



PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio
Cultural
ISSN: 1695-7121
info@pasosonline.org
Universidad de La Laguna
España

Emmendoerfer, Magnus Luiz; Beranger Silva Soares, Érica; Esteves Ferraz de Araújo,
Joaquim Filipe; da Costa Mendes, Júlio; da Silveira Cunha, Nina Rosa
Destinos Indutores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de
Intergovernabilidade?
PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol. 14, núm. 3, 2016, pp. 737-750
Universidad de La Laguna
El Sauzal (Tenerife), España

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88145925012>

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

Destinos Indutores e Desenvolvimento Turístico Regional: Um Problema de Intergovernabilidade?

Magnus Luiz Emmendoerfer* Érica Beranger Silva Soares**

Universidade Federal de Viçosa – UFV (Brasil)

Joaquim Filipe Esteves Ferraz de Araújo***

Universidade do Minho (Portugal)

Júlio da Costa Mendes****

Universidade do Algarve (Portugal)

Nina Rosa da Silveira Cunha*****

Universidade Federal de Viçosa – UFV (Brasil)

Resumo: O objetivo é compreender como ações direcionadas por um governo nacional pode afetar políticas, programas e projetos de desenvolvimento local no contexto do turismo. Assim, o objetivo central é analisar a interferência de um projeto nacional de regionalização do turismo nas ações planejadas de governos subnacionais de cidades turísticas (destinos) no Brasil. Teoricamente foram abordadas questões relacionadas à Gestão Pública e ao Turismo. Realizaram-se pesquisas documental e de campo em 16 destinos turísticos do Estado de Minas Gerais - Brasil, cujos dados coletados foram tratados com a técnica de análise de conteúdo. Constatou-se que o projeto nacional analisado contribuiu para a desestabilização de uma política estadual vigente, apresentando falhas relacionadas à intergovernabilidade, como problemas de coordenação e planejamento.

Palavras Clave: Gestão de destinos; Gestão pública; Governo; Planejamento turístico; Governança multinível; Minas Gerais; Brasil.

Inductor Destinations and Regional Tourism Development: An Intergovernmentalism Problem?

Abstract: The point of this article is to understand how actions directed by a central government can undermine policies, sub-national programs and projects related to local development in the tourism context. In this sense, the main objective is to analyze the interference of a national project of tourism regionalization in the planned actions of subnational governments in the touristic cities (destinations) in Brazil. Theoretically, issues have been addressed related to Tourism Management and Public Policies. We conducted documentary and field research in Brazil, specifically 16 Minas Gerais State touristic destinations, whose data were processed using the content analysis technique. It was discovered that the analyzed national project contributed to the destabilization of a current state policy and centered on regionalization, presenting an intergovernmentalism problem, with weaknesses in coordination and planning.

Keywords: Destinations management; Public management; Government; Touristic planning; Multilevel governance; Minas Gerais; Brazil.

* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil, Pós-Doutorado em Administração Pública pela Universidade do Minho e em Turismo pela Universidade do Algarve, Portugal; E-mail: magnus@ufv.br

** Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa – UFV; E-mail: ericaberanger@gmail.com

*** Doutor em Administração Pública pela Universidade de Exeter, Inglaterra; E-mail: jfilipe@eeg.uminho.pt

**** Doutor em Gestão pela Universidade do Algarve; E-mail: jmendes@ualg.pt

***** Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa – UFV. E-mail: ninarosa@ufv.br

1. Introdução

O tema deste trabalho é o problema da intergovernabilidade ou de governança pública multinível, o qual está relacionado com a interferência de governos superiores como o nacional ou central em questões públicas de governos subnacionais (locais, regionais ou estaduais). Essa interferência de governos centrais pode ser justificada pelo alcance limitado ou incapacidade de governos subnacionais resolverem problemas públicos e também por falhas de mercado, onde o governo tem de intervir para manter a oferta de serviços de interesse ou de necessidade pública.

Parte-se da *hipótese* de que projetos do governo central deve interferir positivamente em projetos de governos subnacionais para justificarem a sua realização, bem como o investimento público de qualquer setor, inclusive no contexto do turismo. Mas, quando essa interferência do governo nacional gera morosidade, conflitos e disfunções na gestão de projetos subnacionais, observa-se aspectos negativos que revelam o problema da intergovernabilidade.

Embora não seja um tema novo de investigação, especialmente nas áreas de ciência política e de administração pública, é ainda um tema de discussão incipiente e periférica nas investigações sobre turismo, mesmo tendo sido pontualmente mencionado em trabalhos nos últimos anos (Velasco-González, 2006; Soares, Emmendoerfer y Monteiro, 2013; Fayos-Solà y Alvarez, 2014; Trentin, 2015).

E para contribuir com a discussão deste tema no contexto do turismo, este artigo apresenta as seguintes *questões de investigação*: de que forma ações de governo nacional afetam projetos subnacionais de desenvolvimento turístico? Até que ponto as políticas públicas de turismo de governos subnacionais dependem do governo nacional?

Para responder essas questões, buscar-se-á estudar um país em que há evidências (bem como acesso a informações sobre estas) do problema da intergovernabilidade ou de governança pública multinível no contexto do turismo. Neste sentido, escolheu-se o Brasil por três motivos: 1) possui uma estrutura de três níveis de governo: federal (nacional), estadual e municipal, diferente de muitos países que não possuem níveis intermediários de governo como o ente estadual; 2) todos os níveis de governo têm autonomia para elaborar e gerenciar políticas públicas, inclusive de turismo; 3) possui uma trajetória de ações governamentais multinível com mais de 85 anos no contexto do turismo.

Sendo assim, o *objetivo principal* desta pesquisa é analisar a interferência de um projeto nacional de regionalização do turismo nas ações planejadas dos governos subnacionais de cidades turísticas (destinos) no Brasil. E para fundamentar teoricamente este trabalho a fim de operacionalizar sua execução e análise foi organizado a seção subsequente.

2. Políticas Públicas, Intergovernabilidade e Desenvolvimento Turístico de Destinos

Definições de políticas públicas foram propostas por diferentes estudiosos (Salamon, 1981; Hood, 1983; Howlett, 1991; Frey, 2000; Moran, Rein y Goodin, 2006; Secchi, 2013), porém é comum a todas elas a noção de que uma política pública surge para enfrentar um problema público e do significado de posse, manutenção ou distribuição de poder intrínsecos ao seu processo. Secchi (2013) argumenta que uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, e, formada por dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público.

Quintero (2011) argumenta que as políticas públicas podem ser entendidas como atividades dos governos e de outras agências do estado com o propósito de resolver uma situação socialmente problemática ou a um princípio ou valor considerado como essencial a ser vivido pelos diferentes grupos da população e para tanto são mobilizados recursos.

Para fins deste artigo e inspirado nos trabalhos de Cruz (2006), Souza (2006), Fayos-Solà y Alvarez, 2014 e Pimentel (2014), a *política pública de turismo* será conceituada como um instrumento que não se limita a leis e trata o turismo como um problema público a ser desenvolvido como um setor de fomento de novos negócios e de integração de outros setores socioeconômicos. Este instrumento deve ser resultante de um esforço coletivo de planejamento, com acompanhamento técnico de profissionais de turismo, que busca articular os interesses do governo, do mercado e da comunidade, bem como esclarecer as diretrizes de implantação das ações para cada um contribuir para a sustentabilidade do setor turístico. Este instrumento deve possuir um horizonte temporal de longo prazo com resultados de curto e médio prazos, o que requer governança para o seu controle, inclusive multinível, dependendo dos interesses das pessoas para com o locus de desenvolvimento turístico.

Logo, ao tratar-se de políticas públicas, a *intergovernabilidade* é um aspecto que se apresenta no início do século XXI e que merece ser destacada, pois seu desenvolvimento inicial representou “o reconhecimento de que muitas políticas e programas requeriam atividades que ultrapassassem um único nível de governo” (Radin, 2010: 599) para sua elaboração e gestão. O que demonstra que diferentes níveis de governo podem se envolver em programas e políticas e que raramente um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como eles são geridos, caracterizando a interdependência entre eles, bem como entre setores públicos e privados. Esta é outra característica do cenário atual no contexto público, onde a gestão dos programas envolve inúmeros atores além dos que atuam em governos, como os pertencentes de setores com fins lucrativos e sem fins lucrativos. Assim, observa-se que práticas de *descentralização* estão intimamente relacionadas a necessidade de intergovernabilidade das políticas públicas.

Para Guimarães (2002), nas ciências políticas a descentralização é entendida como um mecanismo democrático que possibilita autonomia política em níveis locais e regionais. Nas ciências econômicas, é associada à cessão de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. Nas sociais, como um instrumento de empoderamento da sociedade civil e na administração pública, como política que possibilita a transferência de responsabilidade administrativa do nível nacional para os regionais e locais. Radin (2010) observa que, por ser entendida como uma ferramenta de delegação de poder para diferentes níveis de governos e também uma forma de administrar as relações intergovernamentais, o uso da descentralização neste último campo disciplinar está relacionado à transferência de autoridade para outras unidades, ou mesmo, fuga de responsabilidades.

Os inúmeros debates sobre o tema na literatura, envolvendo dimensões, tipologias, abordagens, ambiguidades e contradições, indicam que os resultados da descentralização são condicionados pela conjuntura onde está inserida e pelas visões de mundo contempladas em suas propostas (Guimarães, 2002).

Para Gibson (2004), descentralização também está relacionada diretamente com federalismo, cujo padrão predominante nos países é o modelo bigovernamental, composto por dois níveis de governo: regional e central. Mas, existem países em que o federalismo é trino, em que há municípios com “estatuto igual ao dos governos regionais (Estados) e central (União), entes político-administrativos dotados de personalidade jurídica de direito público interno” (Neves, 2011: 140).

As *relações intergovernamentais* aparecem de forma recorrente em estudos sobre federalismo (Arretche, 2004; Abrucio, 2005; Anderson, 2009; Schakel, 2015), e tem sido um tema balizador do processo político de vários países por afetar a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas públicas e o processo de reforma do Estado (Abrucio, 2005). Ainda este autor, a dicotomia descentralização *versus* centralização está entre os assuntos mais discutidos nos estudos sobre o federalismo e relações intergovernamentais (Gibson, 2004). No entanto, há a necessidade de se analisar a coordenação intergovernamental, que vai além dessa dicotomia, representando as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre os diferentes níveis governamentais. A coordenação é considerada uma forma de integração estrutural (de diferentes funções e níveis, por exemplo), que se for aplicada corretamente como ferramenta intergovernamental, pode fortalecer as relações horizontais e verticais (Radin, 2010) entre os governos, possibilitando o desenvolvimento turístico das cidades.

E se as *cidades enquanto destinos turísticos* não forem desenvolvidos de maneira sustentável e planejada, o turismo pode trazer sérios problemas ao local onde é praticado. Entre os impactos negativos provocados pela implantação de alguns empreendimentos turísticos, estão (Castaño, Moreno y Crego, 2006; Cooper, Fletcher, Fyall, Gilbert y Wanhill, 2007; Costa, Soares y Emmendoerfer, 2011): o crescimento desordenado das cidades; a prostituição; o aumento de doenças sexualmente transmissíveis e de outras doenças decorrentes da carência de infraestrutura básica; o aumento do consumo de drogas; desemprego decorrente da migração; desequilíbrio ecológico por uso excessivo dos recursos; aumento de atividades criminosas; destruição dos valores da comunidade anfitriã, entre outros.

Para que o turismo seja de fato um instrumento de desenvolvimento, de acordo com Cruz (2006), é necessário que: as sociedades locais tenham um posicionamento proativo; exista o entendimento de que o turismo é apenas uma pequena parte do sistema complexo de relações que envolvem a sociedade e que é fundamental observar todos os elementos que compõem a localidade, como história, gente, espaço, demandas, buscando um equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo (turistas, governos, comerciantes e população em geral). Enfim, pense e hajam em prol da gestão pública do turismo de forma intergovernamental, pois, segundo Ruschmann (2010:150), “historicamente, o êxito do turismo em uma destinação depende da ação do Estado”.

Por estar diretamente relacionado ao objetivo de assegurar o *desenvolvimento turístico* (Tomazzoni, 2009), o planejamento em políticas públicas se constitui em uma técnica importante de uso pelas administrações públicas que apostam no desenvolvimento do setor (Dias, 2008). A intervenção dos diversos níveis de governança da administração pública também é apontada como um motivador do planejamento no turismo, pois os diferentes níveis de atuação de governos podem ocasionar dispersão de esforços, de investimentos e ações contraditórias (Dias, 2008). Assim, em qualquer tipo de administração (seja pública e/ou privada), é possível a identificação de situações que podem ocasionar equívocos no planejamento (Acerenza, 2003) do turismo, como: a falta de clareza sobre o que se pretende fazer; a rotina diária; a dificuldade de gestão administrativa; a incapacidade dos administradores e as interferências de grupos de interesse.

A participação é um tema recorrente no âmbito das políticas públicas, e se relaciona à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (Secchi, 2010) sobre problemas públicos e ações de desenvolvimento territorial. Associado a isso, um dos mais intensos debates encontrados na literatura sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas trata sobre como esse processo deve ser visto em relação à direção do fluxo das decisões (Beni, 2006). Segundo McCann, Shipan y Volden (2015), há os que acreditam que as decisões devem ser tomadas por autoridades que possuem o controle do processo, ou seja, de cima para baixo, conhecido como o modelo *top-down*. Em contraposição, há os que enfatizam a importância de se incluir, no processo de decisão, aqueles que estão mais próximos e serão afetados pelas ações resultantes das políticas, proporcionando um processo mais democrático por meio do modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

Nas últimas décadas, o planejamento e as políticas públicas tem priorizado ações relacionadas à *regionalização*, que no contexto do turismo, é tratada como uma das abordagens de desenvolvimento que aparece em todo o planejamento estratégico de regiões turísticas e são complementares entre si (Beni, 2006). Esta 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 a integração entre municípios, estados e países e pode ser operacionalizada de duas formas: por meio de multidestinações e de destinações múltiplas.

As multidestinações 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 (Beni, 2006). Já as destinações múltiplas caracterizam-se por destinos que são capazes de oferecer diversos produtos turísticos para diferentes segmentos, possibilitando uma sustentabilidade mercadológica do destino.

O entendimento de desenvolvimento turístico nesta pesquisa está relacionado a destinos turísticos, portanto, é necessário que se tenha uma compreensão sobre o tema observando as diversas definições que aparecem na literatura. Observa-se que alguns autores relacionam a ideia de destino turístico a de um local geográfico (país, região, estado, cidade) que recebe turistas (Hall, 2004). Já outros autores preferem uma abordagem mercadológica onde o destino deve ser visto e entendido como um produto turístico (Wallingre, 2009). No entanto, Hall (2004:216) contrapõe tal concepção ao afirmar que destinos “são lugares nos quais as pessoas vivem, trabalham e se divertem” e devem ser tratados como um conjunto complexo de relacionamentos e redes. Ainda de acordo com este último autor, a indústria do turismo deve estar atenta e ser sensível às necessidades da comunidade local, além de ser aceita por ela. Tal situação é essencial para que a atividade se sustente por um longo prazo, sendo parte da comunidade e não uma imposição.

Para fins desta pesquisa, a noção adotada para *destino turístico* coaduna com a definição da Organização Mundial do Turismo (OMT), que é de um “local, normalmente uma cidade, onde o visitante pernoita e encontra condições para se hospedar e experimentar a gastronomia, bem como realizar atividades recreativas que possam ser feitas em um dia” (Emmendoerfer y Soares, 2014:145). Ainda esses autores indicam que o destino se torna um indutor do desenvolvimento turístico local e regional na medida que cria conexões de trabalho e coordenação do turismo com as outras cidades ou territórios limítrofes, bem como ações de planejamento e de representação perante os diferentes níveis de governos do país e do exterior.

3. Métodos de Investigação

Esta é uma investigação com abordagem qualitativa do tipo longitudinal por causa dos dados obtidos e analisados serem do período de 2007-2014, o que é pertinente para um tema de estudo que trata de políticas públicas e desenvolvimento turístico. Para responder à questão de investigação e direcionar a aplicação dos métodos selecionados, definiu-se enquanto unidades de estudo os níveis de governo para análise de um país

de federalismo trino governamental: Brasil (governo federal/nacional), Minas Gerais (governo subnacional/estadual) e cidades consideradas destinos indutores do turismo (governos subnacionais/municipais).

Os destinos indutores do desenvolvimento turístico selecionados foram aqueles instituídos pelo governo subnacional/estadual por meio da Secretaria de Estudo do Turismo (SETUR) de Minas Gerais até 2008, que totalizavam 16 municípios (Figura 1): Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João Del Rei, Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio.

Figura 1: Mapa de localização dos destinos indutores do turismo de Minas Gerais / Brasil



Fonte: Emmendoerfer y Soares (2014:146).

Esses destinos foram selecionados porque possuíam participação em uma Associação de Circuito Turístico - instância de governança regional, de personalidade jurídica do terceiro setor que realiza a gestão social do turismo (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011); estar inserido no Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos; representar um segmento turístico prioritário; ter produtos comercializados pelo mercado; ter operadores receptivos participantes no Programa Minas Recebe; e possuir infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados (Emmendoerfer y Soares, 2014). Para fins deste estudo, usaremos o termo governança, apesar do termo governança ser um sinônimo e mais usual em outros países como Portugal (Rodrigues y Araújo, 2005).

O focus do estudo foram os planejamentos e políticas públicas de turismo que permitiram analisar a intergovernabilidade envolvendo esses três níveis de governo no período estabelecido. As fontes de dados primários foram, em um primeiro momento, documentos obtidos por meio de acesso livre nos endereços eletrônicos na internet do governo nacional e dos governos subnacionais em estudo, mencionados pelo nome do território (por exemplo: Brasil ou Minas Gerais) nas referências bibliográficas deste artigo. As principais fontes de dados sobre o turismo, respectivamente, no governo nacional foi os relatórios do Estudo de Competitividade dos Destinos Indutores no período 2009-2014 (Brasil, 2015). No governo subnacional/estadual foi o portal institucional eletrônico do principal órgão governamental de turismo no Brasil (SETUR, 2015). Nos governos subnacional/municipal dos 16 destinos em estudo foram os portais institucionais eletrônicos das prefeituras, principal órgão do poder executivo do governo local.

Vale ressaltar que foram considerados os dados referentes ao planejamento público de Minas Gerais no período de implementação do Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que compreendeu dois mandatos gestionários dos governos nacional e subnacional/estadual, períodos 2007-2010 e 2011-2014, e o mandato dos governos subnacionais/municipais de 2009-2012.

Somado a pesquisa documental, foram também obtidos dados no campo, diretamente com os atores públicos que atuam no turismo nos níveis subnacionais do governo (estadual e municipal). Nesta investigação, os atores são indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam (Secchi, 2013) no contexto do turismo em análise.

A amostra foi não probabilística (por não se basear em procedimentos estatísticos) e por tipicidade, já que é constituída pela seleção de elementos representativos da população-alvo. Assim, os atores (participantes da pesquisa) por tipicidade foram: representantes de entidades atuantes no turismo tanto no governo estadual, quanto nos destinos considerados nesta investigação. Esses atores investigados foram gestores dos governos municipais do turismo, representantes dos municípios estudados, gestores de associações do setor turístico dos municípios, agentes e operadores de viagens dos mercados-alvo da promoção destes destinos, agentes da iniciativa privada e membros de conselhos gestores municipais de turismo.

Após atender o critério de tipicidade, a participação dos atores em estudo realizou-se pelo método de indicação – *snowball (bola de neve)* (Oppenheim, 2001). Antes de o pesquisador se deslocar para o destino, era feito o contato por telefone com o gestor do circuito turístico ao qual o destino pertencia, ou com o responsável pelo setor de turismo na prefeitura do destino. Na maioria dos casos, o contato inicial foi realizado com os gestores públicos do setor do turismo, mas algumas vezes as indicações vinham da prefeitura. Nesse primeiro contato, o pesquisador explicava o objetivo da pesquisa e perguntava sobre as principais entidades e pessoas atuantes no turismo nos destinos. A partir de então, eram realizados os contatos com as demais entidades e sujeitos indicados.

A pesquisa de campo com os atores da investigação ocorreu por meio de entrevistas com roteiros semiestruturados, realizadas entre abril e dezembro de 2011, que foram gravadas e transcritas com consentimento e autorização dos atores participantes, desde que sua identidade fosse preservada, sem ser explicitada nos produtos e resultados dessa investigação. Ressalta-se que a pesquisa documental foi realizada com material de 2007-2014, contribuindo para organizar e compreender os dados obtidos *ex-ante* e *ex-post* a realização das entrevistas, as aconteceram com dois gestores do governo estadual e 60 atores dos 16 destinos indutores. Em todos os destinos buscou-se selecionar entrevistados relacionados ao poder público local, iniciativa privada e entidades civis representativas do setor turístico. Trabalhou-se com o mínimo de três entrevistados por destino e o máximo de cinco.

O roteiro das entrevistas teve como base as dimensões de desenvolvimento turístico de Tomazzoni (2009), bem como sobre políticas públicas e intergovernabilidade apresentados na seção anterior deste artigo, cujas obras foram indicadas nas referências bibliográficas deste trabalho. Esses conteúdos de referências serviram como temas para a análise do conteúdo dos dados coletados por meio das entrevistas e documentos. Segundo Bardin (2009), o tema é mais utilizado como unidade de registro em estudos como este que trata de motivações, opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências. O critério de identificação e enumeração escolhido foi o de presença/ausência dos temas e a categorização ocorreu por meio do processo de caixas e gavetas, já que as categorias já estavam formadas com base nas dimensões de Tomazzoni (2009) e nos temas: a) políticas públicas de turismo; b) intergovernabilidade.

Posteriormente, os conteúdos obtidos com base nas categorias de análise forma cotejados, permitindo compor um texto único e uniforme exposto na seção subsequente que contou com o que chamamos de *the back to the theory*, ou seja, com base da descrição, os dados foram relacionados com a teorização sobre os temas tratados. Assim, todos os conteúdos obtidos foram alvo de triangulação (documentos, entrevista e bibliografias) como forma de prezar pela validade dos dados a fim de trazer respostas mais fidedignas para a questão de investigação deste trabalho.

4. Destinos indutores e desenvolvimento turístico em Minas Gerais (Brasil): evidências do problema de intergovernabilidade

O desenvolvimento turístico no Brasil, no que tange à gestão pública, pode ser sintetizado em dois marcos institucionais (Emmendoerfer *et al.*, 2011). 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 (Pimentel, 2014).

A partir de 1990 (considerado o segundo marco), iniciou-se um processo de horizontalização por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, por meio da criação

do Ministério do Turismo (MTur) em 2003. Esta última ação 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. O PNT em suas três edições quadriennais (período de 2003 a 2014) refletia uma preocupação do governo com a participação dos estados e municípios por meio do Sistema Nacional de Gestão do Turismo, que incluiu o Fórum dos Secretários Estaduais, o Conselho Nacional de Turismo e o estímulo à criação dos Conselhos Municipais. 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, ainda vigente com atualizações, que visa a desconcentração da oferta turística brasileira a fim de propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo (Brasil, 2008; 2015).

Desta forma, dando prosseguimento ao programa de regionalização e tendo como base as metas e diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Turismo 2007-2010 “Uma Viagem de Inclusão”, o MTur elaborou o *Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional* (Brasil, 2008). O objetivo era 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 significado número de turistas para o seu entorno. Desde então, o ministério tem realizado o Estudo de Competitividade destes destinos, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e à Fundação Getúlio Vargas (FGV), avaliando os principais indicadores de competitividade e auxiliando na gestão do planejamento turístico destas localidades.

Quando o Ministério do Turismo lançou este projeto, *o estado de Minas Gerais (de acordo com seu programa de regionalização) estava focado no fortalecimento da gestão e na estruturação das instâncias de governança regional, conhecidas como Circuitos Turísticos* (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011). De acordo com o Decreto Estadual nº 43.321, o Circuito Turístico é constituído por municípios de uma mesma região que possuem afinidades culturais, sociais e econômicas e que juntos buscam organizar e desenvolver a atividade turística regional de base sustentável. Tal programa ganhou notoriedade nacional e se caracterizou como uma política pública, se mantendo ao longo de três mudanças de mandato político. No entanto, a partir do ano de 2007, tal política passou a ser complementada por programas e projetos que seguiam as diretrizes nacionais para o turismo, entre eles o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.

Com isso, quatro destinos mineiros (Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes) passaram a ser contemplados com o Estudo de Competitividade elaborado pela FGV, onde os destinos eram avaliados em infraestrutura, turismo, políticas públicas, economia, sustentabilidade e trabalhados para a obtenção de qualidade turística internacional.

Em relação ao Planejamento Público no Turismo (PPT) em Minas Gerais no período em análise (2007-2014), destaca-se o alinhamento do planejamento estratégico da SETUR com a Política Nacional de Turismo definida pelo MTur e com o modelo de gestão estadual. Tal alinhamento a fim de atender às diretrizes nos âmbitos nacional e estadual, corroborando com a visão de Beni (2006:174), pode ser colocado em risco pela “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”.

Neste sentido, pode-se dizer que os gestores da SETUR por meio do PPT (2007-2010) procuraram superar as dificuldades existentes no campo administrativo-político. De acordo com os atores entrevistados (da SETUR e dos destinos indutores) o *direcionamento técnico* dado pela gestão pode ter sido um facilitador na tentativa de reduzir as diferenças no contexto administrativo-político no turismo. Este direcionamento técnico é citado por tais entrevistados como uma característica da gestão do período estudado em razão de o cargo do principal gestor do turismo no estado (o de secretário) ter sido ocupado por um profissional com experiência no mercado turístico (no período de 2007-2010) e por este ter constituído uma equipe com o mesmo perfil e orientação estratégica. Entretanto, observou-se que o legado técnico e acultura gerencialista permaneceu na governança em nível estadual, com menor intensidade e proatividade, mesmo com as mudanças de Secretário de Estado do Turismo com perfis políticos e atendimento mais personalísticos, no período de 2011-2014.

Ressalta-se que o alinhamento com a política nacional de turismo é justificado na SETUR pela necessidade da descentralização principalmente em razão da dimensão territorial de Minas Gerais:

(...) descentralizar é uma palavra-chave para a política pública do turismo, principalmente se você pegar os dois que você tem que pegar como exemplo, não só de complexidade quanto de dimensão territorial: Brasil e Minas Gerais (...). *Por isso até que isso foi outra prioridade: alinhar com as políticas nacionais.* Porque aí a gente tem uma linha coerente. Então o que a gente fez: existe uma concepção, uma diretriz que vem lá do órgão maior, que é a OMT; existe um conjunto de diretrizes propostas do âmbito federal, *então eu alinho no âmbito estadual, passo na mesma linguagem para o âmbito regional, que por sua vez vai fazer a mesma coisa com o local.* Então eu tenho um sistema que fala a mesma língua até o município (...), *que valoriza a descentralização, que valoriza a governança compartilhada, que valoriza o desenvolvimento de produtos inovadores e competitivos, que precisa e que valoriza a qualificação da rede de serviços e que precisa fazer uma promoção compatível e organizada nos mercados-alvo.* (Entrevistado da SETUR, grifo nosso).

No entanto, verificou-se que apesar do esforço dos gestores da SETUR em adaptar as suas diretrizes às orientações nacionais, o planejamento público estadual apresentou *aspectos críticos* principalmente em relação a projetos e programas definidos para o período. Esta constatação é verificada no Projeto “Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”, que integra o macroprograma de Regionalização do Turismo, assim como os Circuitos Turísticos.

Entendendo que o estado de Minas Gerais possui outros destinos com potencial de competitividade nacional, além dos cinco indutores definidos pelo MTur, e que trabalham com segmentos que vão além do turismo de negócios, incluindo ser um das sedes da copa do mundo de futebol em 2014 (Belo Horizonte) e histórico-cultural (Diamantina, Ouro Preto, São João del Rei e Tiradentes), os gestores da SETUR consideraram pertinente desenvolver mais destinos em nível estadual, visando à obtenção de qualidade e competitividade nacional. Tais destinos passaram a ser chamados de destinos indutores estaduais (Emmendoerfer y Soares, 2014), conforme já indicados na Figura 1.

No entanto, observou-se que a escolha de cinco destinos em Minas Gerais como indutores nacionais, em detrimento dos 440 destinos trabalhados por meio dos Circuitos Turísticos, interferiu no programa de regionalização vigente no estado e, apesar da tentativa da SETUR de estabelecer outros destinos indutores, neste caso no âmbito estadual (doze em 2008, estudados neste trabalho, e mais seis em 2010), o projeto subnacional/estadual *não foi compreendido adequadamente pelos atores dos destinos como um instrumento para os governos subnacionais municipais promoverem o seu desenvolvimento turístico:*

(...) porque quando começou o programa de regionalização, a gente estava saindo do programa de municipalização (...). Aí vem e criam-se os destinos indutores. (...) como a ideia era muito interessante, na época, a gente discutiu muito isso, por que não focar outros destinos de Minas a nível federal, a nível nacional? Então a gente começou a aplicar resultados, porque o resultado é muito interessante. Se você pegar um de um ano e outro de um ano e comparar, você vê realmente que houve mudanças nos quesitos que foram discutidos dentro da matriz de avaliação destes destinos indutores. Mas eu acho que *não foi todo mundo que entendeu esse processo (...) então existe muita cobrança em relação a isso: “o quê a gente ganha com destino indutor?”* (...) (gestor da SETUR, grifo nosso)

A cobrança à qual o gestor se refere no final do enunciado parte dos destinos indutores. De acordo com ele, muitos atores de alguns destinos mineiros ainda não compreenderam a importância de ser um destino indutor e não enxergam o Estudo de Competitividade (estudo disponibilizado para os destinos) como uma ferramenta para o desenvolvimento turístico. Observou-se que nem todos os destinos que foram contemplados com o projeto utilizaram tal ferramenta ou mesmo demonstraram interesse de fazer uso dela, seja por *não compreenderem a importância do estudo para o planejamento do turismo, por não saberem utilizar o estudo.* Esta falta de compreensão também foi observada na aplicação das entrevistas com alguns dos atores dos destinos indutores considerados nesta pesquisa. Quando os pesquisadores perguntavam o motivo de o destino ser considerado indutor, alguns atores respondiam que também não sabiam a razão de seu destino ter sido escolhido como tal, corroborando a colocação apresentada acima. Tal situação aponta para outro problema encontrado no contexto deste estudo: a imposição de ações tanto do âmbito federal, quanto do estadual, o que remete a reações de resistência em alguns destinos.

Além disso, por meio do projeto dos indutores nacionais, o MTur direcionou ações relacionadas à capacitação e qualificação para tais destinos e criou grupos gestores nos indutores com o objetivo de propiciar a articulação das lideranças locais em prol da melhoria dos índices alcançados no estudo. Porém, durante a coleta de dados nos destinos indutores nacionais, foi relatado que na maioria das vezes as ações de capacitação e qualificação vinham diretamente do ministério, sem que o destino fosse previamente

consultado sobre suas reais necessidades em relação ao tema destinado para o curso, conforme relata um representante de uma entidade civil de um dos destinos indutores nacionais:

(...) o que eu reforço muito com os meus municípios (...) é o seguinte: “organizem-se, porque não é porque o ministério está trazendo projeto que a gente tem que (...) aceitar (...). Vem trazer um projeto, agora é sinalização... “está bom MTur, mas a gente precisa de um projeto de colocação de lixeira... sinalização nós já estamos organizados” (...) Mas se o destino não tiver organizado vai continuar chegando projeto e a gente fazendo somente a gestão de problemas (...).

Ainda em relação às capacitações realizadas pelo MTur, outro ponto questionado pelos atores refere-se aos temas abordados e suas respectivas aplicações, como cita um representante do setor público de um outro destino indutor nacional:

(...) inglês e espanhol em 24 horas (...) às vezes eu me pergunto: por que tem que ser assim? (...) como é que eu pego um taxista que não tem instrução (...) para fazer um curso de inglês de 24 horas? (...).

Situações semelhantes à supracitada foram relatadas em todos os destinos indutores nacionais e, de acordo com os atores, na maioria das vezes não existia comunicação entre MTur e SETUR em relação às ações direcionadas a tais destinos, o que gera ações repetidas por parte das instituições, conforme explica um representante de um Conselho Municipal de Turismo de um dos destinos indutores nacionais:

(...) Eles [MTur e SETUR] vêm, dão um workshop, dão uma palestra, muitas vezes repetindo o que já foi dito, não tem uma interligação para ver o que o município está fazendo, o que o MTur está fazendo são coisas repetitivas e as pessoas ficam cansadas (...).

A constatação desses desequilíbrios aponta para os seguintes problemas enfrentados pelas administrações públicas relacionado à gestão intergovernamental (Abrucio, 2005; Beni, 2006; Radin, 2010): a questão das interferências institucionais em diferentes níveis de governo e a descontinuidade das ações planejadas em diferentes níveis governamentais.

Além disso, muitos atores dos destinos construíram uma lógica própria de ação para o seu desenvolvimento e acabam por demonstrar *resistência* quando o governo do estado e o federal apresentam projetos e propostas para os destinos com uma orientação de cima para baixo, ou seja, de forma imposta, revelando uma limitação do modelo de planejamento *top-down*. Tal questão reforça a importância da participação das comunidades dos destinos por meio da realização de consultas sobre suas reais necessidades e desejos em relação ao turismo. Tais consultas podem ocorrer por meio de instâncias de governança, como conselhos de turismo, e por meio de conferências públicas municipais e estaduais, que podem ser organizadas pelo Conselho Nacional de Turismo, mas que nunca aconteceram efetivamente de modo articulado entre três níveis de governança no Brasil na área de Turismo. *Todavia, ressalta-se a necessidade da sensibilização e da capacitação dos atores e integrantes dos destinos para a cidadania a fim de possibilitar que aconteça uma efetiva participação, considerando que o planejamento top-down acaba por não estimular isso*, coadunado assim com McCann, Shipan y Volden (2015).

Ao tratar da questão dos Circuitos Turísticos e dos destinos indutores, as interferências institucionais e as descontinuidades das ações também são apontadas por um entrevistado que representa uma entidade civil que atua em âmbito estadual:

(...) o destino indutor na minha visão, ele tem muito a ver com os Circuitos Turísticos. (...) E aí eu torno a fazer um comentário cético com relação ao governo, que às vezes pega um projeto que já está consolidado e inventa outra novidade praticamente com o mesmo intuito, troca o nome (...) para mostrar que está fazendo alguma coisa diferente. Então eu não vejo muito objetivo desse projeto dos pólos indutores de turismo. *O estado sofre um contingenciamento e um monitoramento muito forte do governo federal e é muito dependente do governo federal*. Da mesma forma como acontece com o estado, acontece em nível federal. *Mudam-se os ministros, mudam-se as pessoas que dirigem os destinos do ministério e essas pessoas entram com novidades e querem impor essas novidades junto aos estados*. (...) reforço que eu conheço pouco sobre os destinos indutores, mas sei que ele veio do governo federal (...), mas eu acho que são duas situações que se confrontam, desnecessárias. Na minha visão, se eu tivesse algum poder para tal, eu continuaria fortalecendo os Circuitos Turísticos em detrimento dos pólos indutores (Representante de uma entidade civil estadual, *grifos nossos*).

Ao considerar o âmbito municipal, que deve seguir as diretrizes adotadas pelo órgão responsável pelo setor em nível executivo nacional e as diretrizes adotadas no âmbito executivo estadual, a descontinuidade das ações passa a ser um dos principais dilemas do setor. Apesar de o estado de Minas Gerais ter um plano de desenvolvimento institucional de 20 anos, que estabelece as diretrizes globais para o médio e longo prazo, observou-se que interferências externas à gestão estadual podem gerar implicações ou problemas nas ações planejadas e implementadas, até mesmo enfraquecendo programas e projetos de referência já adotados, como os Circuitos Turísticos, corroborando a afirmação de Radin (2010) de que raramente um único nível de governo tem poder e influência total sobre a forma como eles são geridos e com a consideração de Beni (2006), mencionada na introdução deste estudo, sobre a dificuldade de estados e municípios aplicarem e darem continuidade às diretivas do MTur.

Já a imposição e transposição de ações entre os entes governamentais no âmbito do turismo remetem a *conflitos e duplicidade de coordenação e de planejamento*. De acordo com Radin (2010), se a coordenação fosse aplicada corretamente como ferramenta intergovernamental, poderia fortalecer as relações horizontais e verticais. Dias (2008) ressalta que a intervenção dos diversos níveis da administração pública é um motivador do planejamento no turismo, em razão da dispersão de esforços, de investimentos e ações contraditórias, gerando a sensação de competitividade entre os entes governamentais.

O cenário ideal remete a um ambiente onde os atores das três esferas de poder realizem diálogos contínuos, promovendo a integração em todos os níveis de poder que interferem diretamente nos destinos. No entanto, esse ideal se torna uma utopia quando se constata que o ambiente onde são realizadas as políticas públicas de turismo está repleto de interesses políticos (Secchi, 2013), além de pessoais, empresariais e institucionais. Neste contexto, o planejamento turístico do destino e a articulação local mais uma vez aparecem como as ferramentas que podem minimizar os problemas ocasionados pelas divergentes ações intergovernamentais nos destinos. Mas para isso, a participação da sociedade é de fundamental importância.

O possível enfraquecimento do programa de regionalização provocado pelo direcionamento adotado na esfera federal, a partir do PNT 2007-2010, ainda levanta outro tema bastante abordado nas entrevistas com os atores dos destinos indutores e que fora apontado, por tais entrevistados, como um destaque do planejamento analisado neste estudo: o fortalecimento dos Circuitos Turísticos. Tal instância de governança identificada neste estudo, no âmbito da intergovernabilidade revela por um lado uma novidade em termos de pesquisa sobre federalismo, ao possibilitar considerar a coordenação do circuito turístico um quarto nível de governança pública, porém híbrido de nível regional para o turismo dentro de um estado com 853 municípios, e com um território equivalente ao tamanho da Espanha. Por outro lado, reforça o problema da intergovernabilidade ao tornar mais complexo as relações e comunicações interorganizacionais com governos superiores como o nacional e o estadual, e subnacionais/estaduais como os municipais.

Assim, foram verificados alguns apontamentos que reforçam a contradição existente no cenário turístico mineiro no período analisado: a busca pelo governo estadual do fortalecimento da Política de Circuitos Turísticos, que de acordo com Beni (2006) segue o modelo de multidestinações turísticas, e a busca por atender os direcionamentos da esfera nacional, por meio do MTur, que passou a priorizar os destinos indutores, seguindo o modelo de destinações múltiplas (Beni, 2006).

Entre os apontamentos, o primeiro deles trata do *papel intermediador* dos circuitos entre a esfera pública estadual e as municipais. Alguns atores ressaltaram que a postura enfática dos gestores estaduais em não receber diretamente os gestores públicos municipais, que não pertenciam a nenhum circuito turístico, foi determinante para o fortalecimento da política durante o período analisado nesta pesquisa. Tal postura se apresentou como uma solução principalmente para um tipo de ação corriqueira no âmbito público estadual: a solicitação de verbas para ações pontuais nos municípios. Além disso, estimulou a sensibilização dos gestores públicos municipais para a participação em uma política que visa à cooperação regional e à descentralização (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011).

O segundo relaciona-se à importância do *papel dos gestores*. Observou-se que os destinos, que pertencem a circuitos cujos gestores são bem engajados e articulados regionalmente, apresentaram resultados positivos no que tange à participação local. Nesses circuitos, observou-se um perfil mais técnico dos gestores, considerando suas respostas sobre as questões conceituais de planejamento e desenvolvimento. Assim, pressupõe-se que a atuação ativa dos circuitos também contribui para o desenvolvimento turístico dos destinos, o que reforça a importância da continuidade desse trabalho que é referência nacional quando se trata de regionalização do turismo e descentralização (Emmendoerfer, Silva y Lima, 2011).

No entanto, ao se abordar a questão da continuidade dos Circuitos Turísticos, foi inevitável que os atores apresentassem questões atuais, que apesar de não se aplicarem ao período analisado neste estudo, podem fornecer subsídios para futuras ações no turismo em Minas Gerais. Foi relatado pela maior parte dos atores que o contato entre SETUR (governo estadual) e circuitos (instância de governança regional)

diminuiu consideravelmente no período 2011-2014 e que os gestores da SETUR estão recebendo gestores públicos municipais diretamente. Ou seja, a valorização dos circuitos, tão enfatizada pelos atores como destaque do período 2007-2010, parece sinalizar enfraquecimento mesmo sendo uma forma de empregar o turismo como um instrumento de desenvolvimento regional (Fayos-Solà y Alvarez, 2014).

Desta forma, tal situação aparenta um retorno ao cenário público no Brasil comumente presente até a década de 1980, em que as políticas públicas tinham como características: a centralização de recursos e decisões, a fragmentação institucional, a descoordenação e descontinuidade de programas, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia (Farah, 1999). Tais características estão ainda presentes na contemporaneidade no contexto do turismo com o problema da intergovernabilidade exposto neste estudo em Minas Gerais por meio de evidências relacionadas a: 1) *falhas de comunicação, coordenação e planejamento*; 2) *descrédito na continuidade das políticas*; 3) *capacitações sem ou com pouco impacto local por não considerar as reais demandas municipais*; 4) *ausência ou baixa participação dos stakeholders municipais na gestão da política pública*; e, 5) *baixa presença de profissionais de turismo na área de gestão e políticas públicas*.

5. Conclusões

Este trabalho contribui empiricamente na demonstração de que a interferência do governo nacional em políticas públicas de turismo de governos subnacionais (estadual, regional e municipal) pode ser envolvido de uma *intergovernabilidade ambígua, de resultados positivos e de fragilidades, importantes para a governança e o desenvolvimento local e regional por meio do turismo*.

Sobre os resultados positivos, observou-se que, no âmbito do estado e municípios analisados, tal interferência configurou-se na priorização do alinhamento do planejamento estadual às diretrizes nacionais (refletida no direcionamento técnico da gestão do período 2007-2014), na necessidade de descentralização das ações no turismo tanto em âmbito nacional quanto em Minas Gerais e na dependência por parte do estado e dos destinos das ações planejadas pelo governo federal. Isso fortalece o alinhamento para a governança multinível.

Como fragilidades, as análises revelaram a interferência do Projeto Nacional - Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional nas ações planejadas em âmbito estadual e nos destinos selecionados como indutores. Isso possibilita constatar que tal projeto de fato contribuiu na desestabilização de uma política pública vigente que privilegia a governança turística em nível regional, no caso, a Política de Circuitos Turísticos. Verificou-se também que a aplicação desse projeto em determinados destinos indutores apresentou implicações que remetem a problemas de coordenação e de planejamento de políticas públicas multinível, que fragilizam as estruturas de governança turística existentes em todos os níveis de governo, com reflexos diretamente no desenvolvimento turístico em nível subnacional/municipal. Estas implicações refletem nas descontinuidades dos projetos, que acontecem na maioria das vezes em razão de mudanças de gestores públicos; na aplicação das ações planejadas de forma *top-down*, ou seja, sem identificar as reais necessidades apresentadas nos estados e destinos indutores e na falta de diálogo principalmente entre as esferas federal e estadual no que concerne às ações realizadas nos destinos.

Observou-se também que a aplicação de um projeto nos destinos, sem consulta prévia sobre o interesse local e suas reais identificações com o turismo, contribuiu para que tal situação se manifestasse. Em relação a este aspecto, ressalta-se a importância de se considerar essas fragilidades, bem como reconhecer a necessidade de profissionalização e de institucionalização do planejamento de políticas públicas de turismo do destino e da articulação local no intuito de mitigar os problemas ocasionados pelas divergentes ações intergovernamentais que podem provocar conflitos e ineficiência.

Somado a isso, reconhece-se a necessidade da participação da sociedade para o desenvolvimento turismo local e regional, em espaços deliberativos dialógicos como conselhos municipais e estaduais, fóruns, conferências públicas e redes de cooperação, importantes para fortalecer a governança multinível. O caso mostrou a relevância em termos políticos e administrativos da articulação dos governos com instâncias de governança turística regional (circuitos turísticos). Isto é *novidade teórica* nos estudos em turismo (confirmada com the *back to the theory* neste estudo) e um maior desafio para a gestão pública do turismo, ao lidar com um federalismo de relações governamentais com base no caso estudado de configuração quadrigovernativa (com quatro níveis de governança que necessitam de sinergias no contexto do turismo: nacional, estadual, regional e municipal), algo peculiar e inédito em vários países do mundo, devido ao tamanho do território, a diversidade cultural e quantidade de municípios existentes em Minas Gerais, Brasil.

Por fim, the *back to the theory* possibilitou também verificar que os temas federalismo, intergovernabilidade, políticas públicas e desenvolvimento turístico ainda são tratados de modo incipiente e muitas

vezes desconetados em termos teóricos e empíricos no contexto do turismo pela comunidade científica internacional. Assim, este artigo também reitera a necessidade de estudos que analisem a aplicação desta discussão em outras regiões do Brasil e de países que possuem o federalismo, indicando se o problema de intergovernabilidade o desenvolvimento turístico de destinos ocorre também em outros lugares.

Em termos metodológicos, a pesquisa de campo por meio de entrevistas foi importante para superar as limitações das fontes documentais por permitir a obtenção de dados significativos, incluindo situações de espontaneidade, relevantes para indicar as percepções das pessoas, especialmente em termos de dissonâncias e conflitos sobre a governança multinível que possibilitou identificar o problema de intergovernabilidade de destinos indutores para o desenvolvimento turístico.

Agradecimentos

Aos professores Rodrigo Gava, Afonso A. T. F. C. Lima e Edson Arlindo Silva, do Programa de Pós-graduação em Administração - Pública, bem como a Alice Rodrigues Borges Lazaroni e a Lara Monteiro, bolsistas de Iniciação Científica em 2011 na Universidade Federal de Viçosa pelas suas valiosas contribuições na primeira versão preliminar e anterior deste trabalho apresentado no XXXVI Encontro da ANPAD no Rio de Janeiro, Brasil. Este trabalho nesta nova versão revisada e ampliada é resultado de parceria interinstitucional de investigação envolvendo fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (Processo 471136/2014-0) e fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais - FAPEMIG (processo APQ-01870-15), assim como as bolsas de mestrado e de estágio pós-doutoral com fomento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES (Processo BEX-1254/14-6).

Referências

- Abrucio, Fernando L. A.
 2005. "Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula". *Revista Sociologia Política*. 24:41-67.
- Acerenza, Miguel A.
 2003. *Administração do Turismo*. v. 2. Bauru, SP: EDUSC.
- Anderson, George.
 2009. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV.
- Arretche, Marta.
 2004. "Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia" *São Paulo em Perspectiva*. 18(2):17-26. [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Bardin, Lawrence
 2009. *Análise de Conteúdo*. 4.ed. Lisboa: Edições 70.
- Beni, Mario C.
 2006. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Brasil
 2008. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo. [en línea] http://www.fbcevb.com.br/docs/downloads/plano_nacional_de_turismo_pnt_2007_2010.pdf. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Brasil
 2015. *Estudo de Competitividade – Indutores Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo. [en línea] <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Castaño, José M., Moreno, Alfredo y Crego, Antonio.
 2006. "Factores psicosociales y formación de imágenes em el turismo urbano: um estudio de caso sobre Madrid". *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4(3):287-299. [en línea] <http://www.pasosonline.org/Publicados/4306/PS010306.pdf>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Cooper, Chris, Fletcher, John, Fyall, Alan, Gilbert, David y Wanhill, Stephen.
 2007. *Turismo, Princípios e Prática*. 3 ed. São Paulo: Bookman.
- Costa, Caio C. M., Soares, Érica B. S. y Emmendoerfer, Magnus. L.
 2011. "Análise da relação entre desejos turísticos e condições socioeconômicas de destinos no Brasil. Administração Pública e Gestão Social", 3(3):344-185. [en línea] <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/67/204>. [Consulta: 20 de novembro 2015].

- Cruz, Rita C. A.
2006. "Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço". En Lemos, Amalia I. G., Arroyo, Mônica y Silveira, María L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Dias, Reinaldo.
2008. *Planejamento do Turismo – Política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Emmendoerfer, Magnus L., Silva, Fernanda C. y Lima, Afonso A. T. F. C.
2011. "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*. 9(2):397-410. [en línea] http://www.pasosonline.org/Publicados/9211/PS0211_14.pdf. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Emmendoerfer, Magnus L. y Soares, Érica B.S.
2014. "Análise do desenvolvimento turístico e da denominação designada pelo governo para qualificar cidades como destinos indutores do turismo em Minas Gerais, Brasil". *Revista Turismo & Desenvolvimento*, 3(21/22):139-151. [en línea] <https://www.ua.pt/ReadObject.aspx?obj=34847>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Farah, Marta F. S.
1999. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais". En Fundação Prefeito Faria Lima. *O município no Século XXI, cenários e perspectiva* (pp.325-343). São Paulo: CEPAM, 1999.
- Fayos-Solà, Eduardo y Alvarez, Maria D.
2014. "Tourism Policy and Governance for Development". En E. Fayos-Solà, Eduardo, Alvarez, Maria D. y Cooper, Chris. (Eds.). *Tourism as an Instrument for Development: A Theoretical and Practical Study* (pp. 101-124). London: Emerald Group Publishing. DOI 10.1108/S2042-144320140000006005.
- Frey, Klaus.
2000. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*. 21:211-259. [en línea] <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Gibson, Edward L.
2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights". En Gibson, Edward L. (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America* (pp.1-28). Baltimore: Johns Hopkins University.
- Guimarães, Maria C. L.
2002. "O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico". *Organizações & Sociedade*. 9(23), 2002. [en línea] <http://www.spell.org.br/documents/download/22854>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Hall, Colin Michael.
2004. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. 2.ed. São Paulo: Contexto.
- Hood, Christopher.
1983. *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael.
1991. "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, 19(2):1-21.
- McCann, Pamela J. C., Shipan, Charles R. y Volden, Craig
2015. "Top-Down Federalism: State Policy Responses to National Government Discussions". *Publius*, 45(4): 495-525. [en línea] <http://doi:10.1093/publius/pjv013>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Minas Gerais
2015. *Diretrizes da Política Pública de Turismo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Turismo. [en línea] <http://www.turismo.mg.gov.br>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Moran, Michael, Rein, Martin y Goodin, Robert E.
2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Neves, Estela M. S. C.
2012. "Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil". *Estud. av.*, 26(74):137-150. [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100010>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Oppenheim, Abraham N.
2001. *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement*. London: Continuum.
- Pimentel, Mariana P. C.
2014. "A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. En Pimentel, Thiago D., Emmendoerfer, Magnus L. y Tomazzoni, Edegar L. (Orgs.) *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações* (pp.15-38). Caxias do Sul: EDUUCS.

- Quintero, Victor M.
2011. "Evaluación de políticas culturales con enfoque de desarrollo local". En *Seminario: cultura y desarrollo. Diseño de indicadores*. Ciudad de Mexico. [en línea] <http://redlacme.org/forum/attachment/download?id=4315104%3AUuploadedFile%3A48838>. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Radin, Beryl A.
2010. "Os instrumentos da gestão intergovernamental". En Peters, B. Guy y Pierre, Joy (Orgs.), *Administração Pública: coletânea* (pp. 597-618). São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP.
- Rodrigues, Miguel Á. V. y Araújo, Joaquim Filipe E. F. de.
2005. *A nova gestão pública na governança local*. Bragança: INA. *Working Paper*. [en línea] <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1627/1/Artigo%20-%20A%20NOVA%20GEST%C3%A3O%20P%C3%A9%20ABLICA%20NA%20GOVERNA%C3%A9%20LOCAL.pdf> [Consulta: 29 de fevereiro 2016].
- Ruschmann, Dóris.
2010. *Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente*. 16.ed. Campinas, SP: Papirus.
- Salamon, Lester M.
1981. "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action". *Public Policy*. 29(3):255-75.
- Schakel, Arjan H.
2015. "Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and Performance in the OECD Countries." *Regional & Federal Studies*. [ahead-of-print].
- Secchi, Leonardo.
2013. "Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos". 2.ed. São Paulo: Cengage Learning.
- Soares, Érica B. S., Emmendoerfer, Magnus L. y Monteiro, Lara P.
2013. "Gestão pública no turismo e o desenvolvimento de destinos turísticos em um estado da Federação Brasileira: uma análise do planejamento estratégico do turismo em Minas Gerais (2007-2010)". *TMStudies*, 9(2):50-56. [en línea] http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-84582013000200008&lng=pt&nrm=iso. [Consulta: 17 de novembro 2015].
- Souza, Celina.
2006. "Políticas Públicas: uma revisão de literatura". *Sociologias*. 8(16): 20-45. [en línea] <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. [Consulta: 20 de novembro 2015].
- Tomazzoni, Edegar L.
2009. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: Educs.
- Trentin, Fábia.
2015. "Políticas de Turismo no Brasil: Tomada de Decisão e Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty no Estado do Rio de Janeiro, Brasil". Tese (Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura). Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Velasco-González, María.
2006. "Gestión de destinos: ¿gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino? La presente comunicación se integra en el proyecto de investigación Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales". Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004- 2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG.
- Wallingre, Noemí.
2009. "La definición de productos en los destinos turísticos". En Wallingre, Noemí y Villar, Alejandro. (Orgs.) *Desarrollo y gestión de destinos turísticos* (pp.183-204). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. [en línea] <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/50364b1714cc8.pdf>. [Consulta: 20 de novembro 2015].

Recibido: 21/11/2015
Reenviado: 01/03/2016
Aceptado: 29/05/2016
Sometido a evaluación por pares anónimos