
O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO E SUA APLICAÇÃO NO CIRCUITO TURÍSTICO CAMINHOS GERAIS

F. L. FERNANDES¹
Seção Temática F:

Visão sistêmica do desenvolvimento turístico local e regional

http://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/esp1_8cbs/artigos_8cbs_2012.html

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar como acontece a aplicação do Programa de Regionalização do Turismo no Circuito Turístico Caminhos Gerais. Para a realização deste trabalho, caracterizado como um estudo de caso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para conceituar os termos e políticas públicas e também apresentar o Programa de Regionalização do Turismo, proposto pelo Ministério do Turismo. Além disso, foi elaborada uma entrevista com o intuito de obter maiores informações a respeito do Circuito Caminhos Gerais e feitas as análises de como este último tem desenvolvido as propostas do Programa. Ao final do trabalho, pode-se perceber que o Circuito Caminhos Gerais não conseguiu desenvolver de forma efetiva a aplicação das propostas de Programa.

Palavras-chave: Planejamento Sistêmico. Políticas Públicas de Turismo. Regionalização. Descentralização.

1 Introdução

O turismo aparece hoje, em diversos discursos, como uma alternativa para o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades, além de ser considerado um importante instrumento para a valorização da cultura e preservação dos recursos naturais das localidades onde se instala. Na medida em que o setor vem ganhando espaço no cenário global, os governos começam a intervir por meio da elaboração de diversas políticas específicas para o turismo, no intuito de organizar a atividade e viabilizar o desenvolvimento do setor.

Desde a década de 1990, o setor de turismo recebendo maiores investimentos públicos para projetos que objetivam melhorar a infra-estrutura das regiões turísticas, capacitar e qualificar a mão-de-

¹ Francine Fernandes Lopes, bacharel em Turismo – PUC Minas, *campus* Poços de Caldas.

obra, entre outros. Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, foram implantados diversos macroprogramas para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Um deles, considerado pelo próprio Ministério como um dos principais elementos da execução da política de turismo no país e referência para todas as demais ações destinadas ao setor, é o Macroprograma de Regionalização do Turismo. Apresentado em abril de 2004, esse macroprograma propõe a gestão descentralizada, embasada nos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização, com objetivo de interiorizar a atividade turística e incluir novos destinos no mercado turístico brasileiro.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo principal apresentar como se desenvolve a aplicação do Programa de Regionalização do Turismo no Circuito Turístico Caminhos Gerais a partir das diretrizes operacionais propostas pelo Programa.

1.1 Visão Sistêmica do Turismo

O turismo é um dos setores que mais cresce no Brasil e no mundo e, no cenário atual, se consolida como uma atividade alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental das localidades onde é desenvolvido. Segundo dados do Ministério do Turismo (2009), só no Brasil, entre os anos de 2000 a 2005, o setor apresentou um crescimento de 76% e gerou cerca de 900 mil empregos, além disso, foi um dos setores que menos sofreu interferência da crise econômica dos últimos anos. Todos estes dados chamam a atenção de empreendedores que, a cada dia mais, apostam na atividade turística e injetam diversos recursos para os investimentos no setor.

Deste modo, é de extrema importância a elaboração de um planejamento da atividade turística, a fim de “minimizar os impactos negativos e maximizar retornos econômicos nos destinos, beneficiando assim, as comunidades locais” (HALL, apud BURSZTYN, 2005, p. 35). Segundo Bissoli (2000, p. 34), este processo de planejamento permite “analisar a atividade turística de um determinado espaço geográfico”, além de diagnosticar e estabelecer metas, estratégias e diretrizes para “impulsionar, coordenar e integrar o turismo ao conjunto macroeconômico em que está inserido”. Assim, o planejamento do turismo deve ser elaborado de maneira sistêmica, contemplando os diversos aspectos que compõem o sistema turístico.

Nesse sentido, Barretto (2005, p. 41) afirma que “planejar turismo significa planejar para todos os envolvidos no fenômeno”, e Molina (2005, p. 46) ainda completa, dizendo que:

o planejamento do turismo é um processo racional cujo objetivo maior consiste em assegurar o crescimento e o desenvolvimento turístico. Este processo implica vincular os aspectos relacionados com a oferta, a demanda e, em suma, todos os subsistemas turísticos, em concordância com as orientações dos demais setores de um país.

Esses subsistemas acima citados são descritos por Beni (2007, p. 47), quando apresenta o Sistema de Turismo (SISTUR) por ele elaborado. O SISTUR está estruturado em três conjuntos essenciais, que, por sua vez, se subdividem em outros componentes. São eles o conjunto das Relações Ambientais, o conjunto

da Organização Estrutural e o conjunto das Ações Operacionais, que são apresentados no esquema a seguir:

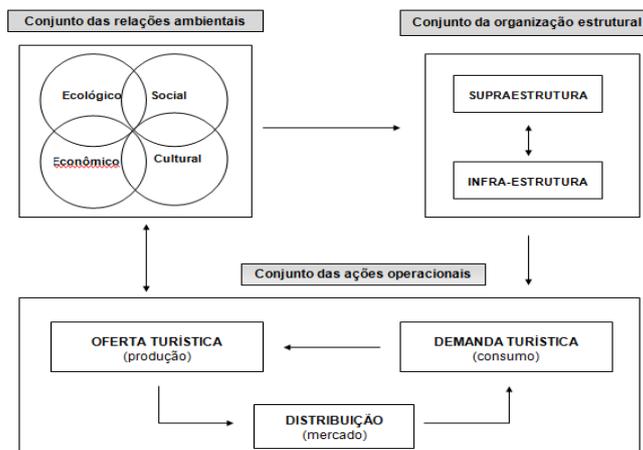


Figura 9: Sistema de Turismo (SISTUR).
Fonte: BENI (2007, p. 47)

Gomes, Ferreira e Santos (2006, p. 2) apresentam, de forma breve, os componentes de cada um desses três conjuntos:

O Conjunto das Organizações Estruturais compreende as políticas públicas e privadas relacionadas ao funcionamento do turismo e a infraestrutura geral (utilizada por outros os setores da economia) e específica (que atende exclusivamente as necessidades do setor turístico). O Conjunto das Ações Operacionais envolve a dinâmica de atuação das organizações que compõe o Sistema de Turismo (Sistur). Nesse ambiente, estão inseridos os subsistemas de mercado, oferta, produção, distribuição, demanda, e consumo. E finalmente como resultado dessas ações tem-se o Conjunto das Relações Ambientais, que são as consequências ecológicas, sociais, culturais e econômicas do turismo.

De acordo com Molina (2005, p. 39), uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo planejamento estratégico do turismo é exatamente o desenvolvimento paralelo e contínuo de todos os subsistemas envolvidos na atividade turística, pois este acaba sempre priorizando um determinado aspecto, na maioria das vezes, o econômico. Assim, o autor acredita que não se pode dizer ainda que já se “desenvolveu um processo de planejamento integral do turismo (que considere variáveis ideológica, política, econômica, social, psicológica, antropológica e físico-ambiental), e por isso não surgiram verdadeiros pólos turísticos”.

Sabe-se que na prática, o planejamento do turismo brasileiro ainda está distante do modelo de desenvolvimento integral proposto por Molina, Beni ou outros autores. No entanto, os planejadores começam a atentar-se para a sustentabilidade das esferas cultural, ecológica e social durante a elaboração dos novos projetos turísticos. Nesse sentido, o Guia do Desenvolvimento do Turismo Sustentável, publicado pela Organização Mundial do Turismo - OMT (2003, p. 40), apresenta uma visão geral de como o planejamento turístico deve ser entendido, sintetizando diversos conceitos, subsistemas e objetivos que este processo deve contemplar. Assim,

o planejamento do turismo tem por objetivo trazer determinados benefícios socioeconômicos para a sociedade, sem deixar de manter a sustentabilidade do setor turístico através da proteção à natureza e à cultura local. É elaborado dentro de uma estrutura de tempo e deve empregar uma abordagem flexível, abrangente, integrada, ambiental e sustentável, implementável e baseada na comunidade.

Portanto, tendo como pano de fundo o SISTUR e todas as inter-relações nele existentes, pode-se afirmar que o planejamento do turismo deve se atentar para todo o macro-ambiente onde a atividade se desenvolve e buscar a harmonia entre todos os subsistemas. Deve-se levar sempre em consideração não só os benefícios econômicos que o turismo pode vir a trazer, mas também prezar o bem-estar social da comunidade, bem como a preservação dos seus aspectos culturais e ambientais.

No Brasil, ainda é difícil essa percepção por parte dos empreendedores, que buscam o retorno financeiro imediato quando investem seus recursos em algum empreendimento turístico. Esta visão restrita dos benefícios advindos com a atividade turística faz Bursztyn (2005, p. 91) afirmar que “o que vemos é o velho discurso do turismo tratado com um fim, [...] e não como um meio de melhorar as condições de vida de muitos brasileiros”.

O planejamento sistêmico do turismo aparece, então, como alternativa capaz de incluir todos os subsistemas e atores no desenvolvimento da atividade turística. Esse planejamento pode acontecer nos âmbitos público e privado e “não pode acontecer de forma isolada – ele precisa estar acompanhado do planejamento de outros sistemas que devem estar integrados num todo que, por sua vez, recebe influências externas” (BARRETO, 2005, p. 19).

No intuito de criar mecanismos que contribuam para a integração dessas esferas, o Poder Público tem elaborado e buscado implementar no território nacional algumas ações que visam à melhoria das condições de vida da sociedade, no caso do turismo, ações que englobem benefícios culturais, ambientais e socioeconômicos. Surgem assim, as políticas públicas, que norteiam as atividades que devem ser desenvolvidas pelas esferas estaduais e municipais, a fim de as ações, em todos os âmbitos, rumem para uma mesma direção.

1.2 Políticas Públicas de Turismo no Brasil

As políticas públicas podem ser entendidas, segundo Barretto, Burgos e Frenkel (2003, p. 33), “como as ações do Estado, orientadas pelo interesse geral da sociedade”, conceito este também adotado por Hall e Jenkins, citado por Dias (2003, p. 121), que apresentam as políticas públicas como o “conjunto das ações ou inações, decisões ou não decisões executadas pelos governos e autorizadas por órgãos públicos, com a finalidade de promover o bem estar social”.

Assim, as Políticas Públicas de Turismo podem ser definidas como

um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornecem uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (GOELDNER apud DIAS, 2003, p. 121).

É de fundamental relevância destacar que, assim como toda atividade turística está atrelada a outros setores como transporte, meio ambiente, saneamento, saúde, segurança, entre tantos outros, “as políticas direcionadas ao planejamento e desenvolvimento do turismo devem também estar articuladas com outras políticas” (BRASIL, 2009, p. 30) e sua estrutura deve “considerar os aspectos culturais, sociais, econômicos e ambientais” (BENI apud DIAS, 2003, p. 121).

Pode-se dizer então, que a elaboração das políticas públicas de turismo deve envolver atores de todos os grupos da sociedade, seja por meio das organizações e entidades, da iniciativa privada, da participação comunitária e das esferas governamentais. Só assim será possível definir um quadro das necessidades e prioridades das destinações turísticas, observando-se todo o macroambiente onde a atividade ocorre. Acrescenta-se ainda que, a ausência dessas políticas faz com que as atividades se desenvolvam de forma desordenada nos níveis federal, estadual ou municipal e também leva os atores a executar ações desconexas entre si ou a não conseguir dar continuidade a estas ações para a promoção do desenvolvimento da localidade, culminando na exploração desorganizada dos recursos turísticos e no descontentamento das comunidades diante das atividades turísticas.

1.3 Regionalização do Turismo no Brasil

O modelo de desenvolvimento regional do turismo é cada vez mais discutido nos âmbitos público e privado e, paralelamente, surge a necessidade de entender como se dá esse processo, bem como quais ações são capazes de direcioná-lo, de forma que possa contemplar não somente uma localidade específica, mas sim toda uma região.

Deste modo, de acordo com o Ministério do Turismo (MTUR, 2009), o conceito de regionalização pode ser entendido como uma transformação da ação centrada em uma única unidade para uma política pública mobilizadora descentralizada. Nesse sentido, o Ministério do Turismo (BRASIL, 2009, p. 81) afirma então que a regionalização do turismo deve ser compreendida como uma proposta que busca desconcentrar a oferta turística por meio da criação e estruturação de novos destinos no interior do país, tanto para o mercado interno como para o mercado externo.

Beni (2006, p. 125) apresenta a regionalização como uma abordagem de desenvolvimento, por meio do planejamento sistêmico, das regiões turísticas que se complementam entre si e têm potencialidades para atrair um fluxo turístico, logo, a regionalização do turismo tem como principal objetivo desenvolver, conjuntamente, os municípios que se situam próximos uns aos outros e possuem uma série de atrativos e serviços complementares. No entanto, esses municípios têm que compreender claramente a proposta da regionalização, bem como desenvolver de forma eficaz o seu papel de agente

desse processo, a fim de que ele possa ser implementado e trazer o tão esperado desenvolvimento ao qual objetiva.

1.4 Macroprograma de Regionalização do Turismo

No ano de 2004, após a apresentação do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003/2007, o MTur lançou o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, pautado nas orientações contidas no PNT e que apresentava uma nova perspectiva do desenvolvimento da atividade turística por meio da gestão descentralizada (BRASIL, 2009, p. 82).

Desse modo, se consolidava, então, o modelo de desenvolvimento regional como estratégia para estruturar a atividade turística no Brasil e, que tinha como objetivos desenvolver ações para “articular organismos e instâncias nacionais e regionais e promover a cooperação e interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal”, a fim de “descentralizar a gestão do turismo e assegurar a participação político-operacional” das regiões turísticas.

Anos mais tarde, durante a elaboração do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007/2010, observou-se que o modelo de gestão apoiado na regionalização, “incorporando a noção de território e de arranjos produtivos, transformou-se em eixo estruturante dos macroprogramas do Plano” (BRASIL, 2009, p. 81). Assim, o Macroprograma de Regionalização do Turismo se tornou um dos oito macroprogramas propostos pelo PNT 2007/2010 e nele eram definidas as regiões turísticas como estratégicas na organização do turismo para fins de planejamento e gestão.

De acordo com o Ministério do Turismo (2009), esse macroprograma apresentava também suas diretrizes operacionais e políticas. As Diretrizes Operacionais eram descritas em nove módulos, no intuito de orientar as ações que deveriam ser implementadas dentro das regiões turísticas. Assim essas diretrizes tratavam dos temas “Mobilização”, “Sensibilização”, “Institucionalização das Instâncias de Governança”, “Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento”, “Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento”, “Sistemas de Informações Turísticas”, “Roteirização Turística”, “Promoção e Apoio à Comercialização” e “Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa”.

O Macroprograma de Regionalização do Turismo, com base nas suas diretrizes, foi então dividido em outros programas que se destinavam a ações específicas como planejamento, comercialização, sinalização, segmentação, entre outros, que, por sua vez, desdobraram-se em outros projetos.

A fim de que essa política de regionalização do turismo pudesse ser efetivamente executada e todos os macroprogramas fossem colocados em prática, o Poder Público, por meio do Ministério do Turismo, passou a investir e fomentar a organização e estruturação dos circuitos turísticos, que já existiam no Brasil, sob a concepção de roteiros turísticos. Estes circuitos, denominados dentro da estrutura do Macroprograma de Regionalização de Instâncias de Governança Regional, se estabeleceram em forma de associações e são hoje os responsáveis por adaptar a política nacional às características e necessidades de

cada região, além de estruturar, promover e comercializar os produtos e serviços disponíveis nos municípios, de forma sustentável e integrada.

2 O Circuito Turístico Caminhos Gerais

De acordo com Gomes, Silva e Santos (2008, p. 8), os circuitos turísticos constituem-se em “um agrupamento de municípios com características turísticas semelhantes que se localizam dentro de uma região geográfica limitada”, ao que a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais - SETUR (2009) complementa, afirmando que os Circuitos “abrigam um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional”.

A SETUR ainda acrescenta (apud BOLSON, 2004, p. 1) que os circuitos têm autonomia administrativa e financeira, além de serem regidos por um estatuto e terem como função principal “complementar os atrativos e equipamentos turísticos com objetivo de ampliar o fluxo e a permanência dos turistas, com conseqüente geração de emprego e renda” de toda região. Outra característica dos circuitos, de acordo com a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (2009), é que os municípios que têm interesse em se associar, devem estar dentro do raio de 100 km da cidade sede, e o nome do circuito deve definir as características predominantes de uma região.

Minas Gerais possui, 42 regiões turísticas certificadas pela SETUR, ou seja, regiões que receberam seu Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, e que, de acordo com a Resolução da SETUR nº 008, de 28 de abril de 2008, estão aptas a participar das políticas de desenvolvimento do turismo implementadas pelo Governo de Minas, pois existem formalmente há mais de um ano, são constituídas por, pelo menos, cinco municípios de uma mesma região que têm afinidades turísticas e também cumpriram todas as exigências e diretrizes previstas nesta resolução.

Uma dessas regiões certificadas pela SETUR é o Circuito Turístico Caminhos Gerais, uma associação que começou a ser formada no ano de 2001 e que vem desenvolvendo algumas ações para o desenvolvimento turístico das cidades que o integram.

A Associação Circuito Turístico Caminhos Gerais (CTCG) está situada na região sul do estado de Minas Gerais. Ao todo, 13 municípios integram esse Circuito, sendo que um deles, Caconde, é localizado no estado de São Paulo e, o restante, Andradas, Bandeira do Sul, Botelhos, Cabo Verde, Caldas, Congonhal, Ipiúna, Machado, Poço Fundo, Poços de Caldas, Santa Rita de Caldas e Senador José Bento, em território mineiro (Anexo 2).

Essa região apresenta um leque de possibilidades para segmentação da atividade, por apresentar diferenciais naturais, climáticos, termais, hidrominerais, histórico-culturais, entre outros. Para a turismóloga Carolina Caponi, diretora administrativa do Circuito, em entrevista concedida no dia 29 de outubro de 2009, “o principal potencial que as cidades têm para desenvolver é o ecoturismo e o turismo

rural, que é uma característica encontrada em todas as cidades do Circuito” e ainda acrescentou que estes seriam, talvez, os segmentos que alavancariam o desenvolvimento da região.

No ano de 2001, a partir da nova política de turismo do estado de Minas Gerais, começava a surgir o Circuito Turístico Caminhos Gerais. Um grupo de pessoas da região e também técnicos do SEBRAE e membros da Diretoria de Projetos Especiais da Secretaria de Estado de Turismo, perceberam que os municípios possuíam algumas características potencialmente turísticas, como clima favorável, relevo diferenciado das demais regiões, recursos hídricos abundantes, gastronomia tipicamente mineira, plantio de uva e produção de vinho, além de uma localização estratégica, próximas de grandes centros como São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto. Desde modo, de acordo com a Ata da reunião realizada em 07 de março de 2001, foram listados alguns objetivos para o circuito, como o levantamento das potencialidades comuns entre os municípios, o aumento da permanência dos visitantes, a definição do tipo de turistas que a região recebia, além da criação de uma associação dos municípios.

Questionada sobre como percebe o posicionamento do Circuito Caminhos Gerais em relação aos outros circuitos durante a participação nessas feiras, a turismóloga Carolina Caponi respondeu que o município de Poços de Caldas é “o carro-chefe do Circuito”, pois o município é conhecido ou lembrado por muitas pessoas. Contudo, perante aos outros circuitos, ela considera que o Caminhos Gerais ocupa uma posição intermediária, pois existem circuitos que já estão a frente e possuem produtos e roteiros formatados e sendo comercializados e, existem outros que ainda não estão conseguindo se desenvolver, porque não existe um pólo turístico que seja responsável por atrair um fluxo de visitantes, como no caso de Poços de Caldas. Há ainda os outros municípios integrantes que também recebem turistas, “mas são casos isolados e pontuais, apesar de possuírem potencialidades para o desenvolvimento da atividade”.

De acordo com a turismóloga Carolina Caponi, o Circuito tem buscado o alinhamento com todas as ações de desenvolvimento regional propostas pela esfera federal e estadual. Indagada sobre o programa de regionalização, embasado no modelo de gestão descentralizada, a turismóloga comenta que esse processo é novo e que os resultados ainda são poucos. Para ela, a maior dificuldade encontrada é que os atores não estão preparados para trabalhar de forma descentralizada e em grupo. Ainda falta uma sensibilização para se pensar de forma regional e como estes atrativos regionais podem ser refletidos para o bem do município.

Quanto aos aspectos operacionais do programa, ela destaca, que a própria Secretaria de Estado de Turismo encontra, muitas vezes, dificuldades de preparar os circuitos para o desenvolvimento regional. No entanto, ela acredita que todas essas questões falhas e as dificuldades fazem parte do processo do programa de regionalização e do planejamento para o desenvolvimento.

Ainda de acordo com Carolina Caponi, são citadas outras dificuldades durante a implementação das ações, por exemplo, as que dizem respeito à sensibilização da comunidade. Ela afirma que execução das propostas depende de uma ação conjunta entre municípios, o Circuito e os parceiros. A questão financeira

é apontada também como outro problema enfrentado pelo Circuito, que hoje é mantido basicamente com a mensalidade das prefeituras, o que acaba sendo pouco e impossibilita, entre outros, a contratação um gestor que elabore projetos para captação recursos para a região.

3 Considerações Finais

Ao observar as propostas e diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo e compará-las com as tentativas de ações que vem sendo desenvolvidas pelo Circuito Turístico Caminhos Gerais, pode-se dizer que ainda não acontece uma efetiva aplicação do programa. No entanto, as falhas detectadas não dizem respeito somente à esfera regional, ou seja, ao planejamento e gestão do Circuito Caminhos Gerais, mas também aos outros níveis, estadual e federal, onde são percebidos alguns pontos críticos que não permitem a aplicabilidade com sucesso do Programa de Regionalização. Desse modo, buscou-se verificar nessas três esferas separadamente, os aspectos viáveis e falhos durante a implementação do modelo regional de desenvolvimento.

3.1 A esfera federal e a gestão descentralizada

O Brasil apresentou um grande avanço na elaboração das políticas públicas de turismo, especialmente nas duas últimas décadas, quando surgiram políticas e programas que contemplavam a atividade turística de forma mais abrangente, atentando-se para outros aspectos, que não os econômicos e de retornos em curto prazo. Iniciou-se, assim, uma nova organização da gestão do turismo no país, que propunha a descentralização das ações, por meio da criação de pólos de turismo.

Com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, houve uma profunda modificação nos organismos políticos de turismo do país e, pela primeira vez o setor passou a contar com estrutura e orçamento específicos

Dentro do cenário da regionalização do turismo no Brasil, pode-se dizer então, que o Estado cumpre o seu papel enquanto instituição responsável pela elaboração das políticas públicas para o setor, pois orienta as esferas estaduais e regionais para trabalhar as atividades turísticas e disponibiliza subsídios para esses atores, como cartilhas para a execução das diretrizes operacionais do programa, cursos virtuais de capacitação, recursos financeiros para projetos regionais, entre outros. No entanto, faltam ainda ao Ministério de Turismo, instrumentos eficazes para avaliar como o processo de regionalização vem sendo desenvolvido e fiscalizar a real aplicação dos recursos disponibilizados aos diversos estados brasileiros.

Há que se ressaltar também que, embora o Ministério do Turismo esteja apto a elaborar políticas públicas e propor ações abrangentes de desenvolvimento no nível federal, são percebidas algumas dificuldades para transformar as propostas em ações concretas, pois existem diversos entraves políticos de âmbito estadual ou mesmo municipal que, muitas vezes, impedem as ações propostas pela esfera federal e, além disso, como os estados brasileiros se apresentam em diferentes níveis e estágios de

desenvolvimento socioeconômico e turístico, o Estado não consegue distribuir igualmente os investimentos, acabando sempre por priorizar algumas regiões ou municípios.

3.2 A esfera estadual: Minas Gerais muito além da Estrada Real

Minas Gerais é um dos estados que mais fomentam a regionalização do turismo no país, pode-se afirmar isto, devido aos circuitos e destinos mineiros que são contemplados anualmente pelo Ministério do Turismo como Casos de Sucesso do Programa de Regionalização, em termos de gestão, planejamento, sustentabilidade entre outros.

O estado possui uma grande extensão territorial e um elevado número de municípios e circuitos, o que torna difícil assistir a todos da mesma forma. Com o intuito de minimizar essas diferenças, a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) promove algumas ações, como oficinas de capacitação para os atores dos circuitos e também investe na promoção e comercialização do estado, durante feiras estaduais e nacionais.

Nesse sentido, podem ser feitas algumas análises do planejamento e da gestão da SETUR atualmente. A primeira se refere diretamente à promoção e comercialização dos circuitos mineiros, pois a SETUR coloca a Estrada Real e os seus respectivos circuitos como principal foco de atenção e investimentos estaduais para o turismo e, acaba na maioria das vezes, promovendo todo o estado como exclusivamente aquela região, com características histórico-culturais e patrimoniais, sendo que Minas Gerais oferece uma diversidade de oportunidades, nos mais diversos segmentos da atividade turística.

O nome Estrada Real é reconhecido internacionalmente e já é uma referência no cenário nacional, talvez, seja o momento da SETUR começar a priorizar outros segmentos e regiões, por exemplo, aquelas que já possuem uma infra-estrutura turística e de apoio e recebem uma significativa demanda, beneficiando outros circuitos, como o Circuito Caminhos Gerais, Circuito das Águas, das Malhas do Sul de Minas, Serras de Minas, Serras e Cachoeiras, Montanhas e Fé, Caminhos do Sul de Minas, Montanhas Cafeeiras de Minas, Serras Verdes do Sul de Minas, entre outros.

A segunda observação é relativa à maneira como a SETUR vem entendendo o processo de regionalização, pois percebe-se que o processo que tem ocorrido no estado mineiro se enquadra melhor às características de um modelo de roteirização. Assim sendo, é importante destacar que a roteirização é um dos componentes do processo de regionalização, mas este último não pode ser reduzido somente à formação de produtos e roteiros turísticos. No entanto, as ações que a Secretaria de Estado de Turismo tem fomentado mais exaustivamente são as de formação desses roteiros, priorizando assim o caráter mercadológico da atividade turística, o que não é a finalidade do poder público para o setor.

O próprio Projeto Estruturador, desenvolvido pela SETUR, apresenta como suas principais ações o desenvolvimento, a promoção e a comercialização dos roteiros. A elaboração dos roteiros turísticos deve ser apoiada pela SETUR, porém é de responsabilidade da iniciativa privada, já que ela é a proprietária da maioria da oferta de produtos e serviços disponíveis nos circuitos.

Enquanto elaboradora das políticas públicas de turismo do estado de Minas Gerais, a SETUR deve levar em consideração outras variáveis sociais, culturais, ambientais, e a partir dessas variáveis, avaliar até que ponto as comunidades estão sendo beneficiadas com esses roteiros, ou até onde as questões ambientais e culturais são valorizadas e preservadas. Cabe a SETUR também verificar se todos os atores estão compreendendo de forma integral o processo de regionalização e se foram fornecidos os meios necessários para que determinado circuito, após receber as capacitações disponíveis nos níveis estadual e federal, possam se desenvolver por conta própria e fazer acontecer um efetivo desenvolvimento regional.

A esfera regional: distanciamento entre a elaboração e execução das políticas e ações para o desenvolvimento turístico do Circuito Caminhos Gerais

Processualmente às falhas observadas nas esferas federal e estadual, surgem também dificuldades para a implementação das ações do Programa de Regionalização nos âmbitos regional e local, onde as políticas devem, de fato, serem transpostas em ações exequíveis com a finalidade de promover o desenvolvimento da região. Desse modo, atualmente no Circuito Turístico Caminhos Gerais (CTCG), pode-se dizer que ainda não existem modelos concretos da aplicabilidade do Programa.

Esta afirmação leva em consideração uma série de aspectos que estão embasados nas diretrizes operacionais do próprio Programa de Regionalização do Turismo. Divididas em nove módulos diferentes, as diretrizes operacionais, ou seja, as ações que podem direcionar o desenvolvimento regional, foram apresentadas pelo Ministério do Turismo, no de 2007, como parte integrante do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – uma viagem de inclusão.

O primeiro módulo diz respeito à mobilização e sensibilização. Logo verifica-se que o Circuito Caminhos Gerais não tem conseguido atingir as comunidades e a iniciativa privada e estimular a participação destes no processo de regionalização. Indagada sobre esta questão, a turismóloga Carolina Caponi afirmou que a comunidade ainda está distante do Circuito e que este também não conta com nenhum associado da iniciativa privada. Esses atores “têm dificuldade de compreender ainda o que é a regionalização, o que é o circuito e para quê ele serve”.

Nesse sentido, torna-se necessário elaborar ações para a sensibilização desses atores em todos os municípios que integram o Circuito. Como as prefeituras, no momento, são únicas associadas, as ações de sensibilização devem partir desses ambientes, por exemplo, na realização de eventos, oficinas e reuniões com representantes de associações de bairro para que eles sejam multiplicadores das informações relacionadas à regionalização, ou ainda a inclusão deste tema nos projetos das diversas secretarias (promoção social, educação), no intuito de esclarecer e divulgar essa temática. No entanto, essas iniciativas devem partir das próprias prefeituras, que têm que se conscientizar sobre seu papel dentro do quadro de desenvolvimento regional e, a participação do Circuito deve acontecer por meio do subsídio de alguns materiais, como a produção de cartilhas explicativas, palestras, entre outros.

A institucionalização da instância de governança, que diz respeito principalmente a legalização do circuito sob a forma de associação, é uma das ações do Programa que já conseguiram ser executadas. O Circuito Caminhos Gerais possui hoje um estatuto, uma sede e uma estrutura de gestão definidos, que conta inclusive com profissionais especializados em turismo. O que falta ainda para o Circuito, é dar maior visibilidade às ações, sugere-se assim, divulgar ao máximo todos os acontecimentos que dizem respeito ao Circuito nas mídias de todos os municípios que o integram, a fim de que as informações e o nome Caminhos Gerais cheguem até as pessoas.

O quarto e quinto módulos operacionais tratam, respectivamente da elaboração e implementação do plano estratégico do desenvolvimento do turismo regional. No Circuito este primeiro momento se deu com a elaboração o Plano de Ação para os anos de 2009 e 2010. Porém, muitas dificuldades foram e estão sendo encontradas para implementar as ações propostas, visto que as metas são ousadas para um modelo de planejamento e gestão a curto prazo, e também porque o Circuito ainda se encontra em um estágio onde conta com pouquíssimos atores realmente envolvidos. Deste modo, entende-se que este Plano de Ação deve servir de base para orientar as ações do Circuito em longo prazo e assim, neste momento, devem ser estimuladas, prioritariamente, as ações de sensibilização e mobilização da comunidade para o entendimento do processo de regionalização, bem como as ações de estruturação sistemática da oferta disponível, ou seja, devem ser trabalhadas as questões internas, dentro dos limites regionais, para que futuramente possam ser criados roteiros e aconteça a promoção regional, estadual e, quiçá, nacional ou internacional do Circuito Turístico Caminhos Gerais.

Outra falha detectada nas ações do Circuito, diz respeito ao sistema de informações da oferta regional. Este levantamento dos dados sobre os produtos, serviços e equipamentos, bem como a infraestrutura de apoio ao turismo e todos os atrativos regionais, já foi realizado algumas vezes, no entanto, nenhuma ação da gestão do Circuito foi proposta com a finalidade de utilizar esses dados, com a justificativa de que estes formulários não haviam sido preenchidos de forma adequada. Há que se fazer uma crítica, inclusive em relação ao modelo adotado pelo Ministério do Turismo para a realização deste inventário. O Inventário da Oferta Turística (INVTUR), disponibilizado pelo site do próprio Ministério, é composto por formulários longos, de difícil preenchimento e que exigem uma quantidade de informações sobre as estruturas turísticas que a maioria dos circuitos brasileiros ainda não possui, pois estão começando agora a trabalhar o desenvolvimento regional, assim, o aparecimento de diversas informações nos formulários se tornam desnecessárias.

Quanto ao sétimo módulo que traz a roteirização, a turismóloga Carolina Caponi afirma que já existiam alguns roteiros antes mesmo da criação do Circuito e, que atualmente o Circuito tem direcionado suas ações para integrá-los. De acordo com Sra. Carolina Caponi, existe um projeto de elaborar “um roteiro que seja o carro-chefe do Circuito, que possa contemplar o máximo possível de cidades e que seja a identidade e represente as características principais da região”. Deste modo, acredita-se que esta última

ação seja a mais adequada, porque essa proposta pressupõe roteiros que sejam capazes de representar todas as características da região.

Porém, para que esse roteiro se torne viável, é fundamental que a iniciativa privada, mantenedora dos produtos, serviços e equipamentos que compõem a oferta participe desse processo de uma forma ativa. Visto que a maior dificuldade para a roteirização se dá porque os empresários não investem seus recursos em negócios que corre o risco de não dar certo, o Circuito deveria buscar em toda região alguns empresários que acreditam no modelo regional de desenvolvimento e assim, articulá-los e orientá-los para a formação desse roteiro. Assim, dependendo do sucesso que este apresentar, surgiriam espontaneamente outros parceiros.

Diante do aspecto promoção, o Circuito deixa muito a desejar, como dito anteriormente, a página eletrônica, uma das principais ferramentas de informação utilizada nos dias atuais, encontra-se, desde o início desta pesquisa, em manutenção, o que inviabiliza os turistas de ter acesso, até mesmo saber da existência, do Circuito Turístico Caminhos Gerais. A participação do Circuito é efetiva nas feiras e eventos diversos, porém o atual folder promocional não apresenta o que é o Circuito e nem suas principais características, assim como não aborda as peculiaridades dos municípios integrantes. Deste modo, o folder não cumpre o objetivo a ele atribuído, que seria de divulgar e promover o Circuito. Além disso, este material ainda apresenta um erro ortográfico, na logomarca do Circuito. Sugere-se assim que sejam elaborados materiais mais eficientes, com layout mais atrativo e que contenham informações sobre os municípios e os produtos disponíveis na região. Também é urgente a necessidade de atualizar e colocar de volta ao ar, a página eletrônica do Circuito.

Quanto às diretrizes para a avaliação e monitoramento das ações, o Circuito ainda não possui instrumentos para realizá-las. Para cumprir as exigências da SETUR, são feitos relatórios anuais das atividades desenvolvidas, porém, percebe-se que são ações meramente burocráticas em cumprimento ao protocolo estadual e não têm caráter verdadeiramente avaliativo, no sentido de propor mudanças e ações que possibilitem uma análise das ações do Circuito Caminhos Gerais.

Entre outras questões que devem ser consideradas ainda ao analisar o Circuito, destacam-se as diferenças existentes entre os municípios nos mais diversos aspectos, pois são poucos os municípios integrantes que possuem uma infraestrutura turística de hospedagem e alimentação aptas a receber visitantes, como no caso de Poços de Caldas, Andradas, Caldas e Caconde. Além disso, os potenciais atrativos, principalmente os naturais, são precários em termos de estrutura e acesso.

Também vale enfatizar que alguns municípios, além de estarem geograficamente mais distantes destas “cidades-chave” do Circuito, apresentam características dissonantes em termos de clima, altitude, presença de infraestrutura turística, entre outros. Deste modo, os municípios de Machado e Poço Fundo deveriam, turisticamente, integrar-se a região Alfenas, primeiro por apresentar características mais comuns a essa região e também pela proximidade existente entre eles. O mesmo caso poderia ser aplicado aos

municípios de Ipuiúna, Senador José Bento e Congonhal, que, inclusive em termos econômicos, estão mais ligados à Pouso Alegre.

Após todas essas abordagens, considera-se que o Circuito, após oito anos desde a sua implantação, ainda não conseguiu se consolidar como articulador das ações entre os órgãos governamentais e os atores envolvidos no processo de desenvolvimento regional. A realização de alguns projetos aparece em forma de ações pontuais e isoladas, impossibilitando os resultados concretos do planejamento e execução de suas ações.

No entanto, essa não aplicabilidade das ações para a regionalização, tem interferências diretas de como o estado mineiro vem trabalhando este modelo de planejamento e gestão, de maneira que, em alguns momentos facilita a compreensão do modelo de desenvolvimento regional, mas em outros se contradiz e não consegue visualizar amplamente todo o processo de regionalização. Além disso, se for levada em consideração toda a extensão territorial do país e as diferenças existentes entre as regiões e estados brasileiros, é óbvio que o processo de alinhamento das ações para a regionalização ainda vão demorar a apresentar resultados concretos e expressivos.

Assim, acredita-se que todos esses fatores demonstram o começo de uma longa caminhada para a efetivação da regionalização, que ainda é considerada como um desejo futuro. Ainda faltam o envolvimento e participação concreta dos próprios atores, que devem assumir seu posicionamento perante as propostas elaboradas e apresentadas pelo Estado. Para isso, é necessário um esforço conjunto e sinérgico dos atores de turismo nos diversos níveis e esferas, a fim de que as políticas públicas possam ir além da sua essência teórica e tornarem-se ações efetivas e sólidas, que sejam capazes de conduzir todas as prerrogativas acarretadas pelo desenvolvimento do turismo.

Referências bibliográficas

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raul; FRENKEL, David. Turismo, políticas públicas e relações internacionais. Campinas: Papyrus. 2003. 128p. (Coleção Turismo)

BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. SENAC, 2007. 556 p.

BENI, Mário Carlos. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006. 200 p. (Turismo)

BISSOLI, Maria Angela Marques Ambrizi. Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação. São Paulo: Futura, 2000. 170p.

BOLSON, Jaisa H. Gontijo. Circuitos Turísticos de Minas Gerais: Modelo de Regionalização. Disponível em: <<http://www.revistaturismo.com.br/artigos/minasgerais.html>> Acesso em 01 de nov. de 2009.

BRAGA, Débora Cordeiro. Planejamento Turístico: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 225 p.

BURSZTYN, Ivan. Políticas Públicas de Turismo visando a Inclusão Social. 2005. 117p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Engenharia de Produção. Disponível em: <<http://www.ivtrj.net/ivt/bibli/Ivan%20Bursztyn%20%20tese%20completa.pdf>> Acesso em 20 de set. de 2009.

CIRCUITO TURÍSTICO CAMINHOS GERAIS. Ata da reunião realizada no dia 07 de março de 2001. Livro 1, p. 2.

CIRCUITO TURÍSTICO CAMINHOS GERAIS. Ata da reunião realizada no dia 09 de agosto de 2001. Livro 1, p. 7.

CIRCUITO TURÍSTICO CAMINHOS GERAIS. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Circuito Turístico Caminhos Gerais. 2008.

DIAS, Reinaldo. Planejamento do turismo: política de desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003. 226p.

DIRETRIZES OPERACIONAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO. Disponível em <http://institucional.turismo.gov.br/regionalizacao/arqreg/doc_download/diretrizes_operacionais_versao_final.pdf> Acesso em 25 de set. de 2009.

DIRETRIZES POLÍTICAS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO. Disponível em: <http://institucional.turismo.gov.br/regionalizacao/arqreg/doc_download/Diretrizes_Pol%EDticas_Programa_Regionalizacao.pdf> Acesso em 25 de set. de 2009.

GOMES, Bruno Martins Augusto; FERREIRA, Júlio César Benfenatti; SANTOS, Antônio Carlos. Uma abordagem crítica da atividade turística. In: Caderno Virtual de Turismo. Vol. 6. Nº 1. 2006. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=113>> Acesso em 25 de set. de 2009.

GOMES, Bruno Martins Augusto; SILVA, Valdir José da; SANTOS, Antônio Carlos dos. Políticas Públicas de Turismo: uma análise dos circuitos turísticos de Minas Gerais sob a concepção de Cluster. Disponível em: <<http://143.107.93.222/ojs/index.php/turismo/article/view/18>> Acesso em 25 de set. de 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Regionalização do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/> Acesso em 20 de set. de 2009.

MOLINA, Sérgio. Turismo: metodologia e planejamento. Bauru: Edusc, 2005. 126p. (Coleção Turis).

OMT. Guia do Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Tradução: Sandra Netz. São Paulo: Bookman, 2003. 168 p. Título Original: Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism.

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. In: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 49, nº 3, 2006. p. 651 a 669.

PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003-2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf> Acesso em 20 de set. de 2009.

PLANO NACIONAL DE TURISMO 2007-2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/> Acesso em 20 de set. de 2009.

PROGRAMA AVANÇA BRASIL. Página eletrônica oficial. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>> Acesso em 25 de set. de 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. Circuitos Turísticos. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>> Acesso em 25 de set. de 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. Resolução SETUR nº 008 de 28 de abril de 2008. Estabelece normas relativas ao “Certificado de Reconhecimento” dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/institucional/legislacao/289-resolucao-setur-no-008-de-28-de-abril-de-2008>> Acesso em 20 de set. de 2009