

A política de turismo em Belo Horizonte: gestão e arranjo institucional

Luciana Leite Lima¹

Vera Voll²

Roberto Chafick Abu Kamel³

Resumo

Este trabalho apresenta uma análise preliminar sobre a gestão e o arranjo institucional da política municipal de turismo de Belo Horizonte com base em dados secundários coletados para fins de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (PDITS), que está sendo desenvolvido pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. O estudo identificou uma lacuna normativa no que se refere à atribuição de responsabilidade pela formulação da política pública de turismo. O impacto disso na gestão setorial se expressa na dificuldade de articular ações, uma vez que o projeto para o setor não é claro. Embora a capacidade de formulação da política pública seja uma limitação, há uma capacidade potencial de implementação, consequência do processo de descentralização empreendido nos anos 1990 e dos incentivos federais para execução de suas iniciativas.

Palavras-chave: federalismo, política pública, gestão municipal, turismo.

¹ Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP), professora e pesquisadora do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. E-mail: luciana.lima@fjp.mg.gov.br

² Mestre em Sociologia Rural (USP-ESALQ), pesquisadora do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. E-mail: vera.voll@fjp.mg.gov.br

³ Doutor em Urbanismo e Planejamento Territorial (Universidade de Paris XII- CRETEIL), pesquisador do Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro. E-mail: roberto.kamel@fjp.mg.gov.br

Introdução

O processo descentralizador ocorrido nos anos 1990 se expressou na institucionalidade das políticas públicas brasileiras. Tendo a Constituição Federal alçado os municípios à condição de entes federativos, e em contraposição à centralização exacerbada no regime militar, a descentralização no Brasil se consubstanciou em “municipalização”. Os municípios receberam um conjunto complexo de atribuições, antes sob responsabilidade dos estados ou da União, referentes à consecução de políticas públicas.

No que se refere à política de turismo, vimos em 1993 a edição do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que manifestou o discurso e as expectativas vinculadas à descentralização e participação social. Nos anos 2000 os planos nacionais de turismo de 2003/2007 e 2007/2010 mantiveram essa perspectiva.

Desse arranjo, temos que o incremento das capacidades locais para gerir a política pública torna-se imprescindível e, quando elas se mostram incipientes, os governos que detêm condições técnicas e financeiras mais robustas tendem a centralizar a formulação e o financiamento, enquanto os governos municipais inclinam-se para o desenvolvimento de capacidades de implementação. Esse tipo de dinâmica foi encontrado na gestão da política de saúde (LIMA, 2010), e o que pretendemos neste *paper* é apontar elementos que permitem identificar esse padrão também na política de turismo.

Este trabalho apresenta uma análise preliminar a partir de dados secundários coletados para elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável de Belo Horizonte (PDITS), em fase de desenvolvimento pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro⁴. Dessa forma, o que segue é uma reflexão sobre a gestão e o arranjo institucional da política de turismo em âmbito municipal como forma de contribuir para o debate sobre os limites da gestão municipal e suas possibilidades de fortalecimento.

⁴ A Fundação João Pinheiro é uma entidade de ensino e pesquisa do governo de Minas Gerais e de apoio técnico à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e demais sistemas operacionais do Estado. Atua nas áreas de ensino de graduação, especialização e mestrado em Administração Pública, em pesquisas de avaliação de políticas públicas e na produção de indicadores estatísticos, econômico-financeiros, demográficos e sociais. Presta serviços técnicos mediante contratos e convênios com os governos estaduais, municipais e federal brasileiros, com organismos nacionais e internacionais, universidades, empresas privadas e estatais e entidades representativas dos diversos segmentos sociais.

Federalismo, descentralização e políticas públicas

Palermo (2000) mostra que a capacidade dos governos de tomar decisões e implementá-las está vinculada à configuração das regras do jogo institucional. Um dos elementos que incidem no desempenho dos governos é o caráter federativo do regime político.

O federalismo pressupõe dispersão de poder entre entes federados, o que implica considerar a interação entre autonomia e interdependência que leva à necessidade de decisões e ações negociadas. “No campo das políticas públicas, o que está em jogo, em termos de coordenação federativa, é o dilema do *shared decision making*, isto é, da necessidade de compartilhar tarefas e objetivos entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2006, p. 93).

No que se refere à política de descentralização, a coordenação depende em grande parte da atuação dos níveis superiores de governo. A desconcentração de atribuições implica o desenvolvimento de capacidades administrativas e de financiamento, além de incentivos à atuação sistêmica. Abrucio informa que no período de democratização as “preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com a coordenação federativa ficaram em segundo plano” (ABRUCIO, 2006, p. 97).

Em um contexto de ampliação das responsabilidades dos municípios no que se refere à provisão de serviços e percepção de suas fragilidades institucionais e estruturais, o governo federal, nos anos 90, deu início à política de indução do processo de descentralização. A trajetória pretérita de centralização de funções no governo central, por um lado, facultou a ele condições de controlar o processo, dado o desenvolvimento de capacidades técnicas e de financiamento. Por outro lado, no que tange aos municípios, tal trajetória implicou a fragilização de suas instituições e capacidades. Essa conformação incentiva o fato de a coordenação entre autonomia e interdependência se dar por meio da especialização dos entes federados.

Embora seja possível pensar que a descentralização enfraqueceria o governo central, a forma como esse processo foi desenvolvido evidenciou uma mudança em seu padrão de atuação, ampliando muito sua intervenção. Em seu estudo sobre o desenvolvimento do poder nas sociedades humanas, Michael Mann (1992) declara que se podem encontrar dois sentidos diferentes “pelos quais os Estados e suas elites podem ser considerados poderosos” (MANN, 1992, p. 168). O primeiro sentido refere-se ao que o autor chamou poder despótico da elite estatal que corresponde à intervenção do Estado na sociedade sem negociação institucionalizada.

O segundo sentido é o de poder infraestrutural, bem desenvolvido nas sociedades industriais. Ele remete à capacidade do Estado de introduzir-se na sociedade civil e implementar as decisões políticas por todo o seu domínio, o que se torna possível por meio das estruturas institucionais. Tal poder deriva da necessidade da existência de regras fixadas de forma monopolista. “As atividades de seus funcionários são necessárias para a sociedade como um todo e/ou para os vários grupos que se beneficiam das estruturas existentes de regras que o Estado impõe” (MANN, 1992, p.178). O autor enfatiza que “a necessidade é a mãe do poder do Estado” (MANN, 1992, p.179).

Ao se afastar da prestação direta de serviços, a União modifica sua forma de intervenção, fortalecendo sua atuação como formuladora e grande financiadora. Dada sua baixa capacidade formuladora, os municípios especializam-se na implementação de políticas desenvolvidas no âmbito central de governo. Dessa forma, o processo descentralizador propicia o desenvolvimento do poder infraestrutural, o governo central torna-se capaz de espraiar suas decisões pelo território e, ao contrário do que se poderia pensar, se fortalece institucionalmente.

A partir de uma nova posição no arranjo institucional, numa conjuntura ideológica expressa inclusive na Constituição Federal de um Estado regulador e não mais provedor, o governo central irá exercer suas prerrogativas por meio da atuação dos municípios. Nessa perspectiva o Ministério do Turismo não dirige a política pública de modo direto. Ele o faz por meio do monopólio da agenda e formulação da política, repassando incentivos financeiros para a execução de programas federais. Com isso, ele espraia sua ação em todo o território nacional por meio das estruturas institucionais municipais. Os governos municipais podem exercer sua autonomia sim, mas certamente suas condições técnicas e financeiras e os repasses federais de recursos contam nas definições das prioridades municipais.

O governo federal fortalece sua intervenção ao mesmo tempo em que promove a ampliação da intervenção dos governos municipais, pois a execução das políticas depende do desenvolvimento de capacidades dos implementadores. A coordenação por meio dos planos e incentivos financeiros promove o desenvolvimento de capacidades de gestão dos municípios. Contudo, a dependência financeira é digna de nota e pode minar a possibilidade de essas capacidades gerarem intervenções inovadoras dado o baixo incentivo para o desenvolvimento de capacidades de formulação e financiamento de políticas públicas nos governos locais.

Arranjo institucional da política municipal de turismo

A Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (Belotur), criada em 1980 pela Lei 3237, integra a administração indireta municipal e tem “por finalidade a supervisão, coordenação e direção de todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do turismo, do lazer e demais serviços afins, compreendendo sua execução, direta ou contratada” (BELO HORIZONTE, 1980, p.3). Tal lei vinculava a Belotur à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, responsável pela elaboração e execução das políticas de esportes e cultura e pela formulação da política municipal de turismo, que seria executada pela Belotur.

A definição da Política Municipal de Turismo é dada no Decreto 3838, de 1980. “A política municipal de turismo compreende o conjunto de diretrizes e objetivos que orientam e regulam as iniciativas e atividades turísticas, de recreação e de lazer, originárias do setor público ou privado, visando ao desenvolvimento econômico, social e cultural de Belo Horizonte” (BELO HORIZONTE, 1980, p. 1). Esse decreto ratifica como órgão de formulação da política a Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes e, como de execução, a Belotur. Tal arranjo foi mantido no Decreto 3839, de 1980, que aprova o estatuto da Belotur e estabelece como sua finalidade “a execução do Plano Municipal de Turismo” (BELO HORIZONTE, 1980, p. 1).

Essa conformação institucional se manteve até o final da década de 80. Em 1989 a Lei 5562 institucionaliza a separação entre os três setores, e são criadas a Secretaria Municipal de Cultura e a Secretaria Municipal de Esportes, passando a Belotur à responsabilidade do gabinete do prefeito⁵.

Nessa reestruturação a atribuição de formulação da política municipal não foi alocada em outra estrutura, no caso o gabinete do prefeito, nem foi atribuída à Belotur. Isso configura uma lacuna institucional que causa impacto na gestão e no planejamento do turismo em Belo Horizonte e se concretiza na inexistência de uma política que oriente o planejamento orgânico balizando as ações do setor no município.

Em 1996 é publicada a Lei 7165, que institui o plano diretor municipal e define as diretrizes do turismo que passam a embasar as atividades da Belotur. São elas:

⁵ A Lei 9011, de 2005, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder Executivo, mantém a vinculação da Belotur ao gabinete do prefeito.

- a) ordenamento, incentivo e fiscalização do desenvolvimento das atividades relacionadas ao turismo;
- b) desenvolvimento do turismo de eventos, promoção de atividades culturais e implementação da política de turismo ecológico;
- c) promoção e estímulo da formação e ampliação dos fluxos turísticos regionais, nacionais e internacionais;
- d) estabelecimento e manutenção de sistema de informações sobre as condições turísticas;
- e) incentivo à capacitação de recursos humanos, visando ao aprimoramento da prestação de serviços;
- f) promoção e orientação à adequada expansão de áreas, equipamentos, instalações, serviços e atividades;
- g) construção do centro de informações turísticas;
- h) instalação, em espaços definidos, de placas de sinalização e identificação com padrões internacionais;
- i) promoção do aprimoramento do terminal aéreo da Pampulha como equipamento de serviço internacional;
- j) estímulo à criação do centro de geração de animais nativos no Jardim Zoológico;
- k) promoção da criação do centro de consulados, aglutinando maior número de representantes diplomáticos no município;
- l) incremento dos convênios entre municípios, estimulando o intercâmbio social, político, cultural e ecológico.

Pode-se observar que essa legislação também não trata da formulação de uma política municipal de turismo, mas sim da execução de uma série de atividades. Percebe-se que não está institucionalizada a prática de formulação de um plano municipal de turismo. Grande parte dessa lacuna se deve à falta de normatização que atribua responsabilidade.

No que se refere à estrutura de governança, o Conselho Municipal de Turismo foi criado em 1997 pela Lei 7250. Entre suas atribuições destacam-se deliberar sobre a política municipal de desenvolvimento e a expansão do turismo no município; os planos anuais que visem ao desenvolvimento e à expansão do turismo no município; o programa anual de trabalho da Belotur. Embora tenha sido criado em 1997, as atividades do conselho foram bastante incipientes até 2010, quando o Ministério do Turismo passou a incentivar a reestruturação dos conselhos gestores como forma de implementar o modelo de gestão proposto no Plano Nacional de Turismo 2007/2010 (PNT).

Gestão do turismo em Belo Horizonte

Dada a carência de uma política estruturada para a área de turismo, a Belotur envolve-se em uma série de atividades orientadas para o incremento do número de turistas. Além disso, ocupa-se com a implementação de iniciativas federais.

As atividades desenvolvidas podem ser divididas em três blocos apresentados a seguir: as que operacionalizam as atribuições dispostas no plano diretor; o desenvolvimento de projetos definidos do planejamento estratégico municipal 2009-2012 e as atividades ligadas ao Plano Nacional de Turismo.

As primeiras giram em torno do objetivo de promover e divulgar o turismo em Belo Horizonte. Entre elas destacam-se:

- a) produção de material de apoio à divulgação turística;
- b) participação em feiras, workshops, seminários nacionais e internacionais;
- c) serviço de informação turística;
- d) apoio a grandes eventos;
- e) organização de eventos próprios, sendo os principais o arraial de Belô, o carnaval e o aniversário da cidade.

Além dessas atividades a Belotur desenvolveu o Plano Horizonte, plano de marketing destinado a impulsionar o turismo no município. Os objetivos do plano são: incrementar o número de turistas – nacionais e estrangeiros – acima da média brasileira; aumentar a média de permanência dos turistas; melhorar a oferta atual de cultura viva; estruturar os roteiros turísticos da cidade; potencializar a oferta de produtos e atividades ao ar livre e noturnas; integrar as ações de marketing da Belotur e do Convention & Bureau (BELOTUR/CHIAS, sd).

O Plano Horizonte definiu que a promoção turística de Belo Horizonte atuaria sobre a valorização de seus principais produtos potenciais e incorporaria a oferta turística em seu entorno, integrando áreas num raio de aproximadamente 100 quilômetros da cidade. Foi estabelecida a ordenação da oferta baseada em seis linhas de produtos: turismo cultural; congressos, convenções e feiras; turismo de cidade; manifestações populares; turismo de aventura e ecoturismo. Cada linha de produto se dirige a um segmento de mercado diferenciado pela motivação principal da visita.

Para operacionalizar o Plano Horizonte foram criados três programas:

- a) o Programa Suporte se refere a atividades promocionais que visam a concretizar o posicionamento desejado para Belo Horizonte como destino turístico. Envolve ações como

criação de identidade turística da cidade, definição de material de promoção, redesenho da página da Belotur na web etc;

b) o Programa Comunicação com Mercados está voltado ao desenvolvimento de ações com foco na relação entre os participantes do setor turístico. Envolve ações como facilitar o trabalho dos operadores profissionais, produção de informes sobre a oferta turística de Belo Horizonte etc;

c) o Programa de Sensibilização para a Hospitalidade objetiva a melhorar a percepção que a população e os profissionais relacionados à atividade turística têm de Belo Horizonte. Para isso, capacitará profissionais do setor turístico e irá mantê-los informados sobre o portfólio de produtos e mercados. Também promoverá o aumento da autoestima do cidadão e produzirá mais informação sobre os recursos e atrativos da cidade.

Pode-se observar que convivem lado a lado um esforço de planejamento –consubstanciado no Plano Horizonte – e uma profusão de atividades aparentemente desvinculadas. A ausência de um projeto para o setor se expressa nas prioridades voltadas para atividades específicas, como eventos e marketing. Podem-se relacionar essas ações a um esforço de inserção do município no rol das “cidades-modelo”. Essa concepção expressa a crescente competitividade entre cidades em um contexto de globalização, no qual a meta de inclusão num mercado global de cidades organiza planos e programas governamentais (SANCHEZ, 2001). Nesse sentido, ganha importância a criação de imagens-síntese oficiais que visam a produzir representações orientadas a determinados objetivos. Isso pode ser observado no Plano Horizonte, que se foca na construção de “produtos turísticos” e em estratégias de “sensibilização” cujo objetivo é difundir a idéia de que há uma vocação turística a ser explorada e convencer os indivíduos, turistas e cidadãos, disso. Somado a isso temos que as atividades tradicionais do governo na área turística traduzem-se em apoio a grandes eventos e na produção de eventos locais.

Sanchez (2001) apresenta esse processo como produto e produtor da dinâmica de mercantilização do espaço, de uma nova dinâmica de reprodução do capitalismo. Quando observamos estritamente o âmbito local, no primeiro momento, parece difícil acreditar que as atividades apresentadas anteriormente constituam um projeto, pois os objetivos não estão claros. Não é, contudo, no âmbito municipal que se organiza a formulação e difusão daquela concepção.

Pode-se empreender um esforço de ilustração da argumentação de Sanchez. O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 apresenta o setor turístico como importante componente do

desenvolvimento econômico “além de contribuir para tornar o Brasil mais conhecido ao olhar estrangeiro” (SILVA, 2007, p. 1). Esse plano visa à inserção dos cidadãos no mercado turístico: “[...] trata-se agora de colocar o lazer turístico na cesta de consumo da família brasileira [...]” (SILVA, 2007, p. 1). Ele se legitima e é legitimado por sua conexão com outros programas do governo, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse discurso articula-se inclusão social, desenvolvimento econômico e competição internacional com o intuito de elaborar uma representação relativamente homogênea de uma nação formada por grupos e espaços diferentes. “Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo [...], bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental” (SILVA, 2007, p. 2). A engenharia definida para levar a cabo essas pretensões passa pela estruturação de destinos turísticos organizados e geridos segundo padrões internacionais. Eles representam “requisitos internacionais de atratividade, mediante os quais as cidades globalizadas captam investimentos (SÁNCHEZ e MOURA, 1999 apud OLIVEIRA, 2006, p. 76).

Dessa forma, diante das atribuições conferidas ao município pelo processo descentralizador e dos limites institucionais que ainda caracterizam a gestão local, o governo federal ocupa o espaço de formulador da política e difusor de idéias para o setor. A mobilização de um discurso que articula inclusão social e inserção internacional justifica a construção de uma “visão compartilhada” na qual a política pública constrói-se sobre um objetivo: atender aos padrões internacionais. Tal objetivo é necessário para competir por financiamentos de organismos internacionais.

No que tange as atividades desenvolvidas no planejamento estratégico para a gestão de Belo Horizonte, que constitui o segundo bloco das atividades empreendidas pela Belotur, a prefeitura construiu o programa BH Metas e Resultados, abrangendo 12 áreas de resultados e 40 projetos sustentadores que balizarão as políticas e ações municipais entre 2009 e 2012. Objetiva-se maior eficácia nas ações, políticas urbanas e sociais e em todos os serviços públicos. Esse programa se complementa com o planejamento estratégico para BH 2030. Os 40 projetos sustentadores serão complementados e reforçados pela elaboração do Planejamento Plurianual de Ação Governamental (PPAG), enviado à Câmara municipal para análise, assim como o orçamento municipal para cada exercício financeiro (BELO HORIZONTE, 2009).

No processo de construção de uma Belo Horizonte de oportunidades, sustentável e com qualidade de vida, a prefeitura enfrentará o desafio de envolver os principais atores da sociedade civil e articular os principais instrumentos mencionados acima de gestão municipal. Essa tarefa é crucial para que as estratégias de desenvolvimento se materializem. A responsabilidade pela implantação dessas estratégias exigirá a formação de uma grande aliança pelo desenvolvimento da cidade, somando esforços da União, do estado, do município, do setor empresarial e da sociedade civil organizada de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2009).

O planejamento estratégico foi desenhado sob a égide do modelo de gestão por resultados e assim define objetivos, metas e prazos e parte da premissa de que os processos e a estrutura organizacional podem ser otimizados de forma a atingir sua plena eficiência. Dessa forma, o plano estratégico acaba sendo também um instrumento que visa a implantar a gestão por resultados na administração municipal. Para se adequar ao modelo de gestão, a Belotur iniciou um processo de reorganização administrativa no qual foram identificadas as fragilidades da empresa e desenvolvidas ações para saná-las. Com isso, foram criadas a visão e missão da empresa, e os processos foram redesenhados e alinhados a elas. Esse processo ainda está em andamento.

No programa BH Metas e Resultados, foi atribuída à Belotur a responsabilidade pelo Projeto Turismo em BH. Ele objetiva consolidar a cidade como destino turístico, ampliando o turismo de lazer e negócios de porte médio e melhorando os instrumentos e mecanismos de atração turística. Até 2012, os resultados esperados correspondem ao aumento do número de eventos captados anualmente, da taxa média de ocupação hoteleira, do tempo médio de permanência do turista na cidade de Belo Horizonte e da implantação de um novo centro de convenções (BELO HORIZONTE, 2009). As principais ações desenvolvidas que visam a alcançar esses objetivos são: a estruturação do circuito cultural da Praça da Liberdade e a parceria com o governo federal e setor privado para o financiamento e incremento da capacidade hoteleira.

Além desse programa, destaca-se o Projeto Copa 2014, que influencia a atuação da Belotur. Tal projeto pretende garantir a infraestrutura necessária para Belo Horizonte sediar os jogos e eventos da Copa das Confederações e da Copa 2014, por meio da articulação de instituições e demais entes federados. O que se busca é que a realização da Copa de 2014 projete Belo Horizonte no cenário internacional como pólo turístico sustentável (BELO HORIZONTE, 2009).

Em abril de 2010 a prefeitura de Belo Horizonte e o governo de Minas Gerais apresentaram o Planejamento Estratégico Integrado – Projeto Copa 2014 – no qual são expostos os projetos definidos para alcançar os objetivos estratégicos que se referem à infraestrutura e à operação necessárias para viabilizar o evento.

O Projeto Turismo em BH pouco se diferencia das atribuições dispostas no plano diretor e contempladas no Plano Horizonte. Pode-se dizer que versam sobre os mesmos temas cujo núcleo é a “consolidação” de Belo Horizonte como destino turístico por meio do incremento do número de turistas. Já o Projeto Copa 2014 é uma iniciativa que se concretiza com a integração com o governo estadual e federal. Ele será prioridade nos próximos anos, para o qual confluirão todas as energias dos governos já que “[...] estamos diante da real perspectiva de consolidar Minas Gerais como praça do mundo, território protagonista no cenário global [...]” (ANASTASIA, 2010, p. 2).

Na medida em que a Belotur não possui prerrogativa de elaboração da política de turismo, sua atuação fica fortemente dependente das conjunturas políticas e sociais. Contudo, deve-se observar que o único projeto do BH Metas e Resultados sob responsabilidade da Belotur – o Projeto Turismo em BH – apresenta objetivos já conhecidos pela empresa. O aumento do número de turistas tem sido, aliás, orientador de suas ações. Dessa forma, também a nova⁶ administração municipal parece não esclarecer um projeto para o setor.

O terceiro bloco de atividades refere-se às atividades relacionadas com o Plano Nacional de Turismo 2007-2010. O Ministério do Turismo (Mtur) foi criado, em janeiro de 2003, com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, da ampliação e melhoria de sua infraestrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior. Para operacionalizar tal empreendimento foi elaborado o Plano Nacional de Turismo (PNT 2007/2010). Ele apresenta uma pluralidade de ações, estratégias e medidas que estimularão o turismo interno (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007). O planejamento das regiões turísticas nas 27 unidades da federação foi contemplado no Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização do PNT. Tal programa contempla atividades de articulação, sensibilização, mobilização, elaboração e implementação dos planejamentos estratégicos das regiões turísticas. Por meio da institucionalização de instâncias de governança regionais, ele atua na formação de redes e

⁶ O prefeito Marcio Lacerda (PSB) assumiu em 2009.

na monitoria e avaliação do processo de regionalização nos níveis municipal, estadual e nacional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

O PNT propõe a implementação de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa com o objetivo de implementar um sistema nacional de turismo, organizado de forma a ter como núcleo o Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Formado por representantes do governo federal e dos segmentos de turismo e organizado por câmaras temáticas, o Conselho Nacional de Turismo tem por finalidade assessorar o Ministério na formulação da política nacional de turismo e das ações subsequentes. O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo é órgão consultivo, constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo. Além desse núcleo compõem essa rede os fóruns e conselhos estaduais de turismo, formados por representantes dos municípios e regiões turísticas, iniciativa privada, terceiro setor e outras organizações estaduais relevantes. No âmbito municipal essa rede se estrutura a partir dos conselhos municipais de turismo, compostos por representantes do governo, da iniciativa privada e terceiro setor. Como forma de incentivar o desenvolvimento desse modelo de gestão nos municípios e estados, o governo federal condiciona repasses de recursos à formação de conselhos gestores.

A perspectiva adotada no PNT alça o setor turístico a indutor de desenvolvimento e geração de emprego e renda. Para tanto, define quatro metas que direcionam para o crescimento do turismo no país:

- a) 1: promover a realização de 127 milhões de viagens no mercado interno;
- b) 2: criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações;
- c) 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional;
- d) 4: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.

Entre as metas, destaca-se a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional até 2010, escolhidos em virtude de seu “poder de atratividade, capacidade de gerar e irradiar fluxos turísticos” e que com isso “influenciam social e economicamente seu entorno, promovendo desenvolvimento para a região em toda a rede que compõe o arranjo produtivo do turismo” (MINISTÉRIO DO TURISMO et al, 2008). Assim, o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, criado no Plano Nacional do Turismo para ordenar e diversificar a oferta turística nacional, “propõe a estruturação de roteiros turísticos internacionais nas regiões turísticas brasileiras, com base nos princípios da cooperação,

integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional” (MINISTÉRIO DO TURISMO et al, 2008).

Em Minas Gerais, além da capital, que compõe obrigatoriamente o grupo de destinos turísticos, foram definidas as cidades de Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes. Foi elaborado um estudo de competitividade dos 65 destinos indutores em 13 dimensões⁷, entre as quais foram selecionadas prioridades, que foram objeto de propostas elaboradas pela Belotur.

Considerações finais

O processo descentralizador que seguiu a Constituição Federal tornou necessário aos municípios incrementar sua capacidade institucional como forma de dar conta das novas prerrogativas de gestão de políticas públicas. O fortalecimento das estruturas institucionais locais não é automático à assunção de novas responsabilidades e carece de iniciativa política.

No que se refere ao arranjo institucional da política de turismo de Belo Horizonte, pôde-se observar indefinição da atribuição de formulação. Nas regras que regem o funcionamento da Belotur não está definido o órgão que deve formular a política de turismo cuja execução, segundo as normas, é de sua responsabilidade. A estrutura institucional é elemento fundamental de uma política pública, pois organiza e orienta a ação dos atores. A Belotur vem desenvolvendo esforços para organizar sua estrutura organizacional e processos de modo a tornar sua ação mais eficiente. Contudo, sua atuação fica limitada pela ausência de um plano municipal de turismo capaz de agir como instrumento de planejamento que articule e dê sentido às atividades desenvolvidas.

Essas características acarretam consequências para a gestão da política no município. Primeiramente, prejudicam o planejamento de um projeto local para o setor, o que incentiva o alinhamento e a priorização de iniciativas propostas pelos demais níveis de governo. Segundo, sem uma direção definida, as atividades carecem de organicidade e finalidade definidas.

A primeira geração de políticas de descentralização logrou ampliar qualitativa e quantitativamente as atribuições dos municípios. O fato de a Belotur assumir a implementação de um grupo de atividades propostas pelos atuais governos municipal, estadual e federal expressa o desenvolvimento de capacidade de execução, o que aponta para o sucesso do processo de descentralização no município.

⁷ Foram definidas cinco macrodimensões subdivididas em treze dimensões: (1) infra-estrutura: geral, acesso; (2) turismo: serviços e equipamentos de turismo, atrativos turísticos, marketing; (3) políticas públicas: política pública, cooperação regional, monitoramento; (4) economia: economia local, capacidade empresarial; (5) sustentabilidade: aspectos sociais, aspectos ambientais, aspectos culturais.

Contudo, deve-se refletir se agora não é o momento de seguir para a segunda geração de incremento de capacidade de formulação local de políticas. O governo federal, se, por um lado, fortalece os municípios por meio dos incentivos à adesão de políticas formuladas centralmente e assim coordena os esforços nacionais, por outro lado, dado seu protagonismo, pouco favorece o processo de autonomia dos municípios. Se o desenvolvimento de capacidade implementadora é fundamental para tornar a governança mais robusta, a capacidade de formulação é essencial para fomentar a inovação, criando novas alternativas, em consonância com as necessidades locais. É argumentável que os incentivos do governo federal, ao invés de premiarem aqueles que se enquadram em suas exigências, deveriam incentivar a criação de políticas inovadoras no nível municipal, fomentando com isso a participação e o *empowerment* da sociedade e fortalecendo a gestão e instituições locais de políticas.

Referência bibliográfica

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Mensagens. In: GOVERNO DE MINAS, PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Planejamento Estratégico Integrado: Projeto Copa 2014. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, Prefeitura de Belo Horizonte, 2010.

BELO HORIZONTE. Decreto 3838 de 31 de outubro de 1980. Regulamenta a Lei nº 3.237, de 11 de agosto de 1980, que define a política municipal de turismo e dá outras providências. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Decreto 3839 de 1 de outubro de 1980. Aprova o estatuto da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - BELOTUR e dá outras providências. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Lei 3237 de 11 de agosto de 1980. Define a política municipal de turismo; dispõe sobre áreas especiais e locais de interesse turístico; cria unidades e complexos turísticos; autoriza a instituição da Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte - BELOTUR e dá outras providências. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Lei 7165 de 27 de agosto de 1996. Institui o plano diretor do município de Belo Horizonte. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Lei 7250 de 14 de janeiro de 1997. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte –COMTUR-BH- e dá outras providências. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Lei 9011 de 01 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=legislacao&tax=13498&lang=pt_BR&pg=6480&taxp=0&. Acesso em 01 de junho de 2010.

BELO HORIZONTE. Planejamento Estratégico de Belo Horizonte 2030: A cidade que queremos. Belo Horizonte, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2009.

BELOTUR/CHIAS. Plano Horizonte- Marketing Turístico de Belo Horizonte. Belo Horizonte, BELOTUR/CHIAS, sd.

LIMA, Luciana leite. A política de regulação do setor privado na saúde em perspectiva comparada: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. 2010. 628 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP. 2010.

MANN, Michael. O Pode Autônomo do Estado: Suas Origens, Mecanismos e Resultados. In: HALL, Joan (Org.). Os Estados na História. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma viagem de inclusão. Brasília, Ministério do Turismo, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO et al. Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: Belo Horizonte. Brasília, Ministério do Turismo, FGV, SEBRAE, 2008.

OLIVEIRA, Flavia Moura de. Espaço, lugar, identidade e urbanização [manuscrito]: conceitos geográficos na abordagem do Turismo. 2006. 125 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG. 2006.

PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Dados, vol.43, no.3, Rio de Janeiro, 2000.

SANCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Rev. Sociol. Polit.* [online], n.16, pp. 31-49, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-44782001000100004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 16 de junho de 2010.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Mensagem do Exmo. Senhor Presidente da República. In: MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma viagem de inclusão. Brasília, Ministério do Turismo, 2007.