



PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural

ISSN: 1695-7121

info@pasosonline.org

Universidad de La Laguna  
España

Emmendoerfer, Magnus Luiz; da Silva, Fernanda Cristina; Teixeira de Freitas de Carvalho  
Lima, Afonso Augusto

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 Patrimonio Cultural, vol. 9, núm. 2, abril, 2011, pp. 397-410  
Universidad de La Laguna  
El Sauzal (Tenerife), España

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88117284014>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **Evidências de Inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais - Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise**

**Magnus Luiz Emmendoerfer<sup>i</sup>**

**Fernanda Cristina da Silva<sup>ii</sup>**

**Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima<sup>iii</sup>**

Universidade Federal de Viçosa - UFV (Brasil)

---

**Resumo:** Este estudo objetivou analisar os Circuitos Turísticos em Minas Gerais sob a perspectiva da inovação social. Os principais dados foram coletados por meio de entrevistas e documentos disponibilizados pela Secretaria de Turismo de Minas Gerais e através da literatura especializada sobre Turismo e Políticas Públicas. Os resultados indicaram que as inovações sociais presentes na gestão do turismo em Minas Gerais se tornaram evidentes, principalmente, pelos seguintes fatos: gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil; promoção do turismo sustentável; e preservação e resgate dos patrimônios culturais e naturais. Através dessas inovações, a Política de Circuitos vem se tornando mais expressiva, fazendo com que diversas regiões se empenhem para superar as dificuldades na mobilização para o desenvolvimento do turismo.

**Palavras-chave:** Turismo; Circuitos Turísticos; Inovação Social; Gestão Descentralizada; Política Pública de Turismo.

---

**Title:** Evidence of Social Innovation in Public Management in Tourism in Minas Gerais – Brazil: The model of Touristic Circuit in analysis

**Abstract:** This study had as aim to analyze the touristic circuits of Minas Gerais – Brazil by the social innovation perspective. The main data collected by interviews and documents from the Tourism Office of Minas Gerais and by the specialized bibliography of Tourism and Public Policies. The results identified that the social innovation present in tourism management in Minas Gerais became evident, mainly by the following factors: management shared by the Public Office and society, offering of tourism sustainability; and preservation and rescue of Cultural and Natural Patrimony. Through this innovation, the Circuit Policy has become much more expressive, making many regions try to overcome the difficulties in mobilization for tourism development.

**Keywords:** Tourism; Touristic Circuits; Social Innovation; Decentralized Management; Public Policy of Tourism.

---

---

i Doutor em Ciências Humanas. Departamento de Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail: Gerais magnus@ufv.br

ii Graduada em Administração. Departamento de Administração e Contabilidade. Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail: fernanda.silva@ufv.br

iii Doutor em Engenharia de Produção. Departamento de Administração. Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail: afonsoli@ufv.br

## Introdução

Até o início dos anos 1980, as políticas públicas promovidas pelo Estado Brasileiro se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal, pela fragmentação institucional do aparato estatal, pelo caráter setorial das políticas sociais, e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação e implementação das políticas públicas (Farah, 2001).

Essa realidade era resultante, segundo Arretche (1998), 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.

Com o surgimento da Constituição Federal Brasileira de 1988 foi possível a democratização dos processos decisórios e a busca de equidade dos resultados das políticas públicas, o que levou à descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas, ambos vistos como aspectos fundamentais para a reorientação substantiva das políticas centralizadas até então vigentes (Farah, 2001).

Dessa forma, a Constituição de 1988 ensejou uma transformação significativa na concepção de governança do Brasil, resgatando seu sentido social e fazendo emergir novas práticas de gestão. Por introduzir novas ferramentas democráticas, tais como referendos, iniciativas populares e conselhos municipais, avançou em relação aos princípios democráticos e participativos no Brasil, inspirando inovações por parte dos Estados (Villas-Boas, 1994; Torres, 2004).

Além das políticas sociais básicas (educação, saúde, saneamento, assistência social, habitação, justiça e segurança), as políticas públicas de turismo também passaram por um processo de reformulação e descentralização, já que, até a década de 90, a atividade turística no Brasil, consoante com a concepção e a coordenação de políticas públicas, era fortemente marcada pela centralização do governo federal, resultando em pouca representatividade dos governos estaduais e municipais, assim como da iniciativa privada e da sociedade civil. Além disso, havia falta de articulação entre os organismos oficiais de turismo em todas as esferas da administração pública (Araújo, 2007).

A primeira iniciativa de descentralização nas Políticas Públicas de Turismo no Brasil se deu no período de

1992 a 2002, com a criação e a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, que propiciou a gestão participativa do turismo por meio de Conselhos Municipais de Turismo e iniciou o processo de organização dos municípios para receberem recursos governamentais. Não obstante, em 2003, foi criado um Ministério exclusivo para o Turismo - MTur, cuja ênfase no desenvolvimento turístico foi a da regionalidade. Assim, dada esta nova focalização, houve a necessidade de reestruturação da Política Nacional de Turismo - PNT e de se criar um modelo inovador capaz de subsidiar o crescimento social, econômico e cultural, 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 (Solha, 2005).

Neste cenário, destaca-se o Estado de Minas Gerais - MG, que desde 1999, a partir da criação da Secretaria de Estado de Turismo – SETUR vem gerindo a atividade por meio de processo considerado inovador no Brasil, através dos chamados Circuitos Turísticos – CT's, estes concebidos como meio de tornar mais abrangente e interligado o trabalho do turismo, estruturando a atividade nas esferas municipal e regional e buscando atrair mais turistas a regiões previamente estabelecidas. Nesse sentido, os CT's são considerados a própria Política Pública concebida para o desenvolvimento do turismo no Estado. Salienta-se que o Estado de MG foi um dos pioneiros nessa nova forma de gestão descentralizada no Brasil, e antes mesmo da criação da PNT no Brasil em 2003, já trabalhava de forma regionalizada.

Observa-se, preliminarmente, que a criação dos CT's e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão no setor turístico em MG possibilitaram o avanço da gestão democrática ou ainda o aperfeiçoamento da organização da sociedade civil em base local/regional. Essas sinalizações empíricas no campo do turismo podem ser percebidas, corroborando Molina (2003) e Petitclerc (2003), como inovações sociais. Tal argumento é a premissa central deste trabalho, que objetiva analisar a estruturação dos CT's em MG no contexto da inovação social.

A noção de inovação social aqui exposta está orientada para o meio social, concebida para desenvolver um dado território com vistas a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. No âmbito territorial, Serva e Junqueira (2006) afirmam que o estudo da inovação social abrange uma vasta gama de aspectos, podendo ser examinada, entre outros fatores, em função da incidência sobre as dimensões econômica, social, ambiental, política e cultural.

Ressalta-se que MG foi escolhido como lócus de pesquisa por ser o único Estado brasileiro a gerir a ativi-

dade turística por meio do modelo de CT's, o qual tem servido de referência para os demais estados e para a própria PNT. Também, por abarcar o maior número de municípios que congregam nos pontos cardeais de seu território uma rica diversidade social, econômica, geográfica e cultural, possuindo, portanto, evidências representativas da realidade brasileira e, principalmente, do seu potencial turístico, MG torna-se um importante campo de estudos sobre turismo.

Este estudo teórico-empírico está organizado da seguinte forma: primeiramente foram descritos os principais conceitos relacionados à inovação social; em seguida, sob uma perspectiva histórica, no que se refere à evolução do turismo na estrutura do poder público federal e estadual, foi apresentado o cenário das políticas públicas de turismo no Brasil e, especificamente, em MG; posteriormente, foi apresentada a metodologia utilizada neste estudo; e por fim, como resultados, foram apresentadas as evidências do conceito de inovação social na gestão pública do turismo em MG.

## Inovação Social

Nos anos 70, o conceito de inovação social começou a fazer parte da literatura científica a partir do estudo de Taylor (1970) que questionou novas formas de se atender às demandas sociais na medida em que o Estado sinaliza a redução de sua intervenção em determinados setores e instituições da sociedade. Este conceito tornou-se mais aplicado no final da década de 90 com os trabalhos do Conselho de Ciências e Tecnologia da Província do Quebec no Canadá, organismo do Governo a quem compete a maior autoridade para as deliberações nessa área.

De acordo com Quebec (2000), citado por Rodrigues (2007), a inovação social pode ser definida como práticas, abordagens ou intervenções novas ou adaptadas, ou ainda como produtos desenvolvidos para melhorar a situação ou solucionar problemas sociais que se estabeleceram nos níveis das instituições, das organizações e/ou dos indivíduos. Neste sentido, a inovação social envolve, a priori, a noção ampla de invenção social (Conger, 1974) como a busca, a descoberta, a experimentação, o desenvolvimento, a imitação e a adoção de tecnologias ou arranjos produtivos que permitam, a posteriori, a transformação das relações sociais através da promoção da inclusão social, geração de trabalho, renda e melhoras nas condições de vida (Lévesque, 2002; Farfus e Rocha, 2007).

Estudando a produção intelectual sobre inovação social e inspirado na proposta de Alan Touraine (1985) para a análise dos níveis do sistema social, Rodrigues

(2007) agrupou, conforme quadro 1, os principais agentes das inovações sociais em três dimensões/níveis de análise: indivíduos, organizações e instituições.

Neste sentido, corroborando Dandurand (2005), as inovações sociais são consideradas importantes instrumentos de políticas desenvolvimentistas para a construção de uma sociedade democrática. Segundo Fleury (2001), isso requer transformações das estruturas de gestão pública para além da forma tradicional de representação, abrindo o Estado para processos de co-gestão pública. Para Castor (2007), essas transformações podem ser expressas nas políticas públicas que direcionam as inovações sociais, que podem ser:

- O trabalho no terceiro setor, que engloba todas as atividades de interesse público e da sociedade civil voltadas para a ampliação da cidadania, realizadas por organizações privadas;
- O trabalho das organizações ad-hoc criadas pelo poder público para atender a situações de emergência;
- Trabalhos cooperativos desenvolvidos igualmente no ambiente das organizações públicas como nas particulares, visando à ampliação dos benefícios da infraestrutura social;
- Ações temporárias desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil para a consecução de objetivos imediatos e transitórios;
- Organizações de “vigilância cívica”, que se dedicam a acompanhar atentamente o que ocorre no âmbito da política pública e as ações e iniciativas dos grandes grupos econômicos em relação a assuntos que considerem relevantes.

Segundo Serva e Junqueira (2006), uma inovação social no turismo pode ser evidenciada, por exemplo, pela substituição das grandes políticas de desenvolvimento pelas políticas locais/regionais, a fim de minimizar parte dos problemas socioeconômicos e focalizar a oferta de trabalho, a cultural local, a geração de renda e a preservação da natureza, como no turismo Brasileiro, observado neste trabalho.

## Desenvolvimento histórico da atividade turística no Brasil

A historicidade da atividade turística sob a responsabilidade do Estado Brasileiro pode ser descrita por meio de fatos que marcaram institucionalmente o desenvolvimento do turismo nacional. Neste sentido, dois grandes momentos podem ser identificados: a) Primeiro (1930-1990) - Gestão caracterizada pela verticalização das políticas de turismo, orientadas sob a égide da hierarquização, centralização e subordinação ao Sistema Nacional de Turismo; e b) Segundo (pós 1990) - Gestão

| Dimensões/Níveis da Inovação | Indicadores de Inovação Social  | Autores  |
|------------------------------|---|--|
| <b>Indivíduos</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Novos atores sociais, antes excluídos ou marginalizados;</li> <li>• Novos papéis sociais (e/ou rearranjo de papéis sociais). Mudanças nas expectativas recíprocas nas relações sociais envolvendo pessoas excluídas;</li> <li>• Grau de inclusão de usuários ou beneficiários nos processos de decisão, concepção, desenvolvimento e entrega de bens e serviços sociais;</li> <li>• Grau de autonomia e processos decisórios;</li> <li>• Novas relações entre trabalho e família.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auclair Lampron (1987)</li> <li>• Taylor (1970)</li> <li>• Cloutier (2003)</li> </ul>                       |
| <b>Organizações</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Novas formas de divisão e coordenação do trabalho (cooperação e geração de aprendizagem);</li> <li>• Novas configurações organizacionais: estruturas em rede, por projetos, matriciais;</li> <li>• Misturas entre recursos disponíveis (mercantis, não mercantis e reciprocidade);</li> <li>• Novas formas de governança: (interações com políticas públicas, empreendedorismo coletivo);</li> <li>• Grau de participação de diferentes <i>stakeholders</i> nos processos decisórios;</li> <li>• Novas possibilidades de acesso aos mercados (público e privado);</li> <li>• Objetivos da organização e benefícios individuais (monetários e não monetários) e coletivos (para a sociedade), em geral, alcançados e a mediação destas organizações.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cornforth (2003)</li> <li>• Gordon (1989)</li> <li>• Cloutier (2003)</li> <li>• Taylor, M (1996)</li> </ul> |

Quadro 01: Produção intelectual sobre inovação social. Fonte: Adaptado de Rodrigues (2007:120).

caracterizada pelo início da horizontalização das diretrizes e ações para o desenvolvimento turístico no nível local/regional.

### Primeiro Momento (1930 a 1990) - Gestão Centralizada

No Brasil, os primeiros procedimentos que estabeleceram normas legais para o turismo remontam a década de 1930, quando, através do Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, foi permitida a entrada de estrangeiros no território nacional. Tal autorização governamental estimulou a criação e o desenvolvimento de organizações e empreendimentos turísticos, culminando no Decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, que instituiu a Divisão de Turismo, considerado o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal. A Divisão de Turismo tinha como principal atribuição superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. Porém, com a queda do Estado Novo em 1945, esta divisão foi extinta juntamente com outros setores governamentais da época (Ferraz, 1992).

Sob a mesma égide do modelo do governo federal, em 1940, o Estado de MG instituiu a primeira menção legal ao turismo com a criação do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda, cuja divisão de divulgação abrangia atividade de propaganda, publicidade e turismo. Nos anos 50, criou-se o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de MG.

Nos anos 60, a definição de uma estrutura institucional especializada em turismo no interior da administração pública federal ocorreu impulsionada pelo regime autoritário. Este cenário pós 1964 fez com que muitas unidades federativas acompanhassem as diretrizes estabelecidas pelo governo federal em relação ao turismo (BOLSON et al. 2004).

Em 1961, o Estado de MG criou, através da Lei 2.452, de 25 de setembro daquele ano, o seu Conselho Estadual de Turismo - CETUR e o Departamento de Turismo subordinado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE, cinco anos antes da publicação do Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966, que dispõe sobre a criação do sistema nacional de turismo, composto por um órgão oficial, a então Empresa Brasileira



de Turismo - EMBRATUR, e pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur. Esses órgãos federais estavam vinculados ao antigo Ministério de Indústria e Comércio, que tinha dentre suas finalidades e atribuições, incrementar o desenvolvimento do turismo no âmbito nacional.

Com ausência de receita institucional, coube à EMBRATUR somente a tarefa de gerir, na década de 1970, recursos e benefícios advindos de incentivos fiscais e financeiros para o setor. A EMBRATUR iniciou seus trabalhos com a elaboração e sistematização de um conjunto de normas relativas a incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos e com o registro e fiscalização das empresas exploradoras da atividade turística.

Em 1971, através do Decreto-Lei nº 1.191, foi criado o Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, com o objetivo de alocar recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico. Em 1973, o Decreto-Lei nº 71.791 dispôs sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo. Em 1974, a resolução do CNTur nº 641, definiu a prestação de serviços turísticos das agências transportadoras e, no mesmo ano, através do Decreto-Lei nº 1.376, foi instituída a possibilidade de captação e aplicação de recursos para o turismo, provenientes do Fundo de Investimento Setorial de Turismo - Fiset, do Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR e do Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM. Em 1975 o Decreto-Lei nº 1.439 ampliou os estímulos fiscais e creditícios concedidos pelo FUNGETUR a todas as atividades turísticas definidas pelo CNTur. Ressalta-se que os primeiros benefícios fiscais e de crédito para o turismo foram direcionados, em sua grande maioria, aos empreendimentos hoteleiros (Angeli, 1991; Beni, 2001).

Em MG, no período de 1971 a 1975, ocorreu a extinção do departamento de turismo e esta atividade passou a integrar a nova Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo - SEICT. Somente em 1977, onze anos depois da criação da EMBRATUR, foi publicado um documento contendo a Política Nacional de Turismo, na 11ª Reunião do Sistema Nacional de Turismo (Angeli, 1991). Nesse mesmo período, foram instalados órgãos estaduais e locais de turismo (Lei nº 6.513, de 20 de dezembro 1977) que, seguindo a centralização inerente ao planejamento da época, acompanhavam à risca a orientação do órgão nacional. Em 1978, em MG, foi criada a Agência de Desenvolvimento Turístico de MG - ADETUR/MG e, em 1979, por consequência, a Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS.

Segundo Beni (2001), 50% das entidades públicas de turismo foram criadas na década de 1970, e se considerar a década de 1980 este percentual eleva-se para 80%, provavelmente estimulado pela criação da EMBRATUR

em 1966. Considerava-se, dessa forma, que aos órgãos federais de turismo caberia a formulação e coordenação das diretrizes, além da execução dos planos de âmbito nacional e dos que se projetassem para o exterior. Aos órgãos estaduais e locais caberia, com o apoio federal, a concepção dos programas e a execução dos projetos regionais e locais.

Verifica-se que, até os anos 1980, a EMBRATUR conviveu com a posição de empresa sem receita própria e com carência de recursos. A formulação e coordenação da política nacional de turismo foram confiadas ao CNTur, integrado por representantes de órgãos federais e da iniciativa privada. Da mesma forma e com igual apoio, competia a eles a iniciativa dos melhoramentos nos equipamentos necessários ao uso público das áreas locais de interesse turístico (EMBRATUR, 2002).

No ano de 1983, MG, através da lei 8.502, o turismo enquanto função do Estado deixa de pertencer a SEICT e passa a fazer parte da Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo - SELT. Além desse sistema, eram subordinados à SELT, a TURMINAS, órgão executivo que teve a sua estrutura operante até o ano de 2003, quando foi extinta, e o CETUR, órgão colegiado de caráter consultivo que subsidiava a formulação da política estadual para o turismo. A SELT foi uma tentativa do poder público de dar maior visibilidade e institucionalidade ao turismo em MG.

Com o Programa de Reforma Administrativa instituído pelo chamado Plano Collor, o Sistema Nacional de Turismo passou pelo mais grave período de desestabilização, desde sua criação. O Ministério da Indústria e do Comércio foi extinto e no seu bojo, por consequência, o CNTur. Por sua vez, o regime jurídico do turismo no plano federal se viu contestado e posteriormente modificado, transformando a EMBRATUR de empresa pública a autarquia, alterando sua denominação para Instituto Brasileiro de Turismo, conforme a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991 que dá nova denominação à EMBRATUR e estabelece outras providências.

Assim, até o final dos anos 1980, considerava-se que a melhor forma para organização da política de turismo no país seria através do estabelecimento de uma cúpula do setor, composta pelo Sistema Nacional de Turismo (EMBRATUR, CNTur e o Ministério da Indústria e do Comércio) e que a centralização na gestão, acompanhada da verticalização na execução da política, dos planos, programas e projetos trouxesse uma maior eficiência na utilização dos recursos, a delimitação das áreas de subordinação ao órgão central e por fim, a redução dos conflitos nos processos decisórios.

Entretanto, as decisões que norteavam a política nacional de turismo ainda eram tomadas dentro de uma

estrutura organizacional com representatividade precária, já que os representantes da sociedade civil eram minoria e as diretrizes eram traçadas sem a participação de representantes dos governos estaduais e municipais, bem como dos usuários e beneficiários dessa política (EMBRATUR, 2002).

Diante do exposto, percebe-se que a verticalização da política nacional de turismo, produziu ações paralelas e desconexas, não integralizando em sua base uma política, programa ou plano que definisse parâmetros para a execução de ações planejadas e associadas. As determinações em relação às prioridades do turismo eram feitas por uma tecnoburocracia, através de memorandos e minutas de projetos de lei que definiam todos os planos e programas e da concessão do financiamento estatal e dos incentivos fiscais, colocando a atividade turística à mercê dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores, que, de acordo com a força política que detinham, imprimiam todo o direcionamento oficial do turismo no país (Beni, 2001).

### **Segundo Momento (pós 1990) - Gestão Descentralizada**

A horizontalização das diretrizes e ações para a política de turismo no Brasil teve como referência a integração de todos os atores intervenientes no setor, agindo na base, que é o município. Com esse enfoque, em 1992, foi instituído o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, considerado um instrumento legal e referencial para todos os segmentos que atuavam no setor de turismo no país e que tinham como público alvo principal os municípios. O PNMT foi um Programa desenvolvido e coordenado pela EMBRATUR, sob responsabilidade do Ministério do Esporte e Turismo, mediante a adoção de uma metodologia da Organização Mundial do Turismo - OMT.

Segundo Emmendoerfer e Emmendoerfer (2004), o PNMT teve o propósito de implementar um modelo descentralizado de gestão da atividade turística no Brasil, simplificado e uniformizado, para que os municípios buscassem o autodesenvolvimento do turismo em sua localidade. Neste sentido, o PNMT tinha como premissa proporcionar ao município a redescoberta dos valores e a dimensão da atividade turística como geradora de emprego e renda, aliada ao crescimento econômico e a preservação das heranças culturais, bem como a manutenção do patrimônio histórico e ambiental.

A estrutura do PNMT era formada por um Comitê Executivo Nacional, composto por representantes de entidades de atuação nacional; por uma Coordenação Geral, exercida pela EMBRATUR através da Gerência de Programas Nacionais que planejava, coordenava,

executava, acompanhava e avaliava o Programa; por um Comitê Estadual vinculado à instituição gestora da Política Estadual de Turismo, que possuía no Estado funções correlatas à da Coordenação Geral do PNMT; e por um Conselho e um Fundo Municipal de Turismo, composto por representantes dos vários segmentos organizados da sociedade local. Os conselhos e o Fundo Municipal de Turismo foram criados por meio de leis municipais e tinham como funções, respectivamente, conjugar os esforços do Poder Público e da sociedade civil, propondo as diretrizes a serem tomadas quanto ao turismo local, e concentrar recursos de várias procedências para promover e consolidar a atividade no Município. Além disso, o PNMT agregava pessoal técnico do poder público, da iniciativa privada e das instituições de ensino técnico e superior, contando com uma equipe composta por agentes multiplicadores nacionais, estaduais e monitores municipais.

Nesse sentido, a municipalização do turismo tinha como objetivo produzir benefícios sociais, culturais, econômicos e ambientais, dentro de um contexto planejado em nível local, estadual, regional, nacional e até internacional, gerido com a participação e envolvimento da população residente nos municípios, de modo a conciliar a coordenação de ações segmentadas com a eliminação de ações paralelas no desenvolvimento do turismo (EMBRATUR, 2002).

Dentro dessa perspectiva, ressalta-se que o governo 1995-2002 deu prosseguimento ao processo de horizontalização da política, bem como dos seus programas e projetos, afastando o risco de interrupção dos procedimentos em fase de implantação, o que passou a garantir maior sustentabilidade às políticas públicas de Turismo. Na transição dos dois governos foi mantido o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, criado na gestão 1992-1994. O vínculo com a EMBRATUR foi conservado, sendo de sua responsabilidade a consolidação das propostas constantes na Política Nacional de Turismo (1996-1999). Tal política expressava as principais diretrizes, estratégias e programas do governo para o setor (BRASIL, 2005), incluindo a criação a Ministério do Esporte e do Turismo, em 31 de dezembro de 1998, através da Medida Provisória nº 1.794-8.

Com o propósito de incentivar os municípios a adotarem suas próprias políticas, foi necessário adequar a política estadual às suas potencialidades locais, cabendo ao Estado, por meio de seu novo Ministério, propiciar oportunidades para o engajamento dos municípios no PNMT. Até 2001, esse programa já havia engajado 1529 municípios (28% do total de municípios do Brasil) e capacitado 27.483 monitores municipais. Neste sentido, Cruz (2001) destacou o PNMT 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.

Durante a década de 90, a descentralização da atividade turística em MG acompanhou as diretrizes estabelecidas pelo governo federal em relação ao turismo. A criação da Secretaria de Estado de Turismo – SETUR/MG, em 1999, marcou institucionalmente a intenção do Governo Estadual em focalizar ações públicas em prol do turismo regional.

Com a eleição do governo Lula em 2003, foi criado o MTur e extinto o PNMT. Dias (2003) salienta que o PNMT, 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 do 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 ao nível federal, estadual ou municipal.

O MTur, criado por meio da medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, foi concebido para promover um novo modelo de gestão pública descentralizada e participativa, 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 para o período de 2003 a 2007, o qual passou a nortear ações do MTur (MTur, 2003).

Em MG, os gestores públicos da SETUR somente conseguiram viabilizar a descentralização e a regionalização do turismo em MG com a institucionalização da Política Estadual em 2003, chamada de “Circuitos Turísticos” (Emmendoerfer et al., 2007), os quais representam a principal política pública de desenvolvimento do turismo em MG. Sua implantação tem o objetivo de estruturar as atividades de turismo nas esferas regionais e municipais, de forma a atrair mais turistas e movimentar o comércio e os serviços turísticos das localidades. Para tanto, foram criadas instâncias de governança regional (Circuitos Turísticos) para organizar o turismo nos municípios geograficamente próximos.

Em abril de 2004 o MTur lançou o Programa de Regionalização do Brasil - Roteiros do Brasil, apresentando ao país uma nova perspectiva para o turismo Brasileiro, estruturada pelos princípios de flexibilidade, articulação e mobilização. Um dos principais objetivos deste Programa é a desconcentração da oferta turística

brasileira, localizada predominantemente no litoral, de modo a propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo. Por meio da criação de um Mapa de Regionalização, o MTur propôs a ampliação das ações centradas nas unidades municipais, apresentado ao país, em 2004, 219 regiões turísticas, contemplando 3.203 municípios (MTur, 2008).

A fim de expor ao país os novos produtos turísticos criados a partir das diretrizes do Programa de Regionalização, bem como para impulsionar as suas ações, o MTur criou o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil. A primeira edição do evento foi realizada em 2005, apresentando ao país 451 roteiros turísticos, envolvendo 959 municípios em 134 regiões turísticas (MTur, 2008).

Diante dessa nova realidade do Turismo Brasileiro, o MTur também passou a apoiar projetos voltados ao fortalecimento organizacional e o empreendedorismo. A produção associada ao turismo 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 geração de emprego e distribuição dos benefícios (MTur, 2008).

Em Junho de 2007 foi lançado o PNT 2007-2010, que traduz um trabalho integrado de cooperação e participação entre diversos setores do governo, da iniciativa privada e do terceiro setor, bem como das instituições com assento no Conselho Nacional de Turismo – CNT. O PNT 2007/2010 avança em relação ao PNT 2003/2007, principalmente na perspectiva de expansão e fortalecimento do mercado interno, com especial ênfase na função social do turismo.

A partir de 2007, em MG, as atividades de planejamento, controle e execução das práticas de organização e capacitação dos CT's foram retomadas pela SETUR em parceria com a FECITUR. Antes desse período, havia pouca ou nenhuma interferência de membros dessas duas organizações no que concerne a essas práticas, devido estas terem sido outorgadas, por meio do convênio nº 72.592/2005, ao SEBRAE/MG (Emmendoerfer et al., 2007).

Assim, desde a sua criação, a Política Pública de Regionalização do Turismo em MG tem se caracterizado pela descentralização e pela maior abertura do Estado à participação de organizações da iniciativa privada e do terceiro setor na gestão do turismo.

## Metodologia

Este trabalho utilizou o método de estudo de caso (Yin, 2005) do tipo descritivo, a partir de dados de fontes primárias e secundárias. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com dois agentes da SETUR, codificados em



E1 e E2, estes considerados agentes estratégicos dentro do escopo de análise, uma vez que estiveram envolvidos com o processo de criação e implementação da Política Pública de CT's em MG. Salienta-se que a escolha desses agentes deveu-se a uma pesquisa exploratória realizada antes da realização da coleta de dados em visitas técnicas à SETUR, que apontou estes como bastante atuantes dentro do processo em análise. Já os dados secundários foram coletados por meio de documentos de expediente e de acervo obtidos junto a SETUR, documentos disponíveis em sítios da internet (leis e decretos estaduais e materiais impressos e eletrônicos), e, ainda, por meio de dissertações, teses e artigos relacionados ao tema em análise, que analisam a atuação e a relação entre o Estado e a sociedade no desenvolvimento dos CT's.

Os dados coletados foram tratados e organizados em duas seções. A primeira seção apresentou, através do cotejo de dados com a literatura especializada sobre o tema, a gestão pública do turismo em MG por meio dos CT's. A segunda seção expôs as evidências da inovação social no turismo MG por meio da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1997), que apontou os indivíduos, as organizações e as instituições como níveis de análise do objeto em estudo.

### **Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais por meio dos Circuitos Turísticos**

Conforme já evidenciado, em 1999 foi criada a Secretaria de Turismo do Estado de MG – SETUR, por meio da Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999, organizada pela Lei Delegada nº 66, de 29 de janeiro de 2003 e pelo Decreto nº 43231 de 2003, que estabelece suas competências governamentais para o turismo.

A SETUR tem por finalidade “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” (SETUR, 2008).

De acordo com Emmendoerfer et al. (2007:4) a criação da SETUR foi “pautada na descentralização - com autonomias técnica e administrativa e vínculo de subordinação a um ministério - e na regionalização - com a participação ativa da sociedade para definição das prioridades necessárias ao desenvolvimento do turismo”. Dessa forma, para os fins de promoção da política de turismo no âmbito do Estado, a SETUR definiu uma linha de atuação que convencionou-se chamar de CT's, estes institucionalizados e reconhecidos pelo Governo, com personalidade jurídica registrada em cartório.

Destaca-se, segundo a mesma autora, que, para a criação da política de CT's, a SETUR promoveu, a par-

tir de 2001, uma sensibilização da sociedade por meio da realização de oficinas participativas, cujo eixo central era a organização regional para o desenvolvimento turístico sustentável, envolvendo representantes locais, do Poder Público e da iniciativa privada.

Os CT's têm como missão “promover o desenvolvimento do turismo sustentável através da integração contínua dos municípios consolidando uma identidade regional” (SETUR, 2008).

Para que um Circuito exista, é preciso que os interessados em sua constituição realizem os seguintes procedimentos (SETUR, 2008):

- Identificar os municípios que tenham alguma afinidade turística ou que se complementam turística-mente, que estejam num raio aproximado de 100 km;
- Mobilizar representantes do Poder Público, iniciativa privada e comunidade de cada município interessado;
- Realizar reunião de integração com a participação dos técnicos da SETUR;
- Definir através da identidade comum regional dos municípios participantes, o nome do Circuito Turístico;
- Definir o tipo de entidade gestora: Associação, Agência de Desenvolvimento etc.;
- Elaborar um Estatuto/ Regimento Interno (Registrar).

Os CT's são administrados 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. Podem participar dos Circuitos: cidadãos que queiram contribuir para o desenvolvimento Turístico do seu município, comerciantes, empresários, empreendedores, proprietários de áreas com potencial turístico e o poder público municipal (SETUR, 2008).

Para obter um certificado de “Reconhecimento do Governo”, as associações de CT's devem contar com pelo menos um ano de existência formal e serem constituídos por, no mínimo, cinco municípios de uma mesma região, que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar documentos institucionais e de operacionalização dos CT's, bem como cumprir exigências estatutárias e diretrizes básicas previstas na resolução nº 8, de 28 de abril de 2008, criada pela SETUR.

Quando certificados pela SETUR, os Circuitos passam a ter acesso aos benefícios e recursos financeiros do Programa de Regionalização do Turismo, e passam a figurar como região prioritária para o desenvolvimento

do turismo, como a execução de obras de infra-estrutura, 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.

Salienta-se que a SETUR, em ações integradas com seus parceiros, vem realizando um extenso programa de apoio ao desenvolvimento dos Circuitos através da realização de oficinas e jornadas técnicas de qualificação dos serviços Turísticos, análise das ofertas de roteiros Turísticos, jornadas de roteirização, viagens de diagnóstico, elaboração de planos estratégicos e de projetos específicos de desenvolvimento, encontro de interlocutores e capacitação de recursos humanos.

Alguns dos parceiros na gestão do Turismo em MG, conforme a SETUR-MG (2008) são: Associação Brasileira de Bares e Restaurantes Regional de MG (Abrasel-MG); Associação Brasileira da Indústria de Hotéis de MG (ABIH-MG); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de MG (SEBRAE-MG); Sindicato das Empresas Locadoras de Automóveis do Estado de MG (SINDLOC/MG); Companhia Mineira de Promoções (MINASCENTRO/PROMINAS); Belo Horizonte Convention & Visitors Bureau – Casa do Turismo; Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte S/A (BELOTUR); Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR); Cia de Tecnologia da Informação do Estado de MG (PRODEMGE); Federação dos Circuitos do Estado de MG (FECITUR), dentre outros, além das entidades integrantes do próprio Governo: PRODETUR/NE-II – Programa de Desenvolvimento do Turismo Nordeste; Instituto Estrada Real; e o Conselho Estadual de Turismo.

A FECITUR merece destaque, uma vez que, desde a sua criação em 2006, tem tido papel fundamental no processo de Regionalização do Turismo em MG, atuando em estratégias conjuntas com os municípios integrantes dos Circuitos e com a SETUR para transformar o segmento em um dos principais vetores da economia do Estado (FECITUR, 2009)

### **Evidências de Inovação Social na Gestão do Turismo em Minas Gerais**

Com base na perspectiva histórica apresentada sobre as políticas públicas de turismo no Brasil e, especificamente em MG, constata-se que o governo daquele Estado, a partir de 1990, em resposta ao longo período de estagnação das políticas públicas de turismo, e, ain-

da, ao aprofundamento da crise no Estado, conseguiu se reestruturar para desenvolver a atividade turística por meio de um processo inovador no Brasil, ou seja, pela criação dos CT's. Neste sentido, a inovação social presente nesse processo evidencia-se sob quatro aspectos:

i) pela origem dos CT's ter se dado, dentre outros motivos, pela dificuldade do Governo em gerir a atividade turística num Estado com extensão territorial tão grande como MG, com seus 853 municípios e, também, pela necessidade de promover a desconcentração da oferta turística mineira, localizada predominantemente nas cidades históricas e termais, o que propiciou a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais e para a geração de emprego e renda para uma maior parcela da população. De acordo com E1:

Os Circuitos Turísticos começaram por um processo de como vamos fazer com um Estado tão grande com tanta diversidade, com tantas pluralidades, com tantas diferenças e não só do ponto de vista do atrativo, dos processos de produção turística, da natureza, da cultura, do bem estar, mas principalmente pela sua amplitude territorial. Então, qual foi a política adotada na época pela também pela recente Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais? Regionalizar. Colocar autonomia na gestão nas 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 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 autônomos, que fizesse essa gestão ali no território, incluindo os municípios, o poder público, os empresários e a sociedade (E1; grifo nosso).

Nesse caso, o aspecto inovador reside no fato de buscar soluções para situações sociais insatisfatórias, que podem ser modificadas por meio de um trabalho realizado intencionalmente (Rodrigues, 2007).

ii) pelo planejamento que antecedeu a institucionalização dos Circuitos, onde houve a realização de oficinas participativas, que tinham como envolvidos representantes locais, do poder público e da iniciativa privada, para a sensibilização e o despertar das comunidades locais envolvidas e do próprio poder público, as quais

tinham como objetivo inverter a concepção de administração centralizada durante muito tempo vigente em MG e ainda, capacitar o corpo técnico da SETUR que até então desconheciam as realidades locais (Emmen-doerfer et al., 2007). Conforme E2:

foram feitas oficinas, foram feitas reuniões, nas comunidades, onde foram reunidos os municípios que tinham afinidades turísticas, [...] e para isso eles definiram um nome, uma logomarca, qual era o ponto forte deles em termos de atrativos turísticos... foi feita essa adesão, mas isso foi feito ... induzido pela SETUR, a SETUR foi a indutora desse processo nas regiões, mas eles que foram os executores (E2).

A inovação social presente neste processo, conforme proposto por Castor (2007), está relacionada às ações temporárias desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil para a consecução de objetivos imediatos e transitórios.

iii) pelo fato de a Política de turismo estar pautada, principalmente, nos princípios de descentralização, integrando diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas regiões do Estado, também pode ser considerada uma inovação social, a qual está relacionada, principalmente, à transformações das estruturas de gestão pública para além da forma tradicional de representação, abrindo o Estado espaços para processos de co-gestão pública, ao criarem e formalizarem os CT's como Associações (organizações não governamentais). Sendo assim, conforme Québec (2000) e Rodrigues (2007), todas as novas práticas, abordagens ou intervenções, desenvolvidos para melhorar a situação ou solucionar um problema social que se estabeleceu no nível das instituições, das organizações e das comunidades podem ser consideradas inovações sociais.

iv) a institucionalização dos CT's por meio de um decreto e uma resolução e, posteriormente, por meio de uma certificação concedida pelo Governo como reconhecimento dos CT's, para que os municípios integrantes possam a ter acesso aos benefícios e recursos financeiros e ainda, às ações prioritárias da SETUR, também pode ser considerada uma inovação social. De acordo com os entrevistados:

Isso (a institucionalização dos Circuitos por meio de um decreto e a uma resolução) foi uma coisa muito importante, porque deu legalidade, deu credibilidade, não foi uma fala solta no ar, deu um caminho naquele momento pra ser seguido, mas que não se esgota em si mesmo (E1).

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. Então, num primeiro momento, como uma questão legal, eles têm direito à certificação se eles apresentarem a documentação, mas a SETUR procura, depois disso, continuar dando acompanhamento, para que eles continuem evoluindo, senão, fica estagnado (E2).

De acordo com Rodrigues (2007), mudanças nos ambientes legal que favoreçam a universalização de direitos que promovam inclusão social e defesa de minorias também podem ser consideradas inovações sociais.

v) outro ponto importante a ser destacado é o fato dos CT's, por meio de parcerias e associações de diferentes naturezas jurídicas, terem como objetivo potencializar os esforços para promover o desenvolvimento turístico sustentável, promover a capacitação profissional no setor, por meio de convênios, aumentar o fluxo e a permanência do turista nas regiões, preservar e resgatar os patrimônios culturais e naturais e melhorar a qualidade de vida dos municípios integrantes e o atendimento ao turista (SETUR, 2002). De acordo com Lévesque (2002) iniciativas associativistas e cooperativas locais, por integram os usuários dos serviços nos processos de trabalho e estabelecerem relações sociais para a melhoria da qualidade de vida, podem ser consideradas inovações sociais.

vi) ainda, os CT's, por integrarem uma estruturação plural de formatos administrativo-jurídicos (associações, Agências de Desenvolvimento Regional etc) e uma ação interorganizacional compartilhada (não mostramos evidências disso) no processo decisório entre organizações públicas nas esferas estadual e municipal e a sociedade civil, representada principalmente por empresários de empreendimentos Turísticos, entidades de classe e comunitárias, organizações não governamentais ambientalistas e sociais, instituições de ensino técnico e superior, órgãos de fomento e de capacitação, e membros ou associações de bairro das comunidades receptoras, por si só, já indicam uma inovação social. De acordo com E2:

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, atra-

vés 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 (E2).

vii) a inserção de organizações como a FECITUR, representante das instâncias de governança regional (Associações dos CT's) na estrutura da SETUR, conforme já evidenciado, revela outra inovação social que evidencia não só a continuidade do uso de mecanismos de contratualização público-privado, mas também a participação dos reais interessados na aplicação dos recursos das políticas públicas de regionalização do turismo em suas localidades.

Conforme Dubois (1997) um tipo de inovação social se dá pela preponderância da sociedade neste formato

de relação Estado e sociedade, na qual todos os participantes possuem papéis específicos e fundamentais para desenvolver de modo sustentável o turismo regional.

Diante do exposto, a experiência dos CT's em MG no contexto da inovação social, pode ser evidenciada nos três níveis interdependentes propostos por Rodrigues (2007), quais sejam: indivíduos, organizações e instituições. A seguir, sintetizam-se as evidências de inovação social na gestão pública de turismo em MG, por meio da estruturação dos CT's nos três níveis citados.

## Conclusões

Observou-se, a partir dos dados apresentados, que a forma de gestão descentralizada das políticas públicas de turismo em MG foi a principal propulsora e norteadora das inovações sociais apresentadas, as quais, em

| Níveis de Inovação Social | Evidências de Inovação Social nos Circuitos Turísticos   |
|---------------------------|--|
| <b>Indivíduos</b>         | <p>Realização de oficinas participativas que antecedeu a institucionalização dos CT's para a sensibilização e o despertar das comunidades locais envolvidas e do próprio poder público;</p> <p>Gestão compartilhada entre o poder público e 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, na maioria das vezes, por um profissional (gestor), contratado para executar as ações necessárias ao desenvolvimento do turismo regional;</p> <p>Esforço para o desenvolvimento do turismo sustentável;</p> <p>Capacitação profissional no setor, por meio de convênios como os do SEBRAE e SENAC (serviços brasileiros de apoio as empresas)</p> |
| <b>Organizações</b>       | <p>Política Pública pautada nos princípios de descentralização, integrando diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para a gestão do turismo.</p> <p>Integração de uma estruturação plural de formatos administrativo-jurídicos de organizações não governamentais que formam o CT's, permitindo uma ação interorganizacional compartilhada.</p> <p>Aumento do fluxo e da permanência do turista nas regiões, levando à geração de emprego e ao aumento da renda da população local.</p>   |
| <b>Instituições</b>       | <p>Reestruturação do setor, em 1990, para a promoção do Turismo no Estado;</p> <p>Institucionalização dos CT's por meio de um decreto, de uma resolução e ainda, por meio de uma certificação concedida pelo Governo, como reconhecimento dos Circuitos que cumprem todas as exigências da Política;</p> <p>Desconcentração da oferta turística mineira, localizada predominantemente nas cidades históricas e termas, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo, a fim de diminuir as desigualdades regionais e propiciar a geração de emprego e renda para uma maior parcela da população.</p>  |

Quadro 02: Proposições sobre as evidências de inovação social nos Circuitos Turísticos em MG. Fonte: Elaboração dos autores.



síntese puderam ser evidenciadas pelos seguintes aspectos: reestruturação do setor a partir de 1990, realização de oficinas para a institucionalização dos CT's, certificação dos CT's, promoção de capacitação do setor, geração de emprego e renda para as comunidades locais, preservação e resgate dos patrimônios culturais e naturais, gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para a gestão do turismo, e estruturação plural de formatos administrativo-jurídicos.

Acredita-se que por meio dessas inovações sociais, a Política de CT's vem se tornando cada vez mais expressiva no Estado, uma vez que diversas regiões de MG vêm aderindo à estratégia de criação dos CT's e se mostrando empenhadas em superar as dificuldades na mobilização para o desenvolvimento do turismo local por meio de outras iniciativas inovadoras.

Tal contribuição não só permite minimizar a lacuna existente nas definições e teorias que tentam conciliar organização, estratégia e inovação social na gestão de políticas públicas de turismo em nível regional, mas também avança nos esforços até então empreendidos por pesquisadores sobre a inovação social do turismo de base local ou no âmbito da municipalidade em outras regiões do Brasil, como os estudos de Portuguese (2002) no Espírito Santo, de Emmendoerfer e Emmendoerfer (2004) e de Serva e Junqueira (2006) em Santa Catarina, e de Tenório et al. (2009) no Ceará.

## Referências

- Angeli, M. N. B.  
1991 "Planejamento e Organização em Turismo". Campinas: Papirus.
- Araújo, C. R. M. de.  
2007 "A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de São Paulo no período de 1991 a 2006". Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo. 426 p.
- Arretche, M.T.S.  
1998 "O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes". Campinas, tese de doutorado, IFCH/Unicamp. 277 p.
- Bardin, L.  
1997. "Análise de Conteúdo". Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Beni, M. C.  
2001 "Análise estrutural do turismo". 6.ed. São Paulo: SENAC.
- Bolson, J. H. G.; Pires, F.; Bahia, E. T.  
2004 "Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/ 2004 - Estudo de caso Minas Gerais". In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 6. Curitiba (PR). Anais. Curitiba (PR). ENTBL, CD.
- Brasil.  
1938 "Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938". Lex- Coletânea de Legislação. São Paulo: Lex.
- 1939 "Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de Dezembro de 1939". Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1939-12-27;1915>>. Acesso em 09 nov.2009.
- 1966 "Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966". Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo - CNTur e a Empresa Brasileira de Turismo - Embratur, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109350/decreto-lei-55-66>>. Acesso em 02 out.2009.
- 1973 "Decreto-Lei nº 71.791, de 31 de janeiro de 1973". Dispõe sobre as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e dá outras providências. In: Senado Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília.
- 1971 "Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971". Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109337/decreto-lei-1191-71>>. Acesso em 02 jun.2009.
- 1974 "Decreto Lei nº 1.376, de 12.12.1974". Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/indexsearch.php?PID=2157>>. Acesso em 02 ago.2009
- 1975 "Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975". Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, altera disposições dos Decretos-leis nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974 e 1.338, de 28 de julho de 1974, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/incentivosfiscaisturismo.htm>>. Acesso em 02 ago.2009.
- 1977 "Lei nº 6.513, de 20 de dezembro 1977". Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá

- outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6513.htm)>. Acesso em 02 ago.2009.
- 1991 “Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991”. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8181.htm)>. Acesso em 09 nov.2009.
- 1998 “Medida Provisória nº 1.794-8, de 31 de dezembro de 1998”. Altera as Leis nos 6.368, de 21 de outubro de 1976, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1794-8.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1794-8.htm)>. Acesso em 05 nov.2009.
- Castor, B. V. J.
- 2007 “Inovações Sociais” In: FARFUS, Daniele (org) e ROCHA, Maria Cristhina de Souza. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS. 2: 13-34. Coleção Inova.
- Conger, S.
- 1974 “Social Inventions”, Prince Albert, Canada: Saskatchewan Newstart. Disponível em: <<http://www.innovation.cc/books/social-inventions-isbn.pdf>>. Acesso em 30 out.2010.
- Cruz, R. C.
- 2001 “Política de turismo e território”. São Paulo: Contexto.
- Dandurand, L.
- 2005 “Réflexion autour du concept d’innovation sociale, approche historique et comparative”. Revue française d’administration publique, nº 115, 377-382. Disponível em [http://www.cairn.info/article.php?ID\\_REVUE=RFAP&ID\\_NUM\\_PUBLIE=RFAP\\_115&ID\\_ARTICLE=RFAP\\_115\\_0377](http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RFAP&ID_NUM_PUBLIE=RFAP_115&ID_ARTICLE=RFAP_115_0377). Acesso em 03 mar. 2010.
- Dias, R.
- 2003 “Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil”. São Paulo: Atlas.
- Dubois, J.
- 1997 “La network analysis comme outil d’investigation”. In: DUBOIS, J.(org.). Communautés de Politiques Publiques et Projets Urbains. Paris, L’Harmattan, 5:142-61.
- EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo.
- 2002 “Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos”. Brasília: Embratur.
- “Portal brasileiro do turismo”. Ministério do Turismo do Brasil. Disponível em <<http://www.embratur.gov.br>>. Acesso em 10 jul.2005.
- Emmendoerfer, L.; Emmendoerfer, M. L.
- 2004 “Quais as Evidências para o Turismo Sustentável no Brasil? O caso do agroturismo como atividade empreendedora num município catarinense”. Revista Turismo em Análise, 12(2): 66-184.
- Emmendoerfer, L.; Silva, L. F. T. B.; Emmendoerfer, M. L. ; Colaço, P.
- 2007 “A Formação dos Circuitos Turísticos Mineiros: Uma Política Pública Descentralizada e Democratizante?”. Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo, 2: 4.
- Farah, M. F. S.
- 2001 “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais”. Revista de Administração Pública, 35(1): 119-145.
- Farfus, D., Rocha, M. C. de S.
- 2007 “Inovações Sociais”. In: Farfus, D. (org) e Rocha, M. C. de S. Curitiba: SESI/SENAI/IEL/UNINDUS. 2: 3-34. Coleção Inova.
- FECITUR - Federação Dos Circuitos Turísticos De Minas Gerais.
- “Palavra do Presidente e Diretores”. Disponível em <<http://www.fecitur.org.br/port/port.htm>>. Acesso em 13 jul.2009.
- Ferraz, J. A.
- 1992 “Regime jurídico do turismo”. Campinas: Papirus.
- Fleury, S.
- 2001 “Observatório da Inovação Social”. In: Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, 9, Buenos Aires. CLAD, 2001.
- Lévesque, B.
2002. Les entreprises d’économie sociale, plus porteuses d’innovations sociales que les autres? In: COLLOQUE DU CQRS AU CONGRES DE L’ACFAS, 2001, Montreal, Cahiers du CRISES, v. 0205.
- Minas Gerais.
- 1961 “Lei nº 2.452, de 25 de setembro de 1961”. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Turismo e do Departamento de Turismo. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. In: Lex-Coletânea de Legislação. Minas Gerais: Lex.
- 1973 “Decreto-Lei nº 71.791, de 31 de janeiro de 1973”. Dispõe sobre as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e dá outras providências. In: Senado Federal. Legislação Republicana Brasileira. Brasília.
- 1983 “Lei nº 8.502, de 19 de dezembro de 1983”. Dispõe sobre a criação de Sistemas Operacionais e Secretarias de Estados e dá outras providências. Minas Gerais. Disponível em: <[http://www.transportes.mg.gov.br/images/stories/legislacao/lei8502\\_1983.pdf](http://www.transportes.mg.gov.br/images/stories/legislacao/lei8502_1983.pdf)>. Acesso em 14 nov.2009.

- 1999 “Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999”. Dispõe sobre a organização da Governadoria do Estado e da Secretaria de Estado da Casa Civil e Comunicação Social, cria a Secretaria de Estado do Turismo, dá outras providências. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=789>>. Acesso em 20 out.2009.
- Molina, S. O.
- 2003 “Pós-Turismo”. São Paulo: Aleph.
- MTur - Ministério Do Turismo.
- 2003 “Plano Nacional de Turismo 2003/2007: Diretrizes, Metas e Programas”. Brasília: MTur.
- 2008 “Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil”. Brasília, 32p. Disponível em <[http://www.fbcevb.com.br/docs/downloads/plano\\_nacional\\_de\\_turismo\\_pnt\\_2007\\_2010.pdf](http://www.fbcevb.com.br/docs/downloads/plano_nacional_de_turismo_pnt_2007_2010.pdf)>. Acesso em 25 jun.2009.
- Petitclerc, M.
- 2003 “Rapport sur les innovations sociales et les transformations sociales”. Cahier du Crises, nº 313.
- Portuguez, A. P.
- 2002 “Agroturismo e desenvolvimento regional”. 2.ed. São Paulo: Hucitec.
- Québec (Canada). Conseil de la Science et de la Technologie.
- 2000 “Innovation Sociale et Innovation Technologique: l’apport de la recherche em sciences sociales et humaines”. Sainte-Foy (Québec). Disponível em: <<http://www.cst.gouv.qc.ca/IMG/pdf/fr-innovation.pdf>>. Acesso em 30 abr.2010.
- Rodrigues, A. L.
- 2007 “Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: divergências e convergências entre nonprofit sector e economia social”. Organizações & Sociedade, 14(43): 111-128. Disponível em: <http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=36&locale=&locale=es&locale=>>. Acesso em 28 fev.2010.
- Serva, M.; Junqueira, L.A. P.
- 2006 “Pluralidade, inovação social e gestão no Brasil contemporâneo”. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 4. Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: ANPAD, CD.
- SETUR/MG - Secretaria do Estado de Turismo de Minas Gerais.
- 2002 “Relatório de atividades da SETUR”. 1999/2002. Belo Horizonte.
- 2008 “Resolução nº 8, de 28 de Abril de 2008”. Estabelece normas relativas ao “Certificado de Reconhecimento” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais. 2008. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/institucional/legislacao/289-resolucao-setur-no-008-de-28-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 14 nov.2009.
- Solha, K. T.
- 2005 “Órgãos Estaduais de Turismo no Brasil”. In: TRIGO, L. G. G.; PANOSSO NETTO, A.; CARVALHO, M. A.; PIRES, P. dos S. (Org.). Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro. São Paulo: Roca, v. 1, 39-47.
- Taylor, J. B.
- 1970 “Introdução à inovação social”. Journal of Applied Behavioral Science, 6(1):69-77.
- Tenório, F. G.; Dutra, J. L. A.; Telles, G.; Silva, L. A. G.; Santos, P. C.; Mendonça, T. C. M. A.
- 2009 “Gestão social e turismo: projeto turístico socialmente sustentável da Prainha do Canto Verde (Beberibe, Ceará)”. In: BARBOSA, L. G. M. (org.). Observatório de Inovação do Turismo. Rio de Janeiro: FGV, 91-130.
- Torres, M. D. F.
- 2004 “Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil”. Rio de Janeiro: FGV.
- Villas-Boas, R. (Org.).
- 1994 “Os Canais Institucionais da Participação Popular”. Participação Popular nos Governos Locais, São Paulo, Pólis, (14):55-62.
- Yin, Robert K.
- 2005 “Estudo de caso”. 3.ed. Porto Alegre: Bookman.

|   |                 |
|---|-----------------|
| <i>Recibido:</i>                                | <i>30/03/10</i> |
| <i>Reenviado:</i>                               | <i>20/10/10</i> |
| <i>Aceptado:</i>                                | <i>05/11/10</i> |
| <i>Sometido a evaluación por pares anónimos</i> |                 |