

# Por um turismo sustentável?<sup>1</sup> Uma análise à luz das abordagens de desenvolvimento no planejamento público do turismo em Minas Gerais (2007-2010)

Érica Beranger Silva Soares\*

Magnus Luiz Emmendoerfer\*\*

## Resumo:

Este estudo descritivo tem como objetivo caracterizar o período mais recente da administração pública em Minas Gerais (2007-2010), observando, a partir da Política Nacional de Turismo e do contexto da gestão pública estadual, as evidências sobre um possível direcionamento para o desenvolvimento sustentável do turismo no Planejamento Público Estadual. O eixo teórico versa sobre abordagens que relacionam desenvolvimento do turismo, planejamento público e sustentabilidade. A estruturação da coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental, bibliográfica e duas entrevistas com gestores da Secretaria Estadual de Turismo de Minas Gerais (SETUR). Tais gestores foram identificados como agentes estratégicos para essa análise, que ocorreu por meio de Análise de Conteúdo. Constatou-se no planejamento analisado um direcionamento voltado para o desenvolvimento sustentável do turismo, considerando as abordagens adotadas neste estudo. Este direcionamento é verificado principalmente nas ações pautadas nos conceitos de regionalização e *clusterização*, que, de acordo com a teoria apresentada, devem ser considerados no planejamento estratégico em prol do desenvolvimento sustentável do turismo. Apesar disso, tal constatação não é suficiente para que se classifique o Planejamento Público Estadual de Minas Gerais (2007-2010) como um exemplo de planejamento para o turismo sustentável, pois a análise restringe-se aos direcionamentos adotados pela Política Estadual de Turismo. Para tanto, torna-se necessário verificar as percepções da Sociedade Civil Organizada no contexto das localidades contempladas pelo plano, além de observar as mudanças ocorridas nestes locais, pois a sustentabilidade do turismo implica no atendimento do desejo das comunidades relacionadas ao espaço trabalhado.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento do turismo. Planejamento Público Estadual. Sustentabilidade.

## IS IT A SUSTAINABLE TOURISM? A REVIEW ABOUT DEVELOPMENT APPROACHES IN PUBLIC PLANNING OF TOURISM IN MINAS GERAIS (2007-2010)

## Abstract:

This descriptive study aims to characterize the most recent period of government in Minas Gerais (2007-2010), according to the National Tourism Policy and the context of public administration in the Minas Gerais State. Specifically it was focused on for the sustainable development of tourism in the State Public Planning. The theoretical approaches used here were related with tourism development, public planning and sustainability. The data were collected through desk research, literature review and interviews with two managers of the State Secretariat of Tourism in Minas Gerais. These data were analyzed using Content Analysis technique. The results showed that there is a direction toward the sustainable development of tourism in the planning analysis, considering the approaches adopted. This direction is found mainly in actions based on the concepts of regionalization and clustering, which should be considered in strategic planning for sustainable development of tourism, according to the theory presented. However, this finding is not sufficient to say that the Planning Public State of Minas Gerais (2007-2010) is focused on sustainable tourism, because the analysis is restricted to the directions adopted by the state policy on tourism. It becomes necessary to check the perceptions of civil society organized in the context of the localities covered by the plan, in addition to observing the changes in these places.

**Keywords:** Tourism development. State Public Planning. Sustainability.

<sup>1</sup> Agradecimentos especiais à Fundação de Amparo a Pesquisa no Estado de Minas Gerais - FAPEMIG e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq pelo apoio e financiamento destinado a este trabalho científico.

\* Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [ericaberanger@gmail.com](mailto:ericaberanger@gmail.com)

\*\* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração – Pública do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: [magnus@ufv.br](mailto:magnus@ufv.br)

## POR UN TURISMO SOSTENIBLE? UNA REVISIÓN A LA LUZ DE LOS ENFOQUES DE DESARROLLO EN LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO EN MINAS GERAIS (2007-2010)

### Resumen:

Este *paper* tiene el objetivo de caracterizar el periodo mas reciente de la administración pública en Minas Gerais (2007-2010). Para eso, se lo estudió teniendo en cuenta la Política Nacional de Turismo y del contexto de la gestión pública estadual, sobre los cuales si encontraron evidencias acerca de un posible direccionamiento para el desarrollo sustentable del Turismo no Planeamiento Público Estadual. El eje teórico funda se en las abordajes que relacionan desenvolvimiento del turismo, planeamiento público y sustentabilidad. La estructuración de la coleta de datos ocurrió por medio de la investigación documental, bibliográfica y de dos entrevistas con gestores de la Secretaría de Turismo del Estado de Minas Gerais (SETUR). Los dos gestores fueran identificados como agentes estratégicos para el análisis. En esto se verificó que planeamiento analizado tuviera un direccionamiento con vistas al desarrollo sostenible del turismo, considerando las abordajes adoptadas en este artículo. Este direccionamiento es verificado principalmente en las acciones puntuadas en los conceptos de regionalización, clusterización, que de acuerdo con la teoría presentada deben ser consideradas en el planeamiento estratégico a favor del desarrollo sustentable del turismo. A pesar de esto, tal constatación no es suficiente que se clasifique el planeamiento público estadual de Minas Gerais 2007-2010 como un ejemplo de planeamiento para el turismo sustentable, pues el análisis se restringe a los direccionamientos adoptados por la política estadual del turismo, mientras queda necesario verificar las percepciones de la sociedad civil organizada en el contexto de las localidades contempladas por plano, además de observar cambios ocurridos en estos locales, pues la sustentabilidad del turismo implica en el atendimento del deseo de las comunidades relacionadas a lo espacio trabajado.

**Palabras-clave:** Desenvolvimento del turismo. Planeamiento público estadual. Sustentabilidad.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, pela sua variedade de riquezas culturais e naturais, representa um grande atrativo do ponto de vista turístico, principalmente no momento atual, quando se considera que o país será sede de dois grandes eventos de notoriedade internacional, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Acredita-se que tais eventos possibilitarão o incremento da

atividade, estimulando a geração de empregos, de novas oportunidades de negócios e do efeito multiplicador dos gastos na economia, contribuindo, possivelmente, para o desenvolvimento turístico.

Internacionalmente, a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o Ministério do Turismo no Brasil (MTur) também apontam um cenário promissor para o desenvolvimento da atividade apresentando o crescimento gradativo da movimentação turística entre 2000 e 2010, que passou de aproximadamente 689 milhões de deslocamentos para cerca de 935 milhões (BRASIL, 2010). Este ambiente estimula, no campo científico, discussões relacionadas à atividade ao notar-se o aumento de estudos acadêmicos nos últimos anos (COOPER et al., 2007), comprovando a importância da atividade turística enquanto prática e teoria.

Ressalta-se que, no contexto acadêmico, o turismo apresenta múltiplas abordagens, resultando em tantas definições sobre o tema quanto o número de autores que estudam o assunto. Muitos desses estudiosos preferem observar os aspectos parciais da atividade ou algumas de suas realidades considerando que é extremamente difícil obter uma definição precisa e abrangente do turismo em razão da grandiosidade e complexidade do fenômeno (BENI, 2008a). A definição e categorização absoluta do turismo são dificultadas pela natureza da atividade, o que justifica a “inexistência de uma descrição universalmente aceita sobre o que é turismo” (MARTÍNEZ, 2005, p. 110).

Cooper et al. (2007) apresentam alguns mitos que foram criados na concepção do turismo, dando destaque para dois equívocos conceituais: o de que a maior parte do turismo mundial é internacional e que o turismo é um setor simples, que requer poucas pesquisas em planejamento. Para eles, a primeira desconsidera que, na realidade, o turismo mundial é predominantemente doméstico (caracterizado por viagens dentro de um mesmo país), respondendo por aproximadamente 80% das viagens turísticas. Já a segunda nega o caráter produtivo multissetorial complexo da cadeia turística, que necessita de um planejamento de alto nível e que deve ser fundamentado por pesquisas.

Os mesmos autores ainda afirmam que o turismo é direta e indiretamente responsável, em nível global, pela geração e manutenção de 195 milhões de empregos, o que equivale a 7,6% da mão de obra mundial. Outros dados relevantes, como a participação do turismo em mais de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) e a previsão de que as chegadas internacionais ultrapassem os 1,5 bilhões até 2020, comprovam a importância da atividade na economia global (COOPER et al., 2007).

Ao ter no território, na paisagem, no patrimônio natural e cultural suas principais matérias-primas (COOPER et al., 2007), o turismo acaba contando com a participação direta e indireta do poder público, apesar de ser uma atividade de caráter predominantemente privado (BENI, 2008b). Ao analisar essa participação, torna-se relevante abordar a relação que o poder público possui com o desenvolvimento turístico, considerando que o seu papel é sempre destacado em discussões sobre a temática no contexto mundial (SOLHA, 2004).

No Brasil, as Políticas Públicas de Turismo foram impulsionadas a partir de janeiro de 2003, com a criação do Ministério do Turismo (MTur), fazendo a Política Pública Nacional assumir de vez um caráter descentralizador (iniciado com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, na década de 1990), tendo como principal premissa a regionalização. O contexto nacional inspirou governos estaduais a planejar ações em prol do desenvolvimento turístico regional, como foi o caso de Minas Gerais. Tal estado é frequentemente analisado em pesquisas relacionadas à administração pública no turismo, principalmente nos últimos 11 anos, em razão da criação do Programa de Circuitos Turísticos (CT), cuja temática já foi abordada em pesquisas no campo do turismo e da administração, como em Emmendoerfer et al. (2011), Emmendoerfer et al. (2007), entre outros.

Além da inovação representada pelos CT, Minas Gerais apresenta características diferenciadas no contexto da administração pública, principalmente em razão das mudanças realizadas com a implantação do modelo de gestão administrativa conhecido como Choque de Gestão, em 2003, que segue a lógica do Estado Gerencial (PAULA, 2005). Ao se considerar o cenário nacional (que favorece a regionalização e políticas descentralizadas) e o cenário mineiro (direcionado para a eficiência administrativa e para a gestão por resultados), o Planejamento Público Estadual do Turismo neste estado passa a ser um interessante objeto de análise do ponto de vista da administração pública. Soma-se a isso o fato de o estado possuir características geográficas, sociais, econômicas e culturais representativas no cenário nacional, representando a diversidade da realidade brasileira e também o seu potencial turístico (EMMENDOERFER et al., 2011).

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo caracterizar o período mais recente da administração pública em Minas Gerais (2007-2010), observando, a partir da Política Nacional de Turismo e do contexto da gestão pública estadual, evidências de um direcionamento voltado para o desenvolvimento

sustentável do turismo no Planejamento Público Estadual. A delimitação temporal especificada justifica-se por contemplar a segunda geração do Choque de Gestão, que segundo Vilhena et al. (2006), teria como foco a gestão do Estado para os Resultados.

Ressalte-se que a noção de desenvolvimento aqui exposta está orientada para a questão da sustentabilidade, considerando a abordagem da Organização Mundial do Turismo (2001), que direciona o desenvolvimento da atividade sem esgotar os recursos que possibilitam tal desenvolvimento e sem comprometer a satisfação das gerações futuras.

## 2 ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, PLANEJAMENTO PÚBLICO E SUSTENTABILIDADE

Apesar de o panorama introdutório apresentar um cenário que impulsiona o setor, é importante mencionar que, se não for desenvolvida de maneira sustentável e bem planejada, a atividade turística pode trazer sérios problemas ao local onde é praticada.

O desenvolvimento despreocupado com a sustentabilidade no turismo pode provocar efeitos degradantes para as localidades, como: o crescimento desordenado das cidades; a prostituição, em especial a prostituição infantil; o aumento de doenças sexualmente transmissíveis e de outras doenças decorrentes da carência de estrutura e ausência total de saneamento básico, insuficiência na coleta e no armazenamento do lixo urbano; o aumento do consumo de drogas e o desemprego decorrente da migração (BENI, 2008a).

Para evitar esses efeitos negativos, torna-se necessário buscar uma estratégia de desenvolvimento que seja bem planejada e capaz de proporcionar a sustentabilidade do turismo no município ou região por meio da geração de empregos, renda e oportunidades de novos negócios a micro e pequenos empresários locais, além de promover o bem-estar da população, que também deve participar desta estratégia.

Mas antes de se tratar da importância da sustentabilidade da atividade, torna-se necessário buscar o entendimento acerca da relação entre desenvolvimento e turismo. Apesar de aparecer em diversos estudos, esta relação ainda gera muitas dúvidas, principalmente por ser o desenvolvimento multidimensional (contempla várias dimensões, como a econômica, a social, a cultural, entre outras) e por ter interferências de variáveis de diversas áreas, como renda, saúde, educação, infraestrutura, urbanização,

produção, cultura, entre outras relacionadas à melhoria de condições de vida.

Segundo Furtado (2003), o desenvolvimento é um processo que apresenta muitas faces, apesar de ser definido em termos estritamente econômicos, como a elevação da produtividade do fator capital. Essas diversas faces se apresentam em dimensões que abrangem questões econômicas, sociais, políticas, culturais, organizacionais, ambientais, entre outras. Como citado anteriormente, no contexto do turismo, a noção de desenvolvimento também se relaciona com a questão da sustentabilidade.

A Organização Mundial do Turismo (2001) relaciona o conceito de turismo sustentável ao desenvolvimento sem degradação e sem esgotamento dos recursos existentes que possibilitam a manutenção da atividade. Apesar de, tradicionalmente, o termo sustentabilidade ser relacionado ao conceito de meio ambiente e ecologia, sua abordagem assumiu um conceito mais global na atualidade, incluindo aspectos econômicos, sociais e culturais.

Beni (2000) apresenta diferentes interpretações que relacionam turismo e sustentabilidade, entre elas: turismo sustentável; turismo ecologicamente sustentável; desenvolvimento sustentável do turismo; e desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável. Como desenvolvimento sustentável do turismo (conceito de interesse desta pesquisa), o autor define a necessidade de assegurar a viabilidade a longo prazo da atividade de turismo, reconhecendo a necessidade de proteger aspectos do meio ambiente. Segundo a perspectiva econômica, esta abordagem reconhece a qualidade ambiental como importante fator de competitividade e considera que a manutenção desta qualidade também abrange dimensões envolvidas no desenvolvimento e marketing do produto turístico.

O autor ressalta que o desenvolvimento sustentável não é um objetivo a ser atingido em um curto prazo, mas um passo importante para o esforço planejado para o longo prazo, visando a salvaguardar o ambiente e a qualidade de vida na comunidade regional. De acordo com as orientações temporais no turismo, considera-se como curto prazo um período de até cinco anos e, como longo prazo, períodos superiores a 15 anos (MOLINA, 2005).

Para Carvalho (2009), o turismo deve processar recursos naturais, culturais e humanos sem desgastá-los, de forma articulada e planejada, a fim de proporcionar experiências memoráveis aos turistas, gerar lucro, mas principalmente promover o desenvolvimento sustentável local. O autor aponta os avanços tecnológicos

e a infraestrutura como elementos importantes, e destaca que os turistas modernos querem conhecer as características locais do destino sem maquiagem, ou seja, sendo um cenário digno tanto para o turista quanto para o cidadão que lá vive.

Esta questão também é colocada por Tomazzoni (2009) ao considerar que a priorização do bem-estar da comunidade local é uma preocupação coerente quando se trata da atuação do poder público no desenvolvimento da atividade turística. Lage e Milone (2000) também afirmam que o comprometimento com o desenvolvimento do turismo necessita de uma cuidadosa análise dos objetivos da comunidade, de prioridade de recursos e de avaliação da capacidade dos níveis locais.

Nesse sentido, o papel do poder público no processo de desenvolvimento do turismo é destacado por Beni (2008a, p.102) quando pontua que “o turismo é uma atividade que requer a intervenção proeminente do Estado pelo que representa em suas características fundamentais”. Segundo Keller (2005, p. 3), “embora o turismo seja, principalmente, ligado ao setor privado, o estado certamente tem um papel importante quando se trata de concorrência global [...]”. Assim, sobre as intervenções do estado no turismo, o autor destaca a atuação como legislador (regulando a estrutura), coprodutor (produzindo bens de destino), administrador territorial (organizando territórios) e promotor (estimulando o desenvolvimento do turismo).

Com base nessas considerações, percebe-se que o planejamento público do turismo é fundamental para o desenvolvimento sustentável da atividade. Mas o que se pode considerar como planejamento público do turismo?

Existem diversas definições de planejamento na literatura, mas todas elas remetem à organização do futuro, ou seja, tratam de orientar a atividade presente para determinado futuro considerando sempre a existência de várias alternativas possíveis (DIAS, 2008).

O conceito de planejamento turístico, segundo Molina (2005), está diretamente relacionado ao objetivo de assegurar o crescimento e o desenvolvimento turístico, o que corrobora a afirmação de Dias (2008) de que o planejamento constitui uma técnica de uso imprescindível pelas administrações públicas que apostam no desenvolvimento do turismo. Este último reforça que o uso do território pela atividade turística, com suas transformações benéficas e malélicas, já justifica a necessidade de recorrer-se ao planejamento como forma de garantir o desenvolvimento sustentável. Além disso, a intervenção dos diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal)

também gera a necessidade do planejamento, pois essa diversidade de esferas de atuação pode ocasionar dispersão de esforços, investimentos e ações contraditórias.

Em relação ao processo de planejamento econômico em um país, Holanda (1975) afirma que a implementação necessita de algumas condições favoráveis do ponto de vista institucional, administrativo e técnico. Institucionalmente, ele se refere ao apoio político, à participação (seja popular, seja de outros órgãos do governo) e à fundamentação jurídica. Administrativamente, o autor considera a necessidade de uma organização específica que cuide da formulação, coordenação e execução do planejamento. O ponto de vista técnico (que trata dos elementos básicos) abrange informação estatística e equipe técnica capaz. Estas condições também são verificadas no turismo, principalmente quando se considera que a atividade é um dos setores mais dinâmicos da economia e desempenha importante papel no desenvolvimento do cenário econômico mundial.

O planejamento turístico também envolve a elaboração de três tipos de documentos: plano, projeto e programa (MOLINA, 2005; BARRETTO, 2005; BENI, 2006; DIAS, 2008). O plano é o documento mais abrangente, sendo o principal produto do planejamento, que envolve a análise de todas as variáveis relacionadas ao turismo e reúne as orientações básicas para o crescimento e o desenvolvimento do objeto planejado. O projeto é o documento mais específico e mais detalhado, que aborda um elemento específico do turismo e o estuda mais detalhadamente, e o programa é o conjunto de projetos com similaridades ou complementaridades. Além destes documentos, o planejamento implica a aplicação de políticas preexistentes, considerando como políticas as linhas de ação definidas para guiar decisões presentes e futuras (BARRETO, 2005). Mas as políticas também são conceituadas como as orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os diversos aspectos operacionais da atividade.

Um dos tipos de planejamento muito utilizado no turismo e na gestão pública em Minas Gerais é o estratégico. A ele cabe o estabelecimento dos objetivos gerais, visando à formulação dos programas e projetos, que indicam a direção que a organização deve seguir. Por ser o fenômeno turístico extremamente dinâmico, suas variáveis estão sempre em mutação. Assim, o planejamento estratégico deve ser permanentemente monitorado, possibilitando correções nas ações e garantindo que os objetivos traçados sejam atingidos

(IGNARRA, 2003; BENI, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2009).

No contexto do turismo, a regionalização turística e o processo de *clusterização* de uma destinação são tratados como abordagens de desenvolvimento que aparecem em todos os planejamentos estratégicos de regiões turísticas e são complementares entre si.

A regionalização representa um novo modelo de gestão, que envolve negociações entre os diversos setores e esferas do setor público e da sociedade civil visando a um planejamento mais participativo e à integração entre municípios, estados e países (BENI, 2008b), e pode ser operacionalizada de duas formas: por meio de multidestações e de destinações múltiplas (BENI, 2006).

As multidestações compreendem parcerias entre destinações já existentes para a formação de circuitos, corredores, rotas e roteiros turísticos relacionados a motivações turísticas. Esta forma de operacionalização da regionalização possibilita a integração de vários destinos, possibilitando a visitação sequencial a atrativos que possuem semelhanças ou conexões entre si. Já as destinações múltiplas caracterizam-se por serem destinos que são capazes de oferecer diversos produtos turísticos para diferentes segmentos, possibilitando uma sustentabilidade mercadológica do destino.

No contexto das multidestações e destinações múltiplas, aparece o processo de *clusterização*, que funciona como base para a estruturação da regionalização. O conceito de *cluster*, cunhado por Porter (1999), ao tratar dos agrupamentos geográficos constituídos por organizações de uma determinada área com elementos semelhantes ou complementares, pode ser aplicado no turismo ao se considerar que a atividade tem como produto a ação conjunta de um grupo de empresas vinculadas a uma determinada região (CUNHA; CUNHA, 2005). No que concerne à administração pública, Porter (1999) menciona a importância da elaboração e implementação de políticas que “contribuam para um ambiente favorável ao desenvolvimento dos aglomerados existentes e ao surgimento de novos agrupamentos” (TOMAZZONI, 2009, p. 64).

A definição de Porter (1999) considera que estas organizações competem e cooperam entre si (TOMAZZONI, 2009). Corroborando a abordagem de Porter (1999), Beni (2006) considera a competição e a cooperação como os principais tipos de relacionamento entre as organizações componentes de *cluster*. Como estratégias de cooperação, o autor cita o estímulo à criação de associações representativas e a realização de fóruns de discussão com o fim de aproximar a visão

dos diferentes setores do segmento turístico. Já como estratégia de competição, ele destaca a criação de um sistema de classificação, regulamentação e certificação dos empreendimentos e a disponibilização dessas informações.

Além das estratégias, a *clusterização* pode ser analisada considerando três dimensões: horizontal, vertical e expandida (BENI, 2006). A primeira dinamiza os relacionamentos estabelecidos nos setores responsáveis pela entrega do produto final ao cliente, contribuindo para o aumento de participação no mercado turístico da destinação. A segunda aproveita a demanda do mercado para focar o relacionamento com os fornecedores, contribuindo para tornar a balança comercial mais favorável à região. Por último, a dimensão expandida aproveita o avanço das demais dimensões e direciona as ações para mercados geograficamente distantes, estabelecendo uma rede de distribuição eficaz, contemplando agências, operadoras de receptivo e organizações de transporte, a fim de facilitar a logística. Assim sendo, apesar de ocorrerem com intensidades diferentes de acordo com o momento do desenvolvimento dos agrupamentos, tais dimensões não devem ser realizadas de forma independente, pois estão relacionadas diretamente entre si.

Assim, as duas abordagens de desenvolvimento mencionadas (*regionalização* e *clusterização*) contribuem para a formulação de um modelo de desenvolvimento regional voltado para a gestão estratégica do turismo, que, de acordo com Beni (2006), deve: 1) identificar a região com vocação para a atividade turística; 2) realizar um diagnóstico das condições econômicas existentes e a participação do turismo na economia da região; 3) diagnosticar o potencial de recursos turísticos; 4) analisar a organização institucional, política e legal do turismo na região e, por fim, 5) elaborar o planejamento integrado e sustentável do turismo tendo como base a estratégia do desenvolvimento regional.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

Este estudo pode ser caracterizado como descritivo, com tratamento qualitativo dos dados, sendo uma etapa preliminar de uma pesquisa realizada pelos autores em uma instituição federal de ensino superior. De acordo com Triviños (1992), o objeto desta pesquisa, que trata da relação entre o Planejamento Público Estadual e as abordagens do desenvolvimento sustentável do turismo em Minas Gerais durante o período de 2007 a 2010, permite estudar não só aspectos objetivos, mas principalmente os aspectos subjetivos relacionados ao tema.

De acordo com o objetivo da pesquisa, a estruturação da coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental, bibliográfica e duas entrevistas com gestores da Secretaria Estadual de Turismo de Minas Gerais (SETUR), os quais serão chamados de Entrevistado 1 (E1) e Entrevistado 2 (E2). Tais entrevistados foram identificados como agentes estratégicos para essa análise por participarem e acompanharem o processo de planejamento realizado na SETUR, no período delimitado e por assumirem funções estratégicas de gestão. As entrevistas foram realizadas de forma semi-estruturada (E2) e em profundidade (E1) em julho de 2010 (E1) e abril de 2011 (E2), com perguntas abertas. Segundo Schlütter (2003), as entrevistas permitem a obtenção de dados relevantes e significativos para o estudo, situações de espontaneidade e são mais adequadas para revelar as percepções das pessoas. A pesquisa documental considerou documentos oficiais e informações publicadas no sítio eletrônico institucional da SETUR e a bibliográfica trabalhou com teses, artigos e publicações com dados sobre Minas Gerais e sobre o turismo, em geral.

A análise dos dados se deu por meio da Análise de Conteúdo, com a técnica de análise temática, que foi aplicada em três etapas cronológicas: pré-análise (definição de materiais e procedimentos a serem seguidos); exploração do material e tratamento dos resultados (aplicação dos procedimentos escolhidos na pré-análise); e tratamento dos resultados e interpretação (geração de inferências que vão construir os resultados da investigação). Bardin (2009) considera que a codificação dos dados brutos do conteúdo pesquisado permite ao analista atingir uma representação acerca das características do texto.

A partir das referências teóricas levantadas, foram definidos os seguintes indicadores: caracterização de políticas, programas e projetos; abordagens de desenvolvimento no planejamento estratégico de regiões turísticas e formatação do modelo de desenvolvimento regional de gestão estratégica do turismo. Os resultados levantados foram tratados de acordo com estes indicadores.

### 4 A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO E O CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS

Segundo Emmendoerfer et al. (2011), dois momentos marcaram o desenvolvimento da atividade turística no Brasil. O primeiro, de 1930 a 1990, é

caracterizado pela centralização do Estado e pela verticalização da política nacional de turismo, que tornava o desenvolvimento da atividade turística no Brasil dependente dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores da política pública nacional. Naquela época, o turismo passava por inúmeras mudanças institucionais em Minas Gerais, assim como no contexto nacional, mas o enfoque das ações públicas era restrito a alguns municípios tradicionalmente turísticos, como as cidades históricas e termais.

A partir de 1990 (considerado o segundo momento), iniciou-se um processo de horizontalização e descentralização da política nacional de turismo por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, da criação do Ministério do Turismo (MTur), em janeiro de 2003. Antes mesmo do MTur, no ano de 1999 era criada a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR), por meio da Lei nº 13.341, caracterizando de forma institucional o enfoque das ações públicas estaduais para o contexto regional, em consonância com as ações do governo federal, que já possuíam características descentralizadoras.

Com a criação do MTur, a política pública de turismo brasileira assumiu o caráter descentralizador, distribuindo responsabilidades para estados, municípios e setor privado. A medida foi vista pelas organizações ligadas ao turismo no país como uma demonstração de valorização dada pelo novo governo ao setor (DIAS, 2008).

A partir de então, o Plano Nacional de Turismo (PNT) passou a apresentar as diretrizes, metas e programas planejados para o período de uma gestão governamental, ou seja, quatro anos. De acordo com o PNT 2003/2007, ficou clara a preocupação do governo com a participação dos estados e municípios representados no Sistema Nacional de Gestão do Turismo por meio do Fórum dos Secretários Estaduais, do Conselho Nacional de Turismo e do estímulo à criação dos Conselhos Municipais de Turismo (BRASIL, 2007). Outro destaque do mesmo plano foi a elaboração dos macroprogramas, representando os desdobramentos temáticos adequados para o alcance dos objetivos e metas propostos no planejamento. Ainda seguindo as diretrizes deste plano, em 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Brasil - Roteiros do Brasil, visando à desconcentração da oferta turística brasileira, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo.

Dando prosseguimento ao programa de regionalização e tendo como base as metas e diretrizes estabelecidas no novo Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma Viagem de Inclusão (BRASIL, 2007), o MTur elaborou, em 2008, o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, com a missão de induzir o desenvolvimento regional por meio de 65 destinos que apresentavam infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados, sendo capazes de atrair ou distribuir significativo número de turistas para o seu entorno (BRASIL, 2009). Desde este período, o ministério tem realizado o Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV). O objetivo deste estudo foi avaliar os principais indicadores de competitividade dos destinos nacionais com padrão de qualidade internacional e auxiliar na gestão do planejamento turístico destas localidades. Em Minas Gerais, o projeto elegeu quatro municípios e um destino referência: Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes e São João del-Rei.

Ainda em Minas Gerais, especialmente no período de 2007 a 2010, percebe-se a preocupação da SETUR de seguir o mesmo modelo de planejamento adotado pelo MTur, verificado nas Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais e na adaptação de programas e projetos desenvolvidos pelo ministério ao contexto do turismo regional, como é o caso do Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

Tendo como base este projeto, a SETUR identificou, em um primeiro momento (2007), 11 municípios (além dos cinco destinos supracitados) com potencialidades para serem trabalhados como os destinos indutores estaduais, Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio. Em 2010, seis novos municípios passaram a integrar o grupo - Governador Valadares, Brumadinho, Itabira, Uberlândia, Ipatinga e Montes Claros, totalizando 22 destinos indutores.

Atualmente, a SETUR atende ao modelo de gestão do governo estadual, que segue a lógica do planejamento estratégico e da gestão pública voltada para resultados, iniciada com o Choque de Gestão, em 2003. De acordo com Corrêa (2007), o Choque de Gestão pode ser definido como o processo de reengenharia realizado no âmbito executivo no estado de Minas Gerais. Para que fosse possível o desenvolvimento de um governo capaz de implementar

políticas públicas como resultado de um processo de planejamento estratégico, foram definidas iniciativas de curto prazo que facilitariam o alcance dos resultados almejados a longo prazo.

A autora considera que a grande iniciativa para o desenvolvimento da lógica do planejamento estratégico como política de gestão do governo foi a integração entre planejamento e orçamento, iniciado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Este foi definido como um plano estratégico indicativo para o estado de Minas Gerais, que considerou grandes ações de longo, médio e curto prazo, apresentado pelo Executivo para ser discutido com os representantes dos cidadãos no estado. Para garantir que as estratégias do governo fossem efetivamente implementadas, foi elaborada, a partir do PMDI, uma carteira de 30 projetos estruturadores, chamada de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (Geraes).

No que tange ao turismo, durante o período 2007-2010, o planejamento público da SETUR foi constituído de programas, projetos e ações relacionados ao PMDI e ao Sistema Mineiro de Gestão do Turismo por meio do planejamento estratégico e do projeto estruturador definido para o período.

## 5 O PLANEJAMENTO PÚBLICO ESTADUAL DO TURISMO E O CHOQUE DE GESTÃO

A criação da SETUR, em 1999, marcou o início da política descentralizada, já que a secretaria possuía autonomia técnica e administrativa e um vínculo de subordinação a um ministério, e também da regionalização, caracterizada pela participação da sociedade na definição das prioridades do turismo em Minas Gerais, que pode ser verificada no programa de Circuitos Turísticos (EMMENDOERFER et al., 2007).

Considerado uma inovação social (EMMENDOERFER et al., 2011), tal programa ganhou notoriedade nacional e se caracterizou como a Política Pública do Turismo em Minas Gerais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do turismo na óptica da governança sociopolítica (EMMENDOERFER et al., 2007), se mantendo ao longo de três mudanças de mandato político.

No entanto, observando o período de 2007-2010, percebe-se que tal política passou a ser complementada por programas e projetos com características diferenciadas no que tange ao planejamento público

estadual do turismo. Entre eles, destaca-se o Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos, elaborado de acordo com o modelo de gestão estadual implementado em Minas Gerais. Em relação à adoção dos projetos estruturadores no contexto do turismo estadual, E2 afirma:

Na minha visão (até 2007), existia uma política instituída de regionalização, que dava a base para todo o trabalho da secretaria, que já tinha sido um grande avanço, mas ainda era um pouco acomodado. Então a gente resolveu fazer esse trabalho de estabelecer as diretrizes da política pública de Minas Gerais e aproveitou todas as ferramentas de planejamento que o próprio estado usava, porque a gente estava num cenário que favorecia isso. Teve-se, na primeira gestão de 2003 a 2007, um viés para o Choque de Gestão [...], num segundo momento [...] uma vez arrumada a casa e definidas as principais metas [...] teve o viés do Estado para os resultados, com os projetos estruturadores, com as áreas de resultados, com os produtos finais que a gente queria entregar para a sociedade. [...] O primeiro estruturador era direcionado à Estrada Real [...] Desenvolvimento e Promoção da Estrada Real. Na segunda gestão a gente ampliou o escopo do projeto estruturador e ele passou a chamar Destinos Turísticos Estratégicos [...].

Sobre o entendimento da função dos projetos estruturadores no planejamento público estadual E2 explica:

[...] o projeto estruturador é um caminho [...], ele é parte estruturante de uma meta que eu quero atingir. Então eu tenho um projeto que se chama estruturador, porque ele tem que ser realmente estruturador, ele tem que me dar uma entrega no final que mostre que eu trabalhei no período de tanto a tanto, com a meta de entrega de tantos produtos competitivos no mercado [...], porque isso vai fazer diferença no turismo mineiro. Então é um caminho para eu trabalhar a minha política de turismo, mas não é a política.

Desta forma, o planejamento público no turismo de Minas Gerais é constituído de um planejamento estratégico com seus macroprogramas de ações, que possuem uma visão de longo prazo, sendo revisado de quatro em quatro anos (ou seja, a cada mudança de gestão). Além do planejamento estratégico, são trabalhados os projetos estruturadores, delimitados

para o período de quatro anos, que contribuem com as ações estabelecidas em cada macroprograma, mas que, no final do período delimitado, entregam um produto final, apresentando as metas propostas pelo projeto e seus resultados. No âmbito do Choque de Gestão é interessante destacar o conceito de duplo planejamento, representado por um planejamento de longo prazo com consistência técnica, interlocução com a sociedade e visão política da liderança executiva estadual e por um “modelo de gestão intensivo de resultados focado no curto prazo”, caracterizado pelos projetos estruturadores (VILHENA et al., 2006, p. 351).

Assim, o planejamento público estadual no turismo de Minas Gerais no período de 2007 a 2010 pode ser caracterizado de acordo com os seguintes aspectos (MINAS GERAIS, 2010):

#### O Planejamento Estratégico:

- é focado no longo prazo, flexível a adaptações e é revisto de quatro em quatro anos, estando relacionado ao PMDI (longo prazo) e ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que funciona como desdobramento do PMDI para o período de quatro anos;
- contempla os macroprogramas<sup>2</sup> (que representam os objetivos estratégicos que dão as diretrizes e norteiam as ações da Política Pública de Turismo em Minas Gerais) com as temáticas priorizadas pela gestão estadual;
- caracteriza o modelo de desenvolvimento proposto pela SETUR para consolidar e fortalecer a gestão dos destinos turísticos, tornando-os mais competitivos;
- define como negócio da SETUR o desenvolvimento do turismo e a promoção do destino Minas Gerais nos âmbitos nacionais e internacionais; considera que a missão da secretaria é fomentar o turismo contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do estado; pretende, a longo prazo, tornar Minas Gerais o melhor e mais visitado destino turístico do Brasil;
- está inserido no Sistema Mineiro de Gestão do Turismo, que segue a mesma linha do Sistema Nacional de Gestão do Turismo e a tendência de gestão democrática do turismo,

aproximando a esfera pública da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, representados pelo Conselho Estadual de Turismo (CET), pelas Associações de Circuitos Turísticos e pela Federação dos Circuitos Turísticos Mineiros (FECITUR);

- procura estar alinhado ao Plano Nacional de Turismo, seguindo o mesmo modelo do plano e atende ao modelo de planejamento governamental estadual, que segue o conceito de Duplo Planejamento.

Já o Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos:

- é focado no curto prazo, com delimitação de início, meio e fim para um período de quatro anos, ou seja, de 2007 a 2010;
- está alinhado ao PMDI, enquadrado na área de resultados Rede de Cidades e Serviços, que tem como objetivo desenvolver uma rede urbana equilibrada e fortalecer a capacidade de polarização das cidades, através da prestação de serviços públicos e privados para atender as demandas de seu entorno regional;
- é constituído de macroações<sup>3</sup> que também estão inseridas nos macroprogramas do Planejamento Estratégico, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos considerados diretrizes da política pública de turismo estadual;
- os Destinos Turísticos Estratégicos são os Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional estabelecidos pela SETUR no macroprograma de Regionalização do Turismo. As macroações do Projeto Estruturador priorizam tais destinos.

Considerando a caracterização do Planejamento Público Estadual, alguns fatores fazem o período de 2007 a 2010 em Minas Gerais ser diferenciado sob os aspectos do planejamento e desenvolvimento sustentável do turismo: a continuidade do enfoque na regionalização e das ações das gestões anteriores, a concatenação com a Política Nacional de Turismo e com o modelo de gestão estadual, resultando na abordagem

<sup>2</sup> No período 2007-2010 a SETUR trabalhou com os seguintes macroprogramas: 1) Regionalização do Turismo; 2) Informações e Estudos do Turismo; 3) Qualificação da Superestrutura e Rede de Serviços do Turismo; 4) Promoção e Apoio à Comercialização; 5) Desenvolvimento e Marketing de Produtos e 6) Estruturas do Turismo.

<sup>3</sup> Foram 7 macroações no período analisado: 1) Gestão e Promoção do Espaço Minas Gerais; 2) Estruturação e Promoção da Estrada Real; 3) Estruturação de Destinos Turísticos; 4) Desenvolvimento do Destino Turístico Lago de Furnas; 5) Promoção do Turismo de Negócios no Brasil e no Exterior; 6) Informação e Estatísticas do Turismo; 7) Promoção e Apoio à Comercialização dos Destinos Turísticos Estratégicos no Brasil e no Exterior / Copa 2014.

técnica dada pelos gestores e na visão de *mercado* dada ao turismo público estadual.

O último fator, relacionado à visão mercadológica e técnica da gestão do período delimitado, é enfatizado por E1 quando diz:

Eu acho que, em relação aos resultados, a gestão avançou muito com a visão de mercado, compreendendo que o turismo não é feito pela instituição pública; pelo contrário, quem executa, quem está na linha de frente, é a iniciativa privada, e que não tem jeito de se desenvolver o setor sem envolver a iniciativa privada e sem fazer com que ela (a iniciativa privada) tenha reais condições de desenvolver o turismo.

Esta visão de mercado e técnica enfatizada pelo gestor coaduna com o contexto político estadual, que segue a lógica do Estado Gerencial. De acordo com Paula (2005, p.175), a Administração Pública Gerencial “ênfatisa a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista”, enquanto a abertura à participação social acontece mais no nível do discurso.

## 6 ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO NO PLANEJAMENTO PÚBLICO DO TURISMO MINEIRO: O PERÍODO DE 2007 A 2010

Com base na caracterização apresentada, e considerando que o planejamento público do turismo é fundamental para o desenvolvimento sustentável da atividade, constata-se que existe uma preocupação por parte do governo estadual mineiro em desenvolver o turismo no estado buscando a sustentabilidade da atividade. Esta constatação é evidenciada:

- a) no direcionamento para a **regionalização do turismo**, que é destacada tanto nos documentos que apresentam as diretrizes da política pública de turismo, quanto nos discursos dos gestores da SETUR e principalmente no planejamento estratégico, que contém um macroprograma dedicado ao tema, que é tratado como prioritário pelo governo (Figura 1);
- b) no **processo de clusterização** refletido em alguns programas e projetos (inclusive nos de regionalização) (Figura 2);
- c) na **formatação de um modelo de gestão estratégica** em prol do desenvolvimento turístico

regional materializado sob a forma de Diretrizes da Política Pública de Turismo em Minas Gerais (Figura 3);

Abordagens de desenvolvimento	Planejamento Público Estadual SETUR (2007-2010)
Regionalização Turística	Existência do macroprograma de Regionalização do Turismo com os seguintes objetivos: consolidar e fortalecer as instâncias de governança regional, apoiar a estruturação das Associações de Circuitos Turísticos de Minas Gerais e compatibilizar a governança com roteiros, rotas e produtos.
	Aplicação dos módulos operacionais de regionalização, tendo como base os módulos sugeridos pelo MTUR, contemplando ações voltadas para a gestão das instâncias de governança e par ao mercado.
	Criação do ICMS Turístico, estimulando a sustentabilidade do Programa de Circuitos Turísticos (CT), a elaboração e implementação da política municipal de turismo, a constituição e o funcionamento do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e do Fundo Municipal de Turismo (FUNTUR).
Regionalização Turística - Multidestações	Evidenciada por meio do Programa de Circuitos Turísticos.
Regionalização Turística – Destinações Múltiplas	Evidenciada por meio do Programa de Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

**Figura 1.** Abordagens de desenvolvimento no Planejamento Público Estadual da SETUR (2007-2010): a perspectiva da regionalização.

**Fonte:** Adaptado de BENI (2006), a partir dos resultados da pesquisa.

Tratando o espaço turístico de maneira dinâmica e flexível (BENI, 2006), a regionalização aparece como a principal abordagem do planejamento da SETUR. Esta abordagem não é exclusividade do planejamento elaborado para o período estudado, conforme foi tratado no tópico 4 deste artigo, mas reflete uma preocupação que vem desde a implantação da própria secretaria e que também é a principal bandeira adotada pela Política Nacional de Turismo. Ao se analisar a

regionalização sob o ponto de vista da operacionalização, percebe-se que o planejamento público mineiro deste período contempla as duas formas: multidestações e destinações múltiplas. O que possibilita inferir que a regionalização é abordada de maneira completa (considerando as abordagens adotadas neste estudo), facilitando o processo de desenvolvimento sustentável do turismo.

Abordagens de desenvolvimento	Planejamento Público Estadual SETUR (2007-2010)
<b>Clusterização</b>	Por ser base para a regionalização, o processo de <i>clusterização</i> ou de agrupamentos pode ser verificado nos três programas de regionalização da SETUR: Fortalecimento da gestão. Estruturação das Instâncias de Governança e Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. As três dimensões (horizontal, vertical e expandida) podem ser verificadas nos CT, sendo que a expandida também é estimulada por programas como o Minas Recebe e a Rede de Turismo de Negócios.
<b>Clusterização - estratégias de cooperação</b>	O Programa de CT é o que melhor reflete esta estratégia e como este programa norteia quase todas as ações do planejamento público estadual, ele também se apresenta nos demais programas contemplados no plano estadual. As Câmaras Temáticas do Conselho Estadual de Turismo, que integram o Sistema Mineiro de Gestão do Turismo, também se enquadram nesta estratégia.
<b>Clusterização - estratégias de competição</b>	O Programa Marketing de Produtos e os projetos Minas de Ouro e Minas <i>Incoming</i> apresentam esta estratégia ao definirem as ações competitivas no mercado, além de utilizarem a ferramenta de <i>benchmarking</i> para conhecer e aprimorar as melhores práticas verificadas nos destinos mineiros.

**Figura 2.** Abordagens de desenvolvimento no Planejamento Público Estadual da SETUR (2007-2010): o processo de clusterização

**Fonte:** Adaptado de BENI (2006) a partir dos resultados da pesquisa.

É importante observar que, apesar das evidências encontradas relacionadas ao processo de *clusterização* no planejamento objeto de análise neste estudo, não se pode confirmar, com os dados analisados, a existência de um *cluster* turístico conforme conceito exposto por Beni (2006), já que esta é considerada a forma mais completa e acabada de agrupamento de produção local competitivo, com forte interação entre empresas, entidades públicas e privadas, além de possuir coesão social e política. No entanto, ao utilizar a definição de Gutierrez e Bordas (1993), que considera como *clusters* turísticos os aglomerados de diversos atrativos, com infraestruturas, equipamentos e serviços receptivos compatíveis e organizados em uma região delimitada, Leite (2003) elencou destinos como Ouro Preto, Tiradentes e São Lourenço como tais, assim como denominou os *macroclusters*. Mas, apesar de este estudo não corroborar esta última consideração, constata-se no Planejamento Público Estadual o estímulo ao processo de *clusterização* através dos diversos programas e projetos mencionados na figura 2.

Após a constatação das abordagens de desenvolvimento contidas no planejamento da SETUR, procurou-se verificar se este mesmo planejamento atendia ao modelo de desenvolvimento regional proposto por Beni (2006) como gestão estratégica do turismo. A análise (Figura 3) considerou os cinco aspectos levantados pelo autor (apresentados no tópico 2 deste artigo). Ressalte-se que não é intenção deste estudo analisar criteriosamente cada fase do planejamento estratégico, mas sim verificar a existência das principais questões que devem ser abordadas no planejamento que busca o desenvolvimento regional.

Planejamento Público Estadual SETUR (2007-2010)
1 – As diretrizes da Política Pública de Turismo indicam o espaço regional vocacionado para o processo de ocupação turística, que é identificado por meio do mapa de regionalização do turismo, com a relação dos Circuitos Turísticos certificados pela SETUR, e por meio dos municípios com potencial turístico de acordo com as informações do MTUR.
2 – Existe um esforço de levantar as condições econômicas existentes, procurando dimensionar o estágio de desenvolvimento do turismo; no entanto, essas informações ainda não demonstram com confiabilidade o grau de participação do turismo no crescimento econômico regional. A estruturação do macroprograma de informações e estudos do turismo reflete a preocupação em disponibilizar informações turísticas atualizadas que possam orientar as atividades de desenvolvimento de produtos e promoção de destinos.

<p>3 – Há deficiência na realização do inventário da estrutura de turismo disponibilizada no estado, o que prejudica o diagnóstico do potencial regional de recursos turísticos. Os estudos de Competitividade para os destinos indutores do desenvolvimento regional fornecem informações que contribuem para esse diagnóstico, no entanto, este estudo é limitado a poucos destinos. Apesar disso, há uma preocupação em seguir o modelo de formatação do MTUR e repassar para os representantes dos CT's.</p>
<p>4 – A organização institucional, política e legal do turismo no estado, no âmbito municipal, é analisado e estimulado por meio: do Programa de Circuitos Turísticos; do Programa de Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e do ICMS Turístico. A organização também pode ser verificada no Sistema Mineiro de Gestão do Turismo representada pela SETUR, Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR). Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR) e Conselho Estadual de Turismo (CET).</p>
<p>5 – O planejamento público estadual tem como base a regionalização, que de acordo com Beni (2006) é uma das abordagens de desenvolvimento em prol do turismo sustentável.</p>

**Figura 3.** Análise do planejamento público estadual em Minas Gerais (2007 – 2010) de acordo com a perspectiva do modelo de desenvolvimento regional de gestão estratégica do turismo

**Fonte:** Adaptado de BENI (2006), a partir dos resultados da pesquisa.

Os resultados apresentados na Figura 3 apontam que apenas um dos aspectos apresenta deficiências, o que não é de surpreender, pois a realização de inventários é uma das maiores dificuldades encontradas em pesquisas de turismo no contexto nacional. Além disso, no documento que institucionaliza as diretrizes da Política Pública Estadual estão expostas medidas que podem solucionar tal deficiência.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se caracterizar e analisar o período mais recente da administração pública em Minas Gerais (2007-2010), a partir da Política Nacional de Turismo e do contexto da gestão pública estadual, percebe-se a existência de um direcionamento voltado para o desenvolvimento sustentável do turismo, considerando as abordagens adotadas neste estudo. Este direcionamento pode ser constatado principalmente através das ações pautadas nos conceitos de regionalização e *clusterização*,

que, de acordo com a teoria apresentada, devem ser considerados no planejamento estratégico em prol do desenvolvimento sustentável do turismo.

No entanto, tal constatação não é suficiente para que se classifique o Planejamento Público Estadual de Minas Gerais (2007-2010) como um exemplo de planejamento para o turismo sustentável, em razão de a análise ser restrita aos direcionamentos adotados pela Política Estadual de Turismo no estado. Para que se realize tal afirmação torna-se necessário verificar as percepções, de acordo com a Sociedade Civil Organizada, das ações planejadas no contexto das localidades contempladas pelo plano, além de observar as mudanças ocorridas nestes locais, pois a sustentabilidade do turismo implica no atendimento do desejo das comunidades relacionadas ao espaço trabalhado. Assim sendo, este estudo aponta a necessidade de estudos mais aprofundados no contexto da participação da sociedade na elaboração do planejamento público estadual, corroborando Barretto (2005), Beni (2006, 2008), Dias (2008), entre outros.

A caracterização do planejamento mineiro apresenta uma contradição interessante para os estudos sobre administração pública e turismo, ao se analisar os contextos políticos nacional e estadual, ou seja: o foco na regionalização, que tem como base a descentralização, que é característica de administrações direcionadas pelo modelo Societal, e a Gestão por Resultados, relacionado ao modelo Gerencial. Ao se trabalhar as ações do Planejamento Estratégico, procurando seguir o modelo do PNT do MTur, com as ações do Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos, percebe-se no Planejamento Público do Turismo de Minas Gerais um esforço de atender aos dois modelos de gestão administrativa. Tal esforço corrobora em Minas Gerais (no período delimitado) a consideração de Beni (2006, p.174):

Se, de um lado, o governo federal, por meio do Ministério do Turismo, apresenta hoje uma estrutura institucional apta a planejar as diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo; de outro, os estados e municípios ainda enfrentam dificuldades e obstáculos para aplicar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

Mas apesar destas dificuldades, pode-se inferir que, de acordo com as abordagens de desenvolvimento, o Planejamento Público Estadual do Turismo em Minas Gerais (2007-2010) procura driblar as dificuldades

existentes no campo administrativo-político buscando um direcionamento que proporcione o desenvolvimento turístico sustentável, representando um interessante objeto para estudos da área. Percebe-se também que o direcionamento técnico dado pela gestão, presente tanto nos documentos quanto nas falas dos gestores, pode ser um facilitador na tentativa de reduzir as diferenças no contexto administrativo-político no turismo. As dificuldades citadas anteriormente, ainda, segundo Beni (2006, p. 174):

[...] refletem a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e compreender os novos paradigmas, trabalhando-os no sentido de harmonizá-los e compatibilizá-los com as especificidades locais, bem como com os instrumentos operacionais disponíveis.

Desta forma, a análise realizada possibilitou o aprofundamento sobre a problemática que envolve a elaboração do Planejamento Público Estadual no Turismo. Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para a realização de novos estudos concernentes ao tema e que novas discussões possam emergir a cerca da realidade apresentada.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARRETTO, M. *Planejamento responsável do turismo*. Campinas, SP: Papirus, 2005. (Coleção Turismo).
- BENI, M. C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Análise estrutural do turismo*. 13. ed. São Paulo: Senac, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Política e desenvolvimento do turismo. In: TRIGO, L. G. G. *Turismo: como aprender, como ensinar*. 4. ed. São Paulo: Senac, 2008b. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Política e estratégia do desenvolvimento regional – planejamento integrado e sustentável do turismo. In: LAGE, B. H. G., MILONE, P. C. *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 165-171.
- CARVALHO, C. L. de. *Políticas públicas no turismo brasileiro: a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística*. 2009. 232f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; WANHILL, S. *Turismo, Princípios e Prática*. 3 ed. São Paulo: Bookman, 2007.
- CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487- 504, maio/jun. 2007.
- CUNHA, S. K. da; CUNHA, J. C. da. Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. *Revista de Administração Contemporânea* [online], Curitiba, v. 9, n. 2, p. 63-79, 2005. Edição especial.
- DIAS, R. *Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. 1. ed. 3 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.
- EMMENDOERFER, L.; SILVA, L. F. T. B.; EMMENDOERFER, M. L.; COLAÇO, P. A. Formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante?. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 1-18, dez. 2007.
- EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais – Brasil: o modelo de circuitos turísticos em análise. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimônio Cultural*, El Sauzal, v.9, n.2, p.397-410. abr. 2011.
- FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- HOLANDA, N. *Planejamento e projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e de elaboração de projetos*. 3. ed. Rio de Janeiro: APEC, 1975.
- IGNARRA, L. R. *Fundamentos do Turismo*. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- KELLER, P. Uma nova maneira de ver o turismo global. In: TRIGO, L. G. G. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005. p. 3-17.
- LEITE, B. M. G. Clusters turísticos. In: BAHL, M. *Turismo: enfoques teóricos e práticos*. São Paulo: Roca, 2003. p. 3-34.

- MARTÍNEZ, A. J. J. Aproximação à conceituação do turismo a partir da Teoria Geral de Sistemas. In: TRIGO, L. G. G. *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005. p. 109-148.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Estudo de Competitividade – Indutores Brasil – 2009*. Disponível em: <[http://200.143.12.93/export/sites/default/dadosefatos/outros\\_estudos/downloads\\_outrosetudos/Estudo\\_Competitividade\\_2009.pdf](http://200.143.12.93/export/sites/default/dadosefatos/outros_estudos/downloads_outrosetudos/Estudo_Competitividade_2009.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Números do Turismo Mundial e Nacional*. 2010. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/dadosefatos>> Acesso em: 20 abr. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 – uma viagem de inclusão*. 2007. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/downloads\\_plano\\_nacional/PNT\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- MOLINA, S. *Turismo: metodologia e planejamento*. Bauru, SP: Edusc, 2005.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Roca, 2001.
- PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PORTER, M. *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – Setur. *Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2010.
- SCHLÜTTER, R. G. *Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria*. Tradução de Tereza Jardini. São Paulo: Aleph, 2003 (Série Turismo).
- SOLHA, K. S. *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. 2004. 168f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- TOMAZZONI, E. L. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: Educs, 2009.
- TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1992.
- VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARAES, T. B. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

*Recebido em 09 de setembro de 2011.*

*Aprovado, em sua versão final, em 12 de setembro de 2011.*

*Artigo convidado.*