

Elaboração da Política de Estado de Turismo de Minas Gerais: contexto e influências

Denise Oli Pereira – IF Sudeste Campus Barbacena
Mariana Pereira Chaves Pimentel - IF Sudeste Campus Barbacena

Palavras chave: Análise; Política; Turismo;

Categoria/área de pesquisa: BIC/Ciências sociais aplicadas

Introdução

No final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. A partir de então, surge, segundo Faria (2003), uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação, gestão e análise das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência, incerteza e complexidade das questões.

No Brasil, porém, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária (MELO, 1999). Neste contexto, a investigação e análise dos processos que dão origem à política de turismo, por recenticidade, é ainda mais esparsa e frágil.

Apesar de receber pouca atenção dos analistas, o turismo vem chamando a atenção dos governos. Devido a sua relevância como categoria econômica e fator de desenvolvimento econômico e social, em 1989 o turismo é inserido na constituição do estado de Minas Gerais. Em 1994, é definida uma política estadual de turismo, porém pouco foi concretizado. A criação da Secretaria de Turismo de Minas Gerais – SETUR em 1999 deu início à construção de uma política pública de turismo baseada na descentralização e regionalização, com a participação ativa da sociedade para definição das prioridades necessárias para o desenvolvimento do turismo.

Objetivo

A partir deste cenário é que surge o tema deste trabalho, qual seja, o contexto e influências que dão origem à política de estado de turismo de Minas Gerais. O objetivo é investigar as influências sobre a elaboração da política de estado de turismo de Minas Gerais, mais especificamente as influências teórico-ideológicas, político-administrativas e outras, que se conseguirem identificar. Parte-se do pressuposto inicial de que a inovação que a Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais representa não é desprezível, e introduz profundas alterações tanto de ordem política como administrativa, estratégica e operacional, que necessitam seriamente ser avaliadas.

Como objetivos específicos, definiram-se: a) Investigar as referências teórico-ideológicas vigentes do momento histórico do qual se origina tal política; b) Investigar as influências político-administrativas sobre a elaboração da política; c) Identificar outras causas que possam ter influência sobre a criação de uma política de estado de turismo naquele momento;

Material e métodos

A pesquisa é de caráter qualitativo. Segundo Malhotra (2004, p. 155) a pesquisa qualitativa é uma “metodologia de pesquisa não-estruturada e exploratória baseada em pequenas amostras que proporciona percepções e compreensão do contexto do problema”. Para Goldenberg (2002), a principal diferença entre o método de pesquisa qualitativo e o quantitativo reside no fato de que a primeira abordagem (qualitativa) propicia a compreensão de um fenômeno em profundidade, ao passo que a segunda busca estabelecer leis e regras universais, formando parâmetros para generalizar as formas de conhecimento. A pesquisa qualitativa caracteriza-se pela utilização de vários tipos de métodos como, por exemplo, a análise de conteúdo, a história oral, o método biográfico (ou história de vida), o estudo de caso, observação participante, análise de documentos, pesquisa bibliográfica, dentre outros. Neste trabalho tomou-se como método de coleta de dados a pesquisa bibliográfica. Este método implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório (LIMA; MIOTO, 2007).

Inicialmente, foi realizado o levantamento e seleção da bibliografia concernente à política de estado de turismo de Minas Gerais e pertinente ao objetivo da pesquisa, feito isso, passou-se à leitura e análise bibliográfica, buscando-se identificar as

referências teóricas, contextuais que influenciaram a criação de tal política, bem como outras causas. Os resultados dessas análises seguem.

Resultados e discussão

De modo a atender aos objetivos específicos supracitados, inicialmente serão discutidas as referências teórico-ideológicas que influenciaram a criação da política de turismo no estado de Minas Gerais. Em seguida, se segue para a análise do ambiente político-administrativo que circunscreve sua elaboração. Finalmente, são mencionadas outras influências relevantes para este processo.

No Brasil, a crise do estado desenvolvimentista coincidiu com a transição democrática no início da década de 1980. Nesse período, o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no centro da agenda política nacional. As preocupações surgidas nas discussões que conduziram à Constituição federal de 1988 puseram a tônica nos direitos de cidadania, na descentralização política e no fortalecimento do poder local (SANTOS, 2002). O momento tem inspiração nas reformas gerenciais implementadas desde a década de 1980, principalmente na Grã-Bretanha, interessadas em resolver a ineficiência estrutural da administração pública burocrática.

“Reinventing Government”, obra de Osborne & Gaebler publicada em 1992, se tornaria referência para os gestores públicos do Brasil e diversos outros países do mundo. No Brasil, a reforma gerencial envolveu (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6): “a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico e outras passíveis de contratação externa; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado; f) maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta (hospitais, universidades); g) responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 e as reformas do Estado empreendidas a partir da década de 1990 propõem uma transformação significativa na concepção da política pública brasileira, e também da política de turismo nascente no estado de Minas Gerais. A SETUR criada em 1999 dá início à elaboração de uma política pública de turismo baseada na descentralização - que privilegiava as parcerias entre os governos federal, estadual e municipal, estimulando os roteiros integrados e os

consórcios de cooperação – e na regionalização - com base na estruturação e diversificação da oferta turística por meio de Circuitos Turísticos. Estes Circuitos deveriam buscar a integração contínua das comunidades dos municípios, em função da afinidade de interesses e da possibilidade de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios históricos, culturais, naturais e outros, consolidando uma identidade regional. O modelo pressupõe a participação ativa da sociedade para definição das prioridades necessárias ao desenvolvimento do turismo, participação esta garantida por meio de uma metodologia de indução¹, visando com que as comunidades localizadas em determinados espaços geográficos se envolvessem de modo ativo e consciente.

É possível perceber, deste modo, a influência do modelo gerencialista de gestão sobre o formato da política em questão, pela tentativa de delimitar e distinguir as atividades que envolvem o poder do Estado e permanecem no seu âmbito e as atividades transferidas para o mercado e a sociedade civil.

Esse atores, Estado, mercado e sociedade civil, por seu turno, assumem papéis assimetricamente interdependentes na construção da política, e juntos compõem o arranjo político-administrativo que irá influenciá-la. Ao estado de Minas Gerais coube o papel de facilitador, responsabilizando-se pela criação do projeto dos circuitos turísticos. O governo federal aparecia como grande incentivador, enquanto a iniciativa privada surgia como parceira e investidora, e a comunidade local ajudava na deliberação, execução e conscientização para o turismo na região (EMMENDOEFER et al, 2007). Ainda, o SEBRAE/MG é parceiro nas ações que envolvem os circuitos turísticos no estado, e tem a missão de criar oportunidades de novos negócios voltados ao fomento da atividade turística.

Finalmente, há ainda outro fator determinante, por seu alcance territorial, volume de investimentos e formato por regiões, para a criação de uma política de turismo em Minas Gerais, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR. O Programa foi criado em 1991 em razão dos resultados insatisfatórios alcançados pela atividade turística no Brasil e em Minas Gerais, principalmente antes da década de 1990 em função da falta de políticas adequadas (BOLSON,PIRES, BAHIA, 2005). Somente a partir desta década o turismo no Brasil ganhou maior importância entre as políticas públicas setoriais resultado de diversos fatores conjugados: o crescente significado econômico do setor de serviços, dentre eles o turismo; a chamada potencialidade natural turística do país; a disponibilização

de capitais estrangeiros para financiamento de projetos; e o posicionamento público e privado favorável ao desenvolvimento da atividade.

Na primeira etapa, a área de abrangência do PRODETUR eram os nove estados do nordeste e a área da Sudene de Minas Gerais. Já na segunda fase Minas Gerais participou integralmente a partir de 1999, tendo sido disponibilizados US\$ 600 milhões para esta fase, obtidos por meio de empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e em parceria com o Banco do Nordeste. O PRODETUR tinha como objetivo central o desenvolvimento turístico regional, estruturado e concebido pelo Governo Federal e os estados para financiar a implantação de infraestrutura de suporte ao turismo, propiciando e incentivando investimentos da iniciativa privada para implantação de equipamentos turísticos, e foi a primeira experiência no campo de desenvolvimento turístico regional a ser implementada no país, com financiamento externo.

Conclusão

A questão que orientou esta pesquisa foi por que a política de turismo surge com determinadas características em determinado momento? Podem-se destacar a relevância econômica adquirida pela atividade, a possibilidade de revisão de papéis e atividades entre Estado e sociedade, a rearticulação entre as esferas de governo e a herança de um Programa de desenvolvimento turístico de viés regionalista.

Referências bibliográficas

EMMENDOEFER, L. et al. A formação dos Circuitos Turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante? **Observatório de Inovação do Turismo**. V. 2, N. 4, 2007.

BOLSON, J.; PIRES, F.; BAHIA, E. Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/ 2004 - Estudo de caso Minas Gerais. **Anais VI ENTBL Encontro Nacional de Turismo com Base Local**, Curitiba, 2004.

Apoio financeiro

Recebemos apoio financeiro da FAPEMIG por meio de bolsa de iniciação científica.

iAs oficinas participativas foram as ferramentas de um processo de sensibilização e despertar do próprio poder público e das comunidades locais. Foi com base nelas que aconteceu o engajamento com responsabilidade de todas as lideranças locais, tanto no planejamento quanto na execução.