

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Curso de Administração Pública

**ANÁLISE DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PRODETUR NE  
II EM MUNICÍPIOS MINEIROS: DILEMAS DAS RELAÇÕES  
GOVERNAMENTAIS**

Bárbara Nascimento Martins

Belo Horizonte  
2010

Bárbara Nascimento Martins

**ANÁLISE DA CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PRODETUR NE  
II EM MUNICÍPIOS MINEIROS: DILEMAS DAS RELAÇÕES  
GOVERNAMENTAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Mestre Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte

2010

Bárbara Nascimento Martins

**Análise da Concepção e Implementação do PRODETUR NE II em Municípios Mineiros:  
Dilemas das Relações Governamentais**

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Mestre Flávia de Paula Duque Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro

---

Doutor Alexandre Queiroz Guimarães, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Mestre Deusdedit Soares dos Santos, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 03 de Novembro de 2010

## AGRADECIMENTOS

À minha família, em seu mais sublime significado, que soube compreender a importância desse momento e respeitar a minha incrível necessidade de silêncio e isolamento. Por me auxiliarem na medida em que puderam, sanando dúvidas que uma memória assoberbada não alcançava mais. Pelo exemplo de que se o esforço nem sempre pode oferecer o êxito, conduz sempre aos caminhos mais dignos e virtuosos.

À Flávia, que sem as mais precisas observações e nobre colaboração de conhecimento, sempre com muita disponibilidade e atenção, este trabalho não se concretizaria de maneira tão sólida.

À Denise que me acudiu nas tantas vezes em que pensei que chegar ao final fosse impossível.

Aos amigos da SETUR, com carinho especial ao Angelo e ao Leo, que sempre se disponibilizaram a colaborar, fornecendo todas as informações e documentos essenciais para este trabalho, assim como viabilizando o acesso aos gestores municipais do programa analisado.

A todos os gestores municipais que se disponibilizaram e colaboraram atendendo às questões propostas pela entrevista. Destaco a colaboração fundamental da arquiteta Débora França, coordenadora do plano diretor participativo de Diamantina, que ofereceu informações fundamentais para a análise das questões do município no qual trabalha.

Aos amigos João Gabriel e Michele, pela disponibilidade e presteza em me auxiliar.

A todos que compreenderam minha ausência, meu cansaço e indisposição para eventos sociais, fica aqui também registrada minha gratidão.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a concepção e a implementação inicial do programa do Ministério do Turismo intitulado PRODETUR NE II, na região do Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais, tendo por foco seu componente de fortalecimento gestão municipal. Constatase com base na literatura da área, que a percepção do turismo como política pública relevante para desenvolvimento sócio-econômico de um Estado ainda é recente e pouco trabalhada. Sendo assim, tornou-se importante a análise do PRODETUR NE II no âmbito de sua execução pelo estado de Minas Gerais. O fato de sua estrutura institucional envolver as três esferas de governo - união, estados e municípios - e ainda enfatizar a participação dos conselhos de turismo, estaduais e municipais, abrindo espaço para o desenvolvimento da governança, revela-se a importância dada a esta forma de se estruturar institucionalmente. Nesta direção, busca-se compreender como tem se dado as relações entre as esferas governamentais envolvidas no programa, ressaltando-se para isso a questão da descentralização e da autonomia local. Destaca-se que, dadas as fragilidades institucionais identificadas pelo diagnóstico prévio à implementação do programa nos municípios, estes são os elementos principais da análise que se desenvolve, buscando entender como ocorre o reatamento das relações entre as esferas de governo para os municípios e como os mesmos tem aderido, e absorvido a iniciativa. Para isso foram realizadas entrevistas com os gestores municipais relacionados ao programa e com os coordenadores estaduais do mesmo. Além disso, realizou-se a análise dos planos diretores participativos de Diamantina e Serro, por serem estes os principais beneficiados pelo PRODETUR. Foi possível, então, concluir que os gestores daqueles municípios que não receberam diretamente obras financiadas pelo programa, não percebem suas cidades como parte importante do programa, assim como entendem o plano diretor participativo como um instrumento necessário apenas para angariar recursos frente às demais esferas de governo.

**Palavras-chave:** Descentralização, relações intergovernamentais, autonomia local, turismo, PRODETUR, plano diretor participativo.

## ABSTRACT

This work analyzes both the conception and implementation of the Ministério do Turismo program entitled PRODETUR NE II, in Vale do Jequitinhonha, Minas Gerais, focusing on its part to strengthen municipal management. From the observation, compared to specialized literature, of perception of tourism as relevant public policy to socio-economic development of a state is recent and little explored, the analysis of PRODETUR NE II so as to its execution in Minas Gerais became important. Its institutional structure being composed by three different spheres of government – federal, state and municipal – and also emphasizing the participation of tourism boards, both state and municipal, opening space to governance development, highlight the importance given to this new form of institutional structure. In this direction, there is a search for comprehension of how relations among government spheres involved in the program have been happening, considering decentralization and local autonomy issues. Given the institutional fragilities identified by the diagnosis made before the implementation of the program in the cities, these are the main elements of the analysis made, so that the comprehension of relations among government spheres to cities is sought, as well as how close they are to each other, absorbing the initiative. For this purpose, interviews were made with municipal managers related to the program and state government coordinators. There was also conducted an analysis of master plans of Diamantina and Serro, because these are the cities that were benefited the most by the PRODETUR. It is possible to conclude that the managers of localities which did not directly receive financing by the program do not see their cities as part of it, just as they understand participative master plan as a necessary instrument to raise funds from other government spheres.

**Keywords:** decentralization, intergovernmental relations, local self- government, tourism, PRODETUR, participatory master plan.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo .....	39
Figura 2: Interrelação dos Macroprogramas do MTur .....	40
Figura 3: Interrelação dos Macroprogramas da SETUR-MG .....	42
Figura 4: Estrutura Institucional do PRODETUR NE II .....	47

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Classificação da Capacidade Institucional dos municípios .....	51
Tabela 1: Mecanismos de institucionalização da política urbana nos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha - Minas Gerais - 2003.....	55
Tabela 2: Situação dos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha quanto à legislação urbanística, licenciamentos e fiscalização - Minas Gerais - 2003.....	56
Tabela 3: Potencial para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos ou turísticos dos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha - Minas Gerais - 2003.....	58



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil S/A
CF	- Constituição Federal
CODEMA	- Conselhos Ambientais Municipais
COPASA	- Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DER	- Departamentos de Estradas de Rodagem
ECG	- Equipe Central de Gestão
FJP	- Fundação João Pinheiro
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	- Instituto do Patrimônio Artístico Nacional
MTur	- Ministério do Turismo
OMT	- Organização Mundial de Turismo
PDITS	- Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB	- Produto Interno Bruto
PMDI	- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PRODETUR NE I	- Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - fase I
PRODETUR NE II	- Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste - fase II
SEMAD	- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento
SETOP	- Secretaria de Estado de Obras Públicas
SETUR	- Secretaria de estado de Turismo de Minas Gerais
UEE	- Unidade Executora Estadual
UEM	- Unidade Executora Municipal
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AUTONOMIA LOCAL .....</b>	<b>15</b>
2.1 Descentralização e relações intergovernamentais .....	15
2.2 Autonomia e poder local .....	21
2.3 O caso brasileiro .....	27
<b>3 O TURISMO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO .....</b>	<b>34</b>
<b>4 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO NORDESTE FASE II - PRODETUR NE II.....</b>	<b>43</b>
4.1 Histórico.....	43
4.2 Marco legal e marco institucional .....	45
4.3 O diagnóstico: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - Vale do Jequitinhonha .....	49
<b>5 PRODETUR NE II: MUNICÍPIOS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>60</b>
5.2 O posicionamento da Unidade Executora Estadual .....	64
5.3 Fortalecimento institucional da gestão municipal: a importância do planejamento sob a ótica dos planos diretores de Diamantina e Serro .....	65
5.3.1 Diamantina.....	66
5.3.2 Serro.....	69
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>76</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>81</b>
APÊNDICE A: Roteiro de entrevista para coordenadores da unidade executora municipal .....	82
APÊNDICE B: Roteiro de entrevistas para coordenadores estaduais do programa .....	83
APÊNDICE C: Quadro de entrevistados - Coordenadores municipais .....	84
APÊNDICE D: Quadro de entrevistados - Coordenadores estaduais.....	85
<b>ANEXOS .....</b>	<b>86</b>
ANEXO A: Mapa da região do Vale do Jequitinhonha abrangida pelo PRODETUR NE II	87

## 1 INTRODUÇÃO

O turismo é uma força econômica de extrema relevância no cenário mundial. Tem se destacado pela sua capacidade de gerar consumo e renda, criando um mercado favorável à exploração. Assim, segundo Barbosa (2005), os resultados do movimento financeiro decorrentes do turismo são muito expressivos e desse modo, justificam a inserção desta atividade na programação da política econômica de todos os países, estados e municípios.

Entretanto, é relativamente recente a percepção do turismo como política pública relevante ao desenvolvimento sócio-econômico de um Estado. Neste sentido, o governo de Minas Gerais tem multiplicado esforços para avançar nesta área relegada durante muitos anos. Com a visão institucional de tornar Minas o melhor e mais visitado destino turístico do Brasil, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI, 2007-2023), a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) tomou várias iniciativas e estabeleceu parcerias de modo a viabilizar programas e projetos, de forma a contornar o orçamento destinado a este setor da Administração Pública, ainda aquém das necessidades.

Nesta direção, a SETUR engajou-se em pleitear sua participação no Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste fase II (PRODETUR NE II), lançado em 1999, pelo Ministério do Turismo (MTur) como continuidade do PRODETUR NE I. A fase II expandiu o programa para o nordeste dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo neste, o Vale do Jequitinhonha.

O Ministério, então, se propôs a financiar parte dos investimentos necessários para ações nos níveis estadual e municipal referentes ao desenvolvimento da capacidade de gestão e a obras de infraestrutura, visando incentivar o desenvolvimento turístico desta nova região. A maior parte do financiamento coube ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tendo o Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB) como gestor local. O Ministério do Turismo e os governos estaduais ficaram responsáveis pela contrapartida financeira. Destaca-se que o BID entra com a responsabilidade de financiar 60% dos custos do programa, avaliado num total de R\$ 400 milhões. Ressalta-se que tal financiamento trata-se de um empréstimo a juros baixos e generoso prazo para pagamento.

No caso específico do estado Minas Gerais foi selecionada a região do Vale do Jequitinhonha como objeto do programa dentre as regiões mineiras elegíveis. Para

delimitação do programa foram escolhidas as seguintes cidades: Diamantina, Serro, São Gonçalo do Rio Preto, Capelinha, Turmalina, Itamarandiba, Minas Novas, Felício dos Santos e Couto de Magalhães de Minas.

Em relação às possibilidades de ação do programa, há três componentes base: a) fortalecimento da capacidade institucional do município para gestão do turismo; b) planejamento estratégico, treinamento e infraestrutura para o crescimento turístico e; c) promoção de investimentos no setor privado.

Nota-se o componente fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo como um elemento essencial para alcance dos resultados pretendidos pelo programa. Este componente compreende as seguintes ações passíveis de financiamento: gestão administrativa e fiscal dos municípios; gestão municipal do turismo; gestão de resíduos sólidos; proteção e conservação de recursos naturais; proteção e conservação do patrimônio cultural e urbanização de áreas turísticas. Estas ações foram estabelecidas pelo Regulamento Operacional do PRODETUR NE II.

A discussão a respeito das relações intergovernamentais torna-se relevante uma vez que, o programa em análise envolve as três esferas de governo: união, estados e municípios. Esta relação forma a estrutura institucional do programa, que teve por concepção a idéia de integração dos distintos níveis de execução e controle, de modo que também houvesse espaço para participação e controle sociais.

No entanto, as ações concentram-se no âmbito municipal, que em sua maioria não serão executadas por este e sim por outra esfera de governo, a exemplo das obras de infraestrutura. Abre-se, então, a necessidade da discussão e análise a respeito da autonomia local, seja em relação às vantagens, seja aos dilemas e dificuldades oriundas dessa condição, principalmente no que tange a relação com os demais entes federados. Neste sentido, o percurso de abordagem deste trabalho alicerça-se na discussão do federalismo e do modelo descentralizado optado pelo constituinte quando da formulação de nossa Carta Constitucional de 1988. Ressalta-se que o fato de o município ter sido institucionalizado como ente federado consta de ato inédito em todo o mundo, dificultando um referencial comparativo que pudesse trazer algum conhecimento aplicável ao contexto brasileiro.

Neste contexto, a descentralização ampliou-se em termos nunca antes vistos em nosso país, dilatando significativamente a autonomia municipal, além de atribuir novas

responsabilidades aos municípios. Entretanto, para a maioria dos municípios que possui fontes próprias de arrecadação escassas, a situação é crítica, pois fica altamente dependente das transferências governamentais, o que por sua vez limita profundamente a capacidade de provisão de serviços públicos, impossibilitando o cumprimento de suas funções básicas enquanto instância de governo.

É justamente o que acontece com a maior parte dos municípios abrangidos pelo programa: possuem uma população pequena, não tem fonte própria de recursos significativa, dependem das transferências governamentais e possuem baixa a média capacidade institucional<sup>1</sup>. Muito mais do que o desenvolvimento turístico, o PRODETUR NE II abre as portas para reformulação e para fornecer nova visão a respeito da gestão municipal levando a municípios institucionalmente frágeis a oportunidade de estabelecer/rever ferramentas de gestão e governança municipal, como o plano diretor e até mesmo de um plano de ação que aponte onde especificamente cada município precisa atuar de forma mais incisiva, assim como programas de modernização administrativa e fiscal.

Frente o exposto, objetivo do presente trabalho é analisar a concepção e a implementação inicial do PRODETUR NE II no âmbito do componente “fortalecimento da capacidade institucional municipal”, seus alcances, limites e problemas, tendo em vista a perspectiva das relações intergovernamentais que envolvem o programa e o contexto do federalismo brasileiro, fundado em premissas de descentralização e autonomia local.

Nesta direção, pretende-se responder aos seguintes questionamentos: como tem ocorrido a implementação inicial do programa em relação ao componente “fortalecimento da gestão municipal”? Quais as dificuldades que se evidenciam no âmbito das relações intergovernamentais, tendo em vista o envolvimento de três esferas de governo autônomas? Como ocorre o reatamento dessas relações para os municípios? Estes tem aderido e absorvido a iniciativa?

Para tanto, propõe-se, no 1º capítulo, realizar uma revisão bibliográfica e discussão dos temas relativos às relações intergovernamentais, em especial a descentralização e a autonomia local.

---

<sup>1</sup> A capacidade institucional será explicada e discutida na seção que se descreve o programa PRODETUR NE II.

Em um segundo momento, far-se-á uma breve explanação a cerca do contexto contemporâneo do turismo, enfocando sua recente incorporação como objeto de políticas públicas e seu atual estágio nos governos federal e mineiro.

Na composição do capítulo seguinte, passar-se-á a descrição do programa com o enfoque no componente fortalecimento da gestão municipal. Em seguida será apresentado o diagnóstico realizado previamente à implementação do programa nos municípios do Vale do Jequitinhonha, notabilizando-se as questões mais relevantes que justificam o encaminhamento do trabalho na direção do componente de fortalecimento da gestão municipal. Para a consecução desta etapa, foi realizado o levantamento documental a partir dos arquivos da Superintendência de Estruturas do Turismo da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Foram analisados o regulamento operacional do programa elaborado pelo BID em parceria com BNB, os registros relacionados ao histórico do programa, a matriz de subempréstimo e as propostas de aditivo, as ações retiradas da matriz, termos de referência de diversos contratos, contrato de abertura de crédito entre BNB e Minas Gerais, assim como seus aditivos e pareceres da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais. Analisou-se também o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), que traçou o diagnóstico da região do Vale do Jequitinhonha.

Ainda neste capítulo, serão apresentados os estudos de casos do trabalho com o propósito de analisar a relação entre as esferas de governos, suas dificuldades e dilemas no âmbito da necessidade de uma atuação cooperativa. Para isso foram realizadas entrevistas com os gestores locais do programa de seis dos nove municípios abrangidos pelo programa. As entrevistas foram realizadas no formato semi-estruturado para possibilitar maior liberdade ao entrevistador em captar as idéias mais importantes para o trabalho, e ao entrevistado para que pudesse expressar outras questões que não diretamente abarcadas pelas perguntas. Infelizmente não foi possível realizar todas as entrevistas no contato direto com os gestores; a maioria delas foi feita via telefone devido à ausência de representação destes municípios na reunião bimestral do pólo turístico do Vale do Jequitinhonha para acompanhamento do programa, realizada no dia 17 de setembro deste ano no município de Diamantina.

Realizou-se também, entrevistas semi-estruturadas com os coordenadores técnico e administrativo-financeiro com intuito de captar como se dá a relação do estado com o MTur e BNB e com os municípios e se a percepção da relação com estes era semelhante à percepção inversa, ou seja, dos municípios com o estado. Inclui-se a intenção de obter outros pontos problemáticos, que na vivência do dia-a-dia do programa ainda não tivesse emergido.

Em uma outra seção, ainda neste capítulo, propõe-se a análise preliminar e não exaustiva dos planos diretores participativos dos municípios de Diamantina e Serro, de modo a avaliar o grau de institucionalização das demandas político-administrativas mais prementes destes municípios, com ênfase na perspectiva do turismo e desenvolvimento local. A escolha destes municípios deve-se ao fato de serem aqueles que mais receberam obras do programa e por estarem atualmente mais atuantes no pólo.

Encerra-se o trabalho com uma rápida recapitulação da temática e com o propósito de oferecer contribuições propositivas no sentido de aprimoramento da execução do programa.

## **2 DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AUTONOMIA LOCAL**

Há muito já se tem discutido a respeito do benefício das relações harmônicas entres os entes da federação - união, estados, município e distrito federal – buscando maximizar a eficiência e eficácia no desenho e implementação de políticas públicas. Isto se destaca ainda mais em situações em que a Constituição Federal (CF) não responsabiliza um ente específico para uma determinada área que implique serviço público. Este é o caso do turismo. Desta forma, para se abordar o turismo no setor público no Brasil é indispensável resgatar a dinâmica das relações intergovernamentais, que por sua vez remetem a discussões a cerca da descentralização, e, por conseguinte, ao federalismo. Ainda, como muito do que é feito em termos turísticos pelas esferas federal e estadual tem interferência direta na esfera local, torna-se relevante buscar como a autonomia local tem sido encarada pelos demais entes e pelo próprio município.

### **2.1 Descentralização e relações intergovernamentais**

O processo de descentralização vem ocorrendo no mundo desde a década de 50, sendo que a maior ênfase deu-se a partir dos anos 80, em que a grande crise econômica mundial, associada à crescente demanda pelos serviços públicos, pressionou para um novo modelo institucional para os países ainda muito centralizados (ABRUCIO, 2002a).

Os países desenvolvidos tiveram a percepção da necessidade de descentralizar, principalmente, segundo Abrucio (2002a), devido ao crescimento e complexificação do *welfare state*, gerando novas demandas e dilemas de eficiência e democratização. Soma-se a isto a importante vertente que ascendeu em fins dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 com a idéia de Estado minimalista, sendo Margareth Thatcher e Ronald Reagan seus principais defensores e difusores.

Ressalva-se que os Estados Unidos foram pioneiros no processo de institucionalização de um Estado Federal. Isto se deu já com a promulgação da primeira - e única - constituição, dado a tradição de autonomia local e complexidade de relações entre os níveis de governo. Obviamente, na história política americana houve momentos de maior centralização, como



no período do keynesianismo. Entretanto, tal fato não retira o pioneirismo e a virtude do processo nos EUA.

Na Europa, segundo Abrucio (2002a) destaca-se o caso da Bélgica, que passou por um processo de federalização; Itália e Espanha, que passaram por modificações na estrutura regional. Nesses casos, os governos subnacionais ganharam forte autonomia. Ressaltam-se, ainda, a consolidação do federalismo alemão, australiano e canadense numa tentativa de fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de relações intergovernamentais. A França, clássica referência de governo centralizador começou a modificar sua estrutura em meados de 1982; seu marco é a criação de regiões com novas entidades territoriais frente as já existentes (municípios e departamentos).

A descentralização também avançou celeremente em outras partes do globo. Num estudo citado por Marta Arretche, constatou-se que entre 75 países em desenvolvimento analisados, 63 tinham realizado reformas descentralizadoras (apud ARRETCHÉ, 1996: 63). A América Latina destaca-se neste contexto. Nela, são eleitos atualmente 13 mil governos locais, contra menos de 3 mil no final dos anos 70 (BANCO MUNDIAL, 1997: 112). Países como Colômbia, Peru e Venezuela aumentaram, em maior ou menor grau, a autonomia dos governos locais. Federações mais antigas, porém tolhidas em sua liberdade por décadas de autoritarismo, como o México e a Argentina, reforçaram o poder de suas províncias ou estados - no caso mexicano, foi do plano subnacional que, em grande medida, saiu o processo de democratização recente do país (cf. RODRÍGUEZ & WARD, 1995). E o Brasil não ficou atrás, pois reconstruiu sua estrutura federativa por meio do reforço do poder das esferas estaduais e municipais. (ABRUCIO, 2002, p. 151).

Busca-se então, conceituar a descentralização. Segundo Abrúcio, a idéia da descentralização pressupõe autonomia para os governos, com poder de decisão, como explicitado pelo parágrafo citado abaixo:

definimos descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4). (ABRUCIO, 2002b, p. 145).

Nas palavras de Castro (2006), representante da visão jurídica, descentralizar é tirar do centro. Assim, de modo a se evitar a apoplexia do centro e a paralisia das extremidades, é que se reconheceu a descentralização como fenômeno jurídico-político a acudir, de maneira eficiente e mais democrática, às finalidades estatais. A descentralização é ainda, a técnica

jurídica de organização territorial de poderes estatais e conceito base de todas as relações entre Estado e as outras pessoas jurídicas de direito público. Assim sendo, em sua base está, indiscutivelmente, a autonomia. Para o autor, a autonomia pressupõe aptidão para se governar livremente, poder de fazer leis e capacidade de se determinar órgãos de representação, sendo que a autonomia é uma noção de limites.

Castro ainda argumenta a favor da importância de tal técnica, no sentido de que se faça submergir as liberdades locais e as liberdades dos cidadãos. Daí a justificativa para sua defesa como técnica democrática.

Para Souza (1998a), a descentralização é um mecanismo de fortalecimento do pacto federativo, pois para seu bom funcionamento, é necessário que haja cooperação e não uma competição predatória, de modo em que haja equilíbrio entre os entes federados. Equilíbrio, palavra chave em se tratando de pacto federativo. Outro entendimento de Souza (1998) é

descentralização como promotora da capacidade que as unidades subnacionais de governo passam a ter de influenciar o processo de tomada de decisão em nível nacional e subnacional. Tal capacidade envolve tanto a possibilidade de influenciar e/ou vetar as decisões sobre políticas públicas que vão afetar a jurisdição subnacional, como a de influenciar e/ou vetar políticas nacionais que terão repercussão no espaço e nos interesses subnacionais. (SOUZA, 1998a, p. 2).

Cabe, então, perscrutar quais seriam os fundamentos da descentralização. Segundo Souza (1999), o principal argumento circunscreve-se ao princípio da subsidiariedade, ou seja, garantir que as políticas públicas sejam dirigidas pelos governos que estão mais próximos aos cidadãos. Desse modo, seria possível ter melhor percepção e atendimento às necessidades da população. Conseqüentemente, há maior possibilidade de democratização das relações do Estado e da sociedade, pois um governo mais próximo aos cidadãos tende a criar maiores oportunidades de participação da população. Sendo assim, se tornam mais verdadeiras as chances de eficiência alocativa e na provisão de recursos, uma vez que a sociedade passa ser escutada e se pode fazer o que a mesma demanda.

Assim, as palavras de Baracho endossam a discussão anterior:

a descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo que o princípio da subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes, seja financeiro ou qualquer

outro que proponha efetivá-la, bem como de competência. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. A compreensão do princípio de subsidiariedade, em certo sentido, procura saber como em organização complexa, pode-se dispor de competências e poderes. (...) Cogita-se, na formulação do princípio de subsidiariedade, do equilíbrio entre o poder central e o poder local. A idéia concretiza-se na compreensão da absorção da substância local e da vitalidade local, pelo poder central. O poder local deve dispor de condições que crie situações para a formulação do cidadão e do município. (BARACHO, 1986, p. 15).

Nesse sentido, a descentralização aparece como relevante instrumento de democratização do Estado, pois, segundo Arretche (1996), é o processo institucional de viabilização da participação social, qual seja uma forma mais avançada de democracia: não representativa, mas participativa.

Borja vai além:

La descentralización parece ser hoy consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas. (BORJA, 1984, p. 5).

Já em relação à democratização dos governos locais, Abrucio (2006) afirma que a relação entre descentralização e democracia não é linear, pois se trata de uma construção político-institucional. Nesse sentido, Arretche (1996) argumenta que,

a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. (ARRETCHE, 1996, p. 45).

Segundo Abrúcio (2006), cinco questões fundamentais devem ser equacionadas em qualquer modelo de descentralização: a constituição de um sólido pacto nacional, o combate as desigualdades regionais, a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional, a democratização dos governos locais e a criação de um ambiente intergovernamental positivo.

A primeira questão, segundo o autor, refere-se à relação dos governos locais com a nação, de modo a se evitar a fragmentação excessiva ou domínio por uma etnia específica. Posto isso, é ainda preciso evitar o crescimento das desigualdades entre as regiões, no sentido de se enfatizar políticas redistributivas para as localidades mais pobres e/ou menos

desenvolvidas. Para isto, é fundamental uma ação coordenadora do governo central, direcionando tais políticas.

É também de extrema importância para Abrucio, desenvolver as capacidades administrativas e financeiras dos estados e municípios de modo a melhorar o desempenho da gestão pública, pois, do contrário, pode-se reduzir a efetividade da ação estatal.

No que tange as relações intergovernamentais, o conflito entre os níveis de governo pode ser prejudicial ao propósito da descentralização dado que, tal fato fragiliza e compromete a coordenação e cooperação entre as esferas de poder, principalmente nos casos em que se envolve um plano federativo.

Nesse sentido, cabe buscar a especificidade da federação de modo a compreender seu impacto na descentralização. Assim, a federação, segundo Abrucio (2006), compreende uma forma de organização territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania, mantendo-se a estrutura nacional.

Para Mouskheli (*apud* VIEIRA, 2002) o Estado Federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado; que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional, bem como participam da formação da vontade federal, se distinguido, desta maneira, de todas as demais coletividades.

Abrucio ainda propõe que existem duas condições que conformam o federalismo. A primeira é a existência de heterogeneidades que dividam a nação, sejam elas de cunho territorial, étnica, linguística, socioeconômica, cultural ou política. Dessa maneira, somente uma estrutura federalista consegue agregar e equilibrar tantas situações distintas. A segunda diz respeito à existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade que resguarda a autonomia local, mas busca maneiras de manter a integridade nacional em um país heterogêneo. Desse modo, a coexistência dessas duas condições, na visão de Abrucio, é essencial para se montar um pacto federativo.

Nesse sentido, para Burgess (*apud* ABRUCIO, 2006), a essência da federação está em sua infinita capacidade de acomodar a competição e o conflito em torno de diversidades que tem relevância política dentro de um Estado. Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimento mútuos são suas palavras-chave, e união combinada com autonomia é sua marca autêntica.

No federalismo, portanto, o processo descentralizador se dá numa situação mais equilibrada de poder entre os entes territoriais, na qual há a necessidade de manter o poder originário dos pactuantes subnacionais - que na Constituição brasileira são os estados e os municípios, algo sem paralelo no mundo - mas também é preciso amarrar os laços entre eles, tendo no Governo Federal uma peça-chave para efetivar isso. (ABRUCIO, 2006, p. 211-212).

O cerne do pacto federativo encontra-se materializado através de uma Constituição escrita, que, por sua vez, constitui a norma basilar do Estado, institucionalizando direitos e deveres dos entes pactuantes. Desta forma, o poder nacional deriva de um acordo entre as partes (ABRUCIO, 2006).

Entretanto, para o mesmo autor, a soberania compartilhada só se mantém ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Para que isto ocorra deve haver o estabelecimento de mecanismos de *checks and balances* entre os entes, de modo que haja fiscalização recíproca e nenhuma das partes concentre mais o poder, minimizando a autonomia dos demais.

Nesta direção, há a partir da análise à clássica federação americana, dois modelos que se propõem a explicar como se dá a dinâmica do sistema federativo à luz dos mecanismos competitivos e cooperativos. A diferença entre os dois modelos encontra-se na ênfase que cada um deles dá a um dos aspectos do binômio competição-cooperação (ABRUCIO; COSTA, 1999 *apud* VIEIRA, 2002).

Em relação à competição, autores como Dye (1990 *apud* VIEIRA, 2002), a defendem como forma de aperfeiçoamento do pacto federativo, uma vez que o ambiente competitivo propicia incentivo à qualidade e responsividade no provimento de serviços públicos, incitando maior controle entre os entes. Esse modelo é referido como federalismo clássico ou dual e teve sua origem nos EUA do século XIX; deu-se através da descentralização de funções e clara separação de competências entre estados e união de forma a garantir a preservação do contrato federativo.

Já no século XX, passa predominar, através do governo Roosevelt, o federalismo cooperativo, tido como uma resposta aos problemas oriundos da crise de 1929. Assim, muitas das competências do governo central foram repassadas aos estados de modo a se buscar maior efetividade na solução das demandas daquele momento histórico. A idéia central passa a ser o compartilhamento de tarefas, em uma maior interação entre os entes governamentais. Há, portanto, segundo Cunha (2009), uma mudança nos poderes de

decisão dos níveis de governo, em benefício de um mecanismo de negociação e acordo intergovernamental.

Obviamente a competição sempre existirá e será positiva, desde que não seja do tipo predatória, a exemplo da guerra fiscal entre municípios brasileiros, para captar a instalação de grandes empresas em seu território. Deve-se, portanto, haver respeito mútuo na utilização da barganha nas relações entre os níveis de governo. Percebe-se, nesse sentido que a chave da questão encontra-se na coordenação federativa, aspecto esse fundamental do federalismo e do processo de descentralização dentro dele (ABRUCIO, 2006).

Desse modo, Pierson (1995 *apud* ABRUCIO, 2006) sintetiza a problemática da seguinte maneira: no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, frequentemente, modestamente coordenadas.

A coordenação federativa depende muito do papel dos níveis superiores de governo no tocante à descentralização, especialmente da ação do governo federal. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais tem problemas financeiros e administrativos que dificultam a desconcentração de atribuições. Por outro, porque a união e outras instâncias federativas precisam arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no campo das políticas públicas. (ABRUCIO, 2006, p. 95).

É, portanto, em um modelo de adequação entre competição e cooperação, como proposto por Elazar, 1993 e Ostrom, 1991 (*apud* VIEIRA, 2002), que se encontra o equilíbrio necessário ao bom andamento de todo pacto federativo.

Independentemente do modelo utilizado, para Abrucio e Costa (1999) o federalismo é certamente a forma mais bem sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo. A descentralização coaduna-se ao federalismo no sentido de ser o recurso garantidor de condições possivelmente mais equânimes a todos os participantes do pacto.

## **2.2 Autonomia e poder local**

Como discutido na seção anterior, uma das principais virtudes da descentralização é

conceder autonomia aos entes subnacionais. Nesse sentido, a autonomia local já é defendida desde séculos atrás, por autores como Stuart Mill e Tocqueville, sob o argumento de esta esfera estar mais próxima dos cidadãos e assim poder conhecer e atender de forma mais eficiente suas necessidades. Nesse tocante, interessante o estudo feito por Souza e Blumm (1998), em que realizam uma revisão bibliográfica a respeito das teorias de autonomia política local.

Nesta linha, as autoras apresentam a classificação de teorias em duas categorias: as normativas, que partem de normas e valores preestabelecidos, advindas do que “deve ser”, e as empíricas, que partem do conhecimento adquirido a partir observação de experiências.

Desta forma, para a teoria normativa utilizam-se da classificação feita por Stoker (1996 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999). A primeira fase, dos primeiros defensores do governo local, refere-se aos argumentos citados anteriormente de Mill; a segunda, dos reformadores, surge no período pós-guerra e vê no governo local o elemento essencial para a expansão do *welfare state*; a terceira, denominada localistas, é representada pelos autores Jones e Stewart (1985 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) que reforçam a idéia de que os governos locais tem maior eficiência na alocação de recursos públicos devido à proximidade dos cidadãos.<sup>2</sup>

Essas três fases da literatura normativa britânica sobre o governo local podem ser sintetizadas como a defesa dos governos locais pela maior possibilidade de participação política, maior controle social, distribuição mais eficiente dos serviços, valor político positivo e virtuoso do governo local e maior proximidade do cidadão. (SOUZA; BLUMM, 1999, p. 4).

Há ainda duas outras categorias normativas apresentadas pelas autoras: a teoria da escolha pública (*public choice*), ligada a corrente neoliberal, e a concepção de Estado dual, que tem por referência a linha marxista.

Em linhas gerais, a teoria da escolha pública basicamente defende o governo mínimo em todos os níveis de governo, propondo ainda o sistema de agencificação, de modo que haja concorrência entre as agências e o cidadão/“consumidor” possa escolher aquela que melhor atende a seus anseios.

Em relação ao Estado Dual defende-se que o governo local é resultado da divisão de trabalho dentro do Estado de modo que cabe à esfera central o papel de acumulação ou

---

<sup>2</sup> Para maior detalhamento, ver Souza e Blumm (1999).

produção e, à local, a prerrogativa de legitimação do sistema a partir da prestação dos serviços públicos.

Já em relação às “abordagens empíricas”, as autoras utilizam-se da classificação feita por Goldsmith (1996 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) em que há a divisão em quatro tipos. O primeiro trata-se daquele em que o governo local se dá via clientelismo e de tutela de líderes e liderados, na qual a relação entre líderes e liderados se baseia na troca de benefícios por votos. O segundo tipo refere-se ao modelo econômico-desenvolvimentista, em que a função do governo é promover o crescimento econômico local e estabelecer as condições necessárias para que as forças do mercado possam operar, mas com a presença de forças reguladoras. Para o terceiro tipo coube o modelo do Estado de Bem-Estar, no qual o governo local, no período do pós-guerra, atuava principalmente na provisão de uma ampla variedade de serviços públicos de fins sociais. Finalizando a abordagem empírica, cita-se o quarto tipo de modelo em que o governo local tem por função estimular o “consumidor” a buscar diferentes alternativas de provisão de serviços, pela variedade de oferta de serviços baseados na competição e na concorrência entre prestadores de serviços públicos locais.

Assim, Goldsmith (1990 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) conclui que a tipologia acima apresentada refere-se a tipos ideais no sentido weberiano e o que os governos locais em geral combinam diferentes aspectos dos diferentes tipos, apesar de que em cada um existirá uma ênfase dominante.

É possível perceber, portanto, a atualidade das teorias anteriormente apresentadas, ressalvados alguns aspectos ainda inconsistentes, de maneira que permanecem presentes na base argumentativa de vários estudos, como Souza (1998), Abrucio (2002a, 2002b, 2006), mesmo que muitas vezes de forma a condensar os aspectos mais relevantes/coerentes de cada teoria/divisão.

Mas o que vem a ser autonomia local? Como ela se dá?

Existem diversos conceitos sobre o que seja autonomia local. White III (1976) chama a atenção para o fato de que conceitos como autonomia e coordenação só podem ser discutidos através de uma definição política, e não administrativa, sobre a palavra ‘local’. Portanto, o componente político é essencial à avaliação da autonomia local. (SOUZA; BLUMM, 1999, p. 6).

King e Pierre (1990 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) definem autonomia local como sendo a capacidade dos governos locais para formularem e se incumbirem de políticas públicas sob



a sua competência, independentemente de considerações externas. Assim, o domínio do governo nacional é desafiado, como também os parâmetros conceituais que assumem que o governo local está inevitavelmente limitado por responsabilidades sociais de bem-estar social. Neste conceito, os fatores que restringem a autonomia política local são a incapacidade do governo local de se tornar uma instituição política e a possível existência de restrições externas.

Já na visão de Wolman e Goldsmith (1990 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999), a autonomia local trata-se da liberdade em fazer escolhas na agenda política local, aliada à capacidade de atender ao bem-estar dos cidadãos locais.

Sob outro ponto de vista, Rofman (1990 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) aponta que o conceito de autonomia local se expressa em três dimensões distintas, embora convergentes, sendo elas: a político-institucional, como expressão do poder político real, representando a cidadania local e expressando as forças políticas e sociais locais; a econômico-financeira, em que os municípios precisam dispor de recursos necessários ao desenvolvimento das ações municipais, que estarão respaldadas na receita fiscal, sem depender do direcionamento do governo central; e, por fim, a de prestação de serviços, onde a divisão da prestação de serviços entre as três esferas de governo é sintoma da intenção ou não de resgate da autonomia municipal. Percebe-se que essas condições são traçadas no plano ideal e por isso mesmo de difícil aplicabilidade direta (SOUZA; BLUMM, 1999).

Um avanço um pouco maior nesse conceito é o defendido por Page (1981 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999), em que a autonomia local refere-se à capacidade dos governos locais de tomarem decisões sobre os serviços por eles oferecidos, sem a interferência do centro.

Para Souza (1996 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) a autonomia política local pode ser entendida de diversas formas. Sob o ponto de vista tributário, apesar da literatura sobre descentralização fiscal apresentar reservas quanto ao rigor da mensuração do grau de descentralização/centralização dos recursos públicos, alguns fatores podem ser observados nos governos locais que indicam ou não a sua autonomia. Esses fatores seriam, por exemplo, a liberdade para a alocação e para a administração dos recursos próprios. Já sob o ponto de vista político-jurídico, a autonomia pode ser entendida como a capacidade que tem ou não os governos locais para legislar sobre assuntos de sua jurisdição. O confronto dessas características com o caso brasileiro, feito através de estudos empíricos, aponta que apesar dos municípios brasileiros possuírem hoje um alto grau de autonomia tributária e político-jurídica, muitos ainda carecem de autonomia política propriamente dita.

Essa autonomia é conceituada como a capacidade dos governos municipais de definirem e implementarem uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente (SOUZA; BLUMM, 1999).

Entretanto, é relevante expor que há limites e restrições a essa autonomia. Estas podem ser por um lado, econômicas e sociais, dado a história da localidade e condições externas e inerentes a ela, como também podem ser postas por níveis superiores de governo, tanto de forma implícita, como juridicamente estabelecida, por constituições ou leis ordinárias.

Segundo Pierre (1990 *apud* SOUZA; BLUMM, 1999) a classificação é feita de acordo com o grau de condicionantes externas. A primeira condicionante está relacionada aos poderes estatais e à configuração do aparato de implementação, ou seja, à política do Estado. A segunda restrição seria a influência que interesses organizados profissionalmente exercem sobre os burocratas do governo local, pressionando-os com demandas corporativas em detrimento das demandas universalistas. Uma terceira restrição seria relacionada ao desenvolvimento ou declínio industrial nacional e local, que influencia a autonomia local. E, por último, a influência de políticas nacionais sobre o governo local, como, por exemplo, programas de descentralização ou centralização, aumentando ou diminuindo a autonomia.

Atualmente, mesmo com os limites e restrições, observamos a emergência da visão do poder local como um espaço privilegiado, onde se projetam soluções para a superação da crise do Estado e se reúnem os elementos e as condições de concretização da cidadania e da prática democrática. Além disso, a recente descentralização promovida pelos Estados nacionais tem conferido maior legitimidade e responsabilidade aos governos locais, como discutido anteriormente (CUNHA, 2009).

Nesse sentido, a partir dos anos 1990, pode-se destacar o discurso neolocalista, que se caracteriza, principalmente, pela revalorização da esfera local no contexto globalizado. O processo de globalização abre espaço para o desenvolvimento de uma nova gama de oportunidades, e, principalmente, de redefinição das atribuições dos governos locais e da sociedade com base nos municípios. É este conjunto de oportunidades, resultantes da globalização e de suas transformações sócio-econômicas, que tem sido enfatizado pelos novos localistas como fatores que tem revalorizado o poder local contemporâneo (CUNHA, 2009).

Nesta direção, Brugué e Gomà (1998b), no que tange ao novo contexto dos governos locais, sintetizam a questão da seguinte maneira:

La suma de los cambios contextuales sobre la esfera local recrea las condiciones para una aportación mucho más significativa de los municipios en el terreno de las políticas públicas. En concreto, la transición múltiple hacia un modelo económico más valorizador del territorio, hacia estructuras sociales más fragmentadas, hacia identidades colectivas de matriz más vivencial y comunitaria, hacia un sistema urbano difuso con nuevas fracturas y hacia formas de gobierno multinivel, se proyecta en: a) una agenda pública más compleja, b) nuevos roles de política pública más sustantivos y estratégico, c) nuevos estilos de gobierno local relacional, confluencias intergubernamental y ciudadanos que quiebran las pautas tradicionales de división central/local y público/ privada del trabajo político. (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998b, p. 32).

Percebe-se, portanto, que a cidade passa a ser entendida como uma instituição social complexa e multidimensional, que tem adquirido, cada vez mais, um papel ativo no âmbito político, social, cultural e econômico. Além disso, as cidades tem se tornando um ente social importante e fundamental no novo contexto global, pois são responsáveis por criarem uma relação entre as instituições públicas, através de seus administradores, e a sociedade civil (CASTELLS; BORJA, 1996 *apud* CUNHA, 2009). Essa idéia surge em contraposição à concepção de uma ordem global, que propunha o fim das barreiras territoriais e econômicas entre os Estados, sobrepondo os interesses globais aos interesses locais (CUNHA, 2009).

A autonomia local, então, ressurge como característica fundamental para a sobrevivência dos municípios que necessariamente estão imersos nesse processo globalizante. Autonomia para reassumir seu papel de ouvinte e resolutor dos problemas de seus cidadãos e conceber novas idéias em políticas públicas no atendimento da sociedade, pois, segundo Brugué e Gomà (1998b), a agenda urbana do governo local é submetida a um conjunto de pressões parecidas com a oferta de políticas de bem-estar. Produzem-se, desse modo, dinâmicas de extensão e incremento da complexidade dentro do bloco de políticas urbanas<sup>3</sup>.

Segundo Borja (1984), a revalorização dos poderes locais, a consciência da necessidade de sua reestruturação para que possam assumir com eficácia as competências e recursos necessários e a potencialização do autogoverno e da participação foram convertidos hoje em objetivos intelectuais e em práticas políticas características das democracias modernas. Não se trata de um retorno ao passado, dado que não se considera inalterável as estruturas

---

<sup>3</sup> Tradução livre de: “La agenda urbana del gobierno local se ve sometida a un conjunto de presiones parecidas a la oferta de políticas de bienestar. No se trata aquí tampoco de la irrupción de nuevos campos de política pública. Se producen, en cambio, dinámicas de extensión y de incremento de la complejidad dentro del bloque de políticas urbanas. Dichas dinámicas se concretan en nuevas políticas tendentes a dotar de eficiencia al sistema urbano, a diseñar esquemas de expansión urbana sostenibles y equitativos, y a plantear la regeneración de los tejidos multidegradados” (BRUGUÉ; GOMÀ, 1998b. p. 32).

territoriais herdadas nem se propugna uma autonomia baseada na separação do Estado, mas sim, na sua articulação com ele.

### 2.3 O caso brasileiro

O Brasil, desde a proclamação da república, vem passando por ciclos de centralização e descentralização, em um movimento pendular. Ora concentrando poder nas mãos da União, ora o compartilhando com estados e municípios. No início do período republicano e federativo, de inspiração norte-americana, primou-se por associar aos desígnios federalistas, à descentralização do poder. Nota-se que ao contrário do modelo americano, partimos de uma união para uma federação, o que nos trouxe certas peculiaridades, como será exposto nos parágrafos subseqüentes (ABRUCIO, 2002b).

O objetivo da adoção do modelo federalista era a busca do autogoverno, e devido à grande disparidade sócio-econômica existente entre os estados, pouco espaço era dado para a interdependência. Destacavam-se os estados de Minas Gerais e São Paulo, que dominavam o quadro político e econômico do país.

Com o advento do primeiro governo de Vargas, o Brasil passou por um forte processo centralização, tendo seu auge com a Constituição de 1937, com a delimitação de um processo ditatorial. Pelo lado econômico, a centralização deu-se pelo modelo desenvolvimentista, fomentado e subsidiado pelo Estado que deflagrou o processo de industrialização do país. Pelo social, Vargas iniciou o chamado estado de bem-estar social, garantindo uma gama de direitos aos trabalhadores. Politicamente, limitou a possibilidade de atuação de estados e municípios.

Em 1946, com eleição de Dutra à presidência, há um retorno à democracia e um novo período descentralizador, com restituição e ampliação dos poderes e liberdades dos estados e municípios, para estes, nunca ocorrido antes na história brasileira.<sup>4</sup> Nestes aspectos, há certa continuidade nos governos seguintes, ocorrendo mudanças na direção política

---

<sup>4</sup> É interessante notar que a literatura comparada sobre federalismo somente classifica o caso brasileiro como uma Federação a partir da Constituição de 1946, quando são garantidos princípios mais democráticos de convivência intergovernamental (ELAZAR, 1987 e WATTS, 1994 *apud* ABRUCIO, 2002b).

tomada, principalmente no governo de João Goulart (1963-1964), de forte cunho reformista-social.

É justamente por este caráter mais social que os militares encontraram um argumento final para o golpe de 64, instaurando uma ditadura e retornando à centralização do poder político, econômico e administrativo no governo federal. Abrucio (2002b), ainda denuncia uma nova estrutura federativa:

este projeto fica claro na estrutura federativa montada pelo regime militar, o chamado modelo unionista-autoritário. Em linhas gerais, este modelo tinha, no plano político, o objetivo de cercear o poder das elites estaduais mediante a adoção da eleição indireta para o cargo de governador; no âmbito financeiro, várias mudanças tributária implementadas entre 1965 e 1968 redundaram numa forte centralização da receita; e, por fim, no plano administrativo, procurava-se impor um padrão uniforme e obrigatório às administrações estaduais em termos de políticas públicas. Em suma, o modelo unionista-autoritário procurava acabar com os contrapesos advindos da estrutura federativa. (ABRUCIO, 2002 b, p. 177).

Ressalta-se que nesse momento as relações intergovernamentais foram minadas, pois cabia aos estados e municípios, em uma relação verticalizada, apenas obedecer e colaborar com o governo central, sob o risco de perder os recursos a eles destinados e ficarem alijados do processo burocrático estatal.

A quebra mais crucial dessa dinâmica ocorreu a partir do pleito ao senado em 1974, com vitória significativa da oposição, forçando maiores concessões aos estados. Este foi o marco do início do processo descentralizador ascendente, culminando com a promulgação da Constituição de 1988. O papel dos governadores foi fundamental para a concretização deste momento, de modo a garantir que o poder fosse repartido entre união, estados e municípios. Mais do nunca, segundo Abrucio (2002b), a coordenação intergovernamental torna-se peça chave no processo descentralizador.

A descentralização deve ser compreendida num contexto de relações intergovernamentais em que, muito mais do que qualquer hierarquia federativa, o fundamental é garantir coordenação, cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo. (ABRUCIO, 2002b, p. 208).

Entretanto, não foi isto que se viu durante o período de 1982 a 1994. Este foi marcado pela competição não-cooperativa entre os estados e a união, dentro da perspectiva de um federalismo predatório, segundo as palavras de Abrucio.

Por meio da “era Real”, o país alcançou não só a estabilidade econômica, mas modificou profundamente a dinâmica intergovernamental através do fortalecimento do governo federal e consequente enfraquecimento dos estados. Isso se deu principalmente pela melhora no plano externo, e internamente, das contas públicas. Além disso, Fernando Henrique Cardoso conseguiu uma forte base aliada para dar sustentabilidades às políticas públicas propostas pelo seu governo (ABRUCIO, 2002b).

Importante destacar que neste processo houve recentralização dos recursos, com uma nova forma de se repartir a receita, principalmente em relação às contribuições sociais e contenção de parte dos recursos destinados às transferências intergovernamentais (SOUZA, 1998a).

Não se pode deixar de lado o fato de que a descentralização materializou-se como resposta à crise do Estado centralizador. Além disso, os clamores localistas, de que era fundamental a liberdade de atuação e autogestão e, mais uma vez, de estarem mais próximos aos cidadãos para realizarem as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento local, foram, de certa maneira, fator propulsor da mudança.

Entretanto, apesar da descentralização ter por fundamentos os aspectos expostos anteriormente, ainda se está longe de atingir o equilíbrio pela plena realização dos mesmos. O ponto fulcral encontra-se no dilema das relações intergovernamentais, que rebatem no elo mais fraco do pacto federativo<sup>5</sup>: os municípios.

Destaca-se ainda que, segundo Abrucio (2002b), as conquistas da descentralização não permitiram superar antigos problemas dos municípios que obstaculizam seu pleno desenvolvimento, como a desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do “municipalismo autárquico”; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais.

No Brasil essa percepção só se concretizou de forma mais enfática com a promulgação da Constituição de 1998. Esta forneceu ao município um novo status, pois fora elevado a categoria de ente federado, porém em uma estrutura perversa: garante-se uma autonomia

---

<sup>5</sup> O objetivo do pacto federativo, segundo Abrucio (2002b), é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

subjetiva, apesar do ato normativo ser expresso na nova carta constitucional; em seu plano objetivo auto limita-se perante a escassez de recursos para atender as suas prerrogativas primordiais. Com isto, os municípios, já constrangidos em prover os serviços públicos básicos, não conseguem investir em turismo e outras atividades que poderiam tornar-se fonte de renda para a comunidade local. Assim, para a maioria dos municípios que possui escassas fontes próprias de arrecadação, a situação tornou-se crítica, pois fica dependente das transferências governamentais, o que por sua vez limita profundamente a capacidade de provisão de serviços públicos, impossibilitando o cumprimento de suas funções básicas enquanto instância de governo.

Inicialmente, o governo central adotava uma postura defensiva, buscando livrar-se de encargos sem planejamento. Este fato levou ao desmonte de políticas setoriais sem que se criassem condições/parcerias que pudessem dar uma nova continuidade a elas. Desse modo, restou aos municípios assumir grande carga de responsabilidades as quais não estavam nem institucionalmente, nem financeiramente preparados para desenvolver (ABRUCIO, 2002b).

O fato de ser o município um ente da federação ainda causa controvérsias, pois alguns autores, principalmente juristas, apesar de reconhecerem a autonomia municipal, não admitem o *status quo* de ente da federação. Assim, para autores como Castro,

efetivamente, ressalte-se que, ao configurar-se no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras federações do mundo. Mas seu realce, no concerto da Federação, não lhe outorga, em nosso ordenamento constitucional, a peça de ente federativo, como equivocadamente se sustenta alhures, apaixonadamente. (CASTRO, 2006, p. 35).

O posicionamento do referido autor sustenta-se na argumentação proposta por Silva (1996 *apud* CASTRO, 2006) notório constitucionalista brasileiro, que afirma que o fato de o município ter autonomia político-constitucional não conduz a uma relação direta em que necessariamente aquele integre o conceito de entidade federativa, assim como o município não é essencial ao conceito de federação brasileira. Nesse sentido, no plano político-administrativo, os municípios constituem divisões dos estados e não da união. Por isto a criação, incorporação, fusão e desmembramento dos mesmos dependem de lei estadual, como previsto pelo artigo 18, § 4º da Constituição Federal.

Ainda sustentando-se na Carta Constitucional, Silva (1996 *apud* CASTRO, 2006) afirma que existem, em todo o texto constitucional, onze ocorrências das expressões unidade federada

e unidade da Federação (no singular ou plural), em que há referência apenas aos estados e distrito federal, nunca mencionando os municípios. As referências são: arts. 34, II, IV e V; 45 § 1º; 60, III; 85, II; 132; 159, § 2º; 225, § 1º, III, da CF e arts. 13, § 4º; 34, § 9º dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF.

Numa visão contrária a anterior, Saule Júnior defende o argumento de que o município é um ente federado, não apenas pela questão da autonomia, mas efetivamente pelas normas constitucionais que regulam a esfera local. Para o autor, a existência da Lei Orgânica enfatiza seu posicionamento, pois ela deve ser equivalente a uma constituição, de âmbito local:

o município, pela Constituição de 1988, nos termos do artigo 18, 29 e 30, é reconhecido como ente da Federação cuja autonomia política se configura por ter capacidade própria de auto-organização (Lei Orgânica) de auto-governo (Executivo e Legislativo próprio), de auto-legislação (leis próprias) de auto-administração. (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 277).

Já em uma abordagem política, Celina Souza (2001) explicita que o município foi claramente colocado em posição de ente federado pela constituinte. Independentemente desta controvérsia, há um claro compromisso constitucional com a autonomia local. Assim, segundo Souza e Blumm (1999), esse compromisso aparentemente implica em um papel forte e independente para o governo local, mas, na prática, isso não acontece na maioria dos municípios brasileiros.

O que de fato acontece, segundo Daniel (1988) e Abrucio (2002), é um padrão autárquico<sup>6</sup> de municipalismo, transformando os prefeitos nos atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental, cada qual defendendo a autonomia de seu município como se esta significasse um isolamento das demais unidades da federação, ignorando que alguns problemas tem solução apenas em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal. O lado perverso é que a autonomização em diversos casos e aspectos não reduziu a subordinação financeira ou política das cidades em relação aos níveis superiores de governo.

Abrucio (2002a) argumenta que este municipalismo autárquico é inviável por três razões: primeiramente a questão da desigualdade entre os municípios, que impossibilitam os

---

<sup>6</sup> Municipalismo autárquico: em linhas gerais, sua pressuposição básica é de que os municípios, sozinhos, vão resolver todos os problemas de ação coletiva pública - o que leva a uma visão descentralizadora que dá pouca ou quase nenhuma importância à coordenação (ABRUCIO, 2002a, p. 213).



governos locais de realizarem todas as políticas públicas; segundo que vários problemas não se restringem ao âmbito do município, tornando-o ineficiente para resolver várias questões. Por fim, cria-se uma dificuldade de cooperação e incentiva, muitas vezes, a competição e a adoção de posturas de *free rider*, pois ao não desenvolverem certas políticas públicas, estabelece-se uma situação que possibilita a procura desses serviços nos municípios vizinhos.

Retomando a questão das relações intergovernamentais, Pierson (1995 *apud* ABRUCIO, 2006) explicita que o funcionamento das mesmas no federalismo vão muito além de um simples cabo de guerra; elas dependem de uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação. Dessa maneira, sem que haja adesão e cooperação por parte das três esferas de governo não há como se chegar a um resultado eficiente. Nesse sentido, para Souza (1998), as relações intergovernamentais tem sido entendidas como veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição, remetendo a uma competição mais predatória do que cooperativa.

Uma grande dificuldade em se estabelecer relações mais harmônicas entre união e os níveis subnacionais é a ambigüidade e indefinições quanto a uma série de competências constitucionais. Isto é facilmente comprovado, no âmbito brasileiro pela análise do artigo 23, da Constituição Federal, em seus doze incisos em que se diz que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as seguintes áreas de política pública: conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; proteção ao meio-ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito. Isto, por sua vez, cria uma situação que compromete a transparência e gera inércia constitucional, num verdadeiro jogo de empurra, em que nenhum dos entes assume a iniciativa para tais responsabilidades.

Há uma visão segundo a qual é preciso dividir as competências e funções atinentes a cada nível e deixar que, isoladamente, os entes realizem as políticas públicas. Daí decorre tanto um jogo de empurra entre as esferas de governo como a tentativa de concentrar programas e atividades em certas mãos quando há recursos abundantes. Em qualquer das hipóteses, a coordenação e a cooperação perdem a vez, com resultados perversos no que tange à solução dos problemas coletivos. (ABRUCIO, 2002a, p. 209).

Este dilema de atribuição e conflito de responsabilidades é oriundo do modelo federativo adotado em 1988 e do processo descentralizador. Apesar disso, o Estado Federal brasileiro

tem uma característica que é essencial para o aprofundamento do processo democrático: confere autonomia política a organizações estatais territorialmente menores, e por isso mais próximas e mais sensíveis às diretrizes apontadas pela comunidade (MAGALHÃES, 1999).

[As relações intergovernamentais] não estão contidas apenas nas regras institucionais; elas estão igualmente presentes nas formas de indução praticadas pelos governos superiores, nas identidades dos atores segundo sua posição político-territorial e nas coalizões que a partir daí estabelecem; na cultura política cooperativa ou competitiva perante os demais entes; no peso de grupos setoriais e/ou técnicos na distribuição e compartilhamento de competências e, ainda, no histórico da negociação nos fóruns especificamente intergovernamentais ou da defesa de direitos federativos. (ABRUCIO, 2002a, p. 208).

No tocante ao sistema de repartição/compartilhamento de competências adotado na Constituição de 1988, segundo Almeida (2007), teve-se por inspiração mais próxima o sistema alemão, pois este apresentava um avanço no sentido de propiciar um relacionamento federativo balanceado, principalmente em função do tratamento que deu à competência legislativa. Esse sistema ensejou possibilidade de maior autonomia dos estados.

Para a referida autora, ainda, a utilização de competências concorrentes, como idealizada, atende aos desígnios de se chegar a maior descentralização, com grande potencial para um federalismo de equilíbrio. Assim, Almeida (2007) explicita que:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação. (Almeida, 2007, p. 58).

Percebe-se, portanto, grande complexidade nas relações intergovernamentais que se dão no Estado brasileiro. Isso se dá pelo modelo federativo adotado, que através da Constituição descentraliza competências, dificultando a sincronia das atividades realizadas por cada um dos entes, assim como o concerto entre os mesmos. Isto é claramente verificado no caso das políticas de turismo, que será tema para o capítulo seguinte.

### 3 O TURISMO NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

O presente capítulo pretende contextualizar o turismo e sua recente inclusão como política pública necessária ao desenvolvimento econômico de países, estados, cidades, regiões. De forma alguma se pretende esgotar o assunto até mesmo pelo fato de ser amplamente discutido e por isso mesmo trazendo novas perspectivas a todo o momento.

O turismo é uma força econômica de crescente relevância no cenário mundial. Tem se destacado pela sua capacidade de gerar consumo e renda, criando um mercado favorável à exploração. Nesse sentido, segundo Barbosa (2005), os resultados do movimento financeiro decorrentes do turismo são muito expressivos e desse modo, justificam a inserção desta atividade na programação da política econômica de todos os países, estados e municípios.

O turismo compreende não só o deslocamento, a hospedagem e a visitação de atrativos turísticos, mas também todos os produtos e serviços criados para satisfazer às suas necessidades dentro de um espaço turístico. O turismo, como o primeiro setor econômico da era da globalização, introduz alterações de várias ordens e não apenas de âmbito individual ou organizacional, mas também local e regional. (OLIVEIRA; LEITÃO *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 32).

De acordo com a Organização Mundial de Turismo (OMT), o volume de negócios relacionados com a atividade turística é igual ou superior aos negócios vinculados à exportação de petróleo, alimentos ou automóveis, gerando anualmente, US\$ 4 trilhões ao redor do mundo. Esses dados indicam que o turismo é responsável por 10% do PIB mundial e emprega 200 milhões de pessoas, fazendo com que a atividade represente uma das principais fontes de rendimento para muitos países (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

Portanto, o turismo se apresenta como o fenômeno que não pode ser desprezado. Sua importância não se restringe à questão econômica, mas também é de fundamental relevância para as relações entre as regiões, impactando diretamente a identidade local e regional. Daí surge uma preocupação relacionada à maneira de se explorar da forma mais viável a atividade turística, sem que se gerem danos culturais e ambientais para as sociedades, ou seja, a atuação de forma sustentável (OLIVEIRA, 2008).

Há, então, uma preocupação atual referente a um novo conceito de turismo, o que se tem denominado de “turismo sustentável”, aquele que busca minimizar os impactos ambientais e

sócio-culturais, ao mesmo tempo em que promove benefícios econômicos para as comunidades locais e destinos (regiões e países) (INSTITUTO BRASIL *apud* OLIVEIRA, 2008).

Porém, é recente a percepção do turismo como política pública relevante ao desenvolvimento sócio-econômico de um Estado. O poder público passa a ter um papel fundamental na criação das políticas de turismo, direcionadas para um desenvolvimento local sustentável. Assim, é necessária não só maior participação das comunidades na formulação das políticas, mas também um maior relacionamento entre as esferas de governo com fins de integração regional.

Cabe destacar que a descentralização e a valorização dos governos locais tem se apresentado como uma tendência global. Como discutido no capítulo anterior, no contexto atual, os governos locais tem alargado e complexificado sua agenda de atuação, promovendo papéis relacionais e estratégicos. No âmbito dos papéis estratégicos, destaca-se a promoção econômica de seu território, no qual podem situar-se as políticas de turismo. Ao lado disso, os potenciais turísticos apresentam-se, não raramente, em um contexto mais amplo que o local, colocando em foco a relevância da regionalização das políticas, bem como a necessidade da cooperação intergovernamental, quer horizontalmente, entre municípios e por sua própria iniciativa; quer por meio de programas, quer por outras formas de cooperação vertical, entre municípios e outras esferas de governo (OLIVEIRA, 2008).

No Brasil, o fluxo de turistas internamente tem acompanhado a tendência internacional. Apesar de problemas como a crise aérea em 2006, as expectativas e o cenário econômico internacional tendem a estimular os setores público e privado a investir nas atividades turísticas nos próximos anos. Essa trajetória positiva é favorecida também pelo cenário econômico nacional consonante ao internacional, com alta liquidez e taxa de juros externos em patamares reduzidos associados a previsões de continuidade de um crescimento sustentável da economia mundial. Além disso, as contas externas brasileiras encontram-se favoráveis, há continuidade da redução da taxa de juros nominais, superávit fiscal, ganhos de distribuição de renda aliado a outras condições de infraestrutura, de modo a qualificar a oferta e motivar ascendentes demandas turísticas (Salgado, 2007 *apud* MINAS GERAIS 2009).

De acordo com o estudo do Impacto do Turismo nas Finanças Municipais nas Regiões Turísticas do Brasil, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 2009, a importância do turismo como atividade econômica geradora de riqueza merece destaque. Tal estudo cita que em 2001 o setor respondeu por cerca de 2% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o

estudo da Conta Satélite do Turismo desenvolvido pela FIPE (2002) para a Embratur. Este estudo destaca ainda que com uma participação desta grandeza, o setor figura entre os 15 maiores geradores de renda no Brasil. De acordo com dados do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Conta Satélite do Turismo para 2001, o setor estaria à frente de setores importantes como siderurgia, metalurgia, fabricação de automóveis e indústria de vestuário (Salgado, 2007 *apud*, MINAS GERAIS 2009, p. 267).

Percebe-se claramente que todos esses fatores fazem com que o turismo seja um setor estratégico para o desenvolvimento da economia do país principalmente por agregar uma grande mão-de-obra, gerando emprego e renda para a população.

Porém, grande parte do potencial turístico brasileiro ainda encontra-se mal explorado ou sem atividade no cenário internacional. O próprio Ministério do Turismo, afirmou que apesar dos bons resultados apresentados pela atividade turística nos últimos anos, o país ainda não alcançou um patamar de estabilidade e não ocupa um lugar no mercado turístico, nacional e internacional, compatível com as suas potencialidades e vocações. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

Uma recente pesquisa realizada pelo *World Economic Forum*, classificou o Brasil em 59º lugar na competitividade turística em relação a outras nações. A pesquisa coloca que o país é bem cotado pela infraestrutura (hotéis, restaurantes, locadora de veículos, etc.), recursos naturais, culturais e patrimônio histórico. Entretanto, o país perde nas questões que tangem aos acessos de transporte, violência e políticas públicas destinadas ao setor.

Mesmo com muitos problemas em outras áreas que merecem maior enfoque do governo como saúde, educação e segurança, a questão do turismo deve ser tratada com maior atenção, pois através dele pode se encontrar a saída para outros problemas como desemprego, informalidade e dependência de municípios de transferências governamentais. Como fonte geradora de renda e desenvolvimento, esta pode ser a direção para muitos municípios.

Neste sentido, o governo federal, através do Ministério o Turismo, tem buscado trabalhar de forma cada vez mais efetiva esse setor negligenciado por tanto tempo. É como se o país tivesse sido novamente descoberto, só que por novos olhares.

Uma das práticas que tem sido foco do MTur é a proposta de regionalização do turismo. Com o intuito de promover o desenvolvimento das regiões turísticas do Brasil, o Ministério

do Turismo elaborou documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. Dessa forma, cada região pode identificar o seu estágio de desenvolvimento e começar a implementar as diretrizes da regionalização do turismo (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

A regionalização do turismo, portanto, é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2004, p. 11).

Os principais objetivos propostos pelo Programa de Regionalização do Turismo são: a integração e cooperação entre os municípios, a ampliação e qualificação do mercado de trabalho, o aumento do tempo de permanência e do gasto médio do turista na região. A regionalização impulsiona uma melhor distribuição de renda, promove a inclusão social e possibilita a participação, no planejamento regional, dos municípios que não são dotados de potencial relevante para o turismo, fazendo com que eles busquem sua agregação no processo de desenvolvimento do turismo, por meio de suas potencialidades, peculiaridades e capacidade produtiva (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

A regionalização, proposta como política pública de turismo significa olhar além do município, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada. Propõe-se olhar a região, e não mais o município isolado. Essa visão se alinha a tendências internacionais que buscam um maior aproveitamento dos recursos financeiros, técnicos e humanos a fim de que se possam criar condições e oportunidades para revelar e estruturar novos destinos turísticos, qualificados e competitivos (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

Assim, regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

O modelo de gestão descentralizada do turismo, implantado no país pelo Ministério do Turismo, apoiado por seus colegiados parceiros, proporciona que cada unidade federada e

região busquem suas próprias alternativas de desenvolvimento, de acordo com suas realidades e especificidades. O que propõe o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil são diretrizes políticas e operacionais para orientar o processo do desenvolvimento turístico, com foco na regionalização. Para isso, cada ente que se proponha a alinhar-se a este modelo de política deve prioritariamente traçar um diagnóstico da realidade da localidade alvo, assim como a demanda a ser explorada. Há, portanto, a vontade de se implantar uma nova concepção de política pública no segmento turístico.

Assim, quando falamos em políticas públicas queremos dizer socialização e clareza no estabelecimento de objetivos, metas, prioridades e diretrizes na elaboração de projetos e programas, integrados com outras políticas de desenvolvimento. Significa identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do setor turístico, para uma atuação harmônica, na busca de um posicionamento no mercado a curto, médio e longo prazos (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006).

Diante disso, o MTur (2006) espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O que se busca com o Programa de Regionalização do Turismo é subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional. Para tanto é necessário perceber o turismo como atividade econômica capaz de gerar postos de trabalho, riquezas, promover uma melhor distribuição de renda e a inclusão social.

Para que o Brasil possa estruturar e qualificar suas regiões é necessário o envolvimento direto das comunidades receptoras. Elas se constituem como protagonistas dessa história. Todo esse movimento se traduz na capacidade de atuação mútua do cidadão brasileiro, o qual deve perceber-se parte fundamental desse processo. Há, portanto, clara preocupação de envolvimento das comunidades como *stakeholders* ativos na construção de um modelo turístico mais efetivo.

O Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, segundo MTur (2006), confirma e concretiza os princípios norteadores do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que se fundamentou na descentralização das decisões e das ações, nos âmbitos estadual, regional e municipal. Atualmente se contextualiza como um macroprograma no Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão. Minas tem se alinhado nesta

visão, buscando trabalhar frente esta referência.

Fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional, assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens e condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior, são algumas das ações que fazem do Plano Nacional do Turismo 2007-2010 um importante indutor do desenvolvimento e da inclusão social. (BRASIL. Ministério do Turismo, 2006, p. 11).

A relação entre os entes e região ficou estabelecida através da estrutura de coordenação, que se delineou da seguinte maneira:



Figura 1: Estrutura de Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo

Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo, 2004.

Dos objetivos e estratégias dos Macroprogramas do PNT 2007-2010, segundo MTur (2006), emanam diretrizes e programas que, articulados, devem satisfazer as demandas nacionais para a consolidação do turismo no País. Dessa forma, as seguintes metas foram estipuladas para o turismo no Brasil até 2007: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações; estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.

Para alcançar essas metas o PNT 2007-2010 foi estruturado a partir de oito Macroprogramas, como ilustra a figura abaixo:



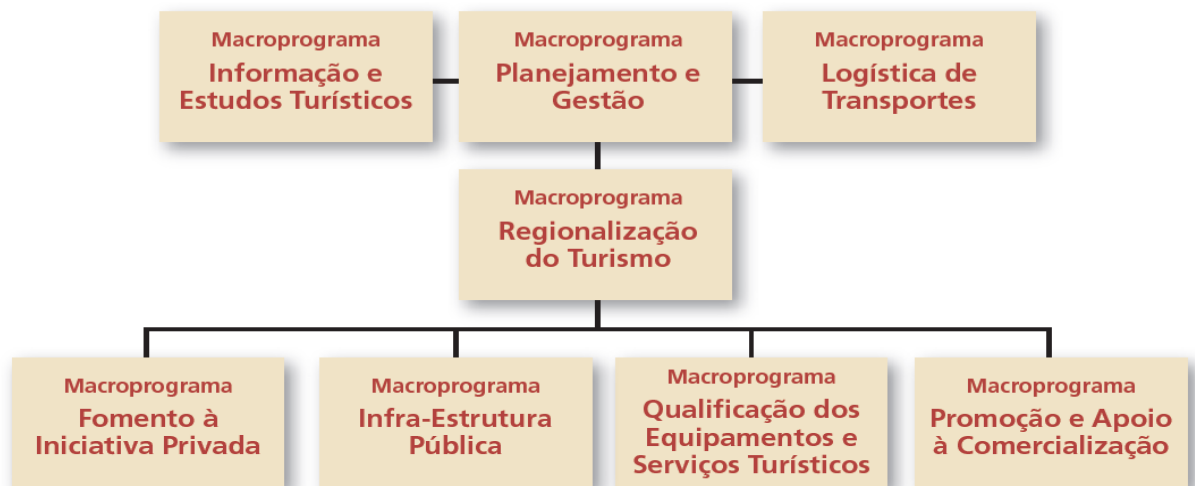


Figura 2: Interrelação dos Macroprogramas do MTur

Fonte: MTur, PNT 2007-2010, p. 58.

Todos estes macroprogramas demonstram o esforço do governo federal em sistematizar e tornar mais consistes e eficazes as políticas públicas direcionadas ao turismo. O macroprograma de Regionalização do Turismo segue as mesmas premissas de governança e de ênfase na descentralização e interrelação dos entes governamentais que o PRODETUR e faz jus à discussão do capítulo anterior, situando e contextualizando a questão da descentralização, relações intergovernamentais e autonomia local. Dessa maneira, fica evidente que é quase impossível que o governo trabalhe, em apenas uma de suas esferas as políticas de turismo. Há de se ter consonância entre os entes para que o trabalho possa ser feito em conjunto, seguindo premissas claras e pré-estabelecidas.

Dessa maneira, Minas Gerais, não só como parte da federação, mas também por sua própria iniciativa, tem multiplicado esforços para avançar nesta área relegada durante muitos anos. Com a visão institucional de tornar Minas o melhor e mais visitado destino turístico do Brasil, PMDI (2007-2023), a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) propôs várias iniciativas e parcerias de modo a viabilizar programas e projetos, mesmo ainda tendo que contornar o entrave do orçamento aquém das necessidades destinado a este setor da Administração Pública.

Minas, portanto, revela-se como um estado privilegiado por suas inúmeras belezas naturais, advindas de sua geografia montanhosa entrecortada por rios, lagos e cachoeiras, além de seu patrimônio histórico internacionalmente reconhecido. Destaca-se também a riqueza da culinária, de sabores e aromas peculiares, específicos da região.

Não se pode esquecer que a localização geográfica, somada às inúmeras rodovias que cruzam o estado e a fronteira com vários outros facilitam o acesso a Minas, assim como a divulgação dos circuitos turísticos, principalmente da Estrada Real.

Importante destacar que hoje não há um banco de dados estatísticos e pesquisas de demandas mais recentes no estado. Isso dificulta o planejamento de políticas públicas para o setor. Nesse sentido, a SETUR tem trabalhado em parceria a outras entidades para suprir tal deficiência e poder oferecer ao cidadão, às empresas do ramo turístico e ao próprio governo informações consistes e consolidadas da demanda atual.

A política de turismo do estado está em conformidade com a Lei delegada 129/2007, que dispõe das atribuições da Secretaria Estadual de Turismo e preconiza que esta organização tem por finalidade e competência planejar, coordenar e fomentar as ações do negócio de turismo, objetivando a sua expansão, a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2009).

O trabalho da SETUR hoje pode ser traduzido pelo Sistema Mineiro de Gestão do Turismo que envolve as diretrizes da política de turismo aliado ao plano de marketing, tendo para alcance dos objetivos a subdivisão nos seguintes macroprogramas: Estruturas do Turismo, Regionalização do Turismo, Informação e Estudos Turísticos, Qualificação da Superestrutura e Rede de Serviços Turísticos, Desenvolvimento e Marketing de Produtos Turísticos e Promoção e Apoio à Comercialização. Além disso, há a busca de parcerização com entidades do setor, como conselhos e associações, federação dos circuitos turísticos de Minas Gerais, *convention bureau*, além de universidades e o estabelecimento de câmaras temáticas.

Abaixo, apresenta-se a estrutura dos macroprogramas:



Figura 3: Interrelação dos Macroprogramas da SETUR-MG

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo, 2009.

Assim, buscou-se mostrar como tem se dado a política de turismo no Brasil e como Minas tem andado em consonância com os ditames da União, de forma a atuar descentralizadamente, envolvendo, sempre que possível, a comunidade alvo de cada política.

Neste sentido, o capítulo seguinte articular-se-á de modo a detalhar o programa PRODETUR NE II, política do MTur em parceria com o governo de Minas, que materializa o esforço do estado mineiro em consolidar programas de turismo que tenham por objetivo o desenvolvimento sócio-econômico das regiões alvo dos mesmos.

## **4 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO NORDESTE FASE II - PRODETUR NE II**

### **4.1 Histórico**

O PRODETUR NE II - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste fase II - representa a segunda fase do PRODETUR NE iniciado em 1994 no nordeste brasileiro. Constitui-se um programa do Ministério do Turismo, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e parceria do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para atuação em estados e municípios.

A sua concepção inicial era de financiamento a obras de infra-estrutura e serviços públicos, como rodovias, esgoto sanitário, abastecimento d'água, drenagem, urbanização, recuperação de patrimônio histórico, preservação e restauração ambiental, e aeroportos pequenos com intuito de dinamizar o turismo da região. Entretanto, mediante a avaliação de impacto do programa, em seus âmbitos ambiental e socioeconômico, percebeu-se problemas de execução. Nesse sentido a fase II do PRODETUR NE foi delineada sob uma nova perspectiva, alterando o enfoque do programa, propondo um planejamento integrado de pólos de turismo através da participação de grupos de municípios pertencentes a uma mesma região de um estado. Buscou-se desse modo, um compromisso desses municípios para desenvolver a capacidade local de gerenciar o turismo para beneficiar a população residente na área participante do programa. O Programa, em termos geográficos, ainda estendeu-se para o Vale do Jequitinhonha mineiro e previa a entrada do norte do Espírito Santo, que não se concretizou.

Este programa tem por objetivos gerais melhorar a qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos através aumento da oferta de emprego; melhoria da qualidade e disponibilidades dos serviços urbanos e melhoria da qualidade ambiental. Além disso, como objetivos específicos, o programa ainda pretende: promover o aumento das receitas provenientes da atividade turística e melhorar a capacidade de gestão dessas receitas por parte dos estados e municípios.

Para que esses objetivos possam ser alcançados, o programa foi dividido em três componentes. O primeiro deles compreende o fortalecimento institucional da gestão

municipal de modo a promover a melhora da capacidade municipal para gerir e se beneficiar do resultado gerado pelo turismo. As ações previstas nesse âmbito são: planejamento do uso do solo e implantação de planos diretores e códigos de construção; gestão municipal nos aspectos administrativo, fiscal, do turismo e do patrimônio natural e cultural; gerenciamento de resíduos sólidos; planos e projetos para proteção dos recursos natural e cultural e; urbanização de áreas turísticas.

O segundo componente refere-se ao planejamento estratégico, capacitação e infraestrutura para promover o turismo através das seguintes ações: planejamento estratégico e preparação de projetos; campanhas de conscientização direcionadas ao desenvolvimento turístico; treinamento profissional e capacitação da população local; enfoque no fornecimento de água potável e saneamento; realização obras de infraestrutura.

O último, e não menos importante componente, compreende a promoção de investimento do setor privado por meio de dois aspectos: capacitação em gestão turística dirigida a pequenos e médios empresários do setor e líderes de ONGs e marketing para promoção de recursos turísticos e campanhas para a captação de investimentos privados.

O passo inicial para oficialização da participação de Minas no programa foi a promulgação do decreto 39.423 de 05 de fevereiro de 1998. Através da lei 12.836 de 21 de maio de 1998 o legislativo mineiro autoriza a contratação de operação de crédito junto ao Banco do Nordeste no valor de R\$ 62.364.000,00, para a execução do PRODETUR por antecipação. Seguiu-se à avaliação das regiões com potencial para o desenvolvimento do programa. Inicialmente três regiões mineiras foram selecionadas: norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Rio São Francisco.

O passo seguinte deu-se com a elaboração e posterior aprovação, pelo Banco do Nordeste e BID, do Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PDTIS). Inicialmente houve tentativas de se construir esse plano internamente pela Secretaria. Logo se percebeu que era um trabalho muito grande e específico, que dependia de um corpo técnico direcionado para o trabalho. Realizou-se, então, a contratação da Fundação João Pinheiro para tal intento. O PDTIS inclui: a) definição da área de planejamento e da estratégia de desenvolvimento do turismo; b) diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico do pólo, relevante para o programa; c) avaliação crítica do provimento de serviços públicos, em termos de infraestrutura e capacidade administrativa do estado e governo local; d) estimativa da demanda atual e aproximação estratégica para identificar a demanda potencial de turistas e previsão de seus impactos; d) plano de ação incluindo os investimentos

públicos e privados necessários para o alcance da estratégia, os custos e os cronogramas para sua implementação, bem como indicadores periódicos de referência.

Por questões burocráticas e financeiras, optou-se pela inclusão apenas do Vale do Jequitinhonha no programa<sup>7</sup>. Para sua delimitação foram escolhidas as seguintes cidades: Diamantina, Serro, São Gonçalo do Rio Preto, Capelinha, Turmalina, Itamarandiba, Minas Novas, Felício dos Santos e Couto de Magalhães de Minas.

Apenas em 2007 iniciaram-se as primeiras obras, sendo a mais importante, a do esgotamento sanitário do Serro. No presente ano, há a pavimentação do trecho da estrada que interliga Diamantina, Serro e Milho Verde.

#### **4.2 Marco legal e marco institucional**

A principal referência legal para esta política pública encontra-se na Constituição de 1988, que determina que os três entes da federação são responsáveis pela promoção e incentivo do turismo:

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. (BRASIL, Constituição da República, 2008).

O artigo 180 não só define a natureza do turismo, mas também a competência das entidades da Federação, quando diz que 'a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fato de desenvolvimento econômico e social'. Enquadrando o turismo entre os fatores de desenvolvimento econômico, valem também para eles as normas e princípios que definem a ordem econômica, em cujo título se situa aquele artigo, possibilitando a intervenção estatal nesse campo, nos termos dos artigos 173 e 174 da Constituição Federal. Daí que o planejamento da atividade turística pelo Poder Público encontra fundamento no mesmo artigo 174. Referências implícitas ao turismo podem ser encontradas na Constituição quando, por exemplo, protege bens de valor histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, que são bens de interesse turístico. (SILVA, 2006b, p. 735)

---

<sup>7</sup> A escolha da região objeto do programa deu-se pelo adiantamento dos trabalhos em relação à elaboração do PDITS do Vale do Jequitinhonha. Dessa maneira, o foco dos trabalhos voltou-se para essa região sendo que, quando foram finalizados os demais PDITS, estes não foram encaminhados para avaliação do BID/BNB dado a evolução do processo em relação ao Jequitinhonha.

Como o programa financia várias obras, desde rodovias à centros de recepção do turista, e isto conseqüentemente, traz impacto ambiental, é necessário buscar as bases da legislação ambiental para assegurar o equilíbrio do meio ambiente. É também, na Constituição, que se encontram as diretrizes para as questões de cunho ambiental: o artigo 225 da Constituição, seus incisos e parágrafos, asseguram o direito de todos os cidadãos brasileiros a um ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao poder público defendê-lo e preservá-lo de modo sustentável. Além disso, estabelece os instrumentos para esse processo, incluindo a obrigatoriedade da realização de estudo de impacto ambiental prévio para qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental incluindo a obrigatoriedade de recuperar os danos causados ao meio ambiente.

Já a Lei Federal nº 6.938 de agosto de 1981 (e os subseqüentes dispositivos legais que a regulamentaram) instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, de modo a endossar e efetivar as premissas constitucionalmente estabelecidas. Desse modo, criou-se a estrutura institucional/legal para sua implementação e definiu as responsabilidades dos diversos órgãos encarregados de sua aplicação. Estabeleceu ainda, a necessidade de licenciamento ambiental para empreendimentos/atividades potencialmente geradores de impacto (Licença Ambiental Prévia, Licença Ambiental de Instalação e Licença Ambiental de Operação, liberados mediante estudos e relatório de impacto ambiental). Soma-se a isto um conjunto de leis e regulamentos ambientais de âmbito federal, relacionadas ainda a questões ambientais. Nessa direção, os estados também têm promulgado leis similares às federais.<sup>8</sup>

O programa ainda se alinha a prerrogativas constitucionais destinadas ao âmbito municipal (art. 182 § 1º- que estabelece o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana), de forma que se exigiu a formulação e/ou revisão dos planos diretores de municípios beneficiados por obras do programa. Ressalva-se que o

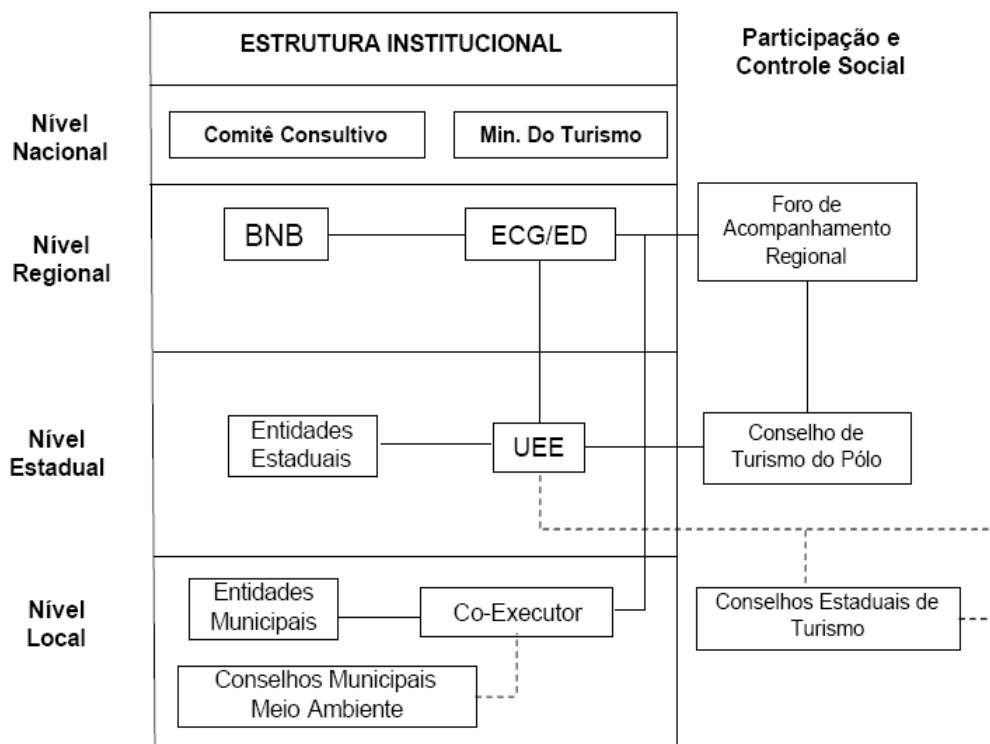
---

<sup>8</sup> Cita-se, a título de exemplo: Código Florestal, Lei nº 4.771 de setembro de 1965 - que define as áreas de floresta e outras formas de vegetação para preservação permanente; estabelece o poder de criar parques e reservas nacionais, estaduais e municipais, com proibição de exploração de recursos nessas áreas. A Proteção da Mata Atlântica. - Decreto nº 750 de fevereiro de 1993 - que proíbe o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica sem a permissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA). A Proteção de Recursos Hídricos - Lei nº 9.433 de janeiro de 1997- que estabelece uma política nacional para o uso racional dos recursos hídricos a ser implementado pelos Estados com a participação de outros Poderes Públicos, usuários, e comunidades; também estabelece o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos e Comitês de Bacia Hidrográfica. Os comitês têm a responsabilidade de aprovar o Plano de Recursos Hídricos, arbitrarem conflitos no uso, estabelecerem o sistema de cobranças e outras atividades. Em relação aos resíduos sólidos, o CONAMA adotou uma Resolução nº 5, de agosto de 1993, definindo o que a ser resíduos sólidos, exigindo a elaboração de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, e estabelecendo normas gerais para a gestão de resíduos (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2002).

Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que define diretrizes de política urbana, foi promulgado posteriormente ao regulamento operacional do programa. No entanto, hoje há um alinhamento a essa perspectiva. O intuito do estabelecimento dessas prerrogativas é propiciar o fortalecimento da capacidade institucional desses municípios para que possa haver melhor gerenciamento dos benefícios oriundos da atividade turística.

No aspecto institucional, fundamentalmente, as três esferas de governo, união, estados e municípios estão envolvidas no programa. De concepção do governo federal, tem o Banco do Nordeste (BNB) como gestor central, pois é o ente nacional que recebe o recurso do BID a ser repassado aos estados participantes.

Interessante notar, que em sua concepção, o programa foi estruturado de modo a estabelecer instâncias de participação e diálogo com as comunidades alvo das ações do PRODETUR, uma clara preocupação com a questão da governança.



**Legenda:**

— = Relação direta

- - - - = Relação indireta (caráter consultivo)

Figura 4: Estrutura Institucional do PRODETUR NE II

Fonte: BID, BNB. Regulamento Operacional PRODETUR NE II.

As instituições executoras do programa estão divididas da seguinte maneira: Equipe Central de Gestão (ECG), Unidades Executoras Estaduais (UEE), e outros organismos estaduais.



A ECG é formada pelo executor do programa no nível regional, o Banco do Nordeste (BNB), que, segundo BID (2002), tem por responsabilidade a avaliação e aprovação dos projetos propostos pelos estados e municípios, não somente do ponto de vista técnico e econômico, como também analisando sua viabilidade ambiental e social. A ECG tem responsabilidade de assegurar o cumprimento com as diretrizes ambientais e sociais do programa, definidos no Regulamento Operativo.

Já as UEE caracterizam-se por serem as executoras no nível estadual. Em alguns estados integram-se às secretarias de turismo, enquanto que em outros estados, encontram-se vinculadas aos organismos estaduais de planejamento. No caso de Minas Gerais, a UEE é exercida pela SETUR, através da Superintendência de Estruturas do Turismo. Sua responsabilidade e das demais UEE é de coordenar o planejamento do turismo nos pólos, fazendo a ligação com os municípios e com a Equipe Central de Gestão.

Os outros organismos estaduais são compostos pelos Departamentos de Estradas de Rodagem (DER) que tem por função desenvolver e supervisionar projetos rodoviários, além de manter as estradas; órgãos de abastecimento e saneamento que se compõem das empresas estaduais de abastecimento de água e esgoto sanitário, tendo por responsabilidades de desenvolver projetos, supervisionar obras, e em geral operar as instalações. Além disso, tem a responsabilidade de monitorar e controlar a qualidade de água potável e dos efluentes dos sistemas de esgoto sanitário. Em Minas, o responsável pela execução de obras e monitoramento nessa área é a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA).

Em relação aos municípios alguns deles inclusos nos pólos do programa já contam com Plano Diretor Municipal para ordenar o uso do solo. Entretanto, muitos municípios carecem de tais instrumentos de planejamento e devem desenvolvê-los para o bom andamento do programa.

Os municípios tem responsabilidades especialmente na operação e manutenção de recursos naturais, como nos parques municipais e culturais, equipamento turístico e sistemas de saneamento, drenagem, e resíduos sólidos, dentre outros. O histórico da fase I do PRODETUR, somado ao PDITS dos estados participantes demonstram que vários municípios necessitam de fortalecimento de suas capacidades, nos quesitos que envolvem os componentes da fase II do programa (BID, 2002).

Nessa direção, segundo BID (2002), muitos municípios da região não dispõem de legislação e instrumentos adequados de gestão ou a capacidade para planejar e implementar zoneamento do uso do solo; proteger e monitorar condições ambientais; manter a

segurança pública; administrar o sistema de licenciamento de atividades e edificações; fiscalizar o uso do solo e de construções; gerenciar a coleta de resíduos sólidos e disposição apropriada; prestar serviços urbanos tais como manutenção de ruas, sistema de drenagem, calçadas e iluminação pública; e promover capacitação da população para o trabalho na indústria turística.

Muitos municípios criaram Secretarias de Meio Ambiente, entretanto sua capacidade ação não é satisfatória e pouco ativa. Desta forma, os Conselhos Ambientais Municipais (CODEMA), esferas importantes de participação da comunidade, ainda são pouco utilizados e/ou estabelecidos. (BID, 2002)

Através da coordenação e apoio do BNB foram criados Conselhos de Turismo nos estados que não o possuíam. Eles foram criados, segundo BID (2002), com o objetivo de promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo nas mesorregiões, sob a ótica empresarial, através da formação de parcerias empreendedoras que permitam a mobilização e integração dos atores locais envolvidos com a gestão e organização da atividade turística, reunidos num Conselho de Turismo, que lhes dá as condições necessárias para a concretização dos resultados almejados. Assim, os conselhos já institucionalizados tem os seguintes objetivos: fortalecimento e a integração da cadeia produtiva do turismo; consolidação do Pólo Turístico; identificação dos principais produtos turísticos existentes no destino; promoção e inserção competitiva do Pólo no destino turístico; geração de ocupação produtiva e renda; aumento da arrecadação tributária; preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural e, melhoria da qualidade de vida.

Ressalta-se que, cada estado participante do PRODETUR/NE II, e em alguns casos, os municípios, possuem órgão ambiental estabelecido por legislação própria, que implementa os elementos da lei federal para a avaliação dos impactos ambientais e o licenciamento ambiental de projetos. Na esfera federal, o Ministério do Meio Ambiente dá as diretrizes para a política nacional de meio ambiente.

#### **4.3 O diagnóstico: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - Vale do Jequitinhonha**

O Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PDITS) foi elaborado pela Fundação João Pinheiro, como requisito para pactuação do programa e meio de diagnóstico

situacional das cidades do Vale do Jequitinhonha a serem atendidas pelo PRODETUR NE II.

O PDITS, seguindo a orientação do Regulamento Operacional do programa, apresenta a definição da área de planejamento e da estratégia de desenvolvimento do turismo; o diagnóstico econômico, social, ambiental e demográfico do pólo vale do Jequitinhonha; avaliação crítica do provimento de serviços públicos, em termos de infra-estrutura e capacidade administrativa do governo local; estimativa da demanda à época de sua elaboração e aproximação estratégica para identificar a demanda potencial de turistas e previsão de seus impactos e; plano de ação.

Segundo esse diagnóstico, foi detectada fragilidade institucional<sup>9</sup> dos municípios abrangidos pelo programa, tornando-se relevante análise do escopo e da implementação inicial do programa a partir do componente/objetivo específico “fortalecimento da gestão municipal”.

No PDITS, o diagnóstico a respeito da capacidade institucional da região do Jequitinhonha teve por finalidade identificar potencialidades e limitações, ações, processos e diretrizes necessários à institucionalização de políticas municipais de gestão.

Na linha metodológica do PDITS, considerou-se como aspectos relevantes para a compreensão do diagnóstico institucional nos municípios pesquisados o grau de capacidade de gestão, planejamento, administração e implementação de políticas, assim como a capacidade de gestão das atividades turísticas, tendo como referência os seguintes parâmetros<sup>10</sup> para a avaliação da capacidade institucional dos municípios:

---

<sup>9</sup> Capacidade institucional neste caso refere-se à capacidade dos municípios em administração e finanças; implementação de políticas públicas locais; e integração intersetorial na gestão da exploração das atividades turísticas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004c).

<sup>10</sup> Parâmetros: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento do turismo sustentável**: Pólo turístico Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FJP, 2004a. v. 1: Resumo executivo.

Capacidade Institucional	Características
Baixa	fragilidade nas ações de planejamento, execução, controle e avaliação de planos, programas e projetos; fraca atuação quanto à aplicação de mecanismos de controle e fiscalização, notadamente nas áreas financeira e de vigilância sanitária; baixa participação no controle urbanístico, na preservação ambiental e no desenvolvimento social e econômico; e fragilidade na política de desenvolvimento institucional da prefeitura, principalmente com relação às políticas de pessoal.
Média	ações parcialmente integradas, buscando apoios e parcerias para as políticas públicas; existência de interação e integração com a sociedade local, os cidadãos e as esferas de governo; articulação com os municípios vizinhos e busca parcial de soluções para problemas comuns; ações parcialmente integradas para o processo de institucionalização da Prefeitura; e razoável planejamento, execução, controle e avaliação das políticas públicas.
Alta	desenvolvimento integral das ações políticas e administrativas para a efetividade das ações e do aumento da qualidade de vida da população; integração satisfatória das ações entre o Poder Público local e a sociedade, as instâncias regionais e os demais níveis de governo; clareza, transparência e equidade na arrecadação e aplicação dos recursos públicos em planos e programas demandados pela população; e aplicação do planejamento como diretriz para a execução dos programas públicos.

Quadro 1: Classificação da Capacidade Institucional dos municípios

Fonte: elaborado pela autora.

Essa capacidade institucional foi estudada através de seis grandes agregados acerca das políticas públicas locais: a) desenvolvimento institucional das administrações municipais, com relação a estruturas organizacionais, quadros de pessoal e planos de carreira, recursos materiais e tecnológicos; b) finanças municipais, compreendendo: análise dos tributos próprios, processos de arrecadação, cobrança da dívida ativa, políticas e instrumentos de orçamento e de gestão financeira, operacionalização das articulações, dos controles e da fiscalização; c) planejamento urbano e infra-estrutura de obras e serviços; d) saneamento, preservação ambiental e saúde; e) desenvolvimento e integração social (educação, esporte e lazer), políticas culturais e de apoio ao turismo, desenvolvimento e ação social, e infra-estrutura de abastecimento alimentar; e f) desenvolvimento econômico e do turismo.

Através desses parâmetros concluiu-se que:

Nenhum dos municípios apresenta alta capacidade institucional em suas ações, apontando para a necessidade de análise, reversão de expectativas e envolvimento político e institucional das administrações municipais, da sociedade e da iniciativa privada para dar suporte ao desenvolvimento sustentável do turismo.

O levantamento de dados do diagnóstico institucional, aliado às inferências analíticas e aos quadros de indicadores dos municípios pesquisados, mostra uma realidade de baixa e média capacidade institucional em relação às respostas requeridas de projetos inovadores, com baixo fomento às parcerias, à geração de recursos e à integração local e regional, necessários à alavancagem de processos de desenvolvimento econômico e social, geração de emprego e renda, e, conseqüentemente, melhoria da qualidade de vida da população. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004a, p. 61).

Tais constatações revelam um grande problema dos municípios do pólo em gerir suas próprias estruturas de governo. Nesse ponto, o programa tem o grande mérito de identificar essas fragilidades que possivelmente não receberiam a devida atenção caso os municípios permanecesse à mercê de sua mínima capacidade gestora.

Como nenhum dos municípios apresenta “alta capacidade institucional” em suas ações, o diagnóstico aponta para a necessidade da análise e reversão de expectativas, em que a estruturação do Plano Diretor e do Plano Setorial de Turismo mais o envolvimento político e institucional das administrações municipais com a sociedade e a iniciativa privada induzem ao suporte necessário ao desenvolvimento do turismo sustentável. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004a, p. 61).

O PDTIS revelou outro campo de fragilidades nos municípios abrangidos pelo programa: dentre eles, a maioria possui menos de dez mil habitantes, além de se encontrarem em baixas condições de desenvolvimento, apresentando significativa parcela da população em condições de pobreza, segundo diagnóstico da Fundação João Pinheiro, em 2004.

Os dados são demonstrativos de uma cultura gerencial com ações pouco integradas, em que as fragilidades na condução de processos de planejamento e de racionalização de esforços resultam em perdas em economia e eficácia, com conseqüência nos resultados e no custo-benefício para os cidadãos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004a, p. 61).

Além disso, os municípios tem apresentado dificuldades na geração de recursos próprios, que automaticamente limitam sua autonomia financeira. Isto cria uma barreira ao desenvolvimento de atividades econômicas que possam tornar-se fontes de recursos relevantes para estes municípios, como revela o PDTIS.

As finanças municipais sinalizam para uma linha de dependência dos recursos transferidos de outras esferas governamentais, com pouca sustentação para que os municípios e a região possam alavancar, de imediato, uma ação inovadora para o turismo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004a, p. 61).

Destaca-se o condicionamento de construção de planos diretores impostos pelo BID para autorização e liberação de recursos para as ações no âmbito municipal, reforçando a necessidade de fortalecimento da gestão municipal para que se consiga gerir e se beneficiar dos resultados propostos pelo programa em termos de desenvolvimento do turismo.

Percebe-se que há entendimento pelo financiador principal de ser o plano diretor um importante instrumento de planejamento da gestão municipal, apesar de o plano, à época da concepção do programa, não ser obrigatório para municípios com menos de 20 mil habitantes, segundo a Constituição Federal de 1988. É importante ressaltar que, naquele momento, ainda não existia o Estatuto da Cidade, que veio a ampliar os requisitos de obrigatoriedade de elaboração para planos diretores, fazendo com que este instrumento tornasse obrigatório para um número maior de cidades no país.

Para se abordar a temática dos planos diretores, é preciso antes esclarecer a questão do planejamento, por ser este uma das eminentes finalidades de tais instrumentos. Assim, segundo o jurista Silva (2008), considera-se planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e avaliação dos resultados obtidos. Deste modo, o autor propõe alguns princípios básicos do planejamento: *o processo de planejamento é mais importante que o plano*, pois caso o planejamento não seja adequado, o plano corre o risco de ficar engavetado; *o processo de planejamento deve elaborar planos estritamente adequados à realidade do município, ou seja*, deve refletir propostas para a solução dos problemas locais; *os planos devem ser exeqüíveis* no sentido de serem efetivamente executados pela prefeitura; *o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da municipalidade*, pois estudos extremamente elaborados e acadêmicos podem dificultar a execução; *complementaridade e integração de políticas, planos e programas setoriais* de forma a evitar desperdício de recursos e prevalecer a harmonização no planejamento; *respeito e adequação à realidade regional, além da local*, e *consonância com os planos e programas estaduais e federais existentes* com intuito de atender aos princípios balizadores do planejamento; *democracia e acesso às informações disponíveis* de modo a garantir a participação dos cidadãos e; *aceitabilidade, exeqüibilidade, viabilidade e sensibilidade* como características de um bom plano.

Pensando na importância do planejamento urbano, os constituintes estabeleceram na Constituição, em seu artigo 182, o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana.

O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. (IBAM *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 7).

O plano diretor, a partir do ano de 2001, deve seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Para isto, deve ser construído com participação popular durante a elaboração e implementação; deve garantir acesso dos interessados a todos documentos; deve englobar o município como um todo, e não apenas as áreas urbanas; dentre outras. Além disso, o Estatuto da Cidade veio como modo de regulamentar a forma como uma série de instrumentos devem ser inseridos no Plano Diretor.

Deste modo, o Estatuto da Cidade estabelece no artigo 41 que o Plano Diretor é obrigatório para as cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; *IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico*; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Fica claro, portanto, que legalmente, os municípios do pólo do Vale do Jequitinhonha estavam obrigados a elaborarem planos diretores participativos por se enquadrarem no aspecto do inciso IV do Estatuto da Cidade.

Seguindo esta perspectiva, através do PDITS (2004), buscou-se avaliar o nível de institucionalização da política urbana. Para tal fim, foram observados os aspectos relativos à existência e atualidade da legislação urbana; implementação da política urbana conforme os dispositivos da legislação federal e das ações de controle urbanístico; à situação dos instrumentos de gestão urbana, como os cadastros imobiliários e fiscais. Foram também identificadas as demandas das atuais administrações municipais por diretrizes e regulamentações físico-territoriais e suas percepções sobre os principais problemas urbanos em seus municípios.

Até o momento do trabalho de campo, realizado entre os anos de 2003 e 2004, segundo o PDITS, nenhum dos municípios tinha discutido a implementação do Estatuto da Cidade. Até então, apenas Diamantina dispunha de plano diretor, aprovado em 1999, demandando atualização frente o Estatuto. Nesse sentido, em todos os municípios, além da necessidade de institucionalização do Estatuto, verificou-se a ausência e/ou defasagem da legislação urbana. Existiam, àquela época, legislações antigas, algumas anteriores à CR/1988,

requerendo adequações que perpassam pela elaboração dos planos diretores. Ainda, apenas Itamarandiba dispunha de órgão colegiado de política urbana implantado. Observa-se, portanto, que os municípios do pólo não estavam consonantes às diretrizes da legislação urbana mais recente.

Entende-se que, a busca em relação ao fato de os municípios terem ou não se adequados às diretrizes do Estatuto da Cidade não se restringem a questão da aderência à legislação. Mais do que isto, a preocupação é de se entender se aqueles municípios repensaram as funções sociais da cidade, que precisa atender a toda a sua população e também àqueles que a buscam, como os turistas. Sendo assim, inegavelmente este aspecto coaduna-se ao planejamento básico dos municípios, sendo relevante para as políticas de turismo, e conseqüentemente, sua sustentabilidade.

A aderência ou não a tais aspectos podem ser constatados pela tabela apresentado abaixo:

Tabela 1: Mecanismos de institucionalização da política urbana nos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha - Minas Gerais - 2003

MUNICÍPIO	DISPÕE DE PLANO DIRETOR?	IMPLANTOU O ESTATUTO DAS CIDADES?	IMPLANTOU O ÓRGÃO COLEGIADO DE POLÍTICA URBANA?
Capelinha	Não	Não	Não
Couto de Magalhães de Minas	Não	Não	Não
Diamantina	Sim	NR	NR
Felício dos Santos	Não	Não	Não
Itamarandiba	Não	Não	Sim
Minas Novas	Não	Não	Não
São Gonçalo do Rio Preto	Não	Não	Não
Serro	Não	Não	Não
Turmalina	Não	Não	Não

Fonte: Prefeituras Municipais

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP)

Nota: NR = Não Respondido

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004c.

Quanto aos demais instrumentos legais norteadores da política urbana, a tabela abaixo sintetiza a situação à época do diagnóstico. Notabiliza-se a preponderância da inexistência de Lei de Uso e Ocupação do Solo, fundamental à regularização do espaço urbano dos municípios, no sentido de evitar ou diminuir os impactos da ocupação irregular do solo, assim como das diversas atividades que se implantam no espaço, incluindo os usos do solo vinculados ao turismo.



Tabela 2: Situação dos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha quanto à legislação urbanística, licenciamentos e fiscalização - Minas Gerais - 2003

MUNICÍPIO	LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO		LEI DE PERÍMETRO URBANO		LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO		CÓDIGO DE OBRAS		CÓDIGO DE POSTURAS		APROVAÇÃO DE PROJETOS		LICENCIAMENTO		FISCALIZAÇÃO		QUADRO DE FISCAIS
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	
Capelinha		X	X			X		X	X		X		X		X		8 não concursados
Couto de Magalhães de Minas	X			X		X		X	X		X		X		X		CREA
Diamantina	X		NR		X		X		X		X		X		X		1 não concursado
Felício dos Santos		X	NR		NR		NR			X	X		NR			X	Mestre de obras que fiscaliza
Itamarandiba		X	X			X		X	X		X		X		X		1 concursado e 1 não concursado
Minas Novas		X		X		X	X		X		X		X		X		1 concursado e 1 não concursado
São Gonçalo do Rio Preto		X		X		X		X		X		X		X	X		1 concursado
Serro	X		X		X		X		X		X		X		X	X	4 concursados
Turmalina		X	X		X		X		X		X		X		X		2 fiscais não concursados

Fonte: Prefeituras Municipais

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP)

Nota: NR= Não Respondido. CREA= Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004c.

É importante destacar que Diamantina e Serro fazem parte do patrimônio histórico nacional e mundial, e devido a este fato, as ações de controle urbanístico são realizadas pelo Instituto do Patrimônio Artístico Nacional (IPHAN), sendo que a intervenção das prefeituras, no perímetro de preservação, só pode ocorrer após o licenciamento federal. Entretanto, este status privilegiado de patrimônio mundial não impediu a expansão urbana desordenada nestes municípios, com loteamentos irregulares e sem infraestrutura.

Ainda segundo o PDITS (2004), os cadastros imobiliários e fiscais, na maior parte dos municípios, estavam desatualizados e eram utilizados principalmente como objeto de tributação, sem interrelação com a política e o desenvolvimento urbanos.

Quanto à institucionalização de políticas<sup>11</sup> culturais e de apoio ao turismo constatou-se a existência de programas e projetos culturais de base local, com menos incidência de ações intermunicipais. Destacam-se, nesta linha, o programa “Circuito dos Diamantes” e as expressivas manifestações culturais nos municípios de Diamantina e Serro que podem ser fatores indutores do turismo na região. Inclui-se a isto o programa Diamantina Cultural e o Festival de Inverno promovido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que

<sup>11</sup> Não será tratada aqui a institucionalização das demais áreas de políticas públicas por não ser objeto deste trabalho. O mesmo relaciona-se mais aos instrumentos de planejamento e controle urbanos, utilizando-se para tal a questão do turismo no pólo do Vale do Jequitinhonha.

acontecem anualmente em Diamantina. O município de Itamarandiba, em especial, através um entrevistado manifestou, na ocasião da pesquisa, suas dificuldades em formular e implementar políticas culturais e de preservação do patrimônio, pois a cidade possuía poucos recursos e poucas pessoas sensíveis ao valor e importância de tais aspectos. Os demais municípios apresentam festividades de cunho religioso e/ou cultural.

É relevante destacar aqui o potencial para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos ou turísticos identificados pelo diagnóstico. Nesse sentido, o PDITS aponta que a maioria dos municípios tem seus empreendimentos econômicos voltados para o setor primário. Havia apenas duas atividades com potencial para o setor secundário: agroindústria e indústria moveleira. Notou-se que não foram indicados empreendimentos direcionados ao desenvolvimento do setor terciário, este fundamental à atividade turística.

Constatou-se que as atividades turísticas ocorriam em conjunto entre os municípios de Felício dos Santos e São Gonçalo do Rio Preto. O intuito era o de integração ao “Circuito dos Diamantes”, do qual participavam, à época, oito municípios, já se preparando para a formação de um comitê gestor. No Serro, o foco era o desenvolvimento do turismo rural em parceria com Conceição do Mato Dentro e Sabinópolis. Já, Turmalina estava em estudo da proposta de articulação de um circuito integrado com Minas Novas, Chapada Gaúcha e Berilo.

Desta maneira, a tabela abaixo ilustra e sintetiza a abordagem anterior:

Tabela 3: Potencial para o desenvolvimento de empreendimentos econômicos ou turísticos dos municípios selecionados do Pólo Turístico do Vale do Jequitinhonha - Minas Gerais - 2003

MUNICÍPIO	POTENCIAL ECONÔMICO	POTENCIAL TURÍSTICO
Capelinha	Agroindústria – hortifrutigranjeiros	Cachoeiras – Rio Itamarandiba Estâncias – Folclore – Festas
Couto de Magalhães de Minas	Garimpo	Turismo em Geral
Diamantina	NR	Patrimônio Histórico, Cultural e Natural
Felício dos Santos	Agricultura em geral	Festas – Águas Quentes
Itamarandiba	Agricultura em geral	Parque Estadual – Cachoeiras
Minas Novas	Agricultura familiar sustentável – Cooperativas	Patrimônio Cultural e Histórico – Festas
São Gonçalo do Rio Preto	NR	Turismo Ecológico
Serro	NR	Turismo Rural
Turmalina	Artesanato – Indústria moveleira – Agroindústria	Serras – Rio Araçuaí – Pontes – Porto – Reserva biológica – Barragens – Mirante – Festas – Festivais

Fonte: Prefeituras Municipais  
 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP)  
 Nota: NR – Não Respondido

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004c.

Percebe-se, nesse sentido, que há um potencial turístico ainda tratado de forma incipiente pelo poder público, de forma que é premente o desenvolvimento de mecanismos de incentivo do setor terciário privado para se preparar para receber um maior contingente de turistas com serviços de qualidade e sustentáveis. Além disso, a administração pública precisa atuar de forma mais incisiva como meio de promover o turismo local e desenvolver as outras fontes econômicas da região.

Quanto à institucionalização de instrumentos de gestão e planejamento urbanos, constatou-se, como explicitado anteriormente, a fragilidade dos municípios, principalmente pela inadequação à legislação vigente. Deste modo sentiu-se a necessidade de se buscar, junto aos gestores do programa nos municípios, como o PRODETUR tem sido utilizado no sentido de promover uma melhora na capacidade da gestão urbana. Além disso, pretendeu-se entender como se dá a percepção dos mesmos em relação à condicionante da elaboração de planos diretores para participação no programa; se essa percepção é restrita ao programa ou se ultrapassa esse âmbito, no sentido de efetivar-se o planejamento municipal.

Nesse aspecto, tornou-se relevante uma análise de planos diretores que foram elaborados por força do programa, de modo a se avaliar sua coerência as necessidades do turismo e à própria demanda institucional desses municípios. Tal abordagem será trabalhada, juntamente com a percepção dos municípios e da UEE em relação ao programa, no capítulo a seguir.

## **5 PRODETUR NE II: MUNICÍPIOS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS**

O presente capítulo pretende apresentar em sua primeira seção, os pontos de vista dos municípios em relação ao PRODETUR e suas implicações para os mesmos. Na segunda seção será abordada a visão da unidade executora estadual quanto ao programa e sua relação com os municípios envolvidos e com o governo federal. Para encerrar o capítulo, realizar-se-á uma breve análise dos planos diretores dos municípios de Diamantina e Serro. Tais municípios foram escolhidos por serem eles os principais do pólo turístico do Vale do Jequitinhonha em termos de atrativos e em recepção de obras do programa.

Desta forma, as principais considerações a cerca dos municípios participantes do programa em análise partiram da observação da reunião bimestral do PRODETUR Pólo Vale do Jequitinhonha realizada no distrito de Vau, município de Diamantina, no dia 17 de setembro de 2010, e entrevistas realizadas com os gestores dos municípios presentes. Ressalta-se que apenas os municípios de Diamantina, Serro, Couto de Magalhães e Minas Novas enviaram representantes ao evento. Destes, apenas em relação a Minas Novas não foi possível realizar entrevista na data referida. As demais entrevistas, no caso em que os municípios não compareceram à reunião, foram realizadas por telefone no intervalo entre os dias 27 de setembro e 8 de outubro.

Quanto às observações que envolvem o posicionamento da UEE em relação ao programa e às relações entre os entes governamentais, foram realizadas ao longo do período de março a setembro de 2010, durante estágio obrigatório supervisionado na Superintendência de Estruturas do Turismo da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais e também durante a já referida reunião bimestral de acompanhamento do PRODETUR, além de entrevistas realizadas com os coordenadores técnico e administrativo-financeiro do programa.

### **5.1 A percepção dos gestores municipais frente o PRODETUR NE II**

As percepções que serão apresentadas a seguir constituem-se como resultado de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os responsáveis pelo programa nos municípios de Diamantina, Serro, Couto de Magalhães de Minas, Capaelinha, Felício do Santos e Minas Novas. Os representantes dos demais municípios do pólo não foram encontrados para responder aos questionamentos.

Optou-se pela entrevista semi-estruturada pela maior liberdade que esse formato oferece no momento em que são realizadas as indagações, permitindo tanto ao entrevistador, quanto ao entrevistado, apontamento que, inicialmente não se apresentavam no escopo da entrevista.

Assim, em relação à Diamantina, o gestor local entrevistado declarou que o programa veio como alavancagem do turismo não só para a cidade, mas para a região como um todo. Com as obras de infraestrutura, o acesso à região tornar-se-á mais facilitado, aumentando sua atratividade, e por isso mesmo, necessitando cautela para que o município não sofra impactos negativos. Essas obras virão para atender também aos anseios da população local que sofre com as estradas ainda sem pavimentação, principalmente no período de chuvas. Já o esgotamento sanitário permitirá a preservação do patrimônio natural, garantindo a balneabilidade das águas do município, favorecendo conseqüentemente, o turismo.

Para o prefeito do município de Serro, o PRODETUR é um projeto de integração da comunidade, municípios e de inserção da região de forma mais efetiva na economia mineira e uma espécie de preparo para o desenvolvimento. Por isso mesmo a comunidade foi mobilizada durante as pesquisas do PDITS, participando efetivamente na indicação das obras e ações que seriam importantes de serem executadas pelo programa. Dessa maneira, sempre houve uma boa relação com a UEE, de parceria. Neste caso, há, notadamente, o entendimento pelo poder público de que o programa propiciará maior atratividade, maior circulação de pessoas, o que gerará grande impacto sobre o patrimônio histórico e o meio ambiente e dessa forma, se compreende a essencialidade do planejamento urbano.

Em relação a Capelinha, mesmo formalmente sendo parte do programa, nota-se, através da entrevista com a responsável local pelo programa, que não há a percepção clara de que o município é parte relevante do PRODETUR, assim como não há o vislumbramento de maiores benefícios para o município. Muito dessa percepção, por parte da gestora, advém do fato de que a localidade não recebeu obras e não tem suas questões especificadas na pauta das reuniões do pólo de acompanhamento do programa.

Já para o município de Couto de Magalhães de Minas, o coordenador local expõe que o programa veio como um grande passo para o turismo ainda incipiente da região, assim como um fator de geração de desenvolvimento econômico para um município pobre. Em Felício dos Santos, por sua vez, o gestor responsável declara que inicialmente houve grande mobilização da comunidade local em relação ao programa, com grandes

expectativas de que trouxesse desenvolvimento para a região. Essa postura mudou com o passar do tempo frente a constatação de que o município não seria beneficiado diretamente por obras.

Na cidade de Minas Novas, o gestor local reconhece a importância do programa no sentido que este forneceu recursos para recuperação de parte do patrimônio histórico, o chamado “Sobradão”. Segundo o gestor, o município não dispunha de recursos para tal intento e apenas lamenta o fato de a obra de restauração não ter se iniciado até a presente data. Entretanto, há o reconhecimento dos esforços da UEE no sentido de viabilizar a obra e que a morosidade do processo se deve a questões inerentes a mesma.

Em relação ao plano diretor, a importância que mais foi citada pelos municípios foi a questão da exigência do governo federal da existência de tal instrumento para que se possa receber recursos de outros programas/políticas públicas. Portanto, o plano tornou-se uma condição quase *sine qua non* para se angariar recursos diversos. Nesse ponto, algumas reflexões submergiram: aparentemente, não há uma clara compreensão do significado e importância do plano diretor no sentido de organização e melhora na coordenação do espaço urbano, da mesma maneira em que não se percebe a interferência nas questões de sustentabilidade da atividade turística que o referido instrumento pode oferecer e que justifica sua inclusão como condicionante ao programa. Então, será que tais municípios estão preparados para lidar e efetivamente utilizar esse instrumento? Seria desse modo, necessária uma capacitação prévia em planejamento urbano para que o instrumento fosse adequadamente compreendido e mais que isto, realmente efetivado?

Retomando a especificidade de cada município, Capelinha, assim como Diamantina e Serro, recebeu recursos do PRODETUR para elaboração de seu plano diretor. O município enfoca a forte participação da população na construção de seu plano diretor, que ainda não se encontra finalizado. Entretanto, ressalva-se que, com uma população com mais de 30 mil habitantes, Capelinha, segundo a Constituição de 88, já deveria possuir esse plano efetivamente. Com o advento do Estatuto da Cidade, esta demanda se tornou mais premente, pois o município passou a se inserir em mais um quesito de obrigatoriedade de elaboração do plano: ser parte de uma região de relevante interesse turístico.

Minas Novas apresenta-se como um caso a parte, pois teve o plano diretor elaborado por iniciativa da gestão anterior do município, com recursos próprios. Não foi possível verificar como se deu o processo de elaboração justamente pelo fato de ter ocorrido no governo

anterior e desse modo, aqueles que se envolveram nesta empreitada não estarem como parte da gestão atual. O governo de hoje não soube informar como ocorreu a elaboração do plano e suas adjacências.

O município de Couto de Magalhães não elaborou plano diretor porque estava inadimplente, perdendo deste modo, recursos do programa destinado a tal fim. A população não chegou a ser mobilizada para a construção do plano diretor devido às questões de impedimento. Apesar da relação de parceria com a UEE, a situação financeira de Couto também não permitiu ações de melhoramento da gestão municipal. Assim, o processo tornou-se mais lento que o comum das questões burocráticas que envolvem o setor público. Apesar de até o presente momento não ter recebido obra em sua circunscrição, há na matriz de financiamento previsão de reforma da igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição. O gestor local do programa destaca que há nos dias de hoje preocupações com crescimento desordenado já em andamento e seus conseqüentes impactos para a cidade, o meio ambiente e patrimônio histórico. Com a inserção do município no programa, a preocupação acentua-se, uma vez que o turismo pode vir a agravar tais problemas. Sem o plano diretor e legislação atinente ao assunto, ou seja, sem um planejamento, a questão fica fora de um controle possivelmente mais incisivo.

Em Felício dos Santos a população participou ativamente na elaboração do plano diretor do município, movido também muito pela sua relevância na captação de recursos. Com o passar do tempo e a ausência de obras para a cidade essa mobilização diminuiu e hoje a participação nas reuniões do pólo não são frequentes como antes.

Turmalina não realizou plano diretor porque também estava inadimplente. Como não participou da última reunião do pólo e não ter justificado a ausência, não foi possível um contato em que o município pudesse manifestar suas percepções em relação ao programa. O mesmo se deu com Itamarandiba no que tange a presença na reunião do pólo. Entretanto, Itamarandiba teve o contrato cancelado com a TECHNUM consultoria, encarregada da assistência técnica para elaboração do plano diretor, por problemas técnicos da empresa e, por isso, não elaborou seu plano diretor.

De um modo geral, todos os municípios inicialmente participaram e se mobilizaram em torno do PRODETUR. Entretanto, apenas aqueles que se beneficiaram diretamente por obras continuam participando ativamente das reuniões do pólo e discutindo as questões do turismo da região. Quanto ao plano diretor, a percepção básica é de ser ele um instrumento necessário à captação de recursos.



## 5.2 O posicionamento da Unidade Executora Estadual

Inicialmente a relação da UEE com os municípios, segundo o coordenador técnico do programa, foi um pouco complexa, devido ao fato de se ter que reduzir de 32 municípios potenciais para 9 como área efetiva de planejamento, e destes, três principais participantes do programa. Este fato gerou muita expectativa. O grande problema deveu-se à questão dos demais municípios já terem sido mobilizados quando se chegou a conclusão de que apenas 9 seriam focados pelo PRODETUR por possuírem melhor estrutura pré-estabelecida. Hoje, ainda segundo o coordenador, a relação é bem diferente e se dá melhor com os municípios que vem recebendo obras. Os demais municípios não compreendem as ações de construção de plano diretor como parte do programa; o interesse se concentra em obras. Por isso, aqueles municípios conseguem perceber a relevância da questão do turismo em si. Assim, “se não realiza obra não consegue se perceber como parte importante do programa”. Esclarece-se que o programa é regional e não municipal; portanto, o que se investe, por exemplo, em Diamantina reflete em outras cidades.

No início do programa, conforme o coordenador técnico, houve grande participação do MTur, até mesmo pelo fato de pertencer a ele a concepção do PRODETUR. Com o tempo, os laços foram se perdendo, sendo que hoje o BNB ocupa o *status* do grande parceiro. O Mtur já repassou o recurso e não acompanha mais de perto o programa, ou seja, não faz mais o gerenciamento do mesmo; isto é realizado pelo BNB, representante do BID, que participa de todos os processos. Hoje o foco do Mtur concentra-se no PRODETUR NACIONAL; a operação NE para o ministério parece estar encerrada, uma vez que já não acompanham o desenvolvimento do programa. Ressalva-se que até o ano de 2006 havia discussão das ações, repasses, dentre outros assuntos, depois a relação ficou cada vez mais independente até praticamente se extinguir. Fica, portanto a impressão para a UEE de que o MTur não consegue perceber importância no programa.

O maior problema apontado pelos coordenadores é a falta de compreensão do estado em relação à relevância do programa e de não priorizá-lo, mesmo conhecedor da questão do empréstimo do BID que é um valor considerável (US\$ 27,5 MILHÕES). O turismo é uma oportunidade promissora - mal aproveitada - de alavancar o desenvolvimento dessa região tão pobre economicamente, mas riquíssima em atrativos naturais, históricos e culturais.

Sendo assim, pela sua própria estrutura, a SETUR não pode executar a maioria das ações de que necessita para o programa: obras diversas e intervenções em parques, por exemplo.

Com isso, tais tarefas são repassadas a outros órgãos do governo como, SETOP, DER e SEMAD que, por sua vez, não dão prioridade às ações destinadas ao programa. Desta maneira, acabam ocorrendo atrasos significativos por causa dessa forma de organização. Idealmente, segundo o coordenador técnico, deveria haver coordenações do PRODETUR nos outros órgãos ou ser realizado por empresa pública como a ProMinas para que se pudesse lidar de forma mais autônoma na realização das ações do programa. Além disso, o fato de a equipe sempre ter sido pequena e ter rotatividade de pessoas a sua frente, dificultou a continuidade dos processos.

Quanto à ausência de planos de ação para os municípios na matriz de investimentos, a UEE justifica, nas palavras do coordenador técnico, que “o plano é caro - em torno de R\$ 500.000 cada - para ficar na gaveta”. Isso porque segundo o mesmo, os municípios não compreendem sua importância. Por esse motivo não se fez plano de ação para fortalecimento da gestão municipal do turismo, mas apenas os planos diretores para nortear o planejamento municipal.

Dessa maneira, conforme declaração do coordenador técnico, as obras que estão sendo realizadas são vistas como básicas - rodovia, esgotamento, adequação de parque natural - e deste modo sua manutenção não exige maiores capacidades administrativas para fazê-la, justificando dessa forma também, o fato de se ter retirados os planos de ação da matriz inicial do programa. Ou seja, entendeu-se que ele não era imprescindível para o bom andamento das demais ações pactuadas.

Nesse sentido, o legado do PRODETUR NE II, segundo a UEE, circunscreve-se à escolha da área de planejamento, ou seja, a priorização da região dentro do Vale do Jequitinhonha, pois provavelmente a região de menor IDH do estado mineiro não seria escolhida em outra ocasião, trabalhar-se-iam outras regiões, de mais fácil acesso e melhor infraestrutura já instalada.

### **5.3 Fortalecimento institucional da gestão municipal: a importância do planejamento sob a ótica dos planos diretores de Diamantina e Serro**

Como exposto no capítulo anterior, com o advento da Constituição de 1988, clara é a atenção dada à matéria urbanística de forma que se apresentaram vários dispositivos que

apontam as linhas gerais do planejamento urbano e suas adjacências. Mais recentemente, em 2001, promulgou-se o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, que regulamenta as diretrizes gerais da política urbana. Nesse sentido, o plano diretor constitui o instrumento básico da política de planejamento e desenvolvimento urbano.

### **5.3.1 Diamantina**

Diamantina enquadra-se em dois incisos específicos do Estatuto da Cidade: I - cidade com mais de vinte mil habitantes e IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico. Esta teve seu plano diretor revisto com sua inclusão no PRODETUR NE II. Para sua consecução foi contratada uma empresa de consultoria a fim de traçar um diagnóstico detalhado do município que englobasse tanto os aspectos físicos e geomorfológicos quanto socioeconômicos, além de atender às regras do Estatuto da Cidade.

Neste caso, houve grande preocupação com os aspectos relacionados à participação da comunidade local, a fim não só de cumprir os ditames legais, mas principalmente de dar voz à população e compreender melhor seus anseios. Para isto se partiu da seguinte indagação: “qual a cidade que queremos?” Além disso, houve criação da lei de uso e ocupação do solo; parcelamento do solo, revisão do código de obras e do perímetro urbano.<sup>12</sup>

A cidade já sofre com problemas relacionados à especulação imobiliária. Existe também uma tentativa de criação de nova zona industrial aumentando o perímetro urbano desnecessariamente e sobrecarregando a infraestrutura urbana que o município não tem condições de arcar. Soma-se a isto a potencialização de vazios urbanos e a ocupação desordenada, a favelização.

O projeto de lei do plano diretor está a um ano parado na câmara. Parece que há uma insegurança a respeito do grau de comprometimento e responsabilidade que advirá para os agentes políticos com a sua promulgação. Entretanto, ressalva-se que o município corre o risco de perder recursos e até mesmo o título de patrimônio da humanidade por falta de

---

<sup>12</sup> Estas constatações foram feitas a partir da entrevista com a coordenadora do projeto do Plano Diretor Participativo de Diamantina, a arquiteta – urbanista, realizada no dia 17 de setembro de 2010 durante a Reunião bimestral do PRODETUR Pólo do Vale do Jequitinhonha, no distrito de Vau, município de Diamantina.

atualização dos instrumentos de política urbana, os quais são fundamentais para organização e governabilidade do mesmo.

A discussão hoje, que ainda prende a efetivação do plano, refere-se às questões atinentes à ampliação do perímetro urbano e novas formas de parcelamento e uso do solo, que tendem a favorecer o surgimento de vazios urbanos, como explicado pela arquiteta-urbanista do município e coordenadora do plano diretor:

“É fundamental que se entenda a dinâmica urbana da cidade para que a legislação não contribua para a criação dos vazios urbanos tão maléficos em todos os centros urbanos. Os perímetros urbanos das cidades só precisam se estender quando não há mais lotes para se ocupar, e essa não é a realidade de Diamantina ao parcelamento e uso do solo”.

Há também efetiva preocupação de se incluir a população na “escolha” de tais mudanças desejadas pelo legislativo, uma vez que a comunidade já havia participado anteriormente para se chegar ao projeto que os vereadores desejam modificar. Portanto, a sociedade precisa opinar e “autorizar” eventuais mudanças, de modo que não se firam as diretrizes participativas institucionalizadas pelo Estatuto da Cidade.

Para a revisão do Plano Diretor de Diamantina foi contratada uma consultoria para realizar um diagnóstico situacional do município, auxiliar nas oficinas participativas e nas questões jurídicas normativas e as demais inerentes ao processo. Tal fato revela outro forte argumento para não se realizar mudanças drásticas no documento proposto, já que houve um sério trabalho técnico para definir as propostas inclusas, alteradas e acrescidas ao plano diretor. De qualquer forma, ressalta-se que o projeto atual se adéqua claramente às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade:

Art. 1º Esta Lei Complementar aprova a revisão do Plano Diretor do Município de Diamantina, dispondo sobre sua adequação às diretrizes e instrumentos instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, incorporando as políticas e diretrizes sucessivamente implantadas e estabelecendo novas diretrizes e estratégias adequadas à situação atual do Município. (DIAMANTINA, 2009).

Destaca-se o estabelecimento do município como turístico, atendendo à demanda do PRODETUR e do próprio município, formalizando sua vocação turística. Define-se ainda, mecanismos de proteção ao patrimônio histórico e cultural que interfere diretamente na promoção do turismo. Nessa direção, há a inclusão da preservação, proteção e recuperação

desse patrimônio como diretriz sustentadora do plano diretor. Isso demonstra nítida preocupação do poder público e da comunidade na sustentabilidade de seus recursos, sejam eles naturais ou culturais. Acresce-se também, a criação da Macrozona rural de Interesse Ambiental e Turístico, mais uma tentativa de se organizar o turismo no município.

Art. 8º Constitui objetivo geral do Plano Diretor do Município de Diamantina promover o desenvolvimento sustentável do município de Diamantina tendo em vista garantir o desenvolvimento humano e o bem-estar de seus habitantes, a partir do ordenamento e uso do solo e do cumprimento das funções sociais afetas aos serviços públicos e à propriedade.

Parágrafo único. Para atender ao objetivo central do Plano Diretor visando o desenvolvimento sustentável, busca-se considerar o município: [...]

II - como município turístico, com ênfase no turismo histórico-cultural de base sustentável voltado para os mercados estadual, nacional e internacional, e com potencialidades para o ecoturismo e turismo de aventura, de forma integrada com os demais municípios da região em sintonia com a vocação turística do Estado de Minas Gerais;

Art. 10. São diretrizes gerais do Plano Diretor: [...]

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, bem como do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico; (DIAMANTINA, 2009).

Em relação à administração pública, há nítido intuito de se fortalecer e modernizar a gestão municipal como objetivo central da política municipal e do próprio instrumento normativo em análise.

Art.11. Visando alcançar o objetivo central da política municipal de desenvolvimento e de expansão urbana são adotadas as seguintes linhas estratégicas, com seus propósitos: [...]

VI - fortalecer a gestão municipal, implantando condições adequadas para planejar, controlar e monitorar as políticas públicas municipais, bem como implementar processos e avaliar resultados de forma compartilhada entre o Poder Público, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Dessa forma, foi definida uma seção específica para tratar da gestão municipal, intitulada “Seção VI - Da Estratégia para fortalecer a gestão municipal”, em que se faz a proposição de estabelecimento e implantação de políticas públicas setoriais; parcerias com os demais entes da federação; planejamento integrado da gestão municipal; aperfeiçoamento e criação de instrumentos legais e normativos, assim como capacitação da administração pública; aperfeiçoamento e melhoria da gestão financeira; melhoria das condições estruturais e de organização e modernização da administração pública.

Art. 13. Constituem estratégias para assegurar infra-estrutura e serviços públicos de qualidade: [...]

II - esgotamento sanitário, mediante a Implantação da infra-estrutura de coleta e tratamento na sede municipal, manutenção e ampliação da infra-estrutura já implantada nos distritos e implantação de sistema de coleta e tratamento apropriado nas áreas rurais.

Verifica-se também a percepção do turismo como elemento de promoção do desenvolvimento econômico, de modo que se traçam as diretrizes para a gestão sustentável do turismo, incluindo até mesmo a elaboração e implantação de um plano estratégico do turismo. Desse modo, nota-se que existe a preocupação em estabelecer instrumentos que possam melhorar a gestão do turismo.

Art. 16. Constitui estratégia para promover o desenvolvimento econômico sustentável o aperfeiçoamento dos mecanismos e a ampliação dos incentivos para a participação popular na gestão municipal, mediante:

I - gestão sustentável do turismo:

- a) elaboração do Zoneamento Econômico-Ecológico em compatibilidade com o Plano Diretor para identificar as potencialidades e as limitações dos recursos naturais, econômicos e sociais do município e proporcionar a adoção de instrumentos adequados à resolução dos problemas advindos do uso inadequado dos recursos naturais de Diamantina;
- b) elaboração e implantação do Plano Estratégico Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo;
- c) ampliação da infra-estrutura e dos equipamentos para promoção e diversificação do turismo na sede municipal e nas áreas rurais, tendo em vista os mercados regional, estadual, nacional e internacional;
- d) incentivo e promoção de oportunidades educacionais visando à capacitação profissional para a cadeia produtiva do turismo local e regional.

Frente o exposto, percebe-se que, ao menos através da legislação, o município de Diamantina tem procurado estabelecer as linhas de uma melhor gestão de seus recursos, principalmente no que tange o turismo e o patrimônio histórico-cultural e natural. Desse modo, com as diretrizes em mãos, será mais fácil lidar com as questões que possam surgir de modo a impactar negativamente a cidade.

### **5.3.2 Serro**

Assim como no caso de Diamantina, o plano diretor do Serro foi financiado com recursos do PRODETUR. Segundo o prefeito do município, o instrumento é fundamental para a

realização do programa no sentido do desenvolvimento turismo sustentável. O prefeito declarou ainda, que comunidade foi atuante na construção do plano.

Nota-se a percepção, por parte dos gestores públicos, da importância da criação e implementação de um plano diretor como forma de direcionar as diretrizes urbanas e trazer melhor aproveitamento dos benefícios oriundos da atividade turística e evitar os impactos ambientais e de possível especulação imobiliária. Desse modo também apontam importância *sine qua non* para o bom andamento do programa devido aos impactos que pode vir a gerar.

Aliado a isto, explicitam que o plano diretor se trata de questão de responsabilidade do poder público e de segurança de um norte político-administrativo a ser seguido, além de uma referência mais consistente em planejamento, modernização da máquina administrativa, das questões ambientais e do patrimônio histórico-cultural, concluindo que viabiliza a atuação na política urbana.

Instituído pela Lei Complementar nº 075/2007, de 6 de agosto de 2007, o plano diretor do Serro atende claramente às prerrogativas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, como a função social da propriedade e a gestão democrática do município.

O turismo foi estabelecido como objetivo fundamental da política de desenvolvimento sustentável:

Art. 3º - São objetivos fundamentais da política de desenvolvimento sustentável do Município de Serro: [...]

XII. criar políticas para o desenvolvimento de turismo cultural e do ecoturismo. (SERRO, 2007).

As ações relacionadas ao desenvolvimento do turismo encontram-se enquadradas como diretrizes da política de geração de emprego e renda do município, apontando que há o entendimento de que o turismo é uma atividade essencialmente econômica e por isso é necessário ações de capacitação da comunidade para lidar com essa realidade.

Art. 11 - São diretrizes da política de geração de emprego e renda: [...]

XIV. criar programas de capacitação e de ensino técnico-profissionalizante voltados para o turismo;

XVI. criar espaço destinado à realização de grandes eventos, exposições agropecuárias, feiras industriais e de artesanato, festivais e eventos culturais e de negócios;

XVII. implementar políticas estruturantes de turismo regional com municípios vizinhos mediante consórcios e acordos de cooperação; (SERRO, 2007).

Observa-se a preocupação em proteger o patrimônio histórico dos impactos da circulação viária, proibindo por isso, o trânsito de veículos com carga pesada na Zona de Proteção Cultural, e também na de Especial Interesse social e de Ocupação Controlada.

Estabelece-se, inclusive, um capítulo dedicado à preservação, conservação e proteção do patrimônio cultural que propõe ações que vão desde a elaboração de um Plano de Preservação de Sítio Histórico Urbano do Serro, passando pelo mapeamento cultural das áreas históricas e de interesse de preservação da paisagem urbana e ambiental até ao estabelecimento de mecanismos institucionais de gestão da conservação visando ao monitoramento e ao controle, das transformações territoriais, com utilização de tecnologia adequada. Nesse sentido, ainda se define que a gestão da política de proteção do Patrimônio Cultural de Serro será feita pela Prefeitura Municipal, com apoio do IPHAN e do IEPHA.

Nota-se que, no que tange ao planejamento e gestão urbanos foi reservado um capítulo específico para normatizar o assunto. Interessante perceber a criação de um sistema para implementar o plano diretor, o que viabiliza sua execução de forma mais clara e organizada e diminui o risco de não efetivação do plano.

Art. 58 - Para a implementação do Plano Diretor, o Poder Executivo criará o Sistema de Planejamento e Gestão, com as seguintes atribuições:

I. adequar a administração municipal, os conselhos municipais e integrar as ações do município com a atuação dos órgãos e entidades federais estaduais, para desenvolvimento das políticas públicas e aplicação das diretrizes previstas nesta lei;

II. avaliar planos, programas e projetos que terão repercussão no município;

III. implantar Sistema de Informações por meio de banco de dados municipais associado ao Cadastro Técnico Municipal, nas áreas urbanas e nas áreas rurais e a outros procedimentos disponíveis;

IV. capacitar o corpo técnico necessário ao Sistema de Planejamento e Informações Municipais.

Parágrafo único - O Sistema de Planejamento e Gestão será organizado em base informatizada que possibilite a integração interna entre os organismos da administração municipal e os conselhos municipais, e externa, entre a Administração Municipal e os municípios, no fornecimento de informações sobre serviços públicos. (SERRO, 2007).

Nesta direção, verifica-se uma preocupação em se capacitar os servidores para lidar com as diretrizes postas pelo plano. Ainda, busca-se a interação entre as diversas áreas de governo



municipal e com as comunidades/cidades vizinhas, de modo a se efetivar parcerias. Com este sistema também se propõe maior proximidade com o cidadão, proporcionando informações de modo acessível e transparente e propiciando sua participação no planejamento, na execução, na fiscalização e na avaliação das políticas públicas.

Destaca-se que, neste capítulo do plano há ênfase em se proporcionar a participação da população dos acontecimentos que envolver o governo da cidade, ampliando o espaço de governança e conseqüentemente, favorecendo a interação entre representantes e representados. Nesse íterem, estabelece-se a gestão orçamentária participativa, sendo que “as propostas de Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual serão precedidas de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (SERRO, 2007, art. 67).

Nas disposições finais, chamou a atenção o estabelecimento do prazo de 5 anos para que seja feita a revisão do plano, sendo que, obrigatoriamente, este prazo é de 10 anos. Denota-se, portanto, preocupação do poder público em manter a atualidade do instrumento.

De um modo geral, pôde-se observar que o plano diretor do Serro apresenta-se disposto de forma mais clara e organizada que o plano de Diamantina, além de refletir mais precisamente as necessidades dos municípios e se ter uma preocupação melhor detalhada em incluir o cidadão no cotidiano das políticas públicas. No que se refere especificamente ao turismo, ambos demonstram a relevância deste segmento na forma como a matéria é abordada nos planos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou responder aos seguintes questionamentos: como tem ocorrido a implementação inicial do PRODETUR NE II em relação ao componente “fortalecimento da gestão municipal”? Quais as dificuldades que se evidenciam no âmbito das relações intergovernamentais tendo em vista o envolvimento de três esferas de governos autônomas? Como ocorre o rebatimento dessas relações para os municípios? Estes tem aderido, absorvido a iniciativa?

Para que se pudessem alcançar as respostas, iniciou-se uma revisão bibliográfica com o intuito de subsidiar a discussão pretendida. Partiu-se então, por discutir a descentralização. Esta, entendida como distribuição/compartilhamento de competências entre os níveis governamentais, trouxe avanços para o país, principalmente no sentido de melhorar a estrutura institucional de políticas públicas através do maior equilíbrio na participação de cada ente federativo.

Isto por sua vez, possibilita que haja *check and balance* nas relações intergovernamentais e uma conduta mais cooperativa e menos competitiva, já que os entes passam a trabalhar por um mesmo fim e não disputando objetivos próprios, em uma concorrência do tipo predatória. Nesse sentido, há maior possibilidade de respeito à autonomia de cada parte desta relação, principalmente a municipal, assim que se percebe a sua importância e poder na realização de políticas públicas. Destaca-se o local por sua eminente capacidade de compreender e atender mais prontamente as demandas dos cidadãos, devido sua proximidade a eles.

Nesse sentido, nota-se que o PRODETUR NE II coaduna-se a essa perspectiva de atuação governamental descentralizada e concertada, primando pela interação equilibrada entre os entes federados e buscando, através do diálogo com os municípios, entender melhor as necessidades do público alvo do programa. Este tem por diretriz geral promover o desenvolvimento sócio-econômico nas áreas em que atua, utilizando-se para isso, do turismo como mola propulsora.

Dado o fato de o turismo ser uma atividade recentemente associada à esfera de política pública, PRODETUR NE II conforma-se no esforço do governo mineiro em buscar soluções para essa área ainda incipientemente trabalhada. Assim, o programa foi dividido em componentes ou frentes de ação facilitando a compreensão e o desenvolvimento das

atividades ligadas a cada um deles. A inserção de um componente para fortalecer a capacidade institucional dos municípios para se beneficiarem denota a preocupação em dotar os municípios de capacidades para autogestão. Este componente foi a questão central que se buscou desenvolver neste trabalho.

O diagnóstico realizado anteriormente à execução do programa mostrou forte fragilidade institucional dos municípios alvo, apontando para baixa capacidade em autogestão. O fato que se adere a tal constatação é a questão de, na época do diagnóstico, apenas o município de Diamantina possuía um plano diretor, mesmo assim desatualizado frente as disposições do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, através das entrevistas realizadas com os gestores locais do programas constatou-se que a importância dada ao plano diretor basicamente restringe à capacidade de captação de recursos do ente federal, visto que tal instrumento é tido como requisito fundamental a várias políticas, constituindo-se este o mote para a elaboração dos planos na maioria das cidades abrangidas pelo programa. Ou seja, não há, de uma maneira geral, a percepção da relevância deste instrumento como essencial ao planejamento urbano.

Ainda em relação aos municípios, os gestores dos mesmos, ao responder aos questionamentos propostos pelas entrevistas demonstraram que, quando seus municípios não foram objeto de obras de infraestrutura financiadas pelo programa, não se sentiam como parte do processo e não compreendiam que, mesmo que indiretamente, eles seriam beneficiados, como com o potencial aumento do número de turistas na região como um todo.

Esta era uma situação já esperada, uma vez que se entende que é difícil de notar benefícios quando os mesmos surgem indiretamente e não são concretizados de forma mais objetiva, como através de uma obra.

Por outro lado, no que abrange as competências da UEE, não se esperava identificar que o ponto mais problemático do programa se encontrasse na estrutura do próprio estado mineiro, que não permite que a SETUR realize uma série de atividades, fazendo com que ela tenha que repassar a outros órgãos ações que fazem parte de seus programas. Dessa forma, essas ações não são priorizadas pelos demais órgãos, dificultando a concretização do programa. Cita-se como exemplo o caso de obras, que só podem ser realizadas por intermédio da Secretaria de Estado de Obras Públicas (SETOP) e a revitalização e intervenções em parques naturais, apenas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento (SEMAD).

A sugestão apontada, pelo próprio coordenador técnico do programa é de que se criasse uma equipe multidisciplinar, com membros dos vários órgãos relacionados ao PRODETUR dentro da SETUR e que ficasse responsável unicamente pelo andamento do programa. Outra sugestão seria a de incluir estas ações repassadas no acordo de resultados dos demais órgãos envolvidos, forçando o cumprimento das ações no prazo pré-determinado. Soma-se a isto a proposição da inclusão da nova fase do programa, agora no âmbito nacional - PRODETUR NACIONAL - como projeto estruturador, para que se possa ter a devida atenção do poder público estadual, dado que, com o resultado do último pleito, espera-se continuidade na linha de gestão administrativa do estado.

Ressalta-se que durante toda a pesquisa documental percebeu-se que não havia um sistema de gerenciamento formal do programa, o que dificultava o acesso às ações que foram inicialmente pactuadas e aquelas que foram, ao logo do processo, retiradas da matriz inicial, seja por motivos de escassez de recursos, seja pela inviabilidade de uma dada ação.

Nesse sentido, propõe-se que seja elaborado ao menos um histórico do programa, para que se possa tornar acessível as informações do mesmo e que, para os programas vindouros, trace-se um planejamento inicial que possibilite o gerenciamento e acompanhamento das atividades a eles relacionadas. Isto pode ser feito com recursos simples de Excel, como a sinalização de status e cumprimento de metas, trazendo para o espaço o micro, de forma simplificada, o que já é feito no âmbito do estado como um todo. Esta seria uma maneira de se organizar e tornar mais claro e compreensível os processos que envolvem a execução de um programa, além de não concentrar as informações do seu real andamento em uma única pessoa.

Seguindo a linha apresentada por esta pesquisa, seria interessante, em outro momento, verificar como tem se dado a aplicação do plano diretor no cotidiano dos municípios envolvidos pelo programa, ou seja, fazer uma avaliação da efetividade dos planos. Isto tornar-se-ia ainda mais relevante no caso de Diamantina, pois esta tem tido problemas na aprovação de seu instrumento, visto que se encontra há aproximadamente um ano em trâmite na Câmara de Vereadores.

Esclarece-se que o trabalho se ateu aos aspectos de concepção e implementação, o que permite que, futuramente, se faça um aprofundamento do mesmo de modo a avaliar seus impactos/benefícios. Assim, será possível que em programas vindouros, de estrutura semelhante, possam-se corrigir erros identificados ao longo da avaliação do PRODETUR NE II e se promover a gestão do conhecimento.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A experiência de descentralização: uma avaliação. In: **BALANÇO** da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MP, SEGES, 2002a. p. 207-222.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - parte 2. Brasília: MP, SEGES, 2002b. p. 143-245.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-126.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ALMEIDA, Fernanda Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 117-131, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação - referências - elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação - apresentação de citações em documentos. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2005.

AZEREDO, José Carlos de. **Escrevendo pela nova ortografia**. Como usar as regras do novo acordo ortográfico da língua portuguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Houaiss Publifolha, 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **ANEXO F - versão revisada**. Ações municipais: fortalecimento da capacidade municipal para gerenciar e beneficiar-se do desenvolvimento do turismo. Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. **PRODETUR/NE II**: regulamento operacional. Brasil, [s.d.].

\_\_\_\_\_. **Programa PRODETUR/NE II (BR- 0323)**: relatório de avaliação dos impactos ambientais e sociais. Brasil, 2002. <<http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/rbr0323.pdf>> . Acesso em: 15 jul. 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Fábila Fonseca. O turismo como um fator de desenvolvimento local e/ou regional. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 14, p. 107-114, fev. 2005. Disponível em: <[http://www.ig.ufu.br/caminhos\\_de\\_geografia.html](http://www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html)>. Acesso em: 11 abr. 2010.

BORJA, Jordi. Descentralización, una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. XLVI, n. 4, p. 5-34, out./dez. 1984.

\_\_\_\_\_ et al. **Descentralización del estado - movimiento social y gestión local**. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo**: roteiros do Brasil: diretrizes políticas. Brasília: MT, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2007/2010**. Brasília: MT, 2006.

BRUGUÉ, Quim ; GOMÀ, Ricard. Gobierno local: de La nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. In: BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Org.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1998a. p. 15-23.

\_\_\_\_\_. Las políticas públicas locales: agenda complexas, roles estratégicos e estilo relacional. In: BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Org.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1998b. p. 24-35.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. p. 69-94.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **Local and global**. The management of cities in the information age. Barcelona: Ed. Ariel, 1996. v. I.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CUNHA, Bruno Salles Trindade da. **Descentralização, neolocalismo associativismo intermunicipal**: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais. 2009. 107 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1988.

DIAMANTINA. **Anteprojeto de revisão do Plano Diretor**. Diamantina, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor participativo do município de Diamantina**: revisão 2008. Diamantina: Technum Consultoria, 2008. v. III: Legislação.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 3-10, jul./set. 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano de desenvolvimento do turismo sustentável**: Pólo turístico Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FJP, 2004a. v. 1: Resumo executivo.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento do turismo sustentável**: Pólo turístico Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FJP, 2004b. v. 2: Área de planejamento e Dinâmica Econômica e Social.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento do turismo sustentável**: Pólo turístico Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte: FJP, 2004c. v. 6: Capacidade Institucional Municipal.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. p. 29-50.

LEVY, Evelyn. Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Polis/Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2001. p. 175-195.

LONGOBUCCO, Breno. **O arranjo de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte**: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental. 2009. 117 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Poder municipal**: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MELO, Marcus André de C. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?, **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes da política pública de turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SET, 2009.

NUNES, Lúcia Helena Ciccarini. Turismo: acertos e desacertos do Estado e o envolvimento do Terceiro Setor. **Revista de Turismo da PUC Minas**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.turismo.pucminas.br/r1\\_n1/artigo\\_8.pdf](http://www.turismo.pucminas.br/r1_n1/artigo_8.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2010.

OLIVEIRA, Isabel C. E. **Estatuto da cidade para compreender ...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Rafael Almeida de. **Descentralização**: um paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. 2008. 80 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1997.

SERRO. **Lei complementar nº 075**, de 06 de agosto de 2007. Institui o Plano Diretor do Município do Serro. Serro, 06 ago. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina, 1998a. p. 31-54.



\_\_\_\_\_. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

\_\_\_\_\_. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

\_\_\_\_\_. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública local. In: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS. Recife, 20 e 21 de agosto de 1998b. **Anais ...**, Recife, 1998.

\_\_\_\_\_; BLUMM, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-67, 2. sem. 1999.

SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Polis/Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2001.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **Descentralização e poder local: limites e possibilidades**. 2002. 120 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A: Roteiro de entrevista para coordenadores da unidade executora municipal**

- 1) Qual a importância do PRODETUR NE II para o seu município?
- 2) Qual a sua visão a respeito do programa envolver uma linha de melhoria da gestão municipal?
- 3) Como o Sr.(a) avalia a formulação do Plano Diretor de seu município? Para o Sr.(a) ele é importante para a execução do programa?
- 4) Como o Sr.(a) avalia a relação entre o seu município e a unidade executora estadual?

**APÊNDICE B: Roteiro de entrevistas para coordenadores estaduais do programa**

- 1) Como se dá a relação com os municípios pertencentes ao programa?
- 2) Como se dá a relação UEE - BNB - Mtur?
- 3) Quais as principais dificuldades encontradas? Existe um ponto específico que explique/justifique as dificuldades?
- 4) Na sua visão, qual o principal mérito do programa?
- 5) Como a UEE tem atuado em relação à capacidade institucional dos municípios?

**APÊNDICE C: Quadro de entrevistados - Coordenadores municipais**

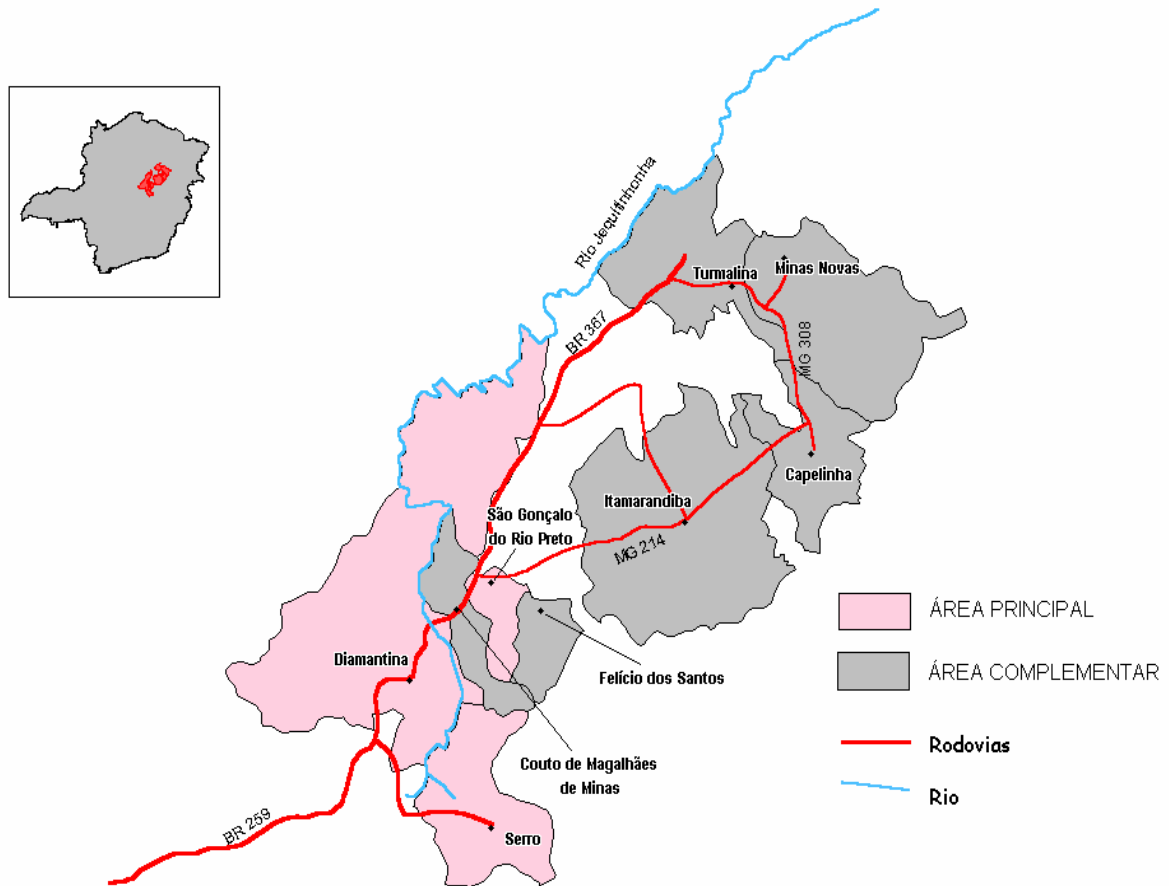
<b>Nome do entrevistado</b>	<b>Município que representa</b>	<b>Data da entrevista</b>
Débora França	Diamantina	17/09/2010
Guilherme Simões Neves	Serro	17/09/2010
Elieth Miracy Barbosa	Couto de Magalhães de Minas	17/09/2010
Elizângela Gomes de Alcantara	Capelinha	23/09/2010
Heitor Bispo	Felício dos Santos	28/09/2010
Éden Leonardo Costa C. Sena	Minas Novas	18/10/2010

**APÊNDICE D: Quadro de entrevistados - Coordenadores estaduais**

<b>Nome do entrevistado</b>	<b>Atribuição</b>	<b>Data da entrevista</b>
Leonardo Menezes	Coordenador técnico	23/09/2010
Angelo Rezende	Coordenador administrativo-financeiro	20/09/2010

**ANEXOS**

## ANEXO A: Mapa da região do Vale do Jequitinhonha abrangida pelo PRODETUR NE II



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004b, p. 35.