantes nas políticas de turismo. Um exemplo disso foi a comparação feita pelas mesmas autoras em relação à estrutura do município de São Gonçalo do Rio Abaixo com o município de Ouro Branco:

A regionalização do turismo possibilitou uma política pública mais democrática e inclusiva, com a participação de municípios menores e desprovidos de infra-estrutura turística que, com seus atrativos únicos, puderam fazer parte de uma estrutura ordenada e organizada em circuitos. (...) O município de São Gonçalo do Rio Abaixo, com arrecadação municipal da ordem de 250 mil reais, população de 8 mil habitantes, 29% da sua população ocupada no setor primário, nenhum hotel e uma instituição bancária, pertence ao Circuito do Ouro, juntamente com Ouro Branco, que possui arrecadação municipal da ordem de 15 milhões de reais, população de 31.000 habitantes, 8% da sua população ocupada no setor primário, 2 hotéis e cinco instituições bancárias.

Porém, ainda há algumas dificuldades que prejudicam os objetivos da política de regionalização em Minas Gerais. Conforme pesquisa qualitativa aplicada em três Circuitos Turísticos no ano de 2006 e descrita por Gomes e Santos (2007)<sup>39</sup>, os agentes dos circuitos

---

<sup>39</sup> Pesquisa realizada pelo pesquisador Bruno Martins Augusto Gomes e o Dr. Antônio Carlos dos Santos, pela Universidade Federal de Lavras, no ano de 2006, nos circuitos da Canastra, Villas e Fazendas e Parque Nacional da Serra do Cipó.

têm uma tendência ao oportunismo – busca pelo interesse próprio com dolo - plagiando produtos e serviços, privilegiando lucros pessoais ou não pagando as mensalidades. Também há dificuldade dos agentes locais em pensar no coletivo a longo prazo para obterem sucesso na política de circuitos:

Muitos empresários procuram o circuito visando apenas objetivos pessoais; não consideram o que irão somar-se aos outros e, então, produzir melhores resultados. O individualismo, característico de muitos agentes, é um processo cultural e, como definiu um dos entrevistados, “criar uma consciência turística numa região muito interiorana, que nunca teve princípios de gestão turística, é muito difícil”. (GOMES; SANTOS, 2007, p.16).

Outro ponto ressaltado pela pesquisa foi a dificuldade encontrada pelos circuitos em motivar a participação dos empresários, pois muitos não possuem preparação ou buscam resultados a curto prazo. Informação complementada pelo Diretor de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo da Setur ao afirmar que os empresários, por possuírem interesse direto no receptivo local e conhecimento de mercado, deveriam compor a grande maioria da presidência e gestão dos circuitos, porém isso pouco ocorre, já que grande parte é encabeçada por prefeitos. Isso faz com que as relações políticas afetem a estrutura do circuito e não ganhem profissionalismo. Mas para ele, o principal problema da política dos circuitos é que ainda falta sensibilizar e mobilizar (duas primeiras fases do Programa de Regionalização) os políticos de alguns municípios sobre a importância do projeto, pois muitos não acreditam ou não dão atenção necessária ao programa. Isso acaba dificultando os principais pilares dos Circuitos Turísticos que são a descentralização e a regionalização. O mesmo finaliza dizendo que, apesar de um pequeno progresso, ainda há uma fraca mentalidade dos gestores e presidentes para trabalharem em parcerias. Os circuitos são vistos como concorrentes e não como organizações complementares, dificultando a criação de políticas entre eles. Uma sugestão de interação seria a criação de roteiros que abrangessem os diversos circuitos, o que não acontece atualmente.

Um exemplo desse fato ocorreu quando um dos circuitos planejava implementar um roteiro para cicloturistas em sua região, porém não tinha dinheiro suficiente para arcar com os gastos. Sendo assim, ele procurou a Setur para auxiliá-lo, porém sem muito sucesso, já que o recurso não estava previsto no orçamento. Talvez seria mais fácil ele propor em conjunto com outro circuito próximo a implementação do projeto em ambos, minimizando os custos e garantindo benefícios para todos.

Porém, conforme Gomes e Santos (2007) os circuitos diminuíram a assimetria de informações, aproximando os agentes e empresários de municípios distantes. Mas ainda há uma descrença da população com o poder público que muitas vezes não se preocupa com a continuidade das políticas de turismo, ou seja, se os circuitos param de funcionar, a descrença para as políticas do turismo irá aumentar. Assim, os gestores tentam maneiras de sustentar o circuito, principalmente elaborando roteiros para comercializá-los, diminuindo a necessidade de financiamento estatal.

Em outra pesquisa qualitativa realizada por Resende (*et al.*, 2007, p. 6)<sup>40</sup> no Circuito Grutas e Mar de Minas, verificou-se que “grande parte dos representantes dos municípios defende o processo de regionalização do turismo, ao levar em conta as diversidades encontradas no Estado, e que, assim, podem ser trabalhadas turisticamente de diversas formas”, mas a política foi criticada pela quantidade de circuitos existentes e expressa na mesma pesquisa pela afirmação do ex-ministro do turismo: “entende-se que Minas Gerais possui uma riqueza turística espalhada em suas diversas regiões, no entanto, os inúmeros circuitos criados impedem que estes tenham condições necessárias e iguais para seu desenvolvimento”.

A pesquisa também apontou que grande parte dos turistas ainda não possui interesse de circular entre os municípios referentes ao circuito pesquisado e a grande maioria nunca tinha ouvido falar do Circuito Grutas e Mar de Minas: “em Pimenta, 30% já ouviram falar dele; em Formiga 27% dos entrevistados já o conheciam; e em Boa Esperança somente 10% dos entrevistados já tinha ouvido falar do Circuito. Os percentuais obtidos são considerados muito baixos” (Resende *et al.*, 2007, p. 7).

Segundo informações da Setur, considera-se a existência de 58 circuitos em todo o Estado. Porém, ao analisar o funcionamento de cada um, verifica-se que desse total, 8 se encontram desarticulados, ou seja, desfizeram-se ou então se encontram em total

---

<sup>40</sup> Pesquisa qualitativa realizada por estudantes do Unicentro Newton Paiva no Circuito Grutas e Mar de Minas entre 2006 e 2007, através da aplicação de oito entrevistas semi-estruturadas com representantes dos setores público e privado local, estadual e nacional, bem como com o gestor do circuito em análise e a elaboração e aplicação de trezentos questionários totais, com turistas presentes nos municípios de Boa Esperança, Formiga e Pimenta.

inatividade apesar de existirem legalmente<sup>41</sup>. Muitas vezes, o desmantelamento se dá por conflitos políticos entre prefeituras do mesmo circuito ou pela dificuldade de manutenção financeira por falta de pagamento dos associados.

Dos 50 restantes, 4 se encontram em processo de articulação. Apesar de já possuírem nome, ainda mobilizam interessados nas regiões para participarem da associação. Somente após essa etapa, os circuitos entrarão com a documentação para o Certificado de Reconhecimento da Setur.

Os 46 restantes estão em funcionamento, mas apresentam resultados distintos. Segundo Bolson (2004) há vários fatores que influenciam na paralisação ou sucesso de um circuito. O primeiro fator é a localização geográfica. Circuitos próximos a grandes mercados emissores como São Paulo, possuem mais facilidade de retorno financeiro. O outro fator é o papel do gestor do circuito e a relação do mesmo com as comunidades locais, pois se o gestor não possui o perfil adequado, ele pode levar o Circuito a cair em descrédito junto aos municípios participantes. As comunidades locais devem então, participar de todas as etapas do processo de implementação dos circuitos, caso contrário podem “boicotar” as ações da associação.

### **4.3 - Análise Comparativa**

Os modelos apresentados vêm nos arranjos de descentralização e regionalização as principais formas de desenvolvimento do turismo. Acreditando que um maior papel dos poderes locais e comunidade na organização e implementação de políticas amplia a valorização do produto local, e como consequência, impulsiona o rearranjo regional turístico, percebe-se que os modelos apresentados possuem os mesmos objetivos em comum. Para conseguir tal organização, o papel do planejamento é fundamental para o sucesso das políticas de longo prazo. Sendo assim, tanto o sistema francês como o de Circuitos Turísticos apresentam uma grande preocupação em criar ferramentas de planejamento, facilitando também uma avaliação posterior dos resultados obtidos. Uma diferença entre eles é que há uma preocupação maior no sistema francês em integrar os planos de desenvolvimento locais com os regionais, enquanto que no caso mineiro, esse pensamento ainda é recente.

---

<sup>41</sup> Como é o caso do Circuito Rota dos Tropeiros que decidiu ficar inativo durante o ano de 2008, com possibilidade de retorno em 2009.

O sistema francês de regionalização do turismo é beneficiado, primeiramente, pelo arranjo estrutural do sistema administrativo do país. Possui suas bases centradas na divisão de competências entre os entes federativos e na cooperação entre eles, ou seja, encontra-se enraizada na estrutura institucional de como governar o país. O longo tempo que a constituição francesa baseada na descentralização e na regionalização está em vigência, facilitou não só a atração dos governantes afinada com a importância da questão, mas também serviu de inspiração para outras constituições ao redor do mundo, valorizando-a como importante ferramenta democrática e de gestão pública.

Mas ao se comparar o grau de descentralização entre os dois países, nota-se que no Brasil, essa descentralização é mais visível e evoluída principalmente em termos de arranjos federativos, já que houve uma maior transferência de poder entre o centro e as outras entidades, garantindo uma maior autonomia decisória principalmente no âmbito local, além de permitir que estes possuíssem competências legislativas, o que não ocorre no caso francês. Porém, essa descentralização não resultou em um fortalecimento das políticas regionais em território brasileiro, assim como ocorre na França. No país europeu, é visível a preocupação de desenvolvimento das instâncias locais a partir do fortalecimento regional, e não o contrário. No Brasil, essa diretriz de desenvolvimento regional ainda se encontra em curso.

Em relação às políticas de turismo, a França possui uma maior preocupação e valorização das mesmas como uma importante atividade sócio-econômica que traz desenvolvimento ao país, consagrando-a como o principal destino turístico do mundo. No caso brasileiro, apesar de ser uma responsabilidade de todas as instâncias governamentais, não há uma clarificação legal das competências de cada ente no papel das políticas de turismo. A exploração da atividade ainda se encontra em desenvolvimento e apenas a partir da década de 1990, houve a criação das primeiras políticas destinadas ao setor. Nesse contexto, o Brasil pode obter resultados satisfatórios, principalmente com o exemplo da implementação dos circuitos em Minas Gerais que ao agregar municípios muito pequenos em redes de cooperação, possibilitou que estes pudessem participar das políticas de turismo, conforme defendido por Levy (2001) e Cruz (2006). Desta forma, o programa de regionalização, conforme o próprio nome indica, é mais uma tentativa do governo de implementar uma política de sucesso na área do turismo.

Essa tentativa de implementação esbarra em alguns entraves, já que existe uma dificuldade de mobilizar e conscientizar o setor público, principalmente municipal, sobre a importância de um trabalho cooperativo em âmbito regional, vendo o turismo como uma cadeia de produtos e não como regiões isoladas ou municípios concorrentes. Por ser um trabalho que apresenta resultados apenas a longo prazo, existe uma certa resistência dos governos locais em apostar nas políticas regionais de turismo. Assim, buscam a exploração do espaço turístico de forma não-planejada, criando o risco de alcançarem um crescimento econômico da região, mas não um desenvolvimento conforme expresso por Burns (2002) e Silva (1998), prejudicando não só a distribuição de renda, mas também afetando negativamente as áreas naturais e descaracterizando as culturas regionais e locais.

Os Circuitos Turísticos de Minas Gerais tiveram a influência inicial dos *circuits* franceses que criavam roteiros em regiões próximas de atrativos semelhantes. Essa idéia acabou sendo desenvolvida e assemelhou-se mais com a forma de organização dos CDTs. Porém, a nomenclatura de “circuito” não foi alterada, implicando em fatos importantes. Como a palavra remete-se a “roteiros”, algumas cidades foram automaticamente induzidas a participar de mais de um circuito já que seus atrativos encaixam-se em vários dos circuitos formados. Ora, isso mostra que a mentalidade dos representantes de alguns circuitos não foi centrada na idéia principal de tratar o Circuito como forma de organização, mas sim, de tratá-lo como forma de roteiro, conforme a origem do termo. A administração de um município em vários circuitos acarreta um custo operacional extra e, em grande parte das vezes, desnecessário. Assim, o quesito de atrativos semelhantes como elemento formador do Circuito não é cabível com a forma de organização que este se propõe. Alguns nomes dos circuitos ligados a esses atrativos acabam limitando o real potencial turístico dos municípios. Por exemplo, uma região dentro do Circuito do Ouro que possui atrativos como instância hidromineral ou a existência de grutas, ficará menos evidente do que os municípios pertencentes ao Circuito das Águas ou o Circuito das Grutas. Mesmo afirmando que os Circuitos em si não são produtos de venda, a nomenclatura pode induzir os turistas a pensarem de forma diferente. Já no sistema francês, o CDT é favorecido pela divisão territorial, com nomes referentes àquela região específica. Assim, favorece a criação de circuitos temáticos dentro e entre os CDTs, sem se prender ao nome do CDT, fortalecendo a mentalidade do mesmo como uma organização. Então, o ideal para cumprir de fato a proposta dos Circuitos seria uma divisão territorial sem levar em conta os atrativos turísticos semelhantes, garantindo a participação de mais municípios e facilitando o controle

administrativo, possibilitando então, produzir dentro de cada associação roteiros temáticos, abrangendo, inclusive, mais de uma região.

Outro ponto importante é que ambos os modelos apostam na criação de associações gestoras para o turismo. Apesar de poderem se organizar na forma de associações de direito público e privado, os CDTs acabam seguindo a segunda opção por aproximar-se mais dos moldes do mercado, atraindo assim a iniciativa privada, enquanto essa medida já foi limitada no caso de Minas no qual as associações são exclusivamente de direito privado. A participação de conselheiros regionais na composição administrativa dos CDTs facilita na criação de políticas turísticas de formas cooperativas e em sintonia com as políticas regionais, o que não é visível em Minas Gerais. Geralmente os corpos administrativos dos circuitos mineiros são muito influenciados pela política das prefeituras e pelo interesse de seus governantes, dificultando a tomada de decisões e um planejamento mais técnico por parte dos gestores.

Isso também ocorre ao analisar a participação da iniciativa privada nos dois sistemas. Na França, ela é representada principalmente por entidades representativas de vários segmentos e não só de pessoas jurídicas isoladas, garantindo assim, uma maior influência das mesmas nas tomadas de decisões e uma visão mais ampla de produto turístico visando o mercado. No caso de Minas Gerais, essa realidade ainda é distante na grande maioria dos circuitos. A composição do conselho e presidência do circuito não possui uma participação da iniciativa privada efetiva, deixando a entidade exclusivamente presa a decisões políticas dos poderes municipais. Isso faz com que o circuito torne-se uma associação fragilizada, já que ela passa a depender da vontade dos prefeitos e do relacionamento entre eles. Caso este relacionamento não se dê de forma satisfatória, o circuito, por não possuir um *lobby* da iniciativa privada acaba se desfazendo, o que já ocorreu em alguns casos, aumentando a descrença popular em relação às políticas de turismo.

A iniciativa de criação das associações dos CDTs se dá a partir do governo departamental, enquanto que em Minas Gerais essa iniciativa é exclusivamente do governo local. Deve-se lembrar que a maioria dos municípios de Minas Gerais não possui recursos suficientes para investirem efetivamente na política de turismo, dificultando o fortalecimento do circuito. No caso francês, a participação do governo regional garante não só um financiamento, mas um maior comprometimento dos CDTs com a elaboração e o

cumprimento de metas propostas. Porém, ambos possibilitam a participação da iniciativa privada e sociedade civil em sua composição.

A forma de atuação dos dois modelos apresenta-se de forma semelhante, inclusive na identificação dos circuitos através das logomarcas. Ambos tem o papel de representar suas entidades em eventos, desenvolver produtos e incentivar as iniciativas locais, garantindo um desenvolvimento do setor turístico.

Existe uma forte diferença na quantidade de recursos recebidas pelos CDTs e pelos Circuitos que afeta no desempenho e no poder de planejamento e estruturação de ambos. Vale ressaltar que apesar de ser uma associação, assim como os circuitos no Brasil, os CDTs possuem recursos garantidos via orçamento, facilitando a implementação de políticas. Na realidade dos Circuitos, muitos deles reclamam da inadimplência de seus contribuintes e inclusive, das prefeituras, dificultando qualquer ação de desenvolvimento. Apesar de apostar na auto-gestão dos circuitos, eles ainda são muito dependentes da Setur tanto no aspecto financeiro como também no aspecto gerencial, podendo ser exemplificado pelos cursos de capacitação, eventos para a troca de informações entre os Circuitos e de divulgação de roteiros (como é o caso do Salão de Turismo), todos esses financiados e planejados pela Secretaria de Estado de Turismo. Muitos circuitos foram criados imaginando que ao se organizar, teriam recursos garantidos pela Secretaria, o que não ocorre. Os CDTs franceses, apesar de estarem mais próximos do poder público, conseguem ter uma maior autonomia decisória em comparação com os Circuitos de Minas Gerais, justamente por estarem mais estruturados.

Em relação aos gastos, os CDTs investem mais na formatação de produtos turísticos tais como a criação e divulgação de roteiros enquanto os Circuitos, por ainda se encontrarem em uma fase de consolidação, concentram as despesas em equipamentos de infra-estrutura básica e estudos de capacitação dos receptivos, além de levantamentos de inventários e planos de desenvolvimento.

Também há semelhança entre os modelos na forma de representação via criação de federações. Percebe-se que o objetivo é de fortalecer as instituições, principalmente em relações das mesmas com os poderes centrais e a iniciativa privada, tentando criar padrões de atuação e incentivando a melhoria na qualidade de produtos e serviços, muito condizente



com as afirmações apresentadas por Abrucio (2001), principalmente na criação de federações de caráter político.

A pirâmide de classificação dos circuitos criada pela Setur, apesar de incentivar o desenvolvimento de cada Circuito, pode se tornar um concentrador de recursos ao privilegiar as entidades mais estruturadas. Isso faz com que os circuitos já desenvolvidos consigam privilégios em políticas da Secretaria, enquanto aqueles que necessitam de mais apoio para estruturação, permaneçam em segundo plano. Ou seja, uma política regional que tem como objetivo desenvolver o turismo em todo o território poderá ter um viés concentrador de recursos, privilegiando os mais estruturados em relação aos menos estruturados. Isso poderá levar ao mesmo problema de regiões pólos de turismo que ocorre na França. Deve-se levar em consideração que existem municípios e regiões com uma aparelhagem ou atrativos que por si só, já são grandes receptores de turistas, mas tentativas de disseminação desses turistas em municípios próximos, conseguem distribuir melhor a renda gerada, ampliando as condições de vida das sociedades locais.

Apesar das críticas pelo grande número de circuitos existentes em Minas Gerais, essa informação, ao ser aplicada no caso francês torna-se infundada. A segmentação do território auxilia uma aproximação com os poderes locais e favorece principalmente às demandas das sociedades.

Após a análise comparativa, permite-se um resumo dos principais pontos abordados através do quadro comparativo apresentado abaixo:

Quadro 3 – Quadro comparativo dos modelos francês e mineiro de regionalização do turismo

<b>Características</b>	<b>CDT - França</b>	<b>Circuito Turístico - Minas Gerais</b>
<b>Forma de organização</b>	Associação	Associação
<b>Regime jurídico</b>	Público ou privado	Privado
<b>Critério de formação</b>	Proximidade territorial	Proximidade territorial e atrativos turísticos semelhantes
<b>Iniciativa de criação</b>	Governo Regional	Governo Local com indução Estadual
<b>Participantes</b>	Setor público, privado e sociedade	Setor público, privado e sociedade
<b>Gestão da entidade</b>	Parceira entre governos	Autônoma
<b>Forma de representatividade</b>	Federação	Federação
<b>Principal fonte de recursos</b>	Orçamento do Estado	Contribuições dos associados
<b>Políticas desenvolvidas</b>	Roteiros turísticos e propaganda	Cursos de mobilização, sensibilização, capacitação e promoção de eventos
<b>Circuito</b>	Roteiro turístico	Entidade

Dentre as diferenças e semelhanças entre os modelos apresentados, percebe-se que a política de Circuitos Turísticos tentou reunir as principais medidas de estruturação usadas no modelo de regionalização do turismo francês e modelou-se a partir da necessidade política do Estado, influenciada pelo papel marcante da figura do poder municipal existente no Brasil.

## 5 - CONCLUSÃO

As relações entre os estados e as sociedades alteraram-se consideravelmente a partir da expansão do fenômeno conhecido como globalização. O aumento da tecnologia nas comunicações e nos meios de transporte, possibilitou a ampliação das trocas culturais, de produtos, serviços e até políticas públicas entre os países. Esse quadro fez com que a atividade turística ganhasse uma maior importância econômica na sociedade moderna. Muitos países preferem adaptar sua infra-estrutura aos padrões mundiais, atraindo turistas internacionais pela qualidade do serviço prestado, enquanto outros preferem apostar na valorização da cultura e dos produtos locais em detrimento à invasão de produtos padronizados, buscando assim, um diferencial que os destaque no ambiente global e valorizando os poderes locais através da descentralização de políticas públicas, inclusive relacionadas ao turismo.

Como o turismo é uma atividade extremamente dinâmica e engloba vários setores da economia e sociedade, seu planejamento torna-se essencial para o sucesso da política destinada à área. Os municípios passam a ter papéis mais relevantes e a organização entre eles acaba desenvolvendo *clusters* turísticos, fortalecendo então o pensamento de desenvolvimento regional, defendido por vários autores.

A França foi um dos primeiros países a apostar na descentralização e no fortalecimento das instâncias regionais como forma de alcançar um desenvolvimento turístico mais sustentável. A partir da Constituição e forma de governo descentralizados, houve a criação dos CDTs com o objetivo de dinamizar a atividade, criando roteiros temáticos classificados como circuitos. A política francesa contribuiu significativamente para o país ser considerado como o destino turístico mais procurado do mundo, servindo de modelos para outras nações.

O modelo francês acabou influenciando o Brasil a adotar políticas regionais de desenvolvimento do turismo. Minas Gerais saiu na frente com a criação dos denominados Circuitos Turísticos. A idéia de roteiros acabou evoluindo para criação de associações responsáveis pelo desenvolvimento turístico de várias regiões no Estado, descentralizando funções antes executadas pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais.

Tem-se então, um caso de implementação de políticas semelhantes em duas realidades distintas. A França conta com uma estrutura turística consolidada e orçamento garantido pelos governos regionais. As políticas de turismo do país encontram-se em um estágio bem avançado e de grande legitimidade em relação à sociedade. Há uma preocupação intrínseca com o desenvolvimento regional e a participação dos atores turísticos nas políticas de desenvolvimento através do papel dos CDTs.

Em Minas Gerais, a política de Circuitos Turísticos ainda é incipiente como a maioria das políticas de turismo nacionais e encontra-se em fase de formatação. Verifica-se uma grande autonomia dos poderes municipais na criação das políticas de turismo, buscando formas de auto-financiamento e parcerias que sustentem a estrutura das associações, somadas com uma realidade de arranjos regionais frágeis que dificultam a cooperação vertical entre as instâncias de governo. Para tanto, o planejamento da atividade turística torna-se fundamental, auxiliando os responsáveis pelos circuitos nas tomadas de decisões.

Mesmo em graus distintos de evolução, as políticas da França e Minas Gerais tendem aos mesmos objetivos. Em grande parte das vezes, um modelo de política adotado em um lugar não significa necessariamente sucesso ao ser adotado em outra realidade. No caso mineiro, a política de turismo inicialmente baseada na política francesa ganhou características próprias condizentes com os problemas enfrentados pelo Estado e pelos municípios. Não se observa uma preocupação das prefeituras mineiras em trabalhar de forma conjunta e a descrença sobre os poderes municipais não incentiva a participação da iniciativa privada, fundamental para a manutenção e continuidade da existência de um circuito.

Ainda há obstáculos a serem enfrentados que possibilitem uma análise mais profunda sobre os resultados reais dos Circuitos, principalmente pela falta de um banco de dados. O caso francês, também se demonstra mais complexo de ser estudado, a partir do momento em que a política regional não é realizada apenas por uma entidade e sim por um trabalho em conjunto, fazendo-se necessárias mais pesquisas sobre o tema.

Conclui-se que a política mineira adaptou o modelo francês de acordo com seu arcabouço governamental e institucional, centrando as ações na formação de redes cooperativas horizontais locais para então, impulsionar o desenvolvimento regional, avançando em certas áreas em relação à França. Assim, afirmou-se a maior autonomia dos

poderes locais, mas que ainda não propiciou um nível satisfatório de cooperação regional. A maior aproximação do nível local e da sociedade auxilia o direcionamento das políticas de turismo de acordo com as necessidades reais de cada região, aumentando a transparências das ações dos Circuitos Turísticos. Também deve ser ressaltado que o sistema jurídico privado das associações mineiras favorece a captação de parceiros privados, mesmo que ainda timidamente.

A política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, se ainda não pode ser considerada uma política de sucesso devido ao seu curto período de implementação ou pela dificuldade de mobilização dos poderes municipais para a importância do desenvolvimento regional, pode ser vista como um primeiro passo para a mudança dessa mentalidade, gerando frutos a longo prazo. Seria uma utopia afirmar que o programa consiga desenvolver todos os circuitos de uma forma igual, já que cada um possui vocações distintas, conforme também se observa no caso francês. Mas o programa pode ser usado para melhorar as condições de vida das regiões menos favorecidas, valorizando a identidade local e aumentando o interesse dos habitantes em preservar a cultura regional, desenvolvendo assim o capital social, principalmente na faixa-etária de crianças e adolescentes.

Assim, uma política pública de turismo baseada na regionalização deve se preocupar primeiramente em incentivar e garantir a participação da sociedade nas tomadas de decisões. Principalmente no caso de Minas Gerais, é fundamental um esforço do poder público municipal para fomentar a atividade e acreditar no potencial do trabalho em conjunto com os outros municípios, vendo o turismo não de forma isolada, mas como uma rede, possibilitando uma maior desenvolvimento sócio-econômico de uma região. A associação obtém sucesso a partir do momento em que há um maior papel da sociedade e da iniciativa privada, inclusive na fundação do circuito, o que ainda é restrito às prefeituras. Por serem os membros fundadores dos circuitos, as prefeituras devem criar projetos integrados com os outros setores da sociedade e da iniciativa privada, aumentando o grau de confiança dos mesmos em relação às políticas dos circuitos e garantindo que a associação não seja criada por questões apenas de interesse político do governo municipal. O fortalecimento da participação e responsabilidade de outros setores na composição do circuito pode resultar num arranjo institucional mais consistente, que consiga sobreviver às incertezas políticas.

Por mais que o modelo de regionalização do turismo mineiro baseie-se na autonomia das instâncias regionais, o Estado tem um papel fundamental no processo de desenvolvimento regional. Conforme Arretche (1998), o Estado deve compensar as limitações técnicas dos municípios, mas não pode limitar-se a isso. Assim, cabe principalmente à Setur, apostar em um fortalecimento institucional das associações, inclusive com uma maior participação de pessoas ligadas à Secretaria na criação e avaliação das políticas dos Circuitos. É fundamental ampliar a cooperação horizontal entre os atores, não só capacitando os agentes receptivos locais, mas principalmente os governantes municipais sobre a importância do desenvolvimento do turismo de forma sustentável e da necessidade do trabalho em parceria, não só entre os municípios pertencentes ao circuito, mas entre os circuitos. Também é necessária a criação de mecanismos de cooperação vertical entre o Estado e Circuitos, dividindo as responsabilidades para o desenvolvimento de Minas Gerais como um todo, além de fortalecer a importância do papel dos Circuitos para os resultados e metas que devem ser cumpridas pelo Governo Estadual. Portanto, a Setur deve trabalhar em parceria com os circuitos, criando formas de ampliar a participação dos mesmos no planejamento das políticas estaduais. Assim, será possível desmistificar a idéia de circuito turístico como forma de roteiro e reforçar seu papel como instância de fomento do turismo regional.

No caso francês, a participação do governo regional garante não só um financiamento, mas um maior comprometimento dos CDT com a elaboração e o cumprimento de metas propostas, integrando-as com os planos regionais de longo prazo. Essa medida consegue facilitar a implementação de políticas de turismo em mais de 37 mil comunas.

A política de certificação de reconhecimento dos Circuitos Turísticos, apesar de válida, praticamente perde a sua utilidade após a associação conquistá-la. Alguns circuitos, mesmo que inativos, são considerados certificados, diferenciando dos circuitos ativos apenas pela renovação. Os critérios para a certificação já alcançaram um nível fácil de serem cumpridos, facilitando a criação de circuitos sem uma infra-estrutura e visão de planejamento adequadas que acabam desfazendo-se. Talvez, uma maior exigência na obtenção do certificados e a perda do mesmo caso não ocorra a renovação anual, façam com que as entidades responsáveis pela criação das associações preocupem-se mais com o desenvolvimento do circuito e dêem mais importância para a formação do mesmo.

Deve-se lembrar que a maioria dos municípios de Minas Gerais não possui recursos suficientes para investir efetivamente na política de turismo, dificultando o fortalecimento do circuito. Em Minas Gerais, deve-se não só beneficiar aqueles circuitos que conseguem atingir objetivos propostos, mas principalmente auxiliando os menos favorecidos a construir o seu caminho para o desenvolvimento regional, considerando o turismo não como a única forma de fazer política, mas como um setor que pode dinamizar e melhorar os serviços básicos e essenciais para uma população tais como saúde, educação, alimentação, dentre outros. Para tanto, pode-se sugerir à Setur que ao invés de usar uma pirâmide para classificar os circuitos a serem beneficiados, criasse um acordo de resultados regional entre vários circuitos, estabelecendo metas anuais a serem cumpridas tais como participação em eventos nacionais, promoção de eventos ou venda de roteiros em conjunto (atualmente não se encontra nenhum projeto, evento ou roteiro, assinado por dois circuitos diferentes) e o cumprimento dessas metas garanta os benefícios para as regiões. Assim, incentiva-se uma maior cooperação local, buscando o desenvolvimento regional de forma integrada, além de auxiliar nos custos dos projetos, sendo divididos entre várias associações.

Uma maior parceria entre o Estado e os Circuitos pode favorecer, não só as políticas locais de turismo, mas também, atingir um maior desenvolvimento regional. O que se torna desafiante é justamente descobrir uma maneira eficiente de fazer com que os atores locais trabalhem em conjunto de forma regional, pensando não só no desenvolvimento local, mas sim, no desenvolvimento do Estado como um todo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001. 236 p.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. Federalismo e políticas Sociais. IN: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis Barros. **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. In: XX ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 1998, Caxambu. **Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS**, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

ASSEMBLÉ DES DEPARTEMENTS DE FRANCE. Federation Nationale des comites departementaux du tourisme. **Les politiques départementales du tourisme: Moyens et mise en œuvre d'une stratégie au service du développement du territoire départemental**. Paris, FNCDT, 2006.

AUGE, Marc. **Não-lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Campinas: 1994.

BASSO, Karen G. Furlan. **Políticas públicas do turismo em áreas naturais e evolução do conceito de ecoturismo no Brasil**. Brasília: Universidade Federal de Brasília, 2006.

BBC BRASIL. Brasil é o terceiro país que “pior explora potencial turístico”. 13 nov. 2007. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071113\\_turismoreputacao\\_is.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071113_turismoreputacao_is.shtml)> Acesso em: 23 jan. 2008.

BLANKE, Jennifer; CHIESA, Thea. **The Travel and Tourism Competitiveness Report**. World Economic Forum. Genebra, 2007.

BOLSON, Jaisa H. Gontijo. Circuitos Turísticos de Minas Gerais – Modelo de Regionalização. Belo Horizonte: **Revista Turismo**, 2004. Disponível em: <<http://www.revistaturismo.com.br/artigos/minasgerais.html>> Acesso em: 20 fev. 2008.

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: <<http://andersonufrn.googlepages.com/planejamento-turistico-mg.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2008.



BRASIL. **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/Decreto-Lei/1965-1988/Del0055.htm>> Acesso em 17 mai. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** São Paulo: DP&A Editora. 2005.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo:** diretrizes, metas e programas. Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo:** Roteiros do Brasil. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2007/2010.** Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. Espanha: Turismo de eventos culturais e esportivos. In: **Excelência em turismo:** aprendendo com as melhores práticas internacionais. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Embratur. **Anuário estatístico da Embratur.** v. 34. Brasília, 2007.

BURNS, Peter. **Turismo e antropologia: uma introdução.** São Paulo: Chronos, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão social:** o que há de novo? v.2. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CATAI, Henrique et al. O Programa de Regionalização do Centro-Norte Paulista – Circuito Caminhos da Anhangüera – e a participação da Universidade de Ribeirão Preto. In: IV SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006. Disponível em: <[http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario\\_4/arquivos\\_4\\_seminario/GT11-B8.pdf](http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario_4/arquivos_4_seminario/GT11-B8.pdf)> Acesso em: 13 mar. 2008.

CÉSAR, José Renato de Castro. As graves questões comportamentais referentes ao conceito de turismo e de turista, nas quais se baseiam a antropologia e a sociologia, resolvem-se através da psicologia da gestalt. Fortaleza: **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, 2003.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. **Gestão intergovernamental cooperativa por consórcios públicos:** potencialidades e limitações do instituto à luz da lei federal nº 11.107/05. Belo Horizonte: FJP, 2005.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: **América Latina:** cidade, campo e turismo. LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. São Paulo: CLACSO, Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, 2006.

EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. **Organização política e administrativa do território.** Brasília, 2001. Disponível em:

<<http://www.ambafrance.org.br/abr/imagesdelafrance/org%20pol%20adm.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. **O turismo na França.** Ficha de informação. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.france.org.br/abr/imagesdelafrance/turismo.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

FEDERATION NATIONALE DES COMITES DEPARTAMENTAUX DU TOURISME. DEPTOUR Mag. Paris: FNCDT, n° 20, janeiro de 2004.

FEDERATION NATIONALE DES COMITES DEPARTAMENTAUX DU TOURISME. **La Fédération Nationale des Comités Départementaux du Tourisme: 30 ans au service du développement local.** Paris: FNCDT, 2007a.

FEDERATION NATIONALE DES COMITES DEPARTAMENTAUX DU TOURISME. **Tourisme & Territoires: Synthèse des propositions du livre Blanc.** Paris: FNCDT, 2007b.

FEGER, José Elmar et al. Caracterização de arranjos produtivos locais de turismo: uma análise com base na teoria dos espaços. In: IV SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006. Disponível em:

<[http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario\\_4/arquivos\\_4\\_seminario/GT11-A1.pdf](http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario_4/arquivos_4_seminario/GT11-A1.pdf)> Acesso em: 02 fev. 2008.

FOURNIER, Jacques. **Os serviços públicos.** Brasília, Embaixada da França no Brasil, 2001. Disponível em: <<http://www.france.org.br/abr/imagesdelafrance/servicos.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

FRANÇA. **Loi du 1er juillet 1901.** Relative au contrat d'association. Paris, 2006. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20080529>> Acesso em: 22 fev. 2008.

FRANÇA. **Constitution du 4 octobre 1958.** Paris, 2008. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/textes/constit.htm>> Acesso em: 22 fev. 2008.

FRANÇA. **Loi no. 92-1341 du décembre 1992.** Portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme Paris, 1992.

Disponível em: <<http://droit.org/jo/19921224/TOUX9210573L.html>> Acesso em: 22 fev. 2008.

FRANÇA. Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. **Tourisme de A à Z – Direction du tourisme – Droit du tourisme.** Paris, 2006. Disponível em:

<[http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit\\_tourisme07.pdf](http://www.tourisme.gouv.fr/fr/navd/dossiers/taz/att00002082/droit_tourisme07.pdf)> Acesso em: 03 fev. 2008.

FRATUCCI, Aginaldo César. Processos de Turistificação dos Espaços. In: SEMINÁRIOS DE CAMPO TEMÁTICOS 2006 DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Rio de Janeiro: UFF, 2006. Disponível em:

<[http://www.uff.br/posgeo/modules/xt\\_conteudo/index.php?id=19](http://www.uff.br/posgeo/modules/xt_conteudo/index.php?id=19)> Acesso em: 02 abr. 2008.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade Pessoal**. Oeiras: Celta Editora, 1997.

GIORDANO, Samuel Ribeiro. **Competitividade regional e globalização**. São Paulo: USP, 1999.

GOMES, Bruno Martins Augusto; SANTOS, Antônio Carlos dos. Os efeitos as políticas de regionalização do turismo nas relações entre os agentes do setor. Belo Horizonte: **Revista Turismólogo in Focco**, no. 22. ABBTUR, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2004. Cap. VIII - A arte da renda: a globalização e a transformação da cultura em *commodities*.

INSTITUTO ECOBRASIL. **Acordo de Mohonk**: documento distribuído pelo Instituto Ecobrasil. Manaus, 200-.

Disponível em: <[http://www.ecobrasil.org.br/publique/media/acordo\\_de\\_mohonk.pdf](http://www.ecobrasil.org.br/publique/media/acordo_de_mohonk.pdf)>  
Acesso em: 28 mai. 2008.

JACCOUD, Luciana. **Experiência internacional em política regional**: o caso da França. Brasília: IPEA, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Sueli. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD. Caracas, 1997.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre municípios, estados e União. In: SPINK, Peter; PAULICS, Veronika; BAVA, Silvio Caccia. (Org.). **Novos conceitos da Gestão Local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública - EAESP/FGV, 2001.

LOIOLA, Elizabeth. **Turismo e desenvolvimento. Bahia**: análise e dados. Salvador: v.11 a.2, p 56,80, 2001. Disponível em:

<[http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes\\_sei/bahia\\_analise/analise\\_dados/pdf/turismo/pag\\_56.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/turismo/pag_56.pdf)> Acesso em: 14 de out. 2006.

LOPES, Cristiano Henrique. **Análise dos modelos de planejamento e desenvolvimento turístico propostos pela gestão pública no Brasil**. Belo Horizonte: SENAC, 2007. Disponível

em:<<http://www.mg.senac.br/NR/rdonlyres/eyp33wx2zxyajsicssve2kzb2bqcnrrfhwjvknvlb5i7kg74awprwydysrdmnrlnsnx5yqrx2atb/cristiano.PDF>> Acesso em: 22 mar. 2008.

MESQUITA, Westerlei Souza. Crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável no turismo. Rio de Janeiro: Instituto Virtual de Turismo. **Caderno Virtual de Turismo**, vol.6, nº3, 2006. Disponível em:

<<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/include/getdoc.php?id=407&article=136&mode=pdf>> Acesso em: 21 fev. 2008.

MIELKE, Eduardo J. da Costa; PEREIRA, Alexsandro Eugênio. Desenvolvimento econômico e social através de turismo: interações entre atores locais. In: IV SEMINTUR – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2006. Disponível em:

<[http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario\\_4/arquivos\\_4\\_seminario/GT11-A2.pdf](http://www.ucs.br/ucs/tplSemMenus/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/seminario_4/arquivos_4_seminario/GT11-A2.pdf)> Acesso em: 08 mar. 2008.

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://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Lei&s2=13341&s3=1999&s4=>](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Lei&s2=13341&s3=1999&s4=>)> Acesso em: 25 mai. 2008.

MINAS GERAIS. **Decreto-lei nº 43.321, de 08 de maio de 2003**. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.descubraminas.com.br/media/upload/download/93.doc>> Acesso em: 25 mai. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Orçamento 2008**. Quadro de detalhamento da despesa, v.5, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Resolução nº 006, de 09 de junho de 2005**. Estabelece normas relativas ao “Certificado de Reconhecimento” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.turismo.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=289&Itemid=89](http://www.turismo.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=289&Itemid=89)> Acesso em: 25 mai. 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Plano Setorial de Turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Documento - Circuito Turístico**. Belo Horizonte, [200-a].

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Modelo de estatuto social**. Belo Horizonte, [200-b].

MOLINA, Sérgio. **O pós-turismo**. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2004. 130 p.

OLIVEIRA, Saulo Bárbara de; LEITÃO, Márcia Cristina da Silva; FILHO, Joaquim Rubens Fontes. A governança em turismo regional: realidade? Estudo de caso sobre o destino Estrada Real. In: **XXXI ENCONTRO DA ANPAD**. Rio de Janeiro, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Tourism Highlights**. [s.l.], [s.n.]. 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **The Globalization of Tourism**. Disponível em: <[http://www.unesco.org/courier/1999\\_08/uk/dossier/txt13.htm](http://www.unesco.org/courier/1999_08/uk/dossier/txt13.htm)> Acesso em: 21 nov. 2007.

PHILIP, Olivier. **O “prefét”**. Brasília: Embaixada da França no Brasil, 2001. Disponível em: <<http://www.france.org.br/abr/imagesdelafrance/prefet.htm>> Acesso em: 23 abr. 2008.

PLAPER, Rina. **Country Brand Index**. Future Brand, 2007. Disponível em: <<http://www.countrybrandindex.com/country-brand-rankings/>> Acesso em: 14 jan. 2008.

QUADROS, Fernanda Fonseca. **L'arrivée de la LGV Est-Européenne et le développement du tourisme en Champagne-Ardenne**: La nécessaire coordination des acteurs. Reims: Université de Reims, 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de política públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria. (Org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUBINO, Maria Sílvia. **Políticas públicas de turismo**: a hospitalidade pública ao excursionista em Bertoga. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade). São Paulo: Universidade Anhembi Morumbi, 2004.

SALES, Airles Maria Melo; ASSIS, Lenilton Francisco de. Turismo e ensino de geografia: um diálogo possível. **Revista Geografia**, v. 15, nº 1. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In SANTOS (org.): **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **Territorio y movimientos sociales**. OSAL.2005 – Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2006

SEVINO, Aldo. Les offices de tourisme, les comités départementaux et régionaux de tourisme et le droit de la commande publique. **Revue Française de Droit Administratif**, nº 3. França: Dalloz, 2006. Disponível em: <[http://aquitaine-mopa.fr/IMG/pdf/Les\\_offices\\_de\\_tourisme\\_les\\_comites.pdf](http://aquitaine-mopa.fr/IMG/pdf/Les_offices_de_tourisme_les_comites.pdf)> Acesso em: 13 abr. 2008.

SILVA, Jorge Antônio Santos. O turismo e o conhecimento face a globalização da economia mundial. **Revista Turismo – Tendências e Debates**, ano III – nº 3. Salvador: FAMETTIIN, 2000.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Atração global, estratégias locais e turismo. In: CORIOLANO, Luiza Neide M. Teixeira. **Turismo com ética**. Fortaleza: UECE, 1998.

SIQUEIRA, Fausto. Rota turística reproduzirá caminhos de Anchieta no litoral de SP. **Folha Online**. 22 de jan. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u88953.shtml>> Acesso em: 20 fev. 2008.

TERRA. Número de turistas para o País caiu 6% em 2006, diz OMT. 02 set. 2007. Disponível em: <[http://www.sihorbs.com.br/noticias\\_detalhes.php?id=72](http://www.sihorbs.com.br/noticias_detalhes.php?id=72)> Acesso em: 15 jan. 2008.

VIEGAS, Maria Margarida Viçoso de Arrais. **As estatísticas do turismo e a uniformização de conceitos**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1997.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **Descentralização e poder local: limites e possibilidades**. Belo Horizonte, FJP, 2002.

## ANEXOS

**ANEXO A - Relação dos entrevistados:**

Antônio Henrique  
Ex-Secretário de Turismo de Minas Gerais  
Entrevista realizada no dia 10 mar. 2008.

Fernanda Quadros  
Diretora de Estruturação do Produto Turístico  
Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais  
Entrevista realizada no dia 29 jan. 2008.

Jander Gonçalves  
Analista de Turismo  
Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais  
Entrevista realizada no dia 30 abr. 2008.

Ruy Felipe  
Diretor de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo  
Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais  
Entrevista realizada no dia 29 abr. 2008.