

FERNANDA CRISTINA DA SILVA

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS
A PARTIR DA PERSPECTIVA DE *POLICY CYCLE* (CICLO POLÍTICO)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2011

FERNANDA CRISTINA DA SILVA

**ANÁLISE DA POLÍTICA DE CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS A
PARTIR DA PERSPECTIVA DE *POLICY CYCLE* (CICLO POLÍTICO)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada em: 10 de fevereiro de 2011.

Prof^a. Suely de Fátima Ramos Silveira
(Co-orientadora)

Prof. Antônio Artur de Souza
(Co-orientador)

Prof. Magnus Luiz Emmendoerfer

Prof^a. Maria das Dores Saraiva de Loreto

Prof^o. Afonso Augusto T.F.C. Lima
(Orientador)

Aos meus pais Sebastião e Cida,
Aos meus irmãos Fabrício e Michelle
Ao Franck
Ao meu orientador e amigo Prof. Afonso

“Quando uma criatura humana desperta para um grande sonho e sobre ele lança toda a força de sua alma, todo o universo conspira a seu favor” (Johann Goethe).

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela presença constante em minha vida, me dando forças e coragem para superar todos os desafios.

Aos meus pais, que, com todo amor e dedicação, sempre me apoiaram e me incentivaram a correr atrás dos meus sonhos.

Aos meus irmãos, por toda paciência e incentivo, nunca deixando que eu desanimasse.

Ao Franck, pelo apoio incondicional, pelo companheirismo, paciência e ajuda imprescindível na execução desta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Afonso, pela dedicação, paciência e valiosas contribuições durante a orientação deste trabalho. Pelos ensinamentos de vida e de profissionalismo, e pela amizade sincera construída ao longo desses quatro maravilhosos anos de convivência.

À Profa. Suely, pelas importantes contribuições e reflexões ao longo deste estudo, pela confiança no meu trabalho, amizade, apoio e incentivo.

Ao Prof^o Antônio Artur, pela disponibilidade em integrar a equipe deste trabalho e pelas importantes contribuições.

A Profa. Maria das Dores Saraiva de Loreto por todas as relevantes considerações e idéias que ajudaram a lapidar este trabalho.

Ao Prof. Magnus, por ter, desde o início, comprado a ideia deste estudo se tornando um grande parceiro, colaborador e amigo. Também agradeço pela disponibilidade em contribuir sempre com esta pesquisa.

Às queridas “Afonsetes”: Nati, Déia, Ronise, Mayra e Thatá; e ao querido amigo Altamiro, pela amizade verdadeira e fundamental apoio na pesquisa. Sem vocês este trabalho não teria se tornado realidade. Com vocês, aprendi o significado da palavra colaboração.

A todos os amigos da turma do mestrado 2009, em especial a Nati, Ivy, Antônio, Michelle, Altamiro e Ricardo, pela prazerosa convivência, pelas parcerias acadêmicas e pela contribuição na minha formação.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pelo apoio financeiro desta pesquisa.

À Secretaria de Turismo de Minas Gerais – SETUR, pelo apoio institucional a esta pesquisa. Em especial, a Marcela, Rafael, Jussara, Rui, Daniel, Jander e Breno, pela confiança e apoio a este trabalho.

A todos os 37 circuitos turísticos contemplados nesta pesquisa, pela disponibilidade em participar deste estudo e por terem recebido a equipe da pesquisa sempre com muita presteza.

À Universidade Federal de Viçosa e, especialmente, ao Programa de Pós-Graduação em Administração, por todo conhecimento apreendido.

A todos os professores do Departamento de Administração, por todos os ensinamentos. Em especial, ao Prof. Djair, por sempre apoiar as minhas pesquisas e acreditar nas minhas ideias.

Às amigas, Michelle e Maria, por sempre estarem ao meu lado, me apoiando e me dando forças para realizar mais este sonho.

A todos vocês, a minha eterna gratidão!

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE SIGLAS	xi
RESUMO.....	xii
ABSTRACT	xiv
1 INTRODUÇÃO.....	1
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
2.1 Políticas Públicas.....	5
2.2 Ciclo Político	9
2.3 Turismo.....	22
2.4 Políticas Públicas de Turismo	26
2.4.1 Políticas Públicas de Turismo no Brasil.....	28
2.5 Descentralização de Políticas Públicas.....	36
3 METODOLOGIA.....	40
3.1 Caracterização da pesquisa.....	40
3.2 Coleta e tratamento de dados.....	41
3.3 Técnicas de análise	44
3.3.1 Análise qualitativa	45
3.3.2 Análise quantitativa	48
3.3.2.1 Análise exploratória dos dados.....	49
3.3.2.2 Escala somada	49
3.3.2.3 Alfa de cronbach.....	50
3.4 Modelos analíticos da pesquisa	50
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	54
4.1 Caracterização da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais.....	55
4.2 Análise do processo de criação da política.....	58
4.2.1 Agenda.....	59
4.2.1.1 Origem do Problema.....	59
4.2.1.2 Alternativa para Solução do Problema	60
4.2.2 Formulação da Política	62
4.3 Análise do Processo de Implementação da Política	65
4.3.1 Legalização da Política.....	66
4.3.2 Ações Desenvolvidas pela SETUR	72
4.3.3 Articulações.....	78
4.4 Avaliação da Política	80
4.4.1 Mecanismos de Avaliação.....	81
4.4.2 Resultados Favoráveis	83
4.4.3 Resultados Desfavoráveis.....	88
4.4.4 Dificuldades de Execução pela SETUR.....	92
4.4.5 Dificuldades de Execução pelos Circuitos	93
4.4.6 Propostas para Sanar as Dificuldades.....	96
4.4.7 Ameaças	100
4.4.8 Perspectivas	101
4.4.9 Avaliação da Eficácia da Política quanto ao atendimento de suas principais determinações.....	104

4.4.10 Avaliação quanto à gestão dos circuitos.....	109
5 CONCLUSÃO.....	113
REFERÊNCIAS	117
APÊNDICE 1 – Questionário aplicado junto aos agentes estratégicos dos circuitos .	124
APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevista aplicado junto aos agentes estratégicos da SETUR.....	134
ANEXO 1 - DECRETO 43321 de 08/05/2003	137
ANEXO 2 – RESOLUÇÃO n.º 007/2003.....	138
ANEXO 3 – RESOLUÇÃO SETUR n.º 008, de 28 de Abril de 2008	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fases do Ciclo Político	11
Figura 2: Fases do Ciclo Político	51
Figura 3: Fases do Ciclo PODC	52
Figura 4: Sistematização do estudo	54
Figura 5: Circuitos Turísticos sem alguma documentação	106
Figura 6: Associados Contribuintes.....	108
Figura 7: Taxa paga pelos associados contribuintes	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Condicionantes das políticas públicas de turismo no Brasil	27
Quadro 2: Lista de documentos utilizados na pesquisa	41
Quadro 3: Caracterização dos Entrevistados - Agentes Estratégicos dos Circuitos Turísticos	42
Quadro 4: Categorias e subcategorias de análise.....	48
Quadro 5: Síntese dos fatos históricos do turismo em Minas Gerais.....	56
Quadro 6: Estratificação dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais	75
Quadro 7: Resultados Favoráveis da Política.....	87
Quadro 8: Resultados Desfavoráveis da Política.....	91
Quadro 9: Principais propostas dos agentes dos circuitos para sanar as dificuldades dos circuitos.....	100
Quadro 10: Perspectivas em relação à Política.....	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ano de criação x Ano de certificação.....	105
Tabela 2: Postos de Informação nos Circuitos Turísticos.....	107
Tabela 3: Teste de Confiabilidade dos Fatores.....	110
Tabela 4: Funções Gerenciais.....	111

LISTA DE SIGLAS

CNTur – Conselho Nacional de Turismo

COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

FECITUR - Federação de Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais

HIDROMINAS– Águas Minerais do Estado de Minas Gerais S/A

NEPP - Núcleo de Estudo de Políticas Públicas

MG – Minas Gerais

MTur - Ministério do Turismo

OMT – Organização Mundial do Turismo

PNMT - Plano Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional de Turismo

PLANTUR - Plano Nacional de Turismo

PLANITUR - Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo

PROMINAS - Companhia Mineira de Promoção

SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SETUR - MG – Secretária de Estado de Minas Gerais

TURMINAS - Empresa Mineira de Turismo

RESUMO

SILVA, Fernanda Cristina da. M. SC., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2011. **Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de *Policy Cycle* (Ciclo Político)**. Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Co-orientadores: Suely de Fátima Ramos Silveira e Antônio Artur de Souza.

O objetivo deste estudo é analisar os processos de criação e implementação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, bem como os resultados alcançados até 2010. A pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso, do tipo descritivo. Os sujeitos sociais foram 4 agentes estratégicos da Secretaria de Turismo de MG – SETUR e 37 agentes estratégicos dos circuitos turísticos. Os dados foram coletados por meio da aplicação de questionários, da realização de entrevistas semiestruturadas, e, de análise documental e bibliográfica. Os dados qualitativos foram analisados por meio da técnica de Análise de Conteúdo e, os dados quantitativos, por meio de estatística descritiva, Escala Somada e Alfa de Cronbach. Constatou-se que a Política foi criada para resolver o problema de gestão do turismo em MG e, ainda, para superar a até então inexistência de uma Política de Turismo no Estado. Esta criação se pautou nos princípios de regionalização e no modelo francês de gestão pública do turismo. As principais ações que vêm sendo realizadas na implementação da Política são: sensibilização; mobilização; apoio na promoção, roteirização e elaboração do planejamento estratégico; disponibilização de convênios; e capacitação. Os resultados favoráveis da Política na percepção dos agentes da SETUR são a organização da atividade turística no Estado, o aumento do fluxo turístico e a maior descentralização de recursos. Já os agentes dos circuitos percebem como principais resultados favoráveis a integração dos municípios, o aumento do fluxo turístico e a maior visibilidade de alguns municípios. Quanto a resultados desfavoráveis, somente identificou-se, na percepção de um dos agentes da SETUR, o fato de a Política beneficiar mais as regiões turísticas tradicionalmente conhecidas. Na percepção dos agentes dos circuitos, os principais resultados desfavoráveis são a falta de autonomia dos circuitos, o baixo orçamento da SETUR, a dificuldade de manutenção financeira e o maior apoio aos circuitos mais desenvolvidos. As dificuldades na execução da Política, segundo os agentes da SETUR, são a escassez de recursos e a falta de entendimento sobre as questões jurídicas do turismo. Na percepção dos agentes dos circuitos, as principais dificuldades estão relacionadas à sustentabilidade financeira e à falta de envolvimento e comprometimento dos associados com o circuito. Quanto às perspectivas com relação à

Política, os agentes da SETUR esperam que os circuitos se tornem cada vez mais competitivos e que consigam atingir a sustentabilidade financeira. Os agentes dos circuitos acreditam na continuidade da Política, porém, esperam que os circuitos menores e sem tradição recebam maior apoio. No que se refere às determinações da Política, constatou-se que nem todos os circuitos estão atendendo, embora estejam certificados. Por fim, com relação à gestão dos circuitos a partir do ciclo PODC, constatou-se que somente a função direção não está sendo realizada e que as demais ainda carecem de maior profissionalização. Nesse sentido, conclui-se que, apesar da Política apresentar mais resultados favoráveis que desfavoráveis, sua continuidade pode ser ameaçada pelas dificuldades apontadas, aliadas às fragilidades nas estruturas dos circuitos, o que merece maior atenção por parte da SETUR.

ABSTRACT

SILVA, Fernanda Cristina da. M. SC., Universidade Federal de Viçosa, February, 2011. **Analysing the policy of touristic circuit of Minas through the Policy Cycle perspective**
Adviser: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Co-Advisers: Suely de Fátima Ramos Silveira e Antônio Artur de Souza.

This study aims to analyze the creation and implementation processes of the Touristic Circuit policy in Minas Gerais, as well as the results achieved until 2010. This research can be classified as a descriptive case study. The participants of the research were 4 strategic agents from the Tourism Department of MG - SETUR, and 37 strategic agents from the touristic circuits. Data have been collected through questionnaires, semi-structured interviews, and documentary and literature analysis. The qualitative data were analyzed through the technique of Content Analysis, and the quantitative data were analysed through descriptive statistics, Adding Scale, and Cronbach's Alpha. The results have indicated that the Policy was created to solve the problem of tourism management in MG, and also to overcome the hitherto lack of a Tourism Policy in the state. This creation was guided by the regionalization principles and by the French model of public management of tourism. The main actions that are being undertaken in the policy implementation are: sensitization, mobilization, support in the promotion, scriptwriting and elaboration of the strategic planning, availability of covenants and training. The positive results in the perception of SETUR agents are: the organization of touristic activity in the state, the tourist flow increasing, and the greater resources decentralization. The circuits agents have realized as the main positive results the municipalities integration, the tourist flow increasing and the greater visibility of some municipalities. Related to negative results, it was identified only, in the perception of one SETUR agent, that the policy is more beneficent to traditionally known tourist regions. In the perception of the circuits agents, the main negative results are: lack of autonomy of the circuits, the SETUR low budget, the difficulty of financial maintaining, and the greater support to the more developed circuits. The difficulties in implementing the policy, according to the SETUR agents are: highlighted the scarcity of resources; and the lack of understanding about the legal issues in tourism. In the perception of the circuits agents, the main difficulties are related to financial sustainability, and lack of involvement and commitment of the people associated with the circuit. In relation to the prospects regarding to the policy, the SETUR agents expect that the circuits to become more competitive and able to achieve financial

sustainability. The circuits agents believe in the continuity of the Policy, however, they expect the smaller and not so traditional circuits to receive a greater support. Regarding to policy determinations, it was found that some circuits are not meeting them, although they are certified. Finally, in relation to the circuits management, from the cycle PDCA view, it was observed that only the direction function isn't being performed and the others still require further professionalization. Accordingly, it was concluded that despite the policy having more positives than negatives results, the policy continuity can be threatened by the difficulties pointed out, associated to weaknesses in the circuits structures, which requires greater attention by SETUR.

1 INTRODUÇÃO

Até o final dos anos 1980 a atividade turística no Brasil era fortemente marcada pela centralização do Governo Federal, fazendo-se com que a concepção e a coordenação de políticas públicas tivessem pouca representatividade dos governos estaduais e municipais, assim como da iniciativa privada e da sociedade civil. Além disso, em todas as esferas da administração pública, não se percebia uma articulação entre os organismos oficiais de turismo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que teve como eixos centrais a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, o debate sobre a reforma do Estado, principalmente na área social, ganhou impulso no Brasil (FARAH, 2001).

Nesse cenário, as Políticas Públicas de Turismo, até então desenvolvidas e geridas de forma centralizada pelo Sistema Nacional de Turismo, composto pela Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur e pelo Ministério da Indústria e do Comércio (EMMENDOERFER et al., 2009), começaram a ser redesenhadas, assumindo características de políticas públicas descentralizadas e regionalizadas.

A primeira iniciativa de descentralização por parte do Governo se deu em 1992, com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, um instrumento legal considerado referencial para todos os segmentos que atuavam no setor de turismo no país. Não obstante, com a eleição do governo Lula em 2003, foi criado o Ministério do Turismo - MTur e o PNMT foi extinto (EMMENDOERFER et al., 2009).

O MTur foi concebido para promover um novo modelo de gestão pública descentralizada e participativa para o turismo, de modo a gerar divisas para o país, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais. Para atingir tais propósitos, o MTur, em 2003, lançou o Plano Nacional de Turismo - PNT, o qual passou a nortear suas ações. Ressalta-se que, mais do que uma carta de intenções, o PNT passou a ser visto como um instrumento de ação estratégica, delineada em macroprogramas e em metas revisadas de

quatro em quatro anos, tendo como compromisso apresentar ao país, de forma consolidada e sistemática, a Política Nacional de Turismo (MTur, 2003).

Para se adequar a esse novo formato de gestão pública do turismo, os estados brasileiros começaram a se organizar para a formalização de um órgão que pudesse atender ao setor turístico e a discutir a necessidade de se criar políticas e planos estaduais para o seu desenvolvimento. Em estados como o Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia, São Paulo e Minas Gerais, antes mesmo da criação de uma Política Nacional de Turismo, que se deu somente em 2003, após a criação do Ministério do Turismo, o modelo gestão regionalizada do turismo já era adotado. Nesse contexto, destaca-se Minas Gerais que, desde 1999, quando da criação da Secretaria de Turismo - SETUR, vem gerindo a atividade por meio dos chamados circuitos turísticos, estes definidos, conforme o Decreto-lei 43.321, de 08/05/2003, como:

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

Ressalta-se que, formalmente, de acordo com o sítio institucional da SETUR (2010), os circuitos turísticos caracterizam a Política de Regionalização do Turismo em MG, se constituindo em um programa de Governo. Contudo, realizadas entrevistas exploratórias com agentes responsáveis pela gestão pública do turismo em MG, constatou-se que, assim como afirmam Emmendoerfer et al. (2007), os circuitos podem ser considerados uma política pública própria. Além disso, os circuitos turísticos são dotados de regras de funcionamento e todas as ações do Governo para o turismo são desenvolvidas, prioritariamente, no âmbito de sua abrangência. Assim, para fins deste estudo, considerou-se o programa de governo que atua por meio dos circuitos turísticos como uma política – a Política de Circuitos Turísticos.

Para Ramos (2006, p. 1), a criação dos circuitos turísticos propõe uma nova concepção de relacionamento entre as diversas esferas do poder público e da sociedade civil, uma vez que se percebe um esforço para construir coletivamente a gestão do turismo no Estado. Para o autor, o “trabalho envolve negociações permanentes entre as instâncias envolvidas, articulações de acordos diversos e planejamento das ações de forma participativa, visando à integração entre os municípios integrantes”. Não obstante, apesar de a Política de Circuitos Turísticos apresentar indicativos de sucesso, seus resultados ainda não foram objetivamente avaliados.

Nesse cenário, considerando a importância econômica e social do setor turístico, que gera receitas e empregos, e a capacidade das políticas públicas de orientar as ações e decisões para o desenvolvimento do setor, parece relevante investigar a Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, desde a sua concepção até os seus resultados

1.1 Problema de pesquisa

Como, a partir da perspectiva do Ciclo Político, ocorreram os processos de criação e implementação da Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais e quais os resultados alcançados até a realização da pesquisa?

1.2 Objetivos

O objetivo geral deste estudo é descrever e analisar a Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva do Ciclo Político. Especificamente, pretende-se:

- caracterizar a Política de Circuitos Turísticos de MG;
- analisar o processo de criação da Política;
- analisar o processo de implementação da Política; e
- avaliar a eficácia da Política, considerando os seus resultados, o cumprimento das suas determinações e a gestão dos circuitos turísticos.

1.3 Justificativa e relevância do estudo

Acredita-se que este estudo se justifica pela ampliação da fronteira do conhecimento no que se refere ao campo de Políticas Públicas, especialmente quanto à abordagem de Ciclo Político. Salienta-se que, na literatura pesquisada, foram

encontrados trabalhos que utilizam esta abordagem para a análise de políticas públicas, analisando uma ou mais fases, contudo não se encontrou trabalhos que analisam políticas públicas de turismo sob essa perspectiva, especialmente a Política de Circuitos Turísticos.

Além disso, como cada vez mais é exigido das organizações do setor público uma orientação por resultados, foco no cliente e, sobretudo, melhor desempenho na implementação dos programas e políticas públicas (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, 1999), estudos como este, que buscam compreender e avaliar uma Política, se tornam relevantes.

Outro aspecto que denota a importância deste estudo é o fato de o mesmo considerar como objeto uma política pública descentralizada. Embora no Brasil existam diversos trabalhos que estudam as experiências descentralizadas de gestão de políticas e programas, esses se baseiam mais na análise de dados agregados, comparando os gastos da União, dos estados e dos municípios, os quais nem sempre traduzem a realidade nacional, pois as unidades subnacionais de Governo brasileiras são, na maioria das vezes, desiguais quanto a sua capacidade de gasto (ARRETCHE, 1998).

Ademais, o fato de se ter escolhido o setor turístico para investigação apresenta relevância, pois, no cenário econômico contemporâneo, o turismo situa-se como via central de desenvolvimento e geração de renda para diversas nações. A título de exemplo, no Brasil, conforme dados divulgados pelo Banco Central (BC), o ano de 2010 registrou a entrada recorde de mais de US\$ 5,9 bilhões em divisas no Brasil por meio dos gastos de turistas estrangeiros. O valor é 11,58% superior ao registrado em 2009, quando US\$ 5,3 bilhões ingressaram no país pelo turismo internacional (Ministério do Turismo - MTur, 2010). Não obstante, apesar da importância econômica do setor, este ainda carece de maior organização e articulação entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, o que demanda estudos que buscam investigar os fatores ainda limitantes nesse processo.

Ressalta-se que a escolha da Política de Circuitos Turísticos de MG como objeto de investigação deveu-se ao fato dessa apresentar em seu bojo, desde a sua concepção em 2001, uma proposta de gestão descentralizada, incitando a criação de instâncias de governança regionais, as quais têm se revelado importantes arranjos institucionais na execução de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Em função do objeto de investigação deste estudo, os seguintes temas foram abordados: Políticas Públicas, Ciclo Político, Turismo, Políticas Públicas de Turismo, Políticas Públicas de Turismo no Brasil, e Descentralização.

2.1 Políticas Públicas

Conforme Souza (2006, p. 22), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica teve sua origem nos EUA, rompendo “a tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos”.

De acordo com a autora, a teorização na área de políticas surgiu por meio de contribuições de estudiosos como Laswell, Simon, Lindblom e Easton, que, ao longo dos anos, introduziram importantes conceitos. Laswell (1936) “introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública)”; Simon (1957) “introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*)”, Lindblom (1959; 1979) “questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório (...)” e Easton (1965) definiu a “política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (SOUZA, 2006 p. 23-24).

Segundo Faria (2003), a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos.

Várias definições para políticas públicas são encontradas na literatura e essas não são, necessariamente, excludentes entre si. Pelo contrário, admitindo que, embora existam diferenças nas definições apresentadas por diferentes autores, é possível identificar concordância no sentido de que o campo das políticas públicas envolve a

atuação dos governos para resolução de problemas com potencial para afetar a sociedade.

Fernandes (2007, p. 4) defende que “definir políticas é entender o processo de produção por parte do Estado de bens e serviços que geram bem-estar à população de um país”. Nesse processo, são envolvidos vários campos do saber, o que faz do campo das políticas públicas uma área interdisciplinar.

Na visão de Souza (2006, p. 26) política pública pode ser resumida como:

campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

Saravia (2006, p. 29) define as políticas públicas como:

sistema de decisões públicas que visa às ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Para Rua (1998, p. 1), “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”.

A mesma autora ainda ressalta a diferença entre política pública e decisão política, de modo que:

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. 1).

Dessa forma, pode-se depreender que uma política pública implica em várias decisões políticas, porém uma decisão política nem sempre resulta em uma política pública.

Joan Subirats (1989) e Hogwood-Gun (1984), citados por Villanueva (2006, p. 49), apresentam um resumo sobre os diversos significados do termo política, definindo-a como:

um campo da atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial); um propósito geral de fazer (política de estabilidade no emprego para os jovens); um desejado status social (política de recuperação centros históricos, anti-tabagismo, segurança); uma ação de proposta específica (política de reflorestamento de parques nacionais, a política de alfabetização de adultos); a regra ou regras que existem para um problema específico (a política ambiental, energética,

urbana); o conjunto de objetivos e programas de ação que tem o governo em um campo de questões (política de produtividade agrícola, a exportação, a luta contra a pobreza extrema).

Villanueva (2006) apresenta os componentes comuns na definição de políticas encontrados nos dicionários de ciência política, quais sejam: a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a tomada de decisão política é definida por uma sequência de decisões relativas à escolha dos meios de longo ou curto alcance, em uma situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental: envolve a ação ou a omissão, mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos que têm efeitos sobre o sistema político e social.

De acordo com Ho (2000), em sociedades democráticas, as políticas públicas muitas vezes são criadas como uma resposta às pressões políticas, embora, às vezes, possam representar uma tentativa consciente na resolução de problemas ou um meio para atingir fins específicos. Contudo, para o autor, o fato das políticas públicas estarem sujeitas a pressões políticas não é considerado um problema, pois esse processo é necessário para traduzir as aspirações e necessidades reais de comunidades. Ainda, para o referido autor, as pessoas que participam do processo político devem estar cientes daquilo que estão fazendo, particularmente das implicações de diferentes decisões políticas para a sociedade em geral.

Frey (2000) apresenta alguns conceitos para a compreensão de políticas públicas, assim como para estruturação de um processo de pesquisa que vise um estudo de caso, tais como: *policy*, *politics* e *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*.

Para o autor, o conceito de *polity* “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”, *politics* considera “o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição”, e *policy* se refere a “conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 216-217).

O conceito de *policy network*, segundo Hecló (1978, p. 102), citado por Frey (2000, p. 221), pode ser definido como as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na

implementação de uma determinada *policy*”. Já a definição de *policy arena*, segundo Frey (2000, p. 223), refere-se aos “processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo”.

As políticas distributivas são aquelas caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos para outros grupos. Em geral, essas políticas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena (FREY, 2000).

As políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. Seu objetivo, conforme Windhoff-Héritier (1987, p. 47 apud Frey, 2000, p. 224), “é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”.

As políticas regulatórias são aquelas que trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, cujos efeitos dependem da configuração concreta das políticas. Assim, da mesma forma que os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, podem também atender somente a interesses particulares e restritos (FREY, 2000).

As políticas constitutivas ou estruturadoras determinam as regras do jogo e as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000).

Por fim, o *policy cycle* é composto por várias fases, as quais correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo. Estas fases podem ser investigadas no que diz respeito “às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). Para o autor,

ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública (FREY, 2000, p. 226).

Dessa forma, percebe-se que o modelo de ciclo político pode ser instrumentalizado para a análise de uma política pública, uma vez que retrata a política desde a sua concepção até a sua avaliação, evidenciando os aspectos relevantes a serem analisadas em cada fase.

Apresentadas algumas definições de política públicas, na visão de diferentes autores, bem como os seus tipos e conceitos relacionados, passa-se à melhor compreensão do Ciclo Político, tendo em vista que este constitui-se um quadro teórico de referência para a análise da Política investigada.

2.2 Ciclo Político

De acordo com Souza (2006), a tipologia de *policy cycle* (ciclo político) considera a política pública como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico de aprendizado. Para Saravia (2006, p. 32), nestes estágios, “os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes”, e, por isso, torna-se importante compreender e distinguir cada um deles.

Para Frey (2000), embora a concepção do *policy cycle* (ciclo político) consista em uma sequência de passos, os atores políticoadministrativos dificilmente se atêm a essa, principalmente quando se trata de programas políticos mais complexos, envolvendo processos interativos. Dessa forma, para o autor,

processos de aprendizagem política administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode - ou até deve - acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política (FREY, 2000, p. 29).

Contudo, o autor afirma que, apesar de os processos políticos não ocorrerem exatamente como o modelo, isso não indica que este seja inadequado para a explicação desses processos, uma vez que, para o autor, o *policy cycle* (ciclo político), fornece um quadro de referência para a análise processual (FREY, 2000).

Viana (1996), em seus estudos sobre as abordagens metodológicas em políticas públicas, o qual buscou redesenhar uma série de estudos sobre a criação de políticas públicas, confrontando as contribuições atuais com as clássicas, apresenta como fases do ciclo político: construção da agenda, formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas.

Conforme Secchi (2010, p. 33), “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases

seqüenciais e interdependentes”. Apesar de considerar que existem várias versões já desenvolvidas para a visualização do ciclo de políticas públicas, o autor restringe o modelo a sete fases principais, quais sejam: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

De acordo com Saravia (2006), é possível verificar as seguintes etapas no processo de política pública: agenda ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda do poder público, elaboração do problema, formulação da política, implementação, execução, e acompanhamento e avaliação.

Para Souza (2006), o Ciclo Político é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Theodoulou (1995) considera que o Ciclo Político constitui-se no seguinte processo sequencial: reconhecimento do problema e identificação do assunto, organização da agenda, formulação da política, adoção da política, implementação da política, e análise política e avaliação.

Corroborando Theodoulou (1995), Frey (2000) apresenta como fases do Ciclo Político: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Diante do exposto, percebe-se poucas diferenças entre as tradicionais divisões do Ciclo Político, sendo comum à maioria delas as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação.

Assim, baseando-se na contribuição dos vários autores apresentados e, especificamente nas fases do ciclo político propostas por Frey (2000), conforme Figura 1, apresenta-se, a seguir, uma breve explanação sobre cada uma dessas.

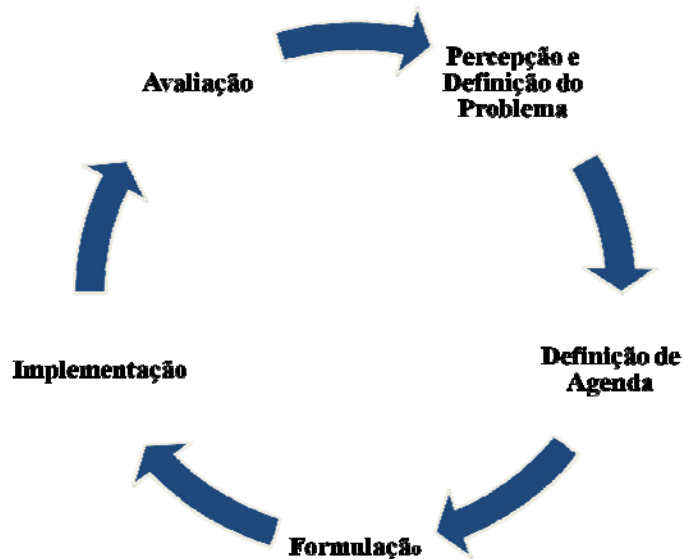


Figura 1: Fases do Ciclo Político

Fonte: Elaborado pela autora, baseando-se em Frey (2000).

A) Percepção e definição de problemas

Nesta fase, o que interessa ao analista de políticas públicas é identificar, dentre um número infinito de problemas, aqueles mais apropriados para tratamento político, os quais, inicialmente, podem ser percebidos por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública (FREY, 2000).

Na fase de identificação do problema, é preciso responder algumas questões cruciais, tais como: de onde vêm os problemas? Por que alguns problemas são ignorados? Como um problema ganha acesso ao sistema político? Nesta fase, os problemas que podem exigir ações governamentais chamam a atenção dos formuladores de políticas e estes, se legítimos, passam a pertencer à agenda de governo (THEODOULOU, 1995).

De acordo com Rua (1997), para que uma situação se torne um problema político e passe a figurar como item da agenda governamental, é necessário que esta apresente pelo menos uma das seguintes características: mobilização da ação política, seja por meio da ação coletiva de grandes grupos ou de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder ou, ainda, pela ação de atores individuais estrategicamente situados; que se constitua numa situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira

que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; e se constitua numa situação de oportunidade, ou seja, que o seu tratamento traga vantagens.

Para Sijoblom (1984), citado por Secchi (2010), a identificação do problema envolve a percepção do problema por atores relevantes, a definição ou delimitação do problema e a avaliação da possibilidade de resolução.

Ainda conforme Secchi (2010), um problema público pode aparecer subitamente, como nos casos das catástrofes; pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento das cidades; e pode estar presente por muito tempo, mas não receber suficiente atenção, como no caso da favelização das periferias das grandes cidades.

B) Agenda-setting (definição de agenda)

Segundo Kington (1984) apud Viana (1996), a agenda pode ser definida como uma lista de problemas ou assuntos que chama a atenção do governo e dos cidadãos que atuam junto com ele. Segundo o autor, para a elaboração da agenda, é preciso fazer a indagação: “Por que alguns problemas e assuntos são colocados na agenda e outras não?”

Para Theodoulou (1995), a agenda governamental representa a lista de temas ou problemas que o governo ou atores não governamentais percebem como uma questão prioritária e envolve a definição dos temas que os agentes governamentais vão focar e para os quais vão direcionar suas ações.

Cobb e Elder, citados por Theodoulou (1995) e Viana (2006), classificam a agenda em dois tipos: agenda sistêmica, que geralmente abrange questões reconhecidas, que merecem atenção pública e estão dentro de uma jurisdição legítima de governo, como, por exemplo, a educação; e agenda institucional, que, segundo os autores, envolve todos os assuntos considerados ativos e prioritários pelos tomadores de decisão. Para os autores citados, a sequência normal de uma agenda é passar da sistêmica para a institucional.

Segundo Frey (2000), nesta fase, deve-se decidir se um tema efetivamente será inserido na pauta política atual ou será excluído ou adiado para uma data posterior. Para tanto, é preciso avaliar, pelo menos, os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como avaliar as chances de o tema ou projeto se impor na arena política.

Conforme Saravia (2006, p. 33),

a noção de inclusão na agenda designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de problema público, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.

De acordo com Cobb e Elder (1983), citados por Secchi (2010, p. 36), existem três condições para que um problema faça parte de uma agenda política: os diferentes atores (cidadãos, grupos de interesse, mídia etc.) devem entender a situação como merecedora de intervenção; as possíveis ações devem ser consideradas necessárias e factíveis; e o problema deve tocar responsabilidades públicas.

Dessa forma, conforme Saravia (2006), um problema só é inserido na agenda se esse justificar uma intervenção pública, sob a forma de decisão das autoridades públicas.

C) Formulação

Para Frey (2000), a fase de formulação envolve o processo de decisão e escolha dentre as várias alternativas de ação. Geralmente, a instância de decisão decide sobre um programa ou política negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes.

Segundo Secchi (2010, p. 37), a fase de formulação das alternativas “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”.

Saravia (2006), assim como Frey (2000), também considera que a fase de formulação inclui a seleção e a especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da explicitação da decisão adotada, dos seus objetivos, e do seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Para Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985), citados por Viana (1996), esse processo pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, envolvendo um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora.

Para os autores, esta fase pode ser desmembrada em três subfases, quais sejam: transformação de uma massa de dados em informações relevantes; combinação de valores, ideais, princípios e ideologias com informações factuais para produzir

conhecimento sobre a ação orientada; e, por fim, transformação do conhecimento empírico e normativo em ações públicas.

Para Theodoulou (1995), nesta fase, são determinados os cursos de ação para lidar com os problemas de agenda, mas isso nem sempre resulta na adoção de políticas, pois, embora um problema esteja na agenda, nem sempre o governo vai agir para resolvê-lo. Segundo o autor, a formulação de políticas é um processo que envolve duas etapas: primeiramente, antes de formular o problema, é preciso identificar o que está sendo feito a respeito desse problema; em segundo lugar, se algo estiver sendo feito, a política deve ser esquematizada no sentido de que, se adotada, deve-se implementar todos os seus objetivos (THEODOULOU, 1995).

Ademais, Anderson (1975), citado por Viana (1996), salienta que o processo de formulação de políticas deve responder a três questões: como os assuntos chamam a atenção dos formuladores de políticas; como estes são formulados; e como determinada proposição (política) é escolhida entre outras alternativas.

Ressalta-se que diversos atores estão envolvidos na formulação de políticas, incluindo legisladores, o Presidente e seus assessores, as diversas agências e departamentos do Poder Executivo e os grupos de interesse, ocorrendo da mesma forma no nível estadual e local de decisões políticas (THEODOULOU, 1995).

Segundo Rúa (1997), esta fase representa um dos momentos mais importantes do processo decisório, em que os atores manifestam claramente as suas preferências e seus interesses e, então, entram em confronto para decidir sobre a melhor solução para o problema político.

Assim, conforme Mendonza (2007), apesar da fase de formulação ser uma das mais importantes do ciclo político, pois é o momento em que a política será concebida, é importante se atentar para o fato de que, nesse momento, há um grande risco de se perder o caráter público da política, dado o conflito de interesses.

Não obstante, conforme salientado por Theodoulou (1995), é importante observar se as políticas formuladas são passíveis de serem adotadas, ou seja, essas devem ser aceitáveis não só para os seus formuladores, mas também para todos os demais atores envolvidos. Assim, o ato de adotar uma política significa escolher dentre as alternativas políticas aquela que apresenta o melhor curso de ação para atender ao problema.

D) Implementação

Nesta fase, Frey (2000) chama a atenção para o fato de que nem sempre os resultados e impactos reais de certas políticas correspondem ao que foi formulado.

De acordo com Windhoff-Héritier (1987, p. 86 apud Frey, 2000, p. 228),

a implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do *policy cycle* cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de *policy*.

Na visão de Saravia (2006), a implementação constitui-se do planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Dessa forma, envolve a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão pôr em prática a política formulada.

A fase de implementação começa após a escolha de uma Política e termina, com êxito, quando os objetivos a serem alcançados são atingidos e os custos dessa implementação estão dentro das expectativas. Assim, a implementação pode ser definida como uma mudança dirigida que segue a política adotada (THEODOULOU, 1995).

Conforme Rua (1997, p. 13),

a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

De acordo com Anderson (1975 apud Viana, 1996), a implementação é definida em um complexo sistema de agências administrativas e leva em consideração o Congresso, as cortes do Judiciário, os grupos de pressão e a comunidade. Para Viana (1996), nesta fase, a política governamental envolve-se com sujeitos não governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e ideias. Assim, na visão da autora, a implementação pode ser vista como a relação entre

atores (governamentais e não governamentais), na qual estes ganham *status* de sujeitos intencionais.

Para Mendonza (2007), a fase de implementação se caracteriza por incorporar uma rede diversificada de órgãos executores, os quais são diferentes na medida em que correspondem a diferentes níveis de governo e, muitas vezes, também às agências não-governamentais. Dessa forma, o problema fundamental da implementação é a sua coordenação.

Para Dagnino et al. (2002, p. 32), o estudo da implementação implica identificar o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não. Para o autor, pode-se dizer que a “implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios tenham-se verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados”. Dessa forma, provavelmente, o problema deve estar na formulação e não na própria implementação.

Por outro lado, quando a política não é colocada em prática conforme planejado, porque os envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque, apesar de seus esforços, não foi possível contornar os obstáculos externos, considera-se que houve um hiato na implementação (DAGNINO et al., 2002).

Conforme Sabatier (1986 apud Secchi, 2010), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *botton-up* (de baixo para cima).

Secchi (2010, p. 47) afirma que o modelo *top-down*

parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos”.

Dessa forma, segundo essa perspectiva, se a Política for bem planejada e mesmo assim ocorrer uma má implementação, a responsabilidade será creditada aos agentes implementadores.

Conforme Dagnino et al. (2002, p. 32),

o modelo *top down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que “ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores”.

Nessa perspectiva, a política é “entendida como uma propriedade dos *policy makers* situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação” (DAGNINO et al., 2002, p. 32).

Conforme Souza (2003), sem desprezar o modelo *top-down* de implementação, as pesquisas passaram a usar também o modelo *bottom-up*. Este modelo, segundo Secchi (2010), considera que “o formato que a Política adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia”.

Segundo Souza (2003, p. 17), as análises conforme o modelo *bottom-up* partem de três premissas:

- a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação.

Para Secchi (2010), enquanto o modelo *top-down* é mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica de implementação, o modelo *bottom-up* é mais indicado para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão.

Conforme Dagnino et al. (2002, p. 33), no modelo *bottom up*

a implementação é uma simples continuação da formulação. Existiria um *continuum* política/ação no qual um processo interativo de negociação tem lugar entre os que buscam colocar a política em prática - aqueles dos quais depende a ação - e aqueles cujos interesses serão afetados pela mudança provocada pela política. Ele supõe (no limite) que a implementação carece de uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder.

Ademais, a partir da perspectiva *top-down*, o pesquisador dá atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública e, a partir da perspectiva *bottom-up*, se concentra na observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática (SECCHI, 2010).

E) Avaliação

Para Saravia (2006, p. 34-35), a avaliação “consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas”.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 108), a avaliação pode ser entendida como “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. Para os autores, o sucesso ou o fracasso de uma política depende dos propósitos dessa, bem como das razões que levaram à sua avaliação.

Feuerstein (1990, p. 42) argumenta que “a avaliação é uma maneira de tentar conhecer com mais clareza o que estamos fazendo, o que mais precisamos fazer e qual a melhor forma de fazê-lo para atingir nossos objetivos”. Avaliar, portanto, significa obter informações, fatos e dados novos, que devem levar a uma nova percepção, a novas decisões e novas formas de ação, além do bom aproveitamento dos conhecimentos e registros já existentes.

Conforme Draibe (2001), estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas públicas envolvem uma série de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador, o qual deve decidir sobre os objetivos da avaliação e o seu tipo, bem como sobre o recorte programático da intervenção que se pretende avaliar. Nesse sentido, para a autora, as avaliações de políticas e programas respondem a distintos objetivos, tais como:

- conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção; verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações;
- detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, as quais possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens;
- detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política.

Para Faria (2003, p. 44-45), a avaliação pode ser definida como

atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes.

Conforme Frey (2000), nesta fase, os impactos efetivos do programa já implementado são analisados a fim de apontar os efeitos colaterais indesejados. Caso os

objetivos da política ou programa já tenham sido atingidos, a avaliação ou controle de impacto pode levar à suspensão ou ao fim do ciclo político ou, caso contrário, pode levar ao começo de um novo ciclo. Dessa forma, esta fase é de suma importância para o desenvolvimento e a adaptação contínua da política.

Theodoulou (1995) salienta que a avaliação não precisa ser realizada somente após a implementação da política, mas também durante todo esse processo. Para a autora, a avaliação pode ser realizada por uma variedade de atores governamentais, bem como de atores não-governamentais, incluindo a mídia, os acadêmicos e os grupos de interesse.

Assim, a avaliação é considerada a fase mais dinâmica do ciclo político e busca identificar se as políticas e programas foram ou não bem sucedidos, ou seja, se os impactos foram os esperados (MENDONZA, 2007).

De acordo com Cohen e Franco (2004), a avaliação não deve ser concebida isoladamente ou como autossuficiente, pois seus resultados têm por objetivos fornecer subsídios para a melhoria do processo de tomada de decisão, bem como para melhor alocar os recursos dentro de uma Política.

Segundo Belloni et al. (2003, p. 59-61), “os critérios básicos de avaliação usualmente propostos para avaliação de política pública são: eficiência, eficácia e efetividade¹”, os quais funcionam como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pela política.

Para Costa e Castanhar (2003, p. 973), eficiência se refere a “menor relação custo-benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa” e eficácia pode ser entendida como “medida em que o programa atinge os seus objetivos e metas”

A efetividade, por sua vez, é o mais complexo dos três conceitos, na qual a preocupação central é verificar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados em detrimento de outros. A

¹ A UNICEF (1990), citado por Costa e Castanhar (2003, p. 973), apresenta os seguintes conceitos para eficiência, eficácia e efetividade (impacto): eficiência - termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; eficácia - medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; e *impacto* (ou efetividade) - indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

efetividade, portanto, se concentra mais na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas (TORRES, 2004).

Para Draibe (2001, p. 36) a efetividade

refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide.

Para Cohen e Franco (2004), existem duas formas de avaliações quanto ao tempo em que estas deverão acontecer, quais sejam: *ex-ante*, realizada no início do programa ou formulação do mesmo, podendo ser considerada um diagnóstico que visa dar suporte à decisão de implementar ou não um determinado programa; e *ex-post*: geralmente feita ao término do programa com objetivo de medir os resultados alcançados.

Figueiredo e Figueiredo (1986), baseando-se em Nachmías (1979), argumentam que a pesquisa de avaliação pode ser classificada em dois tipos básicos: avaliação de processos e avaliação de impactos. Cohen e Franco (2004) utilizam essa mesma tipologia para classificar a avaliação quanto ao enfoque ou problema que se tenta responder. Já Costa e Castanhar (2003), baseando-se em Sulbrandt (1993), utilizam tipologia semelhante, mas acrescentam a avaliação de metas (realização de produção ou produtos).

A avaliação de processos, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 111), tem por objetivo verificar a eficácia do programa, ou seja, se este foi ou está sendo implementado de acordo com o proposto e cumprindo as metas desejadas. Para os autores, “a importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível antever todos os tipos de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de um programa”. Dessa forma, este tipo de avaliação, se realizada ao longo da implementação, permite o monitoramento dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado.

Corroborando Figueiredo e Figueiredo (1986), Cohen e Franco (2004) afirmam que avaliação de processo é realizada durante a implementação e tem como principal finalidade oferecer subsídios para a gestão.

Na visão de Costa e Castanhar (2003), a avaliação de processo investiga, de forma sistemática, o desenvolvimento de programas e tem como propósito medir a sua área de abrangência, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária

e acompanhar os processos internos. Esse tipo de avaliação é capaz de detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para a sua reprogramação através do registro de eventos e de atividades, possibilitando a introdução de mudanças no seu conteúdo durante a própria execução.

A avaliação de processos, portanto, se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa. Não obstante, os autores salientam que, para a aplicação desse tipo de avaliação, é necessário desenhar os fluxos e processos do programa, o que requer um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base para a avaliação (COSTA e CASTANHAR, 2003).

Já a avaliação de impacto, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), baseando-se em Deutscher (1979), Lima Jr. et al. (1978) e Tullock (1978), refere-se aos efeitos do programa sobre a população-alvo e procura estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais.

Na visão de Cohen e Franco (2004), a avaliação de impacto busca responder se o programa ou política teve ou não resultado, sendo realizada ao final do programa.

Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação de impacto busca identificar, ao final do programa, os efeitos produzidos sobre os seus beneficiários, além de identificar em que medida essas mudanças ocorreram na direção desejada. Nesse sentido, este tipo de avaliação busca não apenas verificar se as atividades previstas foram alcançadas, mas também se os resultados finais esperados foram alcançados.

Ainda, os referidos autores ressaltam que o problema central a investigar com a avaliação de impacto é a efetividade do programa, sendo necessário, para tal, recorrer a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido.

Por fim, Costa e Castanhar (2003) ainda apresentam a avaliação de metas, que tem por objetivo medir o grau de êxito que um programa obtém em relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Para os autores, essa modalidade de avaliação trata-se de uma avaliação *ex-post facto*, assim como a avaliação de impacto, que deve ser realizada após o programa (ou uma etapa do mesmo) ter sido concluído. Não obstante, esse método apresenta uma série de limitações, dentre as quais se destacam a dificuldade de especificar com precisão as metas; a existência de várias metas, o que

dificulta a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; e mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.

A seguir, após a compreensão sobre políticas públicas, bem como sobre as fases do Ciclo Político, passa-se às principais definições sobre turismo, a fim de compreender o objeto da Política em análise.

2.3 Turismo

Segundo Barretto (2004), o turismo pode ser considerado um fenômeno social, pois, além de ser empiricamente observável, diz respeito ao homem em sociedade e dentro de um processo histórico.

Para os cientistas sociais, estudar turismo significa compreender o ato praticado pelos turistas, enquanto que, para as demais áreas do conhecimento, significa adquirir competências e habilidades para trabalhar na prestação de algum serviço aos turistas (BARRETTO, 2003).

Em virtude do caráter multidisciplinar do turismo, por ser objeto de estudo pertencente a várias disciplinas, percebe-se uma ausência de definições claras que delimitem o seu conceito. Nesse sentido, há um amplo debate acadêmico sobre o que venha a ser turismo e turista, bem como sobre os elementos que os compõem (OMT, 2005).

De acordo com estudos da Fundação João Pinheiro - FJP (2009, p. 17), na pesquisa intitulada “Impactos do Turismo nas Finanças Municipais nas Regiões Turísticas do Brasil”:

A origem do termo turismo está relacionada às viagens que os jovens aristocratas ingleses faziam na segunda metade do século pelo continente europeu, com a finalidade de lapidar seus saberes. Essa viagem era conhecida como *Grand Tour* e, por isso, os jovens que a realizavam ficaram conhecidos como *touristes*. Os termos *tourisme* e *touriste* foram incorporados por outros idiomas guardando, por muito tempo, o sentido restrito de viagem feita sem fins lucrativos, para complementação dos estudos.

Conforme Beni (1998, p. 34), “pode-se identificar no campo acadêmico, nas empresas e nos órgãos governamentais, três tendências para a definição de Turismo: a econômica, a técnica e a holística”. Para o autor, as definições econômicas somente

reconhecem as implicações econômicas ou empresariais do turismo; as definições técnicas são construídas por meio de uma definição particular de “turista” para, depois, serem estendidas, por implicação, dedução, ao turismo em geral; e as definições holísticas procuram abranger a essência total do assunto. A seguir, apresenta-se uma definição para cada uma dessas tendências.

A definição de turismo segundo a tendência econômica foi apresentada por Herman Von Schullern em 1910. Para o autor, turismo “é a soma das operações, principalmente de natureza econômica, que estão diretamente relacionadas com a entrada, a permanência e deslocamento de estrangeiros para dentro e para fora de um país, cidade ou região” (HERMAN VON SCHULLERN, 1910 apud BENI, 1998, p. 34).

A primeira definição seguindo a tendência técnica foi referente ao turista internacional, sendo adotada pela Comissão de Estatística da Liga das Nações em 1937. Para esta, “turista internacional é a pessoa que visita um país que não seja o de sua residência por um período de, pelo menos, vinte e quatro horas”. Esta definição serviu de base para as definições posteriores (COMISSÃO DE ESTATÍSTICA DA LIGA DAS NAÇÕES, 1937 apud BENI, 1998, p. 35).

Por fim, seguindo a tendência holística, os professores suíços Hunziker e Krapf, em 1942, definiram turismo como a “soma dos fenômenos e das relações resultantes da viagem e da permanência de não-residentes, na medida em que não leva à residência permanente e não está relacionada a nenhuma atividade remuneratória” (HUNZIKER e KRAPF, 1942 apud BENI, 1998, p. 36).

O conceito de turista mais amplamente aceito foi proposto pela União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (“UIOOT”), em 1963, e aprovado, em 1968, pela Organização Mundial de Turismo (UIOOT, 1963, p. 14 apud COHEN, 1984), que o define como visitante temporário, que fica pelo menos vinte e quatro horas no país visitado, por motivos de férias de lazer (recreação, saúde, estudo, religião e esporte) ou negócios (missão da família, reunião) (COHEN, 1984).

Na tentativa de criar um marco conceitual único e padrão para o turismo, que atue como ponto de referência para os estudos da área, a OMT, desde a Conferência

Internacional sobre Estatísticas de Viagens e Turismo, ocorrida em julho de 1991 em Ottawa (Canadá), vem adotando a seguinte definição universal para o turismo²:

o turismo compreende todas as atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e estadas em lugares diferentes do seu habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com a finalidade do ócio, negócios e outros motivos (OMT, 2001, p. 38).

Segundo a OMT (2001), esta definição é ampla e flexível e concretiza as características mais importantes do turismo, quais sejam: introdução de elementos motivadores de viagens (lazer, negócios ou outros); nota temporária inferior a um ano para delimitar o que se considera habitual, delimitação da atividade desenvolvida antes e durante o período de estada; e localização da atividade turística como aquela realizada “fora do seu entorno habitual”.

Para Goeldner et al. (2002, p. 23), “o turismo pode ser definido como a soma de fenômenos e relações originados da interação de turistas, empresas, governos locais e comunidades anfitriãs, no processo de atrair e receber turistas e outros visitantes”.

Conforme Ignarra (2003, p. 14), o turismo é “deslocamento de pessoas de seu local de residência habitual por períodos determinados e não motivados por razões de exercício profissional constante”.

É importante ressaltar que, apesar das particularidades de cada definição sobre turismo, alguns elementos são comuns a todas elas, tais como: o movimento físico dos turistas, que se deslocam para fora do seu lugar de residência; a não permanência no destino; tanto a viagem até o destino como as atividades realizadas durante a estada são consideradas turismo; e, por fim, todos os serviços e produtos criados para satisfazer as necessidades dos turistas também são parte do turismo (OMT, 2005).

Ainda, segundo a OMT (2001, p. 39): a “natureza da atividade turística é um conjunto complexo de inter-relações de diferentes fatores que devem ser considerados conjuntamente”. Assim, o turismo pode ser entendido como um sistema dinâmico

² No Brasil, conforme glossário do Ministério do Turismo (2010), a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR adota os seguintes conceitos para turismo: 1. É uma atividade econômica representada pelo conjunto de transações compra e venda de serviços turísticos efetuadas entre os agentes econômicos do turismo. É gerado pelo deslocamento voluntário e temporário de pessoas para fora dos limites da área ou região em que têm residência fixa, por qualquer motivo, excetuando-se o de exercer alguma atividade remunerada no local que visita (EMBRATUR, 1992). 2. Conjunto de relações e fenômenos produzidos pelo deslocamento e permanência de pessoas fora do lugar de domicílio, desde que tais deslocamentos e permanência não estejam motivados por uma atividade lucrativa (MTur, 2010).

composto por quatro elementos básicos da atividade turística, que se interrelacionam, quais sejam:

- demanda - formada por um conjunto de consumidores reais ou potenciais de bens e serviços turísticos;
- oferta - conjunto de produtos, serviços e organizações envolvidas ativamente na experiência turística;
- espaço geográfico - base física na qual tem lugar a conjunção ou o encontro entre a oferta e a demanda e em que se situa a população residente e
- operadores de mercado - empresas e organismos cuja principal função é facilitar a interrelação entre a oferta e a demanda. Ex: agências de viagens, companhias de transporte regular, e órgãos públicos e privados que, mediante seu trabalho profissional, são responsáveis pela organização e/ou promoção do turismo.

O turismo, de acordo com a origem do visitante relacionado com uma determinada região (país) onde se produz o fenômeno turístico, segundo a OMT (2005), pode ser classificado em:

- turismo doméstico ou interno: realizado pelos residentes de uma região (país) dentro dela mesma;
- turismo emissor: realizado pelos residentes de uma determinada região (ou país) que viajam para fora dela.
- turismo receptor: realizado pelos residentes de outras regiões (países) que viajam para dentro da região (país).

A partir da classificação apresentada, a OMT (2005) apresenta três tipos de turismo quanto à delimitação do espaço visitado:

- turismo interior: dentro das fronteiras de uma determinada região (país), seja pelos próprios visitantes da área ou por visitantes de fora da região (interno + receptor).
- turismo nacional: todo o turismo efetuado pelos residentes de uma região (país) dentro ou fora do país (interno + emissor).
- turismo internacional: o deslocamento implica que o visitante cruze algumas fronteiras.

Para analisar o turismo de um modo mais amplo, é preciso que o mesmo seja visto como um sistema integrado. Conforme Capra (1982), a visão sistêmica de turismo advém do reconhecimento de que o essencial a todos os fenômenos é o estado de interrelação e interdependência. Além disso, a OMT (2001) colabora ao afirmar que todos os diversos fatores que constituem a atividade turística devem ser considerados em conjunto, pois todos eles se interrelacionam.

Após a explanação do conceito de turismo (objeto da política analisada neste estudo), passa-se à definição de políticas públicas de turismo.

2.4 Políticas Públicas de Turismo

De acordo com Goeldner et al. (2002, p. 294), a política de turismo pode ser definida como:

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.

Cruz (2006, p. 342) corrobora a definição de Goeldner et al. (2002) ao mencionar que uma política 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”, onde “objetivos, metas, diretrizes e estratégias devem estar claramente descritos”, uma vez que esta representará um documento referencial para o setor.

Goeldner et al. (2002) ainda argumentam que o propósito da política de turismo é propiciar benefícios máximos aos interessados na região e minimizar os impactos negativos.

Segundo Beni (1998, p. 103), a política de turismo pode ser entendida como:

Conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado, facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.

As condicionantes que devem nortear uma política de turismo, segundo Beni (1998) são a cultural, a social e a econômica, conforme descritas no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Condicionantes das políticas públicas de turismo no Brasil

Condicionantes	Descrição
Cultural	Se refere à política de preservação do patrimônio cultural, artístico, histórico, documental e paisagístico natural do país. Para tanto, os órgãos e entidades ligadas ao turismo devem se articular com as organizações públicas e privadas na conservação dos recursos naturais renováveis e dos valores culturais nacionais.
Social	Se refere ao incentivo à criatividade, às artes e às manifestações sociais, artesanais e folclóricas, além de proporcionar o aumento de pessoas atingidas por essa Política e as áreas por ela interessadas ou beneficiadas.
Econômica	É aquela pela qual os programas e projetos devem ativar e dinamizar os empreendimentos que atuam no setor com amplo apoio ao comércio, à hotelaria, à produção especializada e artesanal, aos transportadores, às agências de viagem e a quaisquer outras iniciativas válidas no setor, privadas ou públicas. Dessa forma, devem ser procurados de todas as formas os recursos necessários à promoção interna e externa e aos investimentos de infraestrutura em nível municipal, estadual e federal, de modo a ativar o produto nacional e o aumento da entrada de divisas.

Fonte: Elaborado pela autora, baseando-se em BENI (1998).

De acordo com Zamot et al. (2009), as políticas de turismo orientam de forma específica a gestão do turismo, procurando maximizar os seus benefícios e minimizar os possíveis efeitos adversos. Nesse sentido, a política requer a intervenção proeminente do Estado.

Para Beni (1998), enquanto a exploração de empreendimentos turísticos deve permanecer na mão da iniciativa privada, ao Estado cabe as seguintes ações: oferta de serviços ou equipamentos de apoio à atividade turística; sistematização e difusão de informações turísticas; centros de convenções, de exposições e feiras; centros de artes, terminais e outras instalações de embarque, desembarque e trânsito de passageiros; centros de comercialização de produtos da arte popular e outros serviços ou equipamentos comparáveis - ou de infraestrutura; articulação entre o setor público e o privado, agindo este como executor e aquele como estimulador.

Nesse contexto, Barretto et al. (2003, p. 33) argumentam que cabe ao Estado

construir a infra-estrutura de acesso e a infra-estrutura básica urbana - que também atende a população local - e prover de uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar os investimentos que o Estado realiza.

Para Beni (1998), cabe aos órgãos públicos federais de turismo a formulação das diretrizes e a coordenação dos planos em âmbito nacional e internacional e, aos órgãos públicos estaduais e locais, o apoio federal, a concepção dos programas e a execução dos projetos regionais e locais, além de ações dos melhoramentos e equipamentos necessários ao uso público das áreas de interesse turístico.

Ainda, Beni (1998) afirma que os programas, projetos e atividades, em âmbito internacional, nacional e regional, são consubstanciados num Plano Nacional de Turismo, de duração plurianual, embora permitindo revisões parciais periódicas, o qual orientará a alocação de recursos quantificará as metas a alcançar. Portanto, ao Governo federal compete orientar a Política de Turismo, coordenando as iniciativas e adaptando-as às reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural da sociedade. Ademais, por meio da Política de Turismo o poder público deve atuar através da concessão de incentivos fiscais e financeiros a empreendimentos, obras e serviços considerados de interesse turístico.

Conforme Zapata (2003), citado por Zamot et al. (2009), ao analisar as políticas públicas de turismo deve-se dar ênfase no papel dos “agentes turísticos” públicos, privados e do terceiro setor, sendo que neste último são considerados os usuários-turistas e os grupos não produtivos do turismo, entre eles os residentes dos destinos turísticos. Para o autor, portanto, a raiz lógica das políticas públicas está na identificação das relações de poder entre elas.

Nesse sentido, denota-se que o papel das políticas públicas de turismo é propiciar o desenvolvimento da atividade, de forma coordenada e orientada pelo Estado.

2.4.1 Políticas Públicas de Turismo no Brasil

Segundo Carvalho (2009) e Cruz (2000), a primeira intervenção do Estado no turismo ocorreu na década de 1930, durante o governo Getúlio Vargas, quando, por meio do Decreto Lei nº 406, de 1938, foi autorizada a venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e rodoviárias.

Nessa época, segundo Cruz (2000), o que se percebia eram políticas restritas a aspectos parciais da atividade (como exemplo, regulamentação de agências de viagens pela Divisão de Turismo, vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda).

Conforme Carvalho (2009) e Emmendoerfer et al. (2009), a Divisão de Turismo, criada em 1939, foi o primeiro órgão federal do setor e tinha como uma de suas principais atribuições a organização e a fiscalização dos serviços de turismo externo e interno.

Em 23 de julho de 1940, foi criado o Decreto-lei 2.440, que dispõe sobre o funcionamento e a atuação de empresas e agências de viagens e turismo (BOLSON et al., 2004). Com a queda do Estado Novo em 1945, a Divisão do Turismo é extinta juntamente com outros setores governamentais da época (FERRAZ, 1992 apud EMMENDOERFER et al., 2009). Em 21 de novembro de 1958, foi promulgado o Decreto 44.863, que instituiu a Comissão Brasileira de Turismo - COMBRATUR (subordinada diretamente à Presidência da República).

Para Bolson et al. (2004), as políticas públicas de turismo, inicialmente, existiram exclusivamente para regulamentar o setor de agências de viagens, o que levou o poder público, em 1940, a criar condições oficiais para que os diferentes agentes privados, envolvidos com o turismo no país, organizassem a atividade, constituindo de fato um setor da economia.

De 1945 a 1958, houve um intervalo nas Políticas Públicas de Turismo no Brasil. A partir deste último ano, as prioridades começam a se transferir para a ampliação e modernização do parque hoteleiro do país (BOLSON et al., 2004).

Para Emmendoerfer et al. (2009, p. 2),

a definição de uma estrutura institucional especializada em turismo no interior da administração pública federal ocorreu embalada pelo regime autoritário, já no fim do governo Castelo Branco em 1966.

Segundo os autores, neste ano (1966) foi criado o Decreto-lei 55, de 18 de novembro de 1966, que define o Plano Nacional de Turismo e cria a Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR. (BOLSON et al., 2004 e CARVALHO, 2009).

A EMBRATUR, segundo Emmendoerfer et al. (2009), tinha como finalidade e atribuição incrementar o desenvolvimento do turismo no âmbito nacional. Contudo, com ausência de receita institucional, coube a esse órgão somente a tarefa de gerir, na década de 1970, os recursos e benefícios advindos de incentivos fiscais e financeiros para o setor.

No fim da década de 1960, destaca-se a criação das resoluções CNTur 31, de 10 de abril de 1968, que estabelece o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis, e a CNTur 71, de 10 de abril de 1969, que cria o Plantur - Plano Nacional de Turismo (BOLSON et al. 2004 e CARVALHO, 2009).

Segundo Carvalho (2009), a criação da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, foi pautada nos seguintes objetivos: a) incrementar o desenvolvimento do turismo e b) executar as diretrizes traçadas pelo Governo e pelo CNTur, responsável pela formulação das diretrizes da Política Nacional de Turismo.

Bursztyn (2003, p. 4) explica que, até a criação da EMBRATUR, existiam poucas atividades de planejamento da atividade turística. Segundo o autor, “inicialmente o papel da EMBRATUR restringiu-se à consolidação do mercado interno e à captação da demanda externa através de campanhas publicitárias”.

No ano de 1971, foi criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), que visava fomentar a atividade turística (CARVALHO, 2009) e, em 1977, segundo Beni (1998), houve a formatação de uma Política Nacional de Turismo, com a publicação de um documento que passou a regulamentar a atividade turística

Carvalho (2009) afirma que, no governo de José Sarney (1985 a 1989), ocorreram algumas medidas para promoção do turismo interno, como a instituição do Passaporte Brasil, a criação da comissão Técnica Nacional e o Decreto-lei n 294/86, sendo que este último permitia que a atividade turística pudesse ser exercida sem a fiscalização de órgão público, não desprezando, claro, as obrigações tributárias.

Somente a partir da década de 1980, a atividade turística passou a ser considerada na elaboração de políticas públicas. De acordo com Alban (2006), ao longo dos anos 1980 e 1990, o turismo teve seu grande apogeu. Com receitas crescendo quase 8% ao ano, o turismo internacional praticamente quintuplicou nesse período, representando, ao final do Século XX, um negócio de quase meio trilhão de dólares.

No Brasil, nesse mesmo período, o turismo passou a ser visto como um setor de grande potencial para geração de emprego, renda e divisas, se tornando altamente competitivo. Segundo o autor, o “boom” do turismo no mundo fez com que os organismos internacionais passassem a ver o setor como imprescindível para o desenvolvimento de países e regiões periféricas (ALBAN, 2006).

Segundo Massukado e Teixeira (2006), na década de 1990, visando transferir responsabilidades para os municípios, o governo federal iniciou o processo de

descentralização de políticas públicas prioritárias, tais como, educação, saúde, habitação, segurança e trabalho. Para Bezerra e Carvalho (1999), a descentralização era a melhor, e talvez a única maneira de assegurar a eficácia e reduzir custos dos programas federais.

Dessa forma, na década de 1990, por meio da Lei 8.181, de 28 de março de 1991, art. 2º, há uma reestruturação na EMBRATUR, que passa a ser autarquia especial e a ser denominada de Instituto Brasileiro de Turismo. Este passa a ter a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (BOLSON et al., 2004).

Ao final do governo de Itamar Franco, em 1995, foi lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que objetivava descentralizar a gestão e o planejamento da atividade turística nos municípios. Conforme Emmendoerfer et al. (2009, p. 4), nesse período, “inicia-se a horizontalização das diretrizes e ações para a política de turismo no Brasil, tendo como referência a integração de todos os atores intervenientes no setor e agindo na base, que é o município”.

Cruz (2000) destaca que o PNMT pode ser visto como um marco na política pública para o desenvolvimento turístico ao implantar uma gestão do turismo descentralizada, uniformizada e integrada, distribuindo responsabilidades para o setor privado, estados e municípios.

A Política Nacional de Turismo é oficializada em 1996 por meio de um documento que retrata quatro macroestratégias, quais sejam: 1) ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre governo e iniciativa privada; 2) descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado; 3) implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada às potencialidades regionais e 4) qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor (BOLSON et al., 2004).

Com a eleição do governo Lula em 2003, existia a expectativa de o turismo se tornar uma das cinco prioridades do governo, assumindo um papel de propulsor do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Dessa forma, no ano de 2003, foi criado o cargo de Ministro do Turismo, bem como o Ministério de Turismo (BOLSON et al., 2004).

Não obstante, nesse mesmo período, o PNMT foi extinto. Dias (2003) salienta que esse Programa foi substituído por ações mais regionalizadas e descentralizadas, envolvendo um conjunto de municípios com potencialidades econômicas em comum para o turismo. Para o autor, a substituição do PNMT pode ter sido motivada pelo fato de o mesmo apresentar características contraditórias, pois, ao mesmo tempo em que pregava a descentralização, retinha para si a direção e o controle da implementação do programa, seja no nível federal, estadual ou municipal.

Zamot et al. (2009) considera que a criação do MTur foi a primeira ação concreta do Turismo no Brasil, por parte do Governo, pois concebeu um novo modelo de gestão pública descentralizada e participativa para o turismo nacional. Além disso, o MTur apresentava as condições necessárias para articular com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o Poder Legislativo, com a Comissão Permanente de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, com a Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, com o setor empresarial e com a sociedade civil organizada, integrando as políticas e a iniciativa privada (MTur, 2007).

Dessa forma,

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

Ainda no governo Lula, foram elaborados o PNT 2003/2007 e também o PNT 2007/2010. Os planos apresentam diretrizes, metas e programas do setor de turismo e têm por objetivo consolidar o MTur como agente articulador do processo de integração dos vários segmentos presentes na atividade turística. Nesse sentido, a EMBRATUR se torna responsável pela promoção, pelo *marketing* e pelo apoio à comercialização do produto turístico brasileiro. Além disso, a este órgão cabe o papel de trabalhar o turismo como uma atividade sustentável, descentralizada e associada a políticas sociais (MTur, 2007).

O Plano Nacional do Turismo 2003/2007 trazia as seguintes premissas:

- parceria e gestão descentralizada;

- desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística;
- diversificação dos mercados, produtos e destinos;
- inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos;
- adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes;
- incremento do turismo interno;
- o turismo como fator de construção da cidadania e da integração social.

O PNT 2007/2010, em consonância com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apresenta como um dos objetivos desenvolver/fomentar o turismo, tanto em nível nacional quanto internacional, se orientando, portanto, pela inclusão do turismo como fator de desenvolvimento social, econômico e cultural (MTur, 2007).

Reconhecendo que cada município tem sua particularidade social, econômica e cultural, Carvalho (2009) afirma que se tornou evidente a necessidade de uma gestão pública do turismo descentralizada.

Dessa forma, também em 2003, o MTur apresentou o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (MTur, 2007), cujas orientações eram baseadas no PNT. O principal objetivo do Programa era impulsionar a construção coletiva do desenvolvimento sustentável do turismo no Brasil.

Este programa apresentou ao país uma nova perspectiva para o turismo brasileiro por meio da gestão descentralizada, estruturada pelos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização. Um dos principais objetivos dessa Política é a desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo. Assim, a regionalização propôs a ampliação das ações centradas nas unidades municipais por meio da criação de um Mapa de Regionalização, apresentando ao país, em 2004, 219 regiões turísticas, contemplando 3.203 municípios (MTur, 2007).

Ademais, o Programa de Regionalização no turismo propõe

um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões (MTur, 2007, p. 67).

Os objetivos desse Programa são:

- promover o desenvolvimento e a desconcentração da atividade turística;
- apoiar o planejamento, a estruturação e o desenvolvimento das regiões turísticas;
- aumentar e diversificar produtos turísticos de qualidade, contemplando a pluralidade cultural e a diferença regional do País;
- possibilitar a inserção de novos destinos e roteiros turísticos para comercialização;
- fomentar a produção associada ao turismo, agregando valor à oferta turística e potencializando a competitividade dos produtos turísticos;
- potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais;
- integrar e dinamizar os arranjos produtivos do turismo;
- aumentar o tempo de permanência do turista nos destinos e roteiros turísticos;
- dinamizar as economias regionais.

Em 2004, surgiu a necessidade de expor ao país os novos produtos turísticos criados a partir das diretrizes do programa. Nesse contexto, o MTur criou o Salão do Turismo - Roteiros do Brasil, uma estratégia para impulsionar as ações de regionalização. A primeira edição do evento foi realizada em 2005, apresentando ao país 451 roteiros turísticos, envolvendo 959 municípios em 134 regiões turísticas. Após a realização desse evento, o MTur, juntamente com os órgãos oficiais de turismo das unidades da federação, realizaram, de 2005 a 2006, uma série de reuniões, seminários e oficinas que resultaram na atualização do Mapa de Regionalização, destacando 200 regiões turísticas e 3.819 municípios (MTur, 2007).

Em 2006, o 2º Salão do Turismo, por meio da gestão participativa, selecionou 396 roteiros turísticos (149 regiões e 1.027 municípios) e, desses, 87 roteiros (1.116 regiões com 474 municípios) foram selecionados com o objetivo de se alcançar o padrão internacional de qualidade. Nesse momento, o Salão consolidou-se como um marco para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil (MTur, 2007).

Nesse contexto, o MTur passou a apoiar projetos voltados para o fortalecimento organizacional e o empreendedorismo. A produção associada ao turismo também passou ser valorizada por proporcionar o desenvolvimento de atributos que fortalecem os aspectos naturais, culturais e sociais dos destinos turísticos, resultando na

dinamização econômica das comunidades locais, com a geração de emprego e com a distribuição dos benefícios gerados pelo turismo. Em consequência, com os produtos turísticos ressurgiram as artes, as crenças, os cerimoniais, a linguagem, a moda, o patrimônio arquitetônico e outros atrativos dos destinos (MTur, 2007).

Assim, a gestão descentralizada, conforme proposto no PNT, vem consolidando, em todo o território nacional, uma rede de entidades e instituições, envolvendo as três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor, agentes responsáveis pela promoção do turismo, bem como a realização de diversos fóruns de discussão e deliberação sobre a Política Nacional do Turismo e seus desdobramentos (MTur, 2007).

Esse modelo integra as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão, definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades nas diversas escalas territoriais e de gestão do país, alcançando todas as regiões brasileiras e os setores representativos pelo turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros. No seu nível estratégico, o modelo propõe a formação de um Sistema Nacional de Turismo a partir da integração do Ministério do Turismo, do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretarias e Dirigentes Estaduais de Turismo (MTur,2007).

Nos últimos anos, o turismo do Brasil vem batendo recordes de crescimento acima da média mundial, evidenciando que a conjuntura externa e interna favorável à atividade turística, a eficiente execução orçamentária do período, o esforço do governo, a prioridade dada ao turismo e a gestão descentralizada e compartilhada, proposta pelo PNT 2003/2007 e executada com o apoio do Conselho Nacional e dos Fóruns Estaduais e parceiros privados, propiciaram as condições para que o país obtivesse, nos últimos anos, excelentes resultados em relação a todo o histórico do setor (MTur, 2007).

Noia, Junior e Kushano (2007) destacaram pontos favoráveis e desfavoráveis do PNT, concluindo, de forma preliminar, que elementos como o imediatismo nas ações, falta de visão do turismo praticado de forma sustentável e excesso de confiança na vocação natural e na hospitalidade dos brasileiros representam entraves ao desenvolvimento do turismo no país, uma vez que não se demonstra a preocupação com a profissionalização da atividade.

Ao admitir que a atividade turística interage com diversos setores da economia e que causa impactos sociais, ambientais e culturais, Bolson et al. (2004) afirmam que o processo de construção de políticas públicas de turismo deve ser pautado em parcerias.

Conforme Castells (2003), citado por Zamot et al. (2009), o que se percebe diante do atual cenário de políticas públicas de turismo é o redimensionamento do papel dos agentes, uma vez que o Estado perde liderança sem restar transcendência a suas funções, evoluindo até um modelo de intervenção relacional em que os próprios fluxos entre os agentes representam “poder”, o que o autor chamou de “sociedade de rede”, por meio da descentralização.

2.5 Descentralização de Políticas Públicas

De acordo com Mello (1991), descentralização é um conceito político que significa governo próprio para as entidades descentralizadas, o que implica autonomia. Segundo o autor, para existir um governo local autônomo, os seguintes requisitos devem existir: governo eleito pelo voto popular, competência para administrar tudo que tiver caráter essencialmente local, recursos suficientes para desempenhar seu papel e inexistência de controles prévios.

Kolslinski (2000, p. 13), baseando-se em Casassus (1995) e Tobar (1991), apresenta o conceito de descentralização como o “ato de confiar poder de decisão a órgãos diferentes dos do poder central, implicando numa redefinição do papel do Estado na sociedade”.

Conforme Lobo (1990), citado por Kolslinski (2000, p. 13), a descentralização de poder de decisão pode ser expressa em três vertentes:

- transferência da administração direta para a indireta - do governo central para autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista;
- transferência da administração do governo central para entes de governo subnacionais - pode ocorrer na dimensão financeira (por meio da redistribuição de receitas públicas) e na dimensão político institucional (por meio da redistribuição de competências);

- transferência do Estado para a sociedade civil - pode representar tanto a transferência de gestão do Estado para as organizações da sociedade civil, tais como associações de moradores e sindicatos, como a privatização dos serviços públicos.

Já a descentralização vista como uma estratégia ou meio para atingir determinados fins pode ser vista como meio de desonerar o Estado, onde a descentralização tem um caráter privatizador, representando a transferência de gestão do setor público para o privado; e como meio de atingir a “universalidade na cobertura dos serviços públicos” e a melhor qualidade destes. Desse modo, a descentralização significaria a transferência de gestão do governo central para entes subnacionais e/ou para organizações da sociedade civil (Tobar, 1991 apud Kolslinski, 2000, p. 13).

De acordo com Smith (1985), citado por Guimarães (2002, p. 4), a descentralização pode ser aplicada em várias circunstâncias e nas mais diversas organizações, envolvendo a combinação hierárquica de diferentes instituições e funções. Ainda, o autor afirma que a descentralização “é vista contemporaneamente como uma condição necessária para o desenvolvimento social, econômico e político dos Estados Modernos”.

Conforme Guimarães (2002, p. 6), baseando-se em Penfold-Becerra (1998, p. 6), os tipos de descentralização presentes na literatura segundo o nível para o qual a decisão é transferida são:

- desconcentração - caracteriza-se pela ocorrência de transferência de responsabilidades administrativas, dentro da agência pública central;
- delegação - implica transferência de responsabilidades gerenciais da estrutura burocrática central para organizações externas, ou para unidades administrativas dentro de uma região ou para organizações não governamentais e filantrópicas;
- devolução - considerada como transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para as unidades subnacionais de governo ou para autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas;
- privatização - se refere a transferências de responsabilidades públicas para órgãos privados.

Ainda, Guimarães (2002), baseando-se em Boisier (1991, p. 32), apresenta uma tipologia para a descentralização de acordo com as modalidades apresentadas pela mesma. Nesse sentido, a descentralização pode ser:

- funcional - quando são transferidas ao ente descentralizado competências específicas;
- delimitadas - quando se referem a só um setor de atividade;
- territorial - quando é transferido poder decisório a órgãos cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território, ainda que esses órgãos, tendo personalidade jurídica própria, mantenham uma relação de dependência hierárquica na geração de suas autoridades;
- política - considerada como a forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada, a exemplo dos municípios, províncias, departamentos etc.

Apesar de apresentar essas categorias, Guimarães (2002, p. 6) chama a atenção para o fato de que elas são consideradas apenas um exercício de classificação, não permitindo uma maior compreensão sobre processo de descentralização como um todo, bem como de suas interfaces e complexidade. Ademais, o autor argumenta que “a descentralização é um processo dinâmico, que envolve transferência de poder, portanto, gerador de conflitos e disputas, aspectos difíceis de serem contemplados em tipologias”.

Nesse contexto, Abrucio (2006) argumenta que algumas políticas descentralizadoras podem aumentar as desigualdades entre as regiões e fragmentar a prestação do serviço público. Corroborando essa visão, Arretche (1998) afirma que o deslocamento da gestão das políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é um processo isento de problemas, pois a descentralização, além de não ocorrer de forma homogênea em todo o país, também apresenta “graus” de adesão significativamente diferentes entre os Estados, como reflexo de um conjunto de fatores.

De acordo com Arretche (1996), a forma centralizada emergente no Brasil até fins da década de 1970 é resultado de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal e, de outro, foi no nível federal que se desencadeou uma bem sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de

desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas.

O debate sobre a reforma do Estado na área social teve início no Brasil em 1970, ganhando impulso nos anos 1980 com a consolidação da Constituição Federal de 1988 (FARAH, 2001). Conforme evidenciado por Arretche (1999), no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo passou a ser soberana e independente das demais. Nessas condições, a redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas públicas, particularmente as sociais, se deu sob as bases institucionais de um Estado federativo, dotadas de autonomia política e fiscal, as quais assumiram funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional.

Não obstante, Fernandes (2007, p. 16) ressalta que os serviços públicos, após anos de descentralização, ainda “esbarram na capacidade financeira, administrativa e de recursos humanos instalada nos municípios”. Dessa forma, o autor afirma que a descentralização das políticas sociais no Brasil, que passa a existir a partir de 1988, ainda é algo gradual e requer “uma complexa engenharia institucional de funcionamento”.

Após a apresentação dos principais temas relacionados ao objeto deste estudo, passa-se às considerações sobre os procedimentos metodológicos.

3 METODOLOGIA

Nesta seção, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para a realização do presente estudo.

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso, do tipo descritivo, pois busca descrever e analisar uma Política adotada pelo Estado de Minas Gerais, a Política de Circuitos Turísticos.

Para Yin (2002, p. 32), o estudo de caso pode ser definido como

uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Segundo Cervo e Bervian (2003, p. 67), um estudo descritivo “trata-se do estudo e da descrição das características, propriedades ou relações existentes na comunidade, grupo ou realidade pesquisada”.

Os meios de investigação utilizados foram: pesquisa documental, por ter como fonte de dados secundários a pesquisa em documentos disponíveis nas unidades de análise; bibliográfica, por contar com o suporte de teóricos relacionados às discussões sobre turismo, políticas públicas e políticas públicas de turismo para a análise dos dados; e de levantamento, por ter como fonte de dados primários as respostas dos questionários e entrevistas semiestruturadas, aplicados junto aos sujeitos sociais.

Segundo Cervo e Bervian (2003, p. 65), “a pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicados em documentos”. Esta constitui parte da pesquisa descritiva ou experimental quando é feita com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca do objeto de estudo.

Segundo Gil (2002), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Ainda conforme Gil (2002), a pesquisa de levantamento caracteriza-se pela interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se deseja conhecer.

Neste estudo, utilizou-se tanto de análise qualitativa como quantitativa. Segundo Richardson (1999), o método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão; às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.

Já o método qualitativo caracteriza-se pela tentativa de uma compreensão mais detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos (RICHARDSON, 1999).

3.2 Coleta e tratamento de dados

O estudo foi realizado a partir do levantamento de dados secundários e primários. Os dados secundários, conforme já mencionado, foram coletados por meio de documentos disponibilizados pela SETUR *in loco* e/ou disponibilizados na internet. A seguir, apresentam-se os documentos coletados (Quadro 2):

Quadro 2: Lista de documentos utilizados na pesquisa

Documentos	Fontes
Decreto-lei 43321/2003, de 08/05/2003	Site da SETUR (www.seturmg.org.br)
Resolução n. 007/2003, de 26/06/2003	Site da SETUR (www.seturmg.org.br)
Resolução SETUR n. 008, de 28 de Abril de 2008	Site da SETUR (www.seturmg.org.br)
Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais	SETUR <i>in loco</i>
Informações Administrativas	Site da SETUR (www.seturmg.org.br)
Lista de Circuitos Turísticos Certificados da SETUR	Circuito Turístico <i>in loco</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2010)

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas com agentes estratégicos da SETUR e da aplicação de questionários junto os agentes estratégicos dos circuitos turísticos. Na SETUR, foram realizadas entrevistas com quatro sujeitos sociais (Quadro 3), os quais foram selecionados em virtude de terem participado do processo de formulação e/ou implementação da Política. Essa seleção ocorreu após a realização de visitas exploratórias à SETUR e, ainda, por indicação dos gestores, que consideram estas pessoas importantes dentro do escopo da Política.

Quadro 3: Caracterização dos Entrevistados - Agentes Estratégicos dos Circuitos Turísticos

Códigos dos Entrevistados	Cargo ocupado	Tempo na SETUR
E1	Cargo de Direção - Promoção e Apoio a Comercialização	9 anos
E2	Cargo de Superintendência - Políticas de Turismo	7 anos
E3	Cargo de Direção - Planejamento das Políticas de Turismo	9 anos
E4	Cargo de Analista de Turismo	9 anos

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o Quadro 3, três dos entrevistados estavam na SETUR quando da criação da Política de Circuitos em 2001. O entrevistado E2, apesar de não estar, participou ativamente do processo de formulação e criação da Política como membro do SEBRAE, órgão parceiro da SETUR e fundamental não só para formulação, como também para a implementação da Política.

Outra fonte de dados primários, conforme já mencionado, foi a aplicação de questionários junto aos responsáveis pela gestão dos circuitos. Ressalta-se que foi priorizada a aplicação junto aos gestores, mas, no caso dos circuitos sem gestores, priorizou-se aqueles responsáveis pelas atividades de gestão. Ainda, em alguns circuitos, apesar de possuírem gestores quando da execução da pesquisa, estes não puderam participar e indicaram outra pessoa para responder ao questionário.

Inicialmente, tentou-se aplicar todos os questionários pessoalmente em visitas às sedes dos circuitos, contudo, em 4 deles, os entrevistados não teriam disponibilidade para atender ao pesquisador, sendo necessária a aplicação via *e-mail*. Ainda, dois respondentes não puderam disponibilizar o tempo necessário para a aplicação integral do questionário (estimada em 1h e 20 min) e, então, responderam pessoalmente às questões principais e, posteriormente, via *e-mail*, responderam às questões restantes.

As unidades de análise foram todos os circuitos turísticos de MG certificados até o ano de 2008, exceto o Circuito Belo Horizonte, por apresentar peculiaridades que o diferenciam dos demais e por ser composto apenas pela cidade de Belo Horizonte. Apesar da tentativa de integrá-lo à pesquisa, a gestora responsável considerou que a maioria das questões não se aplicava à realidade do Circuito e o instrumento de coleta de dados não foi retornado à pesquisadora. Sendo assim, a pesquisa considerou 37 circuitos dos 38 certificados até 2008³.

Atribui-se esse recorte ao fato de este estudo buscar avaliar uma Política e, para isso, a mesma já deveria apresentar resultados à época da coleta de dados. Dessa forma, considerou-se que circuitos com pelo menos dois anos de existência já poderiam apresentar algum tipo de resultado. O desenho definitivo da pesquisa surgiu a partir de conversas exploratórias e da aplicação de questionário que contemplava informações preliminares sobre os circuitos durante o 3º Salão Mineiro de Turismo em Minas Gerais, realizado em maio de 2010.

Destaca-se que a aplicação dos questionários foi organizada por região, sendo realizada durante o mês de julho de 2010. Em 27 (72,97%) circuitos analisados, os questionários foram respondidos pelos gestores; em 4 (10,81%), pelos presidentes; em 2, por presidentes que também são gestores (5,41%); em 2 (5,41%), por membros da diretoria; em 1 (2,70%), pelo secretário; e em 1 (2,70%), pelo turismólogo do circuito.

3.2.1 Os instrumentos de coleta de dados

Conforme o Apêndice 1, o questionário utilizado nesta pesquisa está dividido em 3 grandes blocos: (1) Estruturação e cumprimento dos objetivos e requisitos da Política; (2) Gestão e (3) Resultados da Política.

³ Conforme a lista de circuitos turísticos certificados pela SETUR, divulgada em junho de 2010, existem em Minas Gerais, 49 circuitos turísticos formatados, que envolvem, aproximadamente, 414 municípios mineiros, acrescidos de cerca de 7 municípios do estado de São Paulo. Desses 49 circuitos formatados, 46 encontram-se certificados pela SETUR. Sendo assim, se considerada a população de circuitos certificados, esta pesquisa conta com uma amostra de 82,60%.

Especificamente, o primeiro bloco foi composto por 48 questões que tinham, por objetivo, além de caracterizar os circuitos, investigar se esses estão cumprindo os objetivos e requisitos da Política. Este bloco, portanto, corresponde ao cumprimento dos seguintes objetivos específicos: caracterização da Política; e parcialmente ao objetivo de avaliar a eficácia da Política quanto ao atendimento de suas determinações.

O segundo bloco foi composto de 30 questões, as quais buscavam avaliar a gestão dos circuitos no que se refere ao ciclo PODC (Planejamento, Organização, Direção e Controle). Esse bloco, portanto, também corresponde ao cumprimento parcial do objetivo específico de avaliar a eficácia da Política quanto à gestão dos circuitos.

Por fim, o terceiro bloco foi composto por 07 questões abertas, as quais tinham por objetivo avaliar os resultados da Política. Esse bloco, portanto, em conjunto com os outros já apresentados, cumprem o objetivo de avaliar a eficácia da Política.

Já o roteiro de entrevistas, conforme o Apêndice 2, foi composto por 5 grandes temas: (1) Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais; (2) Problema que levou à criação da Política; (3) Resultados; (4) Fatores de contexto da Política e (5) Metodologia de Certificação. Ressalta-se que, na realização da entrevista, foi feito um *checklist* com os principais assuntos que deveriam ser abordados nesses grandes temas. Quando o entrevistado fugia do assunto, o entrevistador o retomava com base nesse *checklist*.

Destaca-se ainda que, para minimizar a tendenciosidade da pesquisa, o entrevistado respondia as perguntas feitas pelo entrevistador sem verificar as possíveis respostas no questionário, exceto quando estes foram aplicados via *e-mail*.

3.3 Técnicas de análise

Como mencionado anteriormente, esta pesquisa utilizou uma combinação das abordagens quantitativa e qualitativa para analisar as informações obtidas na aplicação do questionário e entrevistas.

3.3.1 Análise qualitativa

Para a análise dos dados qualitativos (questões abertas dos questionários e entrevistas), foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo.

Para Richardson (1999), a Análise de Conteúdo é utilizada para estudos de material do tipo qualitativo. Trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes.

Bardin (1977, p. 42) define a Análise de Conteúdo como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Conforme esta mesma autora, as diferentes fases da análise de conteúdo organizam-se em torno de três polos cronológicos: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação. Na pré-análise, são definidos materiais e procedimentos a serem seguidos; na exploração do material, são implementados os procedimentos escolhidos na pré-análise; e no tratamento dos resultados e interpretação, são geradas inferências que vão construir os resultados da investigação.

Durante essa análise, o pesquisador é responsável por delimitar unidades de codificação ou registro que variam de acordo como o material analisado.

A codificação corresponde a uma transformação - efectuada segundo regras precisas - dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto. (BARDIN, 1977, p. 103).

A organização da codificação compreende três escolhas a serem realizadas pelo pesquisador: recorte (escolha das unidades de registro e de contexto); enumeração (escolha das regras de contagem); e classificação e agregação (escolha das categorias) (BARDIN, 1977).

A unidade de registro corresponde ao segmento de conteúdo considerado como base, visando à categorização e à contagem frequencial da mesma, podendo ser de natureza e de dimensões muito variáveis. No que concerne aos critérios de distinção das unidades de registro, pode-se ter recortes a nível semântico - definindo-se um tema, por

exemplo, e também recortes a nível linguístico, como por exemplo, a palavra ou frase (BARDIN, 1977).

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) devem compreender a significação exata da unidade de registro, podendo ser representada, por exemplo, com uma frase para a palavra e com um parágrafo para o tema (BARDIN, 1977).

Neste estudo, considerou-se como unidade de registro o tema abordado pelos entrevistados. Como unidades de contexto, considerou-se as falas dos entrevistados.

A regra de contagem significa o modo de contagem e pode ser baseada em: presença (ou ausência) - indicando-se apenas a presença ou ausência de elementos no texto; frequência - que identifica o número de aparições dos elementos; frequência ponderada - que identifica o número de aparições dos elementos, ponderando-os em maior e menor importância; intensidade - medida da intensidade (grau) com que cada elemento aparece no texto, baseando-se em critérios como variações semânticas do verbo, tempo do verbo, advérbios de modo, dentre outros; e direção - indicada pelo carácter quantitativo ou qualitativo da análise (BARDIN, 1977).

As regras de contagens utilizadas neste estudo foram: presença ou ausência das unidades de registro nas falas dos entrevistados e também frequência, já que, sempre que possível, tentou-se quantificar o número de respostas para cada unidade de registro.

Por fim, a categorização permite a classificação de um conjunto de elementos constitutivos por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo gênero (analogia) com os critérios previamente definidos (BARDIN, 1977).

Bardin (1977, p. 117) afirma que:

[...] as categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos.

Segundo Richardson (1999), em uma análise de conteúdo categorial, as diversas categorias devem cumprir os seguintes requisitos:

- homogeneidade: não misturar critérios de classificação;
- exaustividade: classificar a totalidade do texto;
- exclusão: um mesmo elemento do conteúdo não pode ser classificado em mais de uma categoria;

- objetividade: codificadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados.

Puglisi e Franco (2005) apresentam duas formas de se elaborar categorias na análise de conteúdo: definidas *a priori*, quando se busca uma resposta específica para o problema de pesquisa; ou categorias criadas a partir do conteúdo a ser analisado.

Para Laville e Dione (1999), as categorias definidas *a priori* são estabelecidas por meio de uma grade fechada, ou seja, o pesquisador recorre à literatura antes de ir a campo para formular as categorias. Já as categorias definidas *a posteriori* são estabelecidas por meio de uma grade aberta, ou seja, durante a realização da pesquisa, e apresenta flexibilidade para mudanças até que se determinem as categorias mais robustas. Ainda, os autores apresentam as categorias estabelecidas por meio de uma grade mista, ou seja, que incorporam características das grades abertas e fechadas, de forma que, apesar das categorias terem sido criadas preliminarmente, com base na literatura, estas ao longo da pesquisa podem sofrer alterações.

Neste trabalho, as categorias criadas para analisar a Política foram predeterminadas, partindo-se da literatura sobre o ciclo político. Não obstante, como essas categorias, ao longo da pesquisa, sofreram alterações, considera-se que elas se constituem em uma grade mista.

Salienta-se que, para as análises, os 4 agentes estratégicos da SETUR entrevistados foram codificados com a letra E, seguido do número da entrevista (E1, E2, E3 e E4). Já os 37 agentes estratégicos da SETUR foram codificados com a letra C, seguindo a mesma forma (C1, C2 ... C37).

A seguir, apresenta-se um quadro resumo das categorias e subcategorias criadas para analisar a Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais:

Quadro 4: Categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias
Agenda	Origem do Problema
	Alternativas para solução do Problema
Formulação	-
Implementação	Legalização da Política
	Ações desenvolvidas pela SETUR
	Articulações da SETUR
Avaliação	Mecanismos de avaliação
	Resultados
	Dificuldades de execução pela SETUR
	Dificuldades de execução pelos circuitos
	Propostas dos circuitos para sanar as dificuldades
	Ameaças
	Perspectivas
	Atendimento às determinações da Política
	Gestão dos circuitos turísticos

Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta-se que todas as entrevistas e aplicações de questionário foram gravadas e posteriormente transcritas para esta análise.

3.3.2 Análise quantitativa

A análise dos dados quantitativos foi realizada somente para as questões dos questionários aplicados junto aos circuitos e se deu por meio da utilização de técnicas da estatística descritiva. Contudo, para a análise das variáveis referentes à gestão dos circuitos, a fim de reduzir o número de variáveis e criar construtos que permitissem avaliar os processos gerenciais adotados por esses circuitos, utilizou-se das técnicas de escala somada e alfa de cronbach. Ressalta-se que todas as análises foram geradas a partir da utilização do *software* SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*), 15.0 licenciado. A seguir, apresenta-se uma breve explanação sobre cada uma dessas técnicas.

3.3.2.1 Análise exploratória dos dados

A análise exploratória de dados (AED), conforme Triola (2005), consiste no processo de uso das ferramentas estatísticas para investigar conjuntos de dados com o objetivo de compreender suas características importantes.

A partir da AED, dá-se ênfase à exploração original com os objetivos de simplificar a descrição dos dados e obter uma visão mais profunda de sua natureza. Em síntese, a AED explora os dados em um nível preliminar através da análise de frequência e da análise descritiva.

Segundo Hair Jr. et al. (2005), as distribuições de frequência examinam os dados de uma variável por vez e oferecem contagens das diferentes respostas para os diversos valores da variável. Seu objetivo é demonstrar o número de respostas associadas com cada valor de uma variável.

A análise de frequência foi utilizada neste estudo para avaliar a Política de Circuitos Turísticos.

3.3.2.2 Escala somada

A escala somada é a média da soma das pontuações de cada questão analisada dentro de um grupo de questões, produzindo uma pontuação total final para cada respondente.

Segundo Hair Jr. et al. (2005, p. 199), para o cálculo da escala somada, as “as várias afirmações (itens) são somadas para formar um escore total para um construto”. Dessa forma, os escores somados podem facilitar a comparação dos grupos bem como a compreensão de suas diferenças.

A utilização dessa técnica neste estudo fez-se necessária para reduzir o número de variáveis relacionadas à gestão dos circuitos, de modo a gerar construtos que representem todo o conjunto de variáveis.

3.3.2.3 Alfa de cronbach

De acordo com Hair Jr. et al. (2005), o alfa de cronbach verifica grupos de itens múltiplos, demonstrando se os itens combinados representam de modo consistente o construto (fator) que se pretende investigar. Para esse cálculo, os seguintes procedimentos devem ser observados: a) é preciso ao menos três itens para mensurar determinado conceito; b) os itens devem estar correlacionados positivamente e apresentar coeficiente acima de 0,3; e c) os itens correlacionados com outros itens na escala em um nível inferior a 0,3 devem ser avaliados para remoção da escala.

A intensidade de associação pode ser classificada como baixa se alfa for menor que 0,6; moderada se apresentar valor entre 0,6 e 0,7; boa para valores entre 0,7 e 0,8; muito boa para valores entre 0,8 e 0,9 e excelente para valores acima de 0,9. Caso o alfa apresente valor acima de 0,95; deve-se verificar se os itens de fato abordam aspectos diferentes de um mesmo conceito (HAIR Jr. et al., 2005). Contudo, o pesquisador deve ter sensibilidade para perceber o corte mais apropriado ao seu conceito.

O alfa de cronbach foi calculado a fim de verificar se os fatores extraídos por meio da escala somada apresentavam coerência interna.

3.4 Modelos analíticos da pesquisa

Para a análise dos dados, tomou-se como principal quadro de referência a literatura sobre o ciclo político. As fases analisadas, conforme a Figura 2, foram: Agenda; Formulação; Implementação e Avaliação.

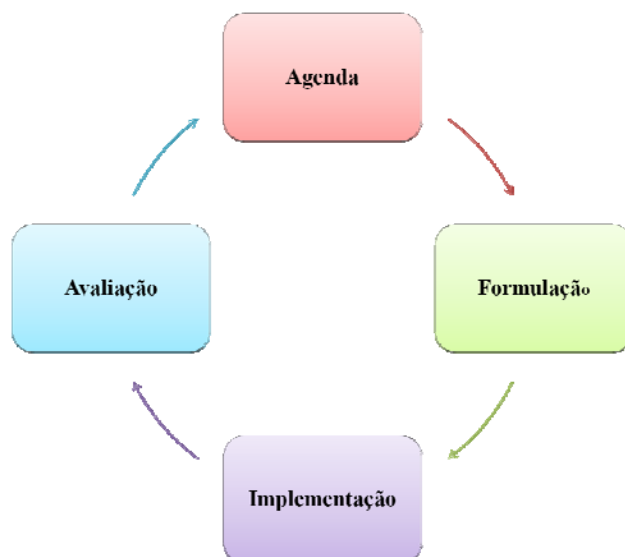


Figura 2: Fases do Ciclo Político

Fonte: Elaboração da autora

A partir da revisão de literatura, conforme apresentado no capítulo 2, adotou-se os seguintes conceitos-base para a análise da Política de Circuitos Turísticos:

- **Agenda** - processo de identificar se o problema que originou a Política é legítimo, de forma a despertar a atenção da sociedade e do governo como algo prioritário, e se o mesmo é merecedor de tratamento e ações de políticas públicas para a sua solução (FREY, 2000; THEODOULOU, 1995; e KINGTON, 1984 apud VIANA, 1996).
- **Formulação** - processo de criar e escolher, dentre as várias alternativas de solução para o problema identificado, aquela mais apropriada e conveniente. Nesta fase, deve-se definir os objetivos e os meios para se atingir os resultados esperados com a Política (FREY, 2000; SARAVIA, 2006; THEODOULOU, 1995; RUA, 1997; VIANA, 1996).
- **Implementação** - processo de colocar em prática a execução da Política, a fim de alcançar os resultados esperados (SARAVIA, 2006; FREY, 2000; THEODOULOU, 1995; MENDONZA, 2007; VIANA, 1996).
- **Avaliação** - Processo de verificar os efeitos da Política, após ou durante a sua implementação, bem como se os impactos foram ou não os esperados (SARAVIA, 2006; FREY, 2000; THEODOULOU, 1995; MENDONZA, 2007; VIANA, 1996).

Ressalta-se que a análise dos dados baseou-se somente nessas fases do ciclo político em função de elas, além de serem comuns entre as tradicionais divisões do ciclo político, conforme apresentado na seção de referencial teórico, também foram as que se mostraram passíveis de serem analisadas, dada a disponibilidade de dados existentes e coletados para esta pesquisa.

Utilizou-se também o clássico ciclo PODC⁴ (Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar), aplicado em Organizações Não-Governamentais - ONGs, tomando-se como base a obra **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**, de Tenório (2008), o qual se constituiu, conforme a Figura 3, em um instrumento complementar para a análise da gestão dos circuitos turísticos.



Figura 3: Fases do Ciclo PODC

Fonte: Elaboração da autora

A seguir, apresenta-se os conceitos-base, conforme Tenório (2008), adotados para a análise da gestão dos circuitos:

- **Planejamento** - tem a finalidade de preparar a organização para enfrentar o futuro. Através do planejamento, a organização traça seus objetivos e define os recursos e os meios necessários para atingi-los;
- **Organização** - tem a finalidade de organizar o trabalho a ser desenvolvido, estabelecendo atribuições e responsabilidades, distribuindo recursos e

⁴ O Ciclo PODC foi originalmente desenvolvido por Fayol (2003) ainda como PO3C, incluindo as funções Coordenar e Comandar, que, a partir das contribuições da Abordagem Neoclássica, foram resumidas na função Dirigir.

definindo formas de trabalho, de forma a garantir que os objetivos sejam atingidos;

- **Direção** - tem por objetivo fazer com que o trabalho previsto seja executado. Ao exercer esta função, o gerente toma decisões, orienta e estimula as pessoas a realizarem o trabalho necessário para atingir os objetivos organizacionais;
- **Controle** - envolve a avaliação dos resultados conforme planejado, seguida de ações corretivas quando os resultados não são os esperados. O Controle serve de instrumento para que sejam reavaliadas as metas.

3.5 Operacionalização da pesquisa

A seguir apresenta-se uma sistematização que articula esquematicamente os objetivos específicos à literatura e aos métodos de pesquisa utilizados neste estudo, de forma a gerar uma melhor compreensão sobre o delineamento do trabalho (Figura 4).

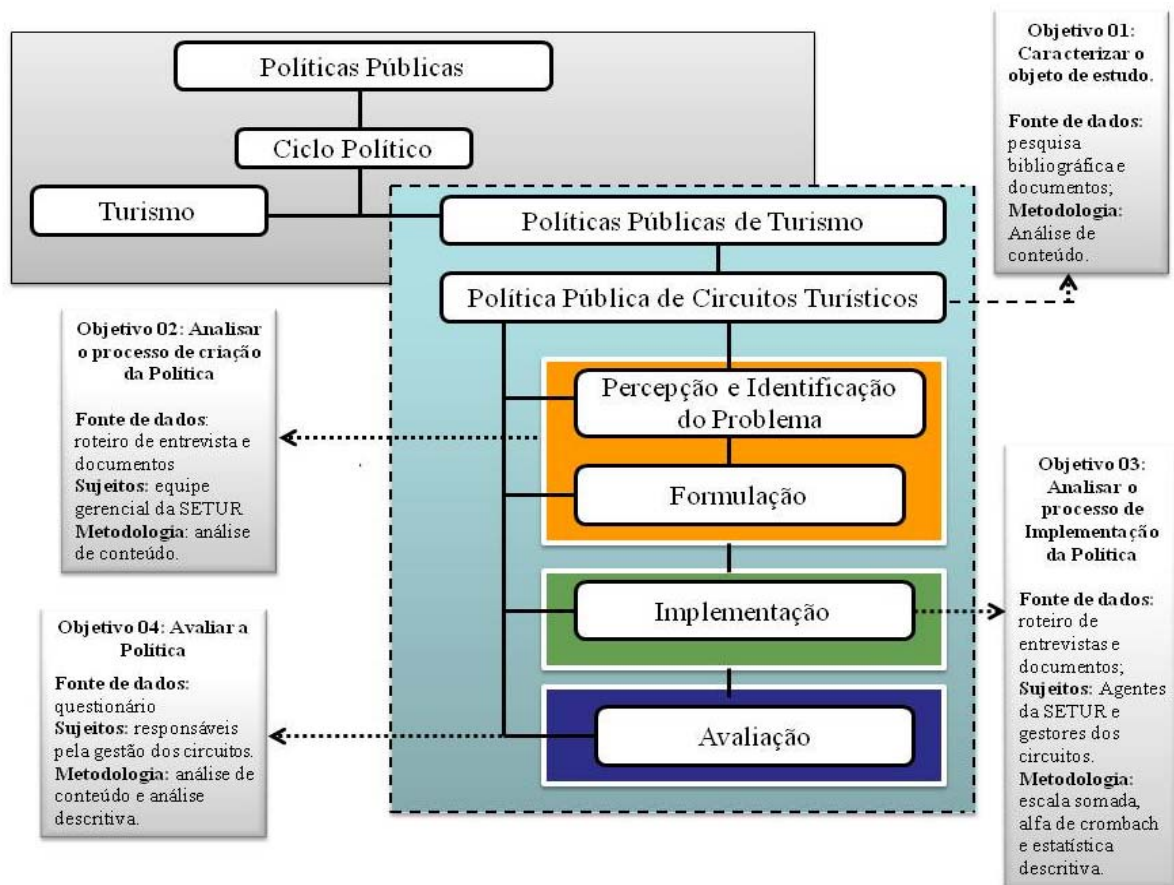


Figura 4: Sistematização do estudo

Fonte: Elaborado pela autora

Após a apresentação dos procedimentos metodológicos, passa-se à fase de apresentação e análise dos resultados. Ressalta-se que as etapas desenvolvidas na pesquisa se encontram no Apêndice 3.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção está dividida da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a caracterização da Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais; posteriormente, apresenta-se a análise do seu processo de criação; seguida da análise do seu processo de implementação; e, por fim, de sua avaliação.

4.1 Caracterização da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais

Para atingir o primeiro objetivo específico deste estudo, apresenta-se a seguir uma caracterização da Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, a partir de pesquisa bibliográfica em artigos e teses e ainda em documentos institucionais disponibilizados pela SETUR, *in loco*, ou por meio do seu sítio oficial. Ressalta-se que esta caracterização foi baseada no histórico das políticas públicas de turismo em Minas Gerais até a criação da Política de Circuitos Turísticos, e na estruturação e funcionamento dos circuitos turísticos.

Pelo que se tem registro, as primeiras políticas públicas voltadas para a atividade turística em Minas Gerais mantinham relação direta, em um primeiro momento, com o desenvolvimento das cidades das águas e, em um segundo momento, com as cidades históricas (CARVALHO, 2009; BOLSON et al., 2004; PEREIRA, 1999).

Bolson *et al.* (2004), apresenta a evolução histórica do turismo em Minas Gerais, demarcando os principais fatos ocorridos de 1940 a 1999. O Quadro 5 a seguir apresenta tais fatos.

Quadro 5: Síntese dos fatos históricos do turismo em Minas Gerais

Ano	Síntese dos fatos históricos do turismo em Minas Gerais 1940 – 1999
1940	Primeira menção legal ao turismo em Minas Gerais, com a criação do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, cuja divisão de divulgação abrangia atividade de propaganda, publicidade e turismo.
1950	No governo de Juscelino Kubitschek, com o apoio do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, houve investimentos em preservação das cidades coloniais.
1956	Implantação do Serviço de Estâncias Hidrominerais, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho.
1960	Extinção do Serviço de Estâncias Hidrominerais, sendo substituído pela HIDROMINAS - Águas Minerais do Estado de Minas Gerais S/A (Decreto 6.090, de 29 de dezembro de 1960), empresa fundada para exploração das águas e incremento da atividade turística.
1961	Criação do Conselho Estadual de Turismo e o Departamento de Turismo subordinado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Lei 2.452, de 25 de setembro 1961), que tem como objetivo propiciar estímulos fiscais e isenção de impostos para a construção de hotéis no Estado.
1967	Através da lei nº 4.665, se estabeleceu a possibilidade de execução de programas globais de obras públicas e planos diretores nos municípios considerados estâncias hidrominerais ou cidades históricas.
1971	Apresentação do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, que teve um capítulo destinado à atividade turística.
1980	Reconhecimento de Ouro Preto como Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO, o que faz com que o Governo Estadual tenha uma nova visão em relação ao turismo em Minas Gerais, passando a valorizar o turismo cultural em núcleos históricos.
1983	Criação Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo, através da Lei 8.502, que teve a sua estrutura operante até o ano de 2003, quando a mesma foi extinta e se instituiu o Sistema Operacional de Esportes, Lazer e Turismo.
1989	O turismo é inserido na constituição do Estado de Minas Gerais, o que leva a atividade a ser respeitada como categoria econômica e fator de desenvolvimento social e cultural.
1994	Criação de uma política estadual de turismo por intermédio da PLANITUR - Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo em Minas Gerais, Conselho Estadual de Turismo - e do Fundo de Assistência ao Turismo, embora nada de concreto e relevante tenha sido realizado em consequência da elaboração desses planos.
1999	Criação da Secretaria de Turismo de Minas Gerais - SETUR por meio da Lei nº 13.341. A partir de então, a SETUR ficou responsável por planejar, coordenar e fomentar as ações do negócio turismo, objetivando a sua expansão, a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado.
2001	Criação dos circuitos turísticos como a principal linha de atuação da SETUR para promover o turismo em Minas Gerais

Fonte: Bolson et al. (2004) adaptado e SETUR (2010).

Observa-se, conforme Quadro 5, que a primeira menção legal ao turismo em Minas Gerais, por parte do Estado, se deu em 1940, com a criação do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda. (EMMENDOERFER et al., 2009; BOLSON et al., 2004). A partir de então, embora ações pontuais tenham ocorrido ao longo dos anos,

somente a partir do final da década de 1980 o turismo começou a ser visto como uma categoria econômica e como fator de desenvolvimento social e cultural, despertando a atenção do Estado para uma maior organização da atividade.

Nesse contexto, a partir de 1999, com a criação da SETUR, o Governo de Minas Gerais deu início à elaboração de uma política pública de turismo própria. Para promover essa política a SETUR, em 2001, definiu como linha de atuação os circuitos turísticos, estes institucionalizados e reconhecidos pelo Governo.

Quando reconhecidos e certificados pela SETUR, os circuitos turísticos passam a figurar como região prioritária para a implantação de programas de desenvolvimento do turismo, tais como obras de infraestrutura, sinalização turística, saneamento básico, formatação de cursos de qualificação de mão-de-obra local, inclusão em campanhas de divulgação e *marketing*, viabilização para a participação em feiras e eventos nacionais e internacionais, e apoio na aprovação de projetos de desenvolvimento turístico regional, via Fórum Estadual de Turismo, que objetiva a captação de verbas do MTur (SETUR, 2010).

A administração dos circuitos turísticos é realizada por uma entidade sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, regida por um estatuto e formada por membros da sociedade civil e do poder público e, ainda, por um profissional (gestor) contratado para executar as ações necessárias. Sua manutenção se dá por meio do pagamento de taxas de adesão e contribuições mensais dos seus membros (SETUR, 2010).

Ramos (2006:1) afirma que

Os circuitos turísticos implantados em Minas Gerais representam uma **nova concepção de relacionamento** entre as diversas esferas do poder público e da sociedade civil, pois exige um esforço no sentido de **construir coletivamente um novo modelo de gestão (Grifos da autora)**.

Bolson (2003) e Bolson (2004) defendem que a proposta de participação da comunidade representa uma quebra de paradigmas quanto aos modelos tradicionais de administração centralizada e que a participação da comunidade local é o que garante a sustentabilidade do processo diante das discontinuidades políticas.

Nesse sentido, corrobora-se com Emmendoerfer et al. (2007), que destacam que a criação e a certificação dos circuitos foi um meio de tornar mais abrangente e interligado o trabalho do turismo em Minas Gerais, uma vez que, até então, este era

restrito a destinos turísticos segmentados e, desde 2001, tem abrangido todas as mesorregiões de Minas Gerais, promovendo a interiorização da atividade.

Carvalho (2009) ressalta as vantagens de se formar um circuito turístico, tais como: i) potencialização dos esforços para promover o desenvolvimento turístico; ii) busca de meios para capacitação profissional do *trade* no aumento do fluxo e permanência do turista na região; iii) preservação e resgate dos patrimônios culturais e naturais; iv) melhoria da qualidade de vida do município; v) atendimento adequado ao turista.

O mesmo autor também apresenta as vantagens para os municípios em participarem dos circuitos, quais sejam: i) oportunidade de participarem de programas de capacitação e qualificação estruturados pela SETUR; ii) inserção do circuito e, por consequência, do município, no mercado/cadeia produtiva; iii) participação em eventos regionais, nacionais e internacionais; iv) convênios de descentralização de recursos; v) sinalização turística e rodoviária; vi) apoio da Federação de Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais - FECITUR e vii) possibilidade de obtenção do ICMS Turístico no município.

Não obstante, Trindade (2009) apresenta algumas dificuldades enfrentadas na gestão dos circuitos turísticos, ressaltando o fato de esses, por serem órgãos autônomos de direito privado, terem que buscar, incessantemente, a credibilidade de parceiros e do Poder Público municipal da região onde são formados.

4.2 Análise do processo de criação da política

Para atingir o segundo objetivo específico deste trabalho, nesta seção, são apresentadas e analisadas duas fases do Ciclo Político da Política de Circuitos Turísticos - Agenda e Formulação. A seguir, analisa-se cada uma dessas categorias com suas respectivas subcategorias.

4.2.1 Agenda

Esta categoria busca identificar o problema público que levou à criação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais e a alternativa de ação encontrada para a sua solução. O intuito é verificar se a Política parte de problemas relevantes, legítimos e passíveis de serem considerados na agenda de Governo.

4.2.1.1 Origem do Problema

De acordo com todos os entrevistados, o principal motivo que levou à criação da Política de Circuitos Turísticos foi a dificuldade em gerir a atividade turística no Estado, dada a sua grande extensão territorial (853 municípios). Dessa forma, a falta de coordenação do setor, a impossibilidade de interlocução do governo com os destinos e a falta de elaboração e implementação de políticas públicas de turismo que contemplassem todo o Estado, se constituíam como um problema, como se verifica na fala de E1:

(...) é exatamente essa necessidade de você agrupar os municípios, agrupar os atores locais num objetivo único, numa instância única, que fosse possível facilitar a interlocução da SETUR com as regiões, porque o que acontecia muito antes era de vir diretamente os prefeitos aqui, e era impossível para a SETUR atender todos os prefeitos. Se considerar 850 prefeitos, ia passar 4 anos para atender todos os prefeitos. Seria um por dia, e se fosse contar ia passar 4 anos para atender todos e a forma de racionalizar isso, de fazer ser uma coisa mais lógica, seria através dos circuitos (E1).

Ademais, outro problema evidenciado por E3 foi a falta de uma política pública estadual de turismo em Minas Gerais até 1999, ano de criação da SETUR. Para o entrevistado, essa ausência fazia com que os mineiros não conhecessem seu próprio Estado, acabando por privilegiar o turismo de outros Estados. Assim, somente a partir da criação da SETUR e, posteriormente, da Política de Circuitos Turísticos, Minas começou a se organizar para gerir a atividade turística, conforme observado por E3:

Outra coisa que a gente viu é que não tinha uma política voltada para o turismo dentro do Estado de Minas Gerais, o mineiro não conhecia o seu próprio Estado, mineiro só conhecia praia. Só queria ter o roteiro praia e sol, entendeu? Então a gente teve essa noção quando a gente começou (E3).

Diante do exposto, percebe-se que os problemas apresentados são passíveis de serem considerados na agenda de governo, visto que os entrevistados destacaram que, apesar da rica diversidade social, econômica, geográfica e cultural do Estado, o turismo ainda não era trabalhado de forma a aproveitar e maximizar todo o seu potencial.

Outro aspecto que justifica o tratamento público do problema é a oportunidade de desenvolvimento socioeconômico para o Estado que a sua solução poderia trazer, pois, apesar de a atividade turística estar cada dia ganhando mais força e viabilizando o crescimento da economia em várias nações, muitas cidades com potencial turístico em Minas Gerais não dispunham de recursos financeiros e humanos suficientes para os investimentos necessários à atividade turística e, portanto, careciam do apoio do governo Estadual por meio da concepção e implementação de políticas públicas específicas para conseguirem se desenvolver.

Dessa forma, baseando-se em Rua (1997), pode-se considerar os problemas que levaram à criação da Política como merecedor de atenção pública, uma vez que sua solução, além de gerar oportunidades, traria vantagens para os destinos turísticos.

Ademais, o fato dos problemas mencionados terem sido percebidos pelos agentes públicos da SETUR e ter ocorrido uma mobilização da ação política para buscar a sua solução, assim como proposto por Frey (2000) e Rua (1997), também demonstra que os problemas estavam aptos a pertencer a uma agenda de governo.

4.2.1.2 Alternativa para Solução do Problema

Conforme os entrevistados E1 e E2, para solucionar os problemas apresentados, a SETUR definiu como alternativa a criação de uma Política baseada nos princípios de Regionalização, ou seja, trabalhar o turismo no Estado por região e não localmente, como, até então, o governo Federal propunha por meio do PNMT. Nesse sentido, percebeu-se que todas as ações do Governo foram orientadas para o desenvolvimento turístico regional, conforme mencionado por E2:

Regionalizar. Colocar autonomia na gestão das regiões, esclarecer qual era o processo que determinava a dinâmica do setor turístico, para que essas regiões pudessem, a partir de uma base de conhecimento, começar a ter trabalhos protagonizados por elas mesmas. Então, aí foi criado, em 2001, a Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, com base nisso, em territórios, com uma certa logística facilitada, com quilometragens próximas de acesso entre os seus municípios, com uma similaridade cultural, com uma similaridade natural, com a possibilidade de criar uma organização autônoma, que fizesse essa gestão ali no território, incluindo os municípios, o poder público, os empresários e a sociedade (E2).

Segundo o entrevistado E2, a ideia de trabalhar o turismo de forma regionalizada em Minas Gerais foi motivada pela experiência francesa⁵ e baseada nos princípios de gestão descentralizada e regionalizada. Devido às características comuns entre a França e Minas Gerais, principalmente quanto a aspectos geográficos, acreditava-se que o Modelo Francês de gestão pública do turismo poderia também ser aplicado em Minas, como destacado por E2:

Quando se criou a secretaria, o primeiro secretário (...) enxergou nas regiões francesas um modelo interessante, visto que a França é um país que Minas Gerais é praticamente do mesmo tamanho. É um Estado brasileiro que é de um tamanho de um país da Europa, com uma população semelhante e que lá existia um processo interessante de desenvolvimento das regiões francesas, porque isso era protagonizado por regiões, por pequenas regiões que definiam o que que eles queriam para o desenvolvimento turístico e aí, os parceiros nacionais, o Ministério do Turismo da França e as governanças estaduais, políticas, eram parceiros nesta evolução (...) Então não era uma coisa que acontecia de cima pra baixo, mas de baixo pra cima.

Conforme Oliveira (2008, p. 86), o sistema francês de regionalização do turismo “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”. Para o autor, a gestão descentralizada do turismo na França contribuiu para que o país se tornasse “o maior receptor mundial de turistas, gerando renda e desenvolvimento econômico para seus habitantes” (OLIVEIRA, 2008, p. 13).

Dessa forma, observa-se que descentralizar a gestão do turismo e trabalhar de forma regionalizada parecia, na época, a melhor forma de solucionar os problemas apresentados. Ressalta-se que a criação de uma Política regionalizada, também foi uma alternativa adotada mais tarde pelo Governo Federal por meio do PNT para trabalhar o

⁵ Para maiores informações sobre o Modelo Francês de gestão pública do turismo, ver Oliveira (2008) e visitar o site: <http://www.tourisme.gouv.fr/>

turismo no Brasil. Assim, como a criação da Política de Circuitos Turísticos antecedeu a criação do Programa de Regionalização do Brasil, em 2004, os entrevistados também acreditam que Minas Gerais pode ter contribuído, enquanto experiência, para a concepção da Política Nacional. Não obstante, Minas Gerais, logo após a criação da Política Nacional, passou a tê-lo como referência para as suas ações, sem, contudo, perder a identidade do modelo desenvolvido preliminarmente no Estado.

4.2.2 Formulação da Política

Esta categoria busca investigar como se deu a formulação da Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, a qual, conforme já mencionado, se constitui na solução dos problemas apresentados.

De acordo com todos os entrevistados, a Política de Circuitos Turísticos originou-se em 2001, a partir da criação de instâncias de governança regional em todo o Estado. Para tanto, tendo a regionalização como objetivo, a SETUR utilizou uma metodologia participativa por meio da realização de oficinas e reuniões com representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil, com o intuito de se organizarem para a criação de uma política estadual de turismo. Nesse sentido, conforme E4:

O início de tudo foi uma reunião de trabalho nas regiões, teve várias reuniões, várias oficinas, contratamos moderadores na época, utilizamos uma metodologia participativa pra fazer essas oficinas e nelas conseguir informações. Convidamos todos os prefeitos na época, destes municípios, e outros gestores das prefeituras, empresários e pessoas da cadeia produtiva pra uma reunião, nessa reunião coletar informações e tentar fazê-los refletir sobre onde eles se enquadravam dentro de características geográficas, morfológicas (...) induzindo eles a organizar, a formar uma região, um circuito turístico, formar um circuito. A primeira etapa foi esta, foi uma série de oficinas que aconteceu, até simultânea às vezes (E4).

De acordo com E2, a formação dos circuitos turísticos levou em consideração a logística entre os municípios que se reuniram, bem como as suas afinidades culturais, ambientais, econômicas, sociais no intuito de criar organizações autônomas. Não obstante, o entrevistado chama a atenção para o fato de que, diferentemente do

esperado, muitos circuitos se formaram sem a participação da sociedade civil e da iniciativa privada, sendo compostos apenas pelo Poder Público, por meio das prefeituras. Assim, de acordo com E2:

(...) foi criada, em 2001, a Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, com base nisso, em territórios, com uma certa logística facilitada, com quilometragens próximas de acesso entre os seus municípios, com uma similaridade cultural, com uma similaridade natural, com a possibilidade de criar uma organização autônoma, que fizesse essa gestão ali no território, incluindo os municípios, o poder público, os empresários e a sociedade. Muitas se formaram com base só no poder público. Essa é uma discussão que a gente traz e trouxe agora a partir de 2007 a 2010, procurando trabalhar um pouco isso (E2).

De acordo com E4, estas oficinas permitiram um diálogo entre os diferentes agentes envolvidos com o setor turístico, em que cada um pode demonstrar o seu papel e a sua importância para o desenvolvimento do turismo em Minas Gerais.

Nesse período, também foram definidos os nomes dessas instâncias como “circuitos turísticos” e também discutido como se daria a manutenção das mesmas, sendo proposto o pagamento dos três primeiros salários do gestor, período considerado necessário para a estruturação dos circuitos, conforme evidenciado por E3:

Aí a gente já ia partir pros nomes do Circuito, que era muito importante o nome, porque a gente sabia do futuro, a gente tinha uma noção de onde a gente queria chegar (...) Então, a gente pôs essa proposta dos nomes e os nomes, depois a gente ia fazer um estatuto, porque não era simplesmente dividir o território. Era dividir e ter a base territorial do processo. Como é que a gente ia fazer para aquilo ali não morrer futuramente? Então a gente tinha de formatar aquilo como uma estrutura aí, uma estrutura aí de mercado, que que o mercado exige (...) A gente se propôs a pagar os três primeiros salários do gestor, que teria de ter a figura do gestor, que é aquele que faz o elo de ligação com a região, com a secretaria de turismo, município, região e região com a secretaria de turismo, uma figura aí importantíssima dentro do processo (E3).

A criação dos circuitos turísticos tinha por objetivo envolver atores locais e regionais, trabalhando parcerias com o Governo do Estado e outros entes envolvidos de forma a descentralizar a gestão e tirar a responsabilidade apenas do Estado de promover a atividade. Nesse sentido, E2 afirma:

Pra mim, essas oficinas foram muito inteligentes, porque mostraram que turismo não depende de um, apenas um ator. Depende do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada e cada um tem que fazer a sua parte bem feita, porque senão um atrapalha o outro e não acontece nada e aí ficou claro (...) Fazendo isso, trabalhando parcerias

aí com o governo do Estado, com outros órgãos de fomento, com outras universidades e com outros órgãos de qualificação e todos aí que existem na face da terra possíveis, de preferência, pra também poder tirar sempre só a tutela do Estado como único responsável por prover todas as condições de desenvolvimento turístico ou de outro setor na região (...) (E2).

Entretanto, E2 também destaca que alguns circuitos conseguiram se desenvolver mais que outros, o que, em parte, pode ser explicado pelo processo de organização e formatação dos circuitos, que se deu de forma diferente em cada um. Para E2:

Algumas regiões do Estado são mais proativas, elas caminharam mais outras menos, então a gente teve aí alguns circuitos que se despontaram desde esse comecinho e pegaram nisso um nicho muito interessante pro desenvolvimento regional, acreditaram que isso poderia ser uma força motriz e se organizaram. E outros, claro, com uma maior dificuldade, até porque em certas regiões é difícil quando você chega em certos municípios e o município fala assim: “nossa, turismo aqui? Que isso? Aqui não tem nada turístico não minha filha, você está enganada”. A própria população local não valida (E2).

Diante do exposto, denota-se pela fala dos entrevistados, que conforme evidenciado por Frey (2000) e Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985), citados por Viana (1996), a fase de formulação da Política de Circuitos Turísticos envolveu uma decisão negociada entre os atores políticos envolvidos (SETUR e representantes dos municípios) durante a realização das oficinas, o que permitiu um diálogo entre intenções e ações antes da criação da Política.

Nesse sentido, acredita-se que a forma como se deu a criação da Política e, atualmente, como se dá a sua execução, por meio de uma gestão descentralizada (pelo menos em tese), que permite a participação da sociedade civil na elaboração e implementação da Política, evidencia, conforme apontado por Bolson (2003) e Bolson (2004), “uma quebra de paradigmas” em relação aos modelos tradicionais de administração centralizada vigentes no Brasil até o fim da década de 1980.

Não obstante, embora se estabelecesse um modelo de gestão descentralizada, a participação da sociedade civil e da iniciativa privada foi e está sendo modesta, pois, através dos depoimentos dos entrevistados, observa-se a participação predominantemente dos gestores públicos, aqui representados pela SETUR e pelos representantes dos municípios (“representantes políticos”).

Dessa forma, percebe-se que o trabalho realizado para a criação dos circuitos, de forma a materializar a Política de Circuitos Turísticos, não é isento de problemas. O fato de muitos circuitos terem se formado apenas com a participação do poder público, por

exemplo, demonstra que o Governo não conseguiu, desde o início, fazer com que a iniciativa privada “comprasse” a ideia da criação de circuitos em todas as regiões. Contudo, sabe-se que a participação da iniciativa privada é fundamental para a sobrevivência dos circuitos, justamente por não estarem diretamente subordinados às ações do Governo, e sua ausência, portanto, pode ameaçar a continuidade da Política.

Além disso, percebe-se que alguns circuitos conseguiram se desenvolver mais que outros, seja por uma melhor articulação entre os municípios, seja pela tradição de alguns destinos que, por já serem consolidados como regiões turísticas, conseguem ter melhor gestão. Nesse sentido, identificou-se que, nesta fase, as especificidades dos circuitos não foram consideradas, pois circuitos com características e potencial turístico diferentes foram tratados da mesma forma, deixando de lado as suas demandas específicas. Em consequência, muitos circuitos se constituíram como estruturas frágeis e, por isso, não conseguiram acompanhar o desenvolvimento dos demais.

Diante do exposto, considerando a Política de Circuitos uma Política descentralizada, concorda-se com Arretche (1998), que afirma que a descentralização pode não ocorrer de forma homogênea ou pode apresentar graus diferentes, pois este processo é reflexo de um conjunto de fatores.

Ademais, constatou-se que o tipo de descentralização proposta pela Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais é a que envolve a transferência da administração do governo central para entes de governo subnacionais, a qual se dá, principalmente, por meio da redistribuição de competências. Já a descentralização da gestão do turismo adotada por Minas Gerais é do tipo funcional, já que são delegadas competências específicas aos circuitos; também do tipo delimitada, já que se refere apenas ao setor turístico; e, ainda, do tipo territorial, já que o poder decisório é transferido aos circuitos, cujo âmbito de atuação ou cuja jurisdição estão constituídos por um território.

4.3 Análise do Processo de Implementação da Política

Para atingir o terceiro objetivo específico deste estudo, esta categoria busca identificar como a Política de Circuitos Turísticos está sendo implementada em Minas Gerais. Para tanto, esta categoria está dividida nas seguintes subcategorias: Legalização

da Política; Ações Desenvolvidas pela SETUR; e Articulações, conforme apresentado a seguir.

4.3.1 Legalização da Política

A primeira ação do governo para legitimar os circuitos ocorreu em 2003, com a Política já em curso de implementação, a partir da instituição do Decreto-lei 43.321, de 08/05/2003, que dispõe sobre o reconhecimento dos circuitos e dá as coordenadas para tal.

Nesse Decreto, fica estabelecido que somente o circuito que tiver o “Certificado de Reconhecimento” poderá participar da Política Estadual de Turismo em Minas Gerais. Esse certificado passou a ser concedido aos circuitos no ano de 2003, por meio da Resolução nº 007/2003, que dispõe sobre as normas relativas às condições para o recebimento desse certificado. Ressalta-se que, atualmente, esta resolução não está mais em vigência, mas, por integrar uma importante fase da Política e, juntamente com o referido decreto, representarem os principais documentos legais da Política, esta foi considerada para análise.

No que se refere às condições para o recebimento desse “Certificado de Reconhecimento”, o Art. 2º da Resolução nº 007/2003 determinava que os circuitos deveriam ter um ano de existência formal e ser constituídos por 5 municípios de uma mesma região que tenham afinidades turísticas. Os documentos institucionais exigidos eram:

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

simples da Assembléia Geral e em sua ausência pelo Poder Judiciário do Foro competente (MINAS GERAIS, 2003).

Além desses, outros documentos se faziam necessários para a operacionalização dos circuitos:

a) balanço patrimonial anexado a certidão negativa de débito, INSS, FGTS, imposto de renda pessoa jurídica do exercício anterior; b) plano de trabalho anual com respectivo planejamento orçamentário do ano corrente; c) relatório anual das atividades desenvolvidas devidamente aprovadas pela Diretoria (MINAS GERAIS, 2003).

Como exigências estatutárias, os circuitos tinham que cumprir aos seguintes requisitos:

a) possuir sede definida com endereço fixo, telefone/fax e e-mail, devidamente atualizado para efeito de correspondência junto a SETUR. que deverão ser protocolados ou enviados via postal; b) apresentar uma logomarca que corresponda à Identidade do Circuito Turístico; c) viabilizar e apresentar o levantamento da oferta turística dos municípios do Circuito Turístico, baseando-se no modelo proposto pela SETUR; d) comprovar, através do balanço patrimonial, a captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico; e) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos; f) ter promovido ou participado de no mínimo 3 (três) eventos turísticos que lhe proporcionem divulgação e visibilidade; g) instalar e manter pelo menos um posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito Turístico (MINAS GERAIS, 2003).

Ademais, essa resolução determinou que municípios limítrofes poderiam integrar os circuitos desde que não se ultrapassasse o número de municípios mineiros e que o certificado de reconhecimento como circuito turístico tivesse validade anual, sendo que o seu pedido de renovação deveria ocorrer no mês anterior à data de validade do mesmo.

Posteriormente a essa resolução, outras quatro foram criadas: a Resolução SETUR nº 006, de 09 de Julho de 2004; a Resolução SETUR nº 006, de 09 de Junho de 2005; a Resolução SETUR nº 022, de 23 de dezembro de 2005, e a Resolução nº 008, de 28 de Abril de 2008, sendo todas elas atualizações das anteriores. Contudo, como este estudo não tem o objetivo de analisar a evolução legal da Política, foram consideradas somente a primeira (nº 007/2003) e a última (nº 008, de 28 de Abril de 2008) resolução mencionada, procurando apontar o que inicialmente se previu e o que atualmente está em vigência. É importante ressaltar que as atualizações e/ou aspectos acrescidos não necessariamente foram incorporados somente nesta última resolução, de

forma que as outras três resoluções anteriores já poderiam conter os aspectos aqui apresentados.

Assim, na Resolução nº 008, de 28 de Abril de 2008, fica estabelecido que a concessão da certificação passa a ser bienal e expedida pela própria SETUR. Para fins de recebimento do “Certificado de Reconhecimento”, percebe-se que não houve alterações no conjunto de documentos institucionais exigidos para a certificação. No que se refere a exigências estatutárias, constata-se apenas uma mudança com relação à exigência de declaração de que o circuito contempla a participação do poder público e da iniciativa privada. Na resolução anterior, conforme apresentado, era preciso que os circuitos contemplassem a participação, além do Poder Público e da iniciativa privada, também da sociedade civil organizada, podendo abranger ONG’s, autarquias e fundações estabelecidas nos municípios que compõem o Circuito.

Uma das exigências básicas que deixou de ser cobrada foi quanto a “possuir sede com endereço físico, telefone/fax e *email*, devidamente atualizados para efeito de correspondência junto a SETUR que devem ser protocolados ou enviados via postal”. Na atual resolução, não é feita menção sobre esses aspectos.

Quanto à exigência referente à apresentação do plano de ações, também identificou-se uma mudança, visto que, agora, este deve ser realizado para o exercício seguinte e não para o exercício corrente. Ainda, com relação ao plano de ação, constata-se que o documento a ser entregue à SETUR deve apresentar, além das áreas de infraestrutura, estatística, recursos humanos, fomento, qualificação e estruturação da oferta, meio ambiente e patrimônio histórico-cultural, também as áreas de capacitação, comercialização e educação para o turismo. Nesta resolução, esse plano de ações passou a ser chamado de planejamento estratégico.

No que se refere à exigência de “comprovar, através de balanço patrimonial, a captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo do Circuito Turístico”, também houve uma atualização, visto que, agora, delimita-se a cadeia produtiva local e acrescenta-se a possibilidade de captação de organizações públicas e privadas ligadas ao turismo.

Outra atualização identificada refere-se à exigência de apresentação do levantamento da oferta turística. Nessa nova resolução, fica estabelecido que tal levantamento deve ser realizado anualmente e entregue digitalizado. Houve também atualização no que se refere à instalação de “postos de informações turísticas em local

estratégico do Circuito”, pois a nova resolução delimita que pelo menos 1/3 das cidades que o compõem deve instalar e manter tais postos. Também foi possível observar uma atualização no que se refere à requisição do certificado, uma vez que essa resolução determina o mês de outubro de cada ano para os circuitos requererem o mesmo, o qual passa a ter validade de 2 anos. Outras exigências para certificação foram acrescentadas, conforme apresentadas a seguir:

- Os circuitos devem manter atualizados os dados para contato com a SETUR;
- Os gestores devem ter participação comprovada em eventos de capacitação promovidos pela SETUR e/ou parceiros;
- Os circuitos deverão apresentar ações de sensibilização em pelo menos 50% dos municípios componentes do circuito, comprovando-as através de listas de presença e fotografias dos eventos, durante o último ano;
- A SETUR expedirá, juntamente com o “Certificado de Reconhecimento”, uma menção de agradecimento aos parceiros dos circuitos públicos ou privados, que tenham participado no processo de desenvolvimento do turismo em sua região;
- O “Certificado de Reconhecimento” deverá ser expedido durante o primeiro trimestre do ano, após parecer técnico e jurídico da SETUR pela aprovação da documentação apresentada pelo circuito;
- O Município de Belo Horizonte, sozinho, passa a ser considerado um circuito turístico, tendo em vista sua condição de Capital;
- Circuitos turísticos já certificados poderão incluir novos municípios, desde que aprovado em Assembléia Geral e cumprido todas as exigências e diretrizes desta resolução, não tendo este ato efeitos retroativos;
- Cada município só poderá fazer parte de um circuito;
- Municípios inadimplentes ficam impedidos de receber os benefícios da Política e só voltarão a ter direito de recebê-los após 30 (dias) da regularização do fato que motivou tal situação, devidamente comprovada pelo circuito junto a SETUR;
- Os circuitos ficam autorizados a reproduzirem a menção de agradecimento aos parceiros dos circuitos merecedores desta;
- A Manutenção da Certificação se efetivará com a emissão de um Selo pela SETUR a ser entregue ao Circuito e aos seus municípios membros com validade de dois anos.

Para o recebimento desse Selo de manutenção da certificação, os circuitos têm que cumprir as seguintes obrigações:

- Apresentação do Plano de Ação que, nessa resolução, é exigido para a renovação da mesma e não como documento para a primeira certificação, como na resolução anteriormente analisada;
- Apresentação do Calendário oficial de eventos do circuito turístico, que nessa resolução passa a ser anual e com data de entrega delimitada em até 30 de julho de cada ano;
- Criação e elaboração de roteiros, que nessa resolução incorpora a exigência de apresentação de ações objetivas junto a parceiros e operadores de receptivo local para a criação de roteiros, e deixa de exigir que os próprios circuitos desenvolvam e elaborem os roteiros, exigindo que estes apenas disponibilizem e divulguem os roteiros criados por meio das parceiras;
- Os circuitos passam também a ter que apresentar uma declaração de municípios adimplentes e inadimplentes;
- O período para requerimento de Manutenção da certificação passa a ser o mês de outubro e dependerá, além das medidas previstas na resolução, da atualização dos documentos exigidos;
- Cabe ao Circuito a exclusão de municípios a ele pertencentes, desde que preceituado em seu regimento interno.

Ressalta-se que, nessa resolução, a exigência de apresentar atas trimestrais das reuniões ordinárias, a serem entregues à SETUR, deixa de ser mencionada.

Assim, visualiza-se na Política de Circuitos Turísticos, conforme proposto por Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002), um conjunto de regulamentações, regras e diretrizes, que fornecem uma estrutura na qual são tomadas as decisões acerca do desenvolvimento do turismo em Minas Gerais e, especificamente, no que se refere à estruturação dos circuitos turísticos.

Dessa forma, considera-se, baseando-se em Beni (1998), que Minas Gerais, por meio da SETUR, tem cumprido a função específica de órgãos institucionais públicos de turismo, uma vez que determinou como prioridade os circuitos turísticos, criou normas (decreto e resoluções) para regulamentar a sua atuação, vem administrando os recursos disponíveis e, na medida do possível, fornece diretrizes para o setor.

Ao investigar a percepção dos entrevistados sobre a legalização da Política, E4 destaca que a institucionalização do Decreto-lei 43.321, de 08/05/2003, e das resoluções corresponderam à primeira iniciativa do governo para legitimar a Política, representando um marco legal, fazendo com que os envolvidos dessem maior credibilidade para a mesma. Nesse sentido, todos os entrevistados destacaram a importância dessa resolução para o direcionamento das ações dos circuitos, como destaca E4:

(...) tava muito solto, aí começamos a pensar que tinha que criar alguns critérios pra poder tentar a direção desses circuitos (...) Se for pensar, é o mínimo que a gente pede para a gente poder acreditar que eles mesmos (os circuitos) consigam desenvolver um trabalho. Então é organizar a questão jurídica da associação, ter um espaço para trabalhar, organizar um inventário da oferta turística da base, tem que entender até para poder fazer um diagnóstico. Então, eu acho que, quanto a isso (normas de certificação), por enquanto é isso mesmo (E4).

De acordo com E3, as resoluções são criadas em conjunto com os circuitos e, apesar do aumento das exigências em cada nova resolução, a SETUR vem se esforçando para oferecer mecanismos que ajudem no cumprimento das mesmas, como por exemplo, a criação de uma cartilha. O entrevistado E3 destaca ainda que as exigências da resolução são necessárias e que, embora haja dificuldades por parte dos circuitos em atendê-las, essas são mantidas, pois foram os próprios circuitos que ajudaram a criá-las. Portanto, na visão dos entrevistados, teoricamente, a resolução exige aquilo que os circuitos têm condições de atender, como aponta E3:

Então a gente foi aí e partiu pra uma certificação, nós criamos juntos com eles uma resolução, e essa resolução que impunha assim todo aquele tipo de trabalho. Porque não era simplesmente igual eu falei com você, ter um circuito, a gente fez toda uma amarração pra se fazer (...) Pra certificar a resolução é a mesma pra todo mundo. Eles assinaram em baixo. Estamos entrando hoje e foi aprovada a nova resolução. Se a gente tirar alguma coisa aí que descamba. Eles que criaram, não fomos nós que criamos. Tudo foi com o aval deles (E3).

Ainda, conforme E3, a SETUR não tem interesse em facilitar o cumprimento das exigências por parte dos circuitos, pois não é objetivo desta ficar criando mais circuitos. Nesse sentido, E3 menciona:

(...) Porque não é interesse da SETUR ficar criando circuitos, e é uma dor de cabeça pra nós. Aqui fica igual uma doidera de papel. Agora eles que criaram, a dificuldade é deles mesmo. A gente sugeriu algumas outras coisas. Então agora a gente está até facilitando mais o

trabalho porque a gente fez a cartilha também, pra ajudar no processo (E3).

Diante do exposto, constata-se que tanto o Decreto quanto as resoluções criadas pela SETUR, além de legalizarem a Política e se constituírem em uma garantia de sua continuidade, independente dos ciclos de Governo, também representaram um direcionamento para os circuitos, já que estes passaram a ter que cumprir uma série de exigências fundamentais para o seu funcionamento.

Destaca-se, contudo, que, apesar dos entrevistados alegarem que as exigências foram criadas em conjunto com os circuitos, estes também mencionam que ainda há dificuldades em atendê-las. Dessa forma, percebe-se que falta diálogo entre os circuitos e o Governo, uma vez que as exigências e requisitos para a certificação podem não estar compatíveis com a realidade de alguns circuitos, podendo fazer com que estes fiquem impedidos de participar da Política.

Ainda, ressalta-se que o fato da SETUR não ter interesse em ficar criando circuitos não deve justificar o aumento das exigências e cobranças, pois muitos que já são certificados podem não atender às novas exigências e acabarem se desestruturando. Dessa forma, além de não se criar novos circuitos, os já existentes podem também deixar de existir.

4.3.2 Ações Desenvolvidas pela SETUR

De acordo com E3 e E4, constantemente a SETUR realiza ações de sensibilização junto aos circuitos turísticos, uma vez que essa é uma ação que deve ser contínua. Especificamente, E3 aponta que essa ação se dá desde um telefonema para o circuito até encontros periódicos, tal como “Encontro de Presidentes e Gestores”. Assim, para E3:

(...) a sensibilização você trabalha diariamente, com um telefonema que você dá você está trabalhando com essa sensibilização (...) então a sensibilização a gente trabalha com ela todo dia, a gente tem encontros de presidentes e gestores, 2 por ano e a gente trabalha essa concepção. Esse ano a gente falou muito da inovação da comunicação, da criatividade, então a gente trabalhou muito, batemos muito nessa tecla, é o que a gente ta precisando (...) porque você falar de turismo você vai falar de sensibilização a vida inteira, você vai falar de mobilização a vida inteira, porque isso não passa, não passa. Todo dia você tem que trabalhar um pouquinho (E3).

Além de ações contínuas, constatou-se que a SETUR também realiza programas específicos para a sensibilização, principalmente direcionados às crianças, estas consideradas multiplicadoras do turismo. Assim, E4 destaca:

(...) então trabalha muito com criança, que é comprovado que ela tem efeito multiplicador, mais do que o adulto, mais do que o empresário, a criança é mais sensibilizadora, ela volta pra casa dela e conversa com o pai, então é o contrário. Então a gente está indo no caminho dessa modernidade dessas crianças, então a SETUR está indo no caminho certo e a gente está pensando sempre em ampliar isso (E4).

Conforme E3 e E4, a mobilização é realizada sempre que há demanda por parte dos municípios. Para tanto, geralmente, a SETUR encaminha uma equipe para a ação (visitas de campo) ou ainda a realiza por meio de encontros e reuniões, como se pode observar na fala de E4: “A mobilização é feita através da Diretoria de Regionalização, através de encontros, através de parceiros (...). Na maioria das vezes, a mobilização ela acontece também através de reuniões, encontros, sempre vai em campo (...)”.

De acordo com os entrevistados E1, E2 e E3, uma das principais ações da SETUR é a promoção dos circuitos turísticos, a qual se dá, principalmente, por meio da realização de eventos, dos quais, sempre que possível, os circuitos são convidados a participar. Não obstante, esses entrevistados relataram que, atualmente, a SETUR tem priorizado a promoção dos circuitos mais desenvolvidos e já em condições de oferecer um turismo de qualidade, com roteiros definidos e agências de viagens operando, como observado por E1:

No princípio, no processo de constituição dos Circuitos, durante alguns anos, a gente fez a promoção do Circuito mesmo. A gente levava os circuitos principais, aqueles que já tinham certificado, que a SETUR seleciona que eles têm que apresentar uma série de documentações para serem reconhecidos como circuito. Então, aqueles circuitos que eram oficializados, eles eram levados para as feiras. Só que, na evolução do processo, a gente percebeu que isso não era o ideal, porque estava ocorrendo a promoção do destino, e cada circuito levava o material (panfletos) dos seus municípios, dos seus hotéis, mas essa era uma forma desorganizada de promoção, porque o público que chegava nos eventos não estava conseguindo entender qual era o produto que estava sendo vendido ali (E1).

Segundo E1 e E3, a ação de roteirização da SETUR se dá por meio do Programa Minas Recebe, o qual capacita as operadoras de turismo para criação e formatação dos roteiros. Dessa forma, não é função dos circuitos, exclusivamente, desenvolverem seus roteiros, mas sim das operadoras pertencentes a esses. Assim, conforme E3:

A roteirização está muito bacana. Coisa que a gente não tinha em Minas Gerais há 4, 5 anos atrás, hoje nós temos ótimos roteiros. E o Minas Recebe entrou dentro disso, então a gente contratou empresa especializada em roteirização pra estar conversando sobre isso, pra ensinar como que faz isso, porque quem faz isso não é o circuito. Hoje eles são bem conscientes disso (E3).

Conforme E3 e E4, a SETUR já realizou capacitações nos circuitos turísticos para elaboração do Planejamento Estratégico. No entanto, E3 ressalta que esta é uma ação difícil, pois é direcionada ao gestor e, caso ele saia do circuito, um novo treinamento precisa ser feito. Logo, o processo não tem continuidade. Outro fato destacado por E3 é que, para cumprir os prazos, como o de certificação, por exemplo, os circuitos acabam elaborando o planejamento estratégico por conta própria, não seguindo, portanto, as recomendações da SETUR, como se observa na fala de E3:

Planejamento estratégico nós batemos muito muito muito nessa tecla. Sabe, muito difícil, porque uns entendem perfeitamente como é feito e outros não. Então você chega no ponto de treinar, você faz todo um treinamento de planejamento estratégico, um mês depois muda o gestor, então volta tudo atrás. A gente dá todas as orientações, a gente já fez várias oficinas de planejamento estratégico, como fazer, como elaborar, por na cabeça deles que tem que ser um processo participativo, é outro complicado. Então quando você tem um prazo, tem um mês pra entregar toda papelada, o processo da resolução, então eles começam a criar por eles mesmos o planejamento estratégico (E3).

No intuito de posicionar os circuitos turísticos de acordo com a real situação em que estes se encontram, a SETUR propôs uma classificação para posicionamento dos circuitos (Quadro 6):

Quadro 6: Estratificação dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais

Níveis	Características
Circuitos em nível avançado	Está no mercado, tem redes empresariais formatadas, roteiros já em comercialização, abrangência nacional/internacional, dispõe de receptivos em atuação, empresas do trade com 50% de registro no Cadastur, está em fase de execução do projeto, qualificação permanente da rede de serviços, promoção internacional e nacional, bem como a certificação renomada e governança legitimada.
Circuitos em nível intermediário	Em fase de estruturação, com redes em formação, roteiros em desenvolvimento, abrangência nacional/regional, receptivos em formação, empresas do trade com 20% de registro no Cadastro de Serviços Turísticos (Cadastur). Também em fase de implementação do planejamento, com ações pontuais de qualificação da rede, atualização do inventário da oferta, certificação e governança estruturada.
Circuitos em nível básico	Está em fase de organização, de identificação dos atores e produtos, de elaboração do planejamento, de realização do Inventário de oferta turística, de institucionalização da instância, de sensibilização, de mobilização e de articulação.

Fonte: Elaborado com base no documento “Diretrizes da Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais” (SETUR,2010).

As informações contidas no Quadro 6 são derivadas do modelo estabelecido pela SETUR e representa eixos de evolução que os circuitos podem alcançar. A obra “Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais”, publicada pela SETUR em 2010, detalha tal modelo.

De acordo com os entrevistados, essa classificação dos circuitos representou um grande avanço para a gestão da Política de Circuitos Turísticos, pois está permitindo que a SETUR trabalhe de acordo com as reais demandas de cada circuito, enxergando as prioridades e definindo estratégias de ação a partir delas. De acordo com E2, essa estratificação tem permitido à SETUR atender com mais eficácia e eficiência os circuitos, além de ajudar os mesmos a se enxergarem melhor e a identificarem as suas próprias deficiências e potencialidades. O entrevistado também destaca o fato de os circuitos, a partir dessa classificação, estarem conseguindo identificar a posição em que se encontram, permitindo assim que eles mesmos façam as demandas de acordo com as reais necessidades.

Ademais, E2 também afirma que não é intuito da SETUR destacar quais circuitos estão melhores ou piores, mas sim apontar as características dos mesmos em diferentes níveis com base nos critérios definidos para a construção do modelo, os quais são relatados no documento “Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais” (2010) e apresentado a seguir:

Com a evolução dos mecanismos de gestão dessa Política, tornou-se necessária a instituição de critérios de classificação das instâncias de governança, uma vez que a diversidade de estruturas e de oferta turística do Estado, além de sua extensa área, não permite que tenhamos um processo homogêneo na gestão do setor. Foi com base em duas grandes áreas de impacto que se criou a Matriz de Classificação das Instâncias de Governança Turísticas de Minas Gerais: Gestão e Mercado. O ideal esperado é que as instâncias que chegarem ao nível avançado tenham também pontuado nos critérios da base e do meio da pirâmide, o que significaria uma boa gestão e um bom posicionamento no mercado. Nesse contexto, foram utilizados, como base norteadora, os critérios estabelecidos entre os Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo (...) As associações que pontuam entre os módulos 1 a 4 estão inseridas na base da pirâmide. Se pontuam também nos critérios estabelecidos entre 4 a 6, estão no nível intermediário e se alcançam pontuações entre os critérios 7 a 9, estarão posicionados no nível avançado da pirâmide (SETUR, 2010).

Conforme os entrevistados, outra ação desenvolvida pela SETUR é a disponibilização e/ou viabilização de convênios para os circuitos. O entrevistado E1 destaca que esses convênios não necessariamente disponibilizam recursos diretamente para os circuitos, mas também para outras instituições que visam desenvolver ações no âmbito dos circuitos, como se observa na sua fala:

tem uma série de instituições que a SETUR é parceira, tem convênios firmados, inclusive com repasse de recursos, cada um para desenvolver dentro da sua área de competência, por exemplo: a ABAVE Minas, cuida das agências de viagem de Minas. Tem recurso repassado para ela, através de convênio, e a ABRASEL, que cuida dos restaurantes, também temos recurso repassado para eles através de convênio, para que eles possam executar ações dentro do Plano de Trabalho deles. Então é sempre procurar terceirizar isso para vários parceiros. Então assim, existem alguns convênios, mas são de valores pequenos, por exemplo, a SETUR já fez convênios com circuitos no valor de R\$ 10.000,00, R\$ 20.000,00 (E1).

De acordo com E2, a SETUR disponibiliza convênios para descentralização de recursos, mas estes devem ser direcionados para a estruturação física dos Circuitos. Nesse ponto, E2 menciona que a demanda de despesas de custeio, como pagamento de salários dos circuitos, por exemplo, não pode se dar por meio de convênios, como é evidenciado na sua fala:

(...) fazemos convênios de descentralização de recursos pra eles trabalharem a estruturação física, pra comprar um computador, uma impressora, um notebook, por internet, comprar uma mesa, uma cadeira e tal, mas eu não posso pagar custeio com convênios do Estado e nenhuma outra organização que faz projetos, convênios de descentralização, ou o Ministério, ou no SEBRAE, ou numa agência

de cooperação internacional, qualquer uma não paga custeio que é o salário do gerente, que é o salário do funcionário, dos estagiários, o aluguel da sala, a conta de telefone. Então isso ainda hoje é um processo que pra eles ainda é muito complicado, porque eles têm que ficar correndo atrás disso né, e eles conseguem pagar as suas contas, aqueles que conseguem, com as mensalidades dos associados e com a mensalidade dos municípios que são os maiores recursos entrantes no circuito (E2).

O entrevistado E3 diz que a disponibilização desses convênios se deu em virtude da percepção da SETUR sobre as dificuldades de manutenção enfrentada pelos circuitos. Dessa forma, assim como destacado também por E2, a SETUR tem feito convênios para a estruturação física dos circuitos, embora, às vezes, os valores repassados possam ser diferenciados, dadas as diferentes necessidades. Nesse ponto, percebe-se que a SETUR já começa a tratar os circuitos diferentes de forma diferente, conforme apontado por E3:

(...) a gente fez convênios de saída com todos aqueles que estavam certificados, valores diferenciados talvez. (...) Aí, por exemplo, no final do ano passado sobrou uma verba. A secretaria me chamou e falou assim: vamos ligar para o circuito e ver quem tem site e quem não tem, porque é essencial ter um site, um portal. Que todos deveriam ter, mas que todos ainda não têm porque ainda não entenderam (...) igual que eles acham que precisam ter outras coisas primeiro pra depois ter um site. Concordo que é a questão da realidade que nós estamos falando. Nem todos eles são iguais, mas a maioria deles hoje já tem site (E3).

Outra ação mencionada pelo entrevistado E3 é a capacitação e qualificação da mão de obra dos circuitos, por meio de parcerias, como se observa na sua fala:

Tem toda uma cadeia pra amparar e atrás disso aí vem a capacitação, aí vem a qualificação, onde que tem dentro dos nossos parceiros que eu não posso esquecer de falar, o sistema S, o SEBRAE, o SENAC, o SESC, tudo isso é parceiro nosso que estão aí. Então os circuitos investem muito nessa questão de treinar, qualificação da mão-de-obra, pra garçom, camareira, passadeira, recepcionista de hotel (E3).

Diante das ações realizadas pela SETUR, constata-se que somente as ações de sensibilização, mobilização, capacitação e apoio na elaboração do planejamento estratégico, sendo este último requisito para a certificação, são direcionados a todos os circuitos, desde que estes apresentem demanda. As demais ações são realizadas com maior frequência nos circuitos mais desenvolvidos, considerados estratégicos pela SETUR. Esse fato, portanto, demonstra que os circuitos mais desenvolvidos são tidos como prioridade pela SETUR e que os circuitos menos desenvolvidos, em consequência, acabam recebendo menos ações, mesmo cumprindo todas as exigências da Política.

Quanto à proposta do Governo de posicionar os circuitos, num primeiro momento, esta parece positiva, visto que os circuitos se encontram, desde a concepção da Política, em estágios diferentes. Contudo, considera-se que a ideia de fazer com que todos os circuitos atinjam o nível mais avançado ainda é pouco apropriada, visto que os circuitos são diferentes e, portanto, devem trabalhar de acordo com as suas realidades. Logo, não avançar na matriz não indica, necessariamente, que o circuito não tenha se desenvolvido, pois este, por exemplo, pode não ter como objetivo atingir o mercado internacional.

4.3.3 Articulações

Os entrevistados E1, E3 e E4, ao relatarem as políticas e programas desenvolvidos pela SETUR, especificamente os dois de maiores abrangência além da Política de Circuitos Turísticos, que são o Estrada Real e o PRODETUR, deixam claro que, embora outros programas da SETUR, assim como outras políticas estaduais, não tenham suas ações direcionadas para o atendimento exclusivo dos circuitos, sempre que há oportunidade, a SETUR se esforça para que os municípios pertencentes aos circuitos turísticos sejam priorizados no atendimento das ações, principalmente daquelas que a própria SETUR não tem condições de realizar, como as de obras públicas, por exemplo, que são essenciais para o desenvolvimento da atividade turística, conforme apresentado por E3:

O circuito turístico não é contemplado pelo projeto Choque de Gestão. Mas tem ações deste projeto que o Circuito participa, como por exemplo, se você falar, se você falar do Lago de Furnas a gente quando começou esta ação eu fui o gerente desta ação (...), a gente trabalhou a questão de focar os circuitos turísticos dentro dessa ação. Então aí a gente tinha o envolvimento de 34 municípios e envolvendo aí 4 a 5 circuitos turísticos da região. Então a gente recebeu oficinas para o planejamento estratégico da região. O primeiro que a gente contemplou, que a gente chamou pra reunião foram os circuitos turísticos também, pra apoiar lá dentro (E3).

Para E2 e E3, a Política de Circuitos Turísticos é hoje a principal Política desenvolvida pela SETUR e, portanto, todas as outras estão, de alguma forma, alinhadas a ela, conforme destacado por E2:

Todos os nossos programas, projetos, todas as nossas metas acontecem no cenário, no território, na abrangência dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, tudo, todo, tudo é feito em articulação com esse grande macroprograma nosso, que é a regionalização do turismo e o nosso viés, a nossa diretriz principal é a descentralização (E2).

Contudo, embora os circuitos turísticos sejam a principal área de atuação da SETUR, E3 ressalta que internamente ainda há, por parte de alguns agentes, uma falta de entendimento do que realmente seja a Política. Na visão deste entrevistado, isso pode decorrer da própria troca de Governo, que nem sempre prioriza a continuidade das ações das gestões passadas, fazendo com que não se consolide o conhecimento e a experiência adquirida ao longo dos anos.

(...) trabalho é todo feito dessa forma e isso foi muito difícil pra nós no princípio, porque nem todo mundo entendeu o que é essa Política, porque eu acho que quando você fala de um projeto, não é de uma ação, você está falando pra casa toda. A casa toda tem que estar afiada. Tem também aqueles dois processos que eu entrei, do projeto de adquirir verba para o Programa de Regionalização um dos nossos era o nivelamento da informação dentro da Secretaria. Que isso era essencial. E ainda a gente tem uma dificuldade. A informação turística ela tem que falar em cima do que que é o circuito, eventos tem que ser todo em cima do que é circuito, e hoje a gente já trabalhou, a gente já fala, mas assim, todo dia a gente precisa focar muito em cima disso ainda, infelizmente (...) (E3).

Segundo E2 e E3, há uma articulação entre a Política de Circuitos Turísticos em MG e a Política Nacional de Turismo, contudo a segunda somente orienta as ações da primeira, sem impor uma linha de atuação única para o País. Pelo contrário, cada Estado tem autonomia para trabalhar o turismo de acordo com as suas especificidades, desde que alinhados ao propósito principal da Política Nacional. Dessa forma, conforme E3:

A gente está trabalhando sob a orientação do ministério, adaptando as regras de acordo com a gente. Que a gente não chega e fala assim: o ministério mandou fazer isso. Não, vamos ver porque que o ministério mandou fazer e como a gente vai implantar, como a gente vai pedir. Então a coisa é muito adaptada de acordo e aí a gente vai, a gente vê assim, e a gente nunca impõe o trabalho da gente, a gente chega e abre um diálogo, mais importante disso é o diálogo. Mas só que a gente segura a ponta, a gente segura a base (E3).

Diante do exposto, percebe-se que a fase de implementação da Política de Circuitos Turísticos constituiu-se num primeiro momento do planejamento e organização do Estado para execução da política, sendo necessário criar mecanismos legais para garantir a sua continuidade. Esse resultado vai ao encontro do que propõe Saravia (2006), que menciona essa organização do aparelho administrativo e dos

recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para a execução da Política.

Os resultados apresentados também indicam que ainda falta articulação da Política dentro da SETUR, de forma a alinhar todos os programas com a proposta de regionalização, visto que todas as ações do Governo para o turismo ocorrem no âmbito dos circuitos. Logo, a SETUR precisa fazer um trabalho de sensibilização interno e também de reorganização na sua estrutura, de forma que todas as ações ocorram no âmbito dessa Política.

Por outro lado, existe uma boa articulação entre a Política de Circuitos Turísticos e a Política Nacional, uma vez que ambas seguem as mesmas diretrizes - voltadas para a regionalização - sem, contudo, Minas Gerais perder a identidade do modelo desenvolvido preliminarmente no Estado.

Nesse sentido, constata-se que, ao contrário do que previa a Política quando de sua formulação, seu processo de implementação tem sido orientado a partir de uma abordagem *top-down*, uma vez que a SETUR assume o papel de articuladora (principal agente), cabendo aos circuitos apenas a execução da Política. A baixa participação dos circuitos nas decisões políticas e a falta de autonomia destes para se desenvolverem, evidencia esse papel de executores.

4.4 Avaliação da Política

Para atingir o quarto objetivo específico deste estudo, esta categoria busca identificar os resultados da Política de Circuitos Turísticos na percepção de todos os entrevistados (agentes estratégicos da SETUR e agentes estratégicos dos circuitos).

Ressalta-se que somente algumas subcategorias analisadas foram comuns a todos os entrevistados, visto que algumas se tratavam de questões específicas, que cabiam somente à avaliação de um ou outro agente. Os agentes da SETUR analisaram as seguintes subcategorias: Mecanismos de Avaliação; Resultados Favoráveis; Resultados Desfavoráveis; Dificuldades na Implementação pela SETUR; Ameaças; e Perspectivas.

Já os agentes dos circuitos, analisaram as seguintes subcategorias: Resultados Favoráveis; Resultados Desfavoráveis; Dificuldades para os Circuitos; e Perspectivas.

Ressalta-se que, a fim de cotejar as percepções dos agentes estratégicos da SETUR e dos circuitos, nas subcategorias comuns a ambos, as análises foram realizadas concomitantemente, de forma comparativa.

4.4.1 Mecanismos de Avaliação

Constatou-se que a SETUR não apresenta mecanismos específicos e/ou ferramentas criadas para a avaliação de resultados da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais, o que, segundo E2, decorre da dificuldade de coletar dados e, por consequência, de se criar um sistema de informações. O entrevistado destaca que essa é uma dificuldade nacional e que, ainda, faltam fontes de dados secundários que permitam qualquer tipo de avaliação. Para E2:

Uma grande dificuldade, que assim é uma grande dificuldade nacional e não é diferente em Minas Gerais é a geração de números de estatísticas, a mensuração de tudo isso. A dificuldade da gente gerar estatísticas porque as pessoas não têm o hábito da informação, não informam, a gente não tem os sistemas de gerar informação e depois sistematizar e depois usar essas informações para planejar, pra decidir, pra informar público, pra informar gestor, isso é uma luta nacional, que vem assim em cascata, entendeu? (E2).

Ressalta-se que, embora a SETUR não tenha mecanismos específicos que permitam avaliar os resultados da Política, existem aqueles que permitem fazer o acompanhamento das atividades dos circuitos, bem como de sua evolução. A documentação exigida para a certificação dos circuitos turísticos é um desses mecanismos, conforme mencionado por E1:

No primeiro momento, eles enviam essa documentação, ela é analisada e, se juridicamente está ok, eles têm essa certificação. Mas, a partir dessa certificação, é feito um trabalho contínuo de monitoramento com eles. Então, assim, dentro das deficiências apontadas por eles ou da própria SETUR se detectou deficiência em cada circuito, ela procura trabalhar com cada um, um plano de trabalho específico dando apoio para sanar aquelas deficiências e aprimorar aquilo que já são pontos fortes (E1).

Os principais documentos que permitem esse monitoramento são: planejamento estratégico, plano de ação anual e relatório de ação do ano anterior. Ainda, segundo os entrevistados, a própria comunicação entre os circuitos e a SETUR permite esse acompanhamento.

Para E4, ainda que informalmente, as visitas técnicas também colaboram para o processo de monitoramento dos circuitos, já que os técnicos da SETUR, durante as visitas, têm condições de vivenciar a realidade e, a partir disso, de trazer informações relevantes para a SETUR. Assim, E4 afirma que:

(...) querendo ou não, sempre vai um técnico na visita, tem um monitoramento informal, não deixa de ser um acompanhamento, só que informal. Por exemplo, procura ver o que aquele curso gerou, o que deu de resultado, a gente não tem um instrumento assim formalizado (...) e aí a gente já dá esse feedback naturalmente, porque aqui a estrutura é muito pequena e todo mundo conhece todo mundo (...) então o acompanhamento é feito dessa forma (E4).

Pode-se afirmar que a SETUR não possui mecanismos formais de avaliação, pois, conforme apontado por Saravia (2006), a avaliação consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas.

Não obstante, constata-se que a SETUR, ainda que informalmente, consegue monitorar a Política por meio da documentação enviada para a certificação dos circuitos.

Não obstante, percebe-se que há um acompanhamento somente dos circuitos certificados, visto que somente estes encaminham os documentos para a SETUR e, esporadicamente, recebem visitas dos seus técnicos. Essa constatação pode evidenciar que aqueles circuitos que deixam de ser certificados param de ser acompanhados pela SETUR e, em consequência, acabam tendo mais dificuldades em conseguir novamente a certificação, visto que suas demandas deixam de ser atendidas e sua interlocução com a SETUR se torna cada vez mais distante.

Diante do exposto, destaca-se a importância do monitoramento como oportunidade de se levantar informação e sistematizá-la para a avaliação de políticas públicas, uma vez que esta constitui ação fundamental no contexto do ciclo político. Dessa forma, dado que o monitoramento da SETUR apresenta falhas, torna-se importante que esta crie mecanismos específicos, que permitam uma avaliação e subsidiem a tomada de decisão.

4.4.2 Resultados Favoráveis

- **Percepção dos Agentes Estratégicos da SETUR**

Conforme E1 e E2, o primeiro resultado positivo da Política foi a estruturação da gestão pública da atividade turística em Minas Gerais, criando uma Política própria, que tem se tornando referência para outros Estados e, até mesmo, para a Política Nacional, como E2 evidencia:

(...) a gente já teve algumas conquistas significativas. Primeiro essa questão toda da gestão, da estruturação da gestão, da consolidação da Política Pública, da eficiência nos processos da gestão Pública (...). Agora o que eu acho que é bacana no nosso Estado é que esse processo todo, hoje que eu te falo, que eu posso falar porque eu to aqui dentro, em termos de Política Pública, de 2007 até o momento, é que a gente em muito pouco tempo conseguiu definir uma estratégia muito própria de Política de Turismo no Estado, ter claro que a gente quer, alinhado com o Plano Nacional, e fazer um processo todo integrado internamente pra gerar resultados efetivos (E2).

Os entrevistados E1, E2 e E3 afirmaram que, a partir da implementação da Política, houve um aumento do fluxo de turistas em Minas Gerais, tanto do mercado nacional quanto internacional. Embora não haja pesquisas internas que comprovem esse aumento, os entrevistados se baseiam em estudos realizados em âmbito federal.

Conforme E1, esse aumento do fluxo de turistas é o resultado-fim da Política e, em parte, foi conquistado pelo trabalho que vem sendo realizado pela SETUR junto às agências de turismo do Brasil, as quais têm apostado no turismo mineiro. Dessa forma, para E1:

O resultado disso é que hoje o nosso trabalho com as agências, com os operadores de turismo, é que a gente tem conseguido aumentar o fluxo de turismo no Estado, que é o objetivo maior de qualquer política. Tudo é feito para estruturar as regiões, estruturar os produtos, estruturar os destinos, mas visando o futuro aumento do fluxo de turistas e isso tem acontecido (...). A gente passou a ter vôos diretos para Lisboa, para Miami, para cidades do Panamá, vôos internacionais diretos que aumentaram o fluxo turístico internacional. Tivemos o aumento também do fluxo turístico nacional, pois hoje Minas já é o segundo maior destino doméstico, atrás apenas de São Paulo em termos de turistas nacionais. Então é assim, vários outros resultados que a gente tem apontado que são resultados fim da nossa política. (E1).

Para E2, esse crescimento tem sido percebido não só em relação ao consumo dos atrativos mais tradicionalmente conhecidos em Minas Gerais, como os históricos e culturais, mas também aos atrativos relacionados à natureza e à aventura. Dessa forma, percebe-se uma maior diversificação da oferta turística em Minas Gerais, conforme objetivava a Política quando de sua criação. Nesse ponto, o entrevistado chama a atenção para o fato de que o Estado tem ofertado uma série de produtos inovadores em diferentes operadoras e destaca a seriedade do processo, já que, para colocar os produtos nas “prateleiras” das operadoras, é preciso que se garanta um turismo de qualidade, como se evidencia na sua fala:

(...) a gente tem um cardápio variado hoje de produtos, principalmente na região central aqui, com destinos culturais e nas regiões de serra no Serra do Cipó e tal, no Triângulo Mineiro, no Sul de Minas e agora indo para o leste de Minas e o próximo desafio é Norte de Minas. A gente tem inovação na possibilidade de vivenciar Minas Gerais, tem produtos novos sendo vendidos no Estado, mais de 100 novos produtos, a gente tem hoje 17 operadoras nacionais, em convênio com a Secretaria de Estado por meio da Associação que as representa, ofertando produtos turísticos de Minas Gerais em todo o Brasil (E2).

Ainda, E2 afirma que a captação de rotas internacionais de voos diretos para Minas e a realização de projetos em parceria com os Estados limítrofes, desenvolvendo ações conjuntas para a melhoria dos atrativos turísticos, também acabou estimulando os turistas a visitarem mais os destinos mineiros e, por isso, também representa um resultado favorável da Política, como se observa na sua fala:

(...) hoje a gente tem as rotas que ligam os Estados, muito facilmente, então a gente está fazendo projetos integrados, que estão permitindo esse aumento de fluxo e a gente tem aí a estruturação e aí outros programas de Governo, vários programas que permitem estruturação física nas estradas, na energia, na comunicação, na telefonia celular, saneamento, uma série de outras entradas que não são diretamente da Secretaria de Turismo, mas que são viabilizadas, muitas vezes, com recursos que a gente disponibiliza (E2).

O entrevistado E3 ainda destaca que esse aumento do fluxo turístico fez com que Minas Gerais se tornasse o segundo Estado a receber turistas no Brasil, se tornando referência para outros. Para E3 “hoje nós somos o segundo Estado a receber turista no Brasil, deixando o Rio de Janeiro pra trás, merece até mais do que isso. Isso pra nós é o melhor prêmio”.

Outro resultado considerado importante por E2 foi a descentralização de recursos para os circuitos, o que, além de ajudá-los a se estruturarem melhor para atender os municípios associados, também tem criado um processo educativo sobre a

captação e gestão de projetos, possibilitando, assim, a oportunidade de buscar novas parcerias. Assim, para E2:

A descentralização de recursos que a gente conseguiu fazer, a gente descentralizou mais de R\$2.000.000,00 pras instâncias de governança e isso é uma coisa inédita no Brasil, e até pra fazer isso a gente teve todo um processo educativo com eles, pra aprender a elaborar um projeto, gerir o projeto, gerir o recurso, aplicar o recurso, prestar conta do recurso, é dinheiro público, tem que ser bem aplicado, as contas têm que ser prestadas milimetricamente, tem que ter um projeto, tem que ter um plano de trabalho, tem meta nesse plano de trabalho, existe um monitoramento disso (...) (E2).

Outro indicador de resultado positivo para todos os entrevistados foram os prêmios recebidos pela SETUR e/ou pelos circuitos turísticos do Ministério do Turismo, conforme apontado por E3:

A partir do momento que o Ministério faz duas premiações no ano passado e esse ano dentro do Salão do Turismo com 8 quesitos e Minas Gerais leva quatro em cada ano é porque está dando certo. E sempre classificado nos outros entre os três primeiros lugares (E3).

Por fim, E3 ressalta que a criação da FECITUR também é um resultado positivo da Política, uma vez que esta tem possibilitado um maior diálogo entre a SETUR e os circuitos. Dessa forma, para E3:

Outra coisa muito interessante então hoje pra nós, nós temos a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, que é referência no Brasil. Nenhum Estado tem esse tipo de federação. Hoje, dentro do seu organograma, a secretaria coloca a SETUR, FECITUR e o Conselho na mesma linha. O conselho trata do trade e a FECITUR trata dos circuitos turísticos (E3).

- **Percepção de Agentes Estratégicos dos Circuitos**

De acordo com vinte e dois entrevistados, um dos maiores resultados da Política foi a integração dos municípios para trabalhar o turismo de forma regional, unindo esforços para desenvolverem suas potencialidades turísticas, como aponta C2:

Para mim, as questões favoráveis são as óbvias, no sentido que você trabalha uma região e não um município, então, através da região, você tem condições de desenvolver mais municípios, de forma mais igual, mais igualitária, de forma cooperada. Eu valorizo muito a questão da regionalização pela questão da cooperação intermunicipal, porque isso é muito interessante. Criação de uma identidade regional, de trabalhar em conjunto, parceria (C2).

Outro resultado positivo apontado pelos entrevistados foi o aumento do fluxo turístico e a permanência do turista na região. Apesar de não haver pesquisas estatísticas que revelem esse aumento, segundo dois entrevistados, é possível perceber um maior fluxo de turistas na região e, dados os diferentes produtos turísticos que são oferecidos (principalmente dentro de roteiros turísticos), também uma maior permanência e consequentemente maior gasto do turista. O entrevistado C19 apresenta os seguintes resultados: “(...) permanência do turismo na região, aumento do fluxo e permanência de turistas na região, e o turista permanecendo aqui, ele roda mais a cadeia produtiva”.

Conforme três entrevistados, o próprio fato de os municípios, a partir do trabalho de mobilização e sensibilização realizado pela SETUR, se atentarem para as suas potencialidades turísticas e enxergarem uma oportunidade de se desenvolverem por meio dessa atividade, também é considerado positivo, pois tem gerado maior entendimento e engajamento dos municípios para promoverem o potencial turístico existente. Dessa forma, para C34: “Favorável foi o despertar, a mobilização e organização que foi feita nas regiões seja por parte da SETUR, seja por parte das próprias entidades, associações, que mobilizaram e sensibilizaram as pessoas nos lugares”.

A partir da implementação da Política, seis entrevistados também consideraram que houve uma melhoria na relação com o Estado, especificamente com a SETUR, já que, desde a criação da Política, representantes dos circuitos têm tido a oportunidade de participar de discussões sobre os rumos da Política. Ademais, os municípios passam a ter um maior acesso a informações sobre o turismo, uma vez que os gestores dos circuitos estão sempre trocando informações com outros gestores, participando de encontros, reuniões e eventos promovidos pela SETUR, onde são discutidos, em conjunto, os rumos do setor. Assim, os circuitos podem se beneficiar, sempre que possível, das oportunidades existentes. Tal constatação pode ser observada na fala de C14: “(...) hoje a gente senta com o Estado, igual a gente esteve em Uberlândia semana passada, a gente senta praticamente com o estado inteiro e discute uma política de turismo, para o Estado”.

Dois entrevistados também relataram que a descentralização da gestão do turismo é um ponto favorável, visto que deu maior autonomia para cada região planejar o seu desenvolvimento turístico, como apontado por C31, quando perguntado

sobre os pontos positivos da Política: “Descentralização da Política Pública de Turismo, integração regional e autonomia para planejar o desenvolvimento turístico”.

Também dois entrevistados consideram que, a partir da Política, houve uma interiorização da atividade turística, permitindo que municípios sem aparente tradição turística também pudessem desenvolvê-la, assim como destacado por C9: “Eu acho que favoráveis a visibilidade dos municípios menores que não eram destacados em Minas Gerais. Por estarem integrados aos circuitos”.

Além desses resultados, outros também foram apontados de forma específica por alguns circuitos, quais sejam: o próprio fato de se criar uma política pública para a gestão da atividade turística em Minas Gerais; desenvolvimento econômico e social das localidades; fortalecimento da atividade turística; aumento da força para a captação de recursos; maior mobilização para o desenvolvimento do turismo; orientação de gestão focada em mercado turístico; autonomia para planejar o desenvolvimento turístico da região; maior Organização do Estado; maior organização dos Municípios; melhoria dos Municípios que já eram conhecidos; ICMS turístico; convênios com a SETUR; e desconcentração da oferta turística.

Diante do exposto, percebe-se, conforme o Quadro 7, que os agentes da SETUR enxergam resultados semelhantes àqueles apontados pelos circuitos, principalmente, no que se refere ao aumento do fluxo turístico da região e descentralização de recursos.

Quadro 7: Resultados Favoráveis da Política

Resultados favoráveis	Agentes da SETUR (nº de respondentes)	Agentes dos Circuitos (nº de respondentes)
Maior organização da atividade turística no Estado	2	-
Aumento do fluxo turístico	3	2
Descentralização de recursos	1	2
Prêmios	1	
Criação da FECITUR	1	
Integração dos Municípios para o desenvolvimento da região (associação, cooperação)	-	22
Despertar para o turismo	-	3
Oportunidade de discutir com o Estado a Política de Turismo	-	6
Maior visibilidade de municípios menores que não eram destacados no setor turístico	-	2

Fonte: Dados da pesquisa

Dessa forma, considera-se que a Política tem conseguido apresentar resultados bastante significativos, pois, por meio de um trabalho conjunto entre os agentes da SETUR e agentes dos circuitos, foi possível organizar a atividade turística no Estado, fazendo com que todos os municípios mineiros pudessem participar, ainda que em graus diferentes de envolvimento, de uma política pública de turismo. Esta organização também se deu por parte dos circuitos, que, em apenas 10 anos de existência, já conseguiram criar uma federação para lhes representar perante o Estado. Ademais, a desconcentração da oferta também é positiva na medida em que municípios com potencial turístico antes inexplorado, a partir da Política, têm conseguido, ainda que não na mesma proporção dos destinos já consolidados, se destacarem e atraírem mais turistas.

Comparando a percepção dos agentes da SETUR com a percepção dos agentes dos circuitos, percebe-se que, enquanto estes valorizam mais a integração dos municípios para o desenvolvimento da região (associação, cooperação), a SETUR destaca mais o aumento do fluxo turístico e os prêmios recebidos em decorrência desse aumento.

4.4.3 Resultados Desfavoráveis

- **Percepção de Agentes Estratégicos da SETUR**

Dentre os agentes estratégicos da SETUR, somente E1 identificou um resultado desfavorável da Política, se referindo ao fato desta beneficiar mais as regiões turísticas tradicionalmente conhecidas, pelo fato dessas, dada a estrutura já consolidada, conseguirem se desenvolver mais. O resultado esperado era que a Política atendesse a todos de forma homogênea, levando em consideração, obviamente, as necessidades e potencialidades de cada uma. Assim, diz E1:

(...) existia uma concentração nas regiões mais desenvolvidas, acho que talvez esse não fosse um resultado tão esperado assim. A gente esperava que o crescimento fosse mais homogêneo, já que a gente está estimulando todas as instâncias a se formarem, todas as regiões a constituir circuitos turísticos e a se aprimorarem no planejamento regional, acredito que pelo menos na formação do Programa é que

houvesse um desenvolvimento mais homogêneo, mas aí a gente viu que o desenvolvimento turístico continua concentrado em algumas regiões (E1).

Ressalta-se que, ainda que a Política não esteja atendendo de forma semelhante a todos os circuitos, só o fato dessa integrar os municípios que antes não tinham visibilidade por uma Política já pode ser considerado um resultado positivo, conforme apontado pelos agentes dos circuitos. Não obstante, esta afirmação se limita à maior visibilidade, sem, contudo, indicar o recebimento de ações por parte da SETUR.

- **Percepção de Agentes Estratégicos dos Circuitos**

Dois entrevistados argumentaram que ainda há dependência dos circuitos em relação à SETUR e que falta autonomia na gestão dos circuitos, conforme evidenciado por C1:

A execução da política, falta de autonomia para os circuitos. Tipo assim, a idéia é muito boa, mas fazer ela acontecer já não é do mesmo jeito, entendeu? Eu sinto realmente descentralização de recursos mesmo, da descentralização, da autonomia do tamanho da nossa autonomia, se ela é legítima, entendeu? (...) a gente fica meio esmagado entre o Estado e o Município, mas o poder de governança é às vezes um pouco questionado, entendeu? (C1).

Dois entrevistados também consideram que a SETUR possui um orçamento de baixo valor e, em consequência, poucos recursos ainda são destinados aos circuitos, como mencionado por C26:

O orçamento é muito pequeno. Para um programa prioritário, é um orçamento muito pequeno. É interessante, às vezes na reunião eles falam os valores que eles passam e, em princípio, parece ser um valor até substancial. Só que na hora que você divide isso pelo número de municípios que participam, é ridículo. Ou não só o número de municípios, de Circuitos mesmo, é muito pouco o valor repassado. Eu acho que o orçamento é o único ponto desfavorável (C26).

De acordo com onze entrevistados, a sustentabilidade financeira dos circuitos por meio de mensalidades de prefeituras tem representado um grande problema para estes, visto que muitos municípios não conseguem se manter adimplentes e os circuitos, por, na maioria das vezes, não terem outra fonte de renda, acabam encontrando dificuldades para se manter em funcionamento. Para estes entrevistados, a SETUR deveria dar condições para que os circuitos consigam se manter em funcionamento, como por exemplo, oferecendo infraestrutura básica e remunerando os gestores, visto

que estes, constantemente, além de atender demandas do próprio circuito, também têm demandas da SETUR, que justamente devido a baixo orçamento, delega funções para os circuitos, sem, contudo, destinar recursos para tal, conforme mencionado por C21:

Como ponto negativo, é que, por ser um programa de regionalização que foi estipulado pelo governo, além de todos os recursos descentralizados, de ações dirigidas para essas instâncias, governanças, que trabalham pra eles entre aspas, deveria ser feito um estudo para ajudar na sustentabilidade de cada região. Porque tem muito circuito aí que ta morrendo por falta de verba (C21).

Dois entrevistados argumentam que a SETUR é bastante burocrática em relação às cobranças e exigências junto aos circuitos e isso também é considerado um ponto negativo da Política. Assim, conforme apontado por C10:

a questão ruim do negócio do Circuito da SETUR, com a SETUR, é a burocratização. É uma burocratização, uma papelada que manda, um monte de e-mail que manda (...) porque de certa forma eles planejam lá em cima e acham que tudo aqui em baixo está tudo igual a um quartel esperando eles mandarem fazer e nós fazermos correndo. (C10).

De acordo com oito entrevistados, a Política tem beneficiado mais, com ações e recursos financeiros, os circuitos mais desenvolvidos, que já tinham o turismo fortalecido. Logo, esses se tornam mais profissionais e mais competitivos, fazendo com que haja dificuldades em desconcentrar a oferta turística. Ao ser perguntado sobre os resultados, C28 afirmou:

(...) a distribuição dos recursos, eu acho muito desigual. A distribuição por parte do governo que você quer dizer? Isso, a distribuição de recursos, que às vezes inviabiliza bons projetos e bons produtos porque tem que se investir sempre naqueles que já estão em evidência. Então isso impede que os que estão em potencial venham se tornar um produto tão bom quanto e se desenvolver (C28).

Dois entrevistados consideram que o turismo é tratado com certo descaso pelos prefeitos, considerando que este não se trata de uma prioridade para alguns municípios, conforme destacado por C16:

(...) é o descaso do próprio Governo Municipal (...) Eu acredito que, se o Governo começar a enxergar o turismo de uma forma, do jeito que ele enxerga uma obra que é feita, porque é mais ... é só secretaria de obra trabalhando e acham que isso aí é a cara do município, que isso aí vai encher os olhos do turista, mas se ver de uma outra forma, começar a estudar o que é turismo mesmo, eu acredito que muda (C16).

Ainda, de acordo com dois entrevistados, a SETUR exige muito dos circuitos, demanda ações, mas não oferece todo o apoio de que eles necessitam (como o apoio

financeiro por exemplo), conforme evidenciado por C31: “Existem muitas cobranças e pouco apoio financeiro do poder público federal e estadual na estruturação, operacionalização, roteirização e promoção dos circuitos”.

Especificamente, outros resultados desfavoráveis também foram apontados pelos entrevistados, tais como: falta de reconhecimento das prefeituras de que o circuito é uma instância de governança; falta de comprometimento e envolvimento dos associados; rivalidade entre os municípios de um mesmo circuito; tendência das prefeituras em acreditar que vão continuar dentro do programa, não importando o que acontecer; inexistência de lei que legitime a participação dos municípios no circuito; dificuldades de compreensão do desenvolvimento turístico quando ocorrem mudanças na gestão municipal; pouca divulgação e esclarecimentos oficiais sobre a Política de Circuitos Turísticos para municípios; *trade* turístico e comunidades; falta visita de técnicos e profissionais do turismo nos municípios para entender a sua fase de desenvolvimento e as suas demandas principais; diferentes níveis de comprometimento e envolvimento das prefeituras; mesmas cobranças para circuitos diferentes; e falta de preparação dos circuitos para receberem a Política.

Assim, diante do exposto, constata-se, conforme o Quadro 8, que o único resultado desfavorável apontado por um agente da SETUR é comum a um dos resultados apontados pelos agentes dos circuitos, qual seja o maior apoio às regiões turísticas tradicionalmente mais conhecidas.

Quadro 8: Resultados Desfavoráveis da Política

Resultados desfavoráveis	Agentes da SETUR (nº de respondentes)	Agentes dos Circuitos (nº de respondentes)
Maior apoio às regiões turísticas tradicionalmente mais conhecidas	1	8
Dependência em relação à SETUR		2
Baixo orçamento da SETUR		2
Dificuldade de manutenção financeira dos circuitos		11
Burocratização da SETUR		2
O turismo não é considerado prioridade		2
Existem muitas cobranças e demanda de ações, mas pouco apoio		2

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que como a SETUR ainda atua pouco em circuitos menos desenvolvidos, estes passam a ser meros integrantes da Política, sem, contudo, se beneficiarem dela. Constata-se também que, embora a SETUR trabalhe de forma

descentralizada, alguns circuitos ainda não conseguem trabalhar de forma autônoma, conforme se esperava quando da criação dos circuitos. Disso decorre que a SETUR precisa delegar mais e, na medida do possível, transferir maior aporte de recursos para que os circuitos consigam se manter.

Observa-se, ainda, que a SETUR descentraliza muitas ações para os circuitos, mas, dada a falta de recursos, sejam humanos ou financeiros destes, muitos não têm como atendê-las. Além disso, a burocratização para atender as exigências da SETUR para que os circuitos sejam contemplados com a Política deve ser revista ou os circuitos devem ser melhor instruídos para atendê-las, visto que de nada adianta a disponibilização de ações ou de recursos se os circuitos não conseguirem ser contemplados.

4.4.4 Dificuldades de Execução pela SETUR

Conforme E1 e E2, a escassez de recursos, tanto financeiros quanto de pessoal, tem representado uma grande dificuldade para a SETUR trabalhar suas ações junto aos circuitos, fazendo com que nem todas as demandas sejam atendidas. Porém, como E2 destaca, essa dificuldade não impede a SETUR de trabalhar:

Você tem uma equipe que é, eu vou falar em termos da gestão pública, é obvio que eu posso fazer muita mais se eu tiver uma equipe maior, uma estrutura maior de trabalho, um orçamento maior pra prover todos esses condicionantes e atender melhor as demandas, claro que isso assim, isso são as nossas hoje as nossas maiores dificuldades, nossos maiores entraves. É que assim, a gente está tão acostumado também a falar: “olha, eu tenho isso, está bom, qual que é a solução?”, entendeu? Então às vezes a gente até minimiza um pouco as dificuldades, porque eu tenho que gerar solução (E2).

Outro fator apontado por E2 como algo que dificulta o processo de gestão da Política é o entendimento das questões jurídicas do turismo, tanto por parte da SETUR quanto dos circuitos. Para o entrevistado, essa falta de entendimento pode ser justificada pela falta de conhecimento acumulado sobre o Direito do Turismo, o que dificulta todo o processo, uma vez que não há um quadro de referência para as ações. De acordo com E2:

Essa questão toda da burocracia, do entendimento jurídico das questões do turismo, é muito específica, então os processos, os procedimentos aplicáveis à atividade elas ainda, eles ainda são muito

lentos pra gente gerar, deflagrar um processo interno dentro da gestão pública, eles se tornam menos ágeis porque juridicamente você tem ainda entendimentos que não são consistentes, entendeu? E eu compreendo, é assim mesmo, não é um setor simples, ele é complexo. (E2).

Identifica-se, então, que o baixo orçamento da SETUR assim como o reduzido número de funcionários para atender as demandas dos circuitos representam a maior dificuldade encontrada pela SETUR para a execução da Política. Nesse sentido, acredita-se que os principais resultados desfavoráveis da Política, conforme apontado pelos agentes dos circuitos, podem ser explicados, em parte, por essas dificuldades da SETUR, visto que, com um baixo orçamento e reduzido número de funcionários, ela acaba priorizando algumas ações e alguns circuitos.

4.4.5 Dificuldades de Execução pelos Circuitos

Nesta subcategoria, buscou-se identificar as dificuldades da Política na percepção dos agentes estratégicos dos circuitos. Esta, portanto, também é uma subcategoria específica dos agentes dos circuitos.

Todos os entrevistados acreditam que os circuitos encontram muitas dificuldades para se manterem e estas podem ser de diferentes naturezas. De acordo com vinte entrevistados, uma grande dificuldade que os circuitos vêm enfrentando é com relação à sustentabilidade financeira. Em grande parte dos circuitos, muitas prefeituras estão inadimplentes e como, na maioria das vezes, estes não recebem apoio financeiro de outras fontes, acabam tendo dificuldades para se manterem em funcionamento. Para os entrevistados, a SETUR deveria dar mais condições para os circuitos trabalharem, conforme evidenciado por C12:

O Governo não dá condições pra trabalhar e quer que a gente assuma isso. Esse assumir acaba caindo na questão financeira, porque como que eu vou levar o Circuito pra São Paulo com o repasse de R\$ 300,00 por mês de quatro municípios, com material institucional bacana, porque eu não vou chegar lá em São Paulo com um estande que já está montando sem levar nada, com a mão na frente e a outra atrás, diante do turismo do Brasil inteiro (...) (C12)

Outra dificuldade apontada por cinco entrevistados diz respeito à sensibilização da comunidade, ou seja, a dificuldade em fazer com que as comunidades entendam o

papel do circuito, que se envolvam e se comprometam com as ações propostas por estes, conforme mencionado por C1:

(...) conseguir sensibilizar todo mundo e unificar o discurso, sabe? Por mais assim, que todo mundo entenda a missão e tal, mas na hora que chega lá na pontinha mesmo do turismo acontecendo, na hora que a gente chega no município você fala “meu Deus do céu” (...) não era para estar assim se todo mundo estivesse executando o seu papel”, porque eu não posso querer sair aqui da minha mesa e ficar igual uma doida lá batendo na porta de empresários, sentada na praça conversando com a comunidade, porque eu não vou desenvolver turismo dessa forma, o meu dia tem 24h igual ao de todo mundo. (C1).

Conforme dois entrevistados, os circuitos contam com um reduzido número de funcionários e isso faz com que grande parte das atividades a serem desenvolvidas fique a cargo de uma ou duas pessoas, o que acaba as sobrecarregando, como citado por C2:

(...) é o número reduzido de funcionário, que não existe uma equipe hoje, muito por uma questão financeira, não existe uma equipe responsável por cada setor. E aqui acaba centralizando muito, não só no gestor, mas principalmente no diretor executivo também que a questão da decisão está muito centralizada em uma pessoa só. E a gestão, o planejamento é centralizado, muito centralizado, porque não tem essa questão da equipe e da gestão estar centralizada também porque não tem. Sou eu e Deus mais ou menos isso. (C2).

Para seis entrevistados, também ainda falta conscientização por parte das prefeituras e da iniciativa privada sobre a importância do turismo e sobre as potencialidades do setor, o que acaba fazendo com que estes não se engajem para o desenvolvimento turístico da região, como salienta C15:

A maior dificuldade, que eu até já falei, é a falta de entendimento dos gestores públicos, dos empresários, com relação à atividade turística. Não sabem o que é a atividade turística, que que é a “indústria do turismo”. Então eles acham que é consequência, o turista veio, gastou dinheiro foi embora, mas ele (gestores) não vê que existe, que tem que existir uma organização, todo um planejamento pra manter aquela região, pra não deixar aquela região morrer, degradar, virar um turismo de massa, que cresce sem planejamento, então acho que uma das grandes, a maior dificuldade é essa falta de entendimento da gestão do turismo, com relação à gestão do turismo. (C15).

Oito entrevistados acreditam que os associados não se envolvem e nem se comprometem com as responsabilidades assumidas, como mencionado por C9:

Acho que a falta de compromisso (...) dos que estão realmente assumindo essa, sabe? Até mesmo vamos dizer assim da diretoria, de acreditar realmente no potencial, no quê a gente está fazendo, de qual é o nosso trabalho. Eu acho que falta um pouco de compromisso. Entende? (...) e então eu acho que falta isso, falta acreditar mais que cada um pode dar a sua parte de participação ali. (C9).

Quatro entrevistados consideram que os circuitos ainda encontram dificuldades para captar associados da iniciativa privada, uma vez que estes acreditam que a gestão do turismo é de responsabilidade do poder público, conforme observado por C10 “(...) trazer a iniciativa privada, que a iniciativa privada acha que isso é função do poder público, entendeu? Esse é um outro problema também”.

Três entrevistados também consideram que a ausência do gestor representa uma dificuldade para os circuitos, visto que sua gestão acaba ficando a cargo do presidente e/ou membros da diretoria, os quais, por possuírem outras atividades profissionais, acabam não tendo tempo de se dedicar às atividades dos circuitos, conforme citado por C36:

Ausência do gestor que eu acho que hoje é tudo assim para a gente. Eu acho que a gente poderia até pensar mais, ousar mais, isso não justifica a gente ter um planejamento falho, mas eu acho que a figura do gestor hoje para nós viabilizaria muito mais ações, muito mais planejamento. Porque, igual eu te disse, hoje a gente tem várias atividades e a principal atividade é a qual nos remunera, e o Circuito, assim, acaba que a gente vai mesmo quase que de coração para poder viabilizar. (C36).

De forma específica, outras dificuldades foram apontadas pelos entrevistados, tais como: dependência do circuito em relação a gestões passadas; falta de planejamento, divergências e conflitos de interesse; falta de autonomia na gestão do circuito; política em excesso; pouca mobilização das comunidades; falta de profissionalismo nas prefeituras; ausência de equipe técnica, equipamentos, sede e veículo próprio que garantam as atividades mínimas demandadas pelo associados; ausência de representantes municipais com autonomia para executar ações no município; inexistência de um setor de criação de projetos para mobilização de recursos; falta de apoio técnico personalizado da SETUR; falta de rigor do Estado em relação à aplicação dos recursos financeiros no turismo; descontinuidade dos governos municipais; não cumprimento do estatuto pelos associados; ausência de uma rota no circuito turístico; prioridade de alguns circuitos no que diz respeito aos investimentos públicos; pouco apoio para o circuito trabalhar a promoção e o *marketing* turístico do circuito.

Logo, identifica-se que a maior dificuldade enfrentada pelos circuitos, assim como pela SETUR é a financeira. Dessa forma, como a SETUR trabalha com um baixo orçamento e os circuitos têm que se manter com a mensalidade paga pelas prefeituras,

que muitas vezes estão inadimplentes, torna-se necessário que os circuitos ampliem seu número de associados, principalmente da iniciativa privada. Contudo, dada a dificuldade dos circuitos em conscientizar esses associados da iniciativa privada, torna-se imprescindível que a SETUR faça um trabalho de sensibilização no Estado, demonstrando a importância do turismo e das vantagens que ele pode trazer aos envolvidos.

4.4.6 Propostas para Sanar as Dificuldades

Cinco entrevistados acreditam que a SETUR deve destinar mais recursos financeiros para que os circuitos superem as dificuldades de se manterem em funcionamento, conforme apontado por C3:

Eu acho que é o apoio do Estado, principalmente. A SETUR eu acho que tem que apoiar mais projetos financeiros, mais a motivação mesmo nos Circuitos, que eu acho que o primeiro passo que começa a alavancar o negócio é com dinheiro, porque sem dinheiro a gente não consegue. Porque aí a gente começa a fazer curso, começa a fazer a conscientização da população, e a gente sozinho aqui no Circuito não dá conta (C3).

Dois entrevistados consideram que os circuitos não devem se manter apenas com recursos oriundos das mensalidades dos associados, mas devem buscar novas parcerias que disponibilizem não só recursos financeiros, como também humanos, conforme citado por C4:

Busca de novos recursos, acho que os recursos é a parte principal nessa questão aí. Que havendo recursos, que seja humano, mas não necessariamente recursos financeiros, havendo os recursos necessários dá para se fazer todo o trabalho que é proposto (C4).

Cinco entrevistados apontaram que, para superar a dificuldade de se ter somente associados do poder público, os circuitos deveriam captar novos associados, principalmente da iniciativa privada, para garantir a continuidade dos circuitos, mesmo com as trocas de governo. Além disso, essa captação também poderia minimizar a dificuldade financeira, visto que aumentaria o valor arrecadado com as mensalidades, conforme apresentado por C36:

Acho que a gente tem que esclarecer melhor essa posição da iniciativa privada, porque o Circuito não pode depender só de prefeituras, e isso

é óbvio. A gente tem que ter outros recursos para poder manter o Circuito e aí eu acho que dessa forma a gente teria condições de contratar um gestor, porque, também, a gente sabe que o trabalho é árduo e a gente não quer também contratar com um salário baixo, a gente quer algo razoável, então eu acho que seria isso, a gente captar esses novos associados e a contratação do gestor (C36).

Quatro entrevistados acreditam que a SETUR deveria desenvolver ações de sensibilização junto aos associados (do poder público e da iniciativa privada) para demonstrar a importância do circuito, de forma que estes se envolvam e passem a valorizar mais o trabalho realizado por esses circuitos. Esta sensibilização poderia contribuir para superar a dificuldade de falta de envolvimento dos associados e descrédito desses com relação ao circuito, conforme apontado por C6:

(...) eu acho que aí é o papel que a SETUR tem que fazer de sensibilizar, de mobilizar e de mostrar para o poder público principalmente que é o grande parceiro da gente, da importância de não só de estar, mas de valorizar mesmo e de integrar mesmo na coisa. Não adianta também eu só colocar dinheiro lá e não participar (C6).

Seis entrevistados consideram que o ICMS turístico poderá estimular a estruturação do setor turístico nos municípios, não só do ponto de vista financeiro, mas principalmente pelo fato de organizar a atividade, visto que distribuição do ICMS turístico, conforme descrito no Manual de Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais (2010), tomará por base o nível de envolvimento das prefeituras no processo de desenvolvimento turístico local e de adesão às políticas de turismo dos Governos Estadual e Federal. Além disso, algumas ações pontuais teriam que ser executadas para fazerem jus aos benefícios dessa nova proposta de redistribuição de receita. Assim, o ICMS, além de possibilitar uma nova fonte de receita para os municípios, também poderia ajudar a solucionar o problema de falta de organização dos municípios para desenvolver a atividade turística, conforme mencionado por C14:

Eu acredito que, com o ICMS turístico, eu acho que a gente vai conseguir resolver algumas coisas, o município já vai ter um plano de turismo, já vai começar a sentir o que é o turismo no município, na região, então eu acho que isso já vai dar, não é o que vai resolver o problema, mas acho que já vai começar um progresso. Hoje, no momento, é isso (C14).

Três entrevistados mencionaram a seguinte proposta: “que a cada 1 real que a prefeitura por no circuito de mensalidade, que ela receba em dobro no final do ano em obras, em ações”. Esta foi sugerida por um dos gestores dos circuitos durante um encontro de presidentes e gestores, organizado pela SETUR. Para os entrevistados, essa

proposta representa um meio de estimular o pagamento das mensalidades por parte das prefeituras a fim de minimizar a dificuldade financeira dos circuitos, como mencionado por C21:

Um outro ponto também é juntamente com os outros circuitos solicitar à Secretaria de Estado, foi o que a gente decidiu em Uberlândia, no Encontro de Presidentes e Gestores (...), que a cada 1 real que a prefeitura por no circuito de mensalidade, que ela receba em dobro no final do ano em obras, em ações... então, por exemplo, eu posso por a mensalidade aqui em 2 mil e chegar pro prefeito: “você vai pagar 2 mil, mas no final do ano você vai ganhar 4 mil por mês”, então essa foi a proposta. Então é articular junto aqui com os municípios da região pra agir perante o Estado pra ver se a gente pode solucionar essa questão financeira. (C21).

Dois entrevistados consideram que, se o Governo Estadual remunerasse o gestor, todos os circuitos contariam com sua presença. Para os entrevistados, essa remuneração ajudaria os circuitos a superarem parte de suas dificuldades financeiras, já que não despenderiam recursos para tal, e ainda garantiria a presença constante de gestores nos circuitos, superando a dificuldade de ausência de gestores. C34 apresenta uma maneira de viabilizar essa remuneração:

Eu acho que os dois, a manutenção das atividades diárias e a remuneração do gestor poderia ser criado um mecanismo entre o Estado e a Federação dos Circuitos Turísticos para que estas receitas viessem desses órgãos, nem que seja, por exemplo, igual é meu vínculo empregatício nesse circuito aqui. Eu sou consultoria, eu sou empresa prestadora de serviço. Então eu acho que a legislação ela não permite, no caso o Estado e Federação repassar dinheiro direto pra contratação do gestor, mas para a contratação de consultorias é possível, entendeu? Então eu acho que se fosse feito dessa forma, se o gestor ele fosse contratado via consultoria e empresa terceirizada, que emite nota fiscal, prestador de serviço que vai saber gerar recurso pro Estado, eu acho que isso seria uma solução pros circuitos, pra todos os circuitos que tenham essa dificuldade (C34).

Especificamente, os entrevistados também apresentaram as seguintes sugestões para sanar as dificuldades enfrentadas pelos circuitos: que no circuito tenha uma equipe, cada um responsável por um setor; busca de novos recursos, seja humanos ou financeiros; maior envolvimento do *trade* e da comunidade; renovação da gestão do circuito; maior divulgação dos resultados do circuito; criação de câmaras temáticas para ações pontuais; criação de grupos de trabalho; capacitação dos representantes dos municípios; maior diálogo com os associados; maior envolvimento por parte dos municípios e empresários associados nas reuniões e tomadas de decisão; profissionalização dos gestores das associações; criação de um mecanismo, por parte da

SETUR, que torne obrigatório o pagamento das mensalidades dos associados; participação mais ativa da SETUR referente à cobrança dos municípios dentro dos circuitos; elaboração e envio de projetos para editais; e criação de um processo educativo para o turismo.

Ainda, os entrevistados também apontaram: visitas frequentes aos municípios com a presença do gestor; implantação de um setor de elaboração de projetos e mobilização de recursos; criação de rotas turística; concurso para gestor; criação de grupos de trabalho; aumento do valor das mensalidades; visita de técnicos da SETUR aos municípios ou sede do circuito para observar os problemas, definir as necessidades e executar as ações de melhoria junto com o povo e lideranças locais; fiscalização e punição dos prefeitos e municípios que não investirem no turismo de forma eficiente; trabalhar o processo de sucessão dos circuitos; maior investimento do governo em ações estruturadoras dos circuitos (roteirização, sinalização, pesquisa de demanda, capacitação, divulgação e promoção, sensibilização etc.); apoio igualitário aos circuitos, por parte do Governo do Estado; manutenção das atividades diárias do circuito; e disponibilização de um veículo próprio para os circuitos.

Diante dessas propostas, identifica-se que os entrevistados consideram mudanças não somente por parte da SETUR, mas também internamente dentro dos circuitos. Logo, percebe-se que as soluções para os fatores ainda limitantes da Política podem emergir da base.

Contudo, percebe-se que as propostas apresentadas visam solucionar tão somente os aspectos financeiros encontrados pelos circuitos. Por outro lado, propostas para sensibilizar as comunidades dos municípios integrantes dos circuitos, para conscientizar todo o Estado sobre a importância da Política e para a falta de envolvimento e comprometimentos dos associados foram pouco mencionadas.

Entretanto, acredita-se que falta à SETUR e aos próprios circuitos a realização de ações com esse fim específico. Como sugestão, tanto a SETUR quanto os circuitos deveriam divulgar mais as ações que vêm sendo realizadas, assim como os resultados alcançados. Além disso, a SETUR poderia realizar eventos e encontros voltados para as comunidades e não somente para os gestores e presidentes dos circuitos. Internamente, os circuitos também poderiam realizar encontros e promover espaços de discussão com as comunidades de forma a integrá-los mais aos circuitos. Dessa forma, não ficaria a cargo somente dos representantes dos municípios junto aos circuitos o papel de

sensibilizar suas comunidades, visto que muitas vezes estes mesmos não estão muito envolvidos e comprometidos com o circuito. O Quadro 9 a seguir apresenta um resumo das principais propostas apresentadas pelos agentes estratégicos dos circuitos.

Quadro 9: Principais propostas dos agentes dos circuitos para sanar as dificuldades dos circuitos

Principais Propostas	Agentes dos Circuitos (Nº de respondentes)
Maior destinação de recursos	5
Busca de novos recursos (financeiros e humanos)	2
Capitação de novos associados, principalmente da iniciativa privada	5
Maior sensibilização por parte da SETUR	4
ICMS Turístico	6
Que a cada 1 real que a prefeitura por no circuito de mensalidade, que ela receba em dobro no final do ano em obras, em ações	3
Remuneração do gestor	2

Fonte: Dados da Pesquisa

4.4.7 Ameaças

De acordo com E2, a fragilidade nas estruturas de gestão dos circuitos pode ameaçar a Política, visto que os responsáveis pela gestão podem ter visões diferentes. Então, corre-se o risco de se ter que recomeçar todo o processo. Diz E2:

As estruturas que são muito frágeis podem se romper com mais facilidade, e aí tem que começar todo um processo, então você vê circuito que perde a certificação, porque a articulação ficou muito frágil, porque teve usos indevidos e tudo mais. Então isso é uma ameaça, mais aí ela é muito mais localizada do que para a Política como um todo (E2).

Ainda de acordo com E2, a mudança de governo estadual também pode ser uma ameaça:

(...) Tem as questões governamentais das equipes que fazem a gestão, podem ter visões diferentes, mas eu acho que a força maior não está aqui dentro do governo, a força maior está lá na ponta. É essa força que não deixa a política romper, sabe? Eu acho que são eles a força (...) (E2).

Para E3, outro fator que pode ameaçar a Política é a saída (desintegração) dos municípios dos circuitos, fazendo com que estes se rompam, como mencionado na sua fala:

Externo seria a extinção de município, de tirar o município, isso é um problema pra nós, sério. O não entendimento da Política, pra nós, é muito sério. Claro, a sensibilização dos empresários, isso a gente não consegue, a capacitação da mão-d- obra, a gente não consegue (...) Agora eu acho o que preocupa mais é o fato das pessoas que estão a frente do processo (E3).

Constata-se que os entrevistados acreditam que a política está fortalecida e não será facilmente abalada. Entretanto, é necessário um trabalho da SETUR para fortalecer as estruturas frágeis dos circuitos para que estes não se rompam por falta de condições de se sustentarem. Ademais, também se deve pensar em um trabalho de preparação para sucessão de gestores nos circuitos, de forma que o ciclo não se rompa.

4.4.8 Perspectivas

- **Percepção de Agentes Estratégicos dos Circuitos**

Conforme E2, existe a perspectiva de que os circuitos se tornem cada vez mais competitivos a fim de provocar e promover o desenvolvimento turístico das regiões, com desconcentração do fluxo turístico. Diz E2:

(...) então esse é o nosso desafio grande, fazer com que os destinos consolidados hoje realmente sejam cada vez mais competitivos pra provocar e promover o desenvolvimento turístico da sua região, pra desconcentrar o fluxo, e aí de fato você ter toda essa base da Política, de descontração, permanência, pulverização do consumidor ali naquela região, gerando trabalho, gerando renda, gerando distribuição da economia, e mostrar a força econômica do turismo de Estado. Esse é o nosso maior mérito, é tirar o turismo, é ter o turismo nas revistas especializadas de turismo, mas ter cada vez mais o turismo nas colunas, nos jornais, nos veículos especializados da economia, fazendo a diferença, mostrando assim como que o turismo pode gerar uma pauta de economia, cada vez mais crescente, mexendo com uma cadeia produtiva imensa, que as pessoas nem tem noção, e como que isso pode gerar de fato desenvolvimento pra uma nação, pra uma região, pra um Estado, pra uma nação.(E2).

Para E4, existe a perspectiva de que os circuitos consigam a sustentabilidade financeira e aproveitem melhor as oportunidades, como a Copa do Mundo de 2014, conforme se observa na sua fala:

Espero que eles consigam se manter, conseguir associados, fazer trabalhos para conseguir ter, serem sustentáveis, aproveitando aí os eventos que estão por vir que são as Olimpíadas e a Copa do Mundo, que agora é um momento crucial para estar aproveitando todo o investimento que vai ser feito em infra-estrutura e tal e as cidades sede, e as pessoas vão poder visitar e as outras cidades podem tirar proveito disso, porque agora é o momento. Se não aproveitar agora, vai ter que esperar outra época, talvez, e procurar fazer bons projetos (E4).

- **Percepção de Agentes Estratégicos dos Circuitos**

Já em relação aos agentes dos circuitos, constatou-se que vinte e nove entrevistados acreditam na continuidade da Política. Para esses, embora a proposta inicial não sofra mudanças, existe a expectativa de que ela tenha melhorias, conforme apontado por C6:

Que dê continuidade todas as ações realizadas com a gente, que não pare com esse processo, que não inventem outra roda, que melhore a que está rodando. Porque não adianta, se cada governo for inventar uma roda, nunca vai estabelecer numa política de verdade. Então é continuar o que está sendo bem feito, melhorar o que precisa ser melhorado e inovar ainda mais. Acho que é isso mesmo (C6).

Ainda, três entrevistados esperam que a SETUR dê maior apoio aos circuitos menores, deixando de privilegiar mais os circuitos já tradicionais. A expectativa é de que a SETUR interaja de forma igualitária com todos os circuitos, conforme apontado por C4:

Que o governo interaja mais com os circuitos, que a Secretaria interaja mais com todos os circuitos principalmente não dê prioridade aos destinos mais consagrados. Que realmente descentralize. Porque eles propuseram uma política de regionalização, mas eles acabam privilegiando alguns destinos que já são consagrados. Aí acaba que não dá oportunidade para os outros destinos subirem também (C4).

Assim, diante do exposto, constata-se que as perspectivas dos agentes da SETUR e dos agentes dos circuitos são diferentes (Quadro 10). Enquanto a SETUR espera que os circuitos se tornem mais competitivos e autossustentáveis, o que facilitará o trabalho da SETUR, os agentes dos circuitos apresentam uma visão mais de continuidade da Política, porém sem a mesma beneficiar um ou outro circuito.

Quadro 10: Perspectivas em relação à Política

Perspectivas	Agentes da SETUR (Nº de respondentes)	Agentes dos Circuitos (Nº de respondentes)
Maior competitividade	1	-
Sustentabilidade financeira dos circuitos	1	-
Continuidade da Política	-	29
Tratamento igualitário dos circuitos	-	3

Fonte: Dados da pesquisa

Corroborando os estudos de Carvalho (2009), este trabalho também apresenta como resultados positivos da Política: a potencialização dos esforços para promover o desenvolvimento turístico, a busca de meios para capacitação profissional do *trade* turístico; o aumento do fluxo e da permanência do turista na região; a viabilização para a participação dos circuitos em eventos regionais, nacionais e internacionais; os convênios de descentralização de recursos; a criação da Federação de Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais FECITUR, dentre outros. Contudo, ações que visem diretamente à preservação e ao resgate dos patrimônios culturais e naturais, à melhoria da qualidade de vida do município e à melhoria no atendimento ao turista, conforme prevê a Política, não foram citados.

Os resultados apresentados também corroboram a avaliação realizada por Trindade (2009) que constata a incessante busca dos circuitos pela credibilidade perante os parceiros e o Poder Público municipal da região onde são formados para conseguirem se manter e ter o apoio necessário.

Conforme apontado por Ramos (2006), a Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais tinha a pretensão de envolver todos os municípios na atividade turística, promovendo a desconcentração da oferta turística e o desenvolvimento turístico regional. Porém, conforme os entrevistados, isso não está ocorrendo em todas as regiões do Estado e, por isso, representa um dos principais pontos desfavoráveis da Política.

4.4.9 Avaliação da Eficácia da Política quanto ao atendimento de suas principais determinações

Nesta seção, procurou-se avaliar se as principais determinações para a participação dos circuitos na Política estão sendo atendidas, buscando identificar se a Política está sendo eficaz quanto a esses aspectos. Para tanto, considerou-se como referencial de análise os seguintes documentos: Resolução n. 008, de 28 de abril de 2008; Decreto-lei 43.321, de 2003, e as determinações contidas no sítio institucional da SETUR para a constituição dos circuitos turísticos. Ainda, buscou-se compreender questões complementares desses requisitos.

Destaca-se que nem todos os requisitos constantes nos referidos documentos foram avaliados, uma vez que se tratavam de questões estatutárias ou meramente burocráticas, não cabendo, portanto, qualquer tipo de avaliação. Assim, foram considerados somente os aspectos passíveis de serem avaliados.

Esta avaliação pode ser classificada como avaliação de processo, que, conforme Figueiredo e Figueiredo (1986) e Costa e Castanhar (2003), permite antever os problemas e acompanhar os processos internos de forma a identificar, já no curso da ação, se os efeitos esperados da Política serão atingidos.

Constatou-se que a maioria dos circuitos turísticos é constituída como associação (91,9%), possuindo apenas 3% como agência. Ambos os tipos de personalidade jurídica são considerados organizações sem fins lucrativos e, portanto, atendem ao formato estabelecido pela Resolução n. 008, de 28 de abril de 2008. Ademais, assim como esta prevê, todos os circuitos possuem denominação precedida de “Circuito Turístico”. Logo, constata-se que 100% dos circuitos atendem a essas exigências.

Constatou-se também que os circuitos turísticos investigados foram criados, em sua maioria, entre os anos de 2001 e 2002 (59,4%), mas certificados somente a partir de 2003, sendo a grande maioria certificada entre 2005 e 2006 (78,3%). Ressalta-se que um circuito não soube informar o ano de sua criação.

Comparando o ano de criação com o ano de certificação, constatou-se que, contrariando o que prevê a resolução, dois circuitos foram criados e certificados no mesmo ano, enquanto o esperado era que todos tivessem ao menos 1 ano de existência

formal antes de receber a certificação (Tabela 1). Assim, este requisito é atendido por 94,44% dos circuitos.

Tabela 1: Ano de criação x Ano de certificação

Ano de criação	Ano de certificação						Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
1999	0	0	0	3	0	0	3
2000	0	0	2	1	0	0	3
2001	1	1	3	6	1	0	12
2002	0	1	7	0	1	1	10
2004	0	0	1	1	0	0	2
2005	0	0	1	2	0	0	3
2006	0	0	0	1	1	1	3
Total	1	2	14	14	3	2	36

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme os entrevistados, em 26 (70,27%) circuitos, os municípios integrantes estão num raio de 100 km de distância. Contudo, em 11 casos (29,73%), os municípios não seguem esta recomendação. Conclui-se, então, que, nos circuitos onde os municípios se encontram muito distantes, a proposta de regionalização e de desenvolvimento integrado acaba ficando, em parte, inviabilizada, já que a articulação e a integração entre os municípios acabam não ocorrendo.

No que se refere à presença de afinidades entre os municípios, observa-se que 26 circuitos (70,27%) consideram que há afinidades culturais, 21 (56,75%) afinidades sociais, 21 (48,64%) afinidades econômicas e 26 afinidades ambientais (70,27%). Constatou-se, portanto, que nem todos os municípios possuem afinidades nessas quatro dimensões, sendo a econômica a menos identificada.

Assim, os resultados indicam que municípios com perfis diferentes estão sendo agrupados em circuitos. Essa constatação vai contra o que prevê a Política, uma vez que esta exige que municípios pertencentes a um mesmo circuito devem ter afinidades culturais, ambientais, sociais e econômicas para o desenvolvimento da atividade turística regional. Em virtude disso, muitos circuitos acabam tendo dificuldades para criar uma identidade que corresponda aos aspectos comuns entre os municípios e, por consequência, da região.

Constatou-se, que, atualmente, 26 circuitos (70,30%) já possuem roteiros turísticos formatados, conforme previsto pela Política, e que 11 (29,7%) ainda não possuem. Complementarmente, destaca-se que, dos circuitos que possuem roteiros

formatados, 21 (80,76%) são acompanhados de material promocional e 25 (96,15%) são precificados.

Com relação à documentação exigida para a certificação dos circuitos, identificou-se que todos possuem os seguintes tipos de documentos: estatuto, ata de criação e atas de reuniões. Os documentos que alguns circuitos não possuem, conforme Figura 5 são: calendário (21,62%); relatório de trabalho (24,32%); plano de trabalho do gestor (37,83%); planejamento estratégico (5,56%); balanço patrimonial (8,11%); regimento interno e sua ata de aprovação (13,5%). Assim, diante de tais resultados, constata-se que a maioria dos circuitos atende à documentação exigida.

Não obstante, ressalta-se que, durante as entrevistas, foram solicitados aos circuitos tais documentos para comprovação. Especificamente no que se refere ao planejamento estratégico, constatou-se que, apesar da maioria possuí-lo, este se encontrava desatualizado e fora da realidade dos circuitos, já que muitos ainda mantêm o planejamento estratégico realizado por uma empresa de consultoria disponibilizada pela SETUR, em 2007.

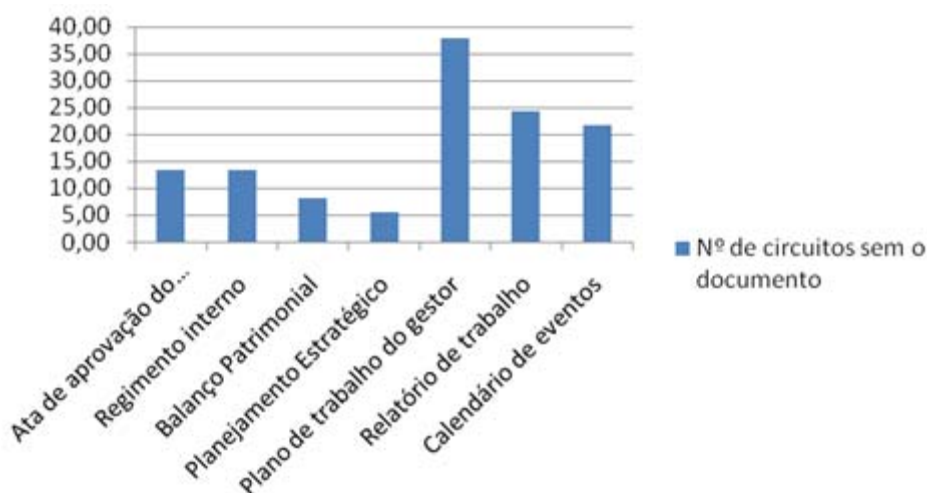


Figura 5: Circuitos Turísticos sem alguma documentação

Fonte: Dados da pesquisa

Destaca-se que, apesar de a maioria dos circuitos ter que apresentar todos esses documentos para a certificação, percebe-se que nem todos os circuitos os possuem. Atenção especial deve ser dada aos documentos não apresentados por um maior número de circuitos, quais sejam: plano de trabalho do gestor, relatório de trabalho, calendário de eventos e regimento interno. Esses documentos são fundamentais para o

planejamento e o acompanhamento das ações no circuito, especialmente o regimento interno, por representar um documento que norteia a atuação dos circuitos.

Conforme a Tabela 2, constatou-se que grande parte dos circuitos não atende o requisito de possuir postos de informações ao turista nos municípios, visto que apenas 59,46% possuem. Dos que possuem, constata-se que a maior parte possui apenas 1 (29,73%). Dessa forma, nem todos os circuitos atendem a essa exigência.

Tabela 2: Postos de Informação nos Circuitos Turísticos

Nº de Postos de informação	Percentual de municípios
0	40,54
1	29,73
2	13,51
3	5,41
4	2,70
5	2,70
7	2,70
8	2,70
Total	100

Fonte: Dados da pesquisa

Verificou-se que a grande maioria dos circuitos atende à exigência de possuírem inventário da oferta turística (80,54%) e que apenas 13,5% dos Circuitos já perderam certificação, o que demonstra que a grande maioria também deveria estar, pelo menos em tese, atendendo aos requisitos para a certificação.

Ressalta-se que somente 1 circuito já perdeu certificação mais de uma vez. Esse, portanto, merece maior atenção da SETUR, pois precisa ser melhor acompanhado para que não perca certificação novamente e, por consequência, deixe de participar da Política.

Conforme documento institucional da SETUR (disponibilizado no *site* da SETUR), os circuitos devem possuir sede para a realização de suas atividades. Constatou-se que 62,2% dos circuitos possuem sede cedida, dentre estes, 86,4% pelas prefeituras e 13,6% pela iniciativa privada; 32,4% possuem sede alugada; e 5,4% não possuem sede.

No que se refere aos tipos de associados presentes nos circuitos, constatou-se que 100% possuem prefeituras, 43,20% iniciativa privada e 8,10% sociedade civil (Figura 6).

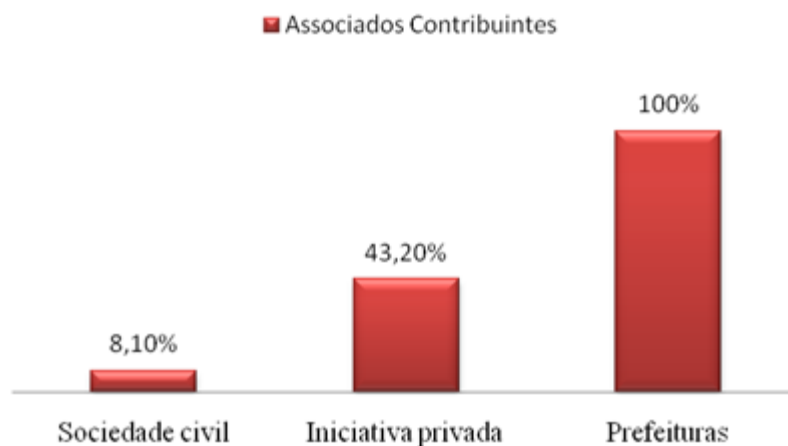


Figura 6: Associados Contribuintes

Fonte: Dados da pesquisa

Com relação à taxa de mensalidade dos associados, constatou-se que, em 48,6% dos casos, o valor cobrado dos associados é diferente; em 37,8%, o valor cobrado é o mesmo e, em 13,5%, o valor é o mesmo somente para os mesmos tipos de associados (Figura 7).

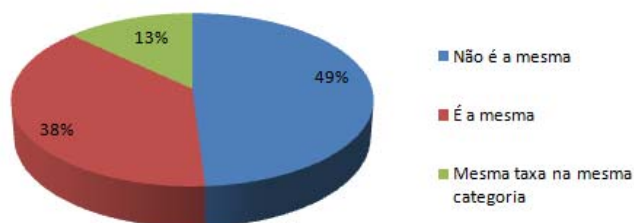


Figura 7: Taxa paga pelos associados contribuintes

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação às reuniões realizadas pelos circuitos, procurou-se saber se elas realmente ocorriam conforme o estabelecido (mensalmente e itinerantes), constatando-se que, em 56,80% dos circuitos, sempre há reuniões mensais e itinerantes; em 18,9%, elas ocorriam na maioria das vezes e, em 13,5%, nunca acontecem.

Foi possível averiguar também que o nível de participação dos associados nas reuniões é, em sua maioria, intermediário (52,8%), seguido de alto (33,3%) e baixo (13,9%). Um dos fatores que pode contribuir para que o nível de participação ainda seja

baixo é o fato de as reuniões não acontecerem com tanta frequência como o estabelecido. Outro fator é que nem sempre as reuniões são itinerantes, dificultando a participação de todos os envolvidos.

Por meio dessa avaliação, percebe-se que, apesar de certificados, nem todos os circuitos cumprem as exigências e regras da SETUR. Logo, a certificação não é necessariamente um indicativo de que os circuitos estejam em conformidade com a Política, ou seja, que estão sendo beneficiados por atenderem a todos os requisitos necessários à sua participação na Política.

Dessa forma, constata-se uma falta de rigor quanto aos requisitos avaliados, já que, mesmo sem cumpri-los, muitos circuitos se mantêm certificados. Dessa forma, falta à SETUR um maior acompanhamento dos circuitos.

4.4.10 Avaliação quanto à gestão dos circuitos

Nesta seção, buscou-se avaliar a gestão dos circuitos com base nos processos gerenciais adotados por eles. Para tanto, partiu-se das quatro funções básicas da administração, as quais constituem o ciclo PODC (Planejamento, Organização, Direção, e Controle), conforme conceitos-base apresentados na metodologia.

Salienta-se que as questões utilizadas para avaliar cada função gerencial foram ponderadas em escala do tipo *Likert* de sete pontos, graduando-se a concordância dos respondentes de 1 (discordo totalmente) a 7 (concordo totalmente).

Na função planejamento, foram avaliadas dez questões referentes aos seguintes aspectos: planejamento de longo prazo, planejamento de médio prazo, planejamento de curto prazo, missão, definição clara dos fatores que representam oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do circuito, definição clara dos fatores que representam as forças e as fraquezas do circuito, definição de objetivos do circuito, definição de estratégias para o alcance dos objetivos propostos pelo circuito, existência de cronograma de trabalho e existência de orçamento.

Na função organização, foram avaliadas seis questões referentes aos seguintes aspectos: estatuto, organograma, regimento interno, manuais de procedimento ou de

rotinas, descrição de cargos e identificação das atividades a serem realizadas e do que é necessário para garantir que os objetivos sejam atingidos.

Na função direção, foram avaliadas apenas três questões, referentes aos seguintes aspectos: cooperação e o comprometimento dos envolvidos, delegação, e tomada de decisão. Ressalta-se que, durante aplicação do questionário piloto, para testar o instrumento, algumas questões referentes a essa função foram desconsideradas, visto que não se aplicavam ao universo pesquisado.

Por fim, na função Controle, foram avaliadas dez questões, referentes aos seguintes aspectos: viabilidade de colocar projetos em prática, monitoramento durante a execução dos projetos, avaliação dos resultados alcançados, controle global e integrado, controle de cada área de atuação da organização, controle de todas as operações e tarefas, utilização de padrões de desempenho, mensuração dos resultados alcançados, identificação da necessidade de adoção de ações corretivas, e adoção de ações corretivas.

Dado o grande número de variáveis utilizadas para analisar cada função, optou-se pela utilização da técnica de escala somada, conforme evidenciado na metodologia, gerando, a partir da média das questões de cada função, quatro constructos (Planejamento, Organização, Direção e Controle). Para testar a consistência interna das variáveis agrupadas, bem como identificar a confiabilidade dos construtos, calculou-se o alfa de cronbach, conforme evidenciado na Tabela 3.

Tabela 3: Teste de Confiabilidade dos Fatores

Construtos	Nº de Variáveis	Alfa de Cronbach
Planejamento	10	0,763
Organização	6	0,659
Direção	3	0,129
Controle	10	0,743

Fonte: Dados da pesquisa

Os valores do alfa de cronbach indicaram que as variáveis agrupadas nas funções Planejamento e Controle apresentaram consistência interna considerada boa, já que os valores de alfa foram respectivamente 0,763 e 0,743. As variáveis agrupadas na função Organização apresentaram consistência interna moderada, pois apresentaram um alfa de 0,659. Já as variáveis agrupadas na função Direção não apresentaram consistência interna, visto que o valor de alfa foi de 0,129.

Diante do exposto, a variável Direção foi desconsiderada da análise, pois suas variáveis não representaram com confiabilidade aquilo que se pretendia investigar, ou seja, não se aplicavam ao caso estudado. Tal resultado pode ser justificado pelo fato de a maioria dos circuitos ser dirigida apenas pelo gestor, sem ter funcionários a serem dirigidos. Afirma-se, contudo, que esta função pode existir considerando a relação entre os circuitos e seus associados, o que não foi pesquisado neste estudo. Sobre esse aspecto, ressalta-se que a ausência de funcionários foi citada pelos entrevistados como uma das dificuldades na execução da Política, fazendo com que os gestores acabem ficando sobrecarregados, pois, além de terem que atender às demandas internas dos circuitos, também têm que atender às demandas da SETUR.

Analisando as demais funções, constata-se que os circuitos fazem planejamento, contudo este ainda ocorre de maneira incipiente, visto que os respondentes, em média (5,21), não atribuíram alto valor ao mesmo (Tabela 4).

Tabela 4: Funções Gerenciais

Funções Gerenciais	Nº de respondentes	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Planejamento	37	2,7	6,9	5,21	1,04
Organização	37	1,8	7	4,52	1,22
Controle	37	2,8	7	5,17	1,03
Casos válidos	37				

Fonte: Dados da pesquisa

Como a realização de planejamento estratégico é uma exigência da SETUR e esta oferece ações de capacitação para tal, a constatação de que os circuitos, de alguma forma, o realizam já era esperada. Porém, isso nem sempre traduz a realidade dos circuitos, visto que muitos deles possuem um planejamento estratégico antigo e padronizado, criado por uma empresa de consultoria contratada pela SETUR, conforme já mencionado.

Logo, percebe-se que, na maioria dos circuitos, o planejamento é feito para cumprir uma exigência e não para orientar as ações dos circuitos efetivamente. Além disso, como não há um acompanhamento por parte da SETUR quanto a sua adequação, os circuitos acabam não se preocupando em atualizá-lo, nem em segui-lo.

Com relação à função Organização, constata-se que, em média, os circuitos se consideram organizados, contudo percebe-se, em virtude da média do grupo (4,52) de circuitos, que esta função também ainda carece de melhorias.

Conforme já evidenciado, os gestores dos circuitos, frequentemente, estão sobrecarregados e acabam não conseguindo coordenar todas as ações. Além disso, percebe-se que os circuitos ainda carecem de mecanismos que permitam uma maior organização, principalmente quanto às tarefas a serem realizadas, visto que a grande maioria não possui documentos para um direcionamento das ações, tais como, manual de procedimentos, descrição de cargos e tarefas, organograma. Essa falta de mecanismos pode ser justificada pela ausência de subordinados nos circuitos. Contudo, aos diretores também poderiam ser atribuídas algumas tarefas.

Já em relação ao controle, percebe-se que os circuitos também exercem essa função. Contudo, dada a média geral do grupo (5,17), percebe-se que o Controle ainda não é exercido totalmente. Em geral, percebeu-se que a maior dificuldade dos gestores é em avaliar todas as tarefas realizadas em prol do circuito, visto que eles não têm condições de estarem presentes em todas as ações.

Dessa forma, constata-se que os gestores possuem mais um controle global a partir de relatórios enviados pelos representantes dos municípios, ou mesmo, por relatos durante as reuniões e/ou visitas aos circuitos.

Portanto, percebeu-se que, apesar das funções gerenciais serem exercidas pelos circuitos, estas ainda carecem de um maior aperfeiçoamento e profissionalização. Assim, acredita-se que, alinhado às ações da SETUR, quanto mais os circuitos adotarem práticas profissionais, melhores devem ser os resultados alcançados.

5 CONCLUSÃO

Conforme proposto, o presente estudo buscou caracterizar e analisar a Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais a partir da perspectiva do ciclo político.

No que se refere ao atendimento do primeiro objetivo específico deste estudo, de caracterizar a Política, constatou-se que esta representa um marco para as políticas públicas de turismo em Minas Gerais e mesmo de outras áreas, uma vez que propôs um modelo inovador e pioneiro no Brasil para gerir políticas públicas, ou seja, por meio de uma gestão regionalizada, descentralizada e participativa, criando um espaço de cooperação intermunicipal.

Atendendo ao segundo objetivo específico deste estudo, de investigar o processo de criação da Política, especialmente quanto às fases de Agenda e Formulação do ciclo político, conclui-se que, no que se refere à fase de Agenda, os problemas apontados pelos entrevistados como o motivo de criação da Política, quais sejam, a dificuldade de coordenação do setor dada a grande extensão territorial de Minas Gerais e a ausência de uma política própria para coordenar o setor, são legítimos de pertencerem a uma agenda de Governo, pois se constituem como uma oportunidade de gerar vantagens para os envolvidos, como o aumento na geração de emprego e renda nas localidades turísticas. Além disso, a criação da Política também resolveria, pelo menos em parte, a dificuldade de gestão da SETUR, uma vez que esta passaria a lidar diretamente com o circuito ao invés de todos os municípios, o que facilitaria a comunicação entre os entes envolvidos.

Quanto à fase de Formulação, constatou-se que a Política originou-se de oficinas participativas, onde todos os atores ligados ao turismo se reuniam para discutir um direcionamento para o desenvolvimento da atividade no Estado. Dessa forma, denota-se que a participação dos entes envolvidos na concepção da Política evidencia um avanço às políticas públicas centralizadas vigentes até a década de 1990, se tornando um modelo de referência para vários outros Estados.

Não obstante, ao analisar a fase de Implementação da Política, cumprindo ao terceiro objetivo específico deste estudo, constatou-se que esta articulação entre a SETUR, os municípios, a sociedade civil e a iniciativa privada se fez mais presente na fase de Formulação da Política, não permanecendo na mesma proporção durante a sua implementação, visto que grande parte dos circuitos é composta atualmente apenas por

municípios, os quais, além de não participarem das decisões políticas, têm se revelado ainda dependentes da SETUR. Nesse sentido, destaca-se o papel de agente articulador do Estado na implementação da Política, o que parece refletir um modelo de gestão *top-down*. Ademais, a Implementação da Política ainda tem esbarrado em alguns problemas, tais como a falta de recursos financeiros e de pessoal para atuar junto aos circuitos e a falta de conscientização dos atores envolvidos sobre a importância do setor.

Quanto à fase de Avaliação da Eficácia da Política, cumprindo o último objetivo específico deste estudo, constatou-se que não existem mecanismos formais que permitam identificar e avaliar os resultados da Política, o que indica que o ciclo de políticas públicas não se materializa. No entanto, por meio de mecanismos de monitoramento, os entrevistados, tanto da SETUR quanto dos circuitos, percebem mais resultados favoráveis do que desfavoráveis para a Política. Ressalta-se, contudo, que, enquanto os circuitos veem como principais resultados favoráveis a cooperação e a integração dos municípios, os agentes da SETUR percebem mais o aumento do fluxo turístico, o que pode indicar que este se dá apenas em algumas regiões.

Quanto aos resultados desfavoráveis, enquanto um entrevistado da SETUR aponta apenas um resultado, ou seja, o apoio maior às regiões com maior tradição turística, os agentes dos circuitos, além de também enxergarem esse resultado, apontam outros que demandam a atenção da SETUR, tais como: baixo orçamento, dependência em relação à SETUR, falta de prioridade dada ao turismo pelos municípios, dentre outros.

Constatou-se também que algumas ameaças podem afetar o desenvolvimento da Política, tais como a fragilidade nas estruturas de gestão dos circuitos, a mudança de governo estadual e a saída (desintegração) dos municípios dos Circuitos, fazendo com que estes se rompam. Contudo, como perspectivas, os entrevistados apontaram a expectativa de que os circuitos se tornem cada vez mais competitivos, que consigam atingir a sustentabilidade financeira e que consigam aproveitar melhor as oportunidades.

Quanto ao cumprimento dos circuitos às determinações para fazer parte da Política (receber o certificado de reconhecimento como circuito turístico), constatou-se que a Política não está sendo eficaz, visto que a maioria dos circuitos não tem atingido a todas essas determinações, principalmente no que se refere aos seguintes aspectos: distância mínima entre os municípios de um mesmo circuito; formatação de roteiros; documentação (calendário, relatório de trabalho e plano de trabalho do gestor); postos

de informação; e baixa presença da iniciativa privada e da sociedade civil como integrantes dos circuitos.

Ressalta-se que, em tese, todos os circuitos deveriam estar atendendo a tais requisitos e determinações, já que conseguiram a certificação. Dessa forma, a realidade apresentou-se de maneira bastante distinta do que se esperava.

Com relação à gestão dos circuitos, constatou-se que somente a função Direção não está sendo realizada pelos circuitos, pois, conforme já evidenciado, esses em geral são dirigidos por apenas um gestor. As demais funções, apesar de serem realizadas, ainda carecem de maior profissionalização.

Assim, diante do exposto, acredita-se que este estudo contribui no sentido de avaliar uma Política a partir de seu ciclo político. Estudos sobre o processo de criação das políticas são comumente encontrados na literatura, contudo, estudos que avaliam todas as fases utilizadas nesta pesquisa para a análise de políticas públicas de turismo não foram encontrados.

Ainda, como este trabalho propôs a instrumentalização da teoria do ciclo político, acredita-se que este também tenha contribuído ao indicar processos políticoadministrativos a serem analisados em cada fase, uma vez que, na literatura, apenas encontrou-se definições sobre tais fases, sem, contudo, explicitar quais processos ocorrem em cada uma delas.

No âmbito prático, também, espera-se que os resultados encontrados possam permitir um diagnóstico preliminar da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais de modo a subsidiar decisões futuras sobre as ações a serem desenvolvidas a curto e longo prazo para a continuidade da Política.

Acredita-se que o estudo apresenta limitações quanto aos seguintes aspectos: curto tempo de visita aos circuitos, o que não permitiu uma imersão nas atividades realizadas pelos circuitos; alta rotatividade de pessoal nos circuitos, o que dificultou o nível de compreensão dos envolvidos sobre a política; e falta de dados sistematizados sobre a Política, o que acabou limitando a análise do seu processo de criação.

Como futuras pesquisas, sugere-se fazer esta mesma análise de forma estratificada por mesorregião, de forma a identificar se as desigualdades regionais podem influenciar nos resultados da Política. Além disso, pode-se agrupar os circuitos conforme o nível de gestão (profissionalização) em que se encontram, confrontando

com os resultados obtidos, de modo a identificar se circuitos mais profissionais apresentam melhores resultados.

Por fim, acredita-se que, a partir deste trabalho, outras políticas descentralizadas possam ser avaliadas, utilizando-se da mesma abordagem metodológicas, guardadas as especificidades de cada setor.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ALBAN, Marcus. Turismo no Brasil: A estratégia de expansão espacial e seus problemas. **Turismo - Visão e Ação**. Volume 8 – Número 2- p. 301 - 308 Maio /Ago. 2006.

ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº 31, ano 11, junho de 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. 277 f. Tese. IFCH/Unicamp, Campinas, SP, 1998

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40): 111-41, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARRETTO, Margarita. Produção científica na área de turismo. In: MOESCH, Marutschka; GASTAL, Susana (Orgs.). **Um outro turismo é possível**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 83-88.

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. São Paulo: Papirus, 2003.

BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez 2003.

BENI, M. **Análise estrutural do turismo**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1998.

BEZERRA, D. M. F.; CARVALHO, A. C. **Programa nacional de municipalização do turismo**: realidade e perspectivas. Curitiba, 1999. Trabalho de Especialização (Curso de Planejamento e Gestão do Turismo). Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

BOLSON, J. H. G. **Circuitos turísticos de Minas Gerais**: Modelo de Política de Circuitos Turísticos. 2003. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=1875>>. Acesso em: 28 ago. 2010.

BOLSON, J. H. G. **Circuitos Turísticos de Minas Gerais - modelo de regionalização**. Agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.revistaturismo.com.br/artigos/minasgerais.html>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

BOLSON, Jaisa G.; PIRES, F.; BAHIA, E. T. Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/ 2004 - Estudo de caso Minas Gerais. **Anais do VIII Encontro de Turismo com Base Local**. Curitiba, 2004.

BURSZTYN, I. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, n. 4, 2003.

CAPRA, Fritjot. **O ponto de mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARVALHO, N. de A. **Políticas públicas de turismo no cenário mineiro**: Circuito Turístico Mata Atlântica de Minas. 2009. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CUBUQFjAA&url=http://www.administradores.com.br/informe-se/producao-academica/politicas-publicas-de-turismo-no-cenario-mineiro-circuito-turistico-mata-atlantica-deminas/2267/&ei=DJ9xTJDVDoKdlgeQrvXfDQ&usg=AFQjCNF2n8QzjWqfbo_uj20e5yHncvz3A>. Acesso em: 22 ago. 2010.

CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall.2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

COHEN, Eric. The sociology of tourism: approaches, issues, and findings. **Annual Review of Sociology**, v.10, 1984.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

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

DAGNINO, Renato et al. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p.13-42.

EMMENDOERFER, L.; et al. A formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante? **Observatório de Inovação do Turismo**. v. II, n. 4, dez. 2007.

EMMENDOERFER, M. L.; EMMENDOERFER, Luana; SILVA, F. C. Para uma Agenda de Desenvolvimento da Política de Turismo no Brasil: um estudo teórico. In: **Anais do III ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. v. 1. Juazeiro - BA e Petrolina - PE: UNIVASF/NIGS, 2009. p. 1-15.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 35 (1), jan./fev. 2001.

FARIA, C. A. P de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21 – 29, fev. 2003.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação e controle. São Paulo: Atlas, 2003. 144 p.,.

FERNANDES. A. S. A. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. In: DANTAS, Humberto; JUNIOR, José Paulo M. (Orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

FEUERSTEIN, Marie-Thérèse. **Avaliação**: como avaliar programas de desenvolvimento com a participação da comunidade. Tradução Beatriz Cantanhede Orsini. São Paulo: Paulinas, 1990.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 21. 2000. p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 20 set. 2010.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p.107–127, set./ dez. 1986.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos de Políticas Públicas. **Impacto do turismo nas finanças municipais nas regiões turísticas do Brasil**.. Belo Horizonte, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R.; MCINTOSH, R. W. **Turismo**: princípios, práticas e filosofias. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 08, n. 23, p. 01-17, 2002.

HAIR JR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HO, Lok Sang. The Nature of Optimal Public Policy. **International Journal of Social Economics**, vol. 27, Iss: 7/8/9/10, p.1013-1019, 2000.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

KOLSINSKI, Mariane C. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas**: o estudo do FUNDEF. 2000. 220 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber** - Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MASSUKADO, M. S.; TEIXEIRA, R. M. Políticas públicas, recursos turísticos e recursos organizacionais: o caso de Foz do Iguaçu, Paraná. **Turismo - Visão e Ação**, v. 8, n .2, p. 201–222, maio/ago. 2006.

MENDONZA, Enrique Cabrero. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes. In: Jefatura de Gabinete de Ministros. (Org.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, v. 1, p. 259-294, 2007.

MELLO, Diogo L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, EBAP, 1991.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Turismo Decreto n. 43.321, de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento os Circuitos Turísticos e dá outras providências.200.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Turismo. Resolução Setur N° 007, 26 de junho de 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Turismo. Resolução n° 8, de 28 de Abril de 2008.

MTUR - Ministério do Turismo. Dados e fatos. **Recorde de receita pelo turismo**. Disponível em : <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/geral_interna/noticias/detalhe/20110126_1.html>. Acesso em: 30 jan. 2011.

MTUR - Ministério do Turismo. Dados e fatos. MTUR (Ministério do Turismo). **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Brasília, 2008. 32 p. Disponível em http://www.fbcevb.com.br/docs/downloads/plano_nacional_de_turismo_pnt_2007_2010.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2010.

MTUr - Ministério do Turismo. **Dados e Fatos**. Glossário de Turismo. Disponível em: http://www.braziltour.com/site/br/dados_fatos/conteudo/lista_alfabeto.php?pagina=3&in_secao=387&busca=T. Acesso em 10/11/2010.

MTUr - Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em 20 de novembro de 2010.

MTUr - Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. Diretrizes, Metas e Programas 2007-2010. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/. Acesso em 20 de novembro de 2010.

NEPP - Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Unicamp. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**: relatório final. Campinas, 1999.

NOIA; JUNIOR; KUSHANO. Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. In: **CULTUR – Revista de Cultura e Turismo**, ano 1, n. 1, out. 2007. Edição Especial – Melhores Trabalhos do I CULTUR. Disponível em: <http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/edicao1/artigo3.pdf>. Acesso em: 2 set. 2010.

OLIVEIRA, R. A. de. **Descentralização**: um paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. Monografia de conclusão apresentada. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). Belo Horizonte, 2008.

OMT (Organização Mundial do Turismo). **Introdução à metodologia da pesquisa em turismo**. São Paulo: Roca, 2005.

OMT (Organização Mundial do Turismo). **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PEREIRA, Cássio Avelino Soares. **A trajetória da política de turismo em Minas Gerais e o papel do poder legislativo em sua transformação**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência política) Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 1999..

PINTO, D. B. **Os desafios metodológicos para uma abordagem científica do turismo**: o inventário turístico. Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal de Caxias do Sul,. Caxias do Sul, 2007.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

RAMOS, B. A. **Políticas públicas no turismo**: o caso de Minas Gerais. 2006. Disponível em: <http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=9359>. Acesso em: 22 ago. 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**. Métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

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

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. **Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais**. Publicação Técnica. Belo Horizonte, 2010.

SETUR - Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/institucional/legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

.TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

TRINDADE, R. **Circuitos turísticos mineiros**: descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local. (finais dos anos 90 – tempo presente). 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2009.

THEODOULOU, Stella Z.. How Public Policy is Made. In: **Public Policy: The Essential Readings**. ed. Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn. p. 86-96, 1995.

TRIOLA, M. F. **Introdução à estatística**. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, 30 (2), p. 5-43, 1996.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estúdio introductorio. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

ZAMOT, F. et al. Políticas públicas para o turismo: o Município de Caxambu. In: BARBOSA, L. G. M. (Org). **Observatório de inovação do turismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

APÊNDICE 1 – Questionário aplicado junto aos agentes estratégicos dos circuitos

FORMULÁRIO 01

Form. nº: _____ Entrevistador: _____ Data: -

Sujeitos de pesquisa: responsáveis pela gestão dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais

Este formulário integra a pesquisa intitulada “*Avaliação da Implementação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais na perspectiva de agentes estratégicos*”, que tem como objetivo geral identificar se Política tal como foi formulada corresponde à Política implementada.

Equipe executora:

Fernanda C. da Silva - Mestranda em Administração Pública (UFV)
Afonso A. T. de F. de C. Lima – Dr. em Engenharia de Produção (UFSC)
Suely de Fátima Ramos Silveira - Dra. em Economia Aplicada (USP)
Magnus L. Emmendoerfer – Dr. em Ciências Humanas: Sociologia e Política (UFMG)
Altamiro L. de A. Junior – Mestrando em Administração Pública (UFV)
Andréia A. Albino - Mestre em Administração Pública (UFV)
Ronise Suzuki de Oliveira - Mestre em Administração Pública (UFV)
Mayra Amaral Silva - Bolsista Iniciação Científica
Thamiris Rodrigues Ferreira - Bolsista Iniciação Científica

Apoio:

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Universidade Federal de Viçosa – UFV
Secretaria de Turismo de Minas Gerais – SETUR/MG

1 Caracterização do Circuito

1.1 Nome do Circuito:

1.2 Personalidade Jurídica:

- Associação
- Organização Não Governamental - ONG
- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP
- Agência de Desenvolvimento
- Outro(s):

1.3 Ano de criação:

1.4 Ano de certificação pela Secretaria de Turismo de MG - SETUR:

1.5 O Circuito já perdeu a certificação?

- Sim. Quantas vezes? Não

1.6 O imóvel da sede é:

- Próprio
- Cedido por:
- Alugado, pago por:
- Não possui sede

1.7 Em termos de Infra-estrutura própria: de que a sede dispõe?

- Telefone/Celular
- Sala de reuniões
- Computador/notebook
- Espaço para eventos
- Mobiliário
- Internet
- Data show
- Outro (s):

1.8 Além do gestor, o Circuito conta com outro(s) colaborador(es)? Se não, pule para a questão 1.10.

- Sim Não

1.9 Que tipo(s) de colaborador(es) o Circuito possui?

Gestor

- Funcionário remunerado pelo Circuito. N°:
- Funcionário cedido por outro órgão público/privado. N°:
- Estagiário. N°:
- Bolsista. N°:
- Voluntário. N°:
- Outro(s): N°:

1.10 Há algum posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito?

- Sim. Quantos: Não

1.11 A associação possui logomarca que corresponde à identidade do Circuito? Se sim, solicitar o envio da logomarca por e-mail.

- Sim Não

1.12 Todos os municípios integrantes do Circuito estão num raio de 100 km de distância?

- Sim Não

1.13 Qual(is) é (são) o(s) principal(is) segmento(s) turístico(s) presente(s) no Circuito?

- Aventura Cultural Ecoturismo Negócios/eventos Rural
- Outro(s):

1.14 Que tipo de afinidades (pontos em comuns) os municípios que integram o Circuito possuem?

- Culturais
- Sociais
- Econômicas
- Ambientais
- Outra(s):

1.15 O Circuito possui roteiros turísticos estruturados? Se não, pule para a questão 1.18.

- Sim. Quantos: _____
- Não

1.16 Os roteiros turísticos são acompanhados de material promocional?

- Sim
- Não

1.17 Os roteiros turísticos são precificados?

- Sim. Por quem? _____
- Não

1.18 Quais dos documentos relacionados abaixo o Circuito possui?

Estatuto devidamente registrado em cartório, e suas alterações posteriores, devidamente averbadas.

Ata de criação e posse da atual diretoria

Ata de aprovação do regimento interno

Regimento interno

Atas de reuniões

Manual de procedimentos

Balanço patrimonial

Planejamento estratégico

Plano de trabalho do gestor

Relatório de trabalho

Calendário de eventos

Relatórios de pesquisa de demanda

Outro(s): _____

1.19 Quantos municípios integrantes do Circuito possuem inventário turístico? Se todos possuírem, pular para a questão 1.21

1.20 Os que não possuem já estão em processo de inventariação?

- Sim
- Não

1.21 Que tipo de associado contribuinte o Circuito possui?

- Prefeitura
- Iniciativa privada
- Sociedade Civil
- Outro(s):

1.22 Que tipo de associado colaborador (que não paga mensalidade) o Circuito possui?

- Prefeitura
- Iniciativa privada
- Sociedade Civil
- Outro(s):

1.23 Quantos associados o Circuito possui em cada categoria?

- a) Associado contribuinte – Prefeitura:
- b) Associado colaborador (que não paga mensalidade) – Prefeitura:
- c) Associado contribuinte - iniciativa privada:
- d) Associado colaborador - iniciativa privada:
- e) Associado contribuinte – cidadão da comunidade local:
- f) Outro(s):

1.24 A qual(is) segmento(s) pertence(m) o(s) associado(s) contribuinte(s) da iniciativa privada que faz(em) parte do Circuito?

- Hotéis/Pousadas
- Restaurantes
- Postos de Gasolina
- Outro (s):

1.25 A taxa de mensalidade é a mesma para todos os associados?

- Sim
- Não
- Não, contudo associados de mesma natureza pagam o mesmo valor

1.26 Quais são os critérios utilizados para determinação do valor da mensalidade dos associados?

- Valor definido em estatuto
- Valor aleatório para cada associado
- Número de habitantes dos municípios, para o caso das Prefeituras
- Representatividade do município dentro do Circuito, para o caso das Prefeituras
- Valor definido por consenso entre os associados
- Valor definido de acordo com os gastos do Circuito
- Por decisão do Conselho Administrativo do Circuito
- Outros:

1.27 Quanto cada tipo de associado paga de mensalidade?

- a) Prefeituras:
- b) Iniciativa privada:
- c) Sociedade civil:

1.28 O Circuito possui parceiros? Se não, pule para a questão 1.30.

- Não
- Sim, mas as parcerias não são formalizadas e acontecem apenas esporadicamente
- Sim, e apesar das parcerias não serem formalizadas, o Circuito tem o apoio das mesmas frequentemente
- Sim, existem parcerias e estas são formalizadas

1.29 Que tipo de apoio o Circuito recebe de seus parceiros?

- Apoio financeiro
- Apoio institucional
- Apoio financeiro e institucional

1.30 De que forma ocorre a alocação dos recursos captados, bem como a seleção de municípios a serem contemplados?

1.31 Qual é a composição do orçamento mensal do Circuito? (Identificar a fonte e o valor)

1.32 Quais das atividades relacionadas abaixo são realizadas pelo gestor do Circuito?

- Viabilizar capacitação de mão de obra
- Detectar possíveis projetos turísticos sustentáveis com o objetivo de aumentar o fluxo e permanência do turista
- Visitar periodicamente todos os municípios do Circuito
- Executar atividades determinadas pela diretoria
- Assessorar a diretoria no planejamento de ações
- Captar recursos, parcerias e associados
- Realizar o levantamento da cadeia produtiva
- Captar eventos para o Circuito
- Estabelecer a sustentabilidade econômica da instituição
- Conhecer bem a instituição/região da área trabalhada
- Detectar nas comunidades profissionais dos diversos setores para apoiar trabalho
- Sensibilizar as comunidades em conjunto com parceiros, através de reuniões mensais e itinerantes
- Viabilizar roteiros precificados com agências receptivas
- Outra(s):

1.33 Quais das atividades relacionadas abaixo são realizadas pela diretoria do Circuito?

- Fazer cumprir o Estatuto e o Regimento Interno
- Dirigir e coordenar todas as ações do Circuito Turístico
- Elaborar o plano de ações e o orçamento anual do Circuito Turístico
- Elaborar periodicamente relatório de prestação de contas referente a recursos financeiros
- Elaborar periodicamente relatório de prestação de contas referente a convênios firmados
- Elaborar periodicamente relatório de prestação de contas referente a orçamentos e outras ações.
- Outra(s):

1.34 Quais são os meios de divulgação utilizados pelo Circuito?

- Material promocional, desenvolvido pelo Circuito e/ou pelos associados
- Site (s)* do Circuito
- Sites* das Prefeituras
- Outros *sites* relacionados ao turismo
- Agências de viagem
- Eventos que o Circuito realiza
- Eventos
- Revistas especializadas em turismo
- Jornais
- Televisão
- Rádios
- Imprensa local
- Outro(s):

1.35 Com que frequência o Circuito realiza reuniões:

- Com os membros da diretoria:
- Com os associados:

1.36 As reuniões com os associados são itinerantes?

- Sempre
- Na maioria das vezes
- Na metade das vezes
- Esporadicamente
- Nunca

1.37 Qual a periodicidade das visitas realizadas aos municípios integrantes do Circuito (além das reuniões itinerantes)?

1.38 Qual o nível médio de participação dos associados nas reuniões?

- Alto
- Intermediário
- Baixo
- Nulo

1.39 Você considera que todos os associados do Circuito estão envolvidos e comprometidos com o desenvolvimento do mesmo? Explique.

1.40 O Circuito incentiva e/ou viabiliza a participação dos associados em eventos relacionados ao turismo? Se não, pule para a questão 1.42.

- Sim Não

1.41 Como o Circuito incentiva e/ou viabiliza a participação nos eventos relacionados ao turismo?

1.42 Em média, quantos eventos o Circuito participa por ano?

1.43 Em média, quantos eventos o Circuito realiza por ano?

1.44 O Circuito promove capacitação de mão de obra para os associados? Se não, pule para a questão 1.46.

- Sim. Qual a periodicidade? Não

1.45 Quais são as principais áreas demandadas pelos associados do Circuito para capacitação?

1.46 Quais são as principais ações realizadas pelo Circuito?

1.47 Quais são as principais ações realizadas pela FECITUR para o Circuito?

1.48 Quais são as principais ações realizadas pela SETUR ao Circuito no que se refere à sensibilização, mobilização, elaboração de plano estratégico de desenvolvimento, roteirização e promoção dos destinos turísticos?

Sensibilização:

Mobilização:

Elaboração o planejamento estratégico:

Roteirização:

Promoção dos destinos turísticos:

1.49 Indique o grau de concordância em relação às questões apresentadas a seguir, as quais se referem à gestão do Circuito:

(1)Discordo Totalmente (4)Indiferente (7)Concordo Totalmente							
O Circuito possui planejamento de longo prazo.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui planejamento de médio prazo.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui planejamento de curto prazo (de seis meses	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui missão e esta é conhecida por todos os	1	2	3	4	5	6	7
O gestor consegue definir claramente fatores econômicos, sociais, políticos, culturais etc. que representam oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do Circuito.	1	2	3	4	5	6	7
O gestor consegue definir claramente os destinos concorrentes, o perfil dos turistas, as potencialidades do destino etc. que representam forças e as fraquezas do Circuito.	1	2	3	4	5	6	7
Os objetivos do Circuito são claramente definidos e conhecidos por todos os envolvidos	1	2	3	4	5	6	7
São definidas estratégias para o alcance dos objetivos	1	2	3	4	5	6	7
No Circuito existe cronograma de trabalho que permite relacionar as atividades a serem executadas e o tempo previsto	1	2	3	4	5	6	7

O Circuito possui orçamento que expressa os planos, os programas, os projetos e as atividades da organização em termos numéricos, demonstrando receitas e despesas em um período de tempo.	1	2	3	4	5	6	7
O estatuto do Circuito identifica seus dirigentes, suas competências e a forma de eleição, bem como os mecanismos de tomada de decisão e a quem cabe essa atribuição.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui organograma que representa graficamente a divisão do trabalho na organização, estabelecendo os níveis hierárquicos ou de decisão.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui normas regulamentadas em regimento interno.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui normas regulamentadas em manuais de procedimento ou de rotinas.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito possui descrição de cargos, ou seja, as responsabilidades (tarefas) de cada empregado são estabelecidas formalmente.	1	2	3	4	5	6	7
O gestor consegue identificar as atividades a serem realizadas, bem como a quantidade de pessoas, materiais, equipamentos, instalações e recursos financeiros necessários para garantir que os objetivos organizacionais sejam atingidos nos prazos estipulados.	1	2	3	4	5	6	7
O gestor consegue obter a cooperação e o comprometimento dos envolvidos na consecução daquilo que foi planejado.	1	2	3	4	5	6	7
O gestor permite que outras pessoas realizem ações e tomem decisões relacionadas ao trabalho por conta própria.	1	2	3	4	5	6	7
O trabalho do gestor envolve uma série de decisões a serem tomadas para viabilizar a realização dos objetivos traçados pelo Circuito.	1	2	3	4	5	6	7
Antes de implementar os projetos o gestor verifica a viabilidade de colocá-los em prática, com base nos recursos disponíveis e na observação dos elementos que compõem os ambientes internos e externos.	1	2	3	4	5	6	7
As atividades, programas e/ou projetos são monitoradas durante a sua execução.	1	2	3	4	5	6	7
Após a execução das atividades planejadas é realizada uma avaliação para identificação dos resultados alcançados.	1	2	3	4	5	6	7
O controle dos resultados e do desempenho do Circuito é global e integrado.	1	2	3	4	5	6	7
Cada área de atuação da organização é controlada separadamente.	1	2	3	4	5	6	7
Todas as operações e tarefas são controladas.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito utiliza padrões de desempenho (tais como: de	1	2	3	4	5	6	7

qualidade, tempo, custos, quantidade etc.) para comparação entre os resultados almejados e os alcançados.							
Os resultados alcançados pelo Circuito são mensurados (quantitativamente).	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito identifica claramente a necessidade de adoção de ações corretivas.	1	2	3	4	5	6	7
O Circuito adota ações corretivas para eliminar os desvios percebidos.	1	2	3	4	5	6	7

2 Possíveis resultados gerados pela Política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais

2.1 Aponte os resultados (favoráveis e desfavoráveis) da Política de Circuitos Turísticos na sua percepção.
Favoráveis:

Desfavoráveis:

2.2 Como você avalia a evolução da Política de Circuitos Turísticos desde a certificação do Circuito?

2.3 Na sua percepção, quais são as vantagens e desvantagens para os municípios em fazer parte de um Circuito?

Vantagens:

Desvantagens:

2.4 Na sua percepção, quais são as vantagens e desvantagens para a iniciativa privada em fazer parte de um Circuito?

Vantagens:

Desvantagens:

2.5 Quais são as principais dificuldades encontradas na gestão do Circuito?

2.6 Quais ações você propõe para sanar tais dificuldades?

2.7 Quais são as suas perspectivas para o Circuito no próximo ciclo de Governo do Estado de Minas Gerais?

Muito obrigada pela colaboração

APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevista aplicado junto aos agentes estratégicos da SETUR

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista. _____ **nº:** _____
Entrevistador: _____

Sujeitos de pesquisa: agentes envolvidos na formulação e implementação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais.

Este formulário integra a pesquisa intitulada “*Avaliação da Implementação da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais na perspectiva de agentes estratégicos*”, que tem como objetivo identificar se Política tal como foi formulada corresponde à Política implementada.

Equipe executora:

Fernanda C. da Silva - Mestranda em Administração Pública (UFV)
Afonso A. T. de F. de C. Lima – Dr. em Engenharia de Produção (UFSC)
Suely de Fátima Ramos Silveira – Dra. em Economia Aplicada (USP)
Magnus L. Emmendoerfer – Dr. em Ciências Humanas: Sociologia e Política (UFMG)
Altamiro L. de A. Junior – Mestrando em Administração Pública (UFV)
Andréia A. Albino - Mestre em Administração Pública (UFV)
Ronise Suzuki de Oliveira - Mestre em Administração Pública (UFV)
Mayra Amaral Silva- Bolsista Iniciação Científica
Thamiris Rodrigues Ferreira - Bolsista Iniciação Científica

Apoio:

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG
Universidade Federal de Viçosa – UFV
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

Tema Central da Entrevista: Configuração da Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais

Sub-temas:

1. Política de Circuitos Turísticos em Minas Gerais

- Política Institucional de Turismo em Minas Gerais;
- Processo de criação e implementação da Política de Circuitos Turísticos;

- Relacionamento desta Política com outras Políticas de turismo, em âmbito Municipal, Estadual e Federal.

2. Identificação do problema que levou à criação dos Circuitos Turísticos

- Problema que a Política se propõe a enfrentar;
- Causas do problema;
- Principais conseqüências do problema;
- Identificação de outras Políticas e/ou Programas (Federais, Estaduais, Municipais, Privados ou de ONGs) que atuam sobre causas desse problema.

3. Resultados esperados com a Política de Circuitos Turísticos

- Principais ações realizadas pela SETUR aos Circuito sno que se refere à sensibilização, mobilização, elaboração de plano estratégico de desenvolvimento, roteirização e promoção dos destinos turísticos;
- Resultados (favoráveis e desfavoráveis) da Política de Circuitos Turísticos;
- Evolução da Política de Circuitos Turísticos;
- Principais dificuldades encontradas pela SETUR na gestão dos Circuitos e percepção sobre as dificuldades enfrentadas pelos próprios Circuitos;
- Perspectivas para o Circuito nos próximos anos.

4. Análise de contexto

- Fatores de contexto (ambiente interno e externo) que podem afetar o desempenho da Política;
- Alterações que a Política pode sofrer por conta das mudanças de contexto;
- Circuitos Turísticos no contexto do Choque de Gestão

5. Metodologia de Certificação dos Circuitos

- Exigências;
- Acompanhamento dos Circuitos Certificados.

APÊNDICE 3 – Etapas da Pesquisa

ETAPAS	DESCRIÇÃO DAS ETAPAS
Etapa 1	Revisão de literatura;
Etapa 2	Levantamento de dados secundários sobre a Política de Circuitos Turísticos;
Etapa 3	Elaboração de um questionário parcial para ser aplicado junto a todos os gestores dos circuitos turísticos de Minas Gerais, com intuito de identificar/selecionar os Circuitos aptos a participarem da pesquisa - primeira etapa da coleta de dados;
Etapa 4	Realização da primeira etapa da coleta de dados com os gestores dos circuitos turísticos, durante o 3º Salão Mineiro do Turismo, evento que reuniu todos gestores;
Etapa 5	Reuniões com agentes da Secretaria de Turismo (SETUR) de Minas Gerais;
Etapa 6	Elaboração de roteiro de entrevista para ser aplicado junto aos formuladores da Política de Circuitos Turísticos;
Etapa 7	Elaboração de roteiro de entrevista para ser aplicado junto aos agentes da SETUR responsáveis pela implementação da Política de Circuitos Turísticos;
Etapa 8	Elaboração do questionário final para ser aplicado junto a todos os gestores dos circuitos turísticos de Minas Gerais;
Etapa 9	Envio dos instrumentos de coleta de dados para pesquisadores com reconhecido conhecimento na área de estudo do projeto;
Etapa 10	Elaboração e envio de e-mail, como estratégia de sensibilização, para os gestores dos circuitos turísticos, de modo a incentivar a participação na pesquisa;
Etapa 11	Preparação da equipe para a aplicação do questionário e realização das entrevistas;
Etapa 12	Realização de estudo piloto nos circuitos turísticos Serra do Brigadeiro, Trilha dos Bandeirantes e Serras de Minas;
Etapa 13	Agendamento de visitas técnicas nos circuitos turísticos certificados pela SETUR até o ano de 2007, os quais foram selecionados na primeira etapa da coleta de dados;
Etapa 14	Visitas a 33 circuitos turísticos de Minas Gerais para coleta de dados junto aos gestores;
Etapa 15	Aplicação de questionário via e-mail para os circuitos que não foram visitados;
Etapa 16	Visitas à SETUR para realização de entrevistas;
Etapa 17	Organização e separação dos dados para transcrição e tabulação
Etapa 18	Transcrição das entrevistas;
Etapa 19	Tabulação dos dados da pesquisa;
Etapa 20	Análise quantitativa e qualitativa dos dados da pesquisa e conclusões;
Etapa 21	Estruturação e redação do relatório final.

ANEXO 1 - DECRETO 43321 de 08/05/2003

DECRETO 43321 2003 de 08/05/2003

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

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

DECRETA:

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

§ 1º - Considerar-se-á Circuito Turístico, o conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional.

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

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

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

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

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

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

Aécio Neves - Governador do Estado

ANEXO 2 – RESOLUÇÃO n.º 007/2003

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

Resolve:

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

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

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

I – Documentos Institucionais e Exigências Estatutárias:

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

II – Documentos de Operacionalização dos Circuitos:

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

III – Diretrizes Básicas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Belo Horizonte, 26 de Junho de 2003.

ARACELY DE PAULA
Secretário de Estado

ANEXO 3 – RESOLUÇÃO SETUR n.º 008, de 28 de Abril de 2008

Resolução SETUR n.º 008, de 28 de Abril de 2008

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

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

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

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

Da Certificação

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

I – Documentos Institucionais:

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

II - Exigências Estatutárias:

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

III – Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- a) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;

- b) plano de ações, anual, para o próximo exercício, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela Diretoria;
- c) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

IV – Diretrizes Básicas:

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

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

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos

Estados limítrofes de Minas Gerais, mas deverão apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

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

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

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

Parágrafo 4º - Os municípios declarados inadimplentes pelo Circuito ficarão impedidos de receber quaisquer benefícios e só voltará a ter direito de recebê-los após 30 (dias) da

regularização do fato que motivou tal situação, devidamente comprovada pelo Circuito junto a SETUR.

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

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

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

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

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

Da Manutenção da Certificação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Disposições Finais e Transitórias

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

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

Artigo 9º - Fica revogada a Resolução SETUR nº 22/2005
Belo Horizonte, 28 abril de 2008

Érica Campos Drumond

Secretário de Estado de Turismo