

Guilherme Augusto Pereira Malta

**O TURISMO COMO PROJETO POLÍTICO E SUA CAPACIDADE DE  
INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: destinos indutores  
ou concentradores do desenvolvimento turístico regional em Minas Gerais?**

Belo Horizonte  
Instituto de Geociências –IGC/UFMG  
2018

Guilherme Augusto Pereira Malta

**O TURISMO COMO PROJETO POLÍTICO E SUA CAPACIDADE DE  
INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: destinos indutores  
ou concentradores do desenvolvimento turístico regional em Minas Gerais?**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em  
do Programa da Pós-graduação em Geografia  
do Instituto de Geociência da Universidade  
Federal de Minas Gerais, como requisito  
parcial à obtenção do grau de doutor em  
Geografia.

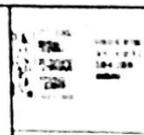
Orientadores: Prof. Dr. Weber Soares  
Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Diomira Maria Cicci  
Pinto Faria

Belo Horizonte  
Programa de Pós-graduação em Geografia  
Instituto de Geociência – IGC/UFMG  
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



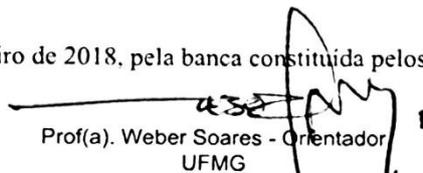
FOLHA DE APROVAÇÃO

**O Turismo Projeto Político e sua Capacidade de Indução ao Desenvolvimento Econômico e Redução da Pobreza: destinos indutores ou concentradores do desenvolvimento turístico em Minas Gerais?**

**GUILHERME AUGUSTO PEREIRA MALTA**

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em GEOGRAFIA, como requisito para obtenção do grau de Doutor em GEOGRAFIA, área de concentração ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO.

Aprovada em 05 de fevereiro de 2018, pela banca constituída pelos membros:

  
Prof(a). Weber Soares - Orientador  
UFMG

  
Prof(a). Diomira Maria Cicci Pinto Faria  
IGC/UFMG

  
Prof(a). Roberto do Nascimento Rodrigues  
Fundação João Pinheiro

  
Prof(a). Glauber Eduardo de Oliveira Santos  
Universidade de São Paulo - USP

  
Prof(a). Carlos Fernando Ferreira Lobo  
Universidade Federal de Minas Gerais - IGC

  
Prof(a). Ricardo Alexandrino Garcia  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 5 de fevereiro de 2018.

*À minha família, minha companheira e aos verdadeiros amigos.*

## AGRADECIMENTOS

A trajetória que trilhei e que culmina neste trabalho, ainda que solitária, não foi empreendida unicamente por mim. Muitos foram aqueles que me acompanharam e estiveram ao meu lado, dando forças e torcendo pelo meu sucesso. De todos os entes queridos que compartilharam esta caminhada, agradeço, em especial, à minha esposa Ninna, pelo companheirismo, amor e dedicação. À minha família, mãe, pai e irmão, que sempre estiveram presentes e incondicionalmente me apoiaram. Ao meu orientador Weber Soares que de forma íntegra compartilhou seu conhecimento e me deu o suporte necessário para seguir. À minha também orientadora Diomira Faria que sempre me recebeu, apoiou e ajudou com sua avaliação precisa e cuidadosa. Aos amigos que se importaram e ao meu lado seguiram a mesma jornada, em especial Maria Flávia e Solano. Aos amigos do CEDEPLAR-UFMG e em especial à Julia Calazans por toda ajuda e apoio esclarecedor às minhas inquietações no campo dos métodos quantitativos. Aos amigos, professores e funcionários do IGC/UFMG que me deram o suporte necessário, em especial a Ana Paula por todo o apoio e gentileza. Aos professores da banca de qualificação pelas avaliações em um momento em que a pesquisa se encontrava em construção: Cláudio Burian, Dimitri Fazito, Bernardo Gontijo, Roberto Nascimento. À CAPES que possibilitou a realização deste trabalho e minha dedicação integral. Aos novos companheiros de São Paulo e aos amigos da ECA-USP por toda gentileza. Aos amigos da Kombato pelo companheirismo e por me proporcionar um alívio nos momentos de tensão. À Doutrina Espírita que me propiciou sublimes e fundamentais reflexões diante das dificuldades. A todos que de alguma forma torceram por mim, pensaram em mim e cruzaram meu caminho, minha sincera e eterna gratidão!

*“Tourism is a complex domain that touches upon a wide range of ‘problem areas’ from biodiversity, to health, innovation, aviation and development”.*

Marcus Grant (2004)

## RESUMO

Esta pesquisa lança luz sobre como o turismo enquanto tema central de um projeto político se articula com o desenvolvimento econômico e, indiretamente, com a contribuição na redução da pobreza. A incursão analítica no domínio dessas conexões tem como origem o contexto internacional, que mesmo sob fortes controvérsias advoga a favor desta pretensa capacidade do turismo. No cenário nacional é observada sua transformação em retórica política como um dos pilares estratégicos para se alcançar o desenvolvimento econômico, restrito à geração de emprego e renda.

Tomando como objeto uma ação pública que tinha por finalidade estimular o desenvolvimento turístico regional, buscou-se questionar como a participação no projeto dos destinos indutores implicou em mudanças nos indicadores socioeconômicos e de turismo nos municípios contemplados, considerando as demais localidades turísticas de Minas Gerais não selecionadas por essa proposta.

O recurso da abordagem quali-quantitativa de um tema multifacetado teve por intenção construir uma trama integrada entre aspectos teóricos e conceituais, análise de dados quantitativos secundários e estimativas econométricas, além da discussão aprofundada de uma realidade empírica, por meio da pesquisa de campo. O desenho é condizente com os objetivos da pesquisa, que demandaram abordar o tema a partir de entradas diversas e que possibilitassem o diálogo complementar e progressivo entre os conteúdos abordados.

Os indicadores utilizados se basearam nas discussões realizadas e que revelaram aspectos predominantes da política nacional de turismo e do escopo teórico do projeto dos destinos indutores. Em ambos os modelos estimados, guardadas suas devidas peculiaridades, foi observado à melhora para os destinos indutores, tanto do ponto de vista de indicadores como renda, parcela de empregados com carteira e condições infraestruturais habitacionais, como no aumento dos empregos formais em turismo nas atividades de alimentação e alojamento.

Por fim, e diante de novas perspectivas de continuidade da proposta dos destinos indutores em Minas Gerais, ressalta-se que a retórica da política de regionalização não é suficiente para promover a indução do desenvolvimento turístico regional. A mudança do quadro de aprofundamento das desigualdades turísticas regionais passa fatalmente pela estruturação de ações e mecanismos desencadeados por atores locais/regionais, como a base necessária para que os benefícios do turismo sejam irradiados e as desigualdades minoradas.

Palavras-chave: política pública; turismo; desenvolvimento econômico; pobreza; destinos indutores; métodos mistos.

## ABSTRACT

This research shines a light on how tourism, while the main topic of a political project, is articulated with economic development and, indirectly, the contribution of poverty reduction. The analytical incursion in the domain of these connections has its origins in the international context that, even under strong controversies, advocates in favor of this so-called potential of tourism. In the national stage, we have noticed its transformation onto political rhetoric as one of the strategic foundations to bring about economic development, restricted to employment and income generation.

The object of this research is a governmental project that had as its main aim the encouragement of regional tourism development, about which we questioned how the “inducing destinations” participation in the project has implied in changes in the social-economic and tourism indicators of these towns, as in opposition to other non-participating touristic locations in the state of Minas Gerais.

The use of both qualitative and quantitative approaches of this multifaceted topic was aimed at the elaboration of an integrated weave involving theoretical and conceptual views, secondary quantitative data analysis, econometric estimations, as well as in-depth debate of the empiric reality, carried out through in-loco research. The resulting picture tallies with the research’s aims, which have demanded approaches from several perspectives that would enable complementary and progressive dialogue among the topics mentioned.

The indicators used were based on discussions about the predominant aspects of both the Brazilian policy for tourism and the theoretical body of the inducing destinations project. In both estimated models, apart from due distinctions, we have noticed improvements in the participating destinations, not only from the perspective of indicators such as income, rate of the legally employed, and housing infrastructure conditions, but also in the growth of formal jobs related to tourism in the catering and accommodation sectors.

Finally, facing new perspectives of continuation of the inducing destinations proposal in Minas Gerais, we emphasize that the rhetoric of the regionalization program is not enough to promote the inducement of regional tourism development. The change in the status of deepening regional tourism inequalities eventually entails in the structuration of policies and mechanisms developed by local/regional actors, with the necessary foundations so that the benefits from tourism may be spread around and the inequalities lessened.

Keywords: public policy; tourism; economic development; poverty; inducing destinations; mixed methods

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Macro dimensões e dimensões do Índice de Competitividade dos destinos indutores .....	116
Figura 2 – Mapa de localização geográfica dos destinos indutores em MG.....	122
Figura 3 – Mapa de concentração espacial dos municípios dos grupos de controle e de tratamento ..	143
Figura 4 – Mapa dos destinos indutores por faixa de renda em Minas Gerais (2000).....	145
Figura 5 – Representação método “Diferença em diferenças”.....	156
Figura 6 – Diagrama esquemático para indicadores socioeconômicos gerais .....	164
Gráfico 1 – Distribuição do percentual de contribuição das Atividades Características do Turismo por empregos municipais formais nos destinos indutores – 2006 a 2015 .....	149
Quadro 1 – Trajetória política de turismo: século XX e XXI .....	87
Quadro 2 – Investimentos previstos no setor de turismo brasileiro pelo MTUR (2007-2010).....	110
Quadro 3 – Investimentos gerais (infraestrutura e eventos) nos destinos indutores nacionais em Minas Gerais, entre 2008 e 2010 .....	286
Quadro 4 – Esquema teórico: método das diferenças em diferenças.....	161
Quadro 5 – Temas e variáveis utilizadas nos modelos .....	169
Quadro 6 – Variáveis (explicadas e explicativas) – Banco Atlas do Desenvolvimento Humano (2013) .....	170
Quadro 7 – Variáveis (explicadas e explicativas) – Banco Turismo .....	172
Quadro 8 – Modelos de regressão .....	183
Quadro 9 – Evolução dos modelos significativos quanto ao aumento ou diminuição da diferença do desempenho das variáveis explicadas entre os grupos de controle e tratamento.....	187
Quadro 10 – Modelos de regressão Tobit.....	194
Quadro 11 – Categorias para análise do conteúdo das entrevistas .....	207
Quadro 12 – Atividades Características do Turismo e os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE versão 2.0.....	324
Quadro 13 – Organização turística dos destinos indutores – 2009-2013 .....	332
Quadro 14 – Relação completa dos municípios dos grupos de controle e tratamento.....	333
Quadro 15 – A pobreza, suas causas e o papel do turismo na sua redução .....	346

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução dos setores de atividade econômica e do turismo (ACT) nos vínculos em empregos formais nos grupos de controle e tratamento – 2006-2015 .....	153
Tabela 2 – Evolução do PIB <i>per capita</i> nos grupos de controle e tratamento – 2008-2012.....	154
Tabela 3 – Evolução do esforço orçamentário em turismo e <i>gasto per capita</i> com turismo para os grupos de controle e tratamento – 2008-2013.....	154
Tabela 4 – Organização dos municípios indutores de Minas Gerais por quintil de PIB <i>per capita</i> para a base dos indicadores socioeconômicos – 2000 .....	177
Tabela 5 – Organização dos municípios indutores de Minas Gerais por quintil de PIB <i>per capita</i> para a base de empregos formais no setor de turismo – 2006 .....	178
Tabela 6 – Análise descritiva dos indicadores socioeconômicos gerais para os grupos de controle e tratamento em 2000/2010 e diferença calculada .....	180
Tabela 7 – Comparativo entre modelos sem variáveis explicativas (diferença calculada) para os modelos com variáveis explicativas (diferença estimada).....	186
Tabela 8 – Resultados dos 14 modelos de estimação robusta com adição das variáveis explicativas .....	191
Tabela 9 – Análise descritiva das médias dos empregos formais nas atividades características do turismo para os grupos de controle e tratamento – 2006-2015.....	193
Tabela 10 – Resultados dos modelos de regressão Tobit .....	195
Tabela 11 – Médias dos indicadores de turismo dos municípios indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2006-2015 .....	228
Tabela 12 – Médias dos indicadores de emprego para os destinos indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2000-2010 .....	231
Tabela 13 – Médias dos indicadores de percentual de pobres e de extremamente pobres para os destinos indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2000-2010 .....	234
Tabela 14 – Médias dos indicadores de percentual de vulneráveis à pobreza e Índice de Gini para os destinos indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2000-2010 .....	235
Tabela 15 – Médias dos indicadores de renda para os destinos indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2000-2010 .....	237
Tabela 16 – Médias dos indicadores de melhorias infraestruturais para os destinos indutores por quintil de PIB <i>per capita</i> – 2000-2010 .....	239

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Atividades características de turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BM	Banco Mundial
CADASTUR	Sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEI	Cadastro Específico do INSS
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIUAT	Classificação Internacional Uniforme das Atividades Turísticas
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DID	Diferenças das diferenças
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FJP	Fundação João Pinheiro
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMRS	Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INVITUR	Inventário da Oferta Turística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISIC	International Standard Industrial Classification
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PEA	População economicamente ativa
PIA	População em idade ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Governo
PRODETUR-NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT	Partido dos trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RM	Região Metropolitana
SETUR-MG	Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais
SIMT	Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de turismo
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano
UIOOT	União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo
UF	Unidade da Federação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
VA	Valor adicionado

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1 TURISMO, DESENVOLVIMENTO E POBREZA:</b>	
<b>ELUCIDAÇÕES DA TRAMA CONCEITUAL .....</b>	<b>26</b>
Introdução .....	26
1.1 A apreensão do turismo como panaceia para a resolução dos problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento .....	29
1.2 Elementos da teoria do crescimento/desenvolvimento econômico e a relação com a percepção hegemônica do turismo.....	40
Perspectiva crítica.....	69
Conclusões Parciais .....	77
<b>2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: SÉCULOS XX E XXI.....</b>	<b>82</b>
Introdução .....	82
2.1 Políticas Públicas de Turismo no século XX – pré-Ministério do Turismo .....	86
2.2 Políticas públicas de turismo no século XXI – pós-Ministério do Turismo.....	100
2.3 Abordagem de desenvolvimento manifesta no projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional .....	107
2.3.1 A política dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional de Minas Gerais .....	120
Conclusões Parciais .....	126
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO E RESULTADOS PRELIMINARES.....</b>	<b>129</b>
Introdução .....	129
3.1 Base de dados .....	133
3.1.1 Base Atlas do Desenvolvimento Humano .....	133
3.1.2 Base empregos formais nas atividades características de turismo (ACT) (RAIS-CAGED).....	134
3.1.3 Base de empregos formais nos grandes setores e em turismo (RAIS/CAGED) .....	139
3.2 Definição e caracterização dos grupos de controle e tratamento.....	140
3.2.1 Contexto geral e turístico dos 21 municípios indutores de Minas Gerais .....	147
3.3 Percurso metodológico .....	155
3.3.1 Diferenças em diferenças (DID).....	155
3.3.2 Modelo de regressão robusta.....	162
3.3.3 Modelo Tobit.....	164

3.3.4 Variáveis utilizadas nos modelos econométricos .....	167
3.3.5 Pesquisa de campo em Tiradentes e Santana do Riacho: entrevistas semiestruturadas com agentes locais qualificados .....	174
3.3.6 Procedimento para organização por quintil de PIB per capita para a posterior análise dos indicadores socioeconômicos e de turismo somente para o grupo dos destinos indutores em Minas Gerais .....	176
3.4 Resultados .....	179
3.4.1 Modelos .....	179
3.4.1.1 Indicadores socioeconômicos gerais – Atlas do Desenvolvimento Humano ...	179
3.4.1.2 Análise do Modelo .....	182
3.4.2 Indicadores de turismo .....	192
3.4.2.1 Análise do modelo .....	193
Conclusões Parciais .....	198
<b>4 AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS: PERCEPÇÃO DOS AGENTES QUALIFICADOS E ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROJETO PARA OS DESTINOS INDUTORES.....</b>	<b>200</b>
Introdução .....	200
4.1 Confrontando os resultados da pesquisa: compreensão dos agentes qualificados nos municípios de Tiradentes e Santana do Riacho .....	202
4.1.1 Análise conjunta das entrevistas.....	206
4.2 Análise intragrupos: desempenho dos indicadores analisados para os municípios indutores .....	223
4.2.1 Análise dos indutores por estratos de PIB: indicadores de turismo .....	224
4.2.2 Análise dos indutores por estratos de PIB: indicadores socioeconômicos .....	229
Conclusões Parciais .....	241
<b>5 A RETÓRICA DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO REGIONAL E A NÃO ADERÊNCIA DO PROJETO DOS DESTINOS “CONCENTRADORES” À REALIDADE SÓCIO-ESPACIAL: À GUIA DE CONCLUSÃO .....</b>	<b>244</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>259</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>286</b>

## INTRODUÇÃO

O envolvimento do Estado na política de turismo pode se dar tanto de forma direta, na influência ativa da implementação ou fortalecimento do turismo em busca de um objetivo político, como de maneira indireta, em que as ações governamentais o influenciam como subproduto de um interesse em áreas/setores correlatas (SCOTT, 2011). Independentemente do tipo de influência, em geral, os governos consideram o turismo e seu estímulo via política pública uma importante fonte de desenvolvimento econômico, sendo de máxima prioridade, sobretudo, nos países em desenvolvimento. Deve-se mencionar também que o desenvolvimento econômico é, ainda hoje, dotado de considerável caráter simbólico e implica, invariavelmente, na reflexão sobre quatro elementos principais: processo; melhora; ação e território. Nesses termos, torna-se necessário, então, visualizar medidas que possam atenuar e até mesmo extinguir sua antítese conceitual: a pobreza.

Por sua intrínseca relação com a noção de avanço, sobretudo econômico, a atividade turística é comumente considerada uma das estratégias possíveis para se alcançar tal resultado. Nessa perspectiva, o turismo se apresenta, predominantemente, sob o prisma do discurso governamental, como uma fonte de benefícios monetários, de geração de empregos e como um impulso para o incremento de infraestruturas que servem como apoio à sua realização.

Assim, são muitas as recomendações que atribuem ao desenvolvimento do turismo o aumento na prosperidade material e, por conta disso, a capacidade de reduzir desigualdades e, até mesmo, de contribuir para mitigar a pobreza. Por se tratar de uma atividade multidisciplinar e que abarca diferentes setores econômicos em sua realização, o turismo é um ambiente interessante de aplicação de teorias e conceitos de outras disciplinas. Sua caracterização como um sistema aberto e que representa, em certa medida, um arquétipo da sociedade, contribui para sua conformação como meio propício para que teorias desenvolvidas em áreas mais tradicionais possam ser testadas, a exemplo daquelas que tratam do desenvolvimento econômico. Isto posto, a análise das implicações da política de turismo e a compreensão do seu sucesso ou fracasso para gerar mudanças benéficas no território, a ponto de contribuir positivamente para a indução do desenvolvimento e a redução da pobreza, deve necessariamente considerar as estruturas sociais presentes e suas características

principais.

Na última década, com um renovado e consolidado reconhecimento do turismo como umas das principais forças da economia global, associado à mudança de foco no discurso do desenvolvimento, voltando-se, mais recentemente, para estratégias eficazes para o crescimento sustentável e mais equitativo, há uma nova expectativa de aproveitamento do turismo como uma força motriz, especialmente para a redução da pobreza (HARMES-LIEDTKE; MANNOCCHI, 2012; OMT, 2004). Há uma concordância geral quanto ao resultado desse processo, que propiciou a entrada definitiva do turismo para o debate sobre crescimento econômico, sendo considerado elemento fundamental das políticas globais de desenvolvimento. Esse discurso, em suma, incentiva abordagens de desenvolvimento do turismo que possibilitam a inserção da comunidade no centro do processo, amparado pelo conceito de desenvolvimento local e do apoio ao microempreendedorismo. Assim, esse processo recomenda a introdução de políticas e ações que visam especificamente canalizar as despesas e os rendimentos do turismo para as pessoas desfavorecidas e aquelas caracterizadas como pobres (SHAW; VEITCH; COLES, 2005). Por meio dessas ações, era esperado incluir e ajudar as pessoas pobres a participarem da cadeia de suprimentos do turismo, além de favorecer o surgimento de micro e pequenas empresas nas comunidades receptoras.

Embora não sem controvérsias, as evidências que levam a essas suposições são reforçadas pelo contexto internacional, em que instituições multilaterais de desenvolvimento como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o Banco Mundial advogam a favor da pretensa capacidade do turismo de contribuir com o processo de desenvolvimento e, por extensão, de reduzir a pobreza. Os esforços direcionados à comprovação empírica dessa suposta capacidade do turismo de atuar a favor da redução das desigualdades regionais e mesmo da apreensão da matriz-ideológica que possibilitou a construção de tal visão em torno do turismo são, contudo, limitados.

Apesar de notórios, é interessante sublinhar também que os argumentos econômicos não superam as constatações que indicam o turismo como fator capaz de afetar os resultados do desenvolvimento de maneira diferente, aumentando a desigualdade da riqueza e da estratificação social nos países que já eram acometidos por grandes níveis de desigualdade. Autores como Harmes-Liedtke e Mannocchi (2012) e Tosun *et al.* (2003) destacam, também, as desigualdades sócio-espaciais advindas da perspectiva de desenvolvimento regional preconizada pelo turismo, na qual é perceptível que a atividade, como estratégia de

crescimento alternativo, pecou ao desconsiderar importantes questões fundamentais ao desenvolvimento. Diante da tímida distribuição de benefícios econômicos para os países em desenvolvimento que foram alvo de incentivos políticos internacionais e da abundância de problemas socioculturais e ambientais significativos, resultantes da exploração irrestrita da atividade turística, a importância do turismo, no que diz respeito ao desenvolvimento, foi relegada ao segundo plano (HARMES-LIEDTKE; MANNOCCHI, 2012). Considerando o elo que relaciona o turismo à promoção do desenvolvimento econômico e sua pretensa capacidade de contribuir com a redução da pobreza, esta tese busca acrescentar novos questionamentos e contribuições à temática.

No Brasil, o envolvimento governamental em políticas direcionadas especificamente ao turismo é relativamente recente e, embora formalmente declaradas e publicamente acessíveis, não são, em hipótese alguma, de acesso universal. As políticas de turismo, em especial o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, em âmbito territorial, que teve por embasamento o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, reforçam a capacidade de promoção do desenvolvimento regional por parte dessa atividade. A estratégia de definição dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, priorizado pelo PNT 2007-2010, constituiu-se como aperfeiçoamento da política pública de Regionalização do Turismo e sua execução, no estado de Minas Gerais, será objeto específico de análise deste trabalho.<sup>1</sup>

A menção ao alívio da pobreza por meio do incremento do turismo, apesar de não ocupar papel de destaque na política nacional voltada ao setor, desempenha um objetivo secundário sempre desejável pelo poder público. Como prova dessa crescente preocupação, no ano de 2005, o MTUR participou de um projeto internacional voltado para discutir as possibilidades de o turismo “aliviar a pobreza”, ainda que sem efeitos práticos posteriores. O documento resultante desse projeto, intitulado *Turismo sustentável e alívio da pobreza*, elencou como um dos objetivos do estudo, com base numa série de resultados e reflexões, “reverter os benefícios gerados pelo setor para essas populações, bem como, criar portas de saída para as classes menos favorecidas – os pobres ali residentes” (MTUR, 2005, p. 3). A

---

<sup>1</sup> Importante já mencionar que os 65 destinos indutores, apesar de constituir-se como projeto político associado à política nacional de turismo, é apontado, no âmbito estadual, como política de Estado. Contudo, visando à padronização do texto que compõe esta tese será utilizado o termo “projeto” e a expressão “projeto dos destinos indutores” para se referir à proposta dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, seja em nível nacional ou estadual.

mesma visão permanece presente em outras políticas e programas recentes do Ministério do Turismo, de forma direta nos Planos Nacionais de Turismo (PNT 2007-2010 / PNT 2013-2016) e indiretamente no projeto dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Nos dois primeiros documentos é reafirmada a capacidade da atividade, sob o envoltório do “turismo sustentável”, de contribuir para a erradicação da extrema pobreza e da fome, além da garantia da sustentabilidade ambiental e o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNT, 2007-2010). Já nas publicações relacionadas ao estudo de competitividade dos 65 destinos indutores (2008; 2009), não há menção direta à visão trabalhada no documento de 2005, ainda que se perceba clara influência da ideia em torno do turismo dito “sustentável” como responsável por contribuir com a redução das desigualdades regionais. Fundamental reconhecer, porém, que se o turismo pode, hipoteticamente, auxiliar na redução da pobreza, em termos empíricos ele tem contribuído por sua redistribuição espacial.

É perceptível a importância do conceito de desenvolvimento para política de turismo. A exemplo das mudanças ocorridas nas teorias que analisam o desenvolvimento, a literatura acadêmica do turismo também se altera ao longo do tempo. As transformações ocorridas nas análises acadêmicas passam de uma visão simplista do desenvolvimento do turismo, focado na contribuição para a política macroeconômica, a perspectivas mais abrangentes e atuais, pautadas em visões mais críticas e/ou conciliadoras, como aquelas do desenvolvimento sustentável/alternativo e abordagens centradas no desenvolvimento local. Entretanto, é plausível considerar que, em muitos países e, em especial, no Brasil, a concepção teórico-ideológica das políticas de turismo não tenha, necessariamente, seguido o mesmo padrão, sobretudo em sua dimensão empírica. De qualquer forma, a natureza do processo de formulação de políticas, em qualquer conjuntura, irá variar ao longo do tempo e do espaço, de acordo com seus setores políticos, sendo, portanto, complexa, uma vez que não há uma teoria única e universalmente aceita (HALL; JENKINS, 2004).

A revisão sobre o conceito de desenvolvimento econômico realizada neste trabalho e que se baseou, inicialmente, na noção predominante de turismo no ambiente político busca realçar a relevância da ideia de desenvolvimento para a conformação da política de turismo analisada. A forte relação entre esses elementos induz autores responsáveis por estudos que abordam a relação entre política pública e turismo a compreenderem, em determinados contextos, os termos como praticamente sinônimos (PETERS, 1969; SMITH, 1977; DE

KADT, 1979; HARRISON; SCHIPANI, 2007; SCOTT, 2011).

A política de turismo se encontra dentro de ideologias previamente existentes, notadamente associadas às teorias de desenvolvimento econômico e poucos são os questionamentos a respeito de tais limites. As opções políticas e o próprio contexto político e econômico geral em que elas são concebidas influenciam sobre quais abordagens otimizar e quais medidas deverão ser tomadas, considerando a ideologia política adotada.

Por envolver, implícita ou explicitamente, crenças e valores em torno do que seria bom ou ruim para o incremento do turismo, o estudo de sua política é difícil e remete a decisões que sejam alinhadas à compreensão teórica e ideológica da atividade. Além disso, na política de turismo, assim como em quaisquer outras, há pouca ou nenhuma probabilidade de resultados de soma positiva que resultem em ganhos para todas as partes envolvidas (GOLDSWORTHY, 1988). A exemplo do projeto político aqui analisado, a decisão de escolher os municípios com maior potencial de competitividade e condições infraestruturais e turísticas superiores como tipos ideais para serem contemplados como “indutores do desenvolvimento turístico regional”, indica, previamente, o entendimento do Estado acerca do que a atividade representa e do que se espera com o fomento à sua promoção.

Dessa forma, se utiliza os instrumentos do projeto dos destinos indutores e sua filiação teórica como meio orientador e propiciador de análise e crítica da própria proposta política. É usual, portanto, o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política, programa ou projeto sob observação obteve êxito ou não surtiu o efeito almejado? (RAMOS, 2009).

Por outro lado, é de amplo conhecimento que os planos governamentais de turismo, em âmbito nacional e internacional, possuem limitada efetividade em influenciar as forças de mercado para alcançar o sucesso econômico nos destinos turísticos que são alvos da política (CHOY, 1991; BECKER, 2009; SCOTT, 2011). A indicação dos efeitos das políticas governamentais de turismo é, portanto, de extrema utilidade (CHOY, 1991). Os estudos de políticas públicas de turismo e a avaliação de seu respectivo impacto fornecem informações úteis sobre os atores envolvidos e os ganhos e motivações advindos do processo de participação da política, bem como podem contribuir para uma tomada de decisão e formulação de planos e políticas futuras mais bem embasadas (HALL; JENKINS, 2004).

A presente pesquisa irá verificar se os resultados alcançados com a política dos

destinos indutores foram adequados às expectativas e objetivos apresentados pelos órgãos proponentes. Além disso, pretende-se averiguar se houve a melhora de alguns indicadores definidos e que são compatíveis com a visão de desenvolvimento expressa pela política nacional de turismo. Parte-se do pressuposto de que o projeto político de turismo analisado se vale de concepções de desenvolvimento, pobreza e turismo que são singulares aos seus objetivos e convicções políticas e econômicas, geralmente influenciadas pelo contexto internacional. Pelo claro direcionamento da política de turismo para fins predominantemente econômicos, flagrantemente exposto na análise de sua dimensão paradigmática, foram abordadas teorias que condissessem com essa característica. Contudo, foram abordados também autores e teorias que compreendem o desenvolvimento de forma crítica e para além, somente, de sua estrita dimensão econômica.

Diante de tais pressupostos, questiona-se, assim: a política pública de turismo proposta mostrou-se apta a alcançar seus objetivos? Ela modificou a realidade socioeconômica regional e contribuiu, em alguma medida, para melhorar os parâmetros socioeconômicos estudados e para reduzir a pobreza? Além disso, o projeto dos destinos indutores contemplou a dimensão sócio-espacial ou contribuiu para aprofundar sua desigualdade?

O questionamento exposto por Ribeiro (2004) e Soares (2009) a respeito do fracasso das políticas assistencialistas direcionadas ao Alto Vale do Jequitinhonha, apesar de se referir a outro contexto político regional, é ponto de partida fundamental e serve como reflexão para esse estudo. É pontuado assim se há o juízo quanto ao exercício habitual das políticas de se ancorarem em desenhos simples para casos muito diversificados e complexos da realidade, já que esses desenhos não consideram as características locais, culturais e territoriais, mas apenas os macroindicadores comuns (*PIB* per capita, taxa de analfabetismo, saneamento básico, etc.) (SOARES, 2009, p. 74).

A mesma indagação é seriamente considerada na análise da política de turismo que esta pesquisa buscou avaliar. Esta tese tem como hipótese que a política de turismo representada pelo projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional em Minas Gerais é responsável por mudanças, que podem e devem ser questionadas, na realidade socioeconômica dos municípios mineiros considerados turísticos àquela época (2008). Entretanto, é necessário ponderar que essas mudanças não estavam obrigatoriamente alinhadas aos objetivos traçados no texto orientador da política.

Como objetivo principal, buscou-se avaliar de forma qualitativa e quantitativa os

resultados da política pública de turismo do Ministério do Turismo e da Secretária Estadual de Turismo de Minas Gerais, que trabalham com a perspectiva de regionalização do turismo via promoção de destinos turísticos capazes de impulsionar o desenvolvimento turístico regional no estado. Segundo Hjalager (2010), os estudos de avaliação de políticas são um possível atalho para informações sobre os efeitos e a eficiência de várias intervenções específicas, incluindo aquelas que dizem respeito ao setor de turismo.

Além disso, de acordo com Lopes, Tinôco e Souza (2011), a produção científica sobre a avaliação de políticas públicas nos periódicos especializados em turismo no Brasil é pequena e apresenta, em sua maioria, fragilidades e inconsistências metodológicas quanto aos métodos e categorias analíticas utilizadas. Em razão dessa constatação fica evidente que a avaliação de políticas públicas em turismo é um campo de estudo vasto que tem ainda um longo caminho a percorrer, sendo fundamental que lhe seja dada prioridade pelos estudiosos, sobretudo devido à importância que a atividade turística tem apresentado em nosso país e pelo papel estratégico que as políticas públicas têm desempenhado no desenvolvimento da área (LOPES; TINÔCO; SOUZA, 2011).

Diante desses objetivos, o caminho metodológico teve como marco introdutório o amplo estudo de obras que examinam a compreensão hegemônica de turismo à luz do poder público, revelando-o como solução universal para os problemas do desenvolvimento ou como panaceia. Paralelamente, foi abordado, também, o contexto internacional que fortalece a interpretação geral de que o turismo é notoriamente um veículo de promoção do desenvolvimento econômico e um importante agente no combate à redução da pobreza. Baseados neste prisma são abordadas as teorias de desenvolvimento e a relação com a pobreza, no intuito de verificar seus respectivos pesos ou contribuições no que se refere ao grau de aderência de tais concepções à visão hegemônica contida na política. A análise da evolução histórica e teórica das políticas públicas de turismo no Brasil, realizada sequencialmente, além de caracterizar o processo de conformação do turismo como atividade econômica elevada a estratégia de desenvolvimento nacional, busca situar e contextualizar as perspectivas de desenvolvimento anteriormente destacadas.

Para a verificação quali-quantitativa dos efeitos da política, foi utilizada a técnica das diferenças em diferenças (DID/dif-em-dif) que se baseou no cálculo de uma dupla subtração: a primeira se refere à diferença das médias de indicadores socioeconômicos gerais (renda, parcela de empregados com carteira, condições infraestruturais habitacionais, etc.) e

de turismo (empregos formais em turismo) entre os períodos anterior e posterior ao projeto dos destinos indutores, para o grupo de tratamento (21 municípios mineiros contemplados com a política nacional e regional de destinos indutores) e para o de controle (cidades turísticas mineiras que participavam da política de circuitos turísticos com características semelhantes, mas que não foram consideradas destinos indutores), e a segunda se refere à diferença da primeira diferença calculada entre esses dois grupos. As estimações foram realizadas por meio de uma regressão linear a partir do método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para os indicadores socioeconômicos e do modelo Tobit para os indicadores de turismo. Considerando a facilidade de acesso, a confiabilidade dos dados e a extensão dos indicadores produzidos, foi utilizado para a base de dados relativa ao contexto socioeconômico geral o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundação João Pinheiro (FJP). Para a base relativa aos empregos formais no turismo, os dados e metodologia fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Foi analisada qual é a relação entre a diferença líquida entre os grupos de tratamento e de controle, buscando verificar o impacto da política (antes e depois da intervenção), mantendo, para tanto, todos os demais elementos constantes (*ceteris paribus*). A utilização de dois bancos de dados distintos, por razões de ordem teórica e prática, se deu no intuito de verificar as condições de ambos os grupos antes e depois da política, tanto para indicadores socioeconômicos gerais, como para indicadores relativos aos empregos formais de turismo. Ressalta-se, porém, que os indicadores selecionados encontram-se alinhados à noção predominante de desenvolvimento turístico exposto pela política que o compreende, sobretudo, associado à geração de emprego e renda e a melhorias infraestruturais.

A partir do uso dessa estratégia, foi possível refletir sobre a contribuição do turismo nas mudanças socioeconômicas gerais no contexto dos municípios turísticos e comparar as distintas realidades entre grupos (controle e tratamento), ressaltando a contribuição da política para induzir (ou não) o desenvolvimento e reduzir (ou não) as desigualdades regionais. Salienta-se, contudo, em concordância com Freitas (2008, p. 331), que no nível regional, “as desigualdades são o produto de uma longa história de desequilíbrios nas relações inter-regionais e de profunda concentração espacial de poder”.

Pelo fato de os municípios indutores representarem um quadro significativamente heterogêneo quanto às características geográficas, socioeconômicas e políticas, foi necessário,

em certos momentos, relativizar as análises. Dessa forma, sendo as estimações via modelo econométrico, mera aproximação da realidade, tornou-se fundamental a realização do estudo de campo, com o objetivo de confrontar a análise teórica com sua dimensão empírica.

A realização do campo como complemento às análises realizadas surgiu ao longo da pesquisa como possibilidade de se chegar a novas revelações. A aproximação do estudo de caso de dois dos municípios contemplados pela política representou momento relacional e prático, capaz de desvelar aspectos da realidade empírica que a fundamentação teórica não revelou. Assim, a pesquisa de campo foi feita em janeiro de 2017 com informantes qualificados nos municípios mineiros de Santana do Riacho e Tiradentes, e foi motivada, após análise prévia do contexto socioeconômico, pelos seguintes fatores: significativa contribuição do turismo para suas economias locais, quando comparado aos demais indutores; não são dependentes da atividade mineradora para a economia local; apresentam, respectivamente, tipologias de turismo distintas (natureza x cultural); receberam recursos públicos destinados ao apoio a projetos de infraestrutura turística; ou seja, em virtude dos motivos mencionados, representam estudos de casos propícios a compreender o real impacto do projeto dos destinos indutores.

O estudo da política de turismo, devido à sua importância prática e teórica, é sempre relevante e se justifica em razão do esforço em mitigar e compreender os efeitos culturais, ambientais e sociais da atividade, além do uso dos bens públicos necessários para sua implementação e promoção. Não se deve esquecer, também, de sua natureza espacial que requer, idealmente, o planejamento do uso da terra e a consideração das especificidades de cada lugar.

Este estudo adota uma configuração horizontal e panorâmica, composta por eixos teóricos que se complementam, interligados entre si por temáticas transversais e correlatas. A adoção de uma abordagem quali-quantitativa de um tema multifacetado teve por intenção construir uma trama integrada entre aspectos teóricos e conceituais, análise de dados quantitativos secundários e estimções econométricas e discussão aprofundada de uma realidade empírica por meio da pesquisa de campo. Esse desenho condiz com os objetivos da pesquisa, que demandam abordar o tema a partir de entradas diversas e que possibilitem o diálogo complementar e progressivo entre os conteúdos abordados.

Como já mencionado, no primeiro capítulo é realizada uma sistemática descrição da constituição do turismo como costumeira atividade empregada e disseminada enquanto

estratégia de desenvolvimento econômico pelo poder público. Fundamental demonstrar, assim, a compreensão geral da atividade que reforça sua atribuição como solução ou panaceia para os problemas socioeconômicos enfrentados, sobretudo pelos países mais pobres e em desenvolvimento. A partir dessa concepção, e como conteúdo complementar e correlato, é realizada a análise conceitual das teorias de desenvolvimento econômico, apontando aquelas que corroboram a perspectiva prevalecente, bem como as que fornecem argumentos críticos necessários às análises que virão.

No capítulo 2, a política nacional de turismo brasileira é tratada em profundidade, a partir da apresentação de sua respectiva evolução histórica. Em razão da clara relação da noção de desenvolvimento com o mercado, a sociedade e o Estado, temas que serão recorrentes dentro de cada concepção trabalhada, julgou-se importante apresentar uma sucinta contextualização que caracterizasse suas respectivas bases conceituais. Nesse capítulo, aspectos trabalhados no tópico anterior serão pontualmente resgatados, buscando comprovar, de forma aplicada ao contexto político do projeto dos destinos indutores, a influência das teorias de desenvolvimento aplicadas ao turismo.

O terceiro capítulo aborda, inicialmente, a caracterização das técnicas e métodos utilizados para a construção das análises e modelo econométrico empregados na verificação do impacto da política estudada. Além do esclarecimento necessário quanto ao alcance das técnicas adotadas, são discutidas a conformação dos bancos de dados utilizados e a caracterização dos grupos de controle e tratamento, bem como dos contextos socioeconômicos que diferenciam ambos os grupos, antes e depois da política. Os indicadores utilizados se basearam nas discussões realizadas e que revelaram aspectos predominantes da política nacional de turismo e do escopo teórico do projeto dos destinos indutores. Após as estimações via modelos econométricos, são apresentados os resultados alcançados e as reflexões advindas dessas constatações para os bancos de dados relativos aos indicadores socioeconômicos gerais e de empregos formais em turismo.

O capítulo 4 corresponde ao momento de aprofundamento dos resultados alcançados via estimações econométricas. Além disso, são somadas à crítica ao projeto as percepções dos agentes qualificados participantes da pesquisa de campo e a análise final econométrica (teste de médias dos indicadores) somente entre os destinos indutores. Por meio do confronto da análise teórica com a realidade empírica, buscou-se conferir à pesquisa maior consistência, ao comprovar ou refutar, via pesquisa de campo, os resultados alcançados nas modelagens,

valendo-se dos dados secundários relativos ao desempenho dos municípios contemplados com a política. A realização de uma posterior análise econométrica, dos mesmos indicadores utilizados nas estimações entre grupos, porém agora somente entre o grupo de tratamento, composto pelos destinos indutores, surgiu da necessidade de entender o efeito do projeto exclusivamente nos destinos participantes. A principal justificativa desta ação consiste na profunda heterogeneidade de perfis (socioeconômico, político, turístico etc.) observada, também, no interior do grupo dos municípios contemplados.

Finalmente, o último texto, sob o formato de conclusões e reflexões analíticas, traz uma série de considerações finais na forma de questões deixadas em aberto e lançadas adiante, considerando novos conjuntos de dados que ainda virão e outras pesquisas que são correlatas e pertinentes ao tema aqui trabalhado. Nesse tópico, será, também, aprofundado o debate crítico subjacente ao embasamento fornecido pelas análises anteriores.

Diante de novas perspectivas para o uso do conceito dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, sobretudo no lançamento de um Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo de Minas Gerais (2016-2018), espera-se que as ponderações aqui pontuadas sirvam de material para que se questione a efetividade do projeto político para real modificação da dinâmica socioeconômica e espacial do contexto regional dos municípios considerados indutores e de sua pretensa capacidade de induzir o desenvolvimento turístico regional. Nesse sentido, as reflexões alcançadas poderão contribuir com o processo de implementação do plano, que teve como um dos seus objetivos gerais redefinir os critérios utilizados para a escolha dos destinos indutores do turismo regional adotados pela SETUR/MG. É de amplo conhecimento, ainda, que a busca de alternativas que permitam ao estado de Minas Gerais a sua autonomia financeira, explicitada a partir do desastre ocorrido em Mariana (novembro de 2015), vem apontando a necessidade de investimentos em áreas diversificadas da economia (FJP, 2017). A política do turismo, nesse ínterim, passa a ser vista como uma das alternativas viáveis para a propulsão econômica e social do estado.

A tese, portanto, irá apresentar uma perspectiva crítica sobre a trama entre desenvolvimento, pobreza e turismo, tendo como foco principal e baseado nesses termos, a discussão acerca dos impactos da política de turismo, mesclando dados quantitativos com uma reflexão de caráter teórico sobre o assunto.

# 1 TURISMO, DESENVOLVIMENTO E POBREZA: ELUCIDAÇÕES DA TRAMA CONCEITUAL

## Introdução

A compreensão dos resultados do projeto político de turismo em análise passa pela discussão e apresentação de seus princípios teóricos e sua vinculação ao arcabouço oferecido pela teoria do desenvolvimento econômico como embasamento principal. Para isso, é necessário destacar a visão predominante em torno do turismo e de sua relação com a ideia de desenvolvimento, que implica, via de regra, em apreendê-lo como uma panaceia ou solução aplicável a quase todas as localidades que buscam se desenvolver socioeconomicamente. Destaca-se, assim, o discurso prescritivo de instituições e de estudos da área que destacam essa percepção tanto em âmbito internacional, quanto na escala nacional. Nesse contexto, muitas são as evidências que ressaltam o estímulo específico ao turismo internacional como elemento de interesse para que nações menos desenvolvidas possam gerar efeitos econômicos positivos.

As Nações Unidas, desde final da década de 1960,<sup>2</sup> promovem o desenvolvimento do turismo internacional como benéfico para os países mais economicamente atrasados, baseando-se em dois principais argumentos à época. O primeiro alega que o fluxo massivo de turistas internacionais e por extensão de suas divisas, poderia contribuir para atenuar, nos países subdesenvolvidos, o déficit estrutural da balança de pagamentos. De maneira complementar e do ponto de vista ideológico, era mencionado que em virtude da ruptura vivenciada no contexto de Guerra Fria o turismo atuaria como importante veículo para se alcançar a paz e a compreensão internacional (CAPANEGRA, 2014). É de amplo conhecimento que a noção hegemônica e que permanece como argumento central das propostas políticas voltadas para o incremento da atividade turística no país limita sua compreensão de desenvolvimento a um processo, em essência, de exportação-importação, ancorado no binômio crescimento econômico e modernização tecnológica (SOUZA, 1999;

---

<sup>2</sup> O papel central do turismo internacional para o desenvolvimento econômico foi oficialmente reconhecido, durante a Conferência das Nações Unidas sobre turismo e viagens internacionais, no ano de 1963 em Roma. O mesmo tema é retomado e aprofundado durante a XIX Assembleia Geral da UIOOT sediada no México em 1965 e no colóquio “Desenvolvimento do Turismo e Crescimento Econômico”, organizado pela OCDE em maio de 1966 na cidade de Estoril, Portugal (CAPANEGRA, 2014).

CAPANEGRA, 2007).

Sequencialmente ao debate que esclarece a predominância do viés economicista em torno da compreensão do turismo como estratégia de desenvolvimento nacional/regional, apresentam-se as teorias de desenvolvimento econômico que guardam maior proximidade com essa perspectiva, além daquelas que possibilitarão a posterior crítica às suas inerentes limitações. Importante ressaltar que nas últimas seis décadas o conceito de desenvolvimento avança de um processo destinado a promover o crescimento econômico em países atrasados e assume uma noção mais ampla, com foco no desenvolvimento humano, centrado nas pessoas e que visa conferir a elas maiores oportunidades. Mesmo diante da evidente evolução teórica em torno do conceito de desenvolvimento, o espaço geográfico segue, geralmente, reduzido a espaço econômico. A dimensão espacial, normalmente negligenciada, representa para o turismo e por extensão, para os projetos políticos que buscam promovê-lo no território nacional, um dos elementos centrais para sua aderência às especificidades locais e, portanto, fator determinante do sucesso ou fracasso da política.

Discutir as características e postulados teóricos do desenvolvimento implica obviamente compreender seu contexto propiciador e o encontro, *a priori* improvável, segundo Albert Hirschman (1984), de correntes ideológicas bastante distintas que possibilitaram uma conjunção extraordinariamente fecunda no imediato, mas que se mostraria posteriormente repleta de dificuldades. Esse exercício tem como parâmetro orientador as principais concepções que se fazem presentes na análise geral do turismo e do recente movimento que o reconhece como uma das principais forças da economia global. Enfatizando, para tal, que a conformação e a organização da atividade turística representam, nada mais, que o reflexo e a reprodução dos paradigmas de desenvolvimento, predominantes ao longo da história da evolução da sociedade contemporânea.

É fundamental pontuar a impossibilidade real de se esgotar o tema e reafirmar sua complexidade e considerável extensão. Investigar as origens dos conceitos de desenvolvimento seria, como pontuou Jorge Graciarena (2000, p. 688), “[...] uma empreitada erudita que foge a nossos propósitos”. Entretanto, a “necessidade” de se voltar à essência do conceito refere-se, principalmente, à percepção que se tem, desde o último período do pós-guerra, de que o desenvolvimento consiste em um processo complexo e fascinante, cheio de facetas e dimensões passíveis de se sintetizar (GRACIARENA, 2000).

Nos países menos desenvolvidos, a estratégia de industrialização foi amplamente

adotada, em comparação às abordagens com foco na dimensão social. As opções por diferentes estratégias de desenvolvimento, respaldadas em suas respectivas escolas e concepções, ilustram a importância da ideologia na determinação das escolhas políticas. As crenças ideológicas, portanto, fornecem os “princípios orientadores que estabelecem o tom e o ritmo do desenvolvimento” (BURNS, 2004, p. 62).

As teorias, políticas, planos e estratégias de desenvolvimento expressam, assim, consciente ou inconscientemente, uma noção eleita de desenvolvimento que, por sua vez, reflete valores e ideologias (SHARPLEY; TELFER, 2002, p. 38). Nesse sentido, o estudo da política de turismo, por abarcar, explícita ou implicitamente, crenças e valores acerca do que é bom ou ruim, ou seja, relativo a metas e alocação de recursos em determinadas situações e problemas sociais, se torna difícil e não trivial. No próximo capítulo, na compreensão do projeto dos 65 destinos indutores de desenvolvimento turístico nacional/regional, será examinada a concepção teórica de desenvolvimento que fundamenta a política, tomando como base as discussões aqui delineadas.

Considerando os desafios e a complexidade representada pelo desenvolvimento econômico como conceito e linha de pesquisa, o presente capítulo tem como objetivo desvelar a concepção que embasa a visão geral da política de turismo e, a partir disso, apresentar distintas visões e as respectivas contribuições da teoria do desenvolvimento. Adota-se, como ponto de partida, uma elaboração conceitual baseada em autores diversos sobre a conformação do contexto que elevou o turismo a solução universal no auxílio à resolução de problemas de ordem econômica e social. O segundo tópico aborda as teorias de desenvolvimento, alinhadas e coerentes com a concepção de turismo apresentada, visando demonstrar a influência que cada escola de pensamento exerceu na consolidação do escopo teórico que fundamenta o enfoque do turismo como política pública.

Dessa forma, serão destacadas, em pontos específicos e pertinentes da análise teórica do desenvolvimento econômico, as diferentes formas de apreensão do turismo que são notadamente influenciadas por tais abordagens, ressaltando, porém, que o desenvolvimento é uma ideia que combina a moral com o material. A dimensão moral, por se tratar da melhoria humana, realização, enriquecimento de vidas através da expansão das escolhas; e a material na medida em que se trata de superar a pobreza material por meio da criação e da distribuição ótima da riqueza (GOLDSWORTHY, 1988).

Como há uma clara, porém, complexa relação entre o desenvolvimento econômico e a

atividade de turismo, torna-se apropriado questionar: onde se encaixa o turismo como argumento para a solução do problema do desenvolvimento? Quais concepções teóricas orientam a compreensão dominante de turismo como instrumento indutor de desenvolvimento regional e capaz de auxiliar na redução da pobreza?

Enfoques influenciados, sobretudo, pelo pensamento relativo às correntes teóricas neoclássica, da modernização, neoliberal, marxista/dependência, alternativo/sustentável e crítica, manifestamente, são fontes de inspiração para variadas interpretações dos impactos gerados pelo turismo. Contudo, conforme Cañada e Gascón (2007), a relação entre turismo e desenvolvimento, normalmente, é mais complexa do que aparenta ser. Além do fato de que as mencionadas estratégias de desenvolvimento que se pautam no turismo podem tanto apresentar resultados positivos como podem ser desastrosas e dificilmente reversíveis (NUNES, 2009).

### **1.1 A apreensão do turismo como panaceia para a resolução dos problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento**

A alusão ao elo que vincula o turismo ao desenvolvimento econômico é recorrente tanto na literatura que estuda o fenômeno, como no conteúdo das políticas e programas que têm por objetivo estimular o incremento da atividade no país. Em razão de sua expressiva capacidade de gerar emprego e renda, geralmente se atribui ao turismo o papel de indutor do desenvolvimento, sobretudo econômico (MALTA, 2011). Essa atribuição é estimulada e reforçada por meio da divulgação de dados estatísticos que demonstram sua ampla relevância econômica, conforme difundido por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU) via OMT (Organização Mundial do Turismo), o Banco Mundial e outros organismos oficiais (como a Embratur e o Ministério do Turismo, no Brasil). Na ótica desses órgãos, o turismo representa uma das atividades econômicas mais promissoras, em constante crescimento, geradora de um significativo volume de divisas, bem como de uma sólida alternativa para o desenvolvimento econômico (local/regional/nacional). Como elucidado por Scótolto e Panosso Neto (2015), nas últimas décadas é cada vez mais corriqueiro que países, estados e municípios recorram ao turismo como estratégia de desenvolvimento, pois ancoram-se no pressuposto da potencial capacidade da atividade para retificar desigualdades econômicas e sociais através da geração de emprego e renda.

A compreensão do turismo por meio dessa perspectiva, ocorrida a partir do pós-

Segunda Guerra Mundial, não faz alusão a um fenômeno espontâneo, uma vez que não é produzido desordenadamente como fruto de uma demanda incontável (CAPANEGRÁ, 2007). Essa interpretação se deve a um processo fomentado por um influente aparato de promoção apoiado pelas mais expressivas instituições econômicas internacionais. Desse modo, em 1963, durante a Conferência de Roma, as Nações Unidas, endossando essa tese proclama que: “[...] o turismo pode contribuir e efetivamente realiza uma contribuição vital ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento”.<sup>3</sup>

Como resultado desse quadro, que se intensifica a partir de 1960, é lançada a ideia “revolucionária” de que o turismo, principalmente por meio dos fluxos internacionais de turistas – dos países ricos para os países pobres (receptivo) – deveria e poderia beneficiar as localidades acometidas pelo subdesenvolvimento. O argumento central (de origem neoclássica) que sustentava essa crença era de que a chegada de numerosos turistas estrangeiros e o aporte monetário associado a esse movimento nas regiões mais carentes reduziria por consequência o déficit estrutural de sua balança de pagamentos, equilibrando a economia e, em médio ou longo prazo, propiciando o bem-estar dessas populações. Como resultado direto dessa recomendação direcionada aos países atrasados economicamente a difusão do turismo permanece pautada, predominantemente, por razões econômicas, ainda que esteja comprovado (BRITTON, 1982; BONALD, 1984; OURIQUES, 2005; CAPANEGRÁ, 2007) que os principais beneficiados tenham sido, na verdade, os países desenvolvidos.

Do ponto de vista conceitual, vale ressaltar que o turismo não apresenta uma definição que seja consensual. Ainda que existam definições preestabelecidas e amplamente divulgadas sobre o turismo, como a definição<sup>4</sup> defendida pela Organização Mundial de Turismo (OMT) a literatura da área deixa clara a inexistência de um conceito unívoco que represente essa atividade. A própria OMT, apesar da tentativa de padronização do conceito de turismo, deixa claro que ele é marcado pela ausência de definições conceituais precisas que delimitem a atividade e a distingam de outros setores econômicos (OMT, 2001). Entretanto, a referência à

---

<sup>3</sup> Naciones Unidas. “*Recommendations on international travel and tourism*”, United Nations, Conference de Rome, 1963.

<sup>4</sup> O turismo compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens a e estadias em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, tendo em vista lazer, negócios ou outros motivos não relacionados ao exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado (ONU / OMT, 1999, p. 5).

sua expressividade econômica é fator habitual na grande maioria das obras que estudam o turismo e nos planos que buscam orientar sua promoção em âmbito nacional.

Ainda que não haja consenso conceitual, as primeiras definições elaboradas, como a de cunho neoclássico realizada por Herman Von Schullern (1911), já evidenciaram o caráter econômico da atividade, abordando-a por meio das relações comerciais que o ato de viajar engendrava. Nas definições mais representativas de turismo, como a defendida pela OMT e pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, segue-se a mesma linha das definições iniciais, compreendendo o turismo como “as atividades que pessoas realizam viajando para ou permanecendo em lugares fora do seu ambiente usual, por não mais do que um ano consecutivo, a lazer, negócios ou outros objetivos” (LAPIERRE; HAYES<sup>5</sup> *apud* LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008). Essa definição, apesar de não abranger a real magnitude do fenômeno turístico, tem por intuito padronizar o conceito de turismo nos vários países membros da organização (IGNARRA, 1999).

Considerando os estudos que, de forma mais ampla, tratam dos desdobramentos do desenvolvimento do turismo, somente nas décadas de 1970 e 1980 os pesquisadores da área iniciam pesquisas mais sistemáticas e aprofundadas sobre o tema. As duas abordagens principais que dominam a maior parte do discurso e que debatiam o tema do turismo e do desenvolvimento, ao longo desse período, foram a teoria da dependência de Britton (1982) e o modelo do ciclo de vida de Butler (1980) (MILNE; ATELJEVIC, 2001). Importante mencionar, segundo Milne e Ateljevic (2001, p. 374), que embora ambas abordagens estejam ancoradas em diferentes correntes teóricas – neomarxismo, no caso da teoria da dependência, e teoria da modernização, no caso do enfoque do ciclo de vida – a premissa que sustentava tais concepções permanece baseada no modelo de indústria de massa como referência central de êxito para a atividade turística.

Em linhas gerais, a importância do turismo na atualidade se deve a uma conjunção de fatores sociais e econômicos que permitiram sua expansão e consolidação como atividade econômica moderna. Esses fatores seriam, principalmente: a relativa paz pós-Segunda Guerra, a prosperidade, o aumento da população, a urbanização, a industrialização, a expansão do nível de negócio, uma maior disponibilidade de renda, a ampliação do tempo livre e, por fim, os avanços tecnológicos, especialmente nos meios relacionados à informação e comunicação,

---

<sup>5</sup> LAPIERRE, J.; HAYES, D. The Tourism Satellite Account. *Statistics Canada*, Ottawa, p. 33-58, 1994.

e ao transporte e comercialização (LAGE; MILONE, 2001; IGNARRA, 1999; SOUZA, 1997). Esses fatores tornaram possível o crescimento explosivo da demanda e da oferta de serviços turísticos.

Para tanto, o turismo é reflexo e condição da sociedade na qual encontra-se inserido: contraditória, conflituosa, controversa, desigual, reflexo de lógicas do momento histórico presente, o da globalização e/ou da nova fase do capitalismo, dita ecológica ou sustentável (O'CONNOR, 1988). Dessa forma, o modelo de desenvolvimento produtivista e a lógica de crescimento ilimitado, inerentes à estrutura e à dinâmica do capitalismo, estendem-se também à lógica predominante no turismo, independentemente, muitas vezes, de qual seja sua denominação ou tipologia.

É imprescindível reconhecer que a relação entre turismo e o sistema capitalista de produção é, portanto, estreita. A esse respeito, diversos autores concordam em afirmar que a atividade turística se desenvolve à medida que o capitalismo se consolida (LICKORISH; JENKINS, 2000; GOELDNER *et al.*, 2002; MAGALHAES, 2008; OURIQUES, 2008). Como ressalta Moesch (2000, p. 09), “o turismo nasceu e se desenvolveu com o capitalismo. A cada avanço capitalista, há um avanço do turismo”. Contudo, é apropriado perceber, conforme concepção de Immanuel Wallerstein,<sup>6</sup> apresentada por Ouriques (2008, p. 4), que mesmo sendo uma das “mais notáveis invenções da civilização capitalista, o turismo é a expressão da distribuição desigual das riquezas do nosso tempo”. Conseqüentemente, o turismo é geralmente reconhecido pela literatura da área como uma atividade própria do mundo moderno, relacionado com o processo de industrialização e internacionalização do capital.

Em escala global, os resultados do desenvolvimento do turismo sofrem influência das mudanças econômicas de base ampla, da evolução da estrutura de governança corporativa, das pressões evolutivas demográficas e das alterações tecnológicas. Em virtude dessa percepção, autores como Milne e Atlejevic (2001) e Mowforth e Munt (1998) acreditavam que instituições globais, como o FMI e o Banco Mundial, desempenhariam um papel vital na criação de um ambiente econômico propício para o investimento no turismo e para o desenvolvimento em grande parte do mundo.

Tais visões se limitam, em especial, ao potencial econômico do turismo e ao seu

---

<sup>6</sup> WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. São Paulo, Contraponto, 2001.

significativo papel na economia, desconsiderando ou, pelo menos, marginalizando outros aspectos igualmente importantes associados à atividade turística. Nessa perspectiva, o turismo é caracterizado como:

[...] um tipo de serviço à disposição dos homens da sociedade industrial moderna, pois passa a integrar a vida de todas as nações e a contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento das atividades econômicas do século XXI (LAGE; MILONE, 2001, p. 40).

Por esse ângulo, as singulares circunstâncias observadas a começar da segunda metade do século XX, davam indícios da “necessidade imediata dos países desenvolvidos definirem uma política global que permitisse aos países em desenvolvimento uma participação na economia global do futuro, de forma que o abismo entre extremos diminuísse [...]” (LAGE; MILONE, 2001, p. 207). Isto posto, o papel que o turismo exerce nas economias dos países em desenvolvimento adquire grande destaque em virtude dos resultados excepcionais obtidos, em termos econômicos, nos países desenvolvidos. De forma ilustrativa a tal posicionamento, a compreensão exposta por Simões (1993, p.74) deixa claro que o turismo, definitivamente, tem potencialidades para “constituir um dos eixos do desenvolvimento integrado, permitindo e até favorecendo a modernização, com acento particular nas inovações tecnológicas e na qualificação de mão de obra”. Mesmo em noções mais atuais de turismo, alinhadas à existência e à possibilidade de outras formas de desenvolvimento para além somente do econômico, é notório o destaque para a capacidade de sua suposta atuação como fator de desenvolvimento.

Uma das razões centrais para se atribuir ao turismo o papel de promotor do desenvolvimento econômico relaciona-se aos efeitos multiplicadores provenientes da expansão dessa atividade e que são indubitavelmente consideráveis, tanto no que diz respeito ao aumento do emprego e da produção (de todo o gênero, desde produtos alimentares a materiais de construção civil, equipamentos elétricos, equipamentos sanitários e de cozinha, têxteis etc.), como no que diz respeito ao fluxo de divisas estrangeiras e de capitais. Este último efeito, segundo Simões (1993), é extremamente importante para o aumento dos lucros e para a renovação do setor e dos tecidos econômicos, sociais, regionais e locais correlatos ao turismo.

Baseado nos efeitos positivos que o gasto médio da demanda dos países desenvolvidos produz na balança de pagamentos dos países em desenvolvimento, o turismo internacional é apontado como elemento relevante para essas economias. Assim, o efeito multiplicador

dependerá da propensão marginal para o consumo e em melhorias na qualidade de vida do turista estrangeiro, agente principal desse processo. Essa visão, portanto, reduz o desenvolvimento do turismo, em essência, a um processo de exportação-importação, relegando os impactos socioculturais e interferências políticas a uma posição secundária (CAPANEGRA, 2007).

Nessa lógica, compreende-se o turismo como uma vocação econômica para o desenvolvimento de certas regiões: é o que salienta Araújo (1998), ao citar, por exemplo, o caso clássico do Nordeste brasileiro. Fundamentados por essa abordagem, organismos voltados para o incentivo da atividade turística, como a OMT, acabam por considerar o turismo como mais um elemento da cadeia produtiva econômica (FILHO, 2005). E mais, Cazes (1999) trata a crescente dependência dos países do Sul em relação ao sistema turístico multinacional, destacando, para tanto, a existência de dois movimentos complementares. Fortemente influenciados pelo contexto geopolítico e econômico da época em que despontavam medidas de cunho neoliberal, esses movimentos consistem: 1) no desengajamento do Estado, com a clara e crescente atuação do setor privado em numerosos países do Sul, na atividade turística (companhias aéreas e outros transportes, hotéis e resorts, marinas, centros de convenção, escolas de formação de profissionais etc.); 2) controle por parte do capital turístico das firmas mundiais dos países desenvolvidos sobre a cadeia produtiva do turismo (CAZES, 1999).

Em relação ao primeiro movimento, caracterizado como de privatização e desregulamentação, Ouriques (2012) pontua que a própria OMT, em publicação do ano de 2001, indica tal estratégia como crucial para o “desenvolvimento” do turismo na periferia. A OMT, no entanto, segue e defende os princípios preconizados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que sinaliza a abertura total das economias nacionais – traduzida na eliminação de restrições à entrada de capitais estrangeiros, controle de recursos naturais e acesso ao crédito e isenções locais – notadamente para as atividades de serviços, que abrangem o setor de turismo (OURIQUES, 2012). As orientações de natureza neoliberal, que desde as décadas de 1980 e 1990 foram impostas aos países em desenvolvimento, exerceram um papel central na abertura dos mercados turísticos às empresas estrangeiras, ao garantir via “Acordo Geral sobre Comércio e Serviços” da OMC, os mesmos direitos das empresas locais e liberar o capital externo de restrições que eram prevalentes até aquele momento (CAÑADA; GASCÓN, 2007). Instituições internacionais como a ONU, Banco Mundial

(BIRD) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) amplificam o alcance do discurso que defende e apoia ações de estímulo ao turismo em regiões carentes de recursos financeiros e abundantes em recursos naturais e culturais, assim como enfatizado por Ros (1967, p. 80 *apud* ARAÚJO, LOPES e TINÔCO, 2012, p. 107, tradução nossa):

[...] Em 1963, as Nações Unidas recomendaram que fosse dada prioridade à assistência técnica no setor do turismo devido a sua importância como meio de reforçar a política de crescimento econômico nos países em desenvolvimento, uma vez que o turismo estimula os investimentos, constitui um meio de aquisição de moeda estrangeira, é uma fonte de criação de emprego, estimula a mobilidade social e a requalificação de profissionais para as necessidades de serviços derivados do turismo.

Em uma perspectiva altamente crítica Ouriques (2008; 2012), menciona que motivadas pelo enfoque econômico de desenvolvimento, tais entidades prescrevem para o turismo a mesma receita genérica de abertura total e indiscriminada de mercados que, ao final, significa a dominação pura e simples dos grandes grupos industriais e financeiros internacionais.

A conformação de um discurso em torno do turismo, que em virtude de uma premissa otimista levou a considerá-lo sob o status de “passaporte para o desenvolvimento” (DE KADT, 1979), evidencia, então, a comprovada relação com a concepção de desenvolvimento econômico, sobretudo em razão do mencionado vínculo entre a promoção da atividade e o crescimento de indicadores macroeconômicos.

Dado isto, Ouriques (2008, p. 13) destaca, em tom crítico, que: “o turismo desponta nas regiões periféricas como a mais recente promessa de desenvolvimento e, em alguns discursos (inclusive acadêmicos), como a única chance de alcançar o tão almejado desenvolvimento”. Vale destacar que a definição de desenvolvimento, dentro da concepção trabalhada nos estudos de turismo, aponta para o processo de produção de riqueza, estritamente associado ao desenvolvimento econômico, este entendido basicamente enquanto “o binômio formado pelo *crescimento econômico* (mensurável por meio do crescimento do PIB ou do PNB) e pela *modernização tecnológica*, que ambos estimulam reciprocamente” (SOUZA, 1999, p. 18).

A constatação de Souza (1999) a respeito da visão de desenvolvimento econômico dominante nos estudos de turismo é, também, aplicável à concepção presente em grande parte das políticas públicas de turismo nacionais e que, posteriormente, será retomada no decorrer do capítulo 2.

Todavia, cabe estabelecer, antecipadamente, que o turismo, na esfera política, é visto como parte integrante de um plano de desenvolvimento econômico geral, ou seja, como parte de uma estratégia integral de desenvolvimento (SIMÕES, 1993; RODRIGUES, 1997; TRIBE, 2003; RABAHY, 2003). Mesmo em visões mais abrangentes e que abordam a complexidade do turismo ressalta-se que ele consiste em um:

processo de transação que é impulsionado pelos interesses globais de empresas multinacionais, forças geopolíticas e as forças mais amplas de mudança econômica que, ao mesmo tempo envolve as complexidades do local, onde os moradores, visitantes, trabalhadores, governos e empresários interagem cotidianamente de forma direta (MILNE; ATELJEVIC, 2001, p. 371).

Com relação à compreensão da atividade turística como uma estratégia de desenvolvimento, ressaltam Trigo e Panosso Netto (2003) que, principalmente a partir da década de 1990, quando vigoraram o governo Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, vários estados, municípios, empresas privadas e ONGs passaram a compreender a importância do fenômeno turístico como um possível fator de desenvolvimento econômico e inclusão social. A esse respeito, é relevante explicitar, desde já, a concepção geral de desenvolvimento que predomina nos planos nacionais de turismo brasileiro (PNT: 2003-2007; 2007-2010 e 2013-2016), e que posteriormente será aprofundada e contribuirá para a compreensão específica da noção utilizada pela política nacional e regional do projeto dos destinos indutores.

Em 2003, segundo o PNT, fica claro que o turismo deveria ser tratado pelo governo como assunto prioritário de Estado. Em todos os planos elaborados, o turismo é apresentado como um dos principais produtos na geração de divisas em moeda estrangeira para o Brasil, disputando as primeiras posições com a exportação de automóveis. Baseado em um extenso volume de dados, os planos têm por intenção evidenciar a capacidade de o turismo induzir o crescimento ou impactar positivamente na aceleração do crescimento do país. Especificamente no ano de 2007, com a eleição do país como sede da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016, foi destacada, também, a necessidade de preparar o turismo brasileiro para os megaeventos, visando, portanto, a geração de divisas e o incremento à chegada de turistas estrangeiros.

Ao turismo nacional é atribuído, assim, o papel de indutor do desenvolvimento e da geração de renda e emprego, em virtude da função de destaque exercido por esta atividade na economia, sobretudo em economias de países em desenvolvimento (DIAS; AGUIAR, 2002;

RABAHY, 2003). Por ser objetivo declarado do Plano fortalecer o mercado interno, a atividade turística consistiria em fonte principal de vigor e desempenho dessa esfera do setor econômico nacional.

Além do recorrente papel de “alavanca” do desenvolvimento atribuído ao turismo pelo PNT, é vinculado à atividade o estímulo à expansão da infraestrutura brasileira, reforçado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).<sup>7</sup> Isso ocorre porque o aumento do turismo influi diretamente na construção de novos espaços para atender a esta crescente demanda. As próprias metas e os macroprogramas expressos nos PNT são entendidos, nesse sentido, como partes integrantes do PAC.

As estratégias definidas nos macroprogramas do PNT 2007/2010 indicavam que o turismo iria “passo a passo ocupando a posição que todos sempre aguardaram desse setor: o de importante ator na economia nacional, seja pela sua marcante participação no PIB, seja como forte mercado empregador” (BRASIL, 2007, p. 8). No PNT 2013-2016 reafirma-se a capacidade do turismo de alavancar e contribuir para a consolidação do desenvolvimento, agora intitulado de socioeconômico equilibrado. Novos elementos são adicionados ao conteúdo do plano, como a preocupação com a proteção do meio ambiente, a promoção de seu uso economicamente sustentável e a inclusão social, porém, a aposta em sua proeminente capacidade de geração de renda e emprego permanece. Nesse mesmo plano (PNT-2013-2016) é reconhecido que o turismo responderá com crescimento econômico sustentado e sustentável, promovendo a redução das desigualdades regionais, inclusão social e geração de emprego e renda. É mencionado, ainda, que por intermédio das políticas sociais realizadas nos últimos anos pelo governo brasileiro chegou-se à redução quase total da pobreza extrema e, diante de um novo desafio – a inclusão social de tal parcela da população –, o turismo assume um papel decisivo nesse processo. Esclarecendo, para tanto, que no Brasil o conceito operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta que está estreitamente relacionada às questões de sobrevivência física, ou seja, ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (ROCHA, 2006).

A enorme importância atribuída ao turismo na economia nacional é, então, aspecto amplamente reforçado e reafirmado por meio do PNT. A função exercida pelo turismo, nesse

---

<sup>7</sup> O PAC, lançado em 28 de janeiro de 2007, consiste em um programa do governo federal que engloba um conjunto de políticas econômicas com objetivo de acelerar o crescimento econômico do Brasil, sendo uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia, recursos hídricos, entre outros. Ver: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>.

contexto, é apontada como essencial para o conjunto da economia, por atuar como fator que “aciona uma gigantesca engrenagem de oportunidades de trabalho e renda em diferentes pontos do nosso território” (BRASIL, 2007, p. 5). Nesse sentido, o turismo é visto, definitivamente, como fator de desenvolvimento regional e de aceleração do crescimento econômico. Fica manifesto que o governo federal, ao considerar os bons resultados da atividade, busca priorizar o desenvolvimento do turismo em razão dos seguintes fatores:

- o turismo é um multiplicador do crescimento, sempre acima dos índices médios de crescimento econômico;
- o turismo é intensivo em mão de obra, com impactos positivos na redução da violência no país;
- o turismo é uma porta de entrada para os jovens com diferentes níveis de qualificação no mercado de trabalho;
- o turismo ajuda a fortalecer a identidade do povo e contribui para a paz ao integrar diferentes culturas (BRASIL, 2007, p. 15).

O desenvolvimento do turismo no país passa, segundo o PNT, pelo estímulo ao crescimento econômico, que, por sua vez, contribui também para o próprio crescimento do turismo. Os investimentos previstos em infraestrutura e as medidas de incentivo ao investimento privado, conforme planejadas pelo governo federal, propiciariam as condições necessárias para a consolidação do turismo como um importante vetor do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007)

As principais contribuições advindas do turismo se encontram basicamente em dois principais fatores, já mencionados: geração de grande volume de divisas, possivelmente concentradas em alguns poucos setores da sociedade e a geração de empregos, sem discutir, no entanto, a precariedade que normalmente é a tônica da grande maioria das atividades do turismo (OURIQUES, 2008).

Não há como negar, entretanto, que o turismo de fato possui um evidente potencial para a geração de numerosos benefícios, em especial, de cunho econômico, como a geração de renda e divisas, além dos empregos que essa atividade cria, dado seu efeito multiplicador em diversas estruturas da economia. Conforme lembra Trigo (2003, p. 102), é “evidente que o turismo tem uma importância econômica muito grande e que as tendências mercadológicas precisam ser levadas em conta”. No entanto, vários argumentos críticos à compreensão favorável do turismo como panaceia foram apresentados, deixando claro que a atividade é, também, um exemplo de como crescimento econômico não significa necessariamente

desenvolvimento (CAÑADA; GASCÓN, 2007). Em muitos países onde o turismo foi responsável pelo incremento do PIB, o processo além de se caracterizar pela desigual distribuição dos benefícios, geralmente foi acompanhado de muitos impactos negativos no meio ambiente, no crescimento da inflação e outros impactos – nem sempre contemplados nos parâmetros macroeconômicos – mas que acometem, sobretudo, os setores mais desfavorecidos. Além disso, é patente destacar que mesmo ciente dos constantes argumentos econômicos favoráveis à sua promoção, o turismo afeta diferencialmente os resultados do desenvolvimento em diferentes localidades, evidenciando a provável desconsideração das desigualdades sócio-espaciais existentes.

Por ser a dimensão espacial uma característica intrínseca do turismo, diferenciando-o, fundamentalmente, de outras atividades econômicas ou produtivas, cumpre destacar que por ter a capacidade de se desenvolver em diversas localidades, há o potencial, em teoria, de distribuir espacialmente a riqueza (CRUZ, 2007). A distribuição espacial da riqueza, entretanto, não corresponde, necessariamente, a sua distribuição estrutural. Por essa razão, muitos são os exemplos de lugares pobres que incentivados a estimular a atividade turística, ao mesmo tempo que viram suas economias dinamizadas e testemunharam profundas transformações em seus territórios, suas populações, embora não necessariamente, tornaram-se detentoras de melhores condições de vida e de renda.

Foi visto, ainda, que turismo internacional, a exemplo das constantes citações nos planos nacionais (2003-2007; 2007-2010; 2013-2016) e conforme salienta Rabahy (2003), é repetidamente aludido como um fenômeno potencialmente equilibrador do crescimento econômico pela intensificação dos fluxos de turistas dos países desenvolvidos para os menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Baseado em estatísticas e indicadores macroeconômicos, tradicionalmente, o turismo internacional é apresentado como um eficiente “motor” de desenvolvimento. A entrada de divisas por meio do turismo internacional é apontada como um dos primeiros impactos benéficos associados ao desenvolvimento do turismo. Vários autores corroboram tal perspectiva ao afirmarem que o turismo é uma atividade econômica geradora de divisas especialmente em países em desenvolvimento (LAGE; MILONE, 1998; SINCLAIR; STABLER, 2009).

Por outro lado, deve-se ressaltar que esse equilíbrio não ocorre naturalmente, já que “grande parte dos fluxos de viagens dos países desenvolvidos se destina ao próprio mercado interno, e outras significativas parcelas são orientadas aos países desenvolvidos, restando

participações marginais (cerca de 15 a 20%) para os países em desenvolvimento” (RABAHY, 2003, p.61). A respeito da predisposição para gerar emprego, impulsionar outras atividades produtivas, modernizar infraestruturas, revalorizar recursos locais e equilibrar as contas nacionais, conforme supracitado, Cañada e Gascón (2007) alertam para o surgimento de mitos em torno do turismo que se aproveitam dessas pretensas capacidades.

A discussão realizada deixou claro, portanto, o vínculo estabelecido entre o turismo e o desenvolvimento econômico, pautado na consolidada visão de estudos e instituições que atribuem à atividade a capacidade de induzir desenvolvimento. Da mesma forma, a interpretação do conceito de pobreza, apesar de implícito nas políticas de turismo, está ajustada à noção geral de desenvolvimento econômico, sendo associada à abordagem de linhas de pobreza, na qual a renda é definida como elemento central.

Previamente, foram mencionadas, também, algumas correntes ideológicas orientadoras – como aquelas de cunho neoclássico, da teoria da dependência e da modernização, além da corrente neoliberal – que exercem influência na compreensão do turismo, sobretudo internacional, interpretado como “passaporte para o desenvolvimento”. Valendo-se dessas constatações, foi apresentada uma breve contextualização do campo político do turismo nacional, evidenciando as características e aspectos gerais que são, inclusive, frutos da relação e influência exercida pela aludida conjuntura internacional. Esse exercício cumpre a função de já aproximar o leitor do tema da política de turismo nacional, que será devidamente aprofundado e esclarecido no próximo capítulo.

Demonstradas as características predominantes da concepção de turismo e a ideia fixa de seu uso como solução definitiva para o problema do desenvolvimento, é necessário, agora, se valer dos elementos da teoria do desenvolvimento econômico (devidamente alinhados à concepção prevalecente de turismo abordada) que influencia e embasa o discurso fundamental na construção teórico-ideológica das políticas públicas dessa atividade no Brasil. Em síntese, se busca proporcionar um quadro de orientação que será assumido como fio condutor das análises que virão, e não necessariamente um tratamento sistemático.

## **1.2 Elementos da teoria do crescimento/desenvolvimento econômico e a relação com a percepção hegemônica do turismo**

O conceito de desenvolvimento econômico possui suas raízes históricas nas teorias organizadas inicialmente nos trabalhos de economia clássica, com grande destaque a partir de

finais do século XVIII. O estudo e o debate do desenvolvimento econômico, porém, são atribuídos preponderantemente à primeira metade do século XX. Conforme consenso, o debate acerca do desenvolvimento econômico ganha identidade e vida própria sobretudo no período posterior à Segunda Guerra Mundial (ARNDT, 1987; ALLEN; THOMAS, 2000; MALLORQUIN, 2005; TEIXEIRA, 2009; AGARWALA; SINGH, 2010). Juntamente com o debate, se iniciou, também, a busca pela descoberta de meios para que os países pobres dos trópicos se igualassem, em termos de riqueza econômica, aos países ricos da Europa e América do Norte (EASTERLY, 2004).

O objetivo principal dessas teorias era explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do trabalho e, por extensão, como isso repercute na organização da produção e na forma como o produto social é distribuído e utilizado (FURTADO, 1984). A economia do desenvolvimento, por sua vez, como disciplina formalmente organizada à época, nasce, segundo Hirschman (1984, p. 49), como ramo da ciência econômica “há um pouco mais de uma geração, sob o olhar distante – meio cético, meio invejoso – de certo número de outras ciências sociais”. O início de seu florescimento e expansão teórica será observado durante as décadas de 1940 e 1950, quando serão criados diversos conceitos e modelos essenciais que serviram à nova disciplina e alimentaram variadas controvérsias, responsáveis por boa parte de sua evolução (HIRSCHMAN, 1984).

O esforço em construir uma teoria do crescimento e do desenvolvimento é algo que os economistas perseguem há muito tempo. Easterly (2004, p. 45) resume que:

Em 1776, o patriarca fundador da economia, Adam Smith, perguntou o que determinava a riqueza das nações. Em 1890, o grande economista Alfred Marshall declarou que a busca do crescimento “dá aos estudos econômicos seu interesse principal e mais elevado”. O ganhador do prêmio Nobel, Robert Lucas, confessou num artigo de 1988 que a partir do momento em que começamos a pensar em crescimento econômico, “torna-se difícil pensar em qualquer outra coisa”.

Porém, esse constante interesse em uma teoria do crescimento se limitava à realidade dos países ricos. Esse contexto se altera após a Segunda Guerra Mundial, quando os peritos e responsáveis pela elaboração de políticas internacionais começaram a chamar atenção para os problemas urgentes enfrentados pelos países pobres e que por séculos permaneceram ignorados. Muitas teorias foram elaboradas sobre como os países pobres e recém-independentes poderiam crescer e alcançar os ricos. Nesse sentido, os objetivos básicos da

teoria do desenvolvimento econômico, surgida na década de 1940, eram: a) legitimar a industrialização, em função do argumento histórico óbvio de que todos os países desenvolvidos eram países industrializados (KUZNETS, 1966); b) elevar a capacidade de poupança e investimentos dos países subdesenvolvidos de 10% para mais ou menos 20% do PIB; c) promover a decolagem para o crescimento sustentado (ROSTOW, 1960). A ideia de benefício mútuo, explicitamente manifesta nas estratégias que a teoria do desenvolvimento econômico prescrevia para promover a industrialização – a noção de *big push* ou estratégia de crescimento equilibrado – é, portanto, central.

Desde essa época, tornou-se consenso que o crescimento econômico livraria os pobres da fome e das doenças, por ser o crescimento do PIB *per capita* traduzido em aumento de renda para os pobres mais pobres, retirando-os da pobreza (EASTERLY, 2004). A origem dos argumentos favoráveis ao crescimento encontra-se baseada na antiga ideia de que investimentos financiados pela ajuda externa, em represas, estradas e maquinaria levariam a esse processo. Economistas desenvolvimentistas, nos anos 1950, como Lewis, afirmavam que o fato central do desenvolvimento econômico consistia na rápida acumulação de capital e o crescimento seria proporcional ao investimento (EASTERLY, 2004).

Dos modelos de crescimento originados à época, a teoria elaborada por Evsey Domar (1946), mesmo não tendo sido originalmente pensado para o crescimento no longo prazo, se tornou o modelo<sup>8</sup> de crescimento mais amplamente aplicado na história da economia.

A previsão contida em seu bojo, relativamente simples, era de que o crescimento do PIB seria proporcional à parcela de gastos com investimentos no PIB. O modelo de Domar representou uma promessa de crescimento imediato aos países pobres, por meio do investimento financiado pela ajuda externa. Nessa interpretação, os doadores ocidentais deveriam preencher o “déficit financeiro” por meio da ajuda externa, possibilitando o investimento exigido e por consequência, o crescimento de produção esperado. As deficiências do modelo, contudo, só se tornaram flagrantes posteriormente, à medida que mais dados ficaram disponíveis.

A teoria do crescimento de Robert Solow (1956-1957), também importante para compreender a constituição do quadro de referência na recente formulação de políticas destinadas ao incremento do turismo como estratégia de desenvolvimento, surge como uma

---

<sup>8</sup> A teoria de Domar ficou popularmente conhecida como modelo de Harrod-Domar, em virtude da publicação de um artigo com argumentação semelhante em 1939, pelo economista inglês Roy Harrod.

reação ao argumento anterior contido no modelo Harrod-Domar. A conclusão a que Solow chegou era de que: o investimento em máquinas não pode ser uma fonte de crescimento no longo prazo. Nessa visão, era afirmado que no longo prazo a única fonte de crescimento possível é a mudança tecnológica. Embora o modelo de crescimento de Solow tenha sido aplicado a muitos países pobres, Easterly (2004) argumenta que muitos autores relutaram em aceitar a visão dele de que a mudança tecnológica, e não o investimento, leva ao crescimento no longo prazo. Mesmo com a gradual desvinculação da conclusão de Harrod-Domar, que associava, no curto prazo, a proporcionalidade do crescimento ao investimento, permanecia a crença de que, no longo prazo, o investimento seria o principal determinante do crescimento. Essas ideias deram origem ao que os economistas denominavam de *fundamentalismo do capital*, relativo à convicção de que o aumento de edificações e equipamentos fosse o determinante fundamental do crescimento (EASTERLY, 2004). É pontuado que nas instituições financeiras internacionais poucos questionam e duvidam do fundamentalismo do capital.

Apesar da teoria de Solow ter sido restrita ao crescimento dos Estados Unidos, o modelo tornou-se a teoria fundamental de crescimento, nos anos 1960, para explicar uma grande variedade de experiências de crescimento, incluindo aqueles dos países pobres. Em linhas gerais o esquema de Solow aplicado à realidade dos países pobres consistia inicialmente na máxima de que todos os países tinham acesso à mesma tecnologia e ao mesmo índice de progresso tecnológico. Eliminadas as diferenças na tecnologia disponível, a única razão de alguns países serem mais pobres que outros é o fato de terem começado com maquinaria muito escassa. Assim, países que começaram com baixo capital compensariam essa situação com alto rendimento para o capital, uma vez que o capital financeiro internacional almeja os países de taxa de lucro mais alta, priorizando aqueles de baixo capital e alto rendimento (EASTERLY, 2004). Essa concepção se ajustaria perfeitamente ao otimismo em relação ao desenvolvimento vivido no pós-Segunda Guerra. Contudo, a tentativa de crescer unicamente à custa do capital físico, baseado no malogro do crescimento em muitos países pobres, redundou em mais uma panaceia inútil, segundo Easterly (2004).

O balanço dessa época, mesmo que apaixonante sob diversos aspectos, pode ser avaliado como bem mais positivo para a economia do desenvolvimento como disciplina teórica que para o objeto de suas pesquisas – o desenvolvimento econômico das regiões pobres do planeta (HIRSCHMAN, 1984). Em virtude disso, observa-se a conformação de um

vasto arsenal crítico que se prestou a minar os pilares de sustentação das teorias tradicionais de desenvolvimento econômico, sobretudo a partir de meados do século XX.

A ideia de desenvolvimento representa em si mesma “o projeto civilizatório que, tanto pela via liberal e capitalista, como pela via social-democrata e socialista, a Europa Ocidental acreditou poder universalizar-se” (GONÇALVES, 2006, p. 62). Por outro lado, ainda que o desenvolvimento econômico represente um processo inteligível capaz de ser promovido via planejamento, há uma clara divergência entre os participantes desse diálogo quanto à natureza das ordens nacionais e internacionais dentro das quais ele deva ocorrer, bem como em suas avaliações dos acontecimentos e em suas receitas para a ação.

É importante lembrar que, do ponto de vista do desenvolvimento, a diminuição da pobreza consiste em um de seus desafios mais críticos (FARIA, 2012). Allen e Thomas (2000) reforçam essa constatação ao reconhecerem a relação entre a pobreza e o desenvolvimento como área crucial para análise, ainda que a princípio possam representar opostos. A pobreza, para muitos, significa a “falta” de desenvolvimento, enquanto o desenvolvimento implicaria avançar até a completa eliminação da pobreza. Por outro lado, observa-se que, na prática, do ponto de vista histórico, o desenvolvimento não corresponderá necessariamente à redução da pobreza (ALLEN; THOMAS, 2000).<sup>9</sup>

Destacam-se as distintas orientações teóricas que incentivaram e promoveram o crescimento industrial, segundo Cattani (2010) entendido, naquele momento, como a “solução mágica” para tudo. Abordagens empíricas como

[...] intervencionismo estatal de livre mercado, políticas keynesianas e tantas outras iniciativas compartilharam a mesma crença: a expansão da atividade econômica eliminaria definitivamente a pobreza (CATTANI, 2010, p. 6).

Contudo, o mesmo autor destaca que em vários países do Sul o crescimento da riqueza extraída e gerada acarretou aumento da miséria e das diferenças sociais, ainda que, em alguns casos, se observasse o aumento do produto industrial bruto, da produtividade *per capita* das exportações ou de qualquer outro indicador físico.

Assim, são muitas as evidências da era moderna em apoio à experiência histórica que demonstram que o crescimento econômico por vezes resulta em aumento da pobreza. Porém,

---

<sup>9</sup> Em termos gerais o “alívio de pobreza” pode ser entendido como processo que tem por intenção reduzir a pobreza econômica ou não econômica de uma comunidade (MUGANDA *et al.*, 2010). Essa concepção leva em consideração a máxima de que entre as causas da pobreza não existem somente fatores econômicos, mas também fatores sociais, políticos, etc.

também se sabe igualmente, segundo Stiglitz (2012), que esse crescimento é capaz de trazer enormes benefícios para a maioria dos segmentos da sociedade.

As ideias contidas no bojo do desenvolvimento, para Sharpley (2000), referem-se a um termo ambíguo que serve para descrever tanto o processo que representa o caminho pelo qual uma sociedade busca se mover de uma condição a outra, quanto o objetivo fim desse processo. Contudo, mesmo com a possibilidade de esse processo resultar no alcance do estado ou condição de desenvolvimento, ele não se refere a um único modo ou conjunto de eventos, tampouco a uma condição única e estática (SHARPLEY, 2000).

Levando em conta a chamada “era do desenvolvimento” – período que se estende do pós-Segunda Guerra até o início da crise de 1973 – é importante, em um primeiro momento, assinalar elementos gerais para sua caracterização. Esse período é destacado como o mais longo da história da humanidade em que se observou o aumento da produção do comércio, dos diferentes tipos de troca e da elevação do nível de vida das populações de diversos países. Associada à mesma época, mais especificamente em parte da segunda metade do século XX, ocorreu, também, a “era” da Guerra Fria. Naquele momento, Estados Unidos e União Soviética disputavam a influência sobre os países que recentemente haviam rompido com a dependência colonial e os demais países do “Terceiro Mundo”. Esse cenário, representado pelo movimento de descolonização ocorrido na África e na Ásia, consiste em um elemento de importância significativa na criação de um clima favorável às teorias e políticas de desenvolvimento econômico (BASTOS; BRITO, 2010). O uso do termo “Terceiro Mundo” é associado ao período após a Guerra Fria, momento em que cresciam as instituições internacionais, dentre elas a Organização Mundial do Turismo, em torno da Organização das Nações Unidas (ALLEN; THOMAS, 2000).

São crescentes, nesse contexto, as manifestações favoráveis ao aumento do investimento nos países pobres, como uma forma de aumentar o crescimento. O conceito de déficit de financiamento, prevacente nessa abordagem e que previa com espúria exatidão o volume de ajuda de que necessitava um país, foi duramente criticado. Easterly (2004, p. 64), enfatiza que “não deveríamos tentar estimar a quantidade de investimento de que um país ‘necessita’ para determinado índice de crescimento visado, pois entre investimento e crescimento não existe uma ligação estável no curto prazo”. Mesmo diante de tais críticas e constatações contrárias, o “fetiche de alcançar crescimento por meio da construção de fábricas e equipamentos tem se mostrado espantosamente resistente às esperanças perdidas”

(EASTERLY, 2004, p. 64).

A construção da imagem em torno do turismo em âmbito internacional como fator de desenvolvimento e política de Estado se inicia no segundo pós-guerra, período marcado, sobretudo, pelo surgimento do desenvolvimento como problema político, econômico e social. O processo de elevar o turismo a política de Estado, presente em diversos países subdesenvolvidos, relaciona-se ao já citado discurso criado pelas Nações Unidas, em que se consolida a tese de que o turismo – fundamentalmente internacional – consiste em uma ferramenta que leva ao desenvolvimento, em especial, nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. A criação e o fortalecimento de tal ideia, no âmbito dos organismos internacionais e no contexto pós-Segunda Guerra, adquire um caráter doutrinário estendido aos países subdesenvolvidos por meio da assistência técnico-financeira advinda desses mesmos organismos (CAPANEGRA, 2014). O conceito convencional de que o investimento infraestrutural é a chave do desenvolvimento, conforme criticado por Easterly (2004) como uma panaceia que não atendeu às expectativas, é também, como visto anteriormente, presente na concepção geral do turismo como atividade que induz o desenvolvimento econômico. A crítica aos investimentos destinados estritamente para melhorias infraestruturais como solução principal para alcançar o crescimento é adequada ao argumento central das metas e objetivos almejados pelo PNT, conforme será visto no capítulo 2 ao se analisar a política de estímulo do turismo nacional.

A postura pró-desenvolvimento, em virtude do surgimento de novas nações e, portanto, do surgimento de políticas específicas, foi delineada desde a década de 1940, conforme expresso na primeira Declaração Aliada, que assegurava: “A única base sólida para a paz é a prosperidade econômica e social das pessoas livres” (OMAN; WIGNAJARA, 1991, p. 2 citado por BASTOS; BRITO, 2010, p. 11). Outra constatação associada à época e diretamente relacionada à intensificação do debate sobre o desenvolvimento e ao do aumento das intervenções em seu nome é a de que, segundo Cimadamore (2007, p. 15), “[...] os últimos anos do século XX e os primeiros do século XXI mostraram haver um crescente consenso – pelo menos retórico – sobre a necessidade de reduzir a pobreza, chegando-se, inclusive, a falar em eliminá-la”. Fica nítida a correspondência temporal entre a discussão sobre como reduzir a pobreza, ainda que seja uma preocupação secular da humanidade, e a intensificação do debate acerca da teoria do desenvolvimento econômico observada nos últimos 50 anos.

A visão geral sobre o termo *desenvolvimento*, sobretudo no campo político e a partir de década de 1940, corresponde a um processo inteligível, com possibilidade de ser promovido mediante a ação racional dentro dos limites dos Estados nacionais, via planejamento (WOLFE, 2000). O mesmo autor complementa que o desenvolvimento se transforma em um caminho que cada sociedade nacional deve eleger, baseando-se em seus valores e não num molde que lhe seja imposto.

Ao abarcar a noção de progresso ou de bem-estar econômico, a definição se converteu em um termo “persuasivo”, que elevou o desenvolvimento a um objetivo desejável. A extensão da ajuda técnica às nações menos favorecidas, como elemento central da era do desenvolvimento/subdesenvolvimento tem, no estímulo ao incremento do turismo, uma estratégia global de transformação socioeconômica para os países economicamente atrasados.

### **Perspectiva Neoclássica**

A conjuntura ao longo do século XIX, marcada pelas grandes descobertas tecnológicas e de novos recursos, tornou-se evidente no campo social. Naquele momento havia se alcançado um rápido ritmo de desenvolvimento, uma vez que os salários reais estavam bem acima do nível de subsistência, a taxa de lucros era alta e as rendas da terra representavam o vertiginoso aumento das rendas nacionais (BALDWIN; MEIER, 1968; SOUZA, 2005). A ideia de um crescimento contínuo sob a técnica já existente e que passava por constante aperfeiçoamento era algo possível e mesmo provável de se concretizar. As previsões catastróficas, propostas pelos clássicos, em especial, do suposto estágio estacionário,<sup>10</sup> situação em que tanto o capital quanto a população e o produto param de crescer e as taxas de salário e lucro caem ao nível natural, deram lugar a perspectivas mais positivas. Os principais autores e estudos neoclássicos remontam aos finais do século XIX e início do XX e têm como característica principal geral o abandono restrito do estudo do desenvolvimento econômico para centrar na satisfação das necessidades humanas com aproveitamento ótimo dos recursos. Nesse período, a economia é intensamente desenvolvida como uma ciência e são alcançados avanços sistemáticos realizados pela microeconomia, em virtude das contribuições dos marginalistas na área do valor e preços e de outros autores neoclássicos, que contribuíram com o seu progresso na análise monetária, distribuição de renda e na busca pelas condições de

---

<sup>10</sup> A respeito deste tema ver Souza (2005).

equilíbrio econômico (BUSTELO, 1999; CAPANEGRA, 2006). Importante destacar que o período neoclássico apresenta uma significativa dificuldade em ordená-lo em uma categoria uniforme, uma vez que é possível classificar os grupos de autores neoclássicos a partir de diferentes fatores, a saber: nacionalidade – das diferentes universidades onde a análise marginal foi desenvolvida; cronologia – relativo aos precursores, da 1ª e 2ª geração de marginalistas e neoclássicos modernos a partir da década de 1920; temática – critérios quanto ao tratamento do assunto de estudo e tipo de pesquisa. O que se destaca, contudo, é que a escola neoclássica não forma um corpo homogêneo, e, portanto, de acordo com Capanegra (2006), é possível, a título de simplificação, apontar os seguintes grupos:

- Grupo Walrasiano de Lausanne e seu uso excepcional de ferramentas matemáticas.
- Grupo Marshaliano de Cambridge que combina o marginalismo especulativo com o uso de evidências empíricas.
- Grupo austríaco de Viena com maior purismo marginalista. Isso levou alguns autores a fazerem uma distinção entre os marginalistas e neoclássicos, que não faz parte do escopo desta pesquisa.

Portanto, embora existam muitas diferenças entre os autores neoclássicos e suas diferentes escolas de pensamento,<sup>11</sup> busca-se aqui trazer elementos que os unificam de forma geral.

A construção abstrata em relação ao emprego, da qual se compreende que qualquer que seja a oferta de mão de obra, sempre haverá emprego desde que se aceite o salário prevalecente no mercado, diferente da realidade observada em grande parte do século XIX, surge para os economistas neoclássicos como uma importante verdade científica (FURTADO, 1983).

Nesse “novo” panorama de compreensão da realidade econômica, antigos elementos teóricos utilizados para explicar o funcionamento do capitalismo são ressignificados e ganham uma distinta interpretação. As premissas clássicas que discorrem sobre a necessidade de proporções fixas de capital e trabalho para produção, dentro de determinado estado da

---

<sup>11</sup> Em geral se reconhece três principais escolas de pensamento Neoclássico: Walrasiana; de Chicago; e Austríaca. Dessa filiação teórica destacam-se autores como Alfred Marshall, Carl Menger, William Jevons, Léon Walras, Vilfredo Pareto, Allyn Young e Gustav Cassel, que se destacaram nas formulações teóricas a respeito do desenvolvimento econômico.

tecnologia, são abandonadas. A corrente clássica baseia-se na análise do processo de produção e das relações sociais de uma sociedade estratificada. A teoria clássica do valor deriva-se da interpretação do trabalho incorporado nos bens e o núcleo duro do desenvolvimento teórico é visto pelo lado da oferta. A orientação neoclássica (especificamente marginalista) direciona sua ênfase na perspectiva da demanda, no consumidor e em geral, no consumo. Essas questões passam a ser centrais para os estudos econômicos neoclássicos, que colocam como foco principal as unidades individuais no processo de tomada de decisões e na utilidade como expressão de valor (BUSTELO, 1999; CAPANEGRA, 2006).

Além disso, é mencionado que a escola clássica, mesmo em suas vertentes mais liberais, salientou o papel ativo das classes sociais e conflitos de interesse. Por sua parte, a corrente neoclássica destaca o papel do indivíduo na economia e relega o tema das classes sociais, buscando se manter neutra em relação a tais conflitos. Na perspectiva neoclássica, esses indivíduos pertenciam a uma sociedade que buscava se afastar dos conflitos decorrentes da revolução industrial.

Para Furtado (1983), a teoria do desenvolvimento que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e indica que o aumento da produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital humano. A concepção neoclássica do desenvolvimento, haja vista alguns dos principais pressupostos e diferenças dessa linha analítica para suas antecessoras, pode ser explicada em termos de síntese, alinhada aos fins dessa pesquisa, por meio das seguintes características:

1. A ênfase da análise é posta nos agentes do processo econômico. A partir deste ponto de vista e como as decisões básicas dizem respeito a quando e como produzir e consumir, os agentes econômicos são divididos em produtores e consumidores.
2. Se os agentes econômicos são produtores e consumidores, as relações econômicas permanecem incluídas e se expressam em termos de oferta e demanda. Isso define um *corpus* explicativo baseado, fundamentalmente, em uma perspectiva macroeconômica e, em particular, em uma teoria do preço.
3. Para os neoclássicos, é fundamental escolher entre alternativas de acordo com os desejos e objetivos dos agentes, levando em conta “certas restrições” circunstanciais. Por outro lado, os clássicos consideravam que as ações eram socialmente condicionadas por diferentes tipos de relações entre os próprios agentes e entre os agentes com a natureza e os meios de produção. Portanto, os neoclássicos não discutem a ordem social, mas a aceitam como permanente e confiam que seja possível alcançar, a longo prazo, o equilíbrio geral e o pleno

emprego.

4. As ações dos agentes são orientadas pelo desejo de maximização: os produtores quanto aos seus ganhos e os consumidores quanto a sua utilidade. Aqui reside o uso persistente de análise marginal, baseado nos princípios básicos sobre o consumidor proposto por Hermann Gossen, precursor dos marginalistas (CAPANEGRA, 2006, p. 4).

De uma forma geral, os modelos relevantes para a análise do desenvolvimento de países capitalistas ocidentais, da maioria de autores da escola clássica e neoclássica, pressupõem a existência prévia de um conjunto bem definido de condições. Assim como nos clássicos, o mercado exerceria um eficiente papel enquanto regulador da economia. O sentido apoloético, inerente ao pensamento neoclássico, como menciona Furtado (1983), é manifesto em sua plenitude na chamada “economia do bem-estar”. Na visão dos clássicos, o governo ou qualquer outra instituição social ou econômica não atuaria como um obstáculo significativo para o sucesso dos ganhos econômicos. A pobreza, nessa concepção e em virtude do caráter gradual do desenvolvimento, é colocada em segundo plano ou não é compreendida enquanto um problema que mereça ser abordado de forma direta.

Em suma, apesar dos esforços dos neoclássicos para a criação de um quadro teórico é notório que o modelo tem fortes conotações ideológicas. Ele pressupõe a presença de um conjunto de instituições que funcionam através de ações promovidas por indivíduos em um meio automaticamente ajustável a essas condições. No entanto, é interessante notar que muitos economistas neoclássicos não sustentaram uma posição rigorosa de *laissez faire* quanto às possibilidades de intervenção do Estado (BUSTELO, 1999; CAPANEGRA, 2006).

Em referência ao que foi apresentado, umas das primeiras análises do turismo, ocorrida no fim do século XIX, é atribuída à Escola Austríaca de economia, sendo apropriada pela economia neoclássica e mais especificamente pela teoria subjetiva do valor de Alfred Marshal – Karl Menger. A teoria, em linhas gerais, se converteu em um dos principais eixos dos estudos socioeconômicos do turismo, no qual a demanda dos consumidores é quem comanda os termos da oferta. Capanegra (2007) menciona, também, os estudos realizados pelo austríaco Joseph Stradner, considerado um dos mais antigos sobre o turismo, apresentados em abril de 1884 durante as primeiras Jornadas de Delegados para o Fomento do Turismo nos Alpes Austríacos. Nessa ocasião, foi elaborada uma das primeiras definições mais conhecidas de turismo – o foco já se volta para a chamada “indústria” turística – na qual se destacam os estabelecimentos e os meios de prestação de serviços que a atividade

demanda. O enfoque empresarial em torno do turismo foi sustentado por Stradner ao longo de quase 20 anos, complementado depois com estudos direcionados aos turistas ou consumidores. Essa concepção de análise do turismo por meio do estudo de sua demanda inaugurou toda uma linha de investigação que se tornou hegemônica, tanto no meio acadêmico, quanto no pensamento e na ação política relativa à atividade.

Outro aporte neoclássico direcionado ao estudo do turismo refere-se à definição realizada por Hermann von Schullern (1861-1931) – discípulo de Karl Menger – que em 1911, em um artigo intitulado “Turismo e Economia” analisa os fluxos de turistas que aportavam na Áustria, Baviera, Itália e Suíça, devidamente discriminado por países, regiões e cidades de origem. Em seu artigo o autor menciona a existência de dois posicionamentos opostos entre os estudiosos do turismo à época. A primeira visão, que se faz predominante ainda nos dias de hoje, consiste em considerar o turismo como uma fonte de riqueza e de crescente bem-estar para os países receptores da demanda turística. A segunda, considerada por Von Schullern como “uma escassa voz que se atreve a destacar os aspectos sombrios do turismo”, se refere aos impactos negativos da atividade, como o aumento do custo de vida para a população local e certos aspectos morais que podem ser alterados em virtude desse processo.

Como claramente o autor se posicionava a favor da primeira visão, era ressaltado que o fomento do fluxo turístico tornava-se, cada vez mais, uma tarefa da economia, e que seria fundamental incentivá-lo, uma vez que, mesmo naquela época, já se percebia algumas localidades e cidades cujo bem-estar e prosperidade eram atribuídos, principalmente, ao desenvolvimento do turismo local. Quanto à visão negativa em torno do turismo, o que reflete bem a concepção predominante naquele contexto, pouca atenção e prestígio foram direcionados ao seu estudo e aprofundamento. É evidente, portanto, que as análises realizadas por Von Schullern respondem ao modelo neoclássico aplicado ao turismo.

A explicação para essa afirmação está relacionada à percepção de que a chegada de turistas a um país atua como um instrumento gerador de riqueza e bem-estar, em virtude das divisas e do consumo que tal turista irá realizar no país a que se destina. Essa visão, ainda que claramente limitada, foi responsável por embasar as análises da demanda turística atuais que são eminentemente neoclássicas. O arcabouço teórico fornecido por tais análises de corte neoclássico foi captado e defendido pelos organismos internacionais direcionados ao turismo como a União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo, de 1925 a 1975, e a partir

dessa data, pela OMT, o que tornou essa concepção de turismo critério de análise universalmente aceito para compreender e implementar qualquer processo de desenvolvimento turístico. Fica claro, portanto, em concordância com a afirmação de Capanegra (2007), que com os trabalhos de Stradner e Von Schullern instauram-se os estudos econômicos neoclássicos do turismo e a matriz de pensamento que o compreende como um instrumento eficaz de riqueza, equilíbrio e bem-estar.

### **Teoria da Modernização**

Dados os traços analíticos das escolas de pensamento que guardam maior proximidade à visão dominante da política de turismo e que contribuirão para a análise crítica posterior, volta-se, agora, a atenção para as teorias que ganham força, sobretudo no contexto da Segunda Guerra Mundial e do pós-guerra. Levando em consideração o quadro vivenciado desde a depressão dos anos 1930 e a postura pró-desenvolvimento delineada a partir de 1941 com a declaração aliada, é de se compreender que para um significativo número de países “subdesenvolvidos” qualquer política séria de desenvolvimento se ocuparia em reservar um papel importante à industrialização.

Nesse momento, precisamente, ganham força argumentos e toda uma percepção favorável ao turismo que toma como fundamento sua pretensa capacidade de promover o crescimento econômico, ao gerar empregos, trazer divisas do exterior, incrementar a produção e acima de tudo, proporcionar externalidades e efeitos multiplicadores positivos sobre a economia local e regional. No Brasil, sobretudo na década de 1960, o turismo era compreendido como um instrumento capaz de reconstruir a economia (SANTOS *et al.*, 2009). A compreensão do processo de desenvolvimento econômico sob o prisma da modernização se estende ao turismo em um cenário inicial, no qual somente seus aspectos positivos, e sobretudo, econômicos, foram destacados. Os benefícios do turismo foram amplamente divulgados em artigos de jornais, livros e documentos da Organização Mundial do Turismo, entre outras associações (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2008).

O cenário político econômico à época era bem representado na linguagem expressa pela declaração, posteriormente reforçada pelo surgimento da Guerra Fria, na qual, como se sabe, os Estados Unidos se viram praticamente obrigados a estimular o aumento do padrão de vida dos países no intuito de afastá-los da “tentação” socialista (BASTOS; BRITO, 2010).

Essa visão norte-americana é claramente expressa no discurso proferido por Truman em 1949, no qual é lançado um inédito e vigoroso programa, que ao lado de medidas como o Plano Marshall e o auxílio militar a países que combatiam insurreições comunistas buscava tornar os avanços científicos e o progresso industrial disponível para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas.<sup>12</sup>

Ao se referir à formação da doutrina de poder em torno dos organismos internacionais no contexto do pós-Segunda Guerra, Capanegra (2014) menciona a estratégia contida na política exterior norte-americana implementada desde 1947 e ao longo da Guerra Fria. O desenvolvimento do turismo, como relembra o autor, foi um instrumento dos mais utilizados pelo governo dos EUA, com vistas à contenção e controle do avanço comunista e de alguns nacionalismos antinorte-americanos que acometiam o mundo subdesenvolvido.

É interessante ressaltar que esses países há muito haviam se especializado (ou foram levados a se especializar), conforme ressalta Hirschman (1984), na produção de matérias-primas destinadas à exportação para os países industriais avançados, que em contrapartida forneciam produtos manufaturados modernos. A “estratégia Truman” via programa Ponto IV, destinado aos países atrasados, tinha como uma das expressões explícitas, não por acaso, o título da obra elaborada por W. W. Rostow: *Os estágios do crescimento econômico, um manifesto não comunista*. A estratégia representada pelo turismo, dentro dos objetivos dispostos pelo ponto IV do discurso de Truman, dava-se por meio dos processos de assistência técnico-financeira oferecida pelos organismos internacionais.

Dos cinco estágios projetados, Easterly (2004) salienta que o da “decolagem para o crescimento autossustentado” foi o que mais prendeu a imaginação das pessoas. O principal determinante da decolagem da produção, no entanto, era o aumento de investimento de 5% para 10% de renda. Este argumento apresenta a mesma noção contida no modelo proposto por Domar e na afirmação de Lewis, anteriormente mencionados.

O problema da industrialização tardia como motivador inicial da política de desenvolvimento, segundo Hirschman (1984), partia, em geral, do pressuposto de que uma vez reunidas as condições desejadas para a realização de um projeto industrial, quase de imediato surgiriam empresários para aproveitar essa oportunidade e os capitais necessários seriam absorvidos por mercados financeiros perfeitamente organizados. Contudo e diante do

---

<sup>12</sup> Trecho extraído de: Harry S. Truman, Discurso Inaugural, 20 de janeiro de 1949. *Documents on American Foreign Relations*, Connecticut, Princeton University Press, 1967.

considerável atraso da industrialização, da inexistência do espírito empresarial para qualquer projeto de certa expressividade, além da presença de inúmeros fatores de bloqueio, tomou-se como consenso que os países atrasados somente se empenhariam no caminho da industrialização ao preço de um esforço “consciente, concentrado e dirigido” (HIRSCHMAN, 1984, p. 61).

A teoria da modernização entende o desenvolvimento econômico como um processo evolutivo, realizado em etapas e direcionado para a busca do progresso. A transformação decisiva ou decolagem corresponde ao intervalo em que a taxa de investimento cresce a ponto de provocar o aumento do produto real *per capita* que, por seu turno, gera transformações radicais nas técnicas de produção e na disposição dos fluxos de renda que perpetuam a nova escala de investimento. Essa nova escala de investimento, tenderia, por sua vez, a conservar a tendência crescente do produto *per capita*. O caminho a ser percorrido para o desenvolvimento, nessa ótica, corresponde ao crescimento econômico permanente provocado por mudanças iniciais de método preconizadas por algum grupo da sociedade que possua vontade e autoridade suficiente para instaurar e difundir novas técnicas de produção (ROSTOW, 1956 *apud* AGARWALA; SINGH, 2010).

O desenvolvimento econômico, nessa concepção, compreendido como crescimento econômico, se daria por meio de três<sup>13</sup> etapas básicas que levariam à modernização econômica. Inicialmente haveria um período longo, em torno de um século ou mais, durante o qual seriam estabelecidas as condições para a decolagem; em seguida ocorreria, no espaço de duas ou três décadas, a decolagem propriamente dita; e finalmente um período prolongado em que o crescimento se torna normal e relativamente automático.<sup>14</sup> Ficam circunscritos nessa teoria três fatores econômicos primordiais para a promoção do desenvolvimento, a saber: a poupança, as externalidades e o comércio externo (FARIA, 2012). Parte-se, portanto, de uma sociedade razoavelmente estável e tradicional, com uma economia essencialmente agrícola, que utiliza métodos de produção mais ou menos fixos, e que geralmente, via estímulo externo, ou mesmo como resultado de sua própria dinâmica, abre espaço para a ideia de que o

---

<sup>13</sup> Em algumas análises sobre a teoria rostowiana menciona-se cinco etapas ao invés de somente três. A saber: 1. Sociedade tradicional; 2. As pré-condições para o arranco; 3. O arranco; 4. A marcha para a maturidade; 5. A era do consumo de massa.

<sup>14</sup> Importante salientar que Rostow (1956 *apud* AGARWALA; SINGH, 2010) menciona que essas três divisões não excluem a possibilidade de que o crescimento dê lugar a uma estagnação secular ou à decadência no longo prazo.

progresso econômico é possível. O início da decolagem é assim identificado como um forte estímulo particular, que afeta diretamente o equilíbrio do poder social e os valores efetivos, bem como o caráter das instituições econômicas, a distribuição da renda, o padrão de gastos em investimentos e a proporção de possíveis inovações aplicadas à realidade, entre outras possibilidades de estímulos, como a inserção de uma inovação tecnológica específica ou a apresentação de um ambiente internacional novo e favorável (ROSTOW, 1956 *apud* AGARWALA; SINGH, 2010). Segundo o papel atribuído aos agentes econômicos nessa abordagem, ainda que abertamente relacionado ao setor industrial, infere-se que o Estado desempenhará um papel significativo no fomento do comércio internacional e no estímulo às externalidades. Assim como em abordagens anteriores, notadamente nas escolas clássica e neoclássica, e em virtude do contexto do qual parte a análise do desenvolvimento, em geral de países desenvolvidos, a pobreza, enquanto problema social, não assume papel central na análise empreendida pela Teoria da Modernização. Destaca-se, para tanto, que o discurso nas décadas prévias a 1945 corroborava a máxima de que o crescimento econômico nas zonas atrasadas repetiria um processo evolutivo similar ao que se deu nas economias do mundo desenvolvido. Em virtude desta “crença”, Mallorquin (2005, p. 28) chama atenção para o “silêncio” discursivo em relação às economias tidas como atrasadas, no qual “[...] o discurso específico sobre as economias ‘atrasadas’ parecia não apenas irrelevante, mas até impertinente”.

Nesse sentido, algumas críticas em relação ao caráter demasiadamente generalizante das etapas do desenvolvimento são mencionadas, como aponta Hirschman (1984) ao se referir ao fato de que as famosas cinco “etapas” do processo de desenvolvimento, com efeito, são as mesmas para todos os países, independentemente das diferenças advindas do momento em que eles ingressaram no caminho da industrialização. Há, assim, uma significativa crítica à ideia de que o processo de industrialização tenha sido o mesmo em todos os países da Europa, em especial entre os retardatários, como Alemanha e Rússia, e no caso da revolução industrial pela qual passou a Inglaterra (HIRSCHMAN, 1984).

A noção da ultrapassagem de obstáculos implícita no termo geral do desenvolvimento, como observa Souza (2015), não remete, inevitavelmente, a uma pressuposição de que o percurso seja conhecível antecipadamente e de uma vez por todas, ou de que existam “etapas” predeterminadas e iguais para todos. Souza (2015) reforça sua crítica, ao apontar que a palavra “desenvolvimento”, indicando “mudança (para melhor)” e ainda atrelada ao etapismo

das velhas teorias capitalistas, permanece sendo empregada (distraidamente?) até mesmo pelos críticos mais profundos do “desenvolvimento econômico” capitalista.

A confusão estabelecida entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento, ou mesmo a frequente redução do primeiro ao segundo, é mais uma crítica à teoria da modernização, que associa desenvolvimento estritamente à expansão dos mercados, empresas e do próprio capitalismo (HIDALGO, 2008). Em decorrência do início do processo de industrialização nos países da periferia, fica ainda mais claro o elevado nível de abstração dessa teoria. Como destaca Hirschman (1984), a lição observada nas décadas subsequentes à análise de Rostow (1956 *apud* AGARWALA; SINGH, 2010) é de que a industrialização dos países insuficientemente desenvolvidos pressupõe, em todos os planos, um esforço de imaginação e de renovação, por causa das enormes diferenças existentes.

A influência dessa visão para as primeiras compreensões em torno dos impactos advindos do turismo é clara em diversos autores e organismos que o tratam, ainda, sob uma perspectiva tradicional (IGNARRA, 1999; LICKORISH; JENKINS, 2000; JENKINS; HENRY, 2000; LAGE; MILONE, 2001; RODRIGUES, 1997). Nessas referências são comuns aquelas que acreditam na pertinência do turismo como protagonista do desenvolvimento (econômico), via intervenção estatal, de países pobres e em desenvolvimento.

### **Teoria da Dependência**

Num movimento de forte reação e crítica aos pressupostos da “teoria da modernização”, que naquele momento não foi suficiente para explicar a incapacidade dos países periféricos em manter índices satisfatórios de crescimento econômico, reduzir suas desigualdades e alcançar o crescimento esperado, a chamada teoria da dependência desponta no início dos anos 1960, na América Latina (FARIA, 2012). Para alguns autores, não seria adequado o termo *teoria da dependência*, uma vez que não há um marco teórico analítico único e cada autor dá ênfase a aspectos diferentes (DI TELLA *et al.*, 2001, p. 168-170)

Os antecedentes históricos dessa teoria seriam, segundo Blomstron e Ente (1990, p. 1):  
i) a tradição crítica do eurocentrismo implícita na teoria do desenvolvimento vigente, as críticas ao imperialismo euro-norte-americano e a crítica à economia neoclássica feita por

Raúl Prebisch e pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe);<sup>15</sup> ii) o debate latino-americano sobre o subdesenvolvimento que teve como antecedente a discussão entre o marxismo clássico e o neomarxismo. A perspectiva da dependência esteve, sobretudo, vinculada ao campo da ciência econômica, embora tenha permeado também a sociologia, a antropologia e a história.

Em suas primeiras contribuições ao tema do desenvolvimento, Raúl Prebisch parte da análise da propagação da tecnologia moderna e da repartição dos benefícios do progresso técnico. Na análise de base histórica do desenvolvimento realizada por Prebisch, segundo Furtado (1983), a principal característica da economia contemporânea à época, tendo em vista o processo de irradiação da tecnologia moderna em escala mundial, era a coexistência de um centro, que comandava o desenvolvimento tecnológico, e de uma vasta e heterogênea periferia. Nessa concepção, ainda que o centro não seja compreendido como estrutura homogênea, uma vez que encontra-se formado por subconjuntos de importância desigual, sempre haverá uma economia que irá desempenhar o papel de centro principal.

O esquema “centro-periferia”, formulado originalmente por Prebisch (1949) e desenvolvido pelos demais autores da escola estruturalista, entra como peça fundamental para se compreender a noção em torno da ideia do subdesenvolvimento. Trata-se de uma ferramenta imprescindível para toda a construção teórica que se formulou ao longo da segunda metade do século XX, ancorada na ideia de que a divisão internacional do trabalho cria uma crescente disparidade entre o centro e sua periferia. Conforme destaca Belluzzo (2013), somente à luz dessa compreensão é que se pode entender porque a difusão do progresso técnico, bem como a distribuição de seus ganhos, se dá de maneira desigual. Essa máxima é complementada com a constatação do processo de deterioração dos “termos de troca”, pelo qual se verifica que não há apenas transferência dos ganhos de produtividade para a periferia através do comércio internacional, mas, ao contrário, o que ocorre é uma transferência dos ganhos de produtividade obtidos pela periferia para o centro (BELUZZO, 2013). Explica-se assim a desigualdade tanto da propagação do progresso técnico quanto da distribuição de seus benefícios. A partir dessa construção analítica se tem como consequência

---

<sup>15</sup> A CEPAL é considerada, ao longo de sua existência, como a principal fonte mundial de informação e análise sobre a realidade econômica e social latino-americana. Ressalta-se, ainda, sua capacidade única de gerar um enfoque analítico próprio, aplicável às condições históricas próprias da periferia latino-americana, ancorado no método histórico-estruturalista baseado na ideia da relação centro-periferia. Para uma análise ampla sobre o pensamento elaborado pela CEPAL, ver Bielschowsky (2000).

a correlação entre centro e periferia, ou países desenvolvidos e subdesenvolvidos, enquanto elementos polares de uma estrutura. Portanto, rejeita-se a ideia geral de que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento são etapas de um mesmo processo, e ressalta-se que ainda que eles possam guardar semelhanças estruturais, consistem em realidades diferentes advindas do modo de produção capitalista.

A pobreza é entendida não como um produto do *subdesenvolvimento cultural*, mas como fruto das relações de intercâmbio desigual entre países centrais e periféricos, associada a outros aspectos mais locais e modelada pelos estilos particulares que tais relações de dependência assumiriam em distintas etapas (colonial ou capitalista) (LEGUIZAMÓN, 2007). O princípio normativo que caracterizou o pensamento em torno da CEPAL refere-se, então, à ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, é importante destacar a relação entre subdesenvolvimento e dependência. Celso Furtado amplia a compreensão do tema, ao partir da constatação de que as premissas históricas que viabilizam o desenvolvimento não se encontram presentes nas economias subdesenvolvidas. Em seu esforço em demonstrar conexões existentes entre subdesenvolvimento e dependência, fica claro que para Furtado (1976) a compreensão do que é o subdesenvolvimento passa pela identificação dos tipos particulares de estruturas socioeconômicas diretamente relacionadas às áreas onde o novo sistema de divisão internacional do trabalho permitiu que crescesse o produto líquido através de simples rearranjos no uso da força de trabalho. A problemática do subdesenvolvimento representa, para Furtado, uma contraposição ao desenvolvimento, compreendido como estado ideal que assume a sociedade capitalista ao ter seu progresso técnico adquirido uma dinâmica endógena. Por outro lado, desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento podem ser entendidos como fenômenos interdependentes, constatação que se alinha ao conceito do sistema “centro-periferia”. No processo de evolução empreendido pelo capitalismo industrial os países centrais controlavam a oferta de bens manufaturados a qual, por sua vez, possibilitava a manipulação dos preços, ampliando os benefícios advindos da redução dos custos de produção e pelo incremento crescente de inovações tecnológicas. Os países da periferia, por outro lado, se especializaram em atividades com inexpressivo progresso técnico usado, majoritariamente, em setores cuja produção era demandada pelos países do “centro”, por exemplo, em áreas de extração de recursos naturais (FARIA, 2012). Para os críticos do

modelo tradicional de turismo, a noção de dependência parece responder a uma das particularidades inerentes à atividade turística, que diz respeito “à reprodução das mesmas relações servis, inclusive e principalmente de trabalho, que marcaram a história das ex-colônias e atuais periferias do sistema capitalista” (OURIQUES, 2005, p. 91-92).

As relações econômicas estabelecidas entre centro e periferia caracterizam-se, portanto, como desiguais, nas quais se observa o controle hegemônico dos mercados pelos países centrais e a conseqüente perda de controle pelos países periféricos, em um processo que resulta na reprodução ou no agravamento do enorme fosso existente (CARDOSO, 1993; FARIA, 2012). Na perspectiva do turismo a teoria da dependência é base em alguns estudos para a compreensão do processo de enriquecimento das áreas metropolitanas, concentradoras das atividades e dos benefícios gerados, em prejuízo das áreas periféricas subdesenvolvidas (COOPER *et al.*, 2008, p. 239). Contribui, também, para destacar não só a dependência econômica e política, mas ainda a dependência sociocultural advinda do incremento do turismo em certas localidades. A tese da dependência é fundamentada empiricamente, uma vez que os países centrais continuaram sendo o principal destino turístico mundial. O que fica claro, segundo Belluzzo (2013), é que a discrepância entre as economias centrais e periféricas quanto à capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e quanto ao poder de socialização do excedente entre salário e lucro faz com que o estilo de vida que prevalece no centro não possa ser generalizado para o conjunto da população que vive na periferia. O subdesenvolvimento, segundo Furtado (1980), não é outra coisa senão a manifestação da disparidade entre o dinamismo da demanda e o atraso na acumulação reprodutiva. Ressalta-se que o atraso tem sua origem na forma de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho e o subdesenvolvimento na penetração dos padrões de consumo do centro. Na análise que se apropria desta temática para a compreensão do papel exercido pelo turismo é destacada a defesa do argumento da atividade como agente colonizador e de reforço da dependência. O turismo é apontado como uma das formas de apropriação e controle do espaço por parte do capital, reproduzindo a mesma lógica advinda da relação desigual e de dominação do centro para com a periferia (OURIQUES, 2005).

A teoria do desenvolvimento por crescimento econômico e o progresso cultural relativos a esse contexto foi veementemente questionada pelos teóricos latino-americanos, já que explicava a produção da pobreza massiva e a própria identidade da América Latina pela construção de uma inferioridade cultural inerente a ela, na escala de hierarquias das

sociedades (LEGUIZAMÓN, 2007). Nesse sentido, algumas estratégias e recomendações foram apresentadas pela CEPAL visando incentivar o processo de industrialização e consequentemente reduzir a dependência em relação aos produtos manufaturados exportados pelo centro, a partir do surgimento de novos mercados que aumentariam os níveis de renda e emprego. Entre as principais estratégias apresentadas destaca-se o estabelecimento de tarifas elevadas e de restrições quantitativas às importações visando o fortalecimento do mercado interno, o ingresso de capitais externos, principalmente na forma de empréstimos de governo a governo visando aumentar os investimentos, desenvolver uma política de substituição de importações a fim de reverter a deterioração da balança de pagamentos, e ampliar a participação do Estado na captação de recursos, na implantação de infraestruturas, no protecionismo e liderança no planejamento de investimentos (FURTADO, 1978; SOUZA, 2005; THOMAS, 2000b; FARIA, 2012).

No que se refere à última recomendação, em especial, destaca-se o papel do Estado dentro do processo de desenvolvimento econômico segundo a perspectiva da dependência. Furtado, em diversos momentos de sua obra, assume a defesa da coordenação como elemento central de política pública. Ao comparar economias subdesenvolvidas (como o Brasil) com as economias desenvolvidas (como os Estados Unidos), ele relembra que a abertura dos portos ocorreu de forma semelhante em ambos os países, porém, destaca o papel assumido pelo Estado em cada um desses contextos. No caso dos EUA, destaca-se a política financeira, concebida por Hamilton, e a ação pioneira, primeiramente, dos governos central e estaduais e, em seguida, na construção de uma infraestrutura econômica e no fomento direto das atividades básicas, ações que culminaram em uma corrente de capitais que, por sua vez, propiciou o desenvolvimento do país (FURTADO, 2013). Assim, chama a atenção que os mecanismos de mercado, por si só, são incapazes de romper com o círculo vicioso do atraso e do subdesenvolvimento. Portanto, a ação do Estado no domínio econômico é uma exigência inevitável e fundamental para superar as restrições que a dinâmica espontânea dos mercados impõe (BELLUZZO, 2013). Essa visão, no entanto, restringe-se à perspectiva dos cepalinos ao longo da década de 1950 e em virtude das transformações econômicas e sociais que ocorreram durante o processo de mudança do modelo primário exportador ao urbano industrial. Na década de 1990, marcada por outra mudança de modelo de acumulação que ocorreu por meio da reorientação dos marcos regulatórios, via liberalização dos mercados e pela reforma do Estado, com destaque para as privatizações, reconhecia-se que o conjunto

dessas reformas liberalizantes poderia ter efeito positivo sobre o processo de crescimento, desde que bem conduzido (BIELSCHOWSKY, 1998). Contudo, investigação cepalina à época exigiu o reconhecimento de que na América Latina era necessário, ainda, um conjunto de políticas públicas de suporte ao desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 1998). Reafirma-se assim a centralidade dada ao papel do Estado como promotor de políticas públicas no processo de desenvolvimento.

Apesar da diferença nas abordagens entre os autores dessa perspectiva e na hierarquização que davam a certos temas, Leguizamón (2007, p. 87), destaca que “[...] a problemática da pobreza massiva era uma preocupação persistente em seus trabalhos, de um jeito ou de outro, de forma mais macroestrutural, mais histórica ou detalhando aspectos particulares de sua manifestação nos países de origem dos autores”. Em estudos de caráter mais macroeconômico a pobreza era vinculada aos efeitos das relações de dependência. Nos demais estudos, concentravam-se nas análises das relações de dominação específicas e do caráter que a estrutura social adquiria nesses países. Esses aspectos, em maior ou menor grau, estavam vinculados aos mecanismos de produção da pobreza. A pobreza dentro da “teoria” da dependência, à semelhança da (e influenciada pela) análise marxista, portanto, é apontada entre outros problemas sociais típicos dos países subdesenvolvidos que se submeteram à industrialização, como elemento significativo dentro do processo de desenvolvimento da periferia. Entretanto, cabe mencionar que apesar da notória repercussão das teses defendidas pela CEPAL, em especial no meio acadêmico latino-americano, há uma clara crítica direcionada a essa abordagem teórica.

A teoria da dependência, apesar de ter apontado claramente as diferenças estruturais no processo de desenvolvimento entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, não forneceu soluções sobre como esses últimos iriam superar as contradições internas do capitalismo (THOMAS, 2000b). Aponta-se que houve certo exagero nos aspectos econômicos discutidos em detrimento de uma reflexão sociopolítica, além da ausência de análises que contemplassem a “escala do local” (PREISTER, 1989 citado por TELFER, 2004). A chave de leitura fornecida pela perspectiva da dependência, contudo, continua a exercer influência sobre diversas correntes intelectuais, em especial aquelas relacionadas ao desenvolvimento alternativo<sup>16</sup> (HIDALGO, 2008; FARIA, 2012).

---

<sup>16</sup> O desenvolvimento alternativo, conforme será aprofundado posteriormente na seção “Perspectiva Crítica”, refere-se às correntes teóricas que refletem sobre o processo de desenvolvimento que partem de premissas

Na esfera da compreensão do turismo ancorado na teoria da dependência, verifica-se, também, análises mais críticas em relação à visão anterior em que só aspectos positivos eram considerados. O par conceitual centro-periferia é apropriado por alguns estudos que destacam a associação desigual e prejudicial entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, dentro da dinâmica do turismo, sobretudo para o segundo grupo. Em diversas análises motivadas por essa concepção são destacados os pontos negativos e malignos do turismo. A caracterização do turismo “periférico” como elemento de manutenção do colonialismo e da dependência tem como fundamento central as relações pautadas pelo servilismo na base da estrutura operacional da atividade. É creditado que o vínculo de dependência estabelecido da periferia para o centro persiste e reforça formas de relações sociais que remontam à era colonial, entre eles: o preconceito racial, cultural e linguístico; a manutenção de estruturas econômicas (por exemplo, periferia como fornecedora de matérias primas) e o aprofundamento da desigualdade socioeconômica, em curso desde a crise global da dívida ocorrida no início dos anos 1980 (OURIQUES, 2005).

O turismo passa a ser identificado, especialmente nesse período, como destruidor da cultura local e dos recursos naturais, apontado como uma atividade essencialmente voltada para os turistas, ignorando as necessidades da comunidade local e, conseqüentemente, gerando conflitos. Nesse mesmo tom estão as evidências de que os efeitos multiplicadores, como acreditavam as visões influenciadas pelos enfoques neoclássicos e da teoria da modernização, não são tão incontestáveis e nem mesmo em países menos desenvolvidos, com relativo êxito no turismo, se mostraram capazes de dinamizar a economia local por meio das receitas geradas pela atividade turística (FARIA, 2012).

### **Perspectiva Neoliberal**

Na seqüência das análises das correntes de pensamento que se tornaram hegemônicas, em especial a partir do final da década de 1970, e levando em consideração a visão específica contida no seu bojo sobre a conexão entre desenvolvimento e pobreza associada ao papel assumido pelo Estado, chega-se ao “pensamento neoliberal”, embasado *a priori* nas ideias e doutrinas contidas no liberalismo que, em essência, defende a liberdade individual contra o

---

diferentes e até mesmo contrárias ao pensamento dominante ou neoclássico.

poder político (GARCIA, 2005). A corrente liberal perde força como doutrina politicamente eficaz e se restringe à obra de um seleto grupo de estudiosos isolados e espalhados pelo mundo. À mesma época de surgimento da economia do desenvolvimento, o pensamento liberal, após a Segunda Guerra, recupera paulatinamente sua antiga influência.

O neoliberalismo, na visão de Garcia (2005), se traduz em continuação e aperfeiçoamento do antigo liberalismo, alcançando alguma expressão no campo político nos anos 1980, notadamente, nas medidas tomadas pelos governos Thatcher e Reagan, que embora bastante limitadas, foram claramente bem-sucedidas e posteriormente imitadas por todo o mundo. Há assim uma retomada das ideias de livre mercado como formuladas em Adam Smith e as vantagens comparativas defendidas por David Ricardo são utilizadas como diretrizes para o crescimento ou desenvolvimento econômico (FARIA, 2012).

Autores como Duménil e Levy (2014) ponderam que o neoliberalismo pode ser compreendido como um fenômeno multifacetado, resultado de todo um conjunto de determinantes históricos convergentes, sendo difícil precisar com exatidão seu início. Por outro lado, há um claro consenso em afirmar que a corrente de pensamento neoliberal consiste em um novo estágio do capitalismo que surge na esteira da crise estrutural da década de 1970. O contexto de crise à época se caracterizava pela crise de oferta resultante do aumento do preço do petróleo, respectivamente nos anos 1973, 1975 e 1979, por mudanças de ordem político-monetário vivenciadas pelos EUA em razão de taxas de juros cada vez maiores, e, por último, em decorrência de alterações na política cambial, com a valorização do dólar observada no final da década de 1980, resultando na desintegração dos fundamentos da ordem estabelecida no pós-guerra, em especial nos acordos de Bretton-Woods e no Estado de bem-estar (FARIA, 2012).

Os eventos associados à crise do dólar, sobretudo no início da década de 1970, como a flutuação das taxas de câmbio ou as políticas adotadas durante as ditaduras vigentes na América Latina, representaram as primeiras manifestações advindas da “nova” sociedade e da economia do pós-guerra (DUMÉNIL; LEVY, 2014). Sua ascensão e fortalecimento se deram, portanto, em paralelo à perda da importância relativa da democracia representativa e ao aumento da atenção destinada ao funcionamento livre dos mercados, conforme ressalta Przeworsky (1991, p. 26):

[...] é que o mercado aloca recursos para todos os usos mais eficientemente do que as instituições públicas. O processo democrático é defeituoso e o Estado é uma fonte de ineficiência. O Estado sequer precisa fazer qualquer coisa para que as

ineficiências ocorram: basta a mera possibilidade de que possa vir a fazer qualquer coisa.

Em razão de seu posicionamento contrário à intervenção crescente do Estado na economia, o neoliberalismo representa um contraponto ao pensamento da escola estruturalista. O papel assumido pelo Estado no contexto neoliberal, marcado pela orientação a favor das privatizações e da desregulamentação dos mercados, caracterizava-se pelo caráter regulador das ações de agentes econômicos com interesses próprios específicos, no qual o espírito público era notadamente negligenciado (PRZEWORSKY, 1991, p. 27).

Por representar uma estratégia política deliberada, essa corrente surge com o objetivo de reordenar as relações entre o núcleo hegemônico do capitalismo e outros países capitalistas, em que o paradigma ideológico, segundo Tavares e Fiori (1993), consistia no modelo anglo-saxão. De forma simplificada até certo ponto, pode-se afirmar que o neoliberalismo, segundo Duménil e Levy (2014, p. 18), “[...] foi instalado primeiro nos Estados Unidos e no Reino Unido no fim daquela década, poucos anos depois na Europa continental e depois em todo o mundo”. Sobretudo nas décadas de 1980 e 1990 o neoliberalismo, com sua ênfase em mecanismos de mercado, torna-se a forma dominante de pensar o desenvolvimento (THOMAS, 2000a).

Interessante perceber que sob o aspecto da concentração de renda, uma ordem social também representa uma configuração de poder e conforme devidamente demonstrado por Piketty (2015, p. 30), verificou-se, no caso específico dos Estados Unidos e em menor medida do Reino Unido, que a elevação espetacular da desigualdade no período de 1980 a 2010 reflete claramente a explosão sem precedentes de rendas muito altas derivadas do trabalho, em “[...] um verdadeiro abismo entre os rendimentos de executivos de grandes empresas e o restante da população”.

Nessa nova ordem, os problemas colocados pelo desenvolvimento, tanto oriundos dos *anos dourados*, como da complexidade dos fenômenos sociais, ambientais, políticos, econômicos ou mesmo culturais das últimas três décadas desde 1968, pareciam pouco relevantes, uma vez que se acreditava que as sociedades, ao se organizarem baseadas nessa lógica, possibilitariam a seus mercados funcionarem livremente, não reprimindo a ação dos indivíduos no atendimento de seus interesses próprios, e por consequência se alcançaria a prosperidade (REIS, 2006). As barreiras ao livre mercado, portanto, constituem a base do argumento, na perspectiva neoliberal, para explicar as diferenças entre países desenvolvidos e

aqueles em desenvolvimento. Os principais obstáculos de entrave ao desenvolvimento, segundo a perspectiva neoliberal, consistem: na tradição relativa à continuidade dos modos de organização fora do mercado; nas empresas monopolistas (indústrias e prestadores de serviços); e no monopólio da mão de obra, caracterizado pela regulação estatal e pela presença dos sindicatos (FARIA, 2012). As orientações políticas visando romper os obstáculos ao desenvolvimento e superar o contexto de crise dos anos 1980, sobretudo nos países periféricos, passavam necessariamente pela alçada de instituições multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

A ordem neoliberal internacional ou a globalização neoliberal, conforme ressaltam Duménil e Lévy (2014), conta com a ação dessas instituições internacionais que via dominação econômica e política visam extrair “excedentes” pela imposição de preços baixos aos recursos naturais e investimentos no exterior, seja em bolsa ou em investimento externo direto. Cumpre ressaltar que a globalização deve ser entendida como um processo que indica uma longa presença na história do capitalismo. Para tanto, deve-se atentar para a reorganização geográfica (em termos de expansão/intensificação), à qual o capitalismo se submete, como solução parcial para suas crises e seus impasses (HARVEY, 2004). Nessa lógica, a globalização, por se relacionar à geografia histórica recente, corresponde a uma “nova” fase do mesmo processo intrínseco à produção capitalista do espaço.

Em um tom ainda mais crítico, Santos (2005) descreve a globalização neoliberal como um novo regime de acumulação de capital, projetado, por um lado, para dessocializar o capital ao libertá-lo dos vínculos sociais e políticos que outrora garantiam alguma distribuição social, e por outro, submeter toda a sociedade à lei do valor, pressupondo, para tanto, que toda atividade social é mais bem organizada quando sob a égide do mercado.

As medidas dirigidas, em especial, aos países em desenvolvimento sob o “Consenso” de Washington, consideravam a privatização e a liberalização do comércio como fins em si mesmos e não apenas como meios para se alcançar um crescimento mais sustentável, equitativo e democrático (UGÁ, 2008). O rumo das políticas nesse contexto, e em virtude do crescimento significativo de alguns países em desenvolvimento na metade do século XX, é alterado por recomendação do Banco Mundial para um sentido “liberal” e de “interdependência” mundial, tendo como elemento motivador a persistência da pobreza na África subsaariana e em algumas regiões da Ásia. Como consequência, sobretudo na América Latina, onde se iniciava a conformação dos regimes de Estados de bem-estar, estabelecendo

as políticas sociais universais, ainda que parcialmente, se observou a substituição crescente dos poucos direitos sociais conquistados pelas políticas de combate à pobreza (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Curioso observar que o fato de o desenvolvimento econômico dos tigres asiáticos, até mais do que na América Latina, ter sido baseado na intervenção estatal foi ignorado. Como resultado, a ideia de uma estratégia de desenvolvimento baseada na associação entre ação do Estado e dos empresários privados, marca presente no pensamento fundador do Banco Mundial, “[...] foi substituída por uma agressiva ideologia antiestatal no Primeiro Mundo, que, em Washington, culminou necessariamente no neoliberal ou, mais precisamente, quase neoliberal, consenso de Washington” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 8).

Os resultados das reformas neoliberais, em fins do século XX, incidem diretamente na escassa fusão entre direito e cidadania e entre direito e emprego (LEGUIZAMÓN, 2007). A chamada “governabilidade neoliberal”, mencionada por Leguizamón (2010),<sup>17</sup> consiste no saber/poder, as práticas, as relações sociais, dispositivos de intervenção, disciplinamento e regulações, em escalas distintas, tanto a nível macro como micropolítico, promovido pelos organismos de “desenvolvimento” supracitados. Nos países latinos, essa governabilidade promoveu um Estado mínimo e políticas minimalistas para os mais pobres dentre os pobres (LEGUIZAMÓN, 2010). Alguns autores mencionam com sarcasmo a ideia de “Estado do mal-estar” para ilustrar as precárias relações de trabalho e a existência de um Estado sem cidadania (BUSTELO, 1995; FLEURY, 1997 citado por LEGUIZAMÓN, 2007). Cumpre mencionar que algumas correntes teóricas relativas ao debate sobre o desenvolvimento, ainda que embasadas na ótica neoliberal, consideravam aspectos de outras linhas analíticas, como por exemplo, o crescimento desigual (conformações de centro e periferia), o crescimento endógeno, “novas” teorias do comércio internacional e os efeitos de processos de causação circular cumulativa (BASTOS; BRITTO, 2010, FARIA, 2012). Essas correntes destacam-se, sobretudo, pela consideração de aspectos para além dos puramente econômicos, como a menção aos gastos com pesquisa e desenvolvimento, o investimento em capital humano e a importância direcionada ao conhecimento como fator para o crescimento a longo prazo. Contudo, assim como ressalta Faria (2012), a elaboração das políticas permanece orientada pelo viés liberal, priorizando medidas de ajuste estrutural em detrimento de ações no âmbito

---

<sup>17</sup> Para elaboração deste argumento a autora faz uso do pensamento elaborado por Foucault (2006 [1977-1978] e 2007 [1978-1979]).

social e, a despeito da inclusão de ideias inerentes à teoria econômica não ortodoxa, tais modelos não rompem com o argumento de equilíbrio com pleno emprego no mercado de fatores, nem tampouco com o funcionamento dos mecanismos que produzem essa posição (BASTOS; BRITTO, 2010).

A pobreza, em um contexto marcado pelos efeitos dos planos de ajustes e políticas neoliberais, intensifica-se e diversifica-se, gerando novas formas de exclusão. Contrariamente ao que haviam pensado os desenvolvimentistas que acreditavam conter a pobreza via promoção do crescimento “nacional” pela substituição de importações, incentivo à indústria pesada e controle sobre os recursos energéticos, a pobreza tendeu a aumentar relativa e absolutamente (LEGUIZAMÓN, 2007). Os impactos do ajuste na América Latina consistiram em um paradoxo, conforme reflete Arantes (2004), no qual a renda dos trabalhadores caía, enquanto os custos de sua reprodução social aumentavam, num quadro de baixo crescimento econômico, que resultou em um contexto de instabilidade política e crise de governabilidade, a ser resolvida pela agenda internacional do desenvolvimento. Ainda que o Consenso de Washington tenha claramente falhado em concretizar sua agenda, é necessário perceber as adaptações realizadas pelos organismos internacionais ao reverem suas estratégias e incorporarem elementos às críticas em sua própria justificação (UGÁ, 2008). Se em dado momento tais instituições se mostravam favoráveis à propagação da “modernidade”, do ajuste estrutural e da globalização neoliberal, no momento seguinte, troca-se a tônica dialógica para a defesa da eliminação da pobreza, vaticinada, sobretudo, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial.

A visão relativa à pobreza atribui, portanto, ao crescimento econômico e ao livre mercado um papel central na criação do bem-estar, e, por associação, nas medidas que levarão ao seu alívio. A pobreza é definida, na ótica neoliberal de construção de políticas públicas, em termos de falta de renda e de ativos básicos. O “combate à pobreza” assume um forte conteúdo ideológico, ocupando diversas políticas tanto a nível global quanto local, geralmente motivadas pelas instituições multilaterais de desenvolvimento. Entretanto, os resultados alcançados com tais políticas não necessariamente estavam alinhados com os objetivos, sobretudo no que se relaciona à redução da pobreza.

Vale pontuar que a origem do discurso a favor do turismo de massa como oportunidade na luta contra a pobreza tem estreita relação com a teoria neoliberal, uma vez que, conforme já foi mencionado, acreditava-se ser possível uma eliminação radical da

pobreza via globalização e liberalização dos mercados. Por esse ângulo, o turismo corresponde a uma indústria exportadora do setor de serviços que gera significativo número de empregos e oportunidades de negócios para os países menos desenvolvidos. Ressalta-se que, por um lado, o turismo pode, teoricamente, contribuir para “aliviar a pobreza”, de outro, tem sido, na prática, responsável por sua redistribuição espacial. A esse respeito, Cruz (2006, p. 341) esclarece que o turismo – ao tornar determinadas porções do território atrativas para trabalhadores com baixa qualificação profissional, visto que grande parte dos postos de trabalho diretamente associados ao turismo estão na informalidade ou dizem respeito a empregos mal remunerados – tem atraído contingentes de pobres para lugares receptores de fluxos, na busca por sua inserção no mundo do trabalho.

Por meio da conjunção de determinados fatores socioeconômicos, citados anteriormente, o turismo se fortaleceu e também se especializou com “a consolidação de empresas verticais e horizontais criando diferentes escalas de operação em diversos segmentos de mercado” (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 18). Direta ou indiretamente, o turismo faz parte da cadeia de diversos setores econômicos, incluindo transporte, varejo, propaganda, esportes, material e equipamentos esportivos, vestuário, alimentação e saúde (GOELDNER *et al.*, 2002). Nessa perspectiva de compreensão, a indústria do turismo é, portanto, intensiva em capital e carece da ajuda oferecida por agentes financeiros e de cooperação que disponibilizam recursos para a implementação de desenvolvimento turístico e o fornecimento da infraestrutura necessária para sua realização.

Em experiências e estudos turísticos mais atuais, mas que ainda se valem de pressupostos neoliberais, destacam-se aqueles embasados na teoria do crescimento endógeno, com ênfase na importância ao incremento do capital humano e da infraestrutura necessária à promoção do turismo. Essa abordagem se fez presente em diversas políticas e programas que tinham como objetivo a expansão de áreas turísticas em países pobres e em desenvolvimento.

A respeito da construção do pensamento orientador sobre o turismo como atividade econômica contemporânea e ferramenta capaz de estimular o desenvolvimento, salienta-se as “recomendações turísticas” elaboradas por Kurt Krapf em 1962, que compuseram o informe do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento sobre o desenvolvimento econômico da Espanha.<sup>18</sup> Tais recomendações destacavam o papel que os centros de poder

---

<sup>18</sup> BIRF. *El desarrollo económico de España*. Oficina de Coordinación y Programación Económica, Madrid, 1962.

econômico desempenhariam no processo gradual de integração ao seio do capitalismo ocidental para as economias em desenvolvimento. Capanegra (2007) ressalta que o conteúdo produzido por Krapf, apesar de dedicar do total de 567 páginas somente 17 ao turismo – o que não condizia com a crescente importância do setor para a economia espanhola da época – foi suficientemente explícito e consistente para fundamentar a visão a respeito do modelo de desenvolvimento turístico dominante, sobretudo para os países em desenvolvimento, incluindo os latino-americanos.

Nos anos seguintes e como reação imediata da ascensão desse modelo, foi observada uma intensa campanha de persuasão e assistência técnica dirigida aos países subdesenvolvidos, com a intenção de levá-los a abrir suas fronteiras para o turismo internacional. O estímulo à formatação de produtos turísticos voltados especificamente ao mercado internacional elevava o turismo a uma posição-chave na economia dos países em desenvolvimento e os induzia a receber capital estrangeiro interessado em investir na área, mediante a prévia concessão de benefícios fiscais e garantias. Nessa dinâmica que se intensificou com a prevalência do paradigma neoliberal, muitos países caracterizados como economicamente atrasados, financeiramente apoiados pelo Banco Mundial, foram encorajados a estimular o desenvolvimento do turismo voltado à demanda internacional como uma solução para a pobreza endêmica (CAPANEGRA, 2007). Assumindo esse processo como natural, dentro do paradigma neoliberal, o incremento do consumo do turismo pelas sociedades desenvolvidas funcionaria como um potencial fator de crescimento das sociedades mais pobres. No arranjo apresentado, ambas as sociedades permanecem vinculadas e condicionadas às redes econômicas que os fluxos turísticos internacionais organizam na escala mundial. Em consequência dessa compreensão, o crescimento econômico segue como a origem e o fim do chamado “desenvolvimento turístico”.

### **Perspectiva crítica**

Como reação ao contexto estabelecido pelo predomínio dos projetos de desenvolvimento econômico, geralmente concebidos e implementados em uma lógica “de cima para baixo” (*top-down development*) e baseados em políticas traçadas e executadas por agências tecnocráticas nacionais e internacionais sem a participação das comunidades afetadas, tomam corpo, em especial a partir de meados da década de 1960, as críticas direcionadas à teoria do desenvolvimento nas quais autores heterodoxos e

desenvolvimentistas questionavam os resultados econômicos e sociais “prometidos” pelas teorias e práticas elaboradas na década anterior (SANTOS, 2005). Tais críticas, segundo Bastos e Britto (2010, p. 30), “foram levantadas a partir da análise de dados sobre emprego, distribuição de renda e pobreza”. Questionam-se assim os resultados alcançados pelo desenvolvimento tendo como ponto maior de inflexão o fato de que, passadas ao menos quatro décadas desde sua conformação como discurso, seus esforços não funcionaram, e, ao contrário do que se imaginava, as desigualdades se agravaram. Os programas nacionais dos países semiperiféricos e periféricos, bem como os já mencionados programas de ajuda internacional, também são alvos das críticas elaboradas, uma vez que o objetivo principal e o *modus operandi* usual de tais estratégias consistia na aceleração do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos visando “eliminar o fosso” entre estes e os países desenvolvidos (CYPHER; DIETZ, 1997 citados por SANTOS, 2005).

A crítica contundente ao desenvolvimento, nesse sentido, alega que a ênfase excessiva dada aos resultados macroeconômicos negligenciou outros objetivos, sobretudo aqueles de cunho social, econômico e político, com destaque para “[...] a participação democrática na tomada de decisões, a distribuição equitativa dos frutos do desenvolvimento e a preservação do meio ambiente” (SANTOS, 2005, p. 45). Dentro dessa perspectiva, visões defendidas por autores da escola do “pós-desenvolvimento”<sup>19</sup> partem do pressuposto de que a ideia de desenvolvimento sempre será injusta, nunca funcionou e que, até agora, claramente falhou em seus objetivos. O “desenvolvimento”, na concepção crítica formulada por esses autores, é descrito como aquela ideia que, por várias décadas,

[...] como um altíssimo farol orientando marinheiros até a praia, guiava as nações emergentes em sua viagem pela história do pós-guerra. Ao se libertarem do jugo colonial, todos os países do Sul, fossem estes democracias ou ditaduras, proclamavam como sua aspiração primordial o desenvolvimento (SACHS, 2000, p. 11).

Mais que um simples empreendimento socioeconômico, o desenvolvimento é identificado como um mito que conforta sociedades e uma fantasia que desencadeia paixões (SACHS, 2000).

Em razão da forte carga ideológica utilizada para dominação dos países

---

<sup>19</sup> Segundo Allen e Thomas (2000a), autores como Wolfgang Sachs (2000) e Gustavo Esteva (2000) são os principais membros da escola do “pós-desenvolvimento”. Ver Sachs (2000).

subdesenvolvidos pelos países desenvolvidos, acredita-se que o desenvolvimento, ou melhor, sua metáfora, segundo Esteva (2000, p. 63), “deu hegemonia global a uma genealogia (linhagem) da história puramente ocidental, roubando de povos com culturas diferentes a oportunidade de definir sua vida social”. Há nessa visão, ainda, o questionamento quanto ao uso dado ao termo *desenvolvimento*, que ao longo do século XX, em virtude do seu emprego no campo político, desgastou-se e perdeu precisão, reduzindo-se a um mero algoritmo cujo significado depende do contexto em que é utilizado (ESTEVA, 2000). Nessa perspectiva de análise, o discurso permeado pelo desenvolvimento traduz, também, a relação desigual notadamente etnocêntrica, estabelecida entre civilizadores e civilizados, em alusão à matriz ideológica marxista. As relações entre Norte e Sul passam a ser formuladas por esse modelo, no qual o marco de referência fundamental que resulta em uma mistura de generosidade, chantagem e opressão, característica das políticas dirigidas ao Sul, é fornecido pelo desenvolvimento. Através de uma visão próxima à da Teoria da Dependência, compreende-se que a pobreza é reforçada com a conformação de uma relação desigual entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, legitimada pelo “mito” do desenvolvimento.

Nesse terreno ideológico de forte rejeição à ideia representada pelo desenvolvimento econômico, a teoria do desenvolvimento alternativo ganha força por meio das propostas formuladas pelos críticos dos pressupostos e dos resultados dos programas de desenvolvimento convencionais implementados na segunda metade do século XX.<sup>20</sup> Seu surgimento e fortalecimento teórico remontam à década de 1970, momento no qual, em todo o mundo, intelectuais, peritos em planejamento econômico e ativistas, todos de filiação crítica, começaram a elaborar reflexões e a organizar eventos,<sup>21</sup> que tinham por objetivo canalizar o descontentamento face à abordagem tradicional do desenvolvimento (SANTOS, 2005).

O debate sobre as “formas alternativas de desenvolvimento” se estendeu ao longo das décadas de 1980 e 1990, e até recentemente representou uma das principais correntes na formulação de ideias e críticas à globalização neoliberal. Em uma linha semelhante ao “pós-desenvolvimento”, o “desenvolvimento alternativo” toma como base a crítica severa à estrita

---

<sup>20</sup> Conforme o objetivo principal deste capítulo anteriormente destacado, optou-se por tratar do desenvolvimento alternativo de forma ampla, destacando apenas as teorias que sejam diretamente relevantes para a presente pesquisa.

<sup>21</sup> Segundo Santos (2005), cita-se os seguintes encontros fundadores: Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e o seminário sobre “Padrões de Utilização dos Recursos, o Meio Ambiente e as Estratégias para o Desenvolvimento”, em Cocoyoc (México), 1974.

racionalidade econômica que motivou o pensamento e as políticas dominantes de desenvolvimento. Uma das principais frentes de questionamento relaciona-se ao papel da economia, que na visão alternativa não deve ser compreendida como uma esfera independente, mas como parte integrante e dependente da sociedade, subordinando os fins econômicos à proteção de bens e valores não econômicos (sociais, políticos, culturais e naturais). A visão sobre a promoção do desenvolvimento, tendo em vista as críticas elaboradas, deve compreender, assim, a melhora das condições de vida para a população geral e para os setores marginalizados em particular (SANTOS, 2005). Outras perspectivas são adicionadas ao debate e, portanto, à formulação de políticas, em especial as dimensões ambientais e humanas do desenvolvimento. Valores como igualdade e cidadania são também, frequentemente, mencionados como inspiração para o desenvolvimento alternativo, que prioriza a inclusão de atores marginalizados na produção e no acesso aos benefícios gerados por esse processo. Cabe pontuar que a ideia representada por alternativas ao desenvolvimento, conforme partilhado pelos autores “pós-desenvolvimentistas”, desvincula-se da noção de um desenvolvimento alternativo ao se basear na rejeição do crescimento econômico como motor principal do desenvolvimento.

De qualquer forma, o desenvolvimento alternativo representa uma abordagem não convencional, sobretudo por impor limites ao crescimento e subordiná-lo a imperativos não econômicos. Nesse sentido, a iniciativa e o poder de decisão sobre o desenvolvimento, longe de ser competência exclusiva do Estado e das elites econômicas, deve ser objeto de escrutínio da sociedade civil (FRIEDMANN, 1992; SANTOS, 2005). A “escala local” é, portanto, privilegiada tanto como elemento de reflexão quanto como *locus* para ação social. Nota-se também o uso de conceitos como *desenvolvimento sustentável* e *ecodesenvolvimento*, que passaram a representar, além da insatisfação diante dos resultados presentes na promessa do desenvolvimento, alguns dos prováveis limites que se impunham ao crescimento econômico. Dessa maneira, ao romper com o conflito que foi gerado entre os desenvolvimentistas e ecologistas, o conceito de desenvolvimento sustentável apropria-se de uma suposta obviedade: a de desenvolver e preservar (COSTA, 2008). Por outro lado, conforme salienta Porto-Gonçalves (2006, p. 16) a respeito da necessidade de se repensar a relação da humanidade com o planeta, e diante dos prováveis caminhos oferecidos, há que

[...] sair das armadilhas de noções fáceis que nos são oferecidas pelos meios de comunicação de massa, com noções como ‘qualidade de vida’ ou ‘desenvolvimento sustentável’ que pela sua superficialidade, preparam hoje, com

toda a certeza, a frustração de amanhã.

No contexto atual, concorda-se com Souza (2015), ao sinalizar que o “desenvolvimento sustentável”, percepção que também se aplica ao conceito de “turismo sustentável”, tem sido muito mais um *slogan* ideologicamente manipulado e manipulável que um referencial teórico sólido. É necessário reconhecer que abordar o desenvolvimento significa necessariamente analisá-lo em relação ao capitalismo. Pensar em novas possibilidades de desenvolvimento remete à relação direta com as realidades atuais do capitalismo em escala global (ALLEN; THOMAS, 2000).

Ao apresentarem outras formas de organização econômica que não centradas no mercado, tampouco em um regime centralizado controlado pelo Estado, ganham espaço alternativas baseadas em iniciativas coletivas, segundo Santos (2005, p. 47), “geralmente plasmadas em empresas e organizações econômicas populares de propriedade e gestão solidária que tentam contrariar, por um lado, a separação entre capital e trabalho e, por outro, a necessidade de recorrer à ajuda estatal”. Por criticar qualquer ação que remeta ao paternalismo estatal, o desenvolvimento alternativo favorece estratégias econômicas autônomas, baseadas no empoderamento comunitário e das redes locais e solidárias de trocas. A relação com a pobreza nessa linha de pensamento, possivelmente influenciada pela abordagem “subjéctiva” e “participativa”,<sup>22</sup> que rejeita a visão centrada na relação tradicional de consumo/renda por considerá-la reducionista e alheia à complexa e diversa realidade local vivida pelos pobres, atrela seu alívio aos mecanismos de reciprocidade no interior das comunidades, que, em virtude de sua precária condição socioeconômica, são impedidas de acessá-los via mercado (SANTOS, 2005; LEGUIZAMÓN, 2007).

Inerente à concepção mais crítica e alternativa de desenvolvimento, diversas abordagens de turismo, incluindo algumas tipologias praticadas no mercado, foram, em termos teóricos, influenciadas. A teoria do desenvolvimento local/regional, segundo Faria (2012, p. 20), mostra-se atraente para as atividades de turismo, uma vez que ela é implementada “em local específico e a concentração de empresas e as externalidades propiciadas por esta concentração podem contribuir para o crescimento econômico local e

---

<sup>22</sup> Esse outro olhar sobre a pobreza foi influenciado pelo enfoque participativo do desenvolvimento, baseado na ideia de *agente* de Amartya Sen (1993), pela conceitualização em termos de carteira de ativos (*asset vulnerability framework*) e pelas teorizações sobre representações e concepções dos pobres sobre sua própria situação, tomando por base a metodologia participativa promovida pelo Banco Mundial e intitulada PPA (*participatory poverty assessments*). Ver Leguizamón (2007).

regional”. O turismo é visto, assim, do ponto de vista de uma estratégia para a promoção do desenvolvimento local, como capaz de auxiliar na absorção dos contingentes de mão de obra local, além de reintegrar a massa de desempregados existente. São sugeridas, para este fim, a adoção de estratégias macroeconômicas de combate ao desemprego, “procurando inserir os novos microempresários num setor econômico especialmente projetado para maximizar as chances de sucesso, como o turismo, por exemplo” (RODRIGUES, 1997, p. 62).

Especificamente relativo à teoria alternativa/crítica de desenvolvimento, propostas de turismo de base comunitária, ecoturismo e turismo rural buscam inspiração na noção humana e sustentável de desenvolvimento, focando-se, sobretudo, na participação da população no processo de planejamento, promoção e implementação das atividades turísticas. É chamada atenção, enfaticamente e no plano hipotético, para o uso sustentável do patrimônio cultural e natural que a atividade turística realizaria em sua promoção, resultando ao final no bem-estar das populações. Por se tratar de uma atividade intersetorial, integrada aos demais setores econômicos, atribui-se ao turismo uma grande capacidade de promover e agregar demais arranjos produtivos locais, como de artesanato, agricultura, produtos regionais, confecções, bebidas, doces, e tudo mais o que for do interesse do turista. Nesse sentido, é esperado que o desenvolvimento da atividade turística em determinadas localidades priorize as famílias, comunidades, formas de produção que não se encontram direcionadas para o mercado e formas de regulação dos conflitos sociais que não são abarcadas pelas regras emanadas do Estado Territorial (REIS, 2006).

Não isenta de críticas, assim como abordado, a teoria de desenvolvimento alternativo aplicada ao turismo se torna em discursos oficiais de organismos multilaterais e instituições como a ONU e a própria OMT mera alusão ideológica, semelhante à categoria de sustentável que consiste muito mais em um rótulo que de fato uma orientação para a promoção da atividade turística. Na visão defendida por Butler (1998), o turismo adquire o status de “sustentável” para que possa ser vendido, uma vez que traz vantagens econômicas, nas relações públicas e no marketing, ou seja, dá lucros.

Sublinha Souza (2015) que a crítica proferida por autores que buscavam assinalar suas apropriadas objeções à impostura ideológica do desenvolvimento e das teorias e abordagens do desenvolvimento capitalista em suas diversas versões acabou por incorrer em reducionismo terminológico e conceitual. Isso se daria em virtude do emprego, explícita ou tacitamente, da palavra (e a ideia de) desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento

econômico (capitalista). Uma ponderação necessária é não perder de vista que o termo *desenvolvimento*, em si mesmo, nada tem, necessariamente, de teleológico, e muito menos de eurocêntrico ou economicista; ele existe há muitos séculos, não tendo surgido com a ideologia capitalista do “desenvolvimento econômico” e tampouco se restringindo a ela.

O desenvolvimento sócio-espacial, como outra perspectiva crítica de compreensão, defendida por Souza (2015), tem como justificativa, teórico-epistemológica, *a priori*, a tentativa de “superação dialética” da ideologia capitalista e eurocêntrica do “desenvolvimento econômico”. E acima de tudo, do ponto de vista ético-político, ela se justificaria enquanto houver injustiça social e heteronomia, ou mais amplamente ainda, “enquanto houver problemas sócio-espaciais a serem enfrentados” (SOUZA, 2015, p. 266). Fundamentada pela atuação do Estado via implementação de um projeto, política ou esquema de gestão, a construção do processo de desenvolvimento sócio-espacial deve ser avaliada considerando-se, sobretudo, a sua contribuição, no curto e no longo prazo, direta ou indiretamente, para a redução ou ampliação da heteronomia, ou para ganhos maiores ou menores (ou nulos) de autonomia (SOUZA, 2015). Essa perspectiva se distancia por completo da concepção de desenvolvimento que se faz hegemônica no turismo. Pensar em desenvolvimento sob a ótica sócio-espacial, ainda como crítica ao desgastado termo sustentável, é ir além do sinônimo de “conquistar mais do mesmo” no interior do modelo social capitalista, isto é, “perseguir altas taxas de crescimento e mais modernização tecnológica” (SOUZA, 2015, p. 285).

Portanto, o crescimento econômico ou progresso técnico desvinculados ou que se façam à custa de severos impactos ambientais, aumento de injustiça social (concentração de renda e/ou patrimônio, por exemplo) ou deterioração da qualidade de vida da maioria da população – tendências comuns sob o capitalismo, ainda que não apareçam com a mesma intensidade em todos os espaços e em todas as escalas – podem até permitir que se fale de “desenvolvimento econômico” capitalista, mas *não* de desenvolvimento sócio-espacial. Assim como amplamente reforçado (SOUZA, 1997; 1999; 2006; 2015), o “desenvolvimento econômico”, na sua essência, está reduzido ao binômio *crescimento econômico* (expresso pelo crescimento do PIB, por exemplo) mais *progresso técnico*.

As compreensões preponderantes de turismo e que influenciam a visão recorrente que atrela a sua promoção à “poderosa capacidade” de impulsionar o desenvolvimento, encontram-se alicerçadas nessa definição. O autor ressalta ainda que os manuais de “Economia do Desenvolvimento” podem até fazer alusão a indicadores “socioeconômicos”

e “sociais” em geral (da renda *per capita* ao número de leitos de hospital por 1.000 habitantes), mas isso *não* pertence ao núcleo duro do conceito de “desenvolvimento econômico”. Dado isso, o desenvolvimento sócio-espacial recusa e busca superar o reducionismo embutido na ideia de “desenvolvimento econômico”. Para tanto, é primordial considerar de forma complexa e densa a dimensão espacial em suas várias facetas:

[...] como ‘natureza primeira’; como ‘natureza segunda’ material, transformada pela sociedade em campo de cultivo, estrada, represa hidrelétrica, cidade...; como território, espaço delimitado por e a partir de relações de poder, ou, mais rigorosamente, projeção espacial de relações de poder; como lugar, espaço dotado de significado e carga simbólica, espaço vivido em relação ao qual se desenvolvem identidades sócio-espaciais, ou, no fundo, imagens espaciais e sentimentos e afetos espacializados; e assim sucessivamente (SOUZA, 2015, p. 285).

Destaca-se, nesse sentido, a importância da “geograficidade” da realidade humano-social, valorizando o espaço à medida que se compreende sua relevância no contexto da sociedade concreta. As teorias e abordagens do “desenvolvimento”, por vício disciplinar de origem (oriundas da Economia ou da Sociologia), segundo Souza (2015), ou negligenciavam o espaço geográfico ou valorizavam-no muito parceladamente, mutilando-o. Para tanto, o autor, na construção de sua crítica, considera o campo das teorias sobre o desenvolvimento, desde a teorização mais clássica (de Schumpeter a Rostow e a Hirschman) passando pelo “desenvolvimento sustentável” a partir da década de 1990 em diante, bem como os enfoques da “redistribuição com crescimento”, da “satisfação das necessidades básicas”, da “dependência” (e do “sistema mundial capitalista” de I. Wallerstein), do “*development from below*”, do “desenvolvimento endógeno”, do “ecodesenvolvimento” e do “etnodesenvolvimento”. Em todos eles, o espaço geográfico (quando tratado), do ponto de vista de sua valorização, mostra-se tímida ou mesmo parcial, tendo em vista a possibilidade de sua compreensão como peça-chave da análise, pautado em uma consideração séria das vivências espaciais particulares de cada grupo ou cultura.

O espaço, no campo das teorias abordadas, é em grande parte das análises, reduzido a um espaço econômico ou, então, visto como “meio ambiente” e “recursos naturais”. A discussão sobre o caráter sócio-espacial do desenvolvimento, como ora advogado, tem como atributo, portanto, não apenas evitar o economicismo, o etnocentrismo e o teleologismo (etapismo, historicismo), como ressalta Souza (2015), mas, claramente, também, o empenho na afirmação da *espacialidade* como aspecto crucial do problema.

Diante dessa perspectiva é patente considerar que para a superação de problemas –

como se espera com a implementação de um projeto político que busca estimular o desenvolvimento – não se deve restringir às escalas internacional e nacional, que geralmente têm sido privilegiadas pelas teorizações do “desenvolvimento econômico”. É urgente considerar, seriamente e igualmente, as necessidades quotidianas das pessoas reais, dando-se atenção mais pormenorizadamente a temas como: condições, os limites e as potencialidades do uso do solo, a disponibilidade e a qualidade de infraestrutura técnica e social, a adequação da malha viária e dos sistemas de transporte, as barreiras visíveis e invisíveis, as imagens de lugar etc. (SOUZA, 2015). Temas que se relacionam diretamente à acessibilidade, locomoção, ao conforto ambiental, às chances de participação nas tomadas de decisão, na autoestima coletiva etc. Pensar, então, em uma “mudança para melhor” como encarnada na ideia de desenvolvimento e, portanto, em mudança social, pressupõe, nessa perspectiva, obrigatoriamente, pensar também o espaço e a espacialidade no cenário da sociedade atual.

O que se buscou pôr em evidência é como tal compreensão do fator espacial, tão fundamental para superar antigos vícios do conceito tradicional de desenvolvimento econômico, é flagrantemente negligenciada na concepção de desenvolvimento que orienta o turismo. Essencial, portanto, questionar, desde já, se e como a política pública de turismo considera o espaço geográfico em sua concepção como elemento importante para a obtenção dos resultados almejados.

### **Conclusões Parciais**

As escolas e visões apresentadas, ainda que alinhadas à perspectiva de turismo dominante no campo político, são passíveis de críticas quanto às limitações para explicar o fenômeno em sua totalidade e diversidade. Cada escola ou linha de compreensão corresponde ao contexto de uma época, na qual determinadas questões, como aquelas relacionadas ao crescimento econômico e à industrialização ou a aspectos culturais e ambientais ou características locais/regionais, são mais urgentes e sujeitas a serem incorporadas e discutidas em virtude de pressões exercidas pela própria sociedade.

A necessária exposição sobre o contexto e as características do turismo que o vinculam ao desenvolvimento econômico demonstra que o discurso criado em torno de seu pretenso potencial de gerador de desenvolvimento nem sempre se consolida da forma divulgada. Autores como Hidalgo (2000), Cañada e Gascón (2007) e Ouriques (2008; 2012) relembram que o turismo, após sucessivos fracassos dos processos de modernização, aparece,

mais precisamente após a década de 1950, como alternativa de desenvolvimento. Não obstante, ressalta-se que mesmo com as estratégias de desenvolvimento turístico implantadas em vários países e regiões periféricas desde essa época visando alcançar o almejado desenvolvimento econômico, o resultado final não obteve êxito, em virtude da incapacidade de tais ações para modificar a condição periférica dessas localidades (OURIQUES, 2008).

Desse modo, é propício mencionar que o turismo, por ele mesmo, não é capaz de gerar desenvolvimento ou, como lembra Araújo (1998, p. 368), “não são as condições de estabelecimento do turismo que propiciam o desenvolvimento de um país, região ou localidade, mas exatamente o desenvolvimento deste que as torna possíveis”. O turismo não é, por si só, condição necessária e nem mesmo suficiente, segundo Ouriques (2012), para que um país ou região periférica alcance o “desenvolvimento”.

Na contramão do debatido discurso político dominante em torno do turismo, é sabido que o desenvolvimento da atividade turística não deve ser considerado como um fim em si mesmo ou uma panaceia universal. Vários estudos sinalizam que em determinadas localidades onde o turismo foi elevado a principal via de desenvolvimento foram observados problemas similares aos que acometeram as economias agroexportadoras centradas em monoculturas, como, por exemplo, a dependência dos preços do mercado internacional (altamente flutuantes) e o alto nível de risco em virtude da escassa diversificação e do limite de crescimento do setor que acompanha um ciclo de vida (CAÑADA; GASCÓN, 2007).

Nesse sentido, Krippendorf (2000) preconiza a importância de se estimular uma estrutura econômica diversificada no intuito de evitar a transformação do turismo em uma “monocultura”. Na sequência o autor salienta a urgência de priorizar e conciliar as necessidades e os interesses dos turistas e da população local, bem como manter nas mãos dos autóctones o controle do solo, em uma lógica distinta daquela que se faz prevalente na promoção do turismo em geral. Cumpre destacar que no meio acadêmico e empírico do turismo já existem, há cerca de duas décadas, movimentos como Turismo Alternativo e Turismo de Base Comunitária, que defendem e disseminam uma nova postura frente ao tradicional e desigual modo de se explorar o turismo.

Contudo, segundo Cañada e Gascón (2007, p. 98), o turismo:

[...] como qualquer outro setor econômico, pode contribuir ao desenvolvimento de uma região ou gerar impactos altamente negativos; tudo depende do modelo utilizado e da sua gestão. Mas, historicamente, tende a causar mais problemas do que soluções, e especialmente entre a população mais vulnerável e no ecossistema. Frente a posições positivistas que reduzem o problema à introdução de mecanismos de correção, mas seguem considerando o turismo como motor do crescimento

econômico, entendemos que a relação entre turismo e desenvolvimento é mais complexa. O turismo deve ser entendido como um espaço de conflito social. Em torno da gestão e da escolha do modelo da atividade turística entram em concorrência e contradição diferentes interesses de setores sociais distintos: pelo uso dos recursos naturais, econômicos e humanos, pela distribuição de benefícios ou pela distribuição das externalidades negativas que são geradas. A questão é entender esta dinâmica de conflito nos modelos de desenvolvimento turístico e em sua gestão, e ter claro de qual lado das classes sociais queremos estar.

É de fundamental importância perceber, portanto, e do ponto de vista do desenvolvimento, que o turismo, por se tratar de uma atividade altamente impactante pelos fluxos de pessoas que mobiliza e pelo dinheiro que gera, será tendencialmente bom ou ruim, dependendo: 1) do que se entenda por desenvolvimento; 2) da natureza do turismo em questão (seu caráter predatório ou não, o grau de contraste socioeconômico e cultural entre os grupos humanos envolvidos); 3) de quais grupos ou segmentos sociais específicos referentes à área de destino do fluxo turístico se esteja falando (SOUZA, 1999). Por meio dessas três simples indagações, que mais tarde serão detalhadas, é possível refletir sobre as matrizes ideológicas que orientam a política e o projeto de turismo dos destinos indutores, confrontando suas intenções e objetivos com seus efetivos resultados.

No entanto, cabe ponderar que o evidente impacto econômico do turismo depende de diversos fatores que passam pela natureza e pelo volume do turismo em questão, pelo grau de participação local/nacional na atividade, pelo equilíbrio com outros setores econômicos, pelos atrativos existentes no lugar de destino e, em especial, pela capacidade do Estado para colocar em prática as normas existentes e controlar o modelo de desenvolvimento que se espera alcançar, entre outros. O papel desempenhado pelo setor público na promoção do turismo, independentemente do modelo adotado, é crucial do ponto de vista da provisão de infraestruturas (acesso, sinalização, pontos de informação turística etc.) necessárias para seu incremento. Há por parte do Estado, relativo à sua atuação no setor de turismo, claro poder de decisão sobre as características do produto e da oferta, uma vez que os serviços oferecidos, em geral, são mediados pelo próprio poder público. Ressalta-se que cabe ao Estado, portanto, estabelecer limites ao crescimento predador ou ao fomento adequado das atividades de turismo que possam beneficiar e ser de interesse direto para as populações e localidades receptoras (HIDALGO CAPITÁN, 1998).

Fica claro, portanto, nas instituições elaboradoras das políticas públicas de turismo, o predomínio da perspectiva tradicional de desenvolvimento, fortemente caracterizada pelo que Souza (2015, p. 262) aponta como “vícios” inerentes às teorias de desenvolvimento ancoradas

nos marcos da ideologia capitalista do desenvolvimento econômico: “*etnocentrismo* (mais especificamente eurocentrismo), *teleologismo* (isto é: etapismo, evolucionismo, historicismo) e *economicismo*”. Dessa concepção dominante e usual de turismo resultou a construção de um paradigma, interpretativo e explicativo, próprio das estruturas e processos que compõem a atividade turística e que, posteriormente, orientaram todo um aparato de assistência técnica internacional, preocupado com a luta contra a pobreza no Terceiro Mundo (CAPANEGRÁ, 2007). Partindo do pressuposto que considera que o modo de produção capitalista é, por essência, concentrador de riqueza e gerador de exclusão social, é coerente colocar em discussão quais as reais possibilidades de o turismo efetivamente contribuir para reverter o quadro de profundas injustiças sociais, histórica e socialmente construído (CRUZ, 2006).

Em contraponto a essa realidade, a dimensão sócio-espacial do turismo, mesmo constantemente negligenciada, possibilita a compreensão de uma importante característica da atividade. Por ocorrer em determinada localidade, destaca-se a capacidade do turismo de criar uma (des)ordem espacial, uma vez que ele tanto se apropria como produz e consome espaço. Valendo-se dessa capacidade, o turismo produz novas relações no espaço, ao transformá-lo a fim de atender à demanda que ele mesmo propicia. O turismo é, nessa ótica, um poderoso agente de transformações sociais e espaciais, uma vez que ao demandar estruturas para dar suporte ao seu crescimento, como vias de circulação e meios de hospedagem e alimentação, a atividade turística cria seu próprio espaço. Há que se concordar, assim, que o turismo possui não apenas grande significado econômico em muitos casos (fonte de renda e divisas), mas também exerce impactos outros relevantes, notadamente sobre a cultura e o espaço (natural e, ou, social) da área receptora de turistas (SOUZA, 1999). A atuação da atividade como fator de desenvolvimento sócio-espacial tem como potencial, ao contrário de simplesmente se ajustar a uma realidade marcada pela heteronomia, disparidades e preconceitos (eventualmente até agravando esses problemas), contribuir, de algum modo, para minorar esse quadro. Todavia, para que o desenvolvimento do turismo se torne um instrumento a favor do alcance desse objetivo, é necessário conduzir o processo segundo a premissa da busca por justiça social. Por não ser essa a tônica da ação dos sujeitos hegemônicos da política e da economia, de um modo geral ela também, evidentemente, não se faz presente no desenvolvimento do turismo (CRUZ, 2006). A característica sócio-espacial, particularmente, será confrontada com a concepção predominante de turismo, posteriormente aclarada na análise da “política” dos 65 destinos indutores, sendo questionado qual o valor dado a essa dimensão na concepção e

execução do projeto em estudo.

Mais uma vez, deixa-se claro que a função da discussão realizada em nenhum momento teve por pretensão esgotar o tema ou exaurir toda a complexidade que envolve a relação entre a concepção prevalecente de turismo e as teorias sobre desenvolvimento, ressaltando que várias são as suas possibilidades de compreensão. Por decorrência do objetivo do capítulo, buscou-se, em uma lógica dialética, demonstrar, no primeiro bloco, o movimento teórico-conceitual que elevou o turismo a solução para o problema do desenvolvimento, e, na sequência, a contribuição das correntes de desenvolvimento que explicavam a estruturação deste enfoque predominante. Ademais, as contribuições oferecidas pela concepção crítica de desenvolvimento são, também, fundamentais para questionar a estrutura desigual do sistema de acumulação capitalista que promove a produção e a reprodução de mecanismos geradores de desigualdade e pobreza, propiciando a compreensão do surgimento do discurso que capacita o turismo a atuar como ferramenta de indutor de desenvolvimento e de redução de pobreza. Inerente à linha de discussão crítica, e tomando por base a relação entre pobreza e exclusão social, concorda-se que há uma variedade de problemas e dificuldades que os pobres enfrentam, além do critério somente relacionado à baixa renda.

Concorda-se, por fim, com a afirmação de Furtado (1984, p. 5) de que “o desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica”. O retorno aos pensadores e às escolas de pensamento sobre as causas, problemas e possibilidades do desenvolvimento fornece subsídios suficientes para que se possa formular pontos de vista próprios relativos ao desenvolvimento. Cumpre explicitar, porém, que se evitou reificar ou tratar o desenvolvimento como uma realidade ideal que, nas palavras de Wolfe (2000, p. 722), “exista independentemente do que as sociedades realmente fazem, e da qual elas possam aproximar-se, na medida em que ampliem seu conhecimento do que ‘realmente’ existe”. No capítulo a seguir, considerando os elementos teóricos já trabalhados e a influência das teorias de desenvolvimento aplicadas ao turismo, será discutida a política nacional de turismo brasileira por meio da perspectiva de sua evolução histórica e conceitual.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: SÉCULOS XX E XXI**

### **Introdução**

Para a análise das bases teórico-ideológicas que orientam a política de regionalização, marco fundamentador que seleciona os 65 destinos indutores para a obtenção de um padrão de qualidade internacional, é fundamental registrar o percurso histórico geral da política pública de turismo no Brasil, ao longo dos séculos XX e XXI. A abordagem que vai desde a sua gênese na década de 1960 até o período atual de análise, tem o intuito de evidenciar os nexos entre a atividade turística e o incremento do desenvolvimento econômico em sentido estrito. Como base geral, é destacada a discussão já realizada acerca dos elementos orientadores da concepção de turismo predominante no meio político e das teorias de desenvolvimento de maior aderência a essa noção.

O presente capítulo tem por objetivo, portanto, além de apresentar a trajetória histórica da política pública de turismo no Brasil, ressaltar e reforçar, em pontos específicos, sua respectiva filiação teórica. Partindo do debate que apontou as correntes de desenvolvimento que se encontram mais alinhadas à compreensão de turismo como meio capaz de promover o desenvolvimento econômico e reduzir desigualdades, chega-se à análise particular da política de turismo no Brasil e especificamente do projeto dos destinos indutores em Minas Gerais, reforçando os pontos já destacados quanto aos traços teóricos analíticos prevalentes nessa mesma concepção. As políticas de turismo que visam estimulá-lo como atividade voltada para o desenvolvimento econômico são exatamente como quaisquer outras políticas que possuam esse mesmo objetivo: há pouca ou nenhuma probabilidade de resultados de soma positiva com ganhos para todos os participantes, uma vez que o desenvolvimento envolve escolhas de políticas no qual alguns interessados podem se beneficiar do processo em detrimento dos demais (GOLDSWORTHY, 1988).

O turismo no Brasil, sobretudo nas últimas três décadas, apresentou um importante avanço qualitativo em seu processo de consolidação com uma significativa melhora em termos operacionais e de planejamento. No entanto, é perceptível que nos pontos relativos à Política Nacional de Turismo e a atuação do Estado, há, ainda, muito a se avançar. A crescente importância direcionada ao turismo como política pública e atividade econômica merecedora de atenção e planejamento governamental, inicia-se, notadamente após a criação do Ministério do Turismo em 2003 e do lançamento dos Planos Nacionais de Turismo (PNT).

O turismo, em essência, é uma atividade complexa que envolve relações humanas e sócio-espaciais, além de diversos setores econômicos e interesses em conflito. A formulação de políticas públicas que auxiliem seu incremento é compreendida como meio usual para garantir sua realização de maneira socialmente justa. Em linhas gerais a política de turismo relaciona-se com os valores culturais e ideológicos, com o ambiente político e com as estruturas institucionais, além de refletir as tendências e preocupações vinculadas ao contexto de sua elaboração (HALL, 2001). O papel da política de turismo e sua abrangência irão variar conforme as necessidades e os objetivos de cada localidade. Especificamente no setor turístico brasileiro, ao longo do século XX, a partir da década de 1930, foram realizadas as primeiras intervenções governamentais para regulamentar, à época, a recente atividade de turismo no país. A respeito da trajetória de evolução da política pública de turismo brasileira, Araújo (2012) propõe sua divisão em três grandes momentos: primeiro período regulatório – 1966 a 1991; segundo período regulatório – 1991 a 2002, e terceiro período regulatório – a partir de 2003. Para os efeitos de compreensão dessa pesquisa e objetivando uma análise mais ampla, a trajetória da política pública de turismo nacional foi dividida em apenas dois grandes períodos: século XX (momento anterior à criação do Ministério do Turismo) e XXI (posterior à instauração do Ministério).

Com a implementação da política de turismo, o que se espera é tanto o estímulo quanto o controle direto de seu desenvolvimento, considerando, para tanto, os interesses gerais da sociedade. Examinando o período analisado, fica claro que as políticas de turismo foram e são pouco participativas, centradas nas tomadas de decisão dos poderes públicos e foram relegadas, em todos os governos estudados, a um papel secundário. Como evidência dessa constatação, o Ministério do Turismo, desde a sua criação em 2003, é um dos que possui o menor orçamento.

A concepção principal na qual a Política Nacional de Turismo encontra-se embasada, em concordância com a visão dominante de turismo em âmbito político mundial, atribui ao turismo o papel de promotor do desenvolvimento, sobretudo, o econômico. Isso se deve à mencionada emergência do turismo, no final do século XX, como uma das mais importantes atividades geradoras de riqueza do mundo, o que suscitou nas administrações públicas brasileiras e, especialmente, na esfera federal, um súbito e profundo interesse por seu desenvolvimento.

Há que se atentar, também, para a conjuntura política dominante no Brasil durante o

final do século XX, caracterizada por um duplo processo composto por dois conjuntos de forças diametralmente opostas e que entram em conflito de formas diversas: a (re)democratização e a neoliberalização (MAGALHÃES, 2016). As mudanças nos paradigmas orientadores no campo político do turismo devem ser compreendidas como representação dos contextos sociais, históricos, políticos e econômicos de que fazem parte.

Como esclarece Fix (2009), a respeito do contexto geral vivenciado pelo país e que representou o marco de transição para o paradigma neoliberal:

[...] no caso do Brasil, a liberalização e a desregulamentação financeira inseriram novamente o país nos fluxos internacionais de capital, interrompidos com a crise da dívida e a derrocada do desenvolvimentismo, no contexto da crise da ordem de Bretton Woods. Contudo, ao contrário do ciclo desenvolvimentista, a liberalização foi responsável por atrair montantes elevados de capital financeiro especulativo, os mesmos que invadiram as periferias asiática e latino-americana, em um quadro de aumento da mobilidade do capital e de busca por rentabilidade também fora dos países centrais. Entre os ditos “mercados emergentes”, o Brasil foi o país que adotou mais tardiamente as políticas neoliberais de ajuste, recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, que se iniciaram com as medidas do governo Collor, no início da década de 1990. Por isso mesmo, as medidas de liberalização - comerciais, de flexibilização do mercado de trabalho, reformas econômicas e do Estado e privatizações - foram executadas aqui de modo extremamente acelerado, em menos de cinco anos, pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Concluídas as reformas, o país tornou-se apto a participar do circuito da valorização financeira. Em um “mundo tão dominado por esses capitais fictícios e dominado, além disso, pela vertigem de valorizar o valor sem a mediação da produção, nada mais interessante do que transformar economias nacionais com alguma capacidade de produção de renda real, mas sem pretensões de soberania, em prestamistas servilmente dispostos a cumprir esse papel e, dessa forma, lastrear, ainda que parcialmente, a valorização desses capitais. Eliminados os maiores obstáculos a esse desempenho (a inflação, o descontrole dos gastos públicos, a falta de garantias dos contratos, a ilusão do desenvolvimentismo, dentre os principais deles), essas economias estão prontas a funcionar como plataformas de valorização financeira internacional (PAULANI; PATO, 2005 *apud* FIX, 2009, sem página).

Considerando esse cenário, no âmbito das políticas públicas de turismo no país, o final dos anos de 1980 do século XX é apontado como um divisor de águas, no qual ocorrem, no que se refere a alguns aspectos (infraestrutura, natureza e gestão, por exemplo), mudanças significativas na condução das ações públicas federais voltadas ao setor. Até o final da década de 1980, as políticas públicas de turismo no Brasil, em linhas gerais, caracterizam-se pela: forte centralização da gestão estatal; atuação na criação de facilidades e implementação de infraestrutura turística; forte atuação reguladora/interventora do Estado no mercado; estímulo ao desenvolvimento econômico (geração de riqueza) a qualquer preço; escala de atuação nacional/regional; espaço e território vistos como palco de ações deliberadas (CRUZ, 2009).

A partir dessa época até os dias presentes, em decorrência da alteração dos paradigmas de orientação política e econômica, as políticas de turismo são também modificadas, assumindo novas características: descentralização/gestão “participativa” suscitada pelo Estado; implementação/melhoria de infraestrutura básica e de transporte; enxugamento da máquina estatal via liberalização/desregulamentação; desenvolvimento econômico sob o mote da geração de emprego e renda, assumindo, agora, traços da vertente “sustentável”; escala de atuação regional/local; espaço/território como receptáculo de ações planejadas (espaço-objeto) (CRUZ, 2009).

A mudança de *status* do turismo brasileiro sob a ótica da administração pública é decorrente de um longo e gradativo processo de crescimento como atividade econômica, aliada ao panorama otimista de desenvolvimento do setor em âmbito mundial. No Brasil, a posição do turismo como indutor de desenvolvimento regional e nacional é baseada em sua participação no PIB nacional (cerca de 3,5%) e na expressiva geração de empregos (3,14 milhões de trabalhadores diretos) (MTE, 2014), levando-o a ocupar a 9º posição no ranking de economia de turismo no mundo (WTTC, 2014).

A reflexão sobre os modelos de desenvolvimento do turismo que fundamentam as políticas públicas atuais pressupõe, portanto, a compreensão da trajetória histórica que possibilitou a recente construção da política nacional de turismo. O exercício aqui delimitado buscará unificar a análise cronológica da política nacional e regional de turismo às perspectivas de desenvolvimento apresentadas que reforçam aspectos de sua filiação teórica e ideológica, como aqueles que são majoritariamente contemplados pelas políticas de turismo. Nesse sentido, os dois primeiros tópicos serão destinados a apresentar a trajetória da política nacional de turismo, respectivamente, nos séculos XX e XXI, destacando características principais do processo de conformação do turismo como atividade econômica significativa para o desenvolvimento econômico nacional. Em uma seção a parte, será discutida a influência das perspectivas de desenvolvimento, previamente destacadas como aquelas alinhadas às políticas de turismo, evidenciado o seu correspondente grau de aderência ao projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Pontua-se que apesar do senso comum e algumas tradicionais escolas de administração, teoria de organização ou técnicas de planejamento distinguirem, em graus decrescentes de abrangência, políticas, programas e projetos, não há unanimidade entre os autores acerca dessa definição (LOPES *et al.* 2011; DRAIBE, 2001). A gradação da análise do processo político do turismo brasileiro

realizado culminará na discussão específica do texto que sustenta o projeto dos destinos indutores nacionais, em sua extensão ao contexto regional de Minas Gerais, como objeto principal de análise deste trabalho.

## **2.1 Políticas Públicas de Turismo no século XX – pré-Ministério do Turismo**

Considerando o contexto de evolução do turismo mundial, é possível constatar, em linhas gerais, três grandes fases da política de turismo nos últimos 50 anos. De 1950 a 1970, momento em que se verificava a expansão do turismo de massa e, em virtude desse contexto, a formulação de política de fomento que visava o aumento do fluxo de visitantes. De 1970 a 1985, as políticas passam a reconhecer e apontar o turismo como agente de desenvolvimento, acompanhado de um aumento significativo da participação governamental no fornecimento de infraestrutura necessária para alavancar o desenvolvimento turístico. De 1985 em diante, observa-se o crescimento da preocupação relativa às questões ambientais, além do aumento da competitividade que estimula um posicionamento responsável e profissional do setor. O Estado, nessa conjuntura, diminui gradativamente sua interferência e procura assumir um papel de coordenação e estruturação da atividade (SOLHA, 2004, p. 22).

A trajetória histórica da política de turismo brasileira segue uma lógica semelhante; no entanto, como menciona Hall (2004, p. 101), é fundamental considerar que “as políticas públicas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais do governo e outras características do sistema político”. Para melhor visualização da vinculação institucional e dos marcos de intervenção desde a década de 1930 do século XX até o ano de 2002 do século XXI, foi elaborado o quadro 1 (abaixo), no qual é possível perceber a evolução das políticas públicas de turismo no Brasil, com destaque para os atores governamentais envolvidos e as ações que moldaram o caráter legal dos trâmites exigidos pelo mercado.

Quadro 1 – Trajetória política de turismo: século XX e XXI

SÉCULO XX – Pré-MTUR	
ANO (PERÍODO)	VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL / MARCOS DE INTERVENÇÃO
1937-1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais; - Fiscalização de agências e vendas de passagem: criação primeiro decreto-lei que estabelecia regras na comercialização e venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias; - 1940: novo decreto cujo objetivo era procedimentos comerciais das agências de viagem; - Criação da Divisão de Turismo.
1946 - 1947	- Criação Ministério da Justiça e negócios.
1948 - 1958	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; - Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço; - 1958: criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). O turismo ganha seu planejamento como meta nacional; Início do planejamento do turismo / primeira referência direta a elaboração e implementação de uma Política Nacional de Turismo.
1959 - 1962	Subordinação direta à Presidência da República; - Extinção da COMBRATUR.
1963 - 1967	- Instituição da Primeira Política Nacional de Turismo no País, vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio (Decreto 55/66); - Turismo passa a ser considerado como uma atividade que pode contribuir para a minimização das desigualdades e problemas socioeconômicos existentes no Brasil; - 1967: criação do Sistema Nacional de Turismo, constituído por Conselho Nacional de Turismo (formulação de diretrizes), EMBRATUR (elaboração de estudos e operacionalização da política) e Ministério das Relações Exteriores (promoção do turismo).
1969	- o CNTur instituiu a resolução 71, que estabeleceu as indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo - Plantur, principal mecanismo de implementação da Política Nacional de Turismo; - O Plantur não chega a sair do papel e, mais uma vez, a política de turismo deixa de ser implementada de forma abrangente e estruturada.
1971	- Criação de Incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo (Decreto-Lei n. 1.191, de 27 de outubro).
1973	- Disposição sobre as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-Lei n. 71.791 de 1977).
1977	- Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização); - Lei n. 6.513 (cria áreas e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985 – 1986	- Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e consequente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas; - Criação do programa “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno; - Estímulo à criação de albergues.
1987	- Incorporação das questões ambientais na formulação de políticas de turismo.
1988	- O turismo é citado na constituição brasileira em seu art. 180, no qual se atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais
1991	- extinção do CNTur; - Decreto-Lei 55/66 foi revogado pela Lei 8.181/91 – a EMBRATUR foi reestruturada, recebendo como atribuição principal a formulação de uma nova política nacional de turismo. A partir desse decreto, a EMBRATUR passou a ser uma autarquia especial, sendo denominada Instituto Brasileiro de Turismo, tendo como finalidade “ <b>formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo – PNT</b> ”.

1992	<p>Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor;</li> <li>- Apresentação do PLATUR – Plano Nacional de Turismo – mecanismo central para conduzir o processo de execução da PNT;</li> <li>- Lei 8.181/91 foi regulamentada pelo Decreto 448, que traçou as diretrizes da PNT;</li> <li>- Criação do PRODETUR-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.</li> </ul>
1993 - 1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação do PRODETUR-NE;</li> <li>- Lançamento de diretrizes para uma política Nacional de Ecoturismo;</li> <li>- Lançamento do <b>PNMT</b> – Plano Nacional de Municipalização do Turismo, recomendada pela Organização Mundial do Turismo – OMT;</li> <li>- Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT;</li> <li>- Paralelamente acontecia a criação dos Conselhos Municipais de Turismo.</li> </ul>
1996 / 2002	<p>Ministério do Esporte e Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituída a PNT 1996-1999 (descentralização, conscientização e articulação intra e extragovernamental);</li> <li>- Primeira política que efetivamente saiu do papel;</li> <li>- Turismo apontado como uma atividade capaz de contribuir e auxiliar na execução das macroestratégias do Governo federal, em virtude dos impactos positivos do setor na economia mundial e de seu potencial para promover;</li> <li>- Instalação dos comitês “Visit Brazil”, maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo.</li> </ul>
<b>SÉCULO XXI – pós-MTUR</b>	
ANO (PERÍODO)	VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL / MARCOS DE INTERVENÇÃO
2003/ 2007	<p>Ministério do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional;</li> <li>- EMBRATUR: responsável pelos assuntos relacionados à promoção, divulgação e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos no exterior;</li> <li>- Criação do Conselho Nacional do Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo;</li> <li>- Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007);</li> <li>- Investimentos do Governo Federal em turismo.</li> </ul>
2007/2010	<p>Ministério do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lançamento do novo <b>PNT 2007-2010 “Uma Viagem de Inclusão”</b>;</li> <li>- instrumento de consolidação das estratégias e ações empreendidos pelo PNT 2003-2007;</li> <li>- O Turismo continua a ser apontado como indutor de desenvolvimento, capaz de minimizar as desigualdades sociais e regionais, melhorar a qualidade de vida das populações residentes nas destinações turísticas e promover a inclusão social.</li> <li>- Investimentos do Governo Federal em turismo.</li> </ul>
2013/2016	<p>Ministério do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano Nacional de Turismo (2013-2016);</li> <li>- Define contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza.</li> <li>- Reforça-se aspectos que devem nortear o desenvolvimento do turismo brasileiro: participação e diálogo com a sociedade; incentivo à inovação e conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento.</li> <li>- Investimentos do Governo Federal em turismo.</li> </ul>

Fonte: BENI, M. C. Política e Planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph. 2006. Adaptado pelo autor.

A fase anterior ao ano de 1958 é marcada por uma abordagem simplista, com destaque

para a regulamentação e fiscalização das agências de viagem. Contudo, na década de 1930 surgem os primeiros indícios da participação do Estado na atividade turística, como reflexo do aumento da intervenção estatal na economia nacional.

Como consequência da Grande Depressão de 1929, desponta no Brasil e na América Latina o paradigma desenvolvimentista, que com o retorno do protecionismo gerado pela crise nos países centrais cria as condições necessárias para que os países latino-americanos (sobretudo Brasil, Argentina e México) alcançassem considerável dinamismo econômico e, como impacto direto, a sua modernização e desenvolvimento (TELES *et al.*, 2015, p. 48). Nessa mesma época surge o primeiro órgão oficial de turismo, denominado Divisão de Turismo, que segundo Dias (2003, p. 128) tinha como objetivo: “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo”.

Ao longo das décadas de 1930, 1940 e 1950, a Divisão de Turismo ficou subordinada a diferentes órgãos do governo estatal, como o Ministério da Justiça e Negócios e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o que contribuiu para uma descontinuidade de ações. Relativo ao esforço de fiscalização e regulamentação da recente atividade de turismo, entre os anos 1930 e 1950, houve a criação de legislação específica que tinha como foco as agências de viagens e a conscientização da administração pública quanto à importância da proteção do patrimônio (ASSIS, 2014). Tais ações, mesmo pontuais, contribuíram para um despertar inicial para o turismo, porém, no intervalo de vinte anos que compreendeu esse período, poucas foram as ações empreendidas visando estruturar e desenvolver o turismo no país.

A primeira tentativa de mudança na perspectiva quanto ao desenvolvimento turístico nacional ocorre somente a partir de 1958, quando, de acordo com Dias (2003, p. 129), foi superado o hiato jurídico com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), instituída pelo Decreto nº 44.863, de 21 de novembro do mesmo ano. É atribuído a esse período o movimento precursor de elaboração e implementação de uma Política Nacional de Turismo e do planejamento do turismo, ainda que sem sucesso, uma vez que a COMBRATUR foi extinta em 1962 (DIAS, 2003, p. 128).

No período de 1956 a 1965, o Brasil passa por um avanço na indústria em virtude de melhorias tecnológicas, investimentos do governo em setores estratégicos e complementares e da entrada de capital estrangeiro como capital produtivo (MTUR, 2011, p. 7). Entre 1955 e 1961, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek, houve o maior crescimento macroeconômico registrado na história do Brasil durante um mandato presidencial.

Na sequência, contudo, o país passa por um período de recessão, ocasionado pela queda da taxa de crescimento econômico. No que concerne ao turismo, a década de 1960 é citada como o marco do surgimento das políticas públicas desse setor, em decorrência da primeira Política Nacional de Turismo. Vale lembrar, então, que o turismo como política pública, surge, pela primeira vez, via Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, durante o governo Castelo Branco, no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que preconizava a atenuação dos desníveis econômicos setoriais e regionais (ARAÚJO, 2012). Diversos autores apontam, como salienta Cruz (1999, p. 45) que “até o Decreto-Lei nº 55/66, as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade e não eram oficialmente reconhecidas como tal”.

Por meio do supracitado decreto são criadas a EMBRATUR (Instituto Brasileiro do Turismo) e o CNTUR (Conselho Nacional de Turismo), sendo a primeira de caráter executivo e o segundo normativo. O uso do termo *indústria do turismo*, em seu artigo 1º, estabeleceu previamente uma clara relação entre a atividade turística e a industrialização. Naquele momento, como a industrialização era a principal frente de crescimento econômico do país, a associação entre turismo e o setor industrial, mesmo ideologicamente, como observa Araújo (2012), conferia à atividade, pela primeira vez, chancela de potencial econômico no cenário político nacional.

Com o Conselho, se estabelece as indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur), reconhecido como ferramenta básica da Política Nacional de Turismo, segundo a Resolução nº 71 de 10 de abril de 1969 (DIAS, 2003; CRUZ, 2005). Contudo, o Plano não chega a sair do papel e, mais uma vez, a política de turismo deixa de ser implementada de forma abrangente e estruturada.

Entre 1968 a 1973, no cenário econômico nacional, ocorre o chamado “milagre econômico brasileiro”, período caracterizado pelo vultoso crescimento econômico e, em contrapartida, o aumento das desigualdades sociais. A carência de equipamentos e infraestrutura para o turismo eram gritantes nessa época, e em virtude desse cenário, é evidenciada a necessidade da promoção de fundos e estratégias eficazes para propiciar o desenvolvimento da atividade no país. No entanto, conforme ressalta Solha (2002, p. 62), até o final de 1960 o país passa por profundas transformações, refletidas na criação de um complexo de serviços urbanos e no grande aumento populacional em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, implicando, conseqüentemente, na ampliação e diversificação dos

equipamentos e serviços turísticos para atender a uma nova demanda da população brasileira cada vez mais urbana.

Nesse sentido, o turismo, paulatinamente, passa a ser considerado como uma atividade que pode contribuir para a minimização das desigualdades e problemas socioeconômicos existentes no Brasil. Destaca-se que, desde a década de 1960, instituições internacionais e multilaterais de desenvolvimento ampliaram o alcance dos discursos em defesa das e em apoio às ações de estímulo ao turismo em regiões carentes de recursos financeiros, porém com grande potencial turístico e abundância de recursos naturais e culturais.

A partir da década de 1970, observa-se a chegada das redes hoteleiras internacionais ao país, juntamente com novos investimentos estrangeiros. Em 1971, é criado o Fundo Nacional de Turismo (Fungetur), que tinha como propósito, segundo Dias (2003, p. 131), “prover recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesses turísticos e seria administrado pela EMBRATUR”. No mesmo período é criada a lei que identifica os prestadores de serviços turísticos, complementada por diversos decretos que regulamentavam hotéis, bares e restaurantes, agências de viagem e acampamentos (MTUR, 2011, p. 8). Compreendido e equiparado a uma indústria, ao turismo são destinados os mesmos incentivos fiscais facultados à atividade industrial, ação amparada à época pelos Decretos-Lei nº 1.191/71 e nº 1.376/74, que criaram o Fungetur e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), respectivamente (ARAÚJO, 2012).

Apesar do avanço obtido com os recursos proveniente dos fundos e da atuação de agentes financiadores, os investimentos, por não contarem com o respaldo de diretrizes turísticas nacionais, contribuíram para ocasionar a discrepância entre o padrão estabelecido para a oferta, sobretudo meios de hospedagem, e o padrão socioeconômico da demanda nacional. O foco de atenção das políticas nacionais durante esse período se limitou, portanto, ao incentivo à iniciativa privada e, em especial, ao aumento do fluxo turístico internacional, mesmo com a inexistência de condições estruturais adequadas para captar ou receber o fluxo internacional. O modelo vigente de turismo era preponderantemente de cunho economicista, sem, ainda, compreender seus aspectos multidimensionais e suas interações com outras atividades.

No final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, são notáveis alguns dos esforços empreendidos pelo Estado, em especial, quanto: ao incentivo a zonas prioritárias de desenvolvimento do turismo, às condições para o funcionamento e fiscalização dos

empreendimentos e serviços turísticos, à liberação do mercado para o exercício e exploração da atividade turística, à promoção do turismo interno, ao lançamento do turismo ecológico como novo produto turístico, dentre outros (ASSIS, 2014, p. 39). Cumpre ressaltar, entretanto, que os anos de 1980, do ponto de vista econômico, para o país, representam a “década perdida” por causa dos baixos investimentos, dívida interna e externa altas, baixo crescimento econômico, inflação etc. (MTUR, 1980, p. 8).

Sobre o contexto político brasileiro no período de 1966 a 1981, ressalta-se que os órgãos públicos desconsideravam as relações inerentes ao turismo e à necessidade de articulação com demais políticas e setores governamentais (ASSIS, 2014, p. 39). Como resultado direto desse cenário, foram implementadas ações e iniciativas desconectadas e fragmentadas, marcadas pela ausência de integração entre poder público e iniciativa privada. Solha (2004, p. 62) salienta que a característica centralizadora do governo federal se refletiu na inexistência de representatividade da iniciativa privada e dos representantes dos governos estaduais e municipais nas decisões que nortearam a Política Nacional de Turismo, até final da década de 1980. Portanto, nesse período, há diversas ações voltadas para o incentivo privado e de fomento ao turismo, mas, ainda, sem nenhuma ação governamental direcionada ao planejamento do território com vistas ao desenvolvimento da atividade. Até mesmo uma visão estrutural acerca do fenômeno turístico por parte do poder público federal era inexistente.

As orientações de natureza neoliberal, que desde as décadas de 1980 e 1990 foram impostas aos países em desenvolvimento por meio dos programas de ajuste estrutural coordenados pelo Banco Mundial (TAVARES; FIORI, 1993), exerceram um papel central na abertura dos mercados turísticos às empresas estrangeiras. Pois elas garantiram, via “Acordo Geral sobre Comércio e Serviços” da Organização Mundial do Comércio (OMC), os mesmos direitos das empresas locais e liberaram o capital externo de restrições que prevaleciam até aquele momento (CAÑADA; GASCÓN, 2007).

Nesse sentido, cabe reafirmar o papel que as instituições internacionais de desenvolvimento, em especial o Banco Mundial, exerceram na consolidação da imagem favorável ao turismo pautada, sobretudo, por razões econômicas já mencionadas. A missão do Banco Mundial, à época de sua fundação em 1944, era muito clara: ajudar na reconstrução da Europa e promover o crescimento econômico no resto do mundo. A estratégia fundamental pautava-se na promoção da industrialização, e os meios para tal eram o financiamento externo

para o investimento em infraestrutura e a promoção à indústria nascente. A teoria do desenvolvimento econômico serviu de instrumental teórico, por se tratar de uma nova área de especialização da economia naquele momento (BRESSER-PEREIRA, 1995).

A tendência centralizadora do Estado brasileiro, marcante nesse período, contudo, é gradativamente reduzida, sobretudo com a crise do estado desenvolvimentista e com a transição democrática, na década de 1980, que propicia debates públicos que colocaram na agenda política nacional temas como a democratização da política e a construção de uma cidadania (EMMENDOERFER *et al.*, 2007). Em 1988 é promulgada a Constituição Brasileira, que tem como uma de suas mais importantes diretrizes a criação de condições de descentralização das políticas públicas do país (CEDEC, 1996). A Constituição Federal de 1988 é um marco histórico na política nacional, pois inova na atuação pública, até então centralizada, lançando luz em temas como os direitos dos cidadãos, na descentralização política e no fortalecimento do poder local (EMMENDOERFER *et al.*, 2007). No Art. 24 ocorrem as primeiras referências à atividade turística, quando fica estabelecido a competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre: “VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1988).

Nessa constituição, o turismo é mencionado no Art. 180, que ao atribuir responsabilidades a todos os níveis governamentais, menciona que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988). Como resultado direto desse novo contexto sociopolítico do país, inicia-se, a partir de 1990, no governo do presidente Fernando Collor (1990 a 1992), uma nova concepção relacionada ao desenvolvimento do turismo, no qual são mencionadas, pela primeira vez, questões referentes à participação social e descentralização das decisões políticas. Além disso, a partir da gestão do governo Collor, começa a ser atribuída crescente importância à atividade econômica do turismo, que passa a ser vista como engendradora de processos de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, como instrumento minimizador de (históricas) desigualdades regionais (CRUZ, 2005). Necessário ponderar que a essência dessa visão permanece presente no campo político do turismo e encontra-se manifesta, também, no projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional.

Nessa mesma época é inaugurada uma nova fase destinada a mostrar a imagem do Brasil “lá fora” (FREITAS, 2008). Visando alcançar esse objetivo são realizadas diversas ações no intuito de adaptar o país à demanda internacional. A posterior regionalização do Nordeste brasileiro em polos turísticos e seu status de “carro chefe” do turismo nacional em virtude de suas belezas naturais torna possível sua entrega, “de bandeja”, ao capital internacional disposto a explorá-lo sem qualquer preocupação com os aspectos ambientais, culturais e sociais da região (FREITAS, 2008). A lógica da regionalização e organização em polos, circuitos ou roteiros se estende depois ao restante do território brasileiro.

No período abrangido de 1966 a 1991, segundo Cruz (1999), houve a promulgação de diversos diplomas legais pelo governo federal, com o objetivo de regulamentação do turismo no país. Contudo, esses mesmos documentos abarcavam apenas aspectos parciais do desenvolvimento do turismo nacional, sem, ainda, a existência de uma coesão, bem como uma compreensão geral da atividade como um todo. Dessa postura resultaram diversas falhas estruturais referentes ao seu processo de regulamentação e estímulo da atividade (ARAÚJO, 2012). Ao longo desse intervalo se consolida a visão que considerava o turismo uma “indústria nacional” e o governo federal um agente orientador da política e coordenador das iniciativas públicas e privadas, em prol do desenvolvimento econômico e regional. A promoção do país no exterior foi atribuída, especificamente, à EMBRATUR, que teve como metas a consolidação do turismo interno e a captação de demanda internacional.

Nessa conjuntura, a discussão realizada no início da década de 1990, no seminário “Turismo: o grande desafio dos anos 1990”, chamava atenção para a falta de integração entre os diferentes segmentos que atuam no setor, associada à inexistência de uma Política Nacional de Turismo, como uma das maiores e mais sérias dificuldades do turismo brasileiro, naquele momento (SOLHA, 2004, p. 64).

Diante dessa carência em 1992, já no governo do presidente Itamar Franco (1992 a 1994), o Decreto nº 448, de 14 de fevereiro “estabelece as diretrizes da Política Nacional de Turismo baseadas na prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país; e a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico” (DIAS, 2003, p. 134). Além disso, o instrumento tinha como finalidade “o desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (artigo 1º). O referido decreto mudaria a forma de tratamento do turismo pelo Estado, mesmo que inicialmente somente no plano ideológico e das intenções. A prática do

turismo, na percepção de Araújo (2012), começa a ser vista de uma forma mais integrada, e não por segmentos e incentivos fiscais, como ocorria anteriormente.

A partir do ano de 1992, a EMBRATUR passou a responder à Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, a fim de facilitar as ações ministeriais e dar visibilidade à importância do setor para a comunidade internacional (CAVALCANTI; HORA, 2002). Por meio do decreto (nº 448) são estabelecidas diretrizes para a implementação do Plano Nacional do Turismo que se concretiza, porém, somente em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995 a 2003).

A nova política nacional de turismo tinha como principais características e objetivos a descentralização das ações, a valorização dos recursos naturais e culturais, a democratização do acesso ao turismo nacional, a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, a partir do crescimento da oferta de emprego, o aumento do fluxo turístico e de divisas por turistas estrangeiros e a necessidade de sensibilizar o setor para transformar os recursos existentes, efetivamente, em produtos turísticos a serem disponibilizados de forma competitiva nos mercados nacionais e internacionais (SOLHA, 2004; ARAUJO, 2012). Nesses termos, ao Estado caberia o apoio técnico e financeiro para alicerçar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional (conforme disposto no artigo 4º), equiparando a “indústria” do turismo, em conformidade com as prerrogativas da lei, às demais indústrias, com vistas ao “acesso a financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, obtenção de incentivos do Estado, bem como outras vantagens concedidas ao setor industrial” (artigo 6º) (ARAUJO, 2012).

A descentralização das ações instituídas pelo Plano indicava que a EMBRATUR deixava de ser legisladora e executora do turismo, sendo atribuído ao governo federal o papel de coordenador e indutor das atividades, que serão executadas por outras esferas governamentais de estados e municípios e pela iniciativa privada (DIAS, 2003, p. 134). Nesse período, são implementados dois expressivos programas do governo federal: o PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo) e o PROECOTUR (para a região Amazônica). Tais programas tinham como foco a resolução de problemas infraestruturais, por meio de recursos externos que viabilizariam a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e outras obras que possibilitassem o desenvolvimento “sustentável” do turismo (MTUR, 2011, p. 17).

Relativo à importância da lei e decreto mencionados, o PRODETUR-NE é apontado

como o principal programa implementado à época da primeira Política Nacional de Turismo e consistia em uma das principais estratégias de fomento ao turismo receptivo internacional com vistas à captação de divisas e turistas estrangeiros. Sua criação foi responsabilidade da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da EMBRATUR, pela Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991, envolvendo a participação de quatro ministérios e da Presidência da República (gestão Collor de Mello). Como abrangência geográfica o programa compreendia todos os estados nordestinos e a região norte do estado de Minas Gerais (por conta da jurisdição da SUDENE). Os objetivos gerais do programa tinham por intuito reforçar a capacidade da região Nordeste em: “manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística” (BRASIL, Banco do Nordeste do Brasil, 2010). Os objetivos específicos, de forma ampla, abarcavam desde a atração de atividades turísticas privadas com alto padrão, até a geração de oportunidades de emprego e melhora dos níveis de renda, com vistas à oferta de serviços de abastecimento de água, esgoto e pavimentação às regiões atendidas pelo Programa (BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil, 2010). Portanto, a crença no investimento em infraestrutura voltada para o turismo como estratégia indireta para beneficiar a população tem no PRODETUR-NE seu marco inicial.

Os pesados investimentos realizados e a estruturação do programa buscavam o fortalecimento do turismo no Nordeste, bem como sua consolidação como destino turístico nacional/internacional. Os recursos financeiros empregados na primeira fase eram da ordem de US\$ 670 milhões, sendo 60% advindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e os outros 40%, de contrapartida local, de estados e da União (ARAUJO, 2012). Ancorado nesse modelo que se baseava em financiamentos gerados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com recursos repassados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e contrapartidas estaduais, o PRODETUR se propôs a financiar projetos prioritários de infraestrutura nos setores de saneamento, transportes, administração de resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, recuperação do patrimônio histórico e melhoramento de aeroportos.

Cabe destacar, a respeito do modelo de desenvolvimento predominante na época, que o neoliberalismo, como paradigma econômico e político, surgiu na América Latina ainda na década de 1970, mas ganhou força nos anos 1990, quando a crença no mercado como motor

do desenvolvimento, em substituição ao falido Estado, ganhou hegemonia (TELES *et al.*, 2015, p. 49). Em virtude desse modelo, no Brasil na década de 1990 é presenciada a fase mais aguda da transição de um Estado interventor para um Estado parceiro do mercado, resultando para o setor do turismo na elaboração de políticas públicas “[...] comprometidas com a produção e a reprodução do capital vis-à-vis as inversões públicas voltadas à criação de um novo sistema de objetos cuja materialidade é demandada pelo novo sistema de ações que se impõe” (CRUZ, 2006, p. 337).

De forma simplista, são atribuídos à relação entre Estado e mercado, ao longo da história, dois principais paradigmas que consistem no liberalismo econômico de Adam Smith, que entendia haver uma “mão invisível” capaz de produzir o equilíbrio necessário ao funcionamento da economia, e o pensamento oposto de Keynes (séc. XX), que entendia ser fundamental a intervenção do Estado. Tomando por referência o duplo movimento (liberalismo/proteção social) mencionado por Polanyi (2012), o que se observou após os anos 1990 foi a transição do papel regulador do Estado na economia para um resgate do paradigma liberal, marcando uma nova fase da história na qual a liberalização e a desregulamentação são as mais importantes características (SANTOS, 1994). Por ser atrelado à dinâmica mundial, a atividade do turismo, como sublinha Cruz (2006, p. 348),

antes marcada por uma clara intervenção do Estado em atividades diretamente relacionadas ao setor (como é o caso do transporte aéreo e do agenciamento de viagens), e hoje caracterizada por uma ação governamental muito mais focada na indução para o desenvolvimento do setor que numa intervenção.

Fica claro, portanto, a influência do contexto econômico neoliberal na elaboração e articulação da política nacional de turismo e, mais especificamente, no escopo de atuação do PRODETUR. A ingerência do modelo neoliberal se faz sentir na alusão ao turismo como indústria que necessita de grandes investimentos contínuos em capital, que requer o apoio fornecido por agentes financeiros e de cooperação que disponibilizam recursos voltados, sobretudo, para o desenvolvimento turístico e o fornecimento de infraestrutura adequada a sua realização.

No padrão inaugurado com o PRODETUR, o Estado entraria com a infraestrutura de base para que a iniciativa privada pudesse empreender nas regiões contempladas. Alinhado às recomendações das instituições estrangeiras de financiamento, o PRODETUR era subdividido em cinco subprogramas: (1) político-institucional: busca alterações, dentre outras, no sentido de correção da política de tarifas e preços, e facilitação do ingresso de capital estrangeiro; (2)

gestão: ações voltadas ao planejamento, organização, direção, acompanhamento e avaliação sistemática, com vistas à melhoria na qualidade da prestação de serviços; (3) infraestrutura, equipamentos e serviços: parcerias com outros setores produtivos e de prestação de serviços; (4) marketing integrado: elaboração e venda do produto turístico Nordeste; e (5) polos e corredores: identificação das áreas de atrativo turístico, onde se devem concentrar a infraestrutura, equipamentos e serviços de apoio (BECKER, 1995).

É fundamental destacar, segundo Díaz (2007), que ao longo dos séculos XIX e XX, mesmo com a constatação de que os processos mudaram formalmente, o Estado continua como agente capaz de assegurar condições específicas de apropriação e distribuição de ativos. Dentro da urbanização capitalista o Estado, segundo Topalov (1979, p. 19), “não é um sujeito dotado de vontade, mas sim um conjunto de aparatos que realizam, por um processo [cego], por um processo sem sujeito o interesse geral da classe dominante”. Assim, de um ponto de vista crítico, é impossível pensar o Estado como um árbitro, dotado de neutralidade suficiente para garantir a competição social (diferentes interesses) entre os grupos ou classes. O Estado passa ser visto como um produto da sociedade, uma intervenção necessária no intuito de moderar o conflito estabelecido entre as classes de diferentes interesses econômicos e mantê-lo nos limites da ordem (ENGELS, 1941, p. 155 citado por HARVEY, 1976, p. 80). Ao assumir uma existência independente para garantir o interesse comum, ele adquire status de um “poder alienígena”, por meio do qual pode dominar os indivíduos e os grupos (MARX; ENGELS, 1970, p. 54 citado por HARVEY, 1976, p. 80). Necessário evidenciar, portanto, que “a função do Estado capitalista é a de garantir as condições materiais de produção e o sistema legal que ordena as relações capitalistas e a exploração de classe” (MARTINS, 1985, p. 19).

Apesar das limitações atribuídas ao PRODETUR, sobretudo no que se refere à sua capacidade de promover o desenvolvimento regional, é reconhecida sua atuação como um importante desdobramento da Política Nacional de Turismo de 1992. Por se tratar de um programa de longo prazo (vencimento em 2017), diversos Planos Plurianuais de Governo e os Planos Nacionais de Turismo das décadas posteriores viram-se obrigados a contemplá-lo em seus macroprogramas, já sob a égide do Ministério do Turismo (ARAÚJO, 2012).

Outro importante marco da política pública do Turismo no país, em 1994 é lançado o PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo, recomendado pela Organização Mundial do Turismo (OMT). O PNMT, diferentemente dos planos anteriores, tinha como um de

seus principais fundamentos descentralizar a gestão do turismo dos órgãos federais transferindo-a para os municípios, desempenhando importante papel de divulgação e sensibilização em diversos locais no Brasil (MTUR, 2011, p. 17). Como objetivo específico o PNMT buscava a conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento componentes da estrutura do município, para que despertassem e reconhecessem a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (BRASIL, 2007, p. 16). Considerando que os objetivos do PNMT centram-se, agora, nos municípios, sua inovação consistiu em estabelecer linhas gerais para serem seguidas visando desenvolver o turismo em termos sustentáveis no âmbito municipal, tendo como embasamento a sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política (DIAS, 2003, p. 144). Dessa forma, pela primeira vez no contexto nacional da política de turismo, é aludida a complexidade que a atividade turística acarreta, sendo recomendadas em seu planejamento as diferentes dimensões impactadas com o seu desenvolvimento. Contudo, a tentativa de descentralização por meio do PNMT é considerada uma política isolada, que naquele momento não surtiu os efeitos esperados (SOLHA, 2004, p. 67). Isso se deve, sobretudo, pelo fato do PNMT, apesar de se basear nos princípios da descentralização administrativa, continuar atrelado às decisões vindas do órgão superior, que por gerir um país com a extensão territorial da proporção do Brasil, não obteve sucesso em entender e atender às diferentes realidades dos municípios brasileiros (ASSIS, 2014, p. 41). Além disso, em 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério dos Esportes e Turismo, momento no qual o turismo teve sua atuação bastante fragilizada em comparação ao cenário anterior, culminando, dentre outros retrocessos, na interrupção do processo de execução do PNMT. Portanto, na década de 1990, como mencionado anteriormente, o país presenciou a manifestação e consolidação do paradigma da descentralização da gestão e, atrelado a ele, as escalas regional e local como escalas prioritárias da ação pública. O PNMT é apontado como o representante mais fiel, naquela década, da valorização da escala local no planejamento governamental do turismo. Ao longo do governo Lula, como será abordado a seguir, o programa de regionalização do turismo adquire o mesmo significado no que diz respeito à escala regional, para os primeiros anos do século XXI (CRUZ, 2007).

Em virtude da expressiva mudança ocorrida no cenário das políticas públicas em 2003

com a criação do Ministério do Turismo (MTUR), momento em que pela primeira vez na história do turismo brasileiro a atividade possui um órgão federal exclusivo, optou-se por discutir esse período à parte. Apesar de todas as ações anteriormente empreendidas com a intenção de fortalecer o turismo nacional, somente com a criação do MTUR seu reconhecimento como fator de desenvolvimento socioeconômico é definitivamente consolidado pela política governamental.

## **2.2 Políticas públicas de turismo no século XXI – pós-Ministério do Turismo**

A conjuntura socioeconômica e política brasileira no início do século XXI contribuiu para que o governo, juntamente com a iniciativa privada e a sociedade civil, percebesse a necessidade de investimentos mais sofisticados no setor de turismo devido à escassez de recursos. A necessidade de profissionalizar-se cada vez mais forçou os Estados a introduzirem ferramentas de controle das contas públicas e de responsabilidade fiscal (MTUR, 2011, p. 18). Apesar da preponderância do paradigma neoliberal, sobretudo na década de 1990 do século passado, a virada para o século XXI não altera a lógica orientadora das políticas de turismo.

Desde a criação como pasta autônoma no ano de 2003, o Ministério do Turismo adotou diversas medidas para orientar, planejar e gerenciar o turismo no território brasileiro por meio da articulação tanto dos interesses governamentais quanto da iniciativa privada (quadro 1). O Ministério do Turismo forneceu suporte e possibilitou a estruturação dos planos nacionais de turismo, que, por meio de suas metas e macroprogramas, conferiram maior visibilidade ao setor. O Plano Nacional de Turismo (PNT) desponta como ferramenta consolidada e sistemática que serve como documento orientador das políticas de turismo na esfera estadual e municipal, por meio do estabelecimento de diretrizes gerais, de estratégias e de medidas voltadas para o estímulo ao mercado interno e para a conformação do Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais.

O primeiro plano, intitulado “Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007”, tem como destaque a identificação dos diversos obstáculos ao pleno desenvolvimento da atividade no país. Dentre eles, são apontados: a insuficiência de dados e informações sobre o setor – problema presente até hoje nas pesquisas de turismo; a falta de qualificação profissional; a regulamentação inadequada da atividade; a superposição dos dispositivos legais, nas várias esferas públicas; a oferta insuficiente de crédito; e a baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados, no mercado nacional e

internacional.

Buscando atenuar as limitações identificadas, o PNT 2003-2007 sugeria como estratégia a qualificação do produto turístico, tanto no mercado internacional quanto no nacional, a estruturação dos destinos, a diversificação da oferta e a qualificação do mercado de trabalho (ARAUJO, 2012). Para tanto, foram propostas cinco metas e macroprogramas que objetivavam o incremento da atividade turística no período que o plano abarcava. Quanto às metas propunha-se: (1) criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos e ocupações; (2) aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; (3) gerar 8 bilhões de dólares em divisas; (4) aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos; (5) ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo, no mínimo, três produtos de qualidade em cada estado da Federação e Distrito Federal (BRASIL, 2003, p. 23). Para os macroprogramas, foram definidas ações institucionais relativas a: (1) gestão e relações institucionais; (2) fomento – programas de atração de investimentos e financiamento para o turismo; (3) infraestrutura – programa de desenvolvimento regional e acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial; (4) estruturação e diversificação da oferta turística, por meio do programa de roteiros integrados; (5) qualidade do produto turístico, por meio de normatização e qualificação profissional.

O PNT 2003-2007, segundo Sancho e Irving (2010, p. 113), priorizou, ainda, a criação e/ou revitalização de vários órgãos e instâncias representativas na estrutura de gestão descentralizada abrangendo as diferentes esferas do poder (federal, estadual, regional e municipal). Interessante atentar para a definição de turismo do PNT 2003-2007, que o estabelece como uma:

[...] atividade estratégica de auto sustentabilidade, tendo importante papel no equilíbrio da balança comercial, com o ingresso de novas divisas, por meio do aumento no fluxo de turistas estrangeiros e da atração de investimentos para a construção de equipamentos turísticos (BRASIL, 2003, p. 5).

O turismo passa, a partir desse momento, a ser mencionado como “uma das grandes prioridades do governo, estando integrado à macroestratégia do país e cumprindo papel fundamental no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 2003, p. 6). A mudança advinda desse cenário implica em um novo modelo de condução da atividade, que do prisma da política pública se mostrava mais integrada quando comparada aos financiamentos pontuais, sobretudo no setor hoteleiro, que caracterizam a fase inicial de expansão do turismo nacional (ARAUJO, 2012). No que concerne ao financiamento

dos recursos para a consecução das metas estabelecidas no primeiro PNT, há que se observar que todas as ações mencionadas constam do Plano Plurianual de Governo, PPA 2004 – 2007, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com finalidade de destinar recursos para a consecução das metas estabelecidas. Dessa relação, é possível inferir que havia uma maior coordenação entre políticas, demonstrando uma intenção mais concreta por parte do governo federal em consolidar o turismo nacional (vide quadro 2).

Portanto, os dois primeiros planos nacionais de turismo (2003-2007 / 2007-2010) tinham como fundamento a expansão e fortalecimento do mercado interno. Enfatizavam a função social do turismo, com o intuito de transformar a atividade em um veículo de melhoria socioeconômica do Brasil e em um importante indutor da inclusão social.

Contudo, a mensagem inicial do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, disposta já no primeiro Plano Nacional, deixa claro que o turismo, naquele momento, representaria um dos segmentos econômicos que poderia atender de forma mais completa e rápida os desafios do crescimento e desenvolvimento do país, retratados pela geração de empregos, equilíbrio da balança comercial e melhoria da infraestrutura básica por meio de subsídio e financiamentos do turismo. A posição atribuída ao turismo, nesse discurso governamental é de “salvador da pátria”, dada a magnitude das contribuições sociais, políticas e econômicas que essa atividade poderia promover. Dessa forma, conforme aponta Lanzarini (2009, p. 11), em nenhum momento da história do Brasil a atividade turística, como ramo do planejamento, teve tamanha importância, com recursos e estudos específicos como na administração de Lula (de 2003 a 2010).

As metas lançadas pelo PNT 2003-2007, como era de se esperar, não foram completamente alcançadas. Araújo (2012) pontua que 2006 registrou a vinda de 5 milhões de turistas estrangeiros (4 milhões aquém da meta estipulada), a geração de 4,3 bilhões de dólares em divisas (ao invés dos 8 bilhões de dólares almejados), a chegada de 46 milhões de passageiros em voos domésticos (contra os 65 milhões estimados) e a criação de 890 mil empregos formais e informais, ante os 1,2 milhão estipulados.

Apesar de não ter alcançado as metas por completo, ao término do primeiro mandato do governo Lula e verificados os índices de sucesso da primeira fase, como desdobramento do PNT 2003-2007 é lançado o Plano Nacional de Turismo (2007-2010), que apresenta os principais resultados do plano anterior e inova ao abarcar suas ações e ampliar as perspectivas precedentes. Um dos principais resultados dos avanços dessa fase foi a publicação da Lei

Geral do Turismo (11.771) em 2008 e que exigia a consolidação de um banco de dados por meio de um sistema de informações turísticas (CADASTUR e INVITUR), para fornecer suporte às práticas de planejamento e gestão do turismo nacional (TELES *et al.*, 2015).

Nesse sentido, o fortalecimento do mercado interno, a gestão descentralizada do plano e investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 504 bilhões até 2010, por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), embasariam o lançamento do PNT 2007-2010, que tinha como metas principais para estimular o crescimento sólido do turismo no país:

- a) promover a realização de 163 milhões de viagens no mercado interno em 2007, e 217 milhões em 2010;
- b) criar 335 mil novos empregos e ocupações em 2007, e 516 mil em 2010;
- c) gerar 5,1 bilhões de dólares em divisas em 2007, e 7,7 bilhões em 2010;
- d) estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional até 2010.

De acordo com Teles *et al.* (2015, p. 46) o Brasil, país que se integrou ao sistema global capitalista de maneira subalterna, primeiro como colônia e, logo, como nação periférica, mantém como principal elemento a nortear sua atuação internacional a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico. Após a fase desenvolvimentista seguida pelas investidas neoliberais, o modelo de desenvolvimento econômico converge para um novo paradigma denominado de neodesenvolvimentismo ou Paradigma do Estado Logístico, de acordo com Cervo (2008). Estabelecido a partir do início do século XXI, o paradigma neodesenvolvimentista dominante, é apontado por Boito Jr. (2012), como a base heterogênea de sustentação da política levada a cabo por Luiz Inácio Lula da Silva – e, posteriormente, por sua sucessora Dilma Rousseff – de crescimento econômico baseado na distribuição de renda. O modelo neodesenvolvimentista tem como pressuposto a limitação da prevalência absoluta do Estado – como ocorreu no período desenvolvimentista ditatorial brasileiro – da mesma forma que elimina a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover o necessário para a estabilidade econômica (CERVO, 2008).

Ao longo desse período, o Estado recupera seu papel de protagonista como propulsor do desenvolvimento e da modernização econômica. No que tange ao turismo, a mudança drástica advinda da troca de gestão do governo do presidente FHC para o governo Lula, acarretou a transição do trabalho na esfera local, para uma nova forma de planejar as políticas públicas de turismo, abordando o planejamento no âmbito regional (ASSIS, 2014, p. 42).

O Estado Logístico ou neodesenvolvimentista, de acordo com Silva *et al.* (2014),

admite como estratégia a mitigação das disparidades regionais brasileiras, mediante uma integração que assume caráter físico/territorial, rumo à conexão produtiva gerada pela infraestrutura, energia e comunicações. Influenciado por esta visão, o plano nacional de turismo acredita que por meio do fortalecimento do turismo interno seja possível potencializar sua capacidade de promover o desenvolvimento regional. Ações como assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em 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, ratificariam a função do turismo como importante indutor do desenvolvimento e da inclusão social (BRASIL, 2007).

No contexto político no qual o plano foi elaborado, momento em que ganhavam cada vez mais visibilidade problemas como a desigualdade social e a fome em âmbito mundial, o turismo é apontado como uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O PNT 2007-2010 ressalta que sua atuação se daria, particularmente, com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (BRASIL, 2007). No último Plano Nacional de Turismo (2013-2016), são destacadas a consolidação da Política Nacional de Turismo e as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade no Brasil nos próximos anos, ademais são sublinhadas, novamente, as contribuições do setor turístico para o desenvolvimento econômico-social e para a erradicação da pobreza, devidamente definidas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2007-2010, lançado pelo governo federal, que tinha como meta gerar investimentos em infraestrutura e indicava medidas de incentivo ao investimento privado, era considerado elemento estruturador e responsável por propiciar as condições necessárias para a consolidação do turismo brasileiro como vetor de desenvolvimento econômico e social. Nessa perspectiva, é possível afirmar que os diferentes PNT do governo Lula, propõem, por meio do turismo, contribuir para o desenvolvimento do país, gerando, segundo Teles *et al.* (2015, p. 59), um amplo processo de mudanças que envolvem o cidadão, o Estado e a iniciativa privada.

Especificamente em relação ao PRODETUR, no contexto do PNT 2007-2010, o macroprograma 4 deixa claro seu papel norteador, como agente de financiamento e provisão de infraestrutura, ampliando sua atuação para o âmbito nacional. Nesse novo período o PRODETUR Nacional sai do escopo do Nordeste e busca crédito, via BID, para “a

consecução da fase II do Nordeste e desenvolvimento do PRODETUR Sul (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), PRODETUR JK (em elaboração, devendo abranger a região Centro-Oeste e parte da Sudeste) e Proecotur (Amazônia Legal)” (ARAUJO, 2012, p. 156).

Em virtude dos impactos negativos diretos e indiretos de ordem socioambiental observados na primeira fase do PRODETUR/NE, ainda que tenham sido gerados benefícios relativos à infraestrutura de saneamento básico e ao suporte ao turismo às localidades turísticas, o repasse financeiro, no escopo do segundo PNT, passa a ficar atrelado à elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Merece destaque a mudança do objetivo geral do programa que passa a ser o de melhorar a qualidade de vida da população que reside nos polos turísticos situados nos estados participantes (ARAUJO, 2012). Isso indica uma mudança conceitual de não focalizar, como sinalizado na fase anterior, somente nos investimentos relacionados à expansão turística, que resultariam, inevitavelmente em maior exclusão social.

Dentro do escopo previsto pelo PNT 2007-2010, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, tinha como proposta a estruturação de roteiros turísticos intermunicipais nas regiões turísticas brasileiras, baseado nos princípios da cooperação, integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional (BARBOSA, 2008). Esse programa, tendo em vista o esforço de planejar o turismo via organização de destinos em diferentes regiões brasileiras com características similares, pode ser entendido/traduzido como uma estratégia bem-sucedida de fortalecer estruturalmente a atividade turística (ANJOS; HENZ, 2012). Fundamental perceber, como destaca Araújo (2012), que se o PRODETUR contribuiu com a infraestrutura, visando organizar o setor, foi o Programa de Regionalização do Turismo, que contempla 200 regiões turísticas e 3.819 municípios, que conferiu uma nova configuração territorial à atividade turística, por meio da formação de “territórios-rede”, como pontua Cruz (2007), conectando emissores, de um lado, e receptores, de outro.

O PNMT foi, portanto, uma importante iniciativa de organização geográfica do país sob a ótica do turismo. Apesar da inexistência de uma contiguidade territorial, a definição dos 65 destinos turísticos indutores expressa na meta 3 do PNT 2007-2010 já sinalizava a intenção de um Brasil turístico e que, por consequência, resultaria na promoção de tais localidades como mercadorias e de transformações e intensa produção de espaço. Esse processo teve

como intenção a transformação de cidades em destinos receptores via “construção/readequação de todo um sistema de fluxos e equipamentos afeitos ao fazer turístico – meios de hospedagem, agências de viagem, equipamentos de lazer etc., que objetivam, por sua vez, atrair seus emissores” (ARAÚJO, 2012, p. 157).

A reconfiguração territorial que o arranjo do projeto dos destinos indutores representou deixa claro, por um lado, a intenção do governo federal em potencializar os benefícios da atividade para as comunidades locais, contemplando a pluralidade cultural e a diferença regional do país, contribuindo, inclusive, com o incremento de destinos além da zona costeira. Por outro lado, nesse mesmo processo, a estruturação dos roteiros ficou a cargo da iniciativa privada, bem como a atração de investimentos nacionais e internacionais, assim como disposto no macroprograma 5 e 5.1. A modificação territorial proposta, apesar de avançar quanto à organização geográfica do turismo brasileiro, pouco se alinha ao conceito de desenvolvimento sócio-espacial como definido por Souza (2015), no qual são preconizados valores que superam o conceito tradicional de desenvolvimento econômico (binômio crescimento + progresso técnico).

Necessário não perder de vista, conforme será melhor exposto a seguir, que o projeto dos destinos indutores, durante o período de 2008 a 2010, foi alvo de uma política de priorização de destinos que buscou consolidar uma oferta de turismo direcionada ao mercado internacional. A proposta que o projeto dos destinos indutores representava é claramente alinhada à recomendação das Nações Unidas que eleva o turismo internacional como ferramenta capaz de promover o desenvolvimento, em especial, nos países tidos, à época, como subdesenvolvidos.

Tendo em vista a conjuntura histórica das políticas públicas de turismo no Brasil, é notável que o reconhecimento como área prioritária de atuação governamental tenha ocorrido somente na última década. No modelo que fundamenta o plano nacional de turismo encontram-se aspectos, como a melhoria da infraestrutura, a geração e retenção de divisas, o aumento da demanda nos setores associados ao turismo e a criação de novos postos de trabalho – todos eles dentro do paradigma neodesenvolvimentista brasileiro, adotado a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Nos dois primeiros anos do governo de Dilma Rousseff (2011 e 2012), não foi apresentado nenhum novo PNT, gerando uma descontinuidade nas ações de planejamento da atividade turística no Brasil. Em 2012, nas ações apresentadas no Plano Plurianual 2012-

2015, baseado no Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011/Velas, o MTUR lançou “Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil” (BRASIL, 2013). O plano foi voltado para a geração de empregos e empreendedorismo, participação e diálogo com a sociedade, incentivo à inovação e ao conhecimento e regionalização (CARVALHO, 2016, p. 94). Diante de tais iniciativas, grande parte das políticas de turismo implementadas não conseguiram amenizar as disparidades espaciais relacionadas à distribuição de infraestrutura e do fluxo de turistas no Brasil.

### **2.3 Abordagem de desenvolvimento manifesta no projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**

Revelados os principais traços da concepção preeminente de turismo e de desenvolvimento que embasaram a trajetória histórica das políticas públicas de turismo no Brasil, essa seção se restringirá a discutir, de forma mais acurada, o projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, em âmbito nacional e regional (em Minas Gerais). Destinos turísticos, segundo Buhalis (2000), são áreas geográficas definidas que oferecem um conjunto de produtos e serviços turísticos integrados que serão comercializados e consumidos pelos turistas sob a marca comum do destino.

Por meio do supracitado Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil é realizada a indicação e apresentação, em 2006, durante o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, o total de 396 roteiros turísticos, abrangendo o montante de 149 regiões turísticas e 1.207 municípios, em todas as unidades da Federação. Buscando formatar roteiros que tivessem padrão de qualidade internacional com o intuito de alcançar as metas do PNT, o Ministério do Turismo, através do Programa de Regionalização, reduz a proposta para 87 roteiros, contemplando 474 municípios de 116 regiões turísticas (BRASIL, 2008).

A proposta, uma vez fortalecida e apresentada ao longo do PNT 2007-2010, tinha por objetivo identificar, entre os 87 roteiros citados, destinos que claramente possuíssem a capacidade de induzir o desenvolvimento regional. A seleção de tais destinos levou em conta os municípios que possuíssem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, caracterizados como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, enfaticamente apontados como aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno, bem como dinamizar a economia do território em que estivessem inseridos (BRASIL, 2008). Para tanto, o MTUR embasou-se prioritariamente em dois critérios

principais, a saber: a) todas as unidades da Federação e suas capitais deveriam ser contempladas; b) cada uma das unidades deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores de desenvolvimento turístico regional. Avaliações e valorações anteriormente realizadas, como Plano de Marketing Turístico Internacional, Plano Aquarela, Plano de Marketing Turístico Nacional, Plano Cores do Brasil, além do PNT 2003-2007 e outros estudos que tiveram como tema os investimentos do governo federal acerca das potencialidades e necessidades desses destinos, além das prioridades de outros órgãos federais como o Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, Ministério dos Transportes, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Social, também foram considerados.

Uma vez definidos os 87 roteiros, o documento de 2008 – *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional* – deixa claro que os destinos seriam priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros do MTUR, dos governos estaduais e municipais e de outras fontes de financiamento, além de se tornarem, ainda, foco de articulações e parcerias com outros ministérios e instituições (BRASIL, 2008).

Baseando-se nas metas e diretrizes estabelecidas no PNT 2007-2010, em especial na Meta 3, que previa “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional” o MTUR implementa o projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. O objetivo esperado com essa iniciativa era tornar esses destinos, em um período de quatro anos, modelos do desenvolvimento turístico regional. A priorização desses destinos foi uma tentativa de convergir os esforços do governo federal, por meio de uma atuação sinérgica e coordenada. De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, buscava-se identificar localidades que receberiam uma estratégia prioritária de investimentos técnicos por parte do MTUR, privilegiando aqueles destinos que já possuíam uma infraestrutura básica, com atrativos qualificados (BRASIL, 2009).

O relatório do *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores*, ao longo de suas quatro edições (2008, 2009, 2010 e 2011), tinha como propósito avaliar os principais aspectos que indicariam a competitividade dos destinos selecionados, com vistas à obtenção de padrões internacionais de qualidade a serem trabalhados até 2010. Os chamados “destinos indutores” seriam, portanto, responsáveis por “propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e, conseqüentemente, nas regiões turísticas que perpassam. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos e roteiros que integram as 200 regiões

turísticas do país” (BRASIL, 2008, p. 18).

A concepção que sustenta a proposta de estruturação dos 65 destinos com padrão internacional, de acordo com o documento de 2008 e com a mensagem da senhora Ministra do Turismo à época – Marta Suplicy –, indica, de forma geral, os princípios da cooperação, integração e sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional. Contudo, esperava-se com essa estratégia gerar mais empregos, renda e como benefício secundário, inclusão social, dentro do objetivo maior que consistia em alavancar ainda mais o crescimento econômico do país, por meio do incremento do turismo. A escolha dos destinos indutores, justificada como processo iniciado em estudos anteriores e priorizada no PNT 2007-2010, refere-se a locais de significativo poder de atratividade e capacidade de gerar e irradiar fluxos turísticos, que implicam, necessariamente, em municípios, *a priori*, com considerável desempenho socioeconômico no que tange à renda *per capita*, condições infraestruturais, grau de formalidade do emprego etc.

Em virtude dessas características, acreditava-se que, por consequência, as localidades do entorno dos destinos indutores seriam influenciadas social e economicamente, contribuindo para a promoção do desenvolvimento para toda a rede que compõe o arranjo produtivo do turismo (BRASIL, 2008). Araújo (2012) reforça que, segundo o conceito do Programa de Regionalização, são esses 65 destinos indutores que seriam capazes de atrair o desenvolvimento regional para os demais à sua volta, o que justificaria a prioridade para a estruturação da oferta turística por meio de três ações ministeriais, com vistas à qualificação desses destinos indutores: estudo de competitividade, fortalecimento de governança e aprimoramento da gestão local.

Poucas são as evidências críticas, entretanto, que questionam se a seleção dos destinos indutores, que apresentam previamente condições socioeconômicas superiores ao seu entorno, acarretariam, ao contrário da esperada disseminação dos benefícios associados ao incremento do turismo, o reforço de sua concentração nessas localidades e o conseqüente aumento das desigualdades sócio-espaciais. Ressalta-se, para tanto, que no campo do turismo um traço marcante do Estado neoliberal é o papel que ele exerce na produção do espaço, por meio da escolha e adequação de partes do território para fins turísticos. É o Estado, portanto, quem realiza a primeira seleção espacial dos lugares que serão contemplados por seus programas de desenvolvimento do turismo (CRUZ, 2006). Nesse sentido, serão apresentadas, no próximo capítulo, evidências quali-quantitativas que questionam diretamente a indução do

desenvolvimento por parte dos municípios contemplados com a chancela dos “destinos indutores” em Minas Gerais.

Por um período de quatro anos, os 65 destinos indutores foram priorizados em investimentos em infraestrutura turística realizados pelo MTUR, ações de qualificação e certificação profissional, bem como de certificação de empreendimentos turísticos, os quais seriam fundamentais para a estruturação e melhoria da competitividade desses destinos (BRASIL, 2008).

Por essa razão, as condições necessárias para a estruturação dos destinos turísticos brasileiros em padrão de qualidade internacional exigiram, sobretudo, vultosos investimentos em infraestrutura turística nesses destinos. O PNT 2007-2010 havia realizado uma projeção de investimentos até 2010, de acordo com a taxa de crescimento do PIB, adotada pelo PAC e tomando como referência os valores empenhados do orçamento do Ministério do Turismo para infraestrutura turística, incluindo emendas parlamentares, que em 2006, chegava a R\$ 1,27 bilhão (BRASIL, 2007). Não há dúvida, portanto, que os investimentos realizados em infraestrutura são resultado de uma política de priorização desses destinos. Os valores, que também abarcavam ações de qualificação e certificação profissional, bem como de certificação de empreendimentos turísticos, entendidos como primordiais para a estruturação dos destinos turísticos, encontram-se dispostos no quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Investimentos previstos no setor de turismo brasileiro pelo MTUR (2007-2010)

<b>Descrição</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Investimentos em infraestrutura MTUR (em R\$ bilhões empenhados)	1,32	1,39	1,46	1,53
Pessoas qualificadas	51.340	56.474	62.121	68.334
Profissionais certificados	1.960	2.254	2.592	2.981
Empreendimentos certificados	290	2.899	3.334	3.834

Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010*. Uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2007.

É notória a função a ser desempenhada por cada destino indutor, levando-se em consideração o foco específico de tal programa e o suporte governamental direcionado para o alcance das metas estabelecidas. Os destinos selecionados seriam trabalhados pelo Ministério até 2010, visando a obtenção de qualidade e competitividade internacional na busca pela conformação de modelos de destinos indutores do desenvolvimento em nível regional (MINAS GERAIS, 2011).

No cenário apresentado, há que mencionar que o impulso necessário à ampliação do mercado do turismo só ocorreria por meio de uma injeção maciça de competitividade nos destinos turísticos selecionados. A compreensão do conceito de competitividade refere-se, segundo *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o Ministério do Turismo e o SEBRAE Nacional, nos destinos indutores, à “capacidade crescente de gerar negócios nas atividades econômicas relacionadas com o setor de turismo, de forma sustentável, proporcionando ao turismo uma experiência positiva” (BRASIL, 2008, p. 32). O objetivo desse estudo era mensurar precisamente os aspectos que indicavam a competitividade turística desses municípios, criando assim condições para um planejamento efetivo calcado em resultados reais (MINAS GERAIS, 2011).

A noção de competitividade apresentada, base conceitual que orienta a estratégia dos destinos indutores, evidencia e reforça sua compreensão do turismo como setor capaz de promover, sobretudo, a aceleração econômica e como efeito “residual”, o incremento nas áreas social, cultural e ambiental. Essa estratégia tinha por objetivo, portanto, não só aumentar a atração de turistas estrangeiros, mas de estimular o aumento de viagens de brasileiros pelo país, visando equilibrar a relação entre receita cambial e os gastos no exterior. Nesse ponto, é reforçada a aludida visão que atribui aos fluxos turísticos internacionais a principal razão que motivou o incentivo à difusão do turismo em território nacional.

Como justificativa para o emprego do conceito de competitividade ao campo do turismo, é mencionada a crescente preocupação à época com a competitividade internacional nos mercados, intensamente manifesta como um dos temas mais relevantes nas agendas de políticas públicas em nações desenvolvidas e em desenvolvimento (UI HAQUE, 1995; CHUDNOVSKY e PORTA, 1990 *apud* BRASIL, 2008). Além disso, a competitividade dos destinos turísticos, do ponto de vista de sua importância, apresenta-se como um objetivo intermediário para o objetivo final que seria o desenvolvimento econômico e social da população local (PORTER, 1990; CROUCH; RITCHIE, 1999; HEATH, 2003; DWYER; KIM, 2003 *apud* VIEIRA, 2013). Tal suposição, entretanto, ainda carece de estudos mais aprofundados para sua devida comprovação. Porém, segundo Vieira (2013), a capacidade de se relacionar com ou prever o desenvolvimento econômico pode ser apontada como uma boa medida da adequação do modelo de competitividade.

A visão expressa nos primeiros planos e que se dissemina nos demais programas

destinados ao crescimento econômico via estímulo ao turismo nacional, ainda que permeada por novos conceitos que buscam conciliar o sistema neoliberal capitalista às preocupações contemporâneas da sociedade – como visto nas definições de sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social, qualidade de vida e experiência turística – permanece tendo a concepção econômica de desenvolvimento (reduzida a crescimento econômico) como aquela predominante.

Nas correntes teóricas de desenvolvimento apresentadas anteriormente é possível encontrar indícios das concepções que influenciaram e que, em maior ou menor medida, sustentam o escopo teórico-conceitual da política analisada. A preponderância do interesse econômico a ser estimulado com a atividade turística, em detrimento das demais dimensões, é estruturante e frequente no texto que legitima a Política Nacional de Turismo, o Programa de Regionalização do Turismo e o estudo de competitividade dos “65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional”. Perspectivas de desenvolvimento fortemente direcionadas ao crescimento econômico e a busca pelo progresso, assim como disposto no enfoque neoclássico e na teoria da modernização, ainda que enfraquecida e amplamente criticada no meio acadêmico, subsistem como fonte inspiradora da noção de turismo que fundamenta a política nacional e regional. Entretanto, essa visão de desenvolvimento não seria a única, mas uma parte constituinte da noção própria de desenvolvimento, e por consequência de turismo, representadas pela política. O legado da compreensão do turismo pelo prisma neoclássico e da teoria da modernização é, portanto, presente ao se observar a insistência sistemática na divulgação dos benefícios econômicos atribuídos ao turismo e em sua inserção como elemento participante de uma estratégia geral para promoção do desenvolvimento econômico nacional. Associado ao desenvolvimento econômico o PNT (2007-2010) sugere, ainda, o fomento da inclusão social, a partir da geração de empregos, com novos postos de trabalho criados pelo turismo e via consumo, com a absorção de novos turistas no mercado interno. A inclusão social em questão faz referência ao “círculo virtuoso” estimulado pelo turismo, que por meio de seu impacto positivo no crescimento nacional proporciona benefícios que se “distribuem por toda a sociedade e para todas as regiões do país” (BRASIL, 2007, p. 14).

Além dessa perspectiva vinculada à vertente econômica do desenvolvimento, o aporte teórico fornecido mais recentemente pela corrente neoliberal é outra influência observada dentro da concepção de turismo e de desenvolvimento que os elaboradores da política

consideraram como crucial para fundamentar seus objetivos. A esse respeito a meta 3 do PNT 2007-2010 relativa à estruturação dos 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional deixa claro que, mesmo com a vasta intenção de fortalecer o turismo interno, o público-alvo desejado permanece sendo o turista internacional. Nesse sentido, aspectos característicos do texto que embasa o PNT evidenciam o entendimento a favor do turismo de “massa” como oportunidade na luta contra a pobreza, via globalização e liberalização dos mercados. Dessa forma, é corroborada uma visão da atividade turística como uma indústria exportadora do setor de serviços, capaz de gerar empregos e oportunidades de negócios no contexto dos países mais pobres e em desenvolvimento.

Outro princípio neoliberal que merece destaque, segundo Brandão (2010), refere-se à descentralização do poder do Estado na atividade turística, que começou a ser implementado por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Apesar do mencionado avanço representado pelo modelo descentralizado de gestão do turismo proposto pelo Ministério do Turismo, que possibilitou uma estrutura administrativa em teoria mais democrática e participativa, Brandão (2010, p. 11) considera que a descentralização “significa também a redução do poder do Estado em favor do poder do mercado. O mercado tem se consolidado como um dos atores centrais e de maior poder de influência na elaboração dos Planos Nacionais de Turismo”.

A noção de competitividade adotada no *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Turísticos Indutores*, claramente influenciada pelo contexto geral de financeirização e flexibilização do capital, vincula-se ao ideário político neoliberal que preza pela competitividade em um mundo que se globaliza. A competição capitalista, nessa perspectiva, se materializa na competição entre cidades e, dessa forma, a lógica corporativa é transferida às cidades que assumem a condição de empresas, estruturando-se como tais por meio do planejamento estratégico que transpõe ao espaço urbano os conceitos e métodos do planejamento estratégico empresarial nascido na Escola de Negócios de Harvard (GIANELLA; GARZA, 2016). No âmbito dos países, segundo documento que embasa o projeto dos destinos indutores, a competitividade implica na “[...] capacidade de uma nação para enfrentar a competição internacional, ou seja, a capacidade de exportar seus produtos, bem como de proteger seu mercado doméstico” (BRASIL, 2008, p. 25).

É indubitável, portanto, a presença marcante de um discurso preponderante, que ganha corpo no plano do turismo, e tende a considerar a atividade como um fator necessariamente

positivo para o desenvolvimento socioeconômico do país. Argumentos como a melhoria da infraestrutura, a geração e retenção de divisas, o aumento da demanda nos setores associados ao turismo e a criação de novos postos de trabalho constituem a base do discurso desenvolvimentista, representado pelo texto que orienta o plano nacional de turismo. A máxima, em resumo, seria estimular o crescimento do PIB por meio da indução de maior desenvolvimento econômico, e com isso espera-se, por consequência, um maior desenvolvimento humano, ainda que, segundo Miranda e Rubio (2010), vários elementos fundamentais dessa análise sejam omitidos por esse enfoque. No entanto, o desenvolvimento turístico não implica necessariamente em um desenvolvimento social ou sustentável, vertentes essas que são mencionadas repetidas vezes ao longo do PNT.

Outro aspecto importante que demonstra a influência do contexto econômico neoliberal no desenho e na articulação da política nacional de turismo brasileira diz respeito à alusão ao turismo como indústria intensiva em capital, que requer o apoio fornecido por agentes financeiros e de cooperação que disponibilizam recursos voltados, sobretudo, para o desenvolvimento turístico e o fornecimento de infraestrutura apropriada para sua realização. As análises realizadas ao longo do PNT 2007-2010 já sinalizavam, nesse sentido, que “o turismo no país se ressentia de uma carência de infraestrutura de apoio que propicie o seu desenvolvimento com qualidade e sustentabilidade, particularmente no que se refere à acessibilidade e ao saneamento ambiental, não obstante a priorização dos recursos destinados à atividade nos últimos anos” (BRASIL, 2007, p. 30). Diante disso, se fazia urgente e primordial significativos investimentos, assim como propostos pelo PAC, visando um grande salto de qualidade e avanço para a superação desse gargalo, principalmente referente aos setores de infraestrutura social e urbana e infraestrutura logística (BRASIL, 2007). Como visto, foram firmadas parcerias, em especial no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), com instituições multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o objetivo de criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística nessa região. Para a elaboração de estudos como Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo, visando o desenvolvimento do turismo na região do cerrado brasileiro, conforme trabalhado no escopo do PRODETUR JK, foram acionados, também, recursos advindos do Banco Mundial, em outra parceria com uma instituição financeira internacional.

No que concerne à construção do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, no

intuito de mensurar de forma objetiva aspectos econômicos, sociais e ambientais, buscava-se indicar o nível de competitividade dos destinos turísticos nacionais. Por meio de indicadores objetivos baseados em cinco macrodimensões principais – infraestrutura; turismo; política pública; economia e sustentabilidade – é avaliado o estágio de desenvolvimento do turismo em cada município ou destino, com vistas a saber onde as políticas de incentivo funcionaram e onde elas precisam ser repensadas, além de servir como critério para orientar investimentos federais, a exemplo do que foi realizado no PAC do Turismo, ao privilegiar destinos mais competitivos (BRASIL, 2008). Apesar de as macrodimensões e suas 13 dimensões que compõem o Índice de Competitividade do Destino Turístico, ferramenta de apoio e suporte aos 65 destinos indutores, não se restringirem apenas aos aspectos econômicos da atividade, é ressaltado que tal recurso almeja, sobretudo, mensurar a capacidade crescente de um destino de gerar negócios nas atividades relacionadas com o setor de turismo (BRASIL, 2008).

A definição de cada macrodimensão e suas respectivas dimensões (ver figura 1), assim como de suas variáveis e perguntas que possibilitaram sua fundamentação, permitiu a elaboração de critérios de pontuação, dispostos no documento de 2008. Para a avaliação de competitividade de cada um dos 65 destinos turísticos indutores foi atribuída uma pontuação, ou peso, para cada pergunta, variável e dimensão, levando em consideração as respectivas contribuições para o índice global de competitividade (BRASIL, 2008). O conjunto de pesos utilizados na ponderação das dimensões foi discutido e validado em fórum que contou com a participação de técnicos do Ministério do Turismo, das Secretarias Estaduais de Turismo, SEBRAE, de representantes de órgãos de classe e profissionais do setor, e dos acadêmicos envolvidos na construção do índice. Os pesos das variáveis e perguntas foram atribuídos internamente pelo grupo técnico da Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 2008).

O índice de competitividade dos destinos consiste no resultado da soma ponderada das 13 dimensões avaliadas, que por sua vez resultam da pontuação das respostas obtidas em campo com base em entrevistas realizadas com representantes de diversos setores e entidades, envolvidos direta ou indiretamente com o turismo (BRASIL, 2010). Os índices encontram-se divididos em cinco níveis de competitividade (em uma escala de 0 a 100):

- Nível 1 – 0 a 20 pontos
- Nível 2 – 21 a 40 pontos
- Nível 3 – 41 a 60 pontos

- Nível 4 – 61 a 80 pontos
- Nível 5 – 81 a 100 pontos (BRASIL, 2010).

Portanto, a metodologia de pontuação apresentada no Estudo de Competitividade, que embasa o projeto dos destinos indutores, tinha como objetivo permitir a identificação dos pontos fortes e fracos de cada destino, o posicionamento de capitais, não capitais e Brasil, por dimensão, segundo Índice Geral de Competitividade (2008-2011) e, principalmente, servir como subsídio para o estabelecimento de políticas públicas de alocação de recursos para consolidação do processo de competitividade dos destinos em questão (BRASIL, 2008). O posicionamento dos destinos indutores, no Índice Geral, segundo a média em cada uma das 13 dimensões, é apresentado de forma não muito precisa, por utilizar apenas a distinção entre capitais e não capitais. Como se espera, a análise do desempenho das dimensões por meio dessa ferramenta revela um melhor desempenho para as capitais, e apesar de abordar temas como infraestrutura, políticas públicas, economia local e aspectos sociais, poucos esclarecimentos são apontados a respeito das particularidades de cada destino indutor.

Figura 1 – Macro dimensões e dimensões do Índice de Competitividade dos destinos indutores



Fonte: BARBOSA, L. G. M. (Org.). Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil. 2. ed. revisada. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. p. 32.

A pesquisa elaborada por Vieira (2013) traz alguns esclarecimentos em torno dos investimentos aportados pelo MTUR, de 2007 a 2009, visando aumentar a competitividade

dos destinos indutores e os resultados para o desenvolvimento socioeconômico local. Na análise de Vieira (2013, p. 112), que contou a aplicação de técnicas quantitativas (análise de regressão), verificou-se que os “investimentos realizados pelo Ministério do Turismo entre os anos de 2007 e 2009 não apresentaram significância estatística para a variação da competitividade dos destinos turísticos estudados entre os anos de 2008 e 2010”. Interessante observar, segundo esse estudo, que se constatou a relação inversamente proporcional entre os investimentos aportados em infraestrutura – cerca de 75% do total de investimento do MTUR nos 65 destinos turísticos indutores durante o triênio analisado – e a variação do Fator Competitividade Turismo. O pesquisador esclarece que com base nos resultados obtidos não foi possível identificar quais investimentos foram mais efetivos para o desenvolvimento da competitividade dos destinos turísticos analisados devido à falta de significância estatística da grande maioria das análises de regressão linear. Porém, conforme amplamente destacado nos modelos de competitividade de destinos turísticos estudados, a competitividade seria desenvolvida a partir da atuação conjunta do governo em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal), assim como das organizações que compõem o destino turístico (DWYER; KIM, 2003; VIEIRA, 2013).

Mesmo sem abordar os investimentos realizados em âmbito regional e os investimentos que os estados e os próprios municípios efetuaram ao longo do projeto dos destinos indutores, Vieira (2013) salienta que os investimentos analisados, por se tratar daqueles realizados diretamente nos municípios e sendo o desenvolvimento da competitividade um dos objetivos centrais das políticas do MTUR, era de se esperar que eles fossem significativos para a variação positiva da competitividade dos destinos turísticos, ainda que com pouca variação podendo ser explicada pelas variáveis inseridas nas análises de regressão. Com base nesse estudo, fica claro que os investimentos realizados não geraram o impacto positivo, como largamente defendido pelo discurso preponderante do turismo, em termos de desenvolvimento local. Por outro lado, Vieira (2013, p. 112) esclarece que seus efeitos negativos foram verificados e conclui que “talvez os impactos negativos sejam mais perceptíveis que os positivos para esse tipo de investimento”.

É irrefutável a influência que as vertentes sustentável e social do desenvolvimento exercem na política nacional de turismo, que mesmo vigorosamente ancorada em aspectos econômicos atribuídos à atividade, não desconsidera sua dimensão sociocultural. Na concepção do Plano Nacional de Turismo, a atividade turística é caracterizada como

multifacetada que se inter-relaciona com diversos segmentos econômicos e demanda um complexo conjunto de ações setoriais que visam, por meio da parceria entre gestão pública e iniciativa privada, “transformar, efetivamente, os recursos turísticos nas diversas regiões do país, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável do turismo, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às diversidades regionais” (BRASIL, 2007, p. 15).

A mesma lógica se repete no Programa de Regionalização do Turismo, que salienta a proposta como o “grande marco da gestão participativa do Turismo com foco no desenvolvimento regional, pelo qual a esfera governamental, o setor privado e a sociedade trabalham para a implantação de políticas públicas para o desenvolvimento do turismo sustentável em base local” (BRASIL, 2010, p. 8). No Plano Plurianual 2012-2015, por exemplo, deixa-se claro no tópico que se refere à exploração econômica sustentável e à importância do esforço de conservação da biodiversidade, o incentivo às atividades tais como ecoturismo, alternativa indicada como sustentável para redução da pobreza e inclusão social.

No entanto, como constatado na análise da relação entre competitividade e desenvolvimento local, Vieira (2013, p. 114) afirma que “aspectos relacionados ao macro e microambiente em que os destinos se inserem, assim como à sustentabilidade, não se mostraram significativos para o desenvolvimento da competitividade dos destinos turísticos estudados”. Outra limitação apontada pelo autor, considerando a constante menção à perspectiva social do desenvolvimento no texto que embasa a política nacional de turismo, é o reduzido uso de indicadores associados a essa concepção, no esforço do MTUR (2007-2010) para a análise de aspectos necessários ao desenvolvimento do setor. Os modelos de competitividade de destinos turísticos adotados “focam em indicadores econômicos e não trazem referências sobre quais dimensões sociais seriam afetadas, tampouco sobre possíveis indicadores sociais a serem adotados” (VIEIRA, 2013, p. 117).

O turismo, portanto, é compreendido como uma ferramenta capaz de promover o desenvolvimento local, auxiliando na geração de empregos e oportunidades para mão de obra local. Propostas de turismo que representam, em tese, princípios que se embasam na noção humana e sustentável de desenvolvimento, focando-se, sobretudo, na participação da população no processo de planejamento, promoção e implementação das atividades turísticas, como ecoturismo, turismo sustentável, turismo ambiental e turismo comunitário, são também mencionados e incentivados no discurso que ampara a política. Na mensagem inicial do PNT

2007-2010 o presidente Lula enfatiza que o século XXI será marcado como o século do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. Dentro desse contexto, é ressaltado que “o turismo ambiental e sustentável tem aqui um potencial no qual poucas nações do mundo podem se comparar ao Brasil” (BRASIL, 2007).

A dupla imagem do Brasil como um país “bonito por natureza” e “jardim dos prazeres” permanece e se reforça, segundo Ouriques (2005), com a disseminação ideológica do turismo como atividade econômica importante para localidades, cidades, estados e regiões brasileiras. A imagem do Brasil como destino de natureza de beleza inigualável no mundo “aparece explicitamente nos discursos do poder-público, dos capitalistas do setor e dos pesquisadores a serviço do capital” (OURIQUES, 2005, p. 121). Recordando, de acordo com Cruz (2006), que a consolidação do paradigma ambientalista na década de 1980, implica em uma mudança na qualidade do discurso e da ação pública, em todas as escalas de governo, agregando ao discurso de valorização da atratividade turística dos recursos naturais a retórica da necessidade de sua proteção/preservação. Como efeito direto, as políticas públicas federais a partir dos anos 1990 incorporam o discurso da sustentabilidade e os grandes programas de desenvolvimento do turismo a partir de então contemplam, em muitos casos, a criação de unidades de conservação (CRUZ, 2006).

A noção de sustentabilidade a qual o PNT espera estimular por meio do turismo fica explícita no texto que integra o Macroprograma de Fomento à Iniciativa Privada, ao afirmar que “o processo de desenvolvimento sustentável nas sociedades modernas está vinculado à disponibilidade e acessibilidade ao crédito, para expansão dos negócios que realizam as atividades de produção de cada setor econômico” (BRASIL, 2007, p. 70). Vale destacar que a natureza e outros atributos naturais que são amplamente mencionados e associados à prática do turismo sustentável, são antes de tudo tratados como uma vantagem competitiva, fundamental para alcançar os objetivos econômicos almejados. Conforme adotado no tocante ao estudo de competitividade dos 65 destinos indutores, o fator sustentabilidade (em sentido amplo, incluindo Aspectos Sociais, Aspectos Ambientais e Aspectos Culturais) não se mostrou significativo no desenvolvimento dos Fatores de Desenvolvimento Socioeconômico, como concluído por Vieira (2013). A sustentabilidade, nesse contexto, é compreendida não como um fator que gera o desenvolvimento socioeconômico, mas como uma condição necessária para sua manutenção.

A importância da presença de capital humano e social para contribuir para o

desenvolvimento do turismo sustentável, como mencionado no sumário executivo do Programa de Regionalização do Turismo, endossa a percepção de que tais aspectos são frequentemente mencionados e permeiam a concepção teórica do turismo que se busca estimular no Brasil. Não se deve perder de vista, no entanto, que a simples alusão ideológica a determinado princípio conciliador de desenvolvimento e de turismo que, em geral, se apropria das vertentes sociocultural e sustentável, constitui apenas uma simples trivialidade que não altera a lógica principal da atividade.

A explanação acerca do discurso contido na política de turismo e sua relação com algumas concepções, preponderantemente de desenvolvimento econômico, teve como intenção desvelar o grau de aderência de suas teorias e o peso de sua influência na construção do texto que fundamenta a política nacional de turismo e o projeto dos destinos indutores. Desde as explanações anteriores, a análise realizada teve como estímulo compreender quais as concepções teóricas que orientaram a política de turismo estudada. Mais que isso, foi encarado como objetivo, apreender se e como ela se valia da ideia de desenvolvimento e, parcialmente, da noção de pobreza. Ao mesmo tempo foi fundamental, também, verificar se o turismo era proposto como possível solução para problemas de ordem socioeconômica.

Como desdobramento da Política Nacional de Turismo adotada após a criação do Ministério, foi apresentado o projeto dos destinos indutores, buscando apontar limitações e aspectos críticos direcionados ao seu escopo teórico-metodológico, bem como os resultados alcançados em âmbito nacional. Partindo dessa mesma orientação o Governo de Minas por meio da Secretaria Estadual de Turismo optou pela extensão desse mesmo projeto, voltado, porém, para o território mineiro.

### ***2.3.1 A política dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional de Minas Gerais***

A regionalização do turismo, mencionada anteriormente como um dos pilares do Plano Nacional de Turismo, foi trabalhada em todo território nacional, sendo concedido a cada Estado a autonomia para desenvolver o programa, considerando sua realidade. A criação da Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) em Minas Gerais em 28 de outubro de 1999 é apontada como um marco na construção de uma política pública de turismo baseada na descentralização e regionalização. Essa iniciativa ocorreu quase quatro anos antes do apoio oficial no âmbito federal, consolidado com a criação do Ministério do Turismo em 2003. Dessa forma, a SETUR é criada com a finalidade de “planejar, coordenar, fomentar e fiscalizar o turismo, objetivando a

melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial do estado” (art. 19 da Lei nº 13.341, de 28 de outubro de 1999).

No plano do turismo em Minas Gerais, anteriormente à criação da SETUR, trabalhava-se apenas com os destinos turísticos das cidades históricas e termas (SETUR, 2002). A necessidade de readequação dessa aparente limitação, juntamente com a criação do MTUR e a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, reforçou a necessidade de institucionalização e estruturação dos Circuitos Turísticos. A referida institucionalização ocorreu por meio do Decreto nº 43.321, de 08 de maio de 2003, que dispõe sobre o reconhecimento dos circuitos turísticos e dá outras providências. A estruturação, por sua vez, segue as diretrizes do Plano Nacional de Turismo (MTUR, 2005) e do Programa Regional de Turismo (PRT) (SETUR, 2005b). Com a implementação do supracitado decreto houve uma significativa contribuição para a continuidade da política dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais, considerando que a secretaria passou por muitas trocas de secretários de turismo, ocasionando uma descontinuidade das ações (TRINDADE, 2009).

Vale destacar que por meio dessas ações os Circuitos Turísticos representam a base territorial da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais (SETTES, 2012). Sendo, portanto, conceituados como: “o conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional” (DECRETO SETUR/ MG nº 43.321, *apud* TRINDADE, 2009, p. 98).

Os Circuitos Turísticos, no entanto, apresentam diferentes realidades e níveis de gestão, abarcando desde arranjos que se encontram bem estruturados e com diretrizes bem definidas, até aqueles que ainda estão em processo inicial de estruturação. A consolidação de uma identidade regional estaria atrelada à integração contínua das comunidades dos municípios, em função de interesses e possibilidades de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios históricos, culturais e naturais e outros bens afins (EMMENDOERFER *et al.*, 2007). Era primordial, contudo, que pelo menos um dos municípios integrantes dos circuitos dispusesse de uma infraestrutura turística básica necessária para receber turistas e por meio da criação e consolidação desse fluxo, propiciasse o fortalecimento dos demais atrativos ao redor e da cadeia produtiva do turismo.

Do ponto de vista da gestão pública do turismo, com a criação do MTUR foi

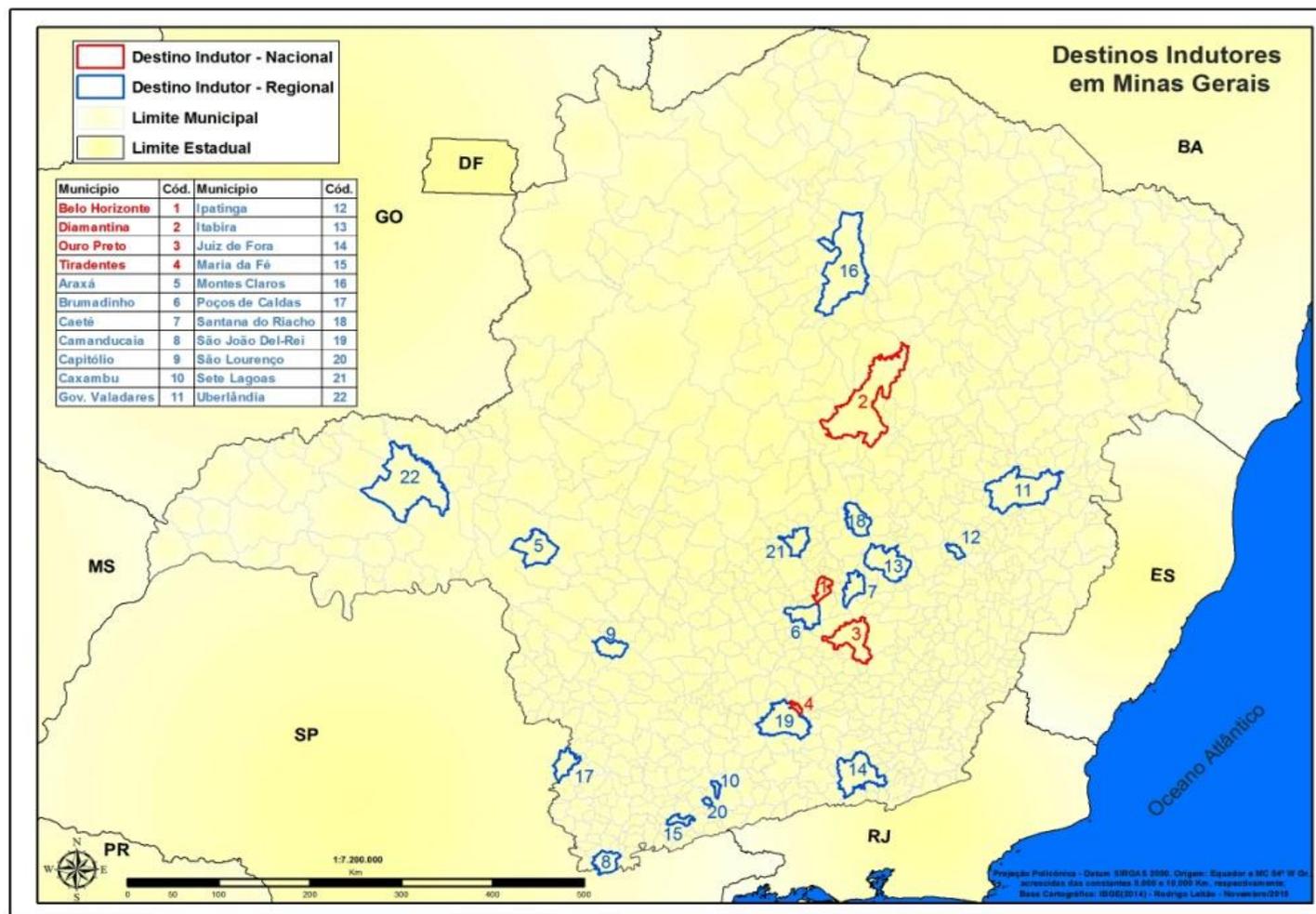
promovida sua descentralização por meio do PNT que privilegiava as parcerias entre os governos federal, estadual e municipal, estimulando os roteiros integrados e os consórcios de cooperação, potencializando, assim, as diferenças regionais (EMMENDOERFER *et al.*, 2007). Nesse contexto, Minas Gerais, por ter realizado anteriormente ações voltadas ao desenvolvimento integrado e ‘sustentável’ do turismo, se inseria em um estágio avançado no referido Programa de Regionalização do Turismo, com base na estruturação e diversificação da oferta turística (Macroprograma 4), por meio do Programa de Roteiros Integrados.

De acordo com informações do MTUR, o Estado de Minas Gerais se destaca quando se considera o número de municípios com potencial turístico e municípios indutores, por Unidade da Federação. Com a meta 3 do PNT 2007-2010, que buscava estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, em Minas Gerais foram selecionados 4 (quatro) municípios considerados “destinos indutores”, em nível nacional, conforme critérios baseados na infraestrutura geral, transportes, acesso, equipamentos e serviços turísticos, marketing, sustentabilidade e outros elementos referentes à conjuntura do destino. Sendo eles: Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto e Tiradentes. Portanto, Minas Gerais é o segundo estado do país com maior número de municípios com potencial turístico (ao todo 494 em 2011), além de possuir quatro municípios indutores, estando atrás apenas do estado de São Paulo (MINAS GERAIS, 2011).

Além dos indutores, São João del-Rei foi selecionado como Destino Referência no segmento de Estudos e Intercâmbio. A ação inicial implementada pelo projeto de destinos indutores consistiu na realização do Estudo de Competitividade Turística, anteriormente mencionada. O estudo propiciaria, portanto, a análise de aspectos importantes para o crescimento do setor e dessa forma a elaboração de planos de ação mais objetivos e eficazes (MINAS GERAIS, 2011).

A Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, baseada na Política Nacional de Turismo e tendo em vista a diversidade turística do Estado, identificou outros 11 (onze) municípios para serem trabalhados em uma primeira etapa como destinos indutores alinhados ao padrão de qualidade nacional determinado pela política nacional. Os destinos indutores em MG selecionados foram: Araxá; Caeté; Camanducaia (Monte Verde); Capitólio; Caxambu; Juiz de Fora; Maria da Fé; Poços de Caldas; Santana do Riacho; São Lourenço e Sete Lagoas. Posteriormente foram adicionados os municípios de Brumadinho, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Montes Claros e Uberlândia (conforme disposto na figura 2).

Figura 2 – Mapa de localização geográfica dos destinos indutores em MG



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado Turismo de Minas Gerais. *Diretrizes da Política Pública de Turismo do Estado de Minas Gerais*. Minas Gerais, 2011. Autor: Rodrigo Leirão.

Segundo o documento de Diretrizes para o Turismo em Minas, a SETUR-MG definiu os seguintes critérios para a escolha dos destinos indutores: a) fazer parte de uma Associação de Circuito Turístico; b) estar inserido no Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos; c) representar um segmento turístico prioritário (bem-estar, rural, natureza e aventura, negócios, religioso, náutico e pesca esportiva, cultural); d) ter produtos comercializados pelo mercado; e) ter operadores receptivos participantes do Programa MINAS RECEBE; e f) possuir infraestrutura básica e turística, além de atrativos turísticos qualificados.

Em relação à gestão do turismo local, o MTUR (2008) afirma que foi realizado um trabalho de fortalecimento das instâncias de governança regionais, auxiliado pela aplicação do estudo de competitividade e a capacitação dos atores relacionados ao turismo nessas localidades.

Tendo em vista a compreensão de turismo como solução ou panaceia, visão predominante no PNT 2007-2010 e que fundamentou a Política Pública de Turismo de Minas Gerais à época, a atividade é apontada como imprescindível para o desenvolvimento econômico do Estado e cujos investimentos eram constantemente ampliados (MINAS GERAIS, 2011). Desse modo, a concepção de turismo que exalta sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento econômico por meio da qualificação de destinos para o turismo internacional foi reproduzida e adaptada ao contexto turístico de Minas Gerais.

Apesar da delimitação dos municípios identificados como indutores nacionais e regionais do desenvolvimento turístico baseado em critérios previamente definidos e embasados no conceito de competitividade, não há uma definição clara das ações implementadas pelo Ministério do Turismo para alcançar os objetivos definidos e tampouco das ações realizadas pela SETUR-MG nos destinos indutores regionais. De forma ampla, grande parte dos destinos indutores nacionais receberam recursos federais provenientes de emendas parlamentares, além de investimentos diretos por parte dos governos estaduais e federal (BRASIL, 2009).

Em linhas gerais, o MTUR apresenta um resumo breve dos resultados dos projetos específicos direcionados aos 65 destinos indutores e executados pela extinta Coordenação-Geral de Regionalização:

- a) criação de 3 Índices de Competitividade do Turismo Nacional – 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (2008-2010);

- b) Implementação do Projeto de Gestão dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, executado em parceria com o Instituto Marca Brasil;
- c) Projeto de Apoio à Gestão dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, operado pela empresa Módulo, por meio do SG65 – Sistema de Gestão dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, que disponibilizou uma ferramenta de monitoramento da execução dos planos de ações elaborados nestes destinos.

Cabe sublinhar que os investimentos em infraestrutura, como anteriormente mencionado, são resultado de uma política que privilegiou o incremento desses destinos. Em virtude da mudança do foco de ação do MTUR, que não privilegia mais os destinos indutores, as informações sobre esse projeto, no que tange aos seus resultados e desdobramentos, não se encontram sistematizadas e publicadas por qualquer fonte de pesquisa.

No caso do Projeto Estruturador Destinos Turísticos Estratégicos, que tinha como objetivo central contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do estado com ações que buscavam torná-lo o melhor e mais visitado destino turístico do país, as ações visando alcançar esse objetivo e que contemplam todos os destinos selecionados no conjunto dos destinos estratégicos, indo além dos destinos indutores, foram:

- a) Implantação do Espaço Minas Gerais em São Paulo; Estruturação e promoção da Estrada Real;
- b) Desenvolvimento do destino turístico Lago de Furnas; Desenvolvimento e promoção dos demais destinos turísticos estratégicos (melhoria das estâncias hidrominerais e termais, Serras Mineiras);
- c) Promoção do turismo de negócios em Belo Horizonte e nos principais polos de Minas Gerais;
- d) Criação e implantação de sistema de dados estatísticos do turismo. Sinalização Turística e Rodoviária;
- e) Promoção e Comercialização dos Destinos Turísticos Estratégicos no Exterior (MINAS GERAIS, 2011).

Ainda que não haja clareza quanto às ações implementadas nos municípios contemplados, uma vez que não foi feito um monitoramento sistemático dos investimentos de fato direcionados pelo MTUR de todos esses destinos, destaca-se que a delimitação de destinos indutores, tanto no âmbito nacional como regional, designa localidades que do ponto de vista do turismo e de seu potencial socioeconômico devem ser priorizadas. É reafirmado, portanto, o investimento na capacidade desses municípios em induzir o desenvolvimento regional e em dinamizar a economia da região turística em que se encontram inseridos, com

vistas a contribuir, ainda que indiretamente, para melhorar as condições de vida da população local e incidir no alívio da pobreza. Relativo às ações e resultados previstos pelo projeto dos destinos indutores, como sugere Nachmias<sup>23</sup> (1979 *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1985, p. 110), é importante considerar que “os produtos de políticas não revelam necessariamente em que medida os objetivos desejados foram ou não atingidos, ou seja, não revelam os impactos de tais produtos nas condições de vida da população”.

Os investimentos diversos realizados nos destinos indutores nacionais em MG (conforme quadro 3 – em anexo) deixam claro o esforço empreendido para se alcançar as metas estipuladas, sobretudo para se atingir o almejado padrão de qualidade internacional. Quanto ao financiamento dos projetos contidos nos planos de ação dos destinos, eles foram objeto de apoio tanto dos governos federal, estadual e municipal, quanto de outras fontes de financiamento (MTUR, 2008).

---

<sup>23</sup> NACHMIAS, David. *Public policy evaluation: approaches and methods*. New York, St. Martin's Press, 1979.

## Conclusões Parciais

A discussão realizada neste capítulo teve como fundamento a compreensão hegemônica do turismo na esfera política mundial que, conforme apresentado, o associa como meio propiciador do desenvolvimento econômico, reduzido ao binômio crescimento e modernização tecnológica. As correntes anteriormente mencionadas como aderentes e fundamentadoras dessa visão, em especial aquelas relativas às perspectivas neoclássica, teoria da modernização e neoliberal, se fizeram, também, presentes na trajetória de conformação da política de turismo nacional. A caracterização dos eventos relacionados à política de turismo ao longo dos séculos XX e XXI no país teve como objetivo apresentar os elementos que contribuíram para a predominância atual da concepção de desenvolvimento presente nos planos nacionais de turismo e que embasam o projeto dos destinos indutores. Na explanação específica a respeito da abordagem de desenvolvimento manifesta no projeto em questão ficou clara, além da reprodução das perspectivas de desenvolvimento apresentadas, a escolha direcionada dos destinos participantes, sem o devido senso crítico quanto à real capacidade de induzir o desenvolvimento turístico regional nessas localidades.

Cabe destacar que o desenvolvimento turístico regional a que se refere a política é traduzido como processo capaz de promover a melhoria da infraestrutura, a geração e retenção de divisas, o aumento da demanda nos setores associados ao turismo e a criação de novos postos de trabalho. Além disso, para o estímulo à atividade é mencionada a necessidade de intensivos investimentos, geralmente apoiados pelos agentes financeiros e de cooperação que disponibilizam recursos a serem empregados no desenvolvimento turístico e o fornecimento de infraestrutura apropriada para sua implementação. Por ser o desenvolvimento turístico regional traduzido nesses elementos como principais pontos de sustentação, os indicadores a serem utilizados para avaliação do impacto da política estarão adequados a essa concepção.

Contudo, o conceito de desenvolvimento turístico regional apresentado pela política e que pauta a escolha dos destinos indutores carece de críticas e pouca ou nenhuma avaliação por parte do Estado foi realizada, uma vez que estudos prévios já demonstraram a falta de efetividade da política em estimular a competitividade desses mesmos destinos. Além do mais, os produtos gerados como resultado do projeto dos destinos indutores não são suficientes para revelar até que ponto os objetivos traçados foram ou não atingidos.

O questionamento quanto à capacidade da política de modificação da realidade

socioeconômica desses municípios e, portanto, da indução do almejado desenvolvimento turístico regional, haja vista suas bases teóricas de fundamentação, será abordado no próximo capítulo, momento em que se realizarão as estimações econométricas e a apresentação dos resultados alcançados.

O viés neoliberal presente no contexto de fortalecimento da política de turismo, no final da década de 1990, e o neodesenvolvimentismo estabelecido a partir da primeira década de 2000, foram pontos marcantes na constituição da política nacional de turismo. Reflexo da orientação neoliberal expresso especificamente no texto de orientação dos destinos indutores é a menção ao foco no turista internacional que ainda compreende o turismo como indústria exportadora de serviços. O paradigma neodesenvolvimentista é representado pelo reforço à capacidade do turismo de promover o desenvolvimento regional como oportunidade de mitigar as desigualdades e contribuir na luta contra a pobreza. É notável, porém, que tais objetivos assumem, em diversos momentos, o status de simples retóricas, uma vez que não houve avaliações sobre os efeitos da política por parte do poder público.

Foi constatado, também, que o Estado, ainda que represente a instituição elaboradora de políticas, atua em meio a um quadro onde a ação dos bancos como elemento externo financiador dessas intervenções se faz presente. No bojo das recomendações realizadas pelos organismos internacionais a concepção de turismo que embasa os PNT, de forma geral e em tom crítico, é apontada como aquela que situa as “férias” como uma estratégia de acumulação que compreende e relaciona as sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, em dado esquema que responde, aparentemente, a duas principais necessidades: a) fornece para a demanda das sociedades industriais uma restauração psicofísica de baixo custo em paraísos exóticos; b) promete para as sociedades atrasadas em vias de desenvolvimento a “oportunidade” de ingressar nos circuitos do comércio e dos investimentos internacionais (CAPANEGRA, 2007). A dupla resposta apresentada, como par inter-relacionado é apontada como causa motivadora de grande parte das políticas para o desenvolvimento do turismo em âmbito mundial e também nacional e baseia-se no potencial de crescimento da demanda internacional.

Tendo visto os objetivos da política dos destinos indutores e sua adequação ao contexto regional de Minas Gerais, por parte da SETUR-MG, mesmo que com poucas evidências quanto às ações implementadas para se alcançar seus objetivos, é perceptível que os destinos classificados como indutores eram dotados de notável condição socioeconômica e,

em termos turísticos, supostamente capazes de dinamizar o desenvolvimento regional. Entretanto, os estudos realizados até o momento não apresentaram evidências empíricas dos resultados alcançados e da consolidação da capacidade de indução do desenvolvimento mencionada no título e no texto do projeto dos destinos indutores. Diante dessas carências e após a devida discussão das bases teóricas de sustentação das concepções de desenvolvimento e turismo e da complexa relação estabelecida entre ambas, é necessário, portanto, esclarecer os métodos e técnicas de pesquisas adotados, com o objetivo de avaliar o projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional em Minas Gerais. No capítulo a seguir, será abordado, assim, a estratégia de avaliação utilizada com o objetivo de analisar o impacto do projeto dos destinos indutores em Minas Gerais, bem como as decisões metodológicas adotadas durante o processo da investigação. Na ausência de estudos e mecanismos que se propusessem a avaliar o impacto do projeto dos destinos indutores, verificar o alcance e qualificar os resultados obtidos à luz de sua coerência com a filiação teórica empregada, serão apresentadas as contribuições que a presente pesquisa construiu a partir dos métodos qualitativos destinados a esse fim.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO E RESULTADOS PRELIMINARES

#### Introdução

A avaliação de políticas públicas passou a ter maior destaque nas últimas décadas, atraindo pesquisadores e gestores públicos para o desenvolvimento de técnicas e métodos de avaliação (LOPES *et al.*, 2011; CAIDEN; CAIDEN, 2001; PINTO, 1989). De forma essencial e tradicionalmente, na análise de políticas públicas, pesquisadores têm se preocupado em estudar quais fatores influenciam no processo de tomada de decisões e as características assumidas por esse processo (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). No entanto, a avaliação de políticas públicas voltadas especificamente para o setor de turismo brasileiro não obedeceu à mesma lógica e permanece como uma área ainda carente de estudos e mecanismos que se prestem a esse objetivo. Este capítulo pretende suprir parte desta lacuna.

Habitualmente, o processo de avaliação é entendido como uma ferramenta capaz de propiciar um valor, apreciar o merecimento ou estimar o juízo de alguém ou de algo (PRESTES, 2012). Do ponto de vista das ciências sociais, pode ser entendido, também, como exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e de análise de informação sobre o conteúdo, a estrutura, o processo e os resultados e/ou impactos das ações avaliadas na realidade (RAMOS, 2009).

Em uma concepção mais ampla, Lima Júnior<sup>24</sup> (1978) *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107-108) define o processo de avaliação de políticas públicas como:

a análise crítica do programa (política) com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes.

Um dos requisitos básicos para avaliar dada política ou programa social consiste em lançar mão de informações referentes ao resultado que se espera antes da implantação da política e do resultado obtido depois dessa implantação. Questiona-se, assim, se há relação de causalidade entre a intervenção governamental (tratamento) e o resultado/efeito que ela provoca. Indaga-se, ainda, em que magnitude a política pública poderá contribuir para

---

<sup>24</sup> LIMA JR., Olavo B.; SILVA, Ari de Abreu; LEITE, Maria Claudia. Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978.

solucionar o problema diagnosticado, como, por exemplo, contribuir para reduzir a pobreza ou gerar mais oportunidades de emprego. Nesse sentido, as avaliações *ex post*, aplicadas após a realização de programas ou projetos, têm como duplo objetivo verificar os graus de eficiência e a eficácia com que determinado programa está atendendo a seus objetivos e avaliar a efetividade do mesmo, ou seja, seus resultados, impactos e efeitos (DRAIBE, 2001). Apesar de haver diferentes tipos de pesquisa de avaliação, a proposta aqui delimitada abarca a avaliação de impacto ou de resultados, que diz respeito aos efeitos de um programa específico sobre a realidade-alvo, no caso do projeto dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986). Esse tipo de pesquisa de avaliação é comum e frequente quando se espera verificar se os programas ou projetos políticos cumpriram seus objetivos.

Dos modelos capazes de avaliar o efeito de variáveis ou decisões que afetam a economia, como mencionado por Fogel (2012), cita-se: modelo de resultados potenciais, aleatorização, diferenças em diferenças, pareamento, variáveis instrumentais e regressão descontínua. Esses métodos consistem na aplicação de diversas ferramentas econométricas e se baseiam, de forma geral, na análise de um grupo que receberá os efeitos de um programa em relação a um grupo similar, mas que não participará deste. Ao primeiro é dado o nome de “grupo de tratamento”, e ao segundo é definida a nomenclatura de “grupo de controle” ou contrafactual do grupo tratado. Os nomes indicados aos grupos analisados pelo método são uma herança do campo da saúde, no qual tais ferramentas foram inicialmente utilizadas. A análise dos dois momentos (o antes e o depois) é, também, essencial, uma vez que ela se torna fundamental para identificar possíveis mudanças ocorridas em virtude da intervenção analisada. Por impacto, compreende-se a diferença entre a situação dos participantes após terem se submetido ao tratamento e a situação em que estariam caso não houvessem sido contemplados (GHIRALDINI, 2015).

Em linhas gerais, para o desenho de uma pesquisa de avaliação, tomam-se como base as diretrizes de uma pesquisa de caráter experimental, na qual, segundo Ramos (2009, p. 98), além das informações antes e depois do tratamento serem necessárias, é fundamental a existência de pelo menos dois grupos: “o que recebe o tratamento (grupo experimental ou, no nosso caso, que foi afetado pela política/programa social) e grupo de controle (aquele que não recebe ou, no caso, não foi afetado pela política/programa social).” Menciona-se, contudo,

que em se tratando de pesquisa de avaliação de políticas de cunho social, dificilmente se terá um desenho experimental, mas sim o que a literatura define como tipos quase-experimentais, dado que não é possível controlar todas as variáveis ambientais que atuam no experimento (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; DRAIBE, 2001). Wooldridge (2011) acrescenta que diferentemente de um experimento verdadeiro, no qual os grupos de tratamento e controle são escolhidos aleatoriamente, esses grupos, nos experimentos naturais ou em tipos quase-experimentais, surgem da mudança específica na política governamental, assim como mencionado na apresentação dos critérios utilizados para definir os participantes do projeto dos destinos indutores.

Como menciona Mokate (2002), a decisão de aplicar recursos em uma ação pública em dado período no tempo sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade, sendo de fundamental importância verificar o cumprimento dessas metas e validar, continuamente, o valor social incorporado à realização por meio de sua respectiva avaliação. A avaliação consiste na mensuração do impacto de determinada intervenção, como o recebimento de recursos de um programa social, sobre os efeitos de interesse, enquanto o termo *efeito* refere-se a mudanças no *status* das variáveis relevantes (CAMERON; TRIVEDI, 2005). O recurso avaliativo, de forma geral, além de ser útil para mensurar a eficácia da gestão pública, contribui, ainda, para a busca e obtenção de ganhos das ações governamentais no que diz respeito à satisfação dos usuários e à legitimidade sociopolítica (RAMOS, 2009).

No presente capítulo serão apontadas inicialmente as técnicas e ferramentas utilizadas para avaliar o impacto do projeto dos destinos indutores em Minas Gerais, com base nos fatores internos (instrumentos e na filiação teórica) de que a própria política de turismo se valeu para consolidar sua concepção de turismo e de desenvolvimento. A metodologia aplicada à avaliação do impacto do projeto, como complemento à análise teórica realizada, faz uso de técnicas quantitativas que buscam dar conta da efetividade (ou não) da modificação da realidade socioeconômica regional por parte da política.

Nesta tese será utilizado o modelo de diferenças em diferenças (DID), estimado por meio de uma regressão linear a partir do método de mínimos quadrados ordinários (MQO) para os indicadores socioeconômicos gerais e do modelo de regressão Tobit com estimativas de máxima verossimilhança para os indicadores relacionados aos empregos formais no setor de turismo. É esperado com isso isolar o efeito de interesse através da comparação de um grupo de tratamento com um grupo de controle. Esse método representa, atualmente, uma das

estratégias mais utilizadas em avaliação de políticas públicas (RAMOS, 2009; FOGEL, 2012).

O texto se inicia esclarecendo a coerência empregada na elaboração dos bancos de dados utilizados para mensurar o impacto do projeto. A utilização das bases de dados refere-se às análises tanto dos modelos empregados quanto da caracterização geral do contexto de atuação do projeto dos destinos indutores. A seguir, é caracterizado, com base em dados secundários, o contexto geral e turístico dos 21 municípios indutores de Minas Gerais, sendo constituído por dois grupos: 1) grupo de tratamento, conformado pelos municípios participantes do projeto dos destinos indutores; 2) grupo de controle, que é composto pelos demais municípios turísticos mineiros não participantes do projeto à época do lançamento da política (2008).

Os modelos a serem utilizados são apresentados a continuação. As variáveis selecionadas para compor os modelos econométricos adotados foram baseadas e alinhadas à visão hegemônica de turismo e desenvolvimento presente no texto do projeto político que sustenta a proposta dos destinos indutores, sendo divididos entre: indicadores socioeconômicos gerais e indicadores de empregos formais no setor de turismo. A análise descritiva das variáveis utilizadas, valendo-se da distribuição das médias dos indicadores socioeconômicos e de turismo selecionados, teve como objetivo verificar e compreender as diferenças entre os grupos de controle e tratamento antes e após o projeto dos destinos indutores, considerando a disponibilidade dos dados. A significância dos modelos, suas limitações e pressupostos teóricos e metodológicos também serão apresentados no tópico de análises descritivas e na seção de anexos.

Em uma seção à parte justifica-se a adoção da pesquisa de campo exploratória com agentes qualificados em dois municípios integrantes do projeto (Tiradentes e Santana do Riacho), que teve por objetivo confrontar a realidade empírica com os resultados obtidos via modelos econométricos. Além disso, e como esforço complementar de compreensão, é descrito o procedimento que envolveu a análise de médias somente entre o grupo dos destinos indutores para os indicadores (socioeconômicos e de turismo) que se mostraram significativos nas estimações anteriores.

Por fim, são apresentados os resultados, tendo como propósito evidenciar a compatibilidade dos desdobramentos alcançados e a contribuição para modificação positiva ou agravamento da realidade socioeconômica regional. Os resultados apresentados juntamente

com as análises propiciadas com a pesquisa de campo e o comparativo entre as médias dos indicadores somente para o grupo de tratamento irão, nos próximos capítulos, compor a discussão final que indicará, por meio de uma análise crítica, a capacidade do projeto de modificar a realidade regional do conjunto dos municípios indutores.

### **3.1 Base de dados**

Para a presente análise utilizaremos três bases de dados, a saber: para os indicadores socioeconômicos gerais, a base dos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro; para os indicadores de turismo a base elaborada pelo IPEA por meio dos dados da CAGED/RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e para a caracterização geral dos municípios indutores a base da CAGED/RAIS do MTE sobre empregos formais nos grandes setores da economia segundo o IBGE. As bases foram selecionadas em virtude da disponibilidade de acesso e confiabilidade dos dados e extensão dos indicadores produzidos. As dificuldades e limitações presentes no uso de variáveis que mensuram o impacto nas atividades características do turismo serão posteriormente esclarecidas.

#### ***3.1.1 Base Atlas do Desenvolvimento Humano***

O banco disponibilizado engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas. O Atlas é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 20 Regiões Metropolitanas (RM) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). Ele traz, além do IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

Por representar uma ferramenta consolidada capaz de fornecer informações sobre os municípios brasileiros nas dimensões de interesse desta pesquisa, optou-se por sua ampla utilização alinhada aos objetivos traçados. Contudo, para os indicadores selecionados, nem todos os municípios continham as informações solicitadas. No entanto, tal constatação não prejudicou as análises descritivas que tinham por objetivo compreender as diferenças prévias

entre ambos os grupos (controle e tratamento), sendo a comparação de forma isolada entre os municípios irrelevante.

### **3.1.2 Base empregos formais nas atividades características de turismo (ACT) (RAIS-CAGED)**

Para os dados referentes, especificamente, ao impacto direto do projeto político dos 65 destinos turísticos indutores no setor de turismo dos municípios mineiros analisados, tomou-se como referência o estudo intitulado “Base de Dados e Indicadores para o Monitoramento dos Efeitos das Políticas Públicas de Turismo: o Gasto e o Investimento Público Municipal no Setor e os Impactos Econômicos Diretos da Atividade nos Destinos Turísticos Indutores do Estado de Minas Gerais”, contratado, em 2011, junto ao Instituto Kultur de Fomento à Cultura, Turismo e Desenvolvimento Sustentável pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG). Além desse trabalho, considerou-se o estudo realizado pelo IBGE (2012) – “Economia do Turismo: Uma perspectiva macroeconômica 2003-2009” – e os documentos elaborados pelo IPEA em parceria com o MTUR quanto aos aspectos metodológicos do Sistema Integrado de Informações sobre o mercado de trabalho no setor de turismo (2013). É imprescindível mencionar que para cada um dos trabalhos consultados, foi adotado um conjunto específico de atividades que caracterizam o setor de turismo.

As informações trabalhadas na pesquisa encomendada pela SETUR-MG tinham por intento a geração de uma base de dados e indicadores para a conformação de um sistema de informação e monitoramento das políticas públicas de turismo do estado de Minas Gerais, abarcando o perfil do emprego, da arrecadação tributária, dos gastos e investimentos públicos vinculados ao setor turístico no Brasil. Vale lembrar que os dados sobre emprego e renda gerados pelo turismo e os impactos econômicos efetivos e potenciais da atividade turística em municípios e estados brasileiros, de forma geral, são ainda muito limitados em abrangência e escopo (MINAS GERAIS, 2011). Outro elemento dificultador do uso dos dados relativos ao conjunto das atividades que compõem o turismo é a significativa quantidade de zeros na base, que correspondem, na verdade, à expressiva ocorrência (em alguns casos de até 70%) de dados ausentes (*missing values*). A ausência de valores para determinadas variáveis que correspondem a registros com dados incompletos decorre do alto grau de informalidade apresentado pela atividade, o que dificulta a aproximação das informações à realidade vivenciada pelos municípios turísticos.

De forma geral, segundo a OMT, há duas formas de mensurar o emprego no setor de turismo (UNWTO, 2010). A primeira, que considera a totalidade das ocupações nas atividades características do turismo (ACT),<sup>25</sup> independentemente de estas ocupações estarem relacionadas ao consumo de turistas ou não. E a segunda, que consiste em contabilizar apenas o “emprego estritamente relacionado aos bens e serviços adquiridos por visitantes,<sup>26</sup> mas não se restringe apenas às ACT” (SAKOWSKI, 2013). Na primeira forma, para dimensionar o mercado de trabalho no turismo, consideram-se todos empregos em determinada categoria de ACT (alimentação, alojamento, transporte etc.). Utilizando a segunda forma, são contabilizados apenas os empregos relacionados ao consumo de turistas, isto é, somente uma parcela dos empregos de determinado grupo de ACT. Apesar de a segunda forma de mensurar o emprego fornecer uma visão mais realista da dimensão do mercado de trabalho do turismo, são demandadas informações relativas ao consumo turístico que atualmente não encontram-se disponíveis. Apesar dessa limitação, muitas das estatísticas referentes ao mercado de trabalho no turismo foram obtidas por recurso à primeira forma, o que, às vezes, leva a percepções superdimensionadas do setor (SAKOWSKI, 2013).

A escolha da primeira forma, no âmbito dessa pesquisa, deve-se, também, à dimensão municipal adotada para verificar o impacto do projeto, uma vez que as pesquisas existentes sobre o mercado de turismo que lançam mão da segunda forma de mensuração, inclusive considerando o coeficiente de atendimento ao turista, estão disponíveis atualmente apenas até o nível do estado.

Observando essas condições, foi elaborado separadamente um banco de dados com informações referentes às estimativas da caracterização dos empregados formais do setor de turismo nos municípios analisados, para os anos de 2006 e 2015. Para tanto, foram utilizados os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) relativos aos atributos considerados para o total dos empregados nas ACT, ponderados pelo número de ocupações formais calculado pelo Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de turismo (SIMT). Dessa forma, os resultados ficam coerentes com a dimensão do mercado de trabalho do turismo.

---

<sup>25</sup> A Classificação Internacional Uniforme das Atividades Turísticas (Clasificación Internacional Uniforme de Actividades Turísticas – CIUAT) foi elaborada pelas Nações Unidas e por ser compatível com a terceira revisão da International Standard Industrial Classification (ISIC) é utilizada para facilitar a comparação, entre países, no que se refere às estatísticas de turismo.

<sup>26</sup> Visitantes compreendem turistas (que pernoitam) e excursionistas (que não pernoitam) de acordo com as Recomendações Internacionais para Estatísticas do Turismo – International Recommendations for Tourism Statistics (IRTS) 2008.

A RAIS, de acordo com Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), consiste em um registro administrativo semelhante a um censo anual do mercado formal de trabalho. O levantamento disponível pela RAIS, importante para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal, se dá em nível de estabelecimento empregador, definido como uma unidade que possua código específico no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro Específico do INSS (CEI). Em virtude de seu caráter censitário, a RAIS propicia uma desagregação que vai até o nível dos municípios, corte particularmente importante, considerando-se as características espaciais do Brasil, e por não possuir, em geral, pesquisas de domicílios (MINAS GERAIS, 2011).

Contudo, de acordo com Sakowski (2013, p. 10), um dos “aspectos mais controversos ligados ao dimensionamento do mercado de trabalho no setor de turismo se refere à delimitação das atividades que compõem o setor”. Ora, a inclusão ou exclusão de uma única atividade pode gerar estimativas bastante diferentes, consistindo num dos fatores para a existência de divergências nos números do mercado de trabalho do turismo. Segundo o IBGE (2012), a classificação de uma atividade econômica como característica de turismo se faz a partir da identificação, em sua produção principal, de produtos classificados como característicos do turismo, ou seja, produtos de potencial consumo pelos visitantes. O grupo composto pelas ACT é muito heterogêneo e corresponde aos produtos cujo consumo seria sensivelmente reduzido na ausência de turistas.

Nesse sentido, e visando a padronização dos dados e das estatísticas relativas ao turismo mundial, a OMT desenvolveu a Classificação Internacional Uniforme das Atividades Turísticas (CIUAT), compatível com a terceira revisão da International Standard Industrial Classification – ISIC, elaborada pela ONU. Segundo o IBGE (2012), do conjunto de atividades econômicas contidas na CIUAT, destacam-se as ACT, responsáveis pela produção de bens e serviços definidos como característicos do turismo. Das 12 atividades<sup>27</sup> apresentadas pela CIUAT, nos estudos sobre economia do turismo realizados pelo IBGE são apresentadas somente dez atividades. Isto se dá devido às atividades “Serviços culturais” e “Serviços desportivos e de outros serviços de lazer” serem agregadas em um mesmo grupo.

---

<sup>27</sup> Hotéis e similares; segunda residência em propriedades (imputada); restaurantes e similares; transporte ferroviário de passageiros; transporte rodoviário de passageiros; transporte marítimo de passageiros; transporte aéreo de passageiros; atividades auxiliares do transporte de passageiros; aluguel de bens e equipamentos de transportes de passageiros; agências de viagens e similares; atividades culturais; atividades desportivas e de outros serviços de lazer.

No Brasil, a classificação de atividades econômicas oficialmente adotada pelo Sistema Estatístico Nacional e pelos cadastros e registros da Administração Pública é a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE (IBGE, 2012).

Para estimar os valores associados às ACT, foi necessário, primeiro, segundo o IBGE (2012, p. 14), “identificar os códigos CNAE exclusivos das Atividades Características do Turismo nas atividades do Sistema de Contas Nacionais. Após identificação, calculou-se a participação (estrutura) dessas atividades no resultado final de cada atividade do Sistema, obtendo-se, assim, valores específicos para essas atividades”.

Até o ano de 2006, as bases de dados utilizadas para a elaboração das estimativas do número de ocupados no turismo classificavam as atividades segundo a CNAE 1.0 ou CNAE 95, que se encontrava disponível apenas até o nível da classe (em 5 dígitos). A partir de 2006, as pesquisas econômicas do IBGE passaram a coletar dados classificados de acordo com a versão 2.0 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, e foi apresentada em 5 dígitos (nível da classe) até 2008 e em 7 dígitos (subclasse) a partir de 2009.

Apesar dessa mudança, segundo o IBGE (2012), a classificação de atividades do Sistema de Contas Nacionais permaneceu inalterada, uma vez que sua mudança exige uma atualização do ano de referência das Contas Nacionais e a construção de uma nova série. Para preservar a comparabilidade da série de dados, as informações das pesquisas econômicas foram traduzidas para a classificação anterior, isto é, a CNAE 1.0 (IBGE, 2012). Contudo, o IBGE (2012, p. 20) ressalta que “a correspondência entre os códigos da CNAE 2.0 e da CNAE 1.0 não é perfeita, ou seja, às vezes não é possível reconstituir o conteúdo exato da classificação anterior, perdendo-se parte do que estava contido nas atividades anteriores ou incorporando mais conteúdo às atividades previamente definidas”. Diante de tal limitação e no intuito de garantir a melhor equiparação entre os dados para os dois anos analisados (2006 e 2015), convencionou-se utilizar como parâmetro a CNAE 2.0, considerando que essa mudança permitiu delimitar com maior precisão as ACT do turismo no Brasil.

Tendo em vista a existência de pelo menos três diferentes abordagens de ACT (IBGE, SETUR-MG, IPEA), foram utilizadas como definição e embasamento teórico-metodológico as análises expressas no estudo “Aspectos Metodológicos do Sistema Integrado de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor de turismo” (IPEA, 2013). É fundamental esclarecer que a metodologia elaborada pelo IPEA consiste no estudo mais atual a respeito do tema e no que tange à delimitação das atividades características do turismo, baseou-se em

reuniões técnicas nas quais se contou com a presença de uma das consultoras da OMT responsáveis pela elaboração das IRTS em 2008. A definição da ACT pelo IPEA contou também com a participação de representantes do Ministério do Turismo e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, numa tentativa de buscar um alinhamento sobre o que se entende por turismo no Brasil (SAKOWSKI, 2013). O documento salienta que esse cuidado foi tomado tendo em vista que a divergência entre quais atividades econômicas (CNAE) compõem as ACT pode alterar significativamente as estimativas do número de ocupações no setor de turismo.

Alinhada às recomendações da OMT e visando se adequar aos pressupostos dessa organização, a metodologia do IPEA (2013) efetuou algumas mudanças no recorte da CNAEs, em especial, a exclusão da ACT auxiliar de transporte, de CNAEs referentes a catering e de CNAEs associadas ao transporte local. Especificamente relativo a essa última alteração o estudo metodológico do IPEA afirma que ela resultou na junção das ACT transporte terrestre internacional, interestadual e intermunicipal e transporte local na ACT transporte terrestre. Efetuadas tais alterações, o recorte final do setor de turismo delimitado pelo IPEA (ver anexo – lista final de CNAEs por ACT) contempla oito ACT:

1. alojamento
2. alimentação
3. transporte aéreo
4. transporte terrestre
5. transporte aquaviário
6. agências de viagens,
7. aluguel de transporte
8. cultura e lazer.

É necessário ressaltar que as estatísticas sobre a caracterização da ocupação no turismo referem-se a todos os estabelecimentos que prestam serviços nas oito ACT, já que não é possível identificar os que prestam serviços majoritariamente a turistas. Por exemplo o perfil da mão de obra da ACT alimentação reflete a realidade de um conjunto de estabelecimentos cujos clientes são, em sua maioria, residentes. Em algumas das ACT há códigos da CNAE que pouco ou nada se relacionam com o turismo. Especificamente, grande parte dos

resultados dos transportes ferroviário, aquaviário e rodoviário estão associados ao transporte de carga (IBGE, 2012).

Em virtude da dificuldade para captar essa diferença, o IPEA em sua metodologia de análise sobre o mercado de trabalho no setor de turismo sugere a agregação das três atividades cuja clientela é formada majoritariamente por turistas: alojamento, transporte aéreo e agências de viagem, que compõem o chamado núcleo das ACT ou núcleo do turismo e refletem melhor a dinâmica do setor. Para a presente pesquisa, porém, as ACT que se mostraram mais sensíveis ao crescimento do turismo em Minas foram selecionadas por meio de sua significância estatística observada nas estimações do modelo Tobit.

Assim, no contexto dessa pesquisa optou-se por aprofundar o impacto do projeto político estudado, utilizando os dados sobre o emprego no turismo fornecidos pela RAIS, conforme metodologia das ACT adotada pelo IPEA. A adoção do conjunto das ACT baseado no estudo do IPEA é justificada pela confiabilidade, atualidade e notoriedade dos estudos realizados por essa instituição. Em razão de sua adequação às recomendações da OMT e por contar com a anuência do MTUR e do IBGE, a metodologia possibilita comparações futuras com os dados de emprego no turismo para outros estados brasileiros e com demais contextos em âmbito mundial. Ademais, a parcela informal do setor de turismo não foi considerada nas estimativas, porque os estudos foram feitos a partir de dados oficiais. Dessa forma, a não inclusão da economia do turismo informal deve levar a alguma subestimação do seu valor real.

Apesar de a RAIS contemplar variáveis relativas às características individuais dos assalariados e do estabelecimento, como vínculo empregatício, tamanho do estabelecimento, faixa etária e remuneração média mensal em salários mínimos, optou-se por trabalhar somente com indicadores relativos ao número de empregos formais nas ACT. A escolha da variável “empregos formais” se justifica por se tratar de um indicador objetivo, adequado aos objetivos do trabalho e que apresenta maior variabilidade quanto aos possíveis efeitos relacionados ao crescimento do turismo na escala municipal.

### ***3.1.3 Base de empregos formais nos grandes setores e em turismo (RAIS/CAGED)***

Para a caracterização geral dos municípios indutores foram utilizadas informações contidas na base da RAIS/CAGED do MTE sobre empregos formais nos grandes setores da economia segundo o IBGE. A fonte de dados gerada por meio da declaração da RAIS possui

periodicidade anual e tem por finalidade suprir as necessidades de controle, de estatísticas e de informações às entidades governamentais da área social. Constitui, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, um instrumento imprescindível para o cumprimento das normas legais, como também é de fundamental importância para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal.

A base de dados referente ao número de vínculos formais nos oito grandes setores – indústria extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária – fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego e disponibilizados pela base estatística do CAGED/RAIS, foram utilizados com o objetivo de comparar com a quantidade de empregos atribuídos ao turismo segundo as atividades características do turismo (ACT), no âmbito municipal, segundo metodologia do IPEA (2013), que estão contidas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE oficialmente adotadas pelo Sistema Estatístico Nacional e pelos cadastros e registros da Administração Pública (IBGE, 2012), conforme descrito no item 3.1.2.

A utilização de três bases de dados diferentes – indicadores socioeconômicos gerais, indicadores de turismo e de empregos formais nos grandes setores – teve por objetivo complementar as análises realizadas. O banco fornecido pelo Atlas do Desenvolvimento Humano, apesar de ser mais completo e fornecer indicadores socioeconômicos mais consolidados, apresenta, no entanto, a limitação de não conter dados diretamente relacionados aos impactos advindos do turismo. É fundamental esclarecer, ainda, que as bases elaboradas, apesar de complementares, apresentam escalas temporais distintas, sendo a do Atlas (2000 e 2010) e a de turismo e de empregos nos grandes setores (2006 e 2015). No entanto, somente as duas primeiras bases fundamentam os modelos econométricos utilizados nas análises, ao passo que a terceira foi utilizada unicamente para caracterização do contexto geral de contribuição do turismo em comparação aos demais setores econômicos.

### **3.2 Definição e caracterização dos grupos de controle e tratamento**

O grupo de tratamento consiste nos 22 municípios em Minas Gerais abarcados pelo projeto dos destinos indutores do Brasil. O grupo de controle é composto pelos municípios mineiros considerados turísticos que não foram atingidos pelo referido projeto. Contudo, optou-se pela exclusão do município de Belo Horizonte, em virtude da impossibilidade de sua

posterior comparação com algum outro município de porte semelhante, sendo ele, também, o único representante do Circuito Turístico da Capital. Portanto, por fim, chegou-se a 21 municípios definidos como indutores e participantes do grupo de tratamento.

A definição do grupo de controle baseou-se na política pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, que instituiu, desde o ano de 2001, os Circuitos Turísticos, institucionalizados via Decreto Lei nº 43.321/2003. Apesar de os indicadores socioeconômicos gerais trabalhados considerarem o ano de 2000, anterior à institucionalização da política de Circuitos, a SETUR-MG, criada em 1999, já trabalhava, desde então, a favor da organização dos municípios mineiros em Circuitos Turísticos.

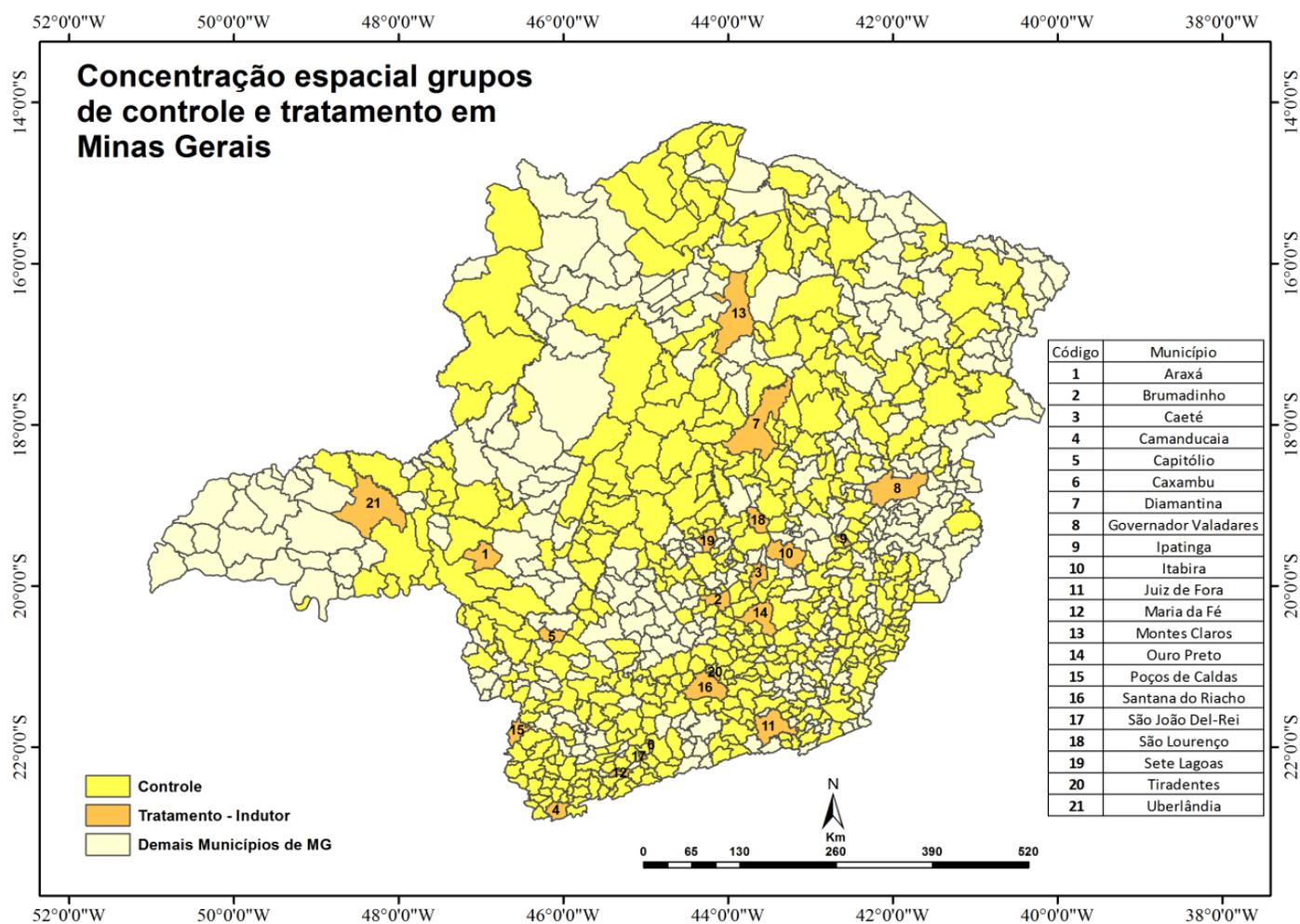
Como visto, a política de Circuitos Turísticos consiste em um modelo de gestão das regiões turísticas que obedece às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, estabelecido pelo Ministério do Turismo. Os Circuitos Turísticos, segundo a SETUR-MG, abrigam um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional: são municípios que possuem diversas características (geográficas; socioeconômicas; culturais etc.) em comum, o que possibilita previamente um grupo de comparação mais próximo ao ideal, além do fato de nem todos serem participantes específicos do projeto dos destinos indutores. Sendo os municípios de Minas Gerais muito diferentes em diversos aspectos, a política de Circuitos Turísticos foi considerada como o melhor *matching* a ser utilizado, pois esse critério de regionalização cumpre o papel de agrupar os municípios que possuem características turísticas e territoriais em comum.

Dessa maneira, chega-se a um grupo de controle formado por 45 Circuitos Turísticos e 455 municípios participantes em Minas Gerais, considerando a Resolução 045/2014 da SETUR-MG e conforme composição dos circuitos à época de lançamento do projeto (2008), e o grupo de tratamento, como já justificado, composto por 21 municípios.

O quadro que apresenta a relação completa dos municípios da pesquisa, em anexo, registra os municípios que compõem o grupo de controle e o grupo de tratamento. A hipótese é a de que os municípios contemplados pelo projeto dos destinos indutores conquistaram melhores resultados para os indicadores socioeconômicos gerais e de turismo impactados pelo incremento do turismo local e regional se comparados àqueles municípios que, apesar de turísticos, não foram favorecidos por essa intervenção.

O conjunto total dos 477 municípios que compõem a política estadual de Circuitos Turísticos encontram-se situados em todas as mesorregiões geográficas do estado (Noroeste, Norte, Jequitinhonha, Vale do Mucuri, Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Central Mineira, Metropolitana de Belo Horizonte, Vale do Rio Doce, Oeste de Minas, Sul/Sudoeste de Minas, Campo das Vertentes e Zona da Mata). O grupo de controle, composto pelos municípios considerados turísticos em Minas no ano de 2008, *a priori*, não apresenta um padrão de concentração espacial definido, uma vez que o objetivo dos circuitos turísticos é desenvolver o turismo em todas as regiões do estado. Por sua vez, para o grupo de tratamento, representado pelos destinos indutores em Minas Gerais, há maior concentração nas mesorregiões metropolitana de Belo Horizonte (Brumadinho, Caeté, Itabira, Ouro Preto, Santana do Riacho e Sete Lagoas) e Sul/Sudoeste de Minas Gerais (Camanducaia, Capitólio, Caxambu, Maria da Fé, Poços de Caldas, São Lourenço).

Figura 3 – Mapa de concentração espacial dos municípios dos grupos de controle e de tratamento

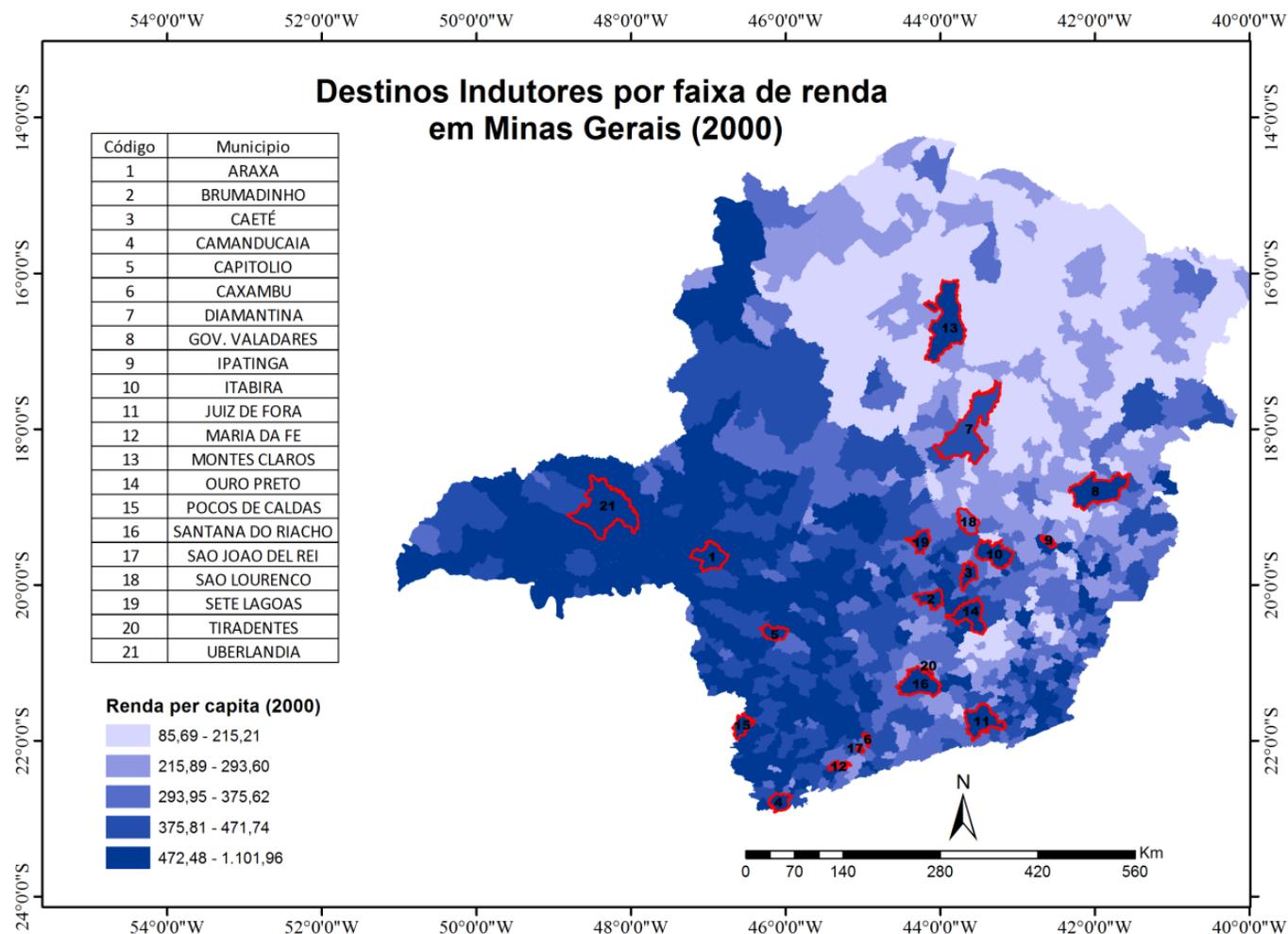


Fonte: Dados da pesquisa baseado em MINAS GERAIS. Secretaria de Estado Turismo de Minas Gerais. *Diretrizes da Política Pública de Turismo do Estado de Minas Gerais*. Minas Gerais, 2011. / Autor: Guilherme Malta.

Ambas as mesorregiões, do ponto de vista econômico, destacam-se no que se refere à geração da riqueza estadual. Segundo estudo realizado por Simão (2004, p. 48), baseado nos dados do censo de 2000, “a região metropolitana de Belo Horizonte detém quase 41% da renda total declarada, seguida pelo Sul/Sudoeste de Minas (13,5%) e Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (12,7%)”. Em conjunto, as três mesorregiões são responsáveis por 66,2% da renda domiciliar total declarada, restando para as outras nove mesorregiões 33,8% dessa renda.

No entanto, considerando os critérios adotados para a seleção dos municípios que compõem o projeto dos destinos indutores, o padrão de concentração espacial encontra-se mais alinhado à distribuição de renda *per capita*, notadamente em locais de maior concentração, do que simplesmente por aspectos puramente geográficos ou de outra natureza espacial, conforme explícito no mapa da figura 4, a seguir. Somam-se a esse critério aspectos geralmente inerentes a um padrão mais elevado de renda como aparato político e econômico mais bem estruturado para atração e recepção de políticas, além de apresentar, historicamente, estrutura organizacional e institucional superiores aos demais municípios. A devida comprovação dessa constatação reside no fato de que parte considerável dos municípios indutores é designada como superintendências regionais de ensino, segundo a Secretaria Estadual de Educação (2008) – Caxambu, Diamantina, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Ouro Preto, Poços de Caldas, São João Del Rei e Uberlândia – e gerências regionais de saúde (2006), segundo Secretaria Estadual de Saúde – Diamantina, Governador Valadares, Itabira, Juiz de Fora, Montes Claros, São João Del Rei e Uberlândia. Ademais e congruentemente com os parâmetros de seleção dos destinos indutores por parte do MTUR, estes municípios também representam centros – em diferentes escalas segundo sua região de influência – em que há a concentração de atividades produtivas, presença de comércio e serviços, acessibilidade privilegiada e disponibilidade de infraestrutura como locais de produção e consumo.

Figura 4 – Mapa dos destinos indutores por faixa de renda em Minas Gerais (2000)



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000/IBGE. Rio de Janeiro, RJ: O instituto, 2000. Autor: Guilherme Malta.

Do ponto de vista socioeconômico e de empregos formais em turismo, devidamente aclarados nos resultados relativos ao banco dos indicadores socioeconômicos do Atlas e de Turismo do IPEA, respectivamente, há uma clara diferença entre os grupos de controle e tratamento. Como será evidenciado e coerentemente com o padrão de concentração espacial segundo a renda, verifica-se que o grupo de tratamento apresenta previamente condição socioeconômica superior ao grupo de controle.

Apesar do esforço empreendido para estimar o impacto do projeto em estudo, cumpre reconhecer que o intervalo temporal entre essa política e o período após essa intervenção não se mostra adequado, considerando a limitada elasticidade no tempo dos indicadores disponíveis, especialmente para aqueles relativos à redução de pobreza. Por se tratar de efeitos observados, sobretudo, a longo prazo, o intervalo de dois anos (de 2008 para 2010), é relativamente curto para captar tais alterações, dificultando sua devida mensuração.

Mesmo com a existência de destinos indutores em âmbito nacional e regional, foi feita a opção de utilizar como data de início do projeto o ano de 2008, no qual ocorreu o lançamento do Projeto dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional e seu reconhecimento pelo Ministério do Turismo. Em Minas Gerais, a SETUR-MG adota a proposta dos destinos indutores estaduais em 2009. Portanto, diante da necessidade de se analisar momentos específicos antes e após a intervenção nos grupos de controle e de tratamento, para o momento anterior à intervenção foi utilizado como referência o ano de 2000, e para o posterior, o ano de 2010, especificamente relacionado aos indicadores socioeconômicos gerais contidos no banco do Atlas do Desenvolvimento Humano. Para os indicadores de turismo, contidos no banco do IPEA, os anos trabalhados, conforme disponibilidade dos dados, foram 2006 e 2015. A escolha dos dados relativos ao ano de 2015 tem por justificativa a escolha de uma escala temporal maior (sete anos), o que viria a fornecer informações mais precisas quanto ao impacto da política no que tange à geração de empregos no setor de turismo. A mesma lógica é adotada nas análises descritivas que compõem o posterior contexto de comparação entre grupos, considerando sempre para o momento após a política o ano mais recente de disponibilidade dos dados. Lembrando, também, que no ano de 2014 o país e o estado de Minas Gerais sediaram a Copa do Mundo de Futebol e, por consequência, receberam importantes investimentos no setor de turismo, sobretudo no que tange a melhorias infraestruturais pontuais.

### **3.2.1 Contexto geral e turístico dos 21 municípios indutores de Minas Gerais**

A política nacional de turismo e os estudos de caráter quantitativo como os de Casimiro Filho (2002), Takasago *et al.* (2010) e Gonçalves (2016) ressaltam a capacidade do turismo de desempenhar um papel relevante na geração de emprego e renda e, conseqüentemente, de colaborar para a redução de desigualdade e pobreza no país. Porém, é fundamental apontar que inúmeros são os desafios inerentes ao processo de quantificação da relevância econômica da atividade turística por meio dos dados agregados macroeconômicos, seja pelas especificidades do turismo ou mesmo pela falta de disponibilidade de dados desagregados.

O contexto de atuação do turismo em Minas Gerais é crescente desde a década de 1990, e dados atuais demonstram que para os anos de 2011 e 2012 a atividade no estado apresentou crescimento superior ao total da economia e também dos serviços como um todo (GONÇALVES, 2016). Para compreender o contexto econômico no qual o turismo se insere é fundamental visualizar o impacto, em termos de empregabilidade que a atividade representa na economia municipal comparado ao total de empregos formais e em relação à contribuição do município indutor no total de empregos em turismo no estado.

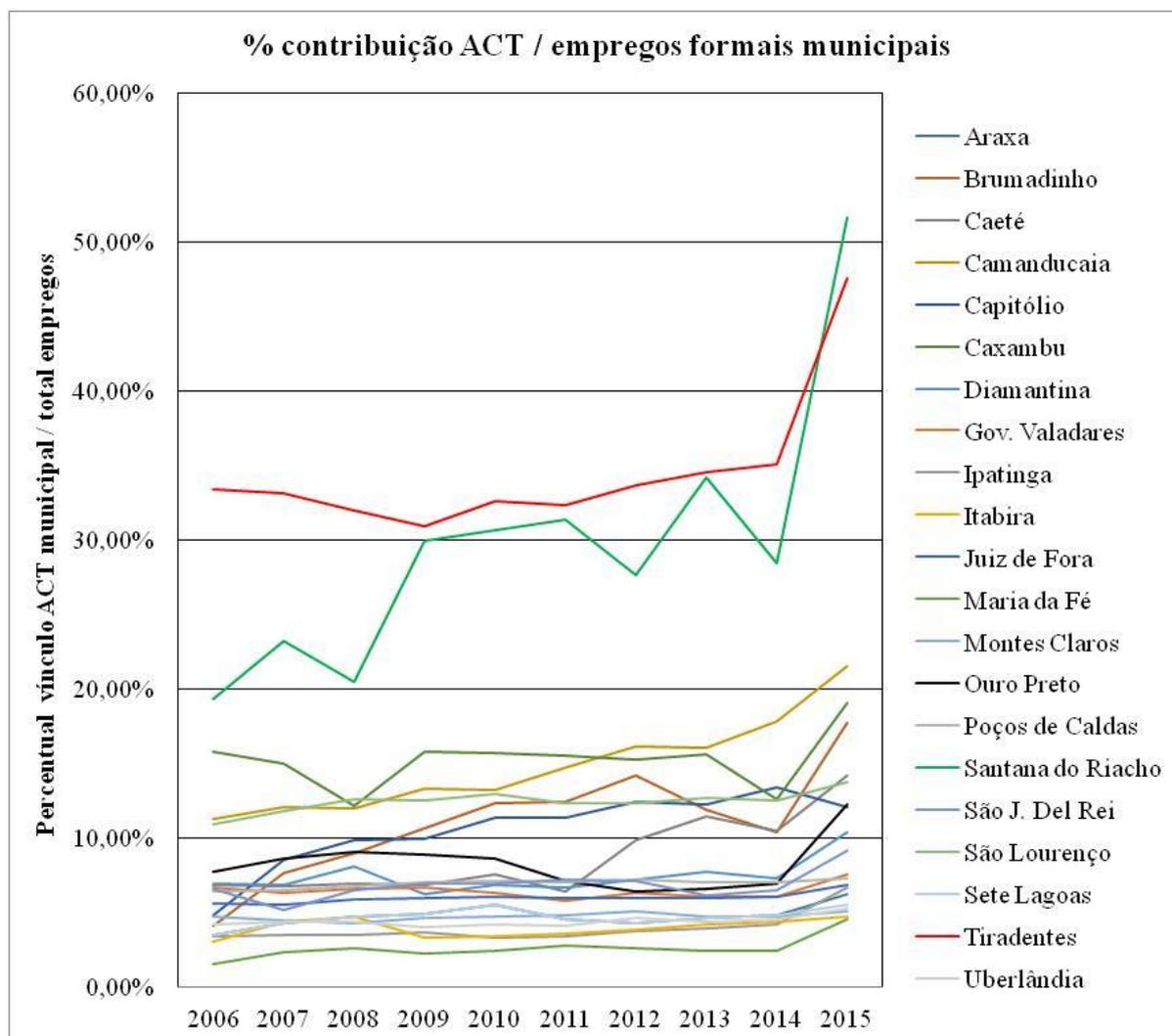
O turismo, segundo suas conexões com os demais setores mencionados, é caracterizado como um setor que fornece insumos produtivos principalmente para o setor de serviços e depende, sobretudo, para produzir, de insumos provenientes da indústria de transformação, e em menor medida do setor de serviços (TAKASAGO *et al.*, 2010). Em linhas gerais e baseado no estudo de Takasago *et al.* (2010, p. 14), é possível afirmar que o turismo “consome muitos insumos provenientes de outros setores, embora forneça menos insumos para os demais processos produtivos”.

Levando em conta tais considerações, foi analisado para os 21 municípios selecionados como indutores do turismo o grau de importância representado pela atividade turística no que tange à geração de empregos formais locais. A base de dados relativa à geração de empregos fornecidos pela CAGED/RAIS possibilita uma aproximação da real importância do turismo quando comparado aos demais setores para as localidades identificadas como indutores de desenvolvimento turístico regional. Em seguida, foi verificado, via teste de médias, o comportamento entre grupos (controle e tratamento) para a evolução dos empregos formais entre 2006 e 2015, analisando e comparando o desempenho entre esses agrupamentos.

Inicialmente, por meio da base de dados da RAIS, de 2006 a 2015, foi possível compreender a ampla diversidade de contextos no qual a média de contribuição do turismo no município, considerado indutor, pode variar de menos de 5% no total dos vínculos na economia formal municipal até 33% desse total. No gráfico 1 é possível constatar o percentual de contribuição do turismo nos empregos locais e sua variação ao longo dos anos.

Necessário reforçar que mesmo entre os 21 municípios indutores do turismo, ou seja, selecionados por possuir condições infraestruturais e socioeconômicas superiores aos demais, há uma clara heterogeneidade quanto ao papel assumido pelo turismo em sua conjuntura econômica e social. Quando comparado, porém, ao total de empregos formais do turismo em Minas Gerais, a imensa maioria dos municípios indutores apresenta, de forma isolada, uma ínfima contribuição, representando, em geral, menos de 10% desse total de empregos. Em estudo recente realizado por Gonçalves (2016), contemplando os anos de 2010 a 2013, fica evidente que em termos comparativos com os outros grandes grupos de atividades econômicas (agropecuária, indústria e serviços não turísticos) do Estado, a participação econômica do turismo no total da economia de Minas Gerais é, em média, de somente 1,6%.

Gráfico 1 – Distribuição do percentual de contribuição das Atividades Características do Turismo por empregos municipais formais nos destinos indutores – 2006 a 2015



Fonte: MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - RAIS. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>. Acesso em: 23/03/2017.

Em um exercício de aproximação generalizada à realidade é possível indicar, grosso modo, a existência de três principais perfis dos destinos turísticos indutores em MG, com base na média da geração de empregos formais (acima de 20%; entre 10% e 20%; e abaixo de 10%), ao longo dos últimos 10 anos. Para tanto, que os percentuais sugeridos são relativos à própria economia do município e cada cidade possui uma realidade distinta, seja em relação ao seu tamanho populacional ou ao tamanho de seu setor econômico. Além disso, é reconhecida a existência de significativa quantidade de empregos informais no setor de turismo que, por razões teórico-metodológicas, não são contemplados nos dados oficiais da RAIS.

É plausível identificar, portanto, três categorias de municípios baseadas na escala de importância assumida pelo turismo em sua estrutura econômica (2006 a 2015, empregos formais), que conforme orientação do MTUR e da SETUR-MG, tais destinos são reconhecidos como detentores de significativo potencial para promover a atividade e, portanto, contribuir com a promoção do desenvolvimento regional, ainda que em níveis distintos: 1) Turismo assume papel expressivo; 2) Turismo assume papel parcial; e 3) Turismo assume papel mínimo. Assim sendo, os 21 municípios ficariam dispostos da seguinte forma:

- 1) Turismo assume papel expressivo: Tiradentes e Santana do Riacho;
- 2) Turismo assume papel parcial: Brumadinho, Camanducaia, Capitólio, Caxambu e São Lourenço;
- 3) Turismo assume papel mínimo: Araxá, Caeté, Diamantina, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Juiz de Fora, Maria da Fé, Montes Claros, Ouro Preto, Poços de Caldas, São João Del Rei, Sete Lagoas, Uberlândia.

Essa classificação representou o primeiro exercício para compreender o comportamento do município indutor, reconhecendo, no entanto, que sua classificação não revela uma condição estática, mas apenas uma circunstância no momento observado. Nesse sentido, fica claro que para a grande maioria dos municípios indutores, mesmo para os de caráter nacional, como Ouro Preto e Diamantina, o turismo, do ponto de vista da capacidade de geração de empregos formais, ainda assume papel pouco relevante para a economia local. Contudo, é possível verificar que municípios como Tiradentes e Santana do Riacho, indutor nacional e regional respectivamente, apesar das variações ocorridas ao longo dos anos, apresentam uma significativa dependência da atividade turística para geração de empregos formais (e por dedução informais) e consequentemente na contribuição no quadro socioeconômico local. Verifica-se assim a heterogeneidade de contextos e contribuições que o turismo pode assumir, mesmo no quadro dos municípios propositalmente escolhidos como indutores nacionais e regionais.

Ainda que a classificação interpretativa sugerida represente um retrato do papel do turismo na geração de empregos locais, com poucas variações de 2006 a 2014, o cenário de crise política e econômica brasileira, que eclode de forma mais visível em 2015, aliado aos efeitos indiretos da Copa do Mundo de 2014 ocorrida em Belo Horizonte, indicam um contexto curioso no qual a atividade turística irá atuar. Baseado nos dados da RAIS, de 2006 a

2015, analisando as informações relativas aos vínculos nas ACT e considerando a contribuição (percentual) do turismo no total de empregos municipais, fica claro que para os 21 municípios analisados, na quase totalidade analisada, a importância da atividade na economia formal local cresce de 2014 para 2015. Isso se torna evidente por causa da desaceleração da economia, atingida severamente pela crise e que impacta na redução de empregos, sobretudo nos setores da construção civil, indústria extrativa mineral e de transformação, administração pública e em alguns casos, até mesmo do setor de comércio e serviços. Portanto, o efeito indireto da realização de um megaevento esportivo aliado ao quadro de crise política e econômica ao qual o país se encontra inserido, forneceu um cenário favorável à atuação e contribuição do turismo na economia local.

Sequencialmente, foram considerados nos oito grandes setores os possíveis efeitos de externalidades causados pelo incremento da atividade turística, visando confrontar o crescimento da economia dos municípios indutores em relação aos demais. Via teste de médias foi comparado o desempenho entre municípios indutores e não indutores, para indicadores gerais e de turismo antes e depois do projeto dos destinos indutores, conforme será melhor explicitado na análise dos resultados de ambos os modelos. Para avaliar o comportamento dos demais setores em relação ao turismo, foram considerados para os anos de 2006 e 2015, os vínculos formais de emprego nos oito setores supracitados, avaliando a diferença entre grupos para o período analisado. De forma geral é reforçada a percepção já apontada que revela um quadro socioeconômico mais favorável aos municípios indutores, mesmo antes da vigência do projeto (2008). Atividades básicas como administração pública e comércio e serviços apresentam médias superiores nos destinos indutores para os dois anos analisados, lembrando que a comparação relativa a grupo de tratamento e controle refere-se ao desempenho de 21 municípios em relação aos demais 455 municípios que compunham a política de circuitos turísticos à época do lançamento do projeto dos destinos indutores. Uma vez constatado que grande parte dos investimentos atribuídos aos destinos indutores consistia em melhorias infraestruturais, o setor de construção civil, possivelmente, seria um dos mais impactados positivamente com o aumento do turismo local. Setores como comércio e serviços, por serem inter-relacionados à atividade turística, também deveriam mostrar significativa melhora com o incremento do turismo. Esta expectativa foi confirmada ao observar que as maiores taxas de crescimento nos vínculos formais, no período entre 2006 e 2015, para os grupos de controle e tratamento foram, respectivamente, para os setores de

construção civil (0.64 / 0.71), de serviços industriais de utilidade pública (0.70 / 0.49), de comércio (0.61 / 0.39), de serviços (incluindo o turismo) (0.52 / 0.69) e nas atividades características do turismo (0.71 / 0.61).

O setor de turismo, representado pelas ACT, apresenta a maior taxa de crescimento, para os dois grupos, condizente com a participação deles na política estadual de circuitos turísticos.

Para o ano de 2006, segundo resultados da tabela 1, as médias dos vínculos em empregos formais, para todos os setores, incluindo, também, os empregos formais em turismo, são melhores para os municípios indutores. Em 2015, as médias melhoram para ambos os grupos, incluindo aqueles dos empregos em turismo, mantendo-se, porém, a proeminência do grupo de tratamento quanto ao número de vínculos em todos os setores. Fica claro que, independentemente do projeto dos destinos indutores, esses municípios por razões relacionadas à sua capacidade de gestão, estrutura política e socioeconômica e propensão a receber maiores investimentos governamentais já se apresentavam como eminentes em uma conjuntura notadamente desigual. Tomando como referência o total de empregos em turismo para os 475 municípios turísticos em Minas Gerais, era de se esperar que a diferença entre grupos diminuísse após o projeto, uma vez que os destinos escolhidos, segundo o PNT, claramente seriam capazes de induzir o desenvolvimento regional. O exercício de análise das médias, ainda que limitado, indica previamente o predomínio do número de vínculos em turismo para o grupo dos destinos indutores e essa diferença permanece no período pós-projeto, mantendo-se o mesmo quadro desigual entre grupos.

Tabela 1 – Evolução dos setores de atividade econômica e do turismo (ACT) nos vínculos em empregos formais nos grupos de controle e tratamento – 2006-2015

Setores	2006		2015		Taxa de Crescimento (%)	
	Média do controle / Desvio padrão	Média do tratamento / Desvio padrão	Média do controle / Desvio padrão	Média do tratamento / Desvio padrão	Grupo de Controle	Grupo de Tratamento
construção civil	100.01 / 308.75	1510.01 / 1993.12	164.01 / 514.09	2319.29 / 3193.65	0.64	0.54
extrativa mineral	47.54 / 228.12	688.48 / 2254.90	71.32 / 392.79	781.67 / 2104.78	0.50	0.14
indústria da transformação	591.10 / 1418.34	5237.48 / 6908.55	690.09 / 1642.14	5398.05 / 7039.72	0.17	0.03
serviços ind. de util. pública	11.23 / 59.14	220.14 / 316.45	19.09 / 89.79	328 / 608.86	0.70	0.49
comércio	500.09 / 1213.08	6900.14 / 9282.47	803.49 / 1792.54	9557.29 / 12744.51	0.61	0.39
serviço (incluindo turismo)	624.76 / 1702.75	9715.10 / 14848.62	952.12 / 2732.14	16400.95 / 26473.1	0.52	0.69
administração pública	531.17 / 779.62	3532.71 / 4017.97	640.21 / 863.70	4084.57 / 4043.35	0.21	0.16
agropecuária	305.10 / 504.50	868.33 / 1419.52	307.26 / 504.67	1014.48 / 2627.99	0.01	0.17
turismo - ACT	86.87 / 224.31	1460.67 / 1728.50	148.72 / 380.40	2355.91 / 2717.29	0.71	0.61

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - RAIS. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/>. Acesso em: 23/03/2017.

Do mesmo modo os dados relativos ao PIB *per capita* (2008/2012) indicam situação de superioridade dos destinos classificados como indutores se comparados aos demais municípios turísticos mineiros, no ano de lançamento do projeto em âmbito nacional. Outros dados disponibilizados no Índice Mineiro de Responsabilidade Social elaborado pela Fundação João Pinheiro com apoio da FAPEMIG, relativo ao esforço orçamentário em turismo (participação percentual dos gastos orçamentários dos municípios) e gasto *per capita*

com turismo, evidenciam valores favoráveis ao grupo dos destinos indutores antes e após o período de vigência do projeto, ainda que este grupo tenha apresentado uma taxa de crescimento negativa para ambos indicadores.

Tabela 2 – Evolução do PIB *per capita* nos grupos de controle e tratamento – 2008-2012

Variável	Valor bruto da produção a preços constantes do ano de 2008 (1 000 000 R\$)					
	2008		2012		Taxa de Crescimento (%)	
	Grupo de controle	Grupo de tratamento	Grupo de controle	Grupo de tratamento	Grupo de controle	Grupo de tratamento
<b>PIB <i>per capita</i></b>	9665.22	15507.92	14218.87	19181.84	0.47	0.24

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/default.shtm>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

Tabela 3 – Evolução do esforço orçamentário em turismo e gasto *per capita* com turismo para os grupos de controle e tratamento – 2008-2013

Variável	2008		2013		Taxa de Crescimento	
	Grupo de controle	Grupo de tratamento	Grupo de controle	Grupo de tratamento	Grupo de controle	Grupo de tratamento
<b>Esforço orçamentário em turismo (%)</b>	0.37	0.73	0.35	0.45	0.05	- 0.38
<b>Gasto per capita com turismo (R\$ correntes)</b>	6.24	10.45	8.67	10.34	0.39	- 0.01

Fonte: ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL<sup>28</sup>. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

A análise dos dados apresentados neste item revela dois aspectos importantes. O

<sup>28</sup> O IMRS utiliza dados das prestações de contas anuais fornecido pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCE-MG).

primeiro é a constatação de que mesmo para o conjunto de municípios que foram escolhidos pelo projeto dos destinos indutores, há uma profunda discrepância quanto ao papel do turismo na economia: para grande parte dos municípios esse papel é inexpressivo (ver gráfico 1); assim o projeto dos destinos indutores possivelmente terá diferentes efeitos e graus de importância em cada município. Em segundo lugar, os resultados dos indicadores de PIB *per capita* e dos empregos formais nos grandes setores, de acordo com o IBGE, revelam as diferenças entre grupos no período pré-projeto dos destinos indutores. Foi chamada atenção para a superioridade já estabelecida entre os destinos indutores em relação aos demais destinos turísticos de Minas e questionado, sobretudo ao longo do capítulo 2, o objetivo principal da proposta que visava induzir o desenvolvimento turístico regional.

### 3.3 Percurso metodológico

#### 3.3.1 Diferenças em diferenças (DID)

Desde o trabalho seminal realizado por Ashenfelter (1978) e Ashenfelter e Card (1985), a utilização do indicador chamado “diferença-das-diferenças” (*DID/dif-in-dif*) generaliza-se na economia empírica e abarca o campo da ciência social para avaliação de políticas públicas.

Segundo Imbens e Wooldridge (2009), o cenário mais simples no qual o método melhor se aplica é aquele em que os resultados de uma dada intervenção são observados para as unidades em um dos dois grupos (controle e tratamento) e em um dos dois períodos de tempo (antes ou depois da intervenção). Somente as unidades no grupo de tratamento serão expostas à intervenção, no segundo período de tempo.

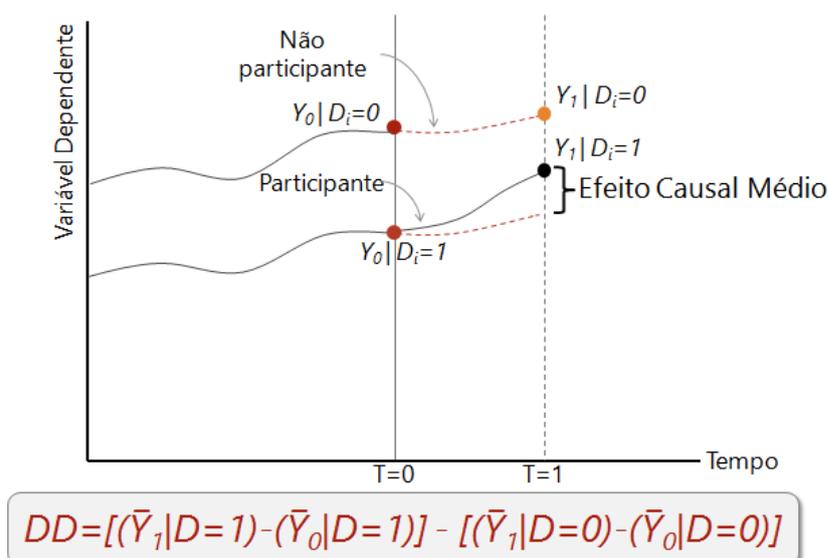
No âmbito desta pesquisa, representa-se esquematicamente o estimador de diferenças em diferenças, da seguinte forma:

$$\text{Diferença da diferença (pt)} = (\text{destinos indutores MG pós-política} - \text{municípios mineiros turísticos pós-política}) - (\text{destinos indutores MG antes da política} - \text{municípios mineiros turísticos antes da política}) \quad (\text{Eq. 1})$$

Cabe salientar que antes do fator de tratamento, ou seja, da intervenção estudada, no caso específico do projeto de turismo analisado, nenhuma unidade será exposta, e as unidades

do grupo de controle nunca são expostas ao fator utilizado para o grupo de tratamento. O ganho médio ao longo do tempo observado no grupo de controle que não foi exposto à intervenção é subtraído do ganho médio ao longo do tempo observado no grupo de tratamento, grupo submetido ao fator de intervenção, conforme representado na figura 5. Tal procedimento de dupla diferenciação, conforme apontam Imbens e Wooldridge (2009), remove vieses no segundo período de comparações, após a intervenção, entre o grupo de controle e o de tratamento, que poderiam vir a ser resultantes de diferenças permanentes entre os grupos, bem como vieses de comparação observados ao longo do tempo no grupo de tratamento que poderiam ser o resultado de tendências temporais não relacionadas ao efeito da política em análise.

Figura 5 – Representação método “Diferença em diferenças”



Fonte: Adaptado de GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L. B.; CHRISTEL, M. J. V. *Impact Evaluation in Practice*. Washington DC: The World Bank, 2010. Disponível em: <[www.worldbank.org/ieinpractice](http://www.worldbank.org/ieinpractice)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

É crucial, então, enumerar algumas condições fundamentais exigidas pela metodologia diferenças em diferenças. A saber:

- A trajetória temporal da variável de resultado para o grupo de controle represente o que ocorre com o grupo de tratamento caso não houvesse a intervenção;
- Existam informações para ambos os grupos para pelo menos um período pré e pós-tratamento;
- Se obtenha um grupo contrafactual que esteja sujeito as mesmas influências dos

fatores que afetam a variável de resultado do grupo de tratamento, ou seja, que esse grupo funcione como um grupo de controle semelhante ao que se constrói a partir de experimentos aleatórios (aqueles onde a probabilidade de seleção é idêntica para cada indivíduo);

- Os dados utilizados sejam em painel ou dados seccionais (corte transversal repetidos no tempo);
- A composição do grupo de tratamento e controle não se altere de forma significativa entre os períodos anterior e posterior à intervenção;
- Os grupos de tratamento e controle não sejam afetados de forma heterogênea por mudanças de qualquer natureza ocorrida pós-tratamento. Caso ocorra uma variação que faça com que a trajetória da variável de resultado para o grupo de controle sofra mudanças significativas, esse pode deixar de representar um contrafactual para o grupo de tratamento (GHIRALDINI, 2015, p. 18).

Tendo em vista tais condições, citam-se dois principais desafios, de naturezas distintas, no processo de se obter estimativas fidedignas do efeito de um programa, que de acordo com Meneguim e Freitas (2013, p. 9) seriam: “1) isolar o efeito colateral de fatores, observados ou não, que possam influenciar o resultado a ser aferido; e 2) alocar recursos e estabelecer procedimentos obrigatórios para coleta periódica dos dados necessários à avaliação, apresentação dos resultados e eventual redirecionamento das políticas”.

O primeiro dos desafios mencionados guarda relação particular com a presente pesquisa, uma vez que as possíveis alterações provocadas por políticas de turismo, que como visto fundamentam-se na geração de emprego e renda e em melhorias infraestruturais, são também finalidade de outras políticas sociais que se relacionam à distribuição de benefícios sociais para reduzir as desigualdades estruturais. Tais benefícios são decorrentes da trajetória do desenvolvimento socioeconômico, usualmente nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., e executadas sob a responsabilidade do Estado (CASTRO *et al.*, 2009).

Portanto, é fundamental ter ciência dos fatores que, de alguma forma, podem atuar sobre a situação inicial, tanto positiva como negativamente. O desafio técnico imposto seria levantar dados sobre todos os possíveis fatores que, em tese, encontram-se correlacionados com o tratamento proposto e que, portanto, influenciam parcialmente no resultado a ser mensurado (MENEGUIM; FREITAS, 2013).

A análise causal, relativa ao impacto de um projeto político, como aqui estudado, encontra-se inserida em um problema baseado na noção fundamental do contrafactual de uma

unidade de análise, nesse caso, os municípios turísticos não incluídos no projeto dos destinos indutores. A avaliação do programa/projeto/política é essencialmente o estudo da relação de causa e efeito. Assim, de acordo com Guo e Fraser (2010), é necessário responder a uma pergunta fundamental: até que ponto a diferença líquida observada nos resultados entre o grupo de tratamento e de controle pode ser atribuída à intervenção, uma vez que todas as outras coisas são mantidas constantes (ou *ceteris paribus*)? A causalidade, nesse contexto, refere-se simplesmente ao ganho líquido ou mesmo à perda observada no resultado do grupo de tratamento, que pode ser associado às variáveis manipuláveis presentes na intervenção (GUO; FRASER, 2010; GREENE, 2012). Cumpre ressaltar, contudo, que uma significativa correlação entre duas variáveis não necessariamente resulta em relação de causa e efeito, havendo outros fatores a serem considerados.

Esta noção torna-se mais clara ao se considerar a seguinte situação, com base na terminologia de Heckman, Ichimura e Todd (1997):

- Considera-se a variável *dummy*  $D$  que possui valor igual a 1, caso o município seja contemplado pelo projeto/programa/política, e valor 0, caso ele não participe;
- Considera-se  $Y_{1i}$  o valor da variável de interesse para o município  $i$ , caso seja contemplado pelo tratamento (1), e  $Y_{0i}$  o valor da mesma variável, para o município que faz parte do grupo de controle;
- Assim sendo, o impacto médio do tratamento sobre os municípios participantes ( $\Pi_i$ ) é representado por:

$$\Pi_i = E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1] = E (Y_{1i} | D_i = 1) - E (Y_{0i} | D_i = 1) \quad (\text{Eq. 2})$$

Na literatura de avaliação,  $E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1]$ , significa a esperança ou resultado da diferença entre o valor da variável de interesse para o município  $i$ , caso seja contemplado pelo tratamento (1), e o valor da mesma variável, para o município que faz parte do grupo de controle e não foi contemplado com o tratamento.

A diferença entre o município que recebeu o evento e o que não recebeu –  $E [Y_{1i} - Y_{0i} | D_i = 1]$  – corresponde ao efeito causal da intervenção ou efeito médio do tratamento sobre o grupo de tratamento (*average treatment effect on treated – ATT*) (GUO; FRASER, 2010). O resultado do grupo que não recebeu o tratamento é chamado de contrafactual (MOFFITT, 2003). Na visão de autores como Angrist e Krueger (1999) um dos maiores

desafios da pesquisa empírica corresponde a afirmações sobre respostas contrafactuais (*what if*), sobretudo na avaliação de programas e políticas governamentais. Portanto, um dos problemas apontados é que o resultado contrafactual de determinado município contemplado pela intervenção –  $E(Y_{0i} | D_i = 1)$  – não pode ser observado, já que o município só pode ser tratamento ou controle em determinado ponto do tempo (RESENDE; OLIVEIRA, 2008).

Como a escolha dos participantes do projeto não ocorreu de forma aleatória, fato que poderia incidir na existência de viés nos resultados dada a possibilidade de incomparabilidade entre os grupos, se fez necessário identificar grupos não afetados que fossem similares quanto às características socioeconômicas e turísticas dos municípios contemplados. Em seguida são comparadas as médias quanto ao resultado estimado entre ambos os agrupamentos a fim de identificar o impacto do tratamento (projeto político dos destinos indutores).

A simples comparação entre municípios participantes e não participantes do projeto de destinos indutores poderia se mostrar enganosa em virtude de duas razões principais, segundo Attanazio *et al.* (2004, p. 11). Em primeiro lugar, as diferenças observadas depois da ocorrência do projeto (*ex post*) nos resultados poderiam refletir unicamente as diferenças já existentes pré-programa. Em segundo lugar, o efeito do programa poderia ser uma função de variáveis de *background* (existência de outras atividades econômicas relevantes para o município, outros programas sociais que incidissem no aumento da renda e escolaridade etc.) que podem ser diferentes entre os grupos de tratamento e de controle. Portanto, a possibilidade de comparação entre o grupo de tratamento e um grupo formado por esses mesmos indivíduos é mutuamente exclusiva, na medida em que não é possível observar os mesmos indivíduos na situação em que são tratados e não recebem tratamento.

Associada a essa dificuldade, cita-se, também, a existência de viés de seleção, advindo da possibilidade de na escolha dos indivíduos tratados, a participação no projeto estar correlacionada com alguma característica não observável, que é capturada pelo termo de erro. Se isso ocorrer, esse grupo terá incentivos extras ao tratamento que podem afetar a variável de resultado, tornando difícil o isolamento do efeito causal do programa (FOGEL, 2012).

Destaca-se, contudo, que o método (DID) é capaz de lidar com o viés de seleção associado a certos tipos de características não observáveis dos elementos, principalmente aquelas invariantes no tempo. Esse é um dos pontos mais fortes dessa metodologia, uma vez que a correlação das variáveis explicativas com características não observáveis gera o viés de seleção e o uso do método associado aos modelos de regressão linear com estimativa MQO e

de regressão Tobit com estimativas de máxima verossimilhança é capaz de isolar e medir o impacto relativo de cada um dos fatores que influenciam os resultados (DRAIBE, 2001; GHIRALDINI, 2015). Essa característica do instrumental metodológico utilizado, em especial, é importante uma vez que quando se espera produzir uma boa avaliação de impactos o controle das variáveis não observáveis é decisivo (DRAIBE, 2001).

A metodologia das diferenças em diferenças visa, então, checar se a defasagem entre as diferenças – anterior e após o tratamento– é de fato significativa. Para se estudar as diferenças entre os dois grupos, são necessários, assim, dados referentes a antes e depois do evento para ambos os grupos. Para tanto, assim como será abordado posteriormente e em conformidade com as discussões já realizadas sobre a concepção dominante na política de turismo e os objetivos da pesquisa, os fatores avaliados como propensos à variação mediante a participação (ou não) no projeto dos destinos indutores referem-se aos indicadores de renda, formalidade do emprego em atividades características do setor de turismo, melhorias infraestruturais e percentual de pessoas pobres.

Posto isso, apresenta-se, previamente e de forma genérica, a equação de regressão que ilustra matematicamente o impacto do programa analisado nas variáveis definidas para os municípios participantes em comparação com os municípios não participantes da política. Tomemos a equação:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 D1 + \beta_2 D2 + \beta_3 D3 + \beta_4 \text{outros fatores} \quad (\text{Eq. 3})$$

onde:

$Y$  = escore nos testes após intervenção;

$\beta_1 D1$  = coeficiente da variável *dummy* para ano (0=2000; 1=2010);

$\beta_2 D2$  = coeficiente da variável *dummy* para grupo de controle (0) e tratamento (1), e;

$\beta_3 D3$  = coeficiente da variável do grupo de tratamento no período pós-intervenção (termo de interação ano \* participou / estimador de diferenças das diferenças).

$\beta_4 \text{outros fatores}$  = outros fatores que possam afetar a política

A “diferença da diferença” é identificada a partir da substituição dos valores nas variáveis dicotômicas conforme disposto na representação esquemática no quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Esquema teórico: método das diferenças em diferenças

	<b>Participante</b>	<b>Não-participante</b>	<b>Diferença</b>
<b>Antes</b>	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0$	$\beta_2$
<b>Depois</b>	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_2 + \beta_3$
<b>Diferença</b>	$\beta_1 + \beta_3$	$\beta_1$	$\beta_3$

Fonte: RAMOS, M. P. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 32, p. 95-114, 2009.

Assim como disposto no quadro, verifica-se que a amostra é dividida em quatro grupos: grupo não participante/controle antes da mudança; grupo não participante/controle depois da mudança; grupo participante/tratamento antes da mudança e grupo participante/tratamento depois da mudança. Para se estimar o  $Y$  (score nos testes após intervenção) dos quatro grupos representados nas linhas e colunas do quadro 6 procede-se somando os  $\beta$ s, atentando que vários deles serão iguais a zero (RAMOS, 2009).

Na análise, a diferença retratada como “ $(\beta_1 + \beta_3)$ ” e “ $\beta_1$ ”, representam em que medida o grupo de tratamento (municípios participantes) e o grupo de controle (municípios não participantes), respectivamente, se alteraram, entre o período anterior e posterior a 2008, ano em que a política de destinos indutores foi lançada nacionalmente.

Como, segundo as hipóteses desse método, o grupo de controle não sofrerá impacto da intervenção, as mudanças observadas devem-se a outros fatores que possivelmente influenciaram também o grupo de tratamento. No caso a ser analisado, citam-se como possíveis fatores, nesse sentido, a presença de outras atividades econômicas no município, como a atividade mineradora ou outras intervenções governamentais, como políticas e programas sociais destinados a gerar renda e reduzir a pobreza.

Já os resultados representados por “ $\beta_2$ ” e “ $(\beta_2 + \beta_3)$ ” indicam as diferenças entre os grupos de tratamento e de controle antes e depois do evento, respectivamente. Subtraindo “ $(\beta_1 + \beta_3)$ ” de “ $\beta_1$ ” entre os períodos verificados antes e depois do projeto/programa/política de cada grupo isoladamente, ou a diferença verificada entre a diferença entre os dois períodos, entre ambos os grupos, chega-se a  $\beta_3$ , que indica, portanto, a diferença da diferença, também

denominado de efeito médio de tratamento. As variáveis explicativas são adicionadas na equação com o intuito de controlar as circunstâncias inerentes à população da qual foram extraídas as amostras da pesquisa, uma vez que tais condições podem diferir sistematicamente ao longo dos dois períodos analisados (WOOLDRIDGE, 2011).

### 3.3.2 Modelo de regressão robusta

Após análise comparativa dos três modelos para todas as variáveis explicadas, o modelo de estimação robusta<sup>29</sup> foi o escolhido, uma vez que ele apresentou, em linhas gerais, melhores resultados no que se refere à capacidade explicativa e à significância das variáveis, apesar da não normalidade dos resíduos em alguns casos. Contudo, é assumida a hipótese de normalidade,<sup>30</sup> na qual o erro não observado é *normalmente distribuído* na população.

Prosseguindo na avaliação dos parâmetros, foi realizada a estimação robusta para o modelo de regressão para todas as variáveis explicadas predefinidas, agora devidamente controladas pelas variáveis relevantes à regressão e sendo verificados os resultados quanto à (WOOLDRIDGE, 2011):

- ajuste da forma funcional;
- avaliação da significância (teste F e teste t);
- qualidade de ajuste do modelo;
- análise dos casos influentes;
- análise dos resíduos (independência, homocedasticidade e normalidade);
- teste de multicolinearidade.

A equação geral de regressão múltipla utilizada para todas as 14 variáveis (y) explicadas selecionadas é estimada usando o método de MQO e se expressa como:

$$\begin{aligned}
 y = & \beta_0 + \beta_{1anodummy} + \beta_{2grupoctltr} + \beta_{3pt} + \beta_{4populaçãototal} + \beta_{5txanalfabetismo} \\
 & + \beta_{6grazão20%ricos40%pobres} + \beta_{7txenvelhecimento} + \beta_{8txpeapia} + \beta_{9txurbanização} \\
 & + \beta_{10ncircuito} + u
 \end{aligned}
 \tag{Eq. 6}$$

<sup>29</sup> Por meio do comando *robust* no software STATA é calculado um estimador de variância robusta baseado na lista de variáveis e na matriz de covariância.

<sup>30</sup> Segundo a hipótese de normalidade “o erro populacional  $u$  é independente das variáveis explicativas  $x_1, x_2, \dots, x_k$  e é normalmente distribuído, com média zero e variância  $\sigma^2$ :  $u \sim \text{Normal}(0, \sigma^2)$ ” (WOOLDRIDGE, 2011, p. 110).

onde:

$Y$  = variável explicada (renda, renda dos pobres, índice de Gini etc.)

$\beta_0$  = intercepto

$\beta_1$  = coeficiente para a variável *dummy* para ano (0=2000; 1=2010);

$\beta_2$  = coeficiente para a variável *dummy* para grupo de controle (0) e tratamento (1);

**$\beta_3$  = coeficiente para a variável (*pt*) do grupo de tratamento no período pós-intervenção (termo interativo ano \* participou): estimador de diferenças das diferenças;**

$\beta_4$  = coeficiente para a população total do município;

$\beta_5$  = coeficiente para a taxa de analfabetismo;

$\beta_6$  = coeficiente para a razão 20% mais ricos / 40% mais pobres;

$\beta_7$  = coeficiente para a taxa de envelhecimento;

$\beta_8$  = coeficiente para a taxa população economicamente ativa / população em idade ativa;

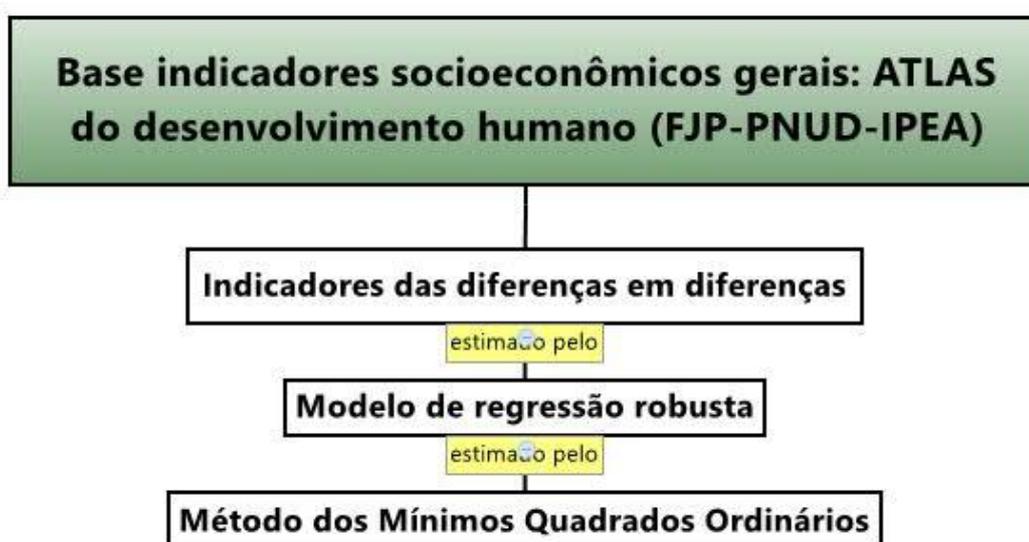
$\beta_9$  = coeficiente para a taxa de urbanização;

$\beta_{10}$  = coeficiente para a variável qual circuito turístico participa;

$u$  = termo de erro

Visto que a metodologia utilizada na presente tese se fez composta por diferentes métodos/técnicas de pesquisa associadas a bases de dados distintas, julgou-se importante representar por meio de um diagrama sua organização. Assim, conforme disposto abaixo, para os dados disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano foi utilizado o indicador das diferenças em diferenças estimado pelo modelo de regressão robusta estimada pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO).

Figura 6 – Diagrama esquemático para indicadores socioeconômicos gerais



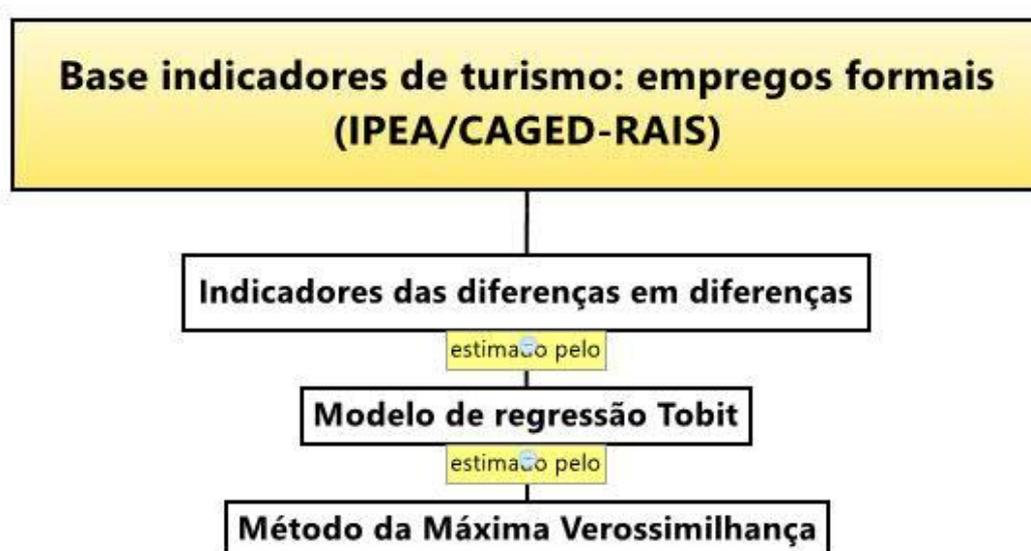
Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio dos procedimentos mencionados espera-se verificar o comportamento do grupo de tratamento antes da intervenção e, através do modelo de regressão robusta estimada pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para os indicadores socioeconômicos gerais constatar e compreender a diferença dos indicadores antes e depois do tratamento, para este grupo, avaliando se tal diferença se mostra significativa. Mesmo sendo a diferença significativa deve-se atentar para o fato de que a melhora das variáveis analisadas para os municípios indutores pode ter sido causada por motivos que não se relacionam diretamente ao tratamento.

### 3.3.3 Modelo Tobit

A exemplo da organização apresentada nos dados referentes à base de dados do Atlas, a figura 7 apresenta o diagrama das metodologias empregadas para os dados relativos aos empregos formais nas atividades características do turismo, segundo o IPEA (2013).

Figura 7 – Diagrama esquemático para indicadores de empregos formais no setor de turismo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em virtude das dificuldades para o uso e análise dos dados referentes aos vínculos relacionados às atividades características do turismo, sobretudo a grande quantidade de zeros na base de dados do IPEA, que indica a inexistência de uma resposta quanto aos vínculos formais de emprego, foi necessário à adoção de algumas medidas. A primeira delas refere-se à transformação das variáveis de contagem para contínua, visando padronizar os diferentes valores dos vínculos formais por município, tomando como referência o tamanho da população em idade ativa (PIA). Este procedimento se deu por meio da multiplicação das variáveis de vínculos formais nas atividades características do turismo por 1000 e sua divisão pela PIA, conforme representado por:

$$gen\ txpartal\ o\ j = vincal\ o\ j * 1000 / pia \quad (Eq. 4)$$

Realizada essa ação, observa-se a existência da variável dependente não negativa que é, em termos gerais, contínua com valores estritamente positivos, mas que assume o valor zero com alguma regularidade.<sup>31</sup> Segundo a literatura econométrica (WOOLDRIDGE, 2011),

<sup>31</sup> Definida como resposta de solução de canto (WOOLDRIDGE, 2010).

o modelo Tobit<sup>32</sup> é o mais indicado quando uma base de dados se apresenta com tal configuração. O modelo de regressão Tobit é definido como modelo de uma variável dependente que assume o valor zero com probabilidade positiva, mas, de forma aproximada é continuamente distribuída sobre valores estritamente positivos.

A especificação do modelo Tobit é, portanto,

$$\begin{aligned}
 Y_i^* &= X_i \beta + u_i, \\
 Y_i &= \begin{cases} Y_i^*, & \text{se } Y_i^* > 0 \\ 0, & \text{se } Y_i^* \leq 0 \end{cases}, \\
 u_i &\sim \text{i.i.d.}, N(0, \sigma^2).
 \end{aligned}
 \tag{Eq. 5}$$

No caso das informações relativas aos empregos formais em turismo, há claramente o truncamento de dados, no qual a atenção é restringida a um subconjunto da população antes da amostragem. Assim, para uma parte da população não será observada qualquer informação. Segundo Wooldridge (2011, p. 567), “o cenário da amostragem truncada caracteristicamente surge quando uma pesquisa objetiva um subconjunto particular da população e, [...] ignora totalmente a outra parte da população”.

Nesse sentido, os dados coletados pela RAIS consideram como vínculo de emprego somente os empreendimentos que possuem ao menos um empregado formal. Estabelecimentos que não possuem empregados ou possuem empregados informais não são considerados. Portanto, a utilização do modelo Tobit para as variáveis relativas aos empregos formais em turismo foi necessária em razão do comportamento truncado dos dados utilizados pela RAIS e disponibilizados pelo IPEA.

A equação geral do modelo de regressão Tobit utilizada para todas as 7 variáveis ( $y$ ) explicadas selecionadas se expressa como:

$$y = \beta_0 + \beta_{1anodummy} + \beta_{2grupocltr} + \beta_{3pt} + \beta_{4pop} + \beta_{5ncircuito} + u
 \tag{Eq. 8}$$

<sup>32</sup> O modelo proposto por James Tobin em 1958 – prêmio Nobel de Economia em 1981 – tinha como objetivo acomodar situações em que há acúmulo de observações num único ponto de massa na fronteira do domínio. Pelas semelhanças que apresentava com as formulações probit e logit, o modelo acabou por ficar conhecido popularmente por Tobit (OLIVEIRA, 2004).

onde:

Y = variável de resposta ou variável explicada (taxa de participação de atividade para vínculo em alojamento, alimentação etc.)

$\beta_0$  = intercepto

$\beta_1$  = coeficiente para a variável *dummy* para ano (0=2006; 1=2015);

$\beta_2$  = coeficiente para a variável *dummy* para grupo de controle (0) e tratamento (1);

**$\beta_3$  = coeficiente para a variável (*pt*) do grupo de tratamento no período pós-intervenção (termo interativo ano \* participou);**

$\beta_4$  = coeficiente para estimativa da população total do município;

$\beta_5$  = coeficiente para a variável qual circuito turístico participa;

u= termo de erro

### 3.3.4 Variáveis utilizadas nos modelos econométricos

As concepções de desenvolvimento econômico discutidas anteriormente, sobretudo as que exerceram influência direta no texto que orienta o Plano Nacional de Turismo e a política de Regionalização, foram consideradas no primeiro esforço de delimitação das variáveis. O conceito de desenvolvimento turístico regional a que se refere o Plano de Turismo, como visto no capítulo 2, compreende o processo capaz de promover a melhoria da infraestrutura, a geração e retenção de divisas, o aumento da demanda nos setores associados ao turismo e a criação de novos postos de trabalho.

Complementarmente foram utilizadas, também, como parâmetro fundamental na escolha dos indicadores a serem trabalhados na mensuração do efeito do projeto dos destinos indutores, as discussões e conclusões alcançadas especificamente sobre a relação entre promoção do turismo, contribuição para o desenvolvimento econômico e redução da pobreza (NERI; SOARES, 2008; FARIA, 2012; FARIA; HIDALGO, 2013).

Baseando-se nesses trabalhos foram pontuados os seguintes impactos e seus respectivos indicadores associados ao incremento do turismo em determinado território:

- a) aumento da geração de empregos fixos relacionados às atividades características do turismo;
- b) maior formalidade (contribuição para a previdência);
- c) renda adicional gerada pelo turismo;

- d) melhoria no saneamento (coleta de lixo; rede de água e rede de esgoto);
- e) redução da pobreza (geralmente avaliada como insuficiência de renda) e;
- f) melhoria no destino do lixo e do esgoto (se jogado no rio, lago ou mar).

Além desses elementos é considerada, também, a macrodimensão sustentabilidade e a dimensão aspectos sociais trabalhadas no Índice de Competitividade dos 65 Destinos Indutores. Nessa dimensão, consideram-se os benefícios sociais que o turismo pode gerar para um destino, com destaque para: o incremento da qualidade de vida; o aumento do bem-estar individual; o estímulo ao entendimento e respeito às diversas culturas; a expansão do desenvolvimento socioeconômico e o incentivo à proteção do meio ambiente e das populações locais.

Ponderados os benefícios sociais que o turismo pode vir a gerar, ainda que marginalmente, foram levadas em consideração para o efeito de competitividade dos destinos turísticos na dimensão Aspectos Sociais, segundo Barbosa (2009, p. 74), as seguintes variáveis:

- a) acesso à educação;
- b) empregos gerados pelo turismo;
- c) política de prevenção e enfrentamento à exploração sexual infanto-juvenil;
- d) uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população;
- e) cidadania, sensibilização e participação na atividade turística.

De acordo com tais perspectivas e considerando a perspectiva teórica da política que orienta o planejamento e a gestão do turismo nacional, os indicadores selecionados, socioeconômicos e de turismo, foram extraídos, respectivamente, da base de dados agregados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000 e 2010) e da base elaborada pelo IPEA utilizando os dados da RAIS (2006 e 2015) para os municípios mineiros analisados, segundo os seguintes temas, de acordo com o quadro 5, a seguir:

Quadro 5 – Temas e variáveis utilizadas nos modelos

Temas	Variáveis
<b>ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO</b>	
Geração de emprego	Percentual de empregados com carteira
	Percentual de ocupados no setor de comércio
	Percentual de ocupados no setor de serviços
	Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho
Geração de renda	Percentual de ocupados sem rendimentos
	Renda <i>per capita</i>
	Renda <i>per capita</i> dos pobres
Redução da pobreza	Percentual de pobres
	Percentual de extremamente pobres
	Percentual de vulneráveis à pobreza
Melhorias infraestruturais	Índice de Gini
	Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada
	Percentual da população em domicílios com coleta de lixo
	Percentual da população em domicílios com energia elétrica
<b>TURISMO / IPEA</b>	
Vínculos formais nas atividades características do turismo	Número de ocupações formais no setor de serviços de alojamento
	Número de ocupações formais no setor de serviços de alimentação
	Número de ocupações formais no setor de serviços de transportes terrestres
	Número de ocupações formais no setor de serviços de transportes aquaviários
	Número de ocupações formais no setor de serviços de transportes aéreos
	Número de ocupações formais no setor de serviços de aluguel de bens móveis
	Número de ocupações formais no setor de serviços nas atividades de agências e organizadoras de viagens
	Número de ocupações formais nas atividades culturais e de lazer

Fonte: ATLAS/FJP-PNUD; IPEA.

Definidos os indicadores que se mostraram suscetíveis aos impactos gerados pelo projeto de turismo, foi realizada a montagem do banco de dados utilizando-se o software estatístico STATA 12, para os 475 municípios utilizados (454 controles e 21 tratamentos) nos anos de 2000 e 2010, para os indicadores socioeconômicos gerais do Atlas, e para os anos de 2006 e 2015, para os indicadores de turismo.

Ressalta-se que as variáveis, conforme o quadro 6 para os indicadores socioeconômicos gerais e quadro 7 para os indicadores de turismo, podem ser do tipo explicadas ou explicativas, sendo que se está interessado em estudar como a variável explicada varia em termos da variável explicativa. Demonstra-se assim, de forma detalhada, as variáveis explicadas e explicativas inseridas no modelo para ambos os bancos e uma breve explicação quanto à forma de cálculo e abrangência de cada uma.

As variáveis explicadas do modelo de turismo consistem nas taxas de participação do emprego formal para cada ACT, segundo os parâmetros de padronização das variáveis (total de vínculo \*1000/pia), conforme explicado anteriormente.

Quadro 6 – Variáveis (explicadas e explicativas) – Banco Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

Variáveis explicadas	Cálculo
Renda domiciliar <i>per capita</i>	Razão entre somatório da renda de todos os indivíduos residentes em domicílios particulares permanentes e o número total desses indivíduos ( <b>valores em reais de 01/agosto de 2010</b> ).
Renda domiciliar <i>per capita</i> dos pobres	Razão entre somatório da renda dos pobres e o número total desses indivíduos ( <b>valores em reais de 01/agosto de 2010</b> ).
Percentual de empregados com carteira - 18 anos ou mais	Razão entre o número de pessoas de 18 anos ou mais formalmente ocupadas e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária, multiplicada por 100.
Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho	Razão entre as rendas provenientes do trabalho (principal e outros) e a renda total do município.
Percentual dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais	Razão entre o número de pessoas de 18 anos ou mais formalmente ocupadas sem rendimento e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária, multiplicada por 100.
Percentual de extremamente pobres	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.
Percentual de pobres	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.
Percentual de vulneráveis à pobreza	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Percentual dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais	Razão entre o número de pessoas de 18 anos ou mais de idade ocupadas nesses setores e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária, multiplicada por 100.
Percentual dos ocupados no setor de serviços - 18 anos ou mais	Razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com água encanada em pelo menos um de seus cômodos e com banheiro exclusivo e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100.
Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada	Razão entre a população que vive em domicílios com coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100.
Percentual da população em domicílios com coleta de lixo	Razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com iluminação elétrica e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100.
Percentual da população em domicílios com energia elétrica	Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar <i>per capita</i> . Valores de 0 (nenhuma desigualdade) a 1 (máxima desigualdade).
Índice de Gini	
Variáveis explicativas	Cálculo (valores para agosto de 2010)
população total	Visão total da amostra de indivíduos por município.
taxa de analfabetismo	População de 15 anos ou mais que não sabe ler nem escrever / total de pessoas nesta faixa etária x 100.
Razão 20% mais ricos / 40% mais pobres	Compara renda <i>per capita</i> média dos indivíduos pertencentes ao quinto mais rico dessa distribuição / renda <i>per capita</i> média dos indivíduos pertencentes aos dois quintos mais pobres.
Taxa de envelhecimento	População de 65 anos ou mais de idade / população total x 100.
Taxa PEA/PIA	População economicamente ativa / população em idade ativa.
Taxa de urbanização	População urbana / população total.
Variável <i>dummy</i> para circuito turístico	Indica qual circuito turístico o município participa.

Fonte: ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Quadro 7 – Variáveis (explicadas e explicativas) – Banco Turismo

Variáveis explicadas	Cálculo
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de serviços de alojamento	Dados obtidos a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para os anos de 2006 e 2015
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de serviços de alimentação	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de transportes terrestres	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de transportes aquaviários	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de transportes aéreos	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, setor de aluguel de bens móveis	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, nas atividades de agências e organizadoras de viagens	
Nº de empregos formais nas atividades características do turismo, nas atividades culturais e de lazer	
Variáveis explicativas (2006 / 2015)	Cálculo
Estimativas da população 2006 e 2014 <sup>33</sup>	Visão total da estimativa de indivíduos por município
Variável <i>dummy</i> para circuito turístico	Indica qual circuito turístico o município participa

Fonte: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Extrator de dados. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/extrator/>. Acesso em: 26 de mar. 2017.

Devido ao processo de migração seletiva de moradores de alto poder aquisitivo de Belo Horizonte para Nova Lima, o status relativo aos dados de renda *per capita* e outros indicadores econômicos são claramente afetados por essa condição, apresentando, portanto, uma média significativamente acima dos demais municípios não participantes do projeto dos destinos indutores.

No grupo de controle, o município de Nova Lima se caracteriza como um caso típico da redistribuição populacional, que em virtude de fatores como falta de segurança, violência, poluição, aliados à procura de melhor qualidade de vida, motiva o deslocamento de camadas mais ricas, sobretudo da capital, que ocupam empreendimentos como condomínios fechados situados no município (SOUZA; BRITO, 2006). Diante dessa situação, semelhante aos motivos já expostos quanto à retirada de Belo Horizonte do grupo de tratamento, foi adotado,

<sup>33</sup> Como no momento da análise não havia dados populacionais para 2015 foram utilizadas as estimativas populacionais para 2014.

também, para os indicadores socioeconômicos gerais, a retirada do município de Nova Lima do grupo de controle.

Por meio de uma série de variáveis explicativas, espera-se verificar a intensidade e a significância de seus respectivos impactos nas variáveis explicadas. O conjunto de informações ao qual se referem as variáveis explicativas utilizadas têm por finalidade explicar as oscilações nas variáveis explicadas escolhidas em cada modelo. As variáveis explicativas, tais como população total, estrutura etária (população ativa), taxa de urbanização, taxa de envelhecimento etc., de forma geral, referem-se a maior capacidade de gestão do município, bem como maior capacidade de investimento e trabalho, baseando-se na população em idade ativa (de 15 a 64 anos) existente. De forma geral, todas as variáveis explicativas utilizadas medem a capacidade do município de executar uma política.

Em relação às variáveis taxa de envelhecimento e população (*proxy* para tamanho de município), especificamente, buscou-se “controlar” a capacidade do município em assimilar o projeto, uma vez que em municípios com grandes populações e com significativa parcela em idade ativa, há, geralmente, maior poder político e organização institucional mais adequada para implementar e executar uma política. No que se refere à taxa de analfabetismo, é de se esperar que quanto maior for sua incidência, menor o capital humano e menos qualificada será a mão de obra disponível.

No banco de dados relativo ao Turismo, como variável explicativa, foram utilizadas as estimativas populacionais de 2006 e 2015 para compor o cenário anterior e posterior ao projeto dos destinos indutores. Para a elaboração das estimativas foram utilizados os dados de população obtidos do DATASUS (Ministério da Saúde), que emprega os dados populacionais do IBGE. Como uma aproximação para o total de pessoas-ano, é adotada a estimativa da população total no meio do ano, na suposição de que os nascimentos e óbitos na população ocorram uniformemente no decorrer do ano. Como se trata de um período curto (12 meses), tal suposição não introduz, de maneira geral, distorções significativas (CARVALHO, 1998). Em virtude de o crescimento da população ocorrer de forma exponencial, as estimativas populacionais de 2014 foram obtidas através de uma extrapolação da taxa de crescimento intrínseca entre 2010 e 2012 (CARVALHO, 1998).

Anteriormente à estimação dos modelos, foi realizado o teste de médias/análise descritiva, em ambos os bancos, para todas as variáveis explicadas/de resposta selecionadas. A realização do teste de médias teve por objetivo compreender comparativamente o

comportamento das variáveis, por banco de dados, ao longo da primeira década de 2000 e os resultados serão expostos no item 3.4. No intuito de compreender a dispersão dos indicadores pré-selecionados foi utilizado, também, o gráfico de estimador de densidade de Kernel por variável, devidamente divididos por grupo (se controle ou tratamento) e por ano, conforme consta em anexo.

### ***3.3.5 Pesquisa de campo em Tiradentes e Santana do Riacho: entrevistas semiestruturadas com agentes locais qualificados***

O trabalho de campo, de acordo com Cruz Neto (2004), se apresenta como uma possibilidade de se conseguir não só uma aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar, mas também de criar conhecimento, partindo da realidade presente no campo. Desta forma, a escolha pela realização da pesquisa de campo nesta tese, como complemento necessário aos resultados alcançados por meio de métodos quantitativos, foi baseada no estudo prévio do contexto socioeconômico e do impacto da atividade de turismo nos municípios participantes. Apesar da heterogeneidade presente também entre os destinos indutores regionais de Minas Gerais, sobretudo em relação ao tamanho e ao papel do turismo na geração de empregos locais, os municípios de Tiradentes e Santana do Riacho apresentaram situação mais significativa, na qual o turismo representa, em média, mais de 20% do estoque de empregos segundo dados da RAIS entre 2006 e 2015. Há, no entanto, que se relativizar a análise em virtude das diferenças apontadas entre os municípios participantes.

Ademais, segundo o recente estudo *Economia do Turismo de Minas Gerais 2010-2014*, elaborado pela Fundação João Pinheiro (2017), é reforçada a posição de destaque no cenário turístico de Minas ocupada por Tiradentes e Santana do Riacho, que estão entre os dez municípios de maior participação do valor adicionado<sup>34</sup> (VA) do turismo no VA total, para o ano de 2014. Tiradentes ocupa a quarta maior participação (20,8%), seguido por Santana do Riacho na sexta ocupação (15,6%).

Tiradentes e Santana do Riacho, destinos indutores nacional e regional, respectivamente, representam destinos reconhecidos nas tipologias cultural e de natureza, porém, com situações distintas quanto aos gastos públicos direcionados ao incremento do turismo municipal. Nesse quesito, segundo estudo realizado pela Kultur e encomendado pela

---

<sup>34</sup> O VA representa a contribuição de uma atividade ao longo da produção de determinado produto ou serviço, o que permite determinar a relevância de uma atividade para a economia como um todo (FJP, 2017).

SETUR-MG, foi verificado que, no período de 2006 a 2009, enquanto Tiradentes figurou entre os cinco municípios que mais alocaram recursos na área de turismo, Santana do Riacho, seguido de Caeté e Juiz de Fora, foram aqueles com menores gastos. Salienta-se, porém, que a redução observada em gastos públicos na maioria dos municípios indutores, a partir de 2007, “aparenta resultar do processo de priorização na alocação de recursos pelos governos municipais, além de estar provavelmente refletindo o contingenciamento resultante da crise econômica iniciada no segundo semestre de 2008” (MINAS GERAIS, 2011, p. 196).

Foi aplicado um questionário (em anexo) aos agentes qualificados dos dois municípios, o que permitiu um olhar mais aprofundado e esclarecedor quanto aos impactos do projeto em ambas as realidades. A seleção dos sujeitos entrevistados, compreendidos como “elementos-chave” para a pesquisa, considerou o termo “informantes qualificados”, consonante com o entendimento de Venturi (2011), que enfatiza que o adjetivo qualificado é aplicado aos entrevistados em um estudo baseado no critério de adequação de suas possíveis contribuições aos objetivos da pesquisa. Não houve, portanto, qualquer intencionalidade de hierarquizar os participantes da pesquisa, considerando que os entrevistados foram selecionados com base em arbítrio pessoal.

As entrevistas de caráter semiestruturado justificam-se por apresentarem como característica principal a elaboração de questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. A entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152). A escolha dessa técnica tem como objetivo, por meio da elaboração de um roteiro com perguntas principais, fazer emergir informações de forma mais livre sem que as respostas estejam condicionadas a uma padronização de alternativas.

Assim, a seleção dos agentes qualificados levou em consideração a área de atuação dos informantes, obrigatoriamente relacionada à gestão e planejamento do turismo municipal, bem como a disponibilidade dos participantes em contribuir com a pesquisa. Em Tiradentes foram entrevistados o Secretário de Turismo Municipal atual, a ex-Secretária de Turismo (gestão anterior) e o Gestor do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes. Em Santana do Riacho, foram abordados o Secretário de Turismo Municipal atual, a Gestora do Circuito Turístico Serra do Cipó, o Representante do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), e o

Analista Ambiental do Parque Nacional da Serra do Cipó.

As entrevistas semiestruturadas com estes informantes qualificados nos municípios de Santana do Riacho e Tiradentes se mostraram necessárias e fundamentais para iluminar os resultados alcançados por meio dos modelos econométricos, e foram realizadas nos dias 17 e 19 de janeiro do ano de 2017. Além disso, representaram uma realidade empírica estudada a partir das discussões teóricas que fundamentaram o objeto de investigação. A discussão, em profundidade, dos resultados da pesquisa de campo será tratada no capítulo 4.

### ***3.3.6 Procedimento para organização por quintil de PIB per capita para a posterior análise dos indicadores socioeconômicos e de turismo somente para o grupo dos destinos indutores em Minas Gerais***

Tendo em vista a significativa diversidade de perfis socioeconômicos e turísticos existente no grupo relativo somente aos destinos indutores em Minas Gerais, julgou-se de fundamental importância compreender os efeitos do projeto unicamente no contexto destes municípios, estratégia cujos resultados serão discutidos com maior detalhe no próximo capítulo. Nesta seção serão esclarecidos os procedimentos metodológicos adotados para a realização deste exercício que consistiu, também, na tentativa de possibilitar fundamentos futuros para pesquisas voltadas somente ao grupo dos municípios indutores mineiros.

Para tanto, foram utilizados os mesmos indicadores advindos das bases de dados apresentadas, e por meio do teste de médias foram comparados os cenários antes e após o projeto, avaliando-se o comportamento das variáveis para este grupo. Inicialmente, no intuito de conferir ao grupo de tratamento uma organização em faixas/categorias, foram divididos os municípios indutores por quintil de PIB *per capita*, conforme disponibilidade dos dados, sendo o ano 2000 para os indicadores socioeconômicos e o ano de 2006 para os indicadores de turismo. A utilização do quintil de PIB foi adotada em virtude do interesse em classificar/unificar os municípios indutores em faixas, por se tratar de perfis, em termos socioeconômicos e da importância do turismo para as economias locais, significativamente heterogêneos. Essa divisão tem por intuito agrupá-los por faixa de renda, uma vez que a escolha dos municípios participantes do projeto, bem como sua organização territorial é, sobretudo, de cunho econômico, político e quanto à capacidade institucional. Além disso, objetiva-se permitir a relação entre os diferentes perfis de renda dos municípios indutores e a alteração nos indicadores selecionados (socioeconômicos e de turismo) e que foram afetados em virtude da participação no projeto.

Chegando-se, então, a cinco faixas por quintil de PIB *per capita* em que os municípios encontram-se organizados conforme o perfil socioeconômico. Segundo essa sistematização é possível confirmar a grande disparidade entre os destinos indutores quanto à faixa de renda e constata-se, para este mesmo grupo, quem são as localidades mais pobres e mais ricas. Em razão da discrepância observada para os destinos indutores pondera-se, contudo, que as análises realizadas não devem ser generalizadas.

Subsequente a essa divisão dos municípios foi realizada, por meio do teste de médias, a avaliação do crescimento dos indicadores socioeconômicos gerais e de turismo dos municípios indutores no período antes e após o projeto. Nas tabelas abaixo, encontra-se a categorização dos municípios nos dois grupos de indicadores (socioeconômicos e de turismo).

Tabela 4 – Organização dos municípios indutores de Minas Gerais por quintil de PIB *per capita* para a base dos indicadores socioeconômicos – 2000

MUNICÍPIO	PIB <i>per capita</i> (2000)	
	QUINTIL	1 000 000 R\$ VALOR
CAETÉ CAMANDUCAIA DIAMANTINA MARIA DA FÉ SANTANA DO RIACHO	1	2.410,54
CAPITÓLIO CAXAMBU SETE LAGOAS TIRADENTES	2	3.769,52
GOV. VALADARES MONTES CLAROS SÃO JOÃO DEL REI SÃO LOURENÇO	3	4.651,82
ARAXÁ BRUMADINHO IPATINGA JUIZ DE FORA	4	8.495,96
ITABIRA OURO PRETO POÇOS DE CALDAS UBERLÂNDIA	5	10.936,50

Fonte: Dados da pesquisa com base em ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

Tabela 5 – Organização dos municípios indutores de Minas Gerais por quintil de PIB *per capita* para a base de empregos formais no setor de turismo – 2006

MUNICÍPIO	PIB <i>per capita</i> (2006)	
	QUINTIL	1 000 000 R\$
		VALOR
CAETÉ CAXAMBU DIAMANTINA MARIA DA FÉ SANTANA DO RIACHO	1	4.647,30
CAMANDUCAIA CAPITÓLIO SÃO LOURENÇO TIRADENTES	2	7.316,31
GOV. VALADARES JUIZ DE FORA MONTES CLAROS SÃO JOÃO DEL REI	3	8.969,10
ARAXÁ POÇOS DE CALDAS SETE LAGOAS UBERLÂNDIA	4	15.773,52
BRUMADINHO IPATINGA ITABIRA OURO PRETO	5	21.722,58

Fonte: Dados da pesquisa com base em ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

Nas tabelas é possível verificar, de acordo com a organização das faixas de PIB, para os anos de 2000 e 2006, diferentes classificações dos municípios segundo o grupo de indicadores analisados. Reitera-se que os anos adotados se referem à disponibilidade dos dados, conforme conjunto de indicadores, e as análises se darão, de forma separada e complementarmente, por tipo de indicador. Em virtude disso, a organização dos municípios por faixa de PIB *per capita* irá apresentar variações pontuais para o bloco dos indicadores socioeconômicos (2000) e para os indicadores de turismo (2006).

Apesar da organização dos municípios por este critério, é significativa a variabilidade dos dados, sobretudo nas variáveis de turismo. Dessa forma e por conta da grande heterogeneidade de perfis, os municípios de um mesmo estrato de PIB *per capita* poderão exibir distintas realidades quanto à sua estrutura e desempenho da atividade turística, no que tange aos empregos formais gerados para aquela cidade. As análises dos desempenhos dos

indicadores por quintil de PIB *per capita* e que irão compor o capítulo 4 complementarão a pesquisa e os argumentos críticos direcionados à compreensão da verdadeira contribuição do projeto dos destinos indutores na indução do denominado desenvolvimento turístico regional.

Estabelecido o arcabouço conceitual e metodológico da análise econométrica que verificará o impacto do projeto nos municípios participantes por meio do indicador de diferenças em diferenças, o próximo passo consiste em lançar mão dos resultados alcançados para os modelos: indicadores socioeconômicos gerais de 2000/2010 e indicadores de turismo 2006/2015.

### **3.4 Resultados**

#### **3.4.1 Modelos**

##### **3.4.1.1 Indicadores socioeconômicos gerais – Atlas do Desenvolvimento Humano**

Por meio da distribuição das médias dos indicadores socioeconômicos gerais selecionados para o grupo de controle e tratamento nos anos 2000 e 2010, é possível verificar o comportamento das variáveis entre grupos para os anos indicados.

Assumindo a existência de diferenças prévias entre os grupos, a análise das médias para as variáveis selecionadas indicou maiores valores para o grupo de tratamento nos seguintes indicadores: renda *per capita*; percentual da renda proveniente dos rendimentos do trabalho; percentual de empregados com carteira (18 anos ou mais); renda *per capita* dos pobres; renda *per capita* dos vulneráveis à pobreza; percentual de ocupados no setor de comércio (18 anos ou mais); percentual de ocupados no setor de serviços (18 anos ou mais); percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada; percentual da população em domicílios com coleta de lixo; e percentual da população em domicílios com energia elétrica.

A indicação de uma média maior para esses indicadores no grupo de tratamento em 2000 e 2010, comparado aos municípios de controle, sugere um cenário social e econômico mais estável, o que confirma a existência de diferenças precedentes entre grupos. No entanto, para os indicadores relacionados à desigualdade e distribuição de renda (Índice de Gini) o conjunto dos municípios de tratamento exhibe médias maiores, para os dois anos, que apontam para um contexto socioeconômico ligeiramente mais desigual e com pior distribuição de renda.

Para o grupo de controle observou-se maiores médias para os indicadores relativos a: percentual dos ocupados sem rendimentos (18 anos ou mais); percentual de extremamente pobres; percentual de pobres e percentual de vulneráveis à pobreza. O que assinala um cenário mais carente quando comparado ao conjunto de municípios do tratamento.

Tabela 6 – Análise descritiva dos indicadores socioeconômicos gerais para os grupos de controle e tratamento em 2000/2010 e diferença calculada

Variável	2000		2010		Diferença da diferença calculada
	Média do controle / Desvio padrão	Média do tratamento / Desvio padrão	Média do controle / Desvio padrão	Média do tratamento / Desvio padrão	
% de empregados com carteira - 18 anos ou mais	26.55 / 14.20	40.95 / 10.19	32.80 / 15.92	49.57 / 9.29	2.38
% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais	8.47 / 3.91	14.46 / 4.42	10.19 / 3.96	14.99 / 4.04	- 1.19
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais	32.42 / 9.37	48.76 / 5.74	32.88 / 7.60	47.34 / 5.20	- 1.88
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho	74.16 / 7.30	73.87 / 6.33	68.56 / 8.23	73.57 / 5.26	5.29*
% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais	8.89 / 10.22	2.23 / 1.20	9.48 / 9.04	3.24 / 1.99	0.42
Renda <i>per capita</i>	357.02 / 142.60	570.54 / 144.60	495.10 / 160.10	761.36 / 171.21	52.73
Renda <i>per capita</i> dos pobres	81.56 / 13.39	89.31 / 7.09	89.75 / 12.89	96.32 / 6.57	- 1.18
% de extremamente pobres	14.24 / 12.81	5.62 / 4.46	5.98 / 6.53	1.84 / 1.39	4.48
% de pobres	34.78 / 17.84	19.29 / 8.98	17.15 / 11.52	8.26 / 4.62	6.60
% de vulneráveis à pobreza	60.83 / 15.73	43.28 / 11.47	40.06 / 15.18	25.82 / 10.29	3.31
Índice de GINI	0.54 / 0.06	0.56 / 0.04	0.47 / 0.05	0.52 / 0.50	0.02
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	80.36 / 20.86	92.26 / 7.32	92.49 / 10.55	97.72 / 1.80	- 6.54
% da população em domicílios com coleta de lixo	83.82 / 18.69	92.78 / 9.16	95.95 / 6.54	98.23 / 2.56	- 6.68
% da população em domicílios com energia elétrica	92.07 / 10.98	98.43 / 2.14	98.80 / 2.20	99.71 / 0.26	- 5.45*

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: \* estatisticamente significativo a 5%.

Em virtude da grande heterogeneidade dos dados, o coeficiente da diferença da diferença mostrou-se, para 12 dos 14 indicadores, como estatisticamente não significativo a 5%. Isso indica a necessidade da análise controlada, efetuada no momento posterior à estimação dos modelos.

A variação dos indicadores entre 2000 e 2010 para ambos os grupos é calculada por meio do teste de médias entre grupo de controle e de tratamento, onde a variável testada (explicada) seria a diferença de médias entre os dois momentos no tempo entre os participantes e não participantes. Para cada variável selecionada foi realizada, previamente, a diferença da diferença calculada, sem o uso de nenhuma variável explicativa, baseada na equação geral (equação nº 3) anteriormente apresentada. No entanto, é preciso controlar por outros fatores relevantes na regressão, como condição fundamental para determinar o estimador da *diferença da diferença* (*pt*) (vide equação 6) e assim visualizar o impacto da política exógena.

Para isso, é necessário isolar o efeito de todas as outras variáveis que podem vir a gerar mudanças na variável estudada. Isso é feito inserindo as variáveis explicativas relevantes na regressão, como será demonstrado abaixo.

A análise geral, portanto, que pode ser feita inicialmente para grande parte dos indicadores selecionados, é de que mesmo antes de haver qualquer indicativo sobre algum projeto de turismo que nomeasse determinados destinos como “indutores do desenvolvimento turístico regional”, o grupo definido como tratamento (21 municípios) já apresentava **melhor desempenho**<sup>35</sup> para indicadores de renda e pobreza, formalização do trabalho e condições infraestruturais/habitacionais.

Essa constatação quanto ao melhor desempenho do grupo de tratamento é coerente com a percepção de que o projeto dos destinos indutores contemplou municípios em situação socioeconômica favorável. No entanto, e como abordado no capítulo 2, o texto que embasa o projeto menciona, apenas, que os municípios priorizados seriam destinos detentores de infraestrutura básica e atrativos qualificados (BRASIL, 2009).

Dessa forma, como é possível afirmar que a participação no projeto dos destinos indutores foi responsável por modificações socioeconômicas e de turismo regionais? Para

---

<sup>35</sup> Por melhor desempenho entende-se melhor condição socioeconômica, o que não implica, necessariamente, em maiores valores. Uma vez que para cada indicador a existência de valores altos ou baixos demandará uma determinada interpretação.

isso, é necessário verificar a variação do coeficiente do estimador  $pt$ , que indica a mudança da variável explicada em razão da participação em determinada política governamental.

De forma geral, já se verifica uma diferença prévia entre as realidades socioeconômicas vividas entre ambos os grupos, notadamente uma condição melhor para os municípios participantes do projeto considerando os indicadores analisados neste modelo. Salienta-se que todos os municípios analisados, sejam do grupo de controle ou de tratamento, são considerados turísticos pela Política Estadual de Circuitos Turísticos. Vale destacar também que se o grupo de comparação dos 21 municípios indutores fosse escolhido por meio da técnica de pareamento e não via critério de participação na Política de Circuitos, conforme justificado anteriormente, possivelmente tais diferenças mostrar-se-iam ainda maiores, uma vez que poderia vir a englobar municípios mineiros em condições socioeconômicas ainda mais precárias. Portanto, a Política dos Circuitos, por si só, já seleciona os municípios com melhor desempenho socioeconômico em Minas Gerais. Considerando tal condição, o desempenho superior dos municípios do grupo de tratamento, como participantes do projeto dos destinos indutores, reforça ainda mais essa condição, revelando um recorte específico na escolha dos municípios denominados indutores de desenvolvimento turístico regional.

Os efeitos associados à política de turismo, em um contexto caracterizado por um intenso processo de mudanças sociodemográficas em decorrência da atuação de outras políticas sociais e econômicas, são, dessa forma, de mensuração não trivial. Portanto, na construção do modelo de regressão responsável por estimar o efeito da política nos indicadores selecionados é fundamental controlar as estimações por meio de variáveis específicas, escolhidas com base na disponibilidade dos dados à época da pesquisa e em características que diferenciariam ambos os grupos, a saber: população total, taxa de analfabetismo, razão dos 20% mais ricos em relação aos 40% mais pobres, taxa de envelhecimento e taxa de urbanização. A inclusão dessas variáveis tem como propósito propiciar a visualização efetiva dos efeitos associados à política de turismo, bem como o maior aprimoramento nas estimativas encontradas.

#### 3.4.1.2 Análise do Modelo

A estimação dos modelos de regressão para as variáveis explicadas, com as variáveis explicativas, foi realizada à luz da significância de cada modelo para cada variável selecionada, bem como da adequação aos pressupostos econométricos e de sua capacidade

explicativa. Em uma primeira etapa, foram estimados os modelos de i) regressão múltipla, ii) regressão múltipla com as variáveis padronizadas e iii) regressão múltipla com estimação robusta.

No intuito de facilitar a compreensão das análises, o quadro 8 organiza por ordem numérica (de 1 a 14) os modelos utilizados, nos quais varia somente a variável explicada, sendo que as variáveis explicativas empregadas são as mesmas em todos os modelos.

Quadro 8 – Modelos de regressão

Modelos	Variável explicada	Variáveis explicativas
1	Percentual de empregados com carteira - 18 anos ou mais	- <i>população total</i> ; - <i>taxa de analfabetismo</i>
2	Percentual dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais	- <i>Razão 20% mais ricos / 40% mais pobres</i>
3	Percentual dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais	- <i>taxa de envelhecimento</i> ; <i>taxa PEA/PIA</i>
4	Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho	- <i>taxa de urbanização</i>
5	Percentual dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais	- <i>variável dummy para circuito turístico</i>
6	Renda <i>per capita</i>	
7	Renda <i>per capita</i> dos pobres	
8	Percentual de extremamente pobres	
9	Percentual de pobres	
10	Percentual de vulneráveis à pobreza	
11	Índice de GINI	
12	Percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada	
13	Percentual da população em domicílios com coleta de lixo	
14	Percentual da população em domicílios com energia elétrica	

Fonte: Dados da pesquisa.

Estimados os modelos de 1 a 14, segundo suas respectivas variáveis explicadas, foi elaborada a tabela 8, na qual constam os resultados referentes ao teste de significância F, R<sup>2</sup>, p-valor das variáveis explicativas e aos testes de normalidade, com o devido destaque para a significância e o coeficiente do *pt*.

Para os modelos 5, 8 e 10, foi utilizada a forma funcional logarítmica com o objetivo de permitir relações não lineares entre a variável explicada e as variáveis explicativas. Esse procedimento, segundo Wooldridge (2011), se faz necessário já que o uso da forma logaritmizada, em geral, estreita a amplitude dos valores das variáveis, tornando as estimativas menos sensíveis a observações díspares (ou extremas) na variável dependente ou nas variáveis independentes, o que contribui para que os resíduos também possam se apresentar como normais. No entanto, foi observado que somente a variável percentual dos ocupados no setor de comércio apresentou resíduos normais. As demais variáveis, incluindo aquelas em forma logarítmica, exibem distribuição não normal para os resíduos, segundo o teste de Shapiro-Francia.<sup>36</sup>

De todas as variáveis explicativas utilizadas, somente a Razão dos 20% ricos em relação aos 40% pobres foi significativa para 13 dos 14 modelos estimados. Nos modelos de números 3, 5, 6, 9 e 10 todas as variáveis explicativas encontram-se, em maior ou menor grau, de forma positiva ou negativa, correlacionadas e mostraram-se significativas a 5%.

A variável *dummy* denominada de “ncircuito” refere-se às diversas categorias ou circuitos turísticos existentes e indica em qual dos 47 circuitos, à época do lançamento do projeto dos destinos indutores, o município participava. Havendo *n* categorias a variável *dummy* de circuito é expressa como  $(n - 1)$  *dummies*. Como o circuito da capital engloba somente o município de Belo Horizonte, devidamente excluído anteriormente, a contagem de circuitos inicia-se no circuito 2 (Águas) e termina no circuito 47 (Triângulo Mineiro). A variável *ncircuito* ostentou diversificada variação quanto à significância para cada um dos 14 modelos estimados.

A variável *ncircuito* relativa ao circuito “Serras Verdes do Sul de Minas” apresentou significância para todos os modelos, com exceção dos modelos 6 e 7. Dos 23 municípios que compõem esse circuito, apenas Camanducaia faz parte do grupo de tratamento. O circuito “Velho Chico” também se mostrou significativo em 12 modelos, com exceção para as

---

<sup>36</sup> Teste utilizado para verificar a normalidade de uma variável em grandes amostras.

variáveis explicadas *índice de Gini e percentual de ocupados no setor de comércio*. Nesse circuito, todos os 10 municípios participam do grupo de controle desta pesquisa.

Os circuitos do Ouro e Diamante, onde se encontram 2 (Ouro Preto e Diamantina, respectivamente) dos 4 destinos indutores nacionais, revelaram significância para 11 modelos. O circuito Trilha dos Inconfidentes, do qual participa o município de Tiradentes, também indutor nacional, mostrou-se significativo nos modelos 1, 2, 5, 6, 9, 10, 11 e 13.

Os circuitos que menos se mostraram significativos, apenas em 1 ou 2 modelos, foram: Caminho Novo, Serras e Cachoeiras e Terras Altas da Mantiqueira. Dos municípios que pertencem a estes circuitos, somente Juiz de Fora se encontra no grupo de tratamento, como destino indutor Regional. De qualquer forma, cumpre mencionar que as *dummies* de circuito, em linhas gerais, mostraram-se significativas, ainda que com pequenas variações, indicando a presença de diferenças entre circuitos.

Quanto à análise da diferença estimada para cada modelo, a discussão do *pvalor* e do coeficiente do *pt* leva em consideração as análises realizadas a respeito da diferença calculada para cada variável explicada. Em suma, foram respeitados os seguintes critérios gerais:

- a) quando a média dos valores de um indicador é maior para o grupo de **tratamento** nos dois anos, o efeito é **direto**; assim se o *pt* estimado é positivo, constata-se que a diferença entre o grupo dos municípios que compõem o tratamento e o grupo de municípios que compõem o controle aumentou; se o *pt* for negativo, a diferença entre grupos diminuiu.
- b) quando a média dos valores de um indicador é maior para o grupo de **controle** nos dois anos, o efeito é **inverso**; assim se o *pt* é positivo, constata-se que a diferença entre tratamento e controle diminuiu; e se o *pt* for negativo, a diferença entre grupos aumentou.

Pela análise do *pvalor para o pt*, segundo a tabela 8, os modelos de número 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 13 e 14, foram os que se mostraram estatisticamente significativos a 5%. O modelo de número 12, cuja variável explicada é o percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada, também se mostrou significativo, porém, ao nível de 10% de significância.

Em relação, especificamente, às diferenças de desempenho entre as variáveis explicadas para os modelos, sem variáveis explicativas (diferença calculada) e com variáveis explicativas (diferença estimada), foi elaborada a tabela 7. Para se chegarem às diferenças calculadas entre as variáveis explicadas, foi realizada para os 14 modelos uma análise de

regressão simples, representada abaixo. Nota-se que nesta estimação não há, além das variáveis de ano, grupo controle e o *pt* (estimador das diferenças das diferenças), nenhuma variável explicativa adicional.

$$\text{Variável explicada} = \beta_0 + \beta_1 \text{anodummy} + \beta_2 \text{grupocltr} + \beta_3 \text{pt} + u \quad (\text{Eq. 7})$$

Para as diferenças estimadas foram realizadas as análises de regressão múltipla com estimação robusta, conforme demonstrado na equação 6, em que constam todas as variáveis explicativas utilizadas. Dos modelos inicialmente analisados, para os modelos com as variáveis explicativas, houve um aumento considerável, variando de 2 modelos para 10 modelos estatisticamente significativos.

Tabela 7 – Comparativo entre modelos sem variáveis explicativas (diferença calculada) para os modelos com variáveis explicativas (diferença estimada)

<b>Modelos</b>	<b>(a) Diferença calculada</b>	<b>(b) Diferença Estimada (c/ controles)</b>
1	2.38	3.86*
2	-1.19	-0.83
3	-1.88	-0.65
4	5.29*	5.32*
5	0.42	-0.014*
6	52.73	73.36*
7	-1.18	0.84
8	4.48	-0.21*
9	6.6	4.18*
10	3.31	-0.11*
11	0.02	0.012
12	-6.54	-3.57*
13	-6.68	-4.98*
14	-5.45*	-3.81*

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: \* estatisticamente significativo a 5%.

Quanto ao coeficiente do *pt*, considerando o sentido da variação constatada anteriormente na diferença calculada, sem a adição das variáveis explicativas, verifica-se que somente nos modelos 5, 7, 8 e 10 o sentido da diferença foi alterado (vide tabela 7). No entanto, destaca-se novamente que o *pt* não se mostrou significativo nos modelos relativos a

tais variáveis explicadas, nos quais não foram utilizadas variáveis explicativas.

A análise do comportamento do parâmetro de interesse  $pt$ , somente para os modelos em que o estimador de diferenças se mostrou significativo, revela, em linhas gerais, que nos modelos 1, 4, 5, 6, 8 e 10 a diferença entre grupos aumentou, ainda que, nesses últimos 3 modelos, o aumento da diferença do grupo de tratamento para o grupo de controle tenha sido de magnitude pequena. Nos demais modelos significativos, a diferença diminuiu (ver quadro 9 a seguir).

Quadro 9 – Evolução dos modelos significativos quanto ao aumento ou diminuição da diferença do desempenho das variáveis explicadas entre os grupos de controle e tratamento

Nº do modelo	Modelos significativos c/ variáveis explicativas	Diferença aumenta	Diferença Diminui
1	% de empregados com carteira - 18 anos ou mais		
4	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho		
5	% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais		
6	Renda <i>per capita</i>		
8	% de extremamente pobres		
9	% de pobres		
10	% de vulneráveis à pobreza		
12	% da pop. em domicílios c/ banheiro e água encanada		
13	% da pop. em domicílios com coleta de lixo		
14	% da pop. em domicílios com energia elétrica		

Fonte: Dados da pesquisa.

Assim sendo, no grupo que engloba as variáveis relacionadas à geração de emprego, verifica-se que o  $pt$  é estatisticamente significativo somente nos modelos 1, 4 e 5. No modelo 1, que avalia o percentual de empregados com carteira, o  $pt$ , tanto na diferença calculada, quanto na diferença estimada, é positivo (3.860). Conforme teste de médias (tabela 6), o grupo de tratamento possui maiores valores e maior ganho entre os anos analisados; verifica-se, portanto, por meio da análise direta do efeito do  $pt$ , que a diferença entre os grupos aumentou, o que indica melhor desempenho para os municípios denominados indutores pela política nacional de turismo.

Na análise do percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho (modelo 4), percebe-se que o  $pt$ , na diferença estimada (vide tabela 7), permanece positivo. Essa variável indica o percentual da renda do município advinda do trabalho (principal e outros) e não considera a renda proveniente de transferências governamentais. O estimador ( $pt$ ) indica o

aumento da diferença do grupo de tratamento em relação ao grupo de controle quanto ao percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho (vide quadro 10).

No modelo 5, relativo ao *percentual de ocupados sem rendimentos*, verificou-se, anteriormente, maiores valores, nos dois anos, para o grupo de controle. O *pt* estimado (-0,014) indica um ligeiro aumento na diferença entre o grupo de tratamento em relação ao controle.

No tema geração de renda, o *pt* é significativo apenas no modelo 6 (*renda per capita*), e indica um aumento da diferença (R\$ 73,36) entre o grupo de tratamento e o de controle. Os valores das médias, nos dois anos, são maiores no grupo de tratamento e a inclusão no projeto dos destinos indutores reforça, ainda mais, essa diferença.

Nas variáveis que se relacionam à redução da pobreza, somente o modelo 11, relativo ao Índice de Gini, mostrou-se não significativo. No modelo 9, a diferença do grupo de tratamento em relação ao controle diminui, ao passo que nos modelos 8 e 10, a diferença aumenta, mesmo que de forma sutil. Assim fica claro, novamente, que a atuação de outros fatores, como os programas de proteção social na primeira década de 2000, contribuiu para tal cenário. Ou seja, a diminuição da pobreza não está diretamente relacionada ao projeto dos destinos indutores, mas, sobretudo, a outras iniciativas públicas com foco principal na mitigação da pobreza e da desigualdade social.

Mesmo com o pequeno aumento da diferença para a taxa de extremamente pobres e vulneráveis à pobreza do grupo de tratamento em relação ao controle, é visível a redução desses valores no período analisado. Como os indicadores de pobreza são pouco elásticos ao longo do tempo (MATIAS *et al.*, 2010; DATT; RAVALLION, 1992), um período maior de análise dessas variáveis para relacioná-las ao impacto do projeto de turismo seria o ideal e o mais adequado. Contudo, isso não seria possível em virtude da escala temporal dos dados acessados em relação à data de implementação do objeto de estudo.

Na temática de melhorias infraestruturais o *pt* é significativo em todos os modelos analisados, sendo a 10% para a variável explicada *percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada* e a 5% nas demais variáveis. Em todas elas o grupo de tratamento, coerente com a orientação do projeto dos destinos indutores, apresenta melhores percentuais em relação ao grupo dos não participantes. No entanto, e pela análise descritiva, percebe-se que mesmo mantendo a superioridade do grupo de tratamento, o grupo dos municípios não participantes apresenta um ganho considerável e superior aos municípios

tratados, no intervalo entre os anos 2000 e 2010. Dessa forma, a análise do efeito da participação no projeto é direta e, nos três modelos, em virtude do sinal negativo para o estimador ( $pt$ ), sinaliza a diminuição da diferença entre o grupo de tratamento e o de controle.

As análises realizadas por meio dos modelos advindos da base de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano evidenciam a variação do quadro socioeconômico geral de interesse para a presente pesquisa. O uso desse método mostra o comportamento das variáveis inter-relacionadas aos possíveis efeitos de um projeto político de turismo, antes e depois da intervenção analisada, minimizando o viés de seleção advindo de características não observadas. Das estimações controladas realizadas para 14 variáveis de respostas, sendo que 10 mostraram-se estatisticamente significativas, observa-se que em 6 modelos a diferença entre grupos aumenta ao longo do tempo nos indicadores relativos à geração de emprego, de renda e à redução de pobreza. Isso sugere o reforço de uma condição socioeconômica mais favorável nos municípios contemplados com o projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, ampliando, nesses aspectos, a desigualdade entre participantes e não participantes do projeto. Por outro lado, a diminuição da diferença entre o grupo de tratamento e o de controle para indicadores relativos à taxa de pobreza e condições habitacionais, sinaliza o abrandamento da desigualdade entre municípios que integram a Política Estadual de Circuitos Turísticos. No que se refere ao efeito “alívio da pobreza”, ainda que de forma indireta, e mesmo sem ser objetivo principal do projeto, é plausível afirmar que a intervenção teve pouco a contribuir, uma vez que mesmo em período anterior os destinos indutores já apresentavam menor concentração de pessoas consideradas pobres.

Os dados referentes ao número de empregos formais gerados pelo turismo são fundamentais para verificar o impacto específico do projeto nos municípios indutores. A análise conjunta ao final permitirá uma perspectiva mais clara e embasada do efeito do projeto nos parâmetros sociais e econômicos relacionados ao incremento do turismo regional.

Com base nas estimativas realizadas é possível inferir, portanto – considerando que outros programas podem ter influenciado também nos resultados alcançados para o grupo de tratamento – que o projeto, sobretudo em indicadores relativos à geração de renda e emprego, foi efetivo e produziu transformações significativas nesses quesitos, especialmente para os municípios contemplados. No entanto, o efeito observado nos municípios indutores corresponde à melhora de municípios previamente superiores em relação aos demais de sua região, o que contribuiu para a concentração dos benefícios e ampliação da desigualdade

regional. Mesmo que a hipótese inicial, de que os municípios indutores apresentariam melhor desempenho que aqueles não contemplados, tenha sido demonstrada, é fundamental complementar as análises com as estimativas direcionadas, agora, ao banco de dados do turismo.

Tabela 8 – Resultados dos 14 modelos de estimação robusta com adição das variáveis explicativas

<b>Estadísticas</b>	<b>Modelos</b>	<b>1.</b> Percentual de empregados com carteira - 18 anos ou mais	<b>2.</b> Percentual dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais	<b>3.</b> Percentual dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais	<b>4.</b> Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho	<b>5.</b> Percentual dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais	<b>6.</b> Renda <i>per capita</i>	<b>7.</b> Renda <i>per capita</i> dos pobres	<b>8.</b> Percentual de extremamente pobres	<b>9.</b> Percentual de pobres	<b>10.</b> Percentual de vulneráveis à pobreza	<b>11.</b> Índice de GINI	<b>12.</b> Percentual da pop. em domicílios com banheiro e água encanada	<b>13.</b> Percentual da pop. em domicílios com coleta de lixo	<b>14.</b> Percentual da pop. em domicílios com energia elétrica
teste F		0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R2		76.460	65.450	69.630	67.180	88.020	81.460	70.520	83.270	89.040	87.450	41.790	83.770	53.330	58.980
p-valor ano_dummy		0.000	0.604	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
p-valor grupocltr		0.080	0.809	0.001	0.153	0.261	0.114	0.398	0.249	0.000	0.784	0.223	0.033	0.013	0.001
<b><i>p-valor pt</i></b>		<b>0.033*</b>	<b>0.311</b>	<b>0.747</b>	<b>0.000*</b>	<b>0.031*</b>	<b>0.045*</b>	<b>0.599</b>	<b>0.016*</b>	<b>0.003*</b>	<b>0.019*</b>	<b>0.312</b>	<b>0.053**</b>	<b>0.007*</b>	<b>0.000*</b>
<b><i>coef. pt</i></b>		<b>3.860</b>	<b>-0.830</b>	<b>-0.650</b>	<b>5.320</b>	<b>-0.014</b>	<b>73.360</b>	<b>0.840</b>	<b>-0.210</b>	<b>4.180</b>	<b>-0.110</b>	<b>0.012</b>	<b>-3.570</b>	<b>-4.980</b>	<b>-3.810</b>
p-valor poptot		0.071	0.000	0.000	0.002	0.011	0.000	0.000	0.342	0.004	0.000	0.001	0.000	0.148	0.000
p-valor txpea		0.000	0.324	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.568	0.172	0.333	0.194
p-valor txurb.		0.000	0.000	0.000	0.004	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.987	0.000	0.614	0.001
p-valor razão 20% ricos 40% pobres		0.000	0.055	0.004	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
p-valor txanalf.		0.000	0.000	0.000	0.951	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.246	0.000	0.000	0.000
p-valor txenv.		0.000	0.211	0.000	0.000	0.000	0.000	0.003	0.000	0.001	0.000	0.939	0.004	0.667	0.146
p-valor Normalidade dos resíduos		0.000	0.614	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: \* estatisticamente significativo a 5%.

\*\* estatisticamente significativo a 10%.

### **3.4.2 Indicadores de turismo**

Como exercício complementar e fundamental à avaliação realizada na seção anterior, a análise descritiva acerca do comportamento dos indicadores de empregos formais em turismo (2006/2015) tem por objetivo auxiliar na compreensão das diferenças entre os grupos antes e depois do projeto dos destinos indutores. Diante dos resultados alcançados no modelo para os indicadores socioeconômicos ficou claro que o grupo de tratamento obteve, para grande parte dos indicadores relacionados a melhorias socioeconômicas e infraestruturais, desempenho superior se comparado ao grupo de controle, mesmo no momento anterior ao período de vigência do projeto. Dispostos na tabela 9 estão os resultados para ambos os grupos nos anos de 2006 e 2015 nas 7 atividades características do turismo. Inicialmente, por meio da análise da média/desvio padrão e mediana das variáveis, convertidas em taxas de participação, é possível verificar, em concordância com o estudo de Gonçalves (2016), que somente para as atividades relativas à alimentação, alojamento e transporte terrestre são observados valores relevantes quanto ao número de vínculos formais.

Dessa forma, para as atividades de alojamento e alimentação, únicas que se mostraram relevantes em 2006, o grupo dos destinos indutores exhibe médias superiores em relação ao grupo de controle para ambas as atividades (10.41 x 1.20 para vínculos formais em alojamento; e 7.98 x 2.00 para vínculos formais em alimentação), conforme tabela 9. O cenário pós-projeto representado pelo ano de 2015 indica aumento nos vínculos para ambos os grupos, além do crescimento nos vínculos em transporte terrestre, que passa a apresentar relevância estatística. Contudo, apesar do crescimento nos vínculos, o grupo de tratamento mantém a superioridade e acentua sua concentração no número de vínculos formais em turismo na escala regional (15.59 x 1.74 para vínculos formais em alojamento; 14.94 x 3.97 para vínculos formais em alimentação).

Semelhante à conclusão alcançada no teste de médias para os indicadores socioeconômicos gerais, a constatação de uma média maior para o indicador de turismo, em 2006 e 2015, sugere um quadro geral e, no que tange ao desenvolvimento do turismo, mais favorável no âmbito dos municípios indutores. Isso fica ainda mais evidente ao se averiguar que para todos os indicadores, mesmo os que não registraram variabilidade significativa, há valores superiores para os destinos indutores, independentemente do recorte temporal. A diferença prévia observada na análise da seção anterior é, portanto, confirmada e aprofundada ao considerar o indicador de turismo, uma vez que todos os municípios que compõem os

grupos são considerados turísticos pela política estadual e assim possuem, mesmo que em teoria, relação direta e um evidente potencial para o desenvolvimento da atividade. A análise das médias relativas ao indicador de empregos formais em turismo, ainda que também inserido em um contexto de intensas mudanças sociodemográficas, demonstra, de forma mais precisa, o cenário no qual o projeto teria maior impacto, dado seu escopo de abrangência original. Fica claro, portanto, que já no ano de referência (2006) para os dados de empregos formais em turismo, o grupo de tratamento em comparação ao grupo de controle é notavelmente melhor. As estimativas de máxima verossimilhança via modelo Tobit, discutidas a seguir, indicarão o efeito da participação no projeto considerando as peculiaridades já mencionadas em relação ao banco de dados do turismo.

Tabela 9 – Análise descritiva das médias dos empregos formais nas atividades características do turismo para os grupos de controle e tratamento – 2006-2015

Estadísticas  ACT	ANO					
	2006			2015		
	Controle	Tratamento	medi ana	Controle	Tratamento	medi ana
	mé dia / des vio padrão	mé dia / des vio padrão		mé dia / des vio padrão	mé dia / des vio padrão	
Alojamento	1.20 / 3.12	10.41 / 14.36	0.21	1.74 / 4.31	15.59 / 21.77	0.64
Agência	0.04 / 0.02	0.23 / 0.07	0.00	0.07 / 0.24	0.22 / 0.18	0.00
Transporte terrestre	0.87 / 2.67	1.62 / 1.57	0.00	0.99 / 2.75	2.45 / 2.04	0.16
Transporte aéreo	0.002 / 0.022	0.03 / 0.10	0.00	0.02 / 0.31	0.04 / 0.11	0.00
Cultura e lazer	0.03 / 0.31	0.18 / 0.46	0.00	0.07 / 0.29	0.31 / 0.45	0.00
Alimentação	2.00 / 3.08	7.98 / 6.78	0.97	3.67 / 4.40	14.94 / 10.13	2.40
Aluguel de transporte	0.03 / 0.31	0.18 / 0.46	0.00	0.07 / 0.29	0.31 / 0.10	0.00

Fonte: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Extrator de dados.  
Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/extrator/>. Acesso em: 26 de mar. 2017.

### 3.4.2.1 Análise do modelo

Prosseguindo com a estimação do modelo Tobit para todas as variáveis de turismo escolhidas, foi executada a análise do *sigma* com o objetivo de verificar a adequabilidade em relação ao uso ou não uso deste modelo.

Dessa forma, para as variáveis explicadas relativas às taxas de participação dos vínculos em alojamento, agências de viagem, transporte terrestre, transporte aéreo, alimentação, aluguel de transporte e cultura e lazer, foram realizadas estimativas de máxima verossimilhança do modelo Tobit. Os modelos, conforme a variável explicada correspondente, encontram-se organizados numericamente no quadro 10.

Quadro 10 – Modelos de regressão Tobit

Modelos	Variável explicada	Variáveis explicativas
1	taxas de participação dos vínculos em alojamento	
2	taxas de participação dos vínculos em agências de viagem	
3	taxas de participação dos vínculos em transporte terrestre	<i>estimativa da população total;</i>
4	taxas de participação dos vínculos em transporte aéreo	<i>variável dummy para circuito turístico</i>
5	taxas de participação dos vínculos em alimentação	
6	taxas de participação dos vínculos em aluguel de transporte	
7	taxas de participação dos vínculos em cultura e lazer	

Fonte: Dados da pesquisa.

Na tabela 10 estão dispostos, por modelo (de 1 a 7), os resultados referentes ao sigma (intervalo de confiança), pseudo R<sup>2</sup>, p-valor das variáveis explicativas e com o devido destaque a significância e o coeficiente do estimador *pt*.

Tabela 10 – Resultados dos modelos de regressão Tobit

<b>Modelos</b>	<b>1.</b> taxas de participação dos vínculos em alojamento	<b>2.</b> taxas de participação dos vínculos em agências de viagem	<b>3.</b> taxas de participação dos vínculos em transporte terrestre	<b>4.</b> taxas de participação dos vínculos em transporte aéreo	<b>5.</b> taxas de participação dos vínculos em alimentação	<b>6.</b> taxas de participação dos vínculos em aluguel de transporte	<b>7.</b> taxas de participação dos vínculos em cultura e lazer
<b>Estadísticas</b>							
sigma [95% Conf. Interval]	6.143 / 6.915	0.453 / 0.559	3.524 / 4.016	-	4.222 / 4.679	0.710 / 0.893	1.469 / 1.732
pseudo R2	0.066	0.227	0.050	0.357	0.073	0.229	0.096
p-valor ano_dummy	0.000	0.001	0.048	-	0.000	0.000	0.333
p-valor grupo controle	0.000	0.088	0.454	-	0.000	0.271	0.040
<b>p-valor pt</b>	0.093**	0.570	0.908	-	0.001*	0.593	0.133
<b>coef. pt</b>	3.485	-0.097	0.141	-	4.489	-0.156	0.794
p-valor pop	0.147	0.000	0.000	-	0.000	0.000	0.000

Fonte: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Extrator de dados.

Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/extrator/>. Acesso em: 26 de mar. 2017.

Modelo controlado pelas variáveis *ncircuito* e *pop* (estimativas populacionais)

\* Significativo a 5%

\*\* Significativo a 10%

Verifica-se, portanto, que dos 7 modelos estimados, com margem de erro de 5%, o *sigma* não foi significativo somente no modelo referente à taxa de participação dos vínculos em transporte aéreo. Contudo, na análise do *pt* – parâmetro de interesse que mede o valor da alteração da variável de resposta em razão da participação do projeto dos destinos indutores – somente os modelos 1 e 5, concernentes às taxas de participação dos vínculos em alojamento e alimentação mostraram-se estatisticamente significativos a 10% e a 5%, respectivamente. O aspecto de maior destaque do quadro é sem dúvida o efeito do projeto nas variáveis significativas, que indica um reforço positivo nas atividades de alimentação e alojamento, como dois dos principais pilares para a consolidação do desenvolvimento do turismo regional. É possível inferir, baseado nas discussões anteriores e nos resultados aqui apresentados, que o aumento da demanda pelo turismo nos destinos indutores, observado, de modo geral, a partir de 2011, especificamente em relação ao efeito verificado nos vínculos formais de emprego nos serviços de alojamento e alimentação, é acentuado pelo projeto e concentrado espacialmente nos municípios contemplados.

Semelhante ao que se observou no modelo anterior, a variável *ncircuito* apresentou

diferentes variações quanto à significância para cada um dos 7 modelos estimados. Em linhas gerais as *dummies* de circuito mostraram-se significativas, mesmo que com pequenas variações, indicando a presença de diferenças entre circuitos. Comparando os modelos 1 e 5, a variável “ncircuito” mostrou significância segundo análise do p-valor, para ambos os modelos, nos seguintes circuitos turísticos: Caminhos do Indaiá, Diamantes, Lago de Irapé, Nascente do Rio Doce, Serra Geral do Norte de Minas, Sertão Gerais, Trilhas do Rio Doce e Velho Chico. Desses circuitos turísticos, somente o dos Diamantes, Sertão Gerais e Trilhas do Rio Doce abarcam municípios indutores. Ou seja, isso indica que nesses circuitos turísticos houve alterações significativas quanto à geração de empregos formais nas ACT alojamento e alimentação, não necessariamente relacionada ao projeto dos destinos indutores.

Nos modelos 1 e 5 (estatisticamente significativos) o desempenho do grupo de tratamento foi superior e impactado positivamente em razão da participação no projeto dos destinos indutores. Dessa forma, é possível inferir que os municípios indutores tiveram um aumento de 3.49 vínculos em alojamento e de 4.49 vínculos em alimentação a cada mil habitantes em idade ativa, em comparação aos municípios que não participaram do projeto. É necessário lembrar, contudo, que tanto nos resultados advindos do modelo de regressão para os indicadores socioeconômicos gerais, quanto no teste de médias em relação aos vínculos formais nos grandes setores econômicos, os municípios indutores, mesmo em período anterior à implementação do projeto, já se encontravam em contexto econômico mais favorável que os demais municípios turísticos não indutores. Cabe questionar, também, até que ponto os investimentos, em sua maioria infraestruturais, geram efeitos factuais para os municípios, uma vez que, segundo estudo realizado por Faria (2012, p. 277), constatou-se que “o turismo em pequenas cidades ou municípios com pouca diversificação econômica e próximos a centros urbanos metropolitanos utilizam da estrutura econômica desses últimos, incentivando a aglomeração de empresas na região metropolitana”.

Fica claro que, de acordo com as estimações realizadas via modelo de regressão Tobit, com o uso da base de dados do IPEA para a taxa de participação dos empregos formais nas atividades características do turismo, houve a variação no indicador analisado, notadamente para os setores de alimentação e alojamento. A elaboração de um banco de dados em separado teve como objetivo demonstrar especificamente o comportamento das variáveis relacionadas diretamente ao impacto do projeto em sua área alvo de atuação: o setor de turismo. Das estimações controladas realizadas para 7 variáveis de respostas, somente 2 mostraram-se

estatisticamente significativas, e, para os destinos indutores, houve um aumento percentual positivo nos vínculos formais das atividades de alojamento e alimentação associadas à atividade de turismo. Complementar à constatação realizada na análise do modelo de regressão robusta para os indicadores socioeconômicos gerais, essa percepção indica a concentração de benefícios em uma parcela restrita dos municípios turísticos, agravando, no que se refere ao desenvolvimento turístico regional (objetivo maior do projeto) a desigualdade entre contemplados e não contemplados.

Com base, portanto, nas estimativas realizadas, é possível afirmar, sem, contudo, desconsiderar a influência exercida por outros fatores não observados no modelo, que o projeto, nas atividades características do turismo, foi responsável pelo incremento do emprego formal em tais serviços.

Em complemento às afirmações realizadas para os indicadores socioeconômicos, o efeito observado nos municípios indutores relativo especificamente ao impacto do projeto nos empregos formais em turismo corresponde à melhora de destinos previamente superiores em relação ao seu entorno regional, o que implica na concentração dos benefícios e no aprofundamento das desigualdades sócio-espaciais na escala regional. Porém, isso revela, também, a força dos destinos indutores como centros urbanos de polarização de equipamentos culturais, educacionais, da geração de emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados.

## Conclusões Parciais

As estimações realizadas tiveram, portanto, o intuito de verificar de forma factual se o projeto dos destinos indutores foi responsável por transformações regionais no que se refere aos aspectos socioeconômicos e no que diz respeito ao desenvolvimento turístico regional, conforme alinhado aos objetivos do projeto dos destinos indutores e segundo orientação teórica da política nacional de turismo. Em ambos os modelos estimados, guardadas suas devidas peculiaridades, foi observada melhora para os destinos indutores, tanto do ponto de vista de indicadores como renda, parcela de empregados com carteira e condições infraestruturais habitacionais, como no aumento dos empregos formais em turismo nas atividades de alimentação e alojamento.

De acordo com Blalock (1967) e Figueiredo e Figueiredo (1986), é perceptível a lacuna existente entre as proposições teóricas representadas por certos projetos políticos e a verificação empírica na relação causa-efeito. Essa lacuna, segundo Blalock (1967), se dá, quase sempre, em virtude da ausência de três fatores básicos: definições operacionais claras dos objetivos do programa, especificação dos critérios de sucesso e medidas de aferição do sucesso. Nesse sentido, destaca-se a falta de clareza por parte do texto que sustenta o projeto dos destinos indutores, em âmbito nacional e regional, quanto às ações, objetivos e resultados esperados. Além disso, conforme visto, deve-se atentar para a inexistência de medidas efetivas para aferir o sucesso do projeto no que se refere à indução do desenvolvimento turístico regional, no período de vigência do projeto e posterior a ele.

O que se verificou, portanto, foi a melhora dos indicadores selecionados para os municípios indutores sem, contudo, significar necessariamente a indução e promoção do desenvolvimento turístico regional. Contrariamente a essa indução, as estimações realizadas apontam a concentração dos prováveis benefícios advindos do projeto. Comparados aos demais municípios turísticos de Minas, os designados destinos indutores, mesmo apresentando expressivas diferenças econômicas, políticas, turísticas etc., representavam já no momento de lançamento do projeto realidades em situação superior à do seu entorno. O mapa de distribuição espacial dos destinos indutores que indicou a concentração nas mesorregiões metropolitana de Belo Horizonte e Sul/Sudoeste de Minas, não por acaso as duas regiões de maior concentração de renda no estado (já no ano de 2000), aponta previamente para o viés na seleção dos participantes. O projeto se valeu de critérios para a escolha dos destinos indutores, baseando-se em condições prévias de superioridade, sobretudo quanto à infraestrutura

turística, visando receber e ampliar a demanda turística internacional.

Contudo, os municípios escolhidos não são apenas municípios que possuíam infraestrutura turística mais próxima do adequado para receber o turista internacional; são instâncias que concentram, também, maior poder político para exigir/requerer o projeto, indicando melhores oportunidades de captação de recursos em todas as áreas (social, educacional, saúde etc.), além de maior aporte organizacional e institucional. Isso ficou comprovado ao se verificar que mesmo antes do projeto uma parte considerável desses municípios já eram polos de outros programas políticos, sobretudo na área educacional e de saúde. A seleção positiva dos municípios indutores, já superiores aos demais municípios turísticos mineiros mesmo antes do lançamento do projeto, é uma característica que afeta significativamente o resultado esperado dessa intervenção política. É perceptível que a intenção de induzir o desenvolvimento regional, idealmente definido, segundo Ablas (1991, p. 50), como “[...] processo no qual o turismo funciona como atividade motora que projeta sobre a região uma série de efeitos que terão por base a complementaridade com as atividades locais, constituindo-se essas últimas no meio de difusão”, não foi alcançado. Portanto, de destinos potencialmente indutores chegou-se ao fim do projeto a “destinos concentradores” do desenvolvimento turístico regional.

Entretanto, as afirmações aqui esboçadas e que se baseiam nas estimações econométricas fornecem uma aproximação da realidade e, dessa forma, tornou-se necessária a pesquisa de campo como meio de confrontar tais resultados. A necessidade de verificar o efeito do projeto somente entre os destinos indutores, dada a significativa heterogeneidade do grupo, motivou a realização de uma nova estimacão, mantendo-se, para tanto, os mesmos indicadores utilizados anteriormente. No intuito de aprofundar ainda mais as constatações alcançadas, sobretudo os argumentos críticos que evidenciam as contradições e limitações do projeto analisado, a discussão advinda do trabalho de campo, além dos resultados obtidos com as estimacões intragrupos, conformarão o capítulo 4 e a posterior crítica no capítulo de conclusão.

#### **4 AVALIAÇÃO CRÍTICA DOS RESULTADOS: PERCEPÇÃO DOS AGENTES QUALIFICADOS E ANÁLISE DO DESEMPENHO DO PROJETO PARA OS DESTINOS INDUTORES**

##### **Introdução**

A trajetória realizada até o presente capítulo buscou desvelar as bases orientadoras do projeto dos destinos indutores, bem como seu impacto no contexto socioeconômico e turístico dos municípios contemplados. Para tanto, foi avaliado o desempenho de indicadores de interesse para o grupo dos municípios indutores comparado ao grupo dos municípios turísticos mineiros que compunham a política estadual de circuitos turísticos, mas que não foram designados como parte do projeto. Como um primeiro exercício para averiguar o efeito dos destinos indutores no estado, as reflexões apresentadas no capítulo 3 auxiliaram no entendimento das mudanças empreendidas, bem como a coesão entre objetivos traçados e resultados alcançados.

Contudo, apesar dos modelos possibilitarem novos olhares quanto ao comportamento dos municípios indutores antes e após o projeto, em relação ao seu entorno regional, reitera-se que as estimativas constituem mera aproximação da realidade e podem conter determinadas limitações e em alguns casos, até mesmo equívocos. No esforço de aproximar os resultados da realidade vivenciada pelos municípios indutores, a pesquisa de campo nos destinos de Tiradentes e Santana do Riacho, como apresentada na seção metodológica, se configurou como recurso fundamental para complementar e validar a avaliação. Comparados aos demais municípios indutores, os municípios escolhidos como estudo de caso representam, ainda que com características demográficas, econômicas e turísticas distintas, os cenários mais expressivos no que se refere ao peso/contribuição do turismo para a economia local, em termos de empregos formais e, sobretudo, informais.

A avaliação sequencial do desempenho dos destinos indutores em relação a eles próprios, e não mais ao grupo de controle, também se mostrou importante para situar o efeito do projeto em relação aos diferentes perfis apresentados e constatar o impacto comparado somente entre o grupo dos municípios participantes.

Por meio das análises de dados secundários realizadas, foi constatado que a almejada conquista da indução do desenvolvimento turístico regional, segundo a própria interpretação e arcabouço da política nacional de turismo, não logrou o efeito esperado, quando comparado ao desempenho dos municípios turísticos do entorno. A “indução” do desenvolvimento,

esperada após o período de vigência do projeto dos destinos indutores, se converteu em uma concentração de benefícios, sobretudo renda, empregos formais no setor de turismo e melhorias infraestruturais nos destinos indutores e no agravamento da desigualdade entre esses destinos e seu entorno, inclusive, já predominante no período anterior ao lançamento da proposta.

As especificidades da política nacional de turismo que possui destacada influência sobre o projeto dos 65 destinos indutores, em especial seu embasamento e viés calcado em princípios neoliberais e neodesenvolvimentistas, constituem-se como pontos de crítica e de compreensão quanto à baixa aderência entre objetivos e resultados alcançados. A crença acrítica no desenvolvimento regional por meio do estímulo ao turismo internacional, compreendido como indústria exportadora de serviços e capaz de mitigar desigualdades regionais, não necessariamente encontra-se alinhada aos desdobramentos proporcionados pelo projeto dos destinos indutores. Assim, o questionamento motivador da pesquisa de campo buscou compreender se os resultados que apontam a não aderência da política aos seus objetivos teóricos correspondem à percepção local dos agentes qualificados desses municípios.

O presente capítulo tem como objetivo qualificar os resultados por meio de sua comprovação ou contestação, baseado no posicionamento dos participantes da pesquisa de campo nos municípios de Tiradentes e Santana do Riacho. Como análise complementar e como parte necessária na elaboração do argumento crítico final à avaliação do projeto político dos 65 destinos indutores, tornou-se fundamental verificar o desempenho dos indicadores gerais e de turismo exclusivamente para o grupo dos municípios contemplados. Por fim serão assinaladas as conclusões parciais quanto ao conteúdo deste capítulo, reforçando os argumentos críticos que fortalecem a compreensão das limitações e contradições observadas entre o projeto dos destinos indutores e a realidade regional turística vivenciada pelos destinos participantes.

O esforço que se iniciou no capítulo 1 no intuito de verificar a filiação teórica da política de turismo, deixou claro que o turismo é uma política “escolhida” e, portanto, ela inclui a ação governamental e a falta de ação, bem como decisões e não decisões, sendo todas elas uma escolha deliberada entre alternativas (SCOTT, 2011). Nesse contexto, é basilar reconhecer que a formulação de políticas é adequadamente conceituada como um processo de identificação e gestão de questões onde múltiplas variáveis estão sendo identificadas,

enquadradas, priorizadas e despriorizadas (WRAY, 2009). Considerando, portanto, o turismo como um fenômeno altamente político que se estende além da esfera das estruturas e processos governamentais formais, aprofundar-se-á os argumentos críticos, advindos da análise de campo e dos indicadores intragrupos, aspirando aprimorar as discussões até então elaboradas.

No âmbito das políticas estaduais, o destino indutor é uma denominação que permanece presente no escopo das diretrizes de turismo em Minas Gerais. Espera-se, assim, contribuir, também, para que as análises realizadas à luz da percepção dos atores locais, diretamente envolvidos na política estadual de turismo, auxiliem na elaboração de novos critérios e na formulação de ações que consolidem o potencial transformador contido no projeto dos destinos indutores.

#### **4.1 Confrontando os resultados da pesquisa: compreensão dos agentes qualificados nos municípios de Tiradentes e Santana do Riacho**

Em razão dos argumentos já apresentados no capítulo 3 quanto ao perfil dos 21 municípios indutores, ficou claro, quando analisada a importância do setor formal de turismo no quadro geral da economia local, que os destinos turísticos de Tiradentes e Santana do Riacho revelaram-se como os dois casos mais expressivos. Nesse sentido, ambos os municípios foram escolhidos como indutores do desenvolvimento turístico regional em virtude da existência de infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados e da consolidada presença no mercado turístico nacional e internacional. Do ponto de vista sócio-espacial, as duas cidades são fortemente marcadas pela atividade turística, que influencia na produção e consumo do espaço local. De forma mais clara, somente a partir da década de 1980 é inaugurado o processo de transformação espacial engendrado pelo desenvolvimento do turismo nessas localidades.

A cidade de Tiradentes, segundo Campos (2006), no entanto, começa a conhecer a força do turismo como atividade transformadora de seu espaço urbano a partir dos anos 1960, sendo que em 1938, o conjunto arquitetônico é tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). O município se localiza no pé da Serra de São José, na zona do Campo das Vertentes, fazendo divisa com São João Del Rei, Prados, Coronel Xavier Chaves e Santa Cruz de Minas. O Campo das Vertentes é uma região de tradicional transição entre Minas e os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, e fica a cerca de 14

quilômetros de São João Del Rei, 190 quilômetros de Belo Horizonte, 330 quilômetros do Rio de Janeiro e 480 quilômetros de São Paulo (CAMPOS, 2006).

Atraídos pela tranquilidade, pelo casario colonial, pelo artesanato, pela culinária regional, pela simplicidade da população e pela história do mártir da Inconfidência Mineira, diversas pessoas começam a visitar Tiradentes, especialmente nas décadas de 1980 e 1990 (CAMPOS, 2006; SILVEIRA, 2008). As edificações religiosas e públicas construídas desde o século XVIII, ao mesmo tempo em que criaram o arranjo espacial da cidade – em virtude das dificuldades econômicas entre o século XIX e XX, Tiradentes teve seu patrimônio salvo das transformações urbanas – constituem-se como o principal atrativo turístico da cidade (CAMPOS, 2006). Apesar de possuir também atrativos de ordem natural, Tiradentes tem em seu patrimônio histórico-arquitetônico e cultural sua principal marca, que é responsável, cada vez mais, pela organização e construção de seu espaço em função do turismo. A cidade passa, assim, a sofrer modificações cada vez mais intensas a partir da sedimentação da atividade turística, processo iniciado, de fato, no final do século XX.

Segundo a pesquisa realizada por Silveira (2008) e outros estudos (BOLSON; FERREIRA, 2006; SILVEIRA, 2006; SOARES, 2006; VIEIRA FILHO *et al.*, 2006; CARVALHO, 2007), há unanimidade em apontar o turismo como principal fonte econômica do município de Tiradentes, por meio da geração de emprego e renda à população local. Assim como anteriormente sinalizado, a pesquisa de Silveira (2008) indica para Tiradentes altos índices de informalidade entre os trabalhadores empregados no setor de turismo local. Tiradentes, do ponto de vista do percentual dos gastos em turismo no período de 2006 a 2009 entre os destinos indutores, segundo estudo do Instituto Kultur (2011), está entre os quatro principais municípios (Camanducaia, Ouro Preto, São Lourenço e Tiradentes) que mais investiram em turismo. Segundo dados de gasto municipal em turismo e gasto total dos municípios indutores do turismo em Minas Gerais (2006-2009) disponibilizados pelo Instituto Kultur (2011, p.155), o município de Tiradentes teve os respectivos valores de gastos em turismo e gastos totais de 2006 a 2009:

- 2006: gasto em turismo – R\$167.000,62 / gasto total: R\$8.159.000,26
- 2007: gasto em turismo – R\$204.000,00 / gasto total: R\$8.967.000,22
- 2008: gasto em turismo – R\$322.000,35 / gasto total: R\$9.993.000,74
- 2009: gasto em turismo – R\$190.000,62 / gasto total: R\$9.672.000,43

O percentual de investimento (em média 2,38% para nos anos de 2006 a 2009 em

relação ao gasto total municipal), no entanto, ainda é pouco expressivo comparado ao orçamento total do município e considerando a importância da atividade econômica para o contexto local.

O desenvolvimento do turismo no contexto de Tiradentes se deu em virtude da forte presença da iniciativa privada em parceria com o poder público local. A ação por parte da prefeitura municipal, contudo, de acordo com Bolson e Ferreira (2006), Campos (2006) e Silveira (2006), se deu por meio de ações pontuais de restauração do patrimônio e incremento da vida cultural do município, que resultaram em um desenvolvimento turístico desordenado, sem planejamento, fiscalização e/ou legislação adequada. A atividade turística segue como a principal fonte geradora de emprego e renda no município, estando a maioria da população ligada a algum ramo da cadeia produtiva do turismo, tanto do ponto de vista formal quanto informal. Contudo, mesmo se tratando de uma atividade relevante para o quadro socioeconômico local, o turismo “vem se desenvolvendo quase que de forma natural e sem políticas de planejamento adequado, de acordo com os envolvidos no processo (poder público, setor empresarial e moradores locais)” (SILVEIRA, 2006, p. 98).

O município de Santana do Riacho, pertencente à região da Serra do Cipó, desde a década de 1980, e em virtude da proximidade com a capital Belo Horizonte, testemunha o processo de “transformação das paisagens em atrativos turísticos, de relações pessoais em prestação de serviços e territorialidades e espaços criados a partir da interação de turistas e moradores” (BRAGA, GONTIJO, VIEIRA, 2015, p. 684). A Serra do Cipó, nome localmente dado à Cordilheira do Espinhaço, entre os municípios de Santana do Riacho, Jaboticatubas, Morro do Pilar e Itambé do Mato Dentro, é divisor natural dos biomas Cerrado e Mata Atlântica. Serra do Cipó é, também, o nome dado ao antigo distrito de Cardeal Mota, localizado em Santana do Riacho e que se destaca em virtude da expressiva concentração de meios de hospedagem e receptivos turísticos (EPLERWOOD, 2007a). Entre os municípios que compõem a região, Braga (2011) salienta que Santana do Riacho, sem dúvidas, é o que mais se apropriou da imagem da Serra do Cipó. A região como um todo se destaca por sua beleza natural, sua importância biológica, grande valor paisagístico, espeleológico, arqueológico e recreacional, com vocação para atividades esportivas, contemplativas e turísticas no meio natural (EPLERWOOD, 2007b).

Por meio da bandeira do ecoturismo, ou “turismo verde”, que estimulou o crescimento de setores como o de hospedagens, alimentos e bebidas e transportes, junto à consolidação e à

formação de uma classe consumidora de produtos turísticos, foram gerados diferentes fluxos, resultando em uma nova ordem no processo de ocupação do espaço, observando que cada vez há menos territórios sem turistas (TELES, 2006, p. 12). Desde o início do processo de conformação do turismo ocorreram no município grandes investimentos da iniciativa privada em empreendimentos voltados para atender os visitantes, significativamente mais expressivos que em qualquer outro da região (BRAGA, 2011). Apesar da relevância do turismo para a região da Serra do Cipó e para o município de Santana do Riacho, o estudo do Instituto Kultur (2011) apontou, no período de 2006 a 2009, que a cidade é uma das que menos investe em turismo (média 0,22% do gasto total do município).

Considerando as informações trabalhadas e que reforçam a escolha de ambos os destinos como casos propícios a serem aprofundados, foram elaboradas sete questões (ver questionário em anexo) que tiveram como objetivo confrontar os resultados estimados com a percepção dos agentes qualificados entrevistados. As entrevistas foram realizadas ao longo da primeira quinzena do mês de janeiro de 2017 em datas distintas para cada município. Em Tiradentes, foram entrevistados o secretário atual de turismo (gestão 2017-2020), a secretária de turismo da gestão anterior (2013-2016) e o gestor do circuito turístico Trilha dos Inconfidentes. Para fins de organização de pesquisa os entrevistados de Tiradentes serão de acordo com a ordem mencionada designados como: entrevistado 1; entrevistado 2; entrevistado 3.

Em Santana do Riacho, a pesquisa contou com a participação do atual secretário de turismo (reeleito para a gestão 2017-2020), da gestora e do presidente do conselho fiscal do circuito turístico da Serra do Cipó (membros do conselho municipal de turismo) e o analista ambiental do Parque Nacional da Serra do Cipó. Cumpre mencionar que a diferença numérica entre participantes dos municípios não comprometeu a análise dos resultados por se tratar de agentes altamente qualificados e detentores de amplo conhecimento acerca do projeto dos destinos indutores. Para fins de organização de pesquisa os entrevistados de Santana do Riacho serão de acordo com a ordem mencionada, designados como: entrevistado 4; entrevistado 5; entrevistado 6; entrevistado 7.

Dessa forma, a dinâmica da entrevista contou com um roteiro estruturado realizado em duas partes distintas. A primeira delas abordou questões relacionadas ao conhecimento prévio do entrevistado quanto ao projeto dos destinos indutores no município, no que tange: à participação (ou não) dos atores locais na escolha dos critérios que definiram os destinos

indutores em Minas; dos investimentos realizados e da contribuição para o desenvolvimento do turismo regional e do impacto (legado) atribuído a essa intervenção do ponto de vista físico e socioeconômico. Além disso, questionou a percepção do entrevistado quanto à redução da pobreza no município nos últimos 10 anos e em caso afirmativo, se ela estaria, e em alguma medida, relacionada à política de turismo.

Após a primeira rodada de questões os resultados alcançados por meio das estimações econométricas foram apresentados e devidamente esclarecidos quanto às principais conclusões, sobretudo referentes à concentração dos benefícios nos municípios indutores e no agravamento das desigualdades regionais. A apresentação, de forma figurada e instigadora, do que se denominou como destinos “concentradores” do desenvolvimento turístico regional, como crítica à não aderência entre resultados e objetivos da política, foi estrategicamente mencionada após a primeira rodada de questões, no intuito de não influenciar as respostas dos entrevistados. Na segunda parte foi debatida a última questão, ponto crucial da abordagem de campo, na qual se buscou verificar se o aumento da desigualdade socioeconômica e turística regional (“destinos concentradores”) apontado pela pesquisa era, de fato, coerente com o contexto turístico e socioeconômico regional a que cada município pertencia.

A análise dos resultados das entrevistas realizadas, para ambos os municípios, se dará de forma conjunta obedecendo à ordem das questões elaboradas (primeira e segunda parte). Por motivos éticos os nomes dos participantes serão preservados, sendo mantida a nomenclatura de “entrevistado” e o número correspondente e, em alguns momentos, será destacado o cargo e o município de cada agente qualificado.

Determinados trechos das respostas serão assinalados entre aspas e destacados em itálico visando ilustrar e embasar os argumentos apresentados, além de conferir maior consistência à análise. Em virtude deste procedimento e no intuito de priorizar a objetividade da discussão, só serão mencionados trechos que guardam relação e contribuição direta com o tema discutido. Apesar das diferenças prévias entre os destinos, a exposição concomitante das respostas por tema objetiva a complementação da percepção dos agentes quanto ao impacto regional do projeto dos destinos indutores.

#### ***4.1.1 Análise conjunta das entrevistas***

Baseado nas questões que compuseram o roteiro de entrevistas semiestruturadas elaborou-se um quadro de orientação (vide quadro 11 a seguir), dividindo-se os temas em

categorias e suas respectivas subcategorias. O objetivo geral deste quadro é classificar, agregar e categorizar o conteúdo das entrevistas que serão pormenorizados segundo as categorias/subcategorias indicadas. Optou-se por expor os trechos das falas diretamente no texto pretendendo-se uma leitura mais clara e espontânea.

Quadro 11 – Categorias para análise do conteúdo das entrevistas

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>
Percepção geral sobre o projeto dos destinos indutores	Aspectos positivos / negativos. Participação no decurso de elaboração do projeto. Conhecimento sobre investimentos concretos realizados.
Legado do projeto	Elementos físicos e socioeconômicos do impacto do projeto.
Impacto sobre a redução da pobreza	Percepção sobre redução da pobreza local/regional e relação geral com turismo e, em específico, com o projeto.
Confrontando os resultados da pesquisa	A constatação alcançada via estimação dos modelos econométricos é coerente com a realidade do município e região?

Fonte: Dados da pesquisa.

#### *Percepção geral sobre o projeto dos destinos indutores*

Como ponto de partida para as entrevistas indagou-se aos agentes qual o conhecimento prévio a respeito dos destinos indutores, em especial dos desdobramentos e ações no âmbito do desenvolvimento turístico regional. A intenção de iniciar a conversa por meio deste questionamento era a de compreender a percepção do entrevistado quanto ao escopo do projeto dos destinos indutores e já instigar a reflexão quanto aos seus resultados na região. As respostas, mesmo se tratando de entrevistados do mesmo município, indicaram percepções particulares que destacaram aspectos positivos e negativos quanto ao projeto e suas ações.

Tomando como referência o quadro de categorias de análise, serão abordados, inicialmente, os aspectos positivos mencionados. Houve uma clara percepção e valorização quanto à iniciativa governamental de realizar uma proposta política que tinha como objetivo fortalecer a indução do desenvolvimento turístico regional no estado.

Nesse sentido, o entrevistado 1 destaca o objetivo geral do projeto e a necessidade de iniciativas por parte do poder público, porém, com algumas ressalvas ao final: “[...] quando se fala de destino indutor, é de um destino que seja capaz de irradiar seu potencial turístico. Isso não pode ser só uma coisa espontânea, pra isso existe a política, pra ela funcionar bem a gente precisa de fluxo de informação, precisa de sistema de monitoramento.” Nesta fala

subentende-se a importância que a proposta teórica do projeto representou, como esforço necessário e fundamental para o desenvolvimento do turismo em escala regional. Contudo, o entrevistado 1 ressalta algumas ações indispensáveis (fluxo de informações e sistema de monitoramento) para a consolidação da proposta que deveriam existir independente e anteriormente à vigência do projeto.

A importância da existência desse tipo de política é ressaltada pelo entrevistado 7, que indaga: “política hoje de destino indutor ela é fundamental para nossa região [...] porque pode ser catalisado justamente através do circuito, elas são importantíssimas”. Nesta fala fica implícita a relevância que o entrevistado remete ao esforço do projeto em fortalecer a regionalização do turismo em Minas, proposta que vem sendo trabalhada no município desde 2004, pelo Circuito Turístico Parque Nacional da Serra do Cipó. Porém, a importância conferida ao projeto remete, sobretudo, à sua dimensão simbólica, conforme destacado pela entrevistada 5: “a gente sempre ouvia falar de destinos indutores que era uma política de governo e sempre via alguns gestores enchendo a boca pra falar ‘Santana é um destino indutor.’” A mesma percepção, de certa maneira, é apontada pela entrevistada 2 do município de Tiradentes, que constata a facilidade de se acessar determinados programas em função da chancela conferida como destino indutor: “eu acredito que seja em função de estar na política dos destinos indutores algumas facilidades para entrar em programas específicos como por exemplo o Pronatec”. Além disso, a entrevistada 2 destaca, ainda, a credibilidade associada à marca destino indutor e a contribuição advinda da divulgação do destino, em âmbito nacional e internacional, além da possibilidade de contribuição para o desenvolvimento regional.

Quanto à menção específica aos produtos gerados pelo projeto, em especial o estudo de competitividade realizado pela Fundação Getúlio Vargas (2008-2013), somente a entrevistada 2 apontou tal produto como aspecto positivo, ainda que reconhecendo sua limitação:

*O que eu senti de mais positivo da política foi exatamente o relatório do Índice de competitividade que para fins de planejamento soma, óbvio que não é suficiente, a gente tem uma série de outros instrumentos para trabalhar a nível municipal, mas soma bastante para o marketing, para traçar as ações de planejamento em relação a comercialização do destino mesmo.*

Assim foi reconhecido que o esforço governamental em pensar políticas para o turismo foi algo benéfico, e o “selo” de destino indutor conferido ao município foi positivo ao facilitar o acesso a determinados recursos governamentais e outorgar credibilidade no

mercado turístico nacional e internacional. Apenas uma entrevistada reconhece que um dos produtos do projeto se mostrou proveitoso para o planejamento do turismo local, em especial as ações voltadas ao *marketing* dos destinos.

Os aspectos negativos associados aos desdobramentos do projeto também foram mencionados, sobretudo no que se refere à não concretização do objetivo principal centrado no estímulo à indução do desenvolvimento turístico regional. A fala da entrevistada 5, que indicou anteriormente o peso simbólico da chancela de destino indutor, deixa evidente que do ponto de vista empírico, entretanto, poucas foram as ações sentidas no território municipal:

*[...] mas notar alguma coisa palpável vindo dessa política, te confesso que não, além do título eu nunca notei nenhuma coisa que pudesse nos trazer uma real forma de mensurar a importância dessa questão dos destinos indutores no caso aqui de Santana do Riacho, mais especificamente.*

O entrevistado 6, de Santana do Riacho, compartilha da mesma percepção ao afirmar que o projeto não seria suficiente para promover a indução do desenvolvimento turístico regional: *“mas isso não deveria ter partido com a política, porque o município aqui ele não vai induzir ... não houve ação pra isso”*. Em contraposição à conclusão da entrevistada 2, de Tiradentes, ele conclui, em tom crítico, acerca da contribuição do Índice de Competitividade produzido: *“Na verdade essa indução partiu só do levantamento da Fundação Getúlio Vargas e fim. Aquilo só foi um papel e mais nada, serviu só pra dizer que era um destino indutor [...]”*.

A ausência de clareza quanto às ações promovidas pelo projeto ao longo de sua vigência nos municípios foi outro ponto de crítica por parte dos entrevistados. O entendimento do entrevistado 3 quanto às fragilidades do desenvolvimento turístico regional em Tiradentes define a limitação do projeto que se pressupunha de alcance regional:

*[...] o trabalho para o desenvolvimento regional ele não estava direcionado não. Quer dizer ele estava direcionado só pra Tiradentes e São João [...] era tudo feito só pra essas duas cidades e não tinha [...] as outras cidades ficavam realmente largadas no contexto [...] foi quando surgiu aí o ICMS turístico então isso fez com que algumas cidades ganhassem um pouco mais de recurso, mas continuou com um negócio todo focado, as políticas todas focadas ainda só pras cidades destinos indutores.*

O entrevistado 4 salienta que diante da elaboração do Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo em Minas Gerais – contratado à Fundação João

Pinheiro (FJP) pela CODEMIG (Nov. 2015) e elaborado em parceria com a SETUR (órgão responsável pela sua implementação e gestão) – que tem como uma de suas perspectivas a revisão e fortalecimento do projeto dos destinos indutores em Minas Gerais, permanece a necessidade de se traçar ações claras para sua real efetivação: “[...] o documento está virando uma bíblia com muito diagnóstico mas nada de ação, gastando o tempo inteiro para refazer um diagnóstico que todo mundo já tinha [...] era muito mais importante um plano de ação de fato que fazer um novo diagnóstico”.

A importância de aproximar a construção das propostas políticas à realidade dos municípios, algo não vivenciado durante o projeto dos destinos indutores é, também, mencionada diante das perspectivas trazidas pelo novo plano estratégico:

*[...] agora mesmo com esse trabalho que ainda está sendo feito se não houver um acompanhamento próximo, principalmente das gestões públicas dos municípios, de nada adianta. A gente sabe das necessidades, mas a gente precisa de um acompanhamento local. Entrevistada 5.*

A primeira subcategoria quanto à percepção geral dos entrevistados deixou clara a existência de aspectos de dupla natureza quanto aos desdobramentos do projeto. Houve a valorização da iniciativa pública em promover o desenvolvimento turístico regional, porém, fragilidades e limitações do projeto foram expostas, inclusive demonstrando a insatisfação no que se refere à ausência de ações concretas e o distanciamento do projeto em relação às realidades locais que ele pretendia transformar.

A segunda subcategoria no tópico relativo à percepção acerca do projeto analisa o conhecimento dos agentes entrevistados quanto à participação e compreensão dos critérios utilizados para a eleição dos destinos indutores em Minas Gerais. O objetivo geral dessa questão era compreender se a decisão na escolha dos municípios indutores, segundo os critérios em âmbito nacional e regional, foi debatida e contou com a contribuição dos gestores das cidades selecionadas. Em linhas gerais os agentes entrevistados não souberam afirmar com precisão sobre a participação do poder público municipal na elaboração dos critérios e da proposta final que culminou no projeto dos destinos indutores no estado. Contudo, mesmo sem a devida clareza quanto ao processo de seleção dos destinos, o entrevistado 1 sugere que é possível que tenha havido tal participação, mesmo que de forma deficiente: “*Certamente houve. A prefeitura faz parte do processo da política estadual de turismo e ainda que precariamente essa participação ocorreu [...] faz parte do circuito*”. A mesma constatação

parcial foi realizada pela entrevistada 5, que em virtude da existência de instituições atuantes à época no município, acredita que tenha ocorrido a participação de atores locais no processo de seleção dos destinos indutores: *“Não sei te dizer. Eu acredito que sim porque aqui a gente tem, a gente tinha uma associação comercial muito participativa e um Convention também muito participativo”*. Contudo, é considerável a constatação de que a escolha dos destinos e a decisão final foram, sobretudo, de natureza política e não contou com a participação de agentes locais. Nesse sentido, os entrevistados 2 e 3, respectivamente, deixam claro tal percepção:

*[...] eu acho, vendo de fora, entendendo um pouquinho como funcionou a política, eu acho que pode até ter havido alguma conversa, mas a decisão mesmo foi de cima pra baixo. Entrevistado 2.*

*Não, não teve essa participação não, isso foi discutido muito na esfera política de cada Estado. Entrevistado 3.*

Em uma compreensão muito próxima às anteriores, o entrevistado 6 deixa claro que a escolha se deu de forma arbitrária e não contou com a participação do poder público municipal. Como Santana do Riacho é destino indutor regional, a percepção de que a seleção e escolha foram pouco claras fica ainda mais evidente, segundo a fala do entrevistado 6:

*[...] os secretários na época mandaram uma cartinha pra ele: prega lá que você é município indutor. Mas não sei se participou da discussão porque eu acho que não foi assim uma escolha. A escolha partiu mais dentro daqueles quatro que escolheram [...] aí mais tarde vamos escolher Santana do Riacho, porque lá tem muito turismo, tem umas pousadinhas lá e tal, bota ele aí também.*

Como observação complementar à falta de transparência quanto ao processo de seleção de Santana como destino indutor, o mesmo agente menciona a inexistência de um plano claro de ações para o estímulo ao desenvolvimento turístico regional, além do não alinhamento das estratégias e objetivos traçados pelo projeto às das necessidades do município:

*[...] eu acho que foi mais ou menos assim... não houve uma discussão mesmo... falando po vocês são municípios indutores agora, seu prefeito veja o que vai precisar lá, o que realmente precisa. Entrevistado 6.*

A última subcategoria a respeito do conhecimento geral sobre o projeto questionou o

discernimento dos entrevistados quanto aos investimentos realizados e que estavam associados aos destinos indutores. Cumpre lembrar que, de acordo com o documento Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores de 2008, os destinos seriam priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros do MTur, dos governos Estaduais e Municipais e de outras fontes de financiamento (BARBOSA, 2008).

Nesse quesito, houve uma percepção geral, semelhante às evidências apontadas por Vieira (2013) e discutidas no capítulo 2, de que poucos foram os investimentos e estes se deram de forma desordenada e não muito efetiva. Assim o entrevistado 1 reitera que: “*Os investimentos foram dispersos [...] não houve uma política específica.*”

Apesar da falta de clareza quanto ao volume de recursos investidos em Tiradentes como resultado direto da participação no projeto, não há dúvidas, por parte do entrevistado 3, de que foram poucos recursos e ainda sim, direcionados para as capitais.

*Não tenho não. Foi muito pouco na verdade o que a gente viu de destino. O que a gente viu foi que as capitais receberam um aporte muito maior, algumas cidades igual Tiradentes no início da política se pensou muito nisso mas efetivar mesmo não aconteceu não. Pode ser por fator econômico que a recessão que a gente enfrenta ultimamente mas pouco se andou na questão de políticas públicas. Entrevistado 6.*

O fator crise econômica, ainda que tenha se agravado somente nos últimos quatro anos (período posterior ao projeto que se encerrou em 2011) é apontado como um possível elemento de contribuição para que os investimentos não tenham ocorrido. De qualquer forma, o setor de turismo é tradicionalmente um dos que menos recebe investimentos públicos. Alguns poucos investimentos realizados foram mencionados pelos agentes de Santana do Riacho, e conforme destacado pelo entrevistado 6, não podem ser associados ao projeto dos destinos indutores nem foram resultado direto de sua implementação:

*[...] investimento público? A estrada que já foi acabada, na verdade era uma condicionante do asfaltamento da estrada pra lá, teoricamente melhorou mas não foi um investimento voltado especificamente pra isso. [...] nem foi planejado dentro do sistema do município indutor.*

Sobre este investimento em Santana, o entrevistado 7 esclarece que:

*[...] foram na verdade uma condicionante na melhoria de investimentos estaduais em outros setores que a gente recebeu enquanto condicionantes que a gente conseguiu na*

*negociação à época entre Ibama depois passou ICMBIO e prefeitura que negociou um pacote de melhorias para comunidade.*

Estes investimentos foram, portanto, restritos à região da Serra do Cipó, do qual Santana do Riacho faz parte e não estiveram relacionados ao projeto dos destinos indutores. O entrevistado 4 revela, inclusive, que mesmo se beneficiando das melhorias mencionadas, a política de desenvolvimento econômico do Estado, baseada naquela época no incentivo a um grande projeto de mineração, é profundamente incompatível com o desenvolvimento do turismo na região.

*[...] na verdade o que aconteceu nisso tudo [...] foi um investimento econômico do Estado, foi totalmente contrário à política de desenvolvimento turístico. Isso foi na verdade investimento de crescimento do vetor norte, maior mineroduto do mundo, ou seja, desenvolvimento econômico urbano que foi totalmente contra todos projetos de turismo indutor e desenvolvimento turístico sustentável. O turismo acaba aproveitando essa estrutura de uma forma, mas o impacto que essa estrutura causa sem uma mitigação é muito maior e pior que se talvez não tivesse sido feita. Entrevistado 4.*

Poucos foram os investimentos por parte do poder público no turismo, mesmo quando há algum projeto específico incentivado pelo Estado, além da existência de interesses conflituosos advindos de outras estratégias de desenvolvimento econômico. Diante deste cenário é notório o papel desempenhado pela iniciativa privada e os investimentos realizados em melhorias infraestruturais urbanas que beneficiam diretamente a qualidade do destino turístico. Como enfatizado pelo entrevistado 6 quanto à melhoria da infraestrutura urbana de Santana do Riacho:

*[...] outra coisa que deu uma melhorada não que foi o governo que fez: vinda de internet, melhoria de telefonia, tudo investimento privado, mais que realmente de investimento público específico que você possa medir assim não vimos. Entrevistado 6.*

### *Legado do projeto*

Haja vista as primeiras impressões dos agentes qualificados, a próxima categoria aborda o legado deixado pelo projeto, na perspectiva dos elementos físicos e socioeconômicos atribuídos a essa intervenção. Apesar dos escassos investimentos realizados todos os agentes concordam que o projeto foi responsável por mudanças (tangíveis e intangíveis). A percepção

dos entrevistados, por ser inerente ao contexto em que eles atuam, indica diferentes aspectos do legado do projeto associado às características próprias de cada destino. Em Tiradentes, um dos quatro destinos indutores nacionais em Minas, é reconhecido por parte dos entrevistados que a cidade, independentemente do projeto, já se diferenciava positivamente do ponto de vista das condições para a consolidação de seu potencial turístico se comparado aos demais municípios do entorno. Nesse sentido, as falas dos entrevistados corroboram esta afirmação:

*[...] mas o que eu acredito é que ela já é uma vocação natural entende. Quando você tem o destino turístico bem trabalhado, com potencialidades, naturalmente ela vai irradiar isso aí, ainda mais numa região como essa, linda, cheia de riquezas. Entrevistado 1.*

*[...] se você tiver acompanhando mesmo a política do turismo, é que você consegue identificar é que Tiradentes está numa posição diferenciada. Entrevistado 2.*

No que diz respeito aos impactos no desenvolvimento do turismo local percebidos pelos agentes ao longo da vigência do projeto, houve na opinião do entrevistado 1 um movimento de crescimento do turismo, associado às características próprias da cidade e incentivado pela iniciativa privada e empreendedores locais. A elevação de Tiradentes a destino indutor fortaleceu simbolicamente o processo que já estava em marcha e contribuiu para conscientizar as cidades do entorno sobre a possibilidade da indução. Dessa forma, a existência do projeto aproveitou um cenário de crescimento do turismo que já estava posto, como salienta o entrevistado 1:

*[...] então todos esses fatores somados a um apoio que a gente chama dessa política pública ajudou a desenvolver, ajuda a desenvolver é inegável. É verdade que essa construção do destino indutor ela é capaz de irradiar sim situações de potencialidades turísticas ao redor, exemplo como Carrancas, Ritópolis, Prados, Conceição da Barra de Minas, todas essas cidades que estão aqui no entorno das vertentes, perto de Tiradentes, acabam sendo impactados por esse impacto turístico muito forte que tem aqui. Também desenvolveram seus eventos, também recebem hóspedes, também tem restaurantes que funcionam final de semana quando a cidade está cheia. Quer dizer de certa forma a nomenclatura, a política de ser um destino indutor ela dá resultado, ela acontece.*

O legado, mesmo não sendo tangível em termos infraestruturais e socioeconômicos, na visão do entrevistado 3 é perceptível quando se trata do movimento de elaboração de políticas públicas e legislação associada ao incremento do turismo local. A existência de um projeto

político nacional que teve como tema principal a indução do desenvolvimento turístico regional foi crucial para fortalecer o processo de conscientização dos gestores e dos envolvidos com o turismo para a importância desta prática.

*Olha em Tiradentes é essa questão ai da [...].eu acho que a criação de políticas públicas para o município ela é fundamental. A criação de lei de evento, o plano Diretor, isso é o básico para cidade começar a se desenvolver, a criação dos conselhos, a participação maior da população nas discussões através dos conselhos, então isso foi uma das coisas que realmente geraram. Melhoraram um pouco mais, as pessoas começaram a fazer mais parte da cidade, entender melhor um pouco o funcionamento da cidade, acho que foi por ai [...] foi ele que deu esse start pra, sem essa, eu acho que se não tivesse nada de política nacional a gente não tinha caminhado não. Entrevistado 3.*

No entanto, também foram mencionados fatores que indicam a limitação do projeto em seu escopo de atuação e contribuição para Tiradentes. O entrevistado 1, ao reconhecer que o projeto se apropria de condições prévias existentes no município deixa claro, por outro lado, que ele não favorece a consolidação de uma organização regional do turismo: “[...] a política ela funciona diretamente para o município mas ela não fortalece os laços intermunicipais”. A inexistência de ações práticas para estabelecer uma “boa relação intermunicipal”, como mencionado pelo entrevistado 1, surge como outra restrição para que essa condição pudesse ser alcançada. Associada a esta observação a entrevistada 2 indica, de forma geral, no que tange aos objetivos das políticas de turismo e de seus respectivos efeitos, a:

*[...] falta de comunicação com os municípios e também a falta de conhecimento da maioria dos municípios, dos gestores públicos que estão a frente da área do turismo mesmo. Estou falando não só para Tiradentes mas no geral.*

No âmbito do município de Santana do Riacho, indutor regional, as percepções demonstraram pontos semelhantes à visão dos agentes em Tiradentes, porém, com concepções adequadas às contribuições específicas do projeto para aquela realidade. Nesse sentido, foi recorrente a menção quanto ao peso que a elevação de Santana a destino indutor representou para o processo de valorização e reconhecimento do município como destino turístico. Reconhecendo novamente, para tanto, que essa nomeação não se traduziu na captação de novos investimentos e melhorias infraestruturais e concretas:

*O principal impacto talvez tenha sido na maneira como Santana começou a se ver como um destino turístico, a gente tem essa questão da proximidade com BH então*

*turismo é uma coisa normal, acontece espontaneamente, principalmente em finais de semana, férias e feriados, mas eu acho que o fato de ter sido escolhido como um destino indutor isso trouxe um entendimento um pouquinho melhor, não que isso tenha trazido aquele entendimento que a gente espera que o município tenha inclusive em questões de investimentos pra si próprio. Mas eu acho que trouxe essa questão de um certo empoderamento do turismo [...] com uma questão regional, porque já se entendia isso, já se percebia isso. Entrevistado 5.*

De forma análoga à percepção de melhorias em Tiradentes, a entrevistada 5 também menciona um crescimento notável em termos de infraestrutura de turismo, número de turistas, estabelecimentos e serviços, nos últimos 10 anos, porém, não necessariamente associado ao projeto dos indutores:

*[...] não sei se ligado diretamente a essa política mas no período em que essa política estava acontecendo a gente teve um crescimento notável em termos de infraestrutura de turismo, de número de turistas, de número de hospedagens, serviços, mas não dá pra afirmar se foi por conta dela ou se isso é uma coisa que já iria acontecer.*

A percepção de que apesar do crescimento do turismo na região, o projeto dos destinos indutores teve pouca influência no processo, é, também, apontada pelo entrevistado 6, que enfatiza:

*Não houve nenhuma participação realmente do governo em induzir o turismo, exceto alguns cursos do Sebrae e esses negócios que a gente até já vinha trabalhando. Fora disso não teve muita coisa não. A Secretaria de Turismo disponibilizou algumas verbinhas pra fazer alguma bobagem lá, um plano de marketing para o circuito, mais alguma coisa.*

A diferenciação positiva do indutor em relação aos demais destinos do seu entorno, no entanto, é reforçada como a mais notória contribuição do projeto, que além da elevação da autoestima, se converteu em superioridade política e institucional para a entrada em novos programas e aquisição de recursos pontuais:

*O que teve de vantagem justamente é uma vantagem em relação aos outros municípios na participação de projetos do governo que na verdade foram esmolas, mixarias e que de certa forma, o município por ser indutor ele tem uma certa vantagem, na acessibilidade desses projetos. Igual por exemplo, nós agora conquistamos uma verbinha da Secretaria de Estado, é claro que por ser um destino indutor estar todo envolvido nessa política, a gente tem uma certa facilidade frente ao município que não tem nada disso. Entrevistado 4.*

*É a gente consegue ter mais acesso a SETUR mas na verdade essa verbinha que a gente conseguiu foi mais um tiro no escuro, tem lá vamos correr lá e pegar. Entrevistado 6.*

É destacado, porém, pelos agentes de Santana que apesar do status de indutor facilitar o acesso à Secretária de Turismo e algumas verbas direcionadas a demandas específicas, ele não representa na prática uma política de governo. Todos os entrevistados concordaram em dizer que o ganho com a marca de “destino indutor” teve sim implicações políticas positivas, como por exemplo, a mudança da sede do Circuito Turístico Serra do Cipó, de Belo Horizonte para Santana do Riacho, sendo tal status fator determinante nesse processo. No entanto, é reiterada a inexistência de ações concretas, principalmente direcionadas à gestão pública do turismo na região. Embora existam inúmeras pesquisas e diagnósticos sobre Santana do Riacho, incluindo os estudos de Competitividade e de Impacto do Turismo nas Finanças Públicas (2011) realizados pela SETUR-MG, o distanciamento desses estudos quanto às necessidades dos municípios é ressaltado pelo entrevistado 6:

*[...] o diagnóstico dessa região já tem todos que você imaginar. Agora se realmente a Secretaria de turismo ou alguma política de governo viesse aqui e falasse: ‘gente nós temos um diagnóstico vamos separar isso aqui, ver o que dá pra gente fazer, tá certo a gente não tem tanto dinheiro mas isso aqui dá pra melhorar, isso aqui não dá, vamos investir nisso’, tá certo, aí era um norte mas como não teve.*

#### *Impacto sobre a redução da pobreza*

Em relação aos impactos sentidos pelos agentes foi questionada a percepção sobre redução da pobreza local/regional nos últimos dez anos, a possibilidade de relação geral com turismo e em específico com o projeto dos destinos indutores. A questão foi discutida anteriormente à exposição dos resultados da pesquisa que demonstrou, conforme exposto no capítulo 3, a melhora geral dos indicadores de pobreza para os grupos tanto de controle, quanto de tratamento. Porém, ficou claro que não necessariamente essa melhora estaria relacionada ao projeto dos destinos indutores, uma vez que houve intensa atuação de programas sociais de transferência de renda no período de sua vigência.

Dessa forma e como esperado, há uma clara percepção quanto à redução da pobreza e à ampliação das oportunidades de emprego e geração de renda para a população local. Em ambos os municípios os entrevistados associaram essa constatação ao movimento de fomento

do turismo na região e pela abertura de novos negócios e estabelecimentos relacionados à atividade.

*Sim, eu acho que foi bem considerável. Ainda tem pobreza no município mas hoje te falo que na região o turismo [...] você tem cidades aqui na região que não tem desemprego. Tiradentes hoje se você quiser trabalho você consegue, então tem uma demanda crescente de geração de empregos. O turismo fez isso, esse tanto de pousadas e restaurantes que se beneficiaram, que vieram pra Tiradentes, grandes chefs que vieram e trouxeram restaurantes renomados, hotéis de maior porte, como o resort hoje que tá em Tiradentes, o crescimento de outros. Então isso melhorou consideravelmente a questão financeira da cidade. Entrevistado 3.*

*Eu não sei te precisar em números, mas eu percebo que existem mais possibilidades de empregos para população local que a maior parte migrou da área rural para começar a trabalhar dentro de pousadas, com serviços, e mais possibilidades de ganho financeiros, de renda, mesmo que de forma informal, muitas vezes, mas isso percebe-se sim. Entrevistada 5.*

Contudo, de acordo com a visão dos agentes qualificados, não há nenhuma relação aparente entre a dinâmica de crescimento do turismo e a consequente redução da pobreza na cidade com a promoção do projeto dos destinos indutores. Todos os entrevistados por todas as razões já mencionadas não vinculam a implementação do projeto ao incremento do turismo e menos ainda à redução da pobreza e geração de empregos e oportunidades locais. A entrevistada 2, quando indagada em relação à redução da pobreza no município é enfática ao dizer que: “[...] pode ser que tenha melhorado, não por conta do projeto dos Destinos Indutores.” O mesmo se observou na resposta do entrevistado 6: “[...] o turismo provocou a melhora na ascensão social das pessoas, não está relacionada à política.”

Fica claro que para os entrevistados o turismo é capaz de reduzir pobreza e gerar oportunidades de emprego e renda no âmbito local e regional. Porém, o processo de crescimento do turismo encontra-se associado, sobretudo, às características próprias e ao potencial turístico de cada cidade aliado aos investimentos da iniciativa privada na melhoria das condições para a expansão da atividade. Conforme salientado pelos entrevistados de Tiradentes e Santana do Riacho:

*[...] do turismo com toda certeza porque aqui é 90% da economia é baseada no turismo, mesmo direta e indiretamente, totalmente relacionada com o crescimento do turismo mas não com a política, muito provável que não. Se tem alguma participação é muito pequena. Entrevistada 2.*

*[...] to falando de geração de emprego, a característica do lugar gerou turismo, o investimento da iniciativa privada gerou emprego. Entrevistado 5.*

*[...] tá certo a vocação turística do local. Geração de emprego e renda e a valorização da pessoa, tá empregado. Tem isso e aquilo, então nesse viés aí. Entrevistado 6.*

*[...] existe a vocação turística do local. Entrevistado 7.*

A percepção e o reconhecimento quanto à condição socioeconômica de Tiradentes e Santana do Riacho como significativamente melhor que a grande maioria dos municípios do entorno (circuito turístico), semelhante ao que foi verificado nas análises descritivas ao longo do capítulo 3, é apontada por alguns dos atores entrevistados. O entrevistado 1, de Tiradentes, menciona que:

*Tiradentes não é um lugar pobre, você tem algumas áreas de bastante pobreza [...] áreas rurais que tem um nível de renda mais baixo mas a cidade tem muita possibilidade de emprego, então como tem muita oferta, você acaba [...] a oferta de trabalho é melhor política de turismo para acabar com a pobreza.*

No mesmo sentido, em Santana do Riacho, os entrevistados 4 e 6, ressaltam:

*[...] hoje você tem mais oferta de emprego do que gente pra trabalhar. Quem não quer trabalhar aqui é porque não quer. Entrevistado 4.*

*A gente tá até importando mão de obra [...] aqui no Cipó não existe desemprego [...] nós não temos um miserável, não temos um pedinte, você não vê ninguém na rua pedindo. Entrevistado 6.*

### *Confrontando os resultados da pesquisa*

Após a primeira rodada de questões que possibilitou a compreensão dos desdobramentos e limitações do projeto dos destinos indutores na concepção dos agentes qualificados entrevistados, foram apresentados os resultados obtidos via estimação dos modelos econométricos para a base de dados dos indicadores socioeconômicos gerais e de turismo. O principal objetivo esperado era verificar a coerência das reflexões realizadas e confrontar os resultados com a percepção dos entrevistados. A indicação de destinos “concentradores” do desenvolvimento turístico, como indicado através dos modelos

econômicos, chamou a atenção dos agentes qualificados para a existência e agravamento do quadro de desigualdade regional apreendido por eles. Os dados relativos aos empregos gerados pelo setor de turismo abordavam as informações referentes ao mercado de trabalho formal.

Quanto à coesão dos resultados com a realidade local os entrevistados apontam que:

*É coerente pela lógica da política que é investir no município que é considerado indutor e não ter, por exemplo [...] as vezes ele pode até evoluir em alguns aspectos (em relação ao não indutor) mas o indutor vai evoluir três vezes mais. A desigualdade ela vai se manter. Entrevistada 2.*

*[...] eu acho que sim, acho que uma comparação entre os municípios ele retrata bem nossa realidade. Em relação ao desenvolvimento de outros apesar de que a escala será muito mais crescente (em virtude da informalidade que o estudo não retratou). Entrevistado 6.*

*A gente que vive e frequenta a região a gente vê a grande diferença do município que é o indutor para os municípios ao redor que são totalmente pobres, e sem nenhuma atividade econômica que faz o pessoal sair daquela situação. Alguns estão agora com a mineração, não se terminou o mineroduto ainda [...] aquele boom. Morro do Pilar ameaçou ter mineração mas não saiu, e o pessoal é pobre mesmo. Entrevistado 4.*

*[...] faz sentido sim. Sentido que se você tem um crescimento exponencial do turismo em alguma região ele acaba alavancando todo mundo junto. Mas é isso, analisando um pouco dos dados, quando pega maioria dos destinos indutores você vê que o crescimento foi pouco, é um ou outro que ele vai dezoar dos demais, que desgarram na corrida, então é realmente parece que um pouco questionável sim a eficiência da política. Entrevistado 1.*

*É sim [...] mas o trabalho que a gente tá desenvolvendo aqui é de diminuir essa desigualdade. Eu também via muito, isso ficou muito claro pra mim. Quando entrei para gestão do circuito e venho discutindo muito isso no Estado de que a gestão faz a diferença de cada circuito, foi onde a gente colocou aqui que a gente não vai eliminar Tiradentes. A gente não vai conseguir fazer com que o turista venha para Conceição da Barra de Minas, comparar ele com Tiradentes. Não existe comparação. Entrevistado 3.*

*Interessante você ter colocado isso de município concentrador. Realmente no caso da nossa região, o desejo é que ele, o município de Santana seja realmente indutor mas atualmente ele é concentrador e não só o município, eu diria mais é o distrito Serra do Cipó, mais do que o município ele é um concentrador dos turistas que vem pra cá, de toda a estrutura turística que você tem a maior parte está aqui um número gigante*

*de pousadas, mas o trabalho que o circuito tem intenção de fazer daqui pra frente é transformar Santana realmente em um indutor. Entrevistada 5.*

Dos trechos apontados, além da concordância com as constatações da pesquisa os entrevistados reforçam as limitações presentes no projeto em efetivar seus objetivos e, sobretudo, do papel dos Circuitos turísticos em amenizar a significativa desigualdade regional entre os destinos. Assim, no que tange às limitações do projeto que indicam a contradição entre teoria e prática que culminaram na concentração dos benefícios e na acentuação da desigualdade regional, destaca-se que:

*[...] por isso que te falei desde o início eu acho que a política, essa política de Estado ela é pouco eficiente, assim na prática, hoje eu sinto uma carência tanto do Ministério do Turismo, quando da secretaria de turismo, que na prática o que significa ser um destino indutor [...] se na prática eu estou com um monte de problema estrutural, se na prática eu estou com um monte de problema de informação, se na prática não tem uma assessoria, uma consultoria, se a gente não está integrado num sistema de desenvolvimento, por exemplo de marketing local, de divulgação, se a gente não está em condição de ter melhores estradas para as pessoas chegarem, se a gente não tem um aeroporto aqui perto, quer dizer o que na prática é efetivo nessa política de turismo. Então eu acho que aqui no ponto do município que é quem de fato nos estamos falando você vê que tem uma distância, tem uma falta de efetividade [...] a política me parece uma coisa na teoria e outra na prática. Entrevistado 1.*

*[...] ai eu to pensando aqui, nenhum tipo de ação direcionada aos municípios em volta, do entorno, por menor que seja né, em paralelo. Então vamos induzir aqui em paralelo vamos fazer uma ação ali. E isso tá claro que não existe. Entrevistada 2.*

Além das restrições anteriormente mencionadas, a falta de um trabalho a longo prazo e que seja passível de continuidade pelo poder público é apontada como uma limitação inerente à política nacional de turismo, da qual o projeto dos destinos indutores faz parte. Essa percepção, inclusive, é assinalada pelos entrevistados como um dos pontos a serem melhorados e que, no entanto, é característico da estrutura política do turismo brasileiro.

*[...] das políticas nacionais e de estado eles variam muito em função de governo e não de uma visão futura. Então ela acaba se perdendo no meio do caminho. Você começa uma coisa que parece legal mas mudou o governo ela também muda. Pode até mudar de nome mas ganha outro caminho e isso acaba prejudicando mas eu sou muito a favor da questão da descentralização.*

*[...] a gente ainda tá longe do ideal para trabalhar a questão do turismo, mas eu acho que ela ajudou nesse ponto de descentralizar de ter uma participação mais das associações da sociedade civil nisso... eu acho que pra mim é por aí mesmo. Entrevistado 3.*

*[...] falta mesmo uma sequência do trabalho se foi pensado dessa forma de se escolheu assim [...] por que não trabalhar agora realmente para induzir na região e não só trabalhar aquele município específico como indutor e só focar nele. E aí eu acho que entra muito o trabalho dos circuitos, dos circuitos que têm destinos indutores. Entrevistada 5.*

Apesar das limitações ressaltadas os agentes deixam clara a necessidade de ações efetivas por parte dos circuitos e das prefeituras municipais, no sentido de somar forças para consolidar a indução do desenvolvimento turístico regional e fortalecer os avanços advindos da política nacional de regionalização do turismo, em especial, sua gestão descentralizada.

Não há dúvidas, na visão do entrevistado 1, que a proposta representada pelos destinos indutores, “é uma coisa que pode ser melhorada e aperfeiçoada mas tem que ser revisto do ponto de vista efetivo, porque se não a gente fica falando de uma coisa muito distante”. O papel do circuito turístico é visto como essencial para dar continuidade e corrigir problemas relativos à proposta iniciada pela política de regionalização e reforçada pelo projeto dos destinos indutores. O gestor do circuito Trilha dos Inconfidentes e a gestora do circuito Serra do Cipó evidenciam os esforços empreendidos para dar efetividade à indução do desenvolvimento turístico em suas respectivas regionais. Dessa forma é mencionado o empenho realizado para reverter o quadro de desigualdades apontado pela pesquisa:

*[...] mas é aproveitar o destino indutor pra gente fazer com que essa cidade também se beneficie desse destino indutor e aqui a gente, eu venho trabalhando muito nessa questão de tratar identidade de cada cidade, ações que se complementam e muita pesquisa.*

*Quando começa a ver resultado principalmente para cidades menores, porque para Tiradentes e São João é mais tranquilo, mas outra coisa que aqui fizemos depois foi separar o circuito em três polos: polo histórico (São João / Tiradentes), natureza (Carrancas) e cultural (Barbacena). Com isso valorizou as cidades, as reuniões são feitas no polo. Essas cidades começaram a ganhar mais visibilidade que tinham antes, começou a ter um trabalho um pouco melhorado e outras cidades estão aprendendo. Entrevistado 3.*

*[...] mas o trabalho que o circuito tem intenção de fazer daqui pra frente é transformar Santana realmente em um indutor. Principalmente a sede do circuito ter vindo para Santana eu acredito que isso pode facilitar, porque todos esses turistas que vem pra cá e não sobem a Serra ainda, a gente tem como trabalha-los mais de perto. Pelo menos através divulgação que é o que a gente tem perna pra fazer, de projetos que visem essa distribuição, essa indução do turismo para os outros municípios. Entrevistado 5.*

Na última e mais importante categoria trabalhada durante a pesquisa de campo tornou-se aparente a congruência dos resultados obtidos pela estimação dos modelos econométricos e a percepção dos agentes qualificados quanto aos desdobramentos e o legado do projeto dos destinos indutores. A legitimação dos resultados, além da concentração dos esforços para o desenvolvimento do turismo em municípios que já se diferenciavam em termos socioeconômicos e turísticos, deixou manifesta a inexistência de ações concretas e efetivas para sua consolidação. Diante dessas lacunas e da inoperância do Estado em atuar como órgão gestor no processo de indução do desenvolvimento do turismo, os agentes destacaram o papel essencial desempenhado pela iniciativa privada e os esforços empreendidos pelo circuito turístico.

Apesar dos apontamentos críticos que corroboram os resultados apresentados no capítulo 3, a análise se seguirá com a visualização do comportamento dos indicadores selecionados, por meio do teste de médias, somente para os destinos indutores mineiros. Esse procedimento complementa as estimações econométricas e a pesquisa de campo ao lançar luz sobre os resultados do projeto somente para o grupo dos destinos participantes, que por si só já guarda profunda heterogeneidade de perfis.

#### **4.2 Análise intragrupos: desempenho dos indicadores analisados para os municípios indutores**

Os procedimentos adotados para a presente análise, devidamente expostos no capítulo 3, tiveram por motivação geral a compreensão dos efeitos do projeto político analisado, nas variáveis empregadas nos modelos econométricos, unicamente para o conjunto dos municípios indutores. Isto se justifica em virtude da profunda heterogeneidade de perfis quanto às características socioeconômicas e da relação com a atividade turística no contexto municipal.

Essa estratégia tem por intento, após a estimação dos modelos e da discussão dos

resultados com agentes qualificados em campo, complementar a pesquisa com a análise descritiva das médias dos indicadores voltada apenas para o grupo dos municípios de tratamento divididos por faixas de quintis de PIB *per capita*. Ademais, ela irá fornecer elementos para a elucidação crítica final exposta no próximo capítulo.

Para a presente discussão, optou-se por abordar primeiramente os resultados para os indicadores de turismo, por se tratar das variáveis que sofreram influência direta do projeto dos destinos indutores. Em seguida, serão debatidas as variáveis socioeconômicas gerais de interesse, objetivando agregar novas reflexões à discussão.

Foram cogitadas, inicialmente, duas hipóteses opostas: a) os municípios indutores mais ricos são dotados de maior força econômica e melhor infraestrutura, conseqüentemente teriam melhor aproveitamento do projeto; b) municípios indutores mais pobres que em geral apresentam indicadores com desempenho abaixo da média possuem margem de crescimento maior.

No entanto, é crucial destacar que a discrepância entre as realidades municipais no que tange às variáveis analisadas permanece e exerce influência direta nos resultados.

O propósito desta análise consiste, portanto, em compreender para o grupo dos destinos indutores e sua ausência de uniformidade quanto aos aspectos socioeconômicos e turísticos, o comportamento das variáveis utilizadas segundo as faixas de PIB *per capita*. Espera-se, com isso, suplementar a constatação advinda dos modelos econométricos de que o projeto dos destinos indutores contribuiu mais para a concentração do chamado desenvolvimento turístico regional e do conseqüente agravamento das desigualdades socioeconômicas e turísticas regionais, contrariamente à sua preconizada difusão.

#### ***4.2.1 Análise dos indutores por estratos de PIB: indicadores de turismo***

Os resultados alcançados nas estimações via modelo Tobit deixaram claro, considerando a influência exercida por outros fatores não observados, que o projeto, nas atividades características do turismo significativas em Minas Gerais (alojamento e alimentação) (GONÇALVES, 2016), contribuiu para o incremento do emprego formal em tais serviços. Contudo, assim como observado nos indicadores socioeconômicos, o efeito nos municípios indutores relativo ao incremento dos empregos formais em turismo corresponde à melhora de destinos que mesmo anteriormente à vigência do projeto já possuíam situação socioeconômica mais favorável que seu entorno regional, o que correspondeu à concentração

dos benefícios e aprofundamento das desigualdades regionais entre municípios turísticos indutores e não indutores.

Na organização por faixas de PIB exibida na tabela 11 fica explícito, para ambas as variáveis, de acordo com a análise do desvio padrão das médias dos indicadores, a grande variabilidade apresentada em cada um dos 5 níveis. Variáveis com altos coeficientes de variação, geralmente, apresentam assimetrias mais acentuadas, reforçando a percepção de profunda heterogeneidade entre os perfis dos municípios indutores (WOOLDRIDGE, 2011).

Iniciando pela média de vínculos formais em alojamento é notável que os municípios dos quintis de 2 a 4 ostentaram os maiores ganhos considerando os dados antes e após o projeto dos destinos indutores. Em especial, a faixa 2, composta pelos municípios de Camanducaia, Capitólio, São Lourenço e Tiradentes, teve o crescimento mais expressivo (76,82%) nos vínculos em alojamento. Esta faixa corresponde aos municípios que, segundo o *Estudo de indicadores para o monitoramento dos efeitos das políticas públicas de turismo*, elaborado pelo Instituto Kultur (2011), são destaques no indicador gasto com pessoal no total do gasto com turismo, no período de 2006 a 2009. Ou seja, representam municípios com estrutura de pessoal montada e adequada para o desempenho das atividades turísticas locais. Ao verificar o PIB a preços correntes e o valor adicionado da Agropecuária, Indústria e Serviços, a preços correntes, dos municípios desta faixa, segundo o IBGE, é notável que o setor de serviços, do qual as ACT fazem parte, surge como o principal pilar da economia local. O setor de serviços nos municípios deste estrato é superior aos setores da indústria e agropecuária.

No quintil 1, composto pelos municípios de Caeté, Caxambu, Diamantina, Maria da Fé e Santana do Riacho, considerados os mais pobres entre os indutores segundo as faixas de PIB *per capita* (2006), observa-se o menor crescimento para os vínculos em alojamento, acompanhado pelos municípios do estrato superior (Brumadinho, Ipatinga, Ouro Preto e Itabira). Os municípios da faixa 1, com exceção de Caxambu, configuram-se como os que possuem o menor gasto percentual em turismo entre os indutores. Entre os municípios com menor crescimento para os empregos formais em alojamento, ressalta-se que Caeté, Diamantina e Maria da Fé, do quintil 1, e Ouro Preto, do quintil 5, não registraram qualquer gasto com profissionais lotados em cargos cujas funções estejam voltadas para o turismo no ano de 2009 (MINAS GERAIS, 2011).

Necessário sublinhar que apesar da significativa variabilidade dos dados em todas as

faixas para os dois anos analisados, os municípios do primeiro quintil apresentam o maior desvio padrão em relação à média de vínculos formais em alojamento, indicando valores profundamente distintos exibidos pelos integrantes deste grupo.

No quintil mais rico, destacam-se municípios que possuem como base de sua economia, segundo o IBGE, a indústria mineral. Em virtude desse contexto esperava-se que os gastos municipais com turismo fossem pouco expressivos. Contudo, dentre os municípios desta faixa, Ouro Preto, por se tratar de um destino turístico já consolidado, possui gastos um pouco mais significativos quando comparado aos demais. A mesma observação quanto ao alto desvio padrão verificado no quintil mais pobre se aplica aos municípios desta faixa, denotando realidades completamente distintas nesse indicador, a exemplo da grande discrepância entre os vínculos de Ouro Preto (626 vínculos formais em alojamento em 2015) e Brumadinho (126 vínculos formais em alojamento em 2015).

É possível concluir, a respeito dos vínculos em alojamento, que o projeto surtiu efeito mais significativo nos municípios que possuíam melhor estrutura institucional e que alocaram proporcionalmente ao seu orçamento maiores recursos no desenvolvimento da atividade turística local. Portanto, conclui-se que a esperada relação entre desempenho positivo dos indicadores e nível socioeconômico do município indutor, previsto para os mais ricos ou mais pobres, não foi confirmada.

Nos vínculos relativos a ACT alimentação, foi observado comportamento semelhante ao anterior, permanecendo os municípios da faixa 2 do estrato intermediário como o grupo com maior ganho percentual, no período entre 2006 e 2015, pelos mesmos motivos já expostos. Nessa atividade, porém, a faixa de menor PIB *per capita* composta pelos municípios de Caeté, Caxambu, Diamantina, Maria da Fé e Santana do Riacho, também registrou ganhos consideráveis. Isso se explica em razão da presença de municípios como Caxambu e Diamantina, que exibiram valores mais significativos quanto aos vínculos no setor de alimentação, considerando, ainda, comparado aos demais grupos, o maior valor de desvio padrão para a média dos vínculos nos dois anos analisados. Ressalta-se, portanto, que nesse quintil são observados municípios com valores altamente heterogêneos quanto aos vínculos na ACT alimentação, segundo o critério de organização por faixa de PIB *per capita*. Assim, no mesmo quintil coexiste o município de Diamantina, com 326 vínculos formais em alimentação e Maria da Fé, com apenas 26 vínculos, ambos para o ano de 2015, de acordo com os dados do IPEA. Novamente se observa que os municípios dos quintis de 2 a 4, sobretudo da faixa 2, por

se tratar de destinos turísticos com estrutura político-institucional mais bem adequada e com gastos, ainda que de forma mínima e pontual, direcionados ao desenvolvimento da atividade turística, usufruíram melhor o incentivo representado pelo projeto.

Para os indicadores de turismo, elementos que sofreram imediata interferência do projeto dos destinos indutores em Minas Gerais, as duas hipóteses levantadas são rejeitadas por não haver padrão de relação entre o nível de renda (PIB *per capita*) e o desempenho esperado com a designação de destino indutor conferida aos municípios participantes. Em ambos os indicadores analisados a faixa de quintil com melhor desempenho não corresponde aos destinos mais ricos ou mais pobres, mas aqueles que investiram de forma mais adequada, guardadas as devidas proporções, e que possuíam aparato técnico-institucional mais adequado para o desenvolvimento do turismo. Além disso, dos municípios do quintil 2, Tiradentes (20,8%) e Camanducaia (10,6%) figuram entre os dez municípios de maior participação do VA do turismo no VA total em Minas Gerais – 2014 (FJP, 2017). Isso demonstra, ainda, a relevância da atividade turística para a economia desses municípios como um todo, remetendo ao círculo virtuoso dos investimentos (mesmo que pontuais) no aperfeiçoamento das estruturas que permitem o incremento do turismo e sua contribuição para o contexto econômico local.

Tabela 11 – Médias dos indicadores de turismo dos municípios indutores por quintil de PIB *per capita* – 2006-2015

Município	Quintil PIB2006		Média Vínculo Alojamento					Média Vínculo Alimentação				
	Faixa	1 000 000 R\$ Valor	2006	Desvio- padrão	2015	Desvio padrão	DIF / var. %	2006	Desvio padrão	2015	Desvio padrão	DIF / var. %
CAETÉ CAXAMBU DIAMANTINA MARIA DA FE SANTANA DO RIACHO	1	4.647,30	159	141,14	196,6	122,58	23,65%	72,8	71,53	162,4	128,81	123,08%
CAMANDUCAIA CAPITÓLIO SAO LOURENÇO TIRADENTES	2	7.316,31	264,25	177,83	467,25	257,77	76,82%	134,5	81,59	303	182,49	125,28%
GOVERNADOR VALADARES JUIZ DE FORA MONTES CLAROS SÃO JOÃO DEL REI	3	8.969,10	441	194,84	674	343	52,83%	1785	1530,22	2984	2369,66	67,17%
ARAXÁ POÇOS DE CALDAS SETE LAGOAS UBERLÂNDIA	4	15.773,52	714,75	324,54	979,25	528,7	37,01%	1250,5	1098,05	2658,5	2687,45	112,59%
BRUMADINHO IPATINGA ITABIRA OURO PRETO	5	21.722,58	278,5	196,07	346,25	226,22	24,33%	557,5	512,89	1046,5	780,46	87,71%

Fonte: Dados da pesquisa / IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Extrator de dados. Disponível em:  
<<http://www.ipea.gov.br/extrator/>>. Acesso em: 26 de mar. 2017.

#### **4.2.2 Análise dos indutores por estratos de PIB: indicadores socioeconômicos**

Por meio das estimações realizadas no modelo de regressão robusta para os indicadores socioeconômicos gerais da base de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013), foram indicados elementos centrais que apontaram para a melhora considerável dos destinos indutores comparados aos demais municípios turísticos de Minas. Ficou claro que para o conjunto desses indicadores, sobretudo em relação à geração de renda e emprego e redução de pobreza, é fundamental considerar a influência de outros programas que atuaram à mesma época em âmbito nacional e estadual. Há que se notar, porém, que a melhora observada para a grande maioria dos indicadores para o grupo dos destinos indutores assinalou um contexto previamente superior em relação aos destinos de sua região, colaborando na concentração dos benefícios e na ampliação da desigualdade regional.

A exemplo da análise realizada no modelo de regressão robusta, serão mantidos os temas por grupos de variáveis socioeconômicas, mantendo as reflexões por blocos: geração de emprego; geração de renda; redução de pobreza; e melhorias infraestruturais. Cabe mencionar que nem todas as variáveis serão analisadas separadamente, e para tanto, optou-se por selecionar apenas os indicadores que exibiram resultados mais significativos e que são pertinentes para a presente discussão.

Iniciando pelo tema geração de emprego, as tabelas 12 e 13 trazem as variáveis relacionadas ao tema, segundo a organização dos destinos indutores por quintis de PIB *per capita*.

Considerando as hipóteses levantadas e observando o comportamento de todas as variáveis relativas à geração de emprego, constata-se que somente o indicador de percentual de empregados com carteira está alinhado à suposição de que os municípios pobres tenderiam a apresentar margem de crescimento mais expressiva.

Os municípios integrantes do quintil 1 – Caeté, Camanducaia, Diamantina, Maria da Fé e Santana do Riacho – caracterizados como os mais pobres entre os indutores, exibiram o maior crescimento do percentual de empregados com carteira entre 2000 e 2010, considerando a média para o mesmo indicador em ambos os anos. Esse quintil também apresentou o maior coeficiente de variação e, portanto, o maior desvio padrão dentre todos os estratos, indicando uma distribuição com dispersão relativa mais elevada. Por abarcar os empregos em todos os setores é esperado que outras políticas, programas e projetos destinados a fomentar a sua geração tenham atuado ao longo do período analisado.

Avaliando, porém, somente a média do crescimento dos empregos no setor de serviços, do qual o turismo é parte integrante, observa-se outro comportamento. Nesse indicador, onde houve relativa queda entre 2000 e 2010 para todos os quintis, os municípios pertencentes ao quintil 2 – Capitólio, Caxambu, Sete Lagoas e Tiradentes – apresentaram a menor queda. É fundamental considerar que a queda observada em todos os quintis reflete a crise econômica iniciada no segundo semestre de 2008. A menor queda atribuída ao quintil 2 parece estar associada especificamente à contribuição do turismo que em todos esses municípios, com exceção de Sete Lagoas, possui gastos representativos com a atividade turística local. Conforme destacado no capítulo 3, mesmo no cenário de crise a contribuição do turismo no total de empregos municipais para grande parte dos destinos indutores, sobretudo para aqueles que investiram no desenvolvimento do setor, cresce de 2014 para 2015. Há que se ressaltar, contudo, que esse comportamento também está associado à realização da Copa do Mundo de 2014 e aos investimentos públicos (federais e estaduais) e privados alocados para sua efetivação.

Tabela 12 – Médias dos indicadores de emprego para os destinos indutores por quintil de PIB *per capita* – 2000-2010

Município	Quintil pib2000		Percentual de empregados c/ carteira					Percentual de empregados comércio				
	Faixa	1 000 000 R\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var.%	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var.%
		Valor										
CAETÉ CAMANDUCAIA DIAMANTINA MARIA DA FÉ SANTANA DO RIACHO	1	2.410,54	30,57	11,32	42,13	12,21	37,81%	10,61	4,66	10,66	3,01	0,47%
CAPITÓLIO CAXAMBU SETE LAGOAS TIRADENTES	2	3.769,52	38,64	8,98	45,84	5,39	18,63%	15,76	5,4	15,15	4,03	-3,87%
GOVERNADOR VALADARES MONTES CLAROS SÃO JOÃO DEL REI SÃO LOURENÇO	3	4.651,82	40,32	3,6	47,6	4,56	18,06%	17,45	1,85	19,7	1,96	12,89%
ARAXÁ BRUMADINHO IPATINGA JUIZ DE FORA	4	8.495,96	48,66	6,95	56,39	5,63	15,89%	14,59	3,16	15,31	3,41	4,93%
ITABIRA OURO PRETO POÇOS DE CALDAS UBERLÂNDIA	5	10.936,50	49,15	4,9	57,78	5,16	17,56%	14,85	4,39	15,22	2,04	2,49%

Município	Quintil PIB2000		Percentual de empregados serviços					Percentual da renda prov. de rendimentos do trabalho					Ocupados sem rendimento				
	faixa	1 000 000 R\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %
		valor															
CAETÉ																	
CAMANDUCAIA																	
DIAMANTINA	1	2.410,54	44,07	7,04	43,84	7,78	-0,52%	73,58	7,62	72,56	3,75	-1,39%	3,49	1,48	5,73	2,24	64,18%
MARIA DA FÉ																	
SANTANA DO RIACHO																	
CAPITÓLIO																	
CAXAMBU	2	3.769,52	50,35	8,79	50,25	5,04	-0,20%	74,79	7,95	73,94	6,77	-1,14%	1,51	0,75	2,57	0,84	70,20%
SETE LA GOAS																	
TIRADENTES																	
GOVERNADOR VALADARES																	
MONTES CLAROS	3	4.651,82	50,97	0,92	48,79	2,11	-4,28%	73,91	5,25	72,64	6,02	-1,72%	2,26	0,73	2,41	0,65	6,64%
SÃO JOÃO DEL REI																	
SÃO LOURENÇO																	
ARAXÁ																	
BRUMADINHO	4	8.495,96	48,73	3,81	46,99	4,96	-3,57%	74,17	5,42	74,97	7,47	1,08%	1,36	0,32	2,24	1,75	64,71%
IPATINGA																	
JUIZ DE FORA																	
ITABIRA																	
OURO PRETO	5	10.936,50	50,85	3,01	47,7	3,15	-6,19%	73,01	8,18	73,98	4,67	1,33%	2,24	1,06	2,68	1,45	19,64%
POÇOS DE CALDAS																	
UBERLÂNDIA																	

Fonte: Dados da Pesquisa / ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.

Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Na temática da redução da pobreza (tabelas 13 e 14), que englobou os indicadores de percentual de pobres, extremamente pobres, vulneráveis à pobreza e Índice de Gini, observa-se, como esperado, que para todas as variáveis relativas ao percentual de pessoas consideradas pobres, os municípios do quintil 1 de menor PIB *per capita* apresentaram maiores médias percentuais para os anos de 2000 e 2010. Os desvios padrões observados para as médias das variáveis de pobreza, no geral, apresentaram maior variabilidade dos dados no quintil 1, indicando situações distintas nesses municípios quanto ao percentual de pobres na população total.

A redução da desigualdade medida pelo índice de Gini observada em todos os quintis para os municípios indutores é parte do movimento ocorrido durante 11 anos consecutivos (2001-2012) de quedas observadas nesse índice. Rendimentos do trabalho, segundo o IPEA (2012), explicam 58% da queda do índice de Gini entre 2001 e 2008, sendo 19% dela explicada por aumentos dos benefícios da Previdência Social e 13% pelo Bolsa Família.

A redução da pobreza, no contexto posterior ao projeto, é comum a todos os quintis, indicando uma maior variação negativa nos municípios do quintil 4, composto pelos municípios de Araxá, Brumadinho, Ipatinga e Juiz de Fora. Como consequência da manutenção do crescimento econômico e da redução da desigualdade, observada entre o fim da recessão de 2003 até 2011, a pobreza manteve uma contínua trajetória decrescente, independentemente da linha de pobreza e da medida usada (IPEA, 2012).

Portanto, é necessário relativizar o resultado, sobretudo em decorrência da atuação de outros fatores, em especial dos programas de proteção social e de transferência de renda, na primeira década de 2000. Cumpre ressaltar novamente que os indicadores de pobreza são pouco elásticos ao longo do tempo, sendo necessário um período maior de análise dessas variáveis para afirmações mais precisas e seguras da sua relação com qualquer política pública de turismo.

Tabela 13 – Médias dos indicadores de percentual de pobres e de extremamente pobres para os destinos indutores por quintil de PIB *per capita* – 2000-2010

Município	Quintil pib2000		Percentual de pobres					Percentual de extremamente pobres				
	Faixa	1 000 000 R\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %
		valor										
CAETÉ												
CAMANDUCAIA												
DIAMANTINA	1	2.410,54	29,26	9,66	14,18	4,96	-51,54%	10,56	6,27	3,47	1,81	-67,14%
MARIA DA FÉ												
SANTANA DO RIACHO												
CAPITÓLIO												
CAXAMBU	2	3.769,52	14,19	4,9	6,19	1,75	-56,38%	3,16	1,74	0,98	0,38	-68,99%
SETE LAGOAS												
TIRADENTES												
GOVERNADOR VALADARES												
MONTES CLAROS	3	4.651,82	21,18	5,78	8,82	2,66	-58,36%	5,85	2,61	1,94	0,71	-66,84%
SÃO JOÃO DEL REI												
SÃO LOURENÇO												
ARAXÁ												
BRUMADINHO	4	8.495,96	14,72	5,28	5,04	1,43	-65,76%	3,41	1,59	1,08	0,33	-68,33%
IPATINGA												
JUIZ DE FORA												
ITABIRA												
OURO PRETO	5	10.936,50	14,64	8,13	5,61	3,13	-61,68%	3,88	2,89	1,3	1,03	-66,49%
POÇOS DE CALDAS												
UBERLÂNDIA												

Fonte: Dados da Pesquisa / ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.  
Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Tabela 14 – Médias dos indicadores de percentual de vulneráveis à pobreza e Índice de Gini para os destinos indutores por quintil de PIB *per capita* – 2000-2010

Município	Quintil pib2000		Percentual de vulneráveis à pobreza					Índice de Gini				
	Faixa	1 000 000 r\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	Dif / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	Dif / var. %
		valor										
CAETÉ												
CAMANDUCAIA												
DIAMANTINA	1	2.410,54	55,55	10,21	38,76	10,48	-30,23%	0,572	0,36	0,502	0,42	-12,24%
MARIA DA FÉ												
SANTANA DO RIACHO												
CAPITÓLIO												
CAXAMBU												
SETE LAGOAS	2	3.769,52	39,48	8,54	23,34	4,93	-40,88%	0,545	0,084	0,533	0,11	-2,20%
TIRADENTES												
GOVERNADOR VALADARES												
MONTES CLAROS												
SÃO JOÃO DEL REI	3	4.651,82	46,55	5,75	27,4	5,49	-41,14%	0,583	0,03	0,53	0,006	-9,09%
SÃO LOURENÇO												
ARAXÁ												
BRUMADINHO												
IPATINGA	4	8.495,96	36,13	6,13	17,59	3,28	-51,31%	0,563	0,009	0,532	0,04	-5,51%
JUIZ DE FORA												
ITABIRA												
OURO PRETO												
POÇOS DE CALDAS	5	10.936,50	35,61	12,78	18,78	6,9	-47,26%	0,558	0,005	0,502	0,005	-10,04%
UBERLÂNDIA												

Fonte: Dados da Pesquisa / ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.  
Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

Nas variáveis relativas à geração de renda, a variação da média da renda *per capita*, por quintil, aponta maiores alterações para os quintis 4 e 2, respectivamente. Contudo, é fundamental considerar que na primeira década de 2000 a economia brasileira cresceu, segundo a PNAD, compondo uma taxa acumulada de 40,7% até 2011 (IPEA, 2012). A desigualdade de renda no Brasil caiu continuamente entre 2001 e 2011, e de acordo com o IPEA (2012), a renda *per capita* dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu notáveis 91,2% no período. Ou seja, a do décimo mais pobre cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos.

Os municípios indutores, por razões que não se restringem apenas às medidas direcionadas ao incremento do turismo, foram alvo de diversos estímulos ao crescimento de sua renda, ao longo desse período. No entanto, é possível inferir que como parte do processo associado ao incentivo representado pelo projeto dos destinos indutores, os municípios pertencentes ao quintil 2, em especial aqueles que possuíam maior valor adicionado do turismo (Tiradentes, Caxambu e Capitólio) obtiveram resultado mais satisfatório quanto ao crescimento da renda *per capita*.

A variável renda *per capita* dos pobres mostrou-se coerente com a hipótese de maior crescimento do quintil mais pobre, em virtude da maior capacidade de crescimento, por representar um contexto mais fragilizado no momento anterior às políticas de redistribuição de renda. As diversas fontes de renda captadas pela PNAD e que contribuíram na inédita redução da desigualdade durante a década passada, segundo o IPEA (2012, p. 8), estão dispostas da seguinte forma: “Trabalho (58%), Previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada (BPC) (4%) e Outras Rendas (6%) como aluguéis e juros”. A maior parte da queda da desigualdade se deveu, portanto, ao efeito da expansão trabalhista (IPEA, 2012).

Tabela 15 – Médias dos indicadores de renda para os destinos indutores por quintil de PIB *per capita* – 2000-2010

Município	Quintil PIB2000		Renda <i>per capita</i>					Renda <i>per capita</i> dos pobres				
	Faixa	1 000 000 R\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF/Var. (R\$)	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF/Var. (R\$)
		Valor										
CAETÉ												
CAMANDUCAIA												
DIAMANTINA	1	2.410,54	425,87	84,85	542,19	97,33	116,32	81,94	9,73	92,2	4,37	10,26
MARIA DA FÉ												
SANTANA DO RIACHO												
CAPITÓLIO												
CAXAMBU	2	3.769,52	585,29	70,85	813,93	62,45	228,64	93,37	2,50	101,15	6,9	7,78
SETE LAGOAS												
TIRADENTES												
GOVERNADOR VALADARES												
MONTES CLAROS	3	4.651,82	551,27	27,15	725,84	36,91	174,57	89,78	4,88	94,97	2,5	5,19
SÃO JOÃO DEL REI												
SÃO LOURENÇO												
ARAXÁ												
BRUMADINHO	4	8.495,96	661,10	61,89	926,99	42,42	265,89	91,64	3,26	95,4	5,01	3,76
IPATINGA												
JUIZ DE FORA												
ITABIRA												
OURO PRETO	5	10.936,50	665,37	90,64	852,64	73,18	187,27	91,67	6,38	98,92	10,55	7,25
POÇOS DE CALDAS												
UBERLÂNDIA												

Fonte: Dados da Pesquisa / ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.  
Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

No tema das melhorias infraestruturais que abarcou os indicadores relacionados às condições habitacionais, sobretudo o acesso a serviços (energia elétrica, saneamento básico), observa-se o mesmo contexto de melhorias motivadas por programas, em âmbito federal, estadual e municipal, não vinculados diretamente à política nacional de turismo. Para essas variáveis e como reflexo das iniciativas públicas em estimular a melhoria de tais condições, em especial durante a década passada, há claro predomínio do crescimento do quintil mais pobre, confirmando a hipótese de que os municípios indutores mais pobres acabam usufruindo melhor de políticas que têm como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, e em virtude da confirmação de tal hipótese, cabe reforçar que a política de turismo, por meio do projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, pouco contribuiu para a melhora de tais indicadores. Não resta dúvida de que diversos programas políticos – como, por exemplo, em âmbito federal, os programas de aceleração do crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida e na escala estadual, Programa Luz para Todos da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Programa Travessia<sup>37</sup> e Programa Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) – atuaram de forma decisiva durante a primeira década de 2000, com o objetivo de amenizar as desigualdades socioeconômicas dos municípios em situação de pobreza.

---

<sup>37</sup> O Programa Travessia (2008-2011) foi um programa de caráter estruturador do governo do estado de Minas Gerais que tinha como objetivo promover o desenvolvimento social das comunidades em situação de pobreza, de forma sustentável, por meio da articulação de ações integradas de base local em seis eixos: saneamento, intervenção urbana, saúde, gestão social, educação e renda.

Tabela 16 – Médias dos indicadores de melhorias infraestruturais para os destinos indutores por quintil de PIB *per capita* – 2000-2010

Município	Quintil pib2000		Percentual da pop. em domicílio com banheiro e água					Percentual da pop. Em domicílio com coleta de lixo					Percentual da pop. em domicílio com energia elétrica				
	Faixa	1 000 000 R\$	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %	2000	Desvio padrão	2010	Desvio padrão	DIF / var. %
		Valor															
CAETÉ																	
CAMANDUCAIA																	
DIAMANTINA	1	2.410,54	86,26	10,56	96,41	2,67	11,77%	83,82	15,71	95,68	4,57	14,15%	95,88	3,25	99,53	0,27	3,81%
MARIA DA FÉ																	
SANTANA DO RIACHO																	
CAPITÓLIO																	
CAXAMBU	2	3.769,52	94,32	7,87	99,47	0,43	5,46%	95,55	3,52	98,93	0,73	3,54%	99,22	0,75	99,75	0,25	0,53%
SETE LAGOAS																	
TIRADENTES																	
GOVERNADOR VALADARES																	
MONTES CLAROS	3	4.651,82	90,52	4,93	96,98	1,4	7,14%	93,19	2,83	98,58	0,34	5,78%	98,93	0,58	99,81	0,12	0,89%
SÃO JOÃO DEL REI																	
SÃO LOURENÇO																	
ARAXÁ																	
BRUMADINHO	4	8.495,96	96,11	2,37	98,6	0,57	2,59%	96,44	3,8	99,3	0,48	2,97%	99,38	0,65	99,68	0,42	0,30%
IPATINGA																	
JUIZ DE FORA																	
ITABIRA																	
OURO PRETO	5	10.936,50	95,59	3,59	98,17	0,87	2,70%	97,15	2,72	99,31	0,65	2,22%	99,39	0,79	99,83	0,12	0,44%
POÇOS DE CALDAS																	
UBERLÂNDIA																	

Fonte: Dados da Pesquisa / ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013.

Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

A análise restrita aos destinos indutores por quintil de PIB *per capita*, para os indicadores socioeconômicos gerais, apontou que por serem de elementos de influência indireta aos efeitos esperados com o projeto e, portanto, mais adequados às políticas públicas setoriais, a hipótese 2 foi plenamente atendida em alguns indicadores. Como o contexto de atuação do projeto dos destinos indutores (2008-2011) correspondeu ao inédito movimento de redução da desigualdade de renda (2001-2011) no Brasil, as variáveis socioeconômicas gerais (renda, emprego, pobreza e melhorias infraestruturais) foram impactadas positivamente em consequência de diversas políticas e, sobretudo, da expansão trabalhista, do aumento dos benefícios da Previdência Social e pelo programa Bolsa Família.

É interessante destacar, assim, que o exercício de classificação dos destinos indutores em faixas de PIB *per capita* cumpriu a função de organizar o conjunto dos municípios contemplados pelo projeto, visando compreender e comparar o comportamento das variáveis selecionadas no contexto exclusivo desse grupo. Apesar do caráter pontual desta análise e da persistência da expressiva heterogeneidade dos perfis dos destinos indutores, as reflexões elaboradas agregam à elucidação do papel do projeto na suposta indução do desenvolvimento turístico regional.

Fica nítido que para os indicadores de turismo, que correspondem àqueles que mais seriam impactados pelo projeto, os destinos de melhor desempenho não estão associados estritamente ao nível socioeconômico dos municípios. Nos indicadores socioeconômicos gerais, no entanto, e por não ser objeto de melhoria direta do projeto, há clara interferência de outras políticas que atuaram de forma incontestável na melhoria da renda *per capita* e das condições habitacionais e na redução das desigualdades socioeconômicas em todos os municípios, especialmente naqueles mais pobres.

## Conclusões Parciais

Consoante com os resultados alcançados tornou-se explícito que os destinos indutores se revelaram, de forma geral, como centros de polarização dos serviços/empregos e promotores da aglomeração de empresas e de externalidades que contribuem para o crescimento econômico. Os destinos indutores, mesmo anteriormente ao lançamento do projeto político que objetivava induzir o desenvolvimento turístico regional, já representavam realidades que, em geral, ocupavam posição de destaque quanto à organização político-institucional; à disponibilidade de infraestrutura e concentração de atividades produtivas; à presença de comércio e serviços; à acessibilidade privilegiada e às oportunidades de emprego.

Os municípios indutores tiveram no período um significativo crescimento da renda e dos empregos formais nas ACT. Pode-se inferir que seja devido ao projeto dos destinos indutores, mas sabe-se que a aumento da renda leva ao crescimento do turismo e como os municípios indutores são aqueles que já possuem uma oferta turística, foram os mais beneficiados também com o crescimento do turismo no período analisado. A afirmação é pertinente por ser de amplo conhecimento no âmbito da economia do turismo que o nível de renda dos consumidores também influencia a demanda (SANTOS; KADOTA, 2012). É esperado, portanto, que consumidores com maior nível de renda provavelmente irão consumir mais viagens e os destinos com maior apelo comercial e com melhor infraestrutura serão os principais beneficiados. Porém, ao considerar os municípios do entorno regional, verifica-se que as desigualdades socioeconômicas previamente existentes foram preservadas e, até mesmo, acentuadas.

A mesma percepção foi confirmada nas entrevistas com os agentes diretamente relacionados à gestão municipal e regional do turismo nas cidades de Tiradentes e Santana do Riacho, demonstrando, também, a ausência de ações concretas para estimular a indução do desenvolvimento turístico regional e a ineficiência do Estado na consecução dos objetivos almejados com o projeto dos destinos indutores. Foi ponderado ainda, a respeito da postura desatenta do Estado, que diante da falta de representatividade do projeto junto aos municípios, seguiu estimulando a retórica dos “destinos indutores” sem, contudo, avaliar efetivamente seus resultados.

Apesar das muitas críticas, o aumento da organização para o turismo nos destinos indutores após o projeto foi apontado como uma externalidade positiva. Diante da carência de propostas concretas que promovessem a integração de esforços entre as

esferas federal, estadual e municipal, a simples iniciativa de lançamento do projeto foi valorizada e percebida como algo positivo, mesmo com significativas ressalvas à sua operacionalização e prática.

O estímulo à estruturação institucional a partir do destino indutor é um efeito benéfico e positivo do projeto para os indutores, sendo possível, também, promover um efeito testemunho a longo prazo para o entorno. Esta constatação apontada pelos agentes qualificados é confirmada pelo indicador “Organização Turística do Município” disponível na base do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). A variável de organização turística do município indica a participação da prefeitura na formulação e implementação de políticas, programas, projetos e/ou ações no setor de turismo, sendo a pontuação referente à participação no programa estadual de regionalização do turismo; existência de uma política municipal de turismo; existência e funcionamento regular do Fundo Municipal de Turismo (IMRS, 2017).

Analisando a existência desse indicador para os anos de 2009 e 2013, momentos relativos à época inicial e posterior ao projeto dos destinos indutores, respectivamente, há um crescimento significativo dos municípios que melhoraram sua organização turística (vide anexo G). Dos cinco municípios que possuíam algum tipo de organização turística em 2009, chega-se a 14 municípios em 2013. Destes 14, nove municípios, incluindo Santana do Riacho e Tiradentes, iniciaram sua organização somente no momento posterior ao lançamento do projeto. Outra externalidade positiva apontada diz respeito ao aumento da autoestima por parte de alguns destinos indutores, fundamental para consolidar sua imagem como destino turístico no contexto turístico regional e nacional.

A organização dos destinos indutores por quintil de PIB *per capita* evidenciou a profunda heterogeneidade quanto aos perfis socioeconômicos e a participação do turismo na economia local. Esclareceu, ainda, que os municípios indutores que mais se beneficiaram da política foram aqueles que possuíam gastos municipais – ainda que mínimos – com o turismo, além de uma estrutura organizacional mais adequada à consolidação da atividade. Portanto, e segundo as hipóteses mencionadas, o nível socioeconômico não necessariamente foi decisivo no desempenho dos destinos indutores nos indicadores analisados. Ademais, não se pode desconsiderar a atuação de significativos esforços que ao longo da primeira década de 2000 buscaram reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais.

As análises empreendidas que se converteram em argumentos críticos

possibilitaram uma visualização ampla das limitações do projeto dos destinos indutores e de algumas fragilidades e incongruências entre objetivos, embasamento teórico/ideológico e resultados alcançados alguns anos após o seu lançamento. Diante de expressivas considerações de ordem crítica que questionam a capacidade de o projeto modificar a realidade socioeconômica regional via suposta indução do desenvolvimento turístico regional, o capítulo de conclusão, a seguir, estabelecerá, como esforço final de pesquisa, uma avaliação crítica geral que complementará a debatida falta de aderência entre o projeto e o contexto local dos destinos indutores. Serão destacados, também, os argumentos atribuídos ao pensamento crítico do desenvolvimento econômico como meio de embasar e revelar a incompatibilidade entre a concepção teórica e os objetivos da política que sustenta o projeto dos destinos indutores e os resultados alcançados em contraste às percepções dos agentes qualificados de Santana do Riacho e Tiradentes.

## **5 A RETÓRICA DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO REGIONAL E A NÃO ADERÊNCIA DO PROJETO DOS DESTINOS “CONCENTRADORES” À REALIDADE SÓCIO-ESPACIAL: À GUIA DE CONCLUSÃO**

A análise empreendida nos capítulos anteriores traz reflexões que lançam luz sobre como a atividade turística no centro de um projeto associado à política nacional de turismo articula-se com o desenvolvimento econômico e, indiretamente, com a redução da pobreza. Tomando como objeto uma ação pública que tinha por finalidade estimular o desenvolvimento turístico regional, buscou-se questionar como a participação no projeto dos destinos indutores implicou em mudanças nos indicadores socioeconômicos e de turismo nos municípios contemplados considerando as demais localidades turísticas de Minas Gerais não selecionadas por essa proposta. Diante dos resultados das estimativas, das entrevistas com agentes qualificados nos destinos indutores de Tiradentes e Santana do Riacho e da análise de médias restrita ao grupo dos municípios indutores, as bases elucidativas de uma questão-chave foram gradativamente sendo reveladas: as modificações socioeconômicas e de turismo associadas ao projeto dos destinos indutores levaram ao desenvolvimento turístico regional?

Embasada pelas reflexões estruturadas até aqui, a discussão subsequente terá como objetivo amarrar os pontos de crítica delineados. Tendo em conta o que foi discutido, é possível apontar três principais eixos de sustentação que se encontram mutuamente integrados. A ênfase na influência e a contribuição de elementos das correntes neoclássica/da modernização/neoliberal/neodesenvolvimentista no vínculo entre turismo/desenvolvimento econômico que embasa o projeto dos destinos indutores; a contribuição da visão crítica de desenvolvimento que questiona o pensamento dominante e fortalece a elucidação dos impactos dos destinos indutores em Minas Gerais; e por último, a imprescindibilidade de se exacerbar a concentração do desenvolvimento turístico regional motivado pela implementação do projeto que se mostrou incoerente e contrário a sua indução.

Diante do que foi demonstrado e das correntes teóricas que orientaram o projeto dos destinos indutores, em torno dos conceitos de turismo/desenvolvimento e, em segundo plano, de pobreza, foram traçados pontos-chave que sintetizam os desdobramentos alcançados e as implicações do arcabouço ideológico adotado:

- 1) Compreensão do desenvolvimento turístico regional restrito ao binômio – geração de renda e emprego – alcançado com o aumento do fluxo turístico e de divisas por turistas estrangeiros.
- 2) Escolha de destinos que já apresentavam infraestrutura urbana básica e turística com atrativos qualificados, caracterizados como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos. Em teoria, seriam aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno, bem como dinamizar a economia do território em que estivessem inseridos. Na prática, consistiu em centralidades urbanas definidas, concentradoras desses benefícios.
- 3) Entendimento de que a indução do desenvolvimento passaria pelo estímulo à competitividade entre os destinos e sua capacidade crescente de gerar negócios nas atividades relacionadas ao setor de turismo.
- 4) Ausência, na prática, de ações públicas integradas e de caráter permanente à realidade sócio-espacial dos destinos indutores, inviabilizando a indução do desenvolvimento turístico regional.
- 5) Convicção na retórica de que somente o incentivo político e a chancela de “destino indutor” seriam capazes de estimular a indução e a elaboração de ações sinérgicas entre os destinos indutores e seu entorno imediato.
- 6) Promoção por meio da descentralização do poder do Estado que, via política de regionalização, incentivou a redução de seu poder em favor do poder do mercado. Isso favorece a atuação da iniciativa privada, mas enfraquece o papel do Estado como ente estruturador e apoiador das ações básicas que sustentam o desenvolvimento da atividade de turismo.

Dada, portanto, a sistematização dos elementos que condensam as fragilidades do projeto dos destinos indutores e expõem a incoerência entre objetivos e resultados associados à falta de aderência com as expectativas e realidades turísticas dos municípios contemplados, serão resgatados pontos para aprofundamento do exame crítico destas reflexões.

Em diversos momentos da política nacional de turismo é marcante a visão que associa a promoção da atividade turística a um veículo de crescimento/progresso econômico, ressaltando, sobretudo, os benefícios econômicos de sua conversão em elemento constituinte de uma estratégia geral de desenvolvimento. Contudo, a

transformação do contexto socioeconômico mundial ao longo das últimas décadas favoreceu a mudança da política e do prisma de compreensão do papel do turismo como atividade econômica empenhada em promover o desenvolvimento econômico. O desenvolvimento, segundo o pensamento de inspiração crítica, afirma que este conceito foi a mais importante produção ideológica do pós-guerra, pois, em larga medida, o desenvolvimento corresponde aos processos de acumulação capitalista e aos processos sociais, econômicos e políticos associados a essa acumulação.

No âmbito do turismo nacional, a imposição de um padrão neoliberal de acumulação de capital, em três décadas de história, se converteu na alusão da atividade como uma indústria intensiva em capital, frequentemente dependente do apoio fornecido por agentes financeiros e de cooperação que disponibilizam recursos voltados para o desenvolvimento turístico e o fornecimento de infraestrutura adequada a sua realização. Para tanto, o turismo de “massa” é sinalizado como oportunidade na luta contra a pobreza, via globalização e liberalização dos mercados, tendo como foco principal o estímulo ao turismo internacional.

O turismo, nessa ótica, é compreendido como uma indústria exportadora do setor de serviços, responsável pela geração de empregos e oportunidades de negócios no contexto dos países mais pobres e em desenvolvimento. Influenciado pela conjuntura geral de financeirização e flexibilização do capital, o elemento da competitividade é adicionado à estruturação dos destinos indutores, justificado pela compreensão de um mundo globalizado, na perspectiva neoliberal. Há uma crença acrítica de que o fomento ao crescimento do PIB seria capaz, por si só, de estimular um maior desenvolvimento humano e sustentável.

A noção presente no incentivo à indução do desenvolvimento turístico regional no projeto dos destinos indutores é também precária, por persistir em seu bojo a ideia de que a região é capaz de se desenvolver independente da construção histórico-social necessária para que ela se estabeleça, de fato, como região. Na percepção dos agentes qualificados dos destinos indutores de Tiradentes e Santana do Riacho, é marcante a ausência de iniciativas integradoras que tivessem por objetivo estimular o desenvolvimento turístico efetivo em âmbito coletivo e regional. Além disso, a descentralização do poder do Estado no planejamento e gestão do turismo via Política de Regionalização e PNMT, apesar do caráter inovador e democrático/participativo, resultou, também, na contração do poder do Estado em favor do poder do mercado. Em virtude dessa conjuntura, de clara retração do poder de atuação do Estado, cresce a

importância do papel do circuito e das entidades privadas, além de empresários e empreendedores no desenvolvimento do turismo regional. As entrevistas *in loco* com os agentes apontaram que esses atores intervêm onde a política, apesar da retórica, não atuou.

O projeto neoliberal tem sido travado no nível das instituições de mercado multilaterais formais pela tensão estrutural entre os interesses dos estados emergentes do Sul global e os estados do Norte, tradicionalmente membros dominantes da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. A visão dominante de turismo, que o prescreve como mecanismo capaz de contribuir com o desenvolvimento regional e, em menor escala, com a redução da pobreza, é, assim, derivada desse mesmo contexto, no qual dois fenômenos principais são inter-relacionados: a internacionalização do turismo (pós-Segunda Guerra) e a expansão do planejamento para o desenvolvimento econômico nos países atrasados, incentivado pelas principais instituições econômicas internacionais.

O paradigma do neodesenvolvimentismo, outra corrente influente na concepção do vínculo entre turismo e desenvolvimento na política nacional, surgiu no Brasil como resultado do fracasso da experiência neoliberal instaurada nos anos 1990, uma vez que o aumento do desemprego, da pobreza e da indigência, assim como os limitados resultados econômicos levou o país a uma grave crise social.

Pela forte crença na mitigação das disparidades regionais por meio da integração físico/territorial, na qual o turismo assume papel estratégico, o paradigma neodesenvolvimentista reforçou e conformou a concepção do turismo como promotor do desenvolvimento regional. No entanto, não foi levada em consideração a máxima de que a região não existe em si mesma, mas ganha corpo com base no projeto político que os agentes sociais tenham para ela. A consideração é pertinente como crítica ao projeto dos destinos indutores, que apesar da constante menção ao “desenvolvimento turístico regional”, não investiu recursos e nem buscou promover, segundo as entrevistas em campo, a integração entre municípios indutores e aqueles que supostamente seriam os “induzidos”.

Em ambos os modelos estimados, guardadas suas devidas peculiaridades, foi observada a melhora para os destinos indutores, tanto do ponto de vista de indicadores como renda, parcela de empregados com carteira assinada e condições infraestruturais habitacionais, como no aumento dos empregos formais em turismo nas atividades de alimentação e alojamento. Tornou-se explícito que a melhora dos indicadores relativos

aos destinos indutores não representou, necessariamente, a indução e promoção do desenvolvimento turístico regional. De maneira inversa, as estimações realizadas demonstraram a concentração dos prováveis benefícios advindos do projeto. Os resultados indicaram o aumento do desenvolvimento turístico regional nos destinos indutores, entendido como emprego e renda, restritamente. Nesse sentido, não se estimulou, nem mesmo entre os próprios destinos indutores, o desenvolvimento econômico em sua compreensão mais ampla, abarcando a redução das desigualdades. Importante destacar, entretanto, que em relação aos demais municípios turísticos de Minas, o conjunto dos destinos indutores, mesmo apresentando expressivas diferenças econômicas, políticas, turísticas etc., entre eles, representavam já no momento de lançamento do projeto realidades em situação superior à realidade do seu entorno.

A mesma percepção advinda dos resultados econométricos foi corroborada pelos agentes qualificados de Santana e Tiradentes, que afirmaram que a apreensão dos benefícios do projeto dos destinos indutores é integralmente focada nos municípios participantes. A inexistência de ações concretas e integradas por parte do Estado de um lado e o objetivo de fortalecer a articulação e a sinergia entre os destinos, por outro, indica uma crença incoerente de que somente o incentivo ao incremento do turismo bastaria para promover a sua indução. Chamou-se atenção, também, para a postura negligente do Estado, que diante da falta de representatividade do projeto junto aos municípios, seguiu estimulando a retórica dos “destinos indutores” sem, contudo, avaliar efetivamente seus resultados.

Idealmente, o sentido da intervenção ou a natureza do projeto político deveria ser, por consequência, tornar o ambiente econômico o mais favorável possível, ao reunir condições necessárias à sustentabilidade e competitividade à promoção do turismo. Portanto, e em decorrência da frágil atuação do Estado no estabelecimento dos objetivos do projeto dos destinos indutores, sobretudo da não contribuição à cooperação para o desenvolvimento turístico regional, é urgente considerar que toda estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente a ações de cunho ortodoxo. É fundamental que ela, juntamente com os atores envolvidos, fortaleça a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promova a participação e a abertura do diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

A escolha por destinos com infraestrutura adequada ao exercício da atividade turística, mesmo em municípios considerados de baixo potencial para o turismo, se

justifica pela necessidade de oferecer condições infraestruturais básicas para a experiência do turista. No entanto, por se tratar de centros urbanos, já minimamente estruturados, a referência geral ao modelo centro-periferia como mencionado por Krugman (1991) e a teoria dos lugares centrais de Walter Christaller (1966), são pertinentes para compreender o reforço das desigualdades previamente estabelecidas.

A teoria geral proposta por Krugman, que tem como alicerce fundamental o modelo centro-periferia (PREBISCH, 1949), indica como resultado importante que emerge deste modelo a possibilidade de divergência entre regiões. Em outros termos, a possível emergência de uma estrutura regional caracterizada como um centro industrializado e rico, frente a uma periferia puramente agrícola e pobre. A aglomeração representada pelo centro é resultado da interação entre três elementos principais: economias de escala, custos de transporte e mobilidade do fator trabalho (KRUGMAN, 1991; FUJITA *et al.*, 2002). A respeito da distribuição da atividade econômica no espaço, Krugman (1991) argumenta que é preciso, antes, abandonar o postulado de retornos de escala, ou seja, da existência de uma competição perfeita entre as localidades. Soma-se a isto uma das principais características da distribuição espacial da atividade econômica que, com efeito, consiste na tendência à concentração, indicada por Krugman como um reflexo da influência global dos retornos crescentes de escala. Há, portanto, uma tendência natural de concentração espacial das atividades econômicas e o projeto dos destinos indutores, visando o incremento do turismo, baseado no aumento da demanda internacional de turistas, se apropria desta característica como justificativa central na seleção de tais localidades.

No tocante à referida tendência de concentração espacial, o trabalho de Christaller (1966) partia da hipótese de que os lugares econômicos seguiam uma lógica hierárquica de acordo com uma rede de interdependência que tenderia de forma natural à centralização. Nessa perspectiva, os lugares centrais (grandes núcleos urbanos) são vistos, pela ótica econômica, como fornecedores de bens e serviços, tanto para si mesmos como para lugares de menor centralidade (municípios mais distantes economicamente). A centralização da oferta de bens e serviços não pode ser explicada apenas pela distância geográfica, pois como afirma Christaller (1966), o centro geográfico frequentemente não é um lugar central, sendo influenciado, também, pela chamada distância econômica como o custo do frete e o seguro, embalagem, armazenamento e tempo necessário para levar a mercadoria ao consumidor. Apesar das diversas limitações assinaladas pela literatura (SANTOS, 2003; 2008) à teoria dos

lugares centrais de Christaller, o conceito contribui para compreender a posição ocupada pelos destinos indutores no contexto turístico regional em Minas Gerais.

Sobretudo nos indicadores de empregos formais em turismo, constatou-se que os destinos indutores tiveram um crescimento positivo e se destacaram quando comparados aos municípios turísticos não contemplados pelo projeto. O crescimento, ainda que possa estar relacionado ao incentivo advindo da marca do destino indutor, que facilitou o acesso a recursos em âmbito estadual e federal, também indica municípios que, em diferentes escalas, representam “lugares centrais” em suas respectivas regiões.

O modelo centro-periferia que auxilia, em linhas gerais, a entender o tipo de relação entre os destinos indutores e os municípios turísticos do entorno, apesar de relevante, não incorpora as diversidades sociais que caracterizam a paisagem econômica moderna. A crítica é pertinente, uma vez que há uma grande heterogeneidade de perfis socioeconômicos entre os municípios indutores e, sobretudo, quando relativo à comparação entre grupos (controle x tratamento).

Ressaltada a tendência natural à concentração das atividades econômicas na dinâmica urbana e a constante relação desigual entre os municípios que ocupam o papel do centro e aqueles que estão na condição de periferia, o projeto dos destinos indutores, pelos critérios elencados e objetivos definidos, agrava a condição de desigualdade, em termos socioeconômicos e de fruição dos benefícios (geração de emprego e renda) advindos da exploração do turismo. A escolha deliberada de municípios que naturalmente são concentradores, ao contrário do que se esperava, evidencia a discordância entre o projeto em sua concepção teórica e a realidade econômica e sócio-espacial do contexto alvo da intervenção. A concepção utilizada não leva em conta a redução das desigualdades e tampouco o combate à pobreza, mas especialmente o aprimoramento de destinos que já se apresentam superiores em relação ao seu entorno regional.

Contudo, isto também revela a força dos destinos indutores, que se mostraram como “lugares centrais” ou centros de polarização na escala regional. Os destinos indutores, via de regra, evidenciaram-se superiores, nos indicadores avaliados, em período anterior à vigência do projeto, e continuaram ocupando a mesma posição em momento posterior à intervenção. A aglomeração de empresas e externalidades nos lugares centrais é, portanto, prevista, uma vez que o turismo em pequenas cidades ou municípios com pouca diversificação econômica e próximos aos centros urbanos acaba utilizando a estrutura econômica destes últimos (FARIA, 2012).

Não se deve esquecer que o projeto dos destinos indutores, como iniciativa voltada essencialmente para a promoção do desenvolvimento turístico regional é, antes de tudo, uma ação política. A aposta na indução do desenvolvimento turístico por meio da escolha de polos irradiadores como estratégia associada a um projeto político consiste em modelo antigo empregado desde o PNMT e replicado posteriormente no projeto Estrada Real, formulado em 2001. A disparidade, que ainda persiste, entre os destinos concentradores e seu entorno é, portanto, consequência do ambiente político, dos valores e das ideologias do poder, bem como das estruturas e dos processos de tomada de decisão.

O projeto se valeu de noções de desenvolvimento ancoradas nos paradigmas neoclássico, da modernização, neoliberal e neodesenvolvimentista e insistiu na suposta capacidade do turismo de promover o desenvolvimento regional. A integração de pontos do território, contudo, só se materializaria em razão de decisões e estratégias que não foram articuladas e concretizadas.

A desconsideração do espaço geográfico é particularmente importante para se compreender as limitações apontadas no projeto dos destinos indutores. Apesar de se referir à indução do desenvolvimento turístico regional como a capacidade de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno, a noção de “espaço” é reduzida unicamente a um espaço econômico. Há uma evidente desatenção quanto aos temas que se relacionam diretamente à acessibilidade, à locomoção, ao conforto ambiental, às chances de participação nas tomadas de decisão, à autoestima coletiva etc., ainda que seja insinuada a noção de desenvolvimento como uma “mudança para melhor”. Pensar em mudança social pressupõe, obrigatoriamente, pensar também o espaço e a espacialidade no cenário da sociedade atual, algo inexistente no arcabouço que fundamenta o projeto político de turismo aqui analisado.

Ainda que não tenha sido comprovada a indução do desenvolvimento turístico regional, no curto prazo, para o entorno dos destinos indutores, é possível que a longo prazo, caso sejam sustentadas as condições para o incremento do turismo, isso se modifique. Conforme constatado pela pesquisa, o destino indutor não chega a ser “indutor” de fato, pois o turismo demanda certo tempo para que seus efeitos sejam espalhados pelo território. É plausível que, por meio do incentivo ao desenvolvimento do turismo, em complementaridade com ações e políticas efetivas que propiciem e incentivem meios para a descentralização dos benefícios, a indução do “desenvolvimento turístico regional” seja alcançada a longo prazo. A continuidade de

ações integradoras e efetivas no território, contudo, é de fundamental importância para que a indução se concretize.

Afinal, a despeito das críticas que revelaram pontos de incoerência e fragilidade do projeto dos destinos indutores, é inegável que houve também aspectos positivos, sobretudo relacionados ao aumento da organização para o turismo, melhora da autoestima e fortalecimento da identidade turística destes destinos. A análise intragrupos evidenciou que o projeto funcionou melhor, considerando os indicadores de turismo como aqueles diretamente influenciados pela intervenção, para quem de fato “vive” de turismo. Essa constatação está diretamente associada aos destinos que realizaram os maiores gastos em turismo, dispunham de melhor aparato político-institucional, possuíam significativa atuação da iniciativa privada, além de apresentarem melhor organização para o turismo e ambiente econômico mais bem estruturado. A existência de um ambiente econômico favorável desempenha papel substantivo na consecução de qualquer estratégia de desenvolvimento. Para tanto, é necessário e fundamental a presença das redes de atores locais, aliadas às dotações naturais (recursos naturais renováveis ou não renováveis), à infraestrutura existente, ao capital humano (conhecimentos, habilidades e competências das pessoas), ao capital social (os níveis de confiança, cooperação, organização e participação social), a cultura empreendedora (níveis de autoestima), autoconfiança, capacidade de iniciativa, a poupança local, a capacidade de atrair investimentos, as potencialidades, vocações e oportunidades, bem como as vantagens comparativas e competitivas.

No que se refere ao capital social, a existência de relações pautadas pela confiança e cooperação e a organização de ações articuladas entre os destinos no âmbito regional objetivando a promoção do turismo e a irradiação dos benefícios advindos desta atividade, é digna de nota a ausência destes elementos no âmbito do projeto analisado. Apesar do fim do projeto no ano de 2010 pelo Ministério do Turismo, a proposta persiste em Minas Gerais, como legado e titulação dada aos destinos, além de atualmente compor o recém-publicado Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo (FJP, 2016).

O Plano, que foi contratado em 2015 e finalizado em 2016, mas divulgado somente em julho de 2017, encontra-se organizado em quatro volumes que contêm, respectivamente: a) Diagnóstico do turismo em Minas Gerais; b) Objetivos gerais e específicos, as projeções e metas derivadas, as estratégias de desenvolvimento turístico, o sistema de monitoramento e avaliação previstos para o Plano; c) Bases de dados e

outras informações detalhadas e; d) Síntese do Plano, estruturado em quatro seções (FJP, 2016).

Em virtude de diversos apontamentos e críticas direcionadas ao projeto dos destinos indutores ocorridas anteriormente e durante a elaboração do Plano Estratégico, algumas ponderações foram realizadas visando reparar limitações assinaladas e sugerir novas propostas para potencializar a indução do desenvolvimento turístico regional. Desta forma e contrariamente ao que foi apresentado em documentos à época de lançamento do projeto dos destinos indutores, tanto no âmbito federal pelo MTUR, quanto no âmbito estadual pela SETUR-MG, pondera-se agora que: “[...] cabe discutir a natureza e suficiência de certos critérios adotados pelo Estado face a outro conjunto possível, de caráter mais estrutural e de base para a atividade” (FJP, 2016, p. 356). Cientes da grande heterogeneidade de perfis que compõem os destinos indutores (como demonstrado no capítulo 4) e da fragilidade dos critérios utilizados para definir os municípios participantes, o plano estratégico da FJP (2016), passa, neste momento, a questionar,

[...] por exemplo, em que medida todos os municípios selecionados possuem atrativos de interesse nacional e se dispõem de infraestrutura e demais requisitos legais como plano diretor e leis complementares, para promover o desenvolvimento sustentável, além da capacidade para receber e induzir a distribuição de fluxos turísticos (FJP, 2016, p. 356).

A indagação, ainda que a princípio restrita ao campo teórico, é relevante para iniciar a mudança de percepção por parte do Estado, como órgão idealizador do projeto, e da possibilidade de se adequar à realidade turística dos municípios, como elucidada nas falas dos agentes entrevistados na pesquisa de campo. Corroborando as críticas e apontamentos delineados por esta pesquisa o Plano reconhece, novamente, que

nem todos os atuais municípios selecionados pela SETUR/MG como indutores do desenvolvimento turístico regional possuem atrativos de interesse nacional, ou dispõem de infraestrutura, Plano Diretor e Leis complementares para promover o desenvolvimento sustentável, ou dispõem de capacidade para receber e induzir a distribuição de fluxos turísticos (FJP, 2016, p. 403).

Como desdobramento do reconhecimento de tais limitações, é proposta a redefinição dos destinos indutores do turismo regional adotados pela SETUR-MG, baseada em novos critérios e princípios de “sustentabilidade” trabalhados no documento de Diagnóstico do Plano Estratégico. No escopo do Plano, diversas estratégias resultantes da análise SWOT foram elencadas, sendo a redefinição dos destinos

indutores do turismo regional reconhecida na escala de nível de prioridades, como de máxima importância (prioridade 1).

Os critérios para redefinição que contemplam atratividade, oferta de serviços, equipamentos turísticos e infraestrutura, além da provisão de instrumentos de gestão urbana, delimitam agora como destinos indutores os municípios que, segundo o Plano (FJP, 2016, p. 356): apresentam capacidade potencial para reter e transbordar fluxos turísticos, a partir da existência de atrativos de relevância internacional ou nacional identificados em um raio de 120 Km; dispõem de aeroporto com voo regular em até 150 km de distância; dispõem de número de hotéis e similares formais acima de 23 (corte mínimo estabelecido para turismo de negócios, pelos critérios já expostos), além de estabelecimentos formais de agências de viagem, restaurantes e bares; apresentam níveis satisfatórios em relação à infraestrutura e gestão urbana.

Como visto na análise intragrupos para ambos os indicadores analisados, a faixa de quintil com melhor desempenho não correspondeu aos destinos mais ricos ou mais pobres, mas aqueles que investiram de forma mais adequada, guardadas as devidas proporções, e que possuíam aparato técnico-institucional mais adequado para o desenvolvimento do turismo. Esta constatação poderia vir a se configurar como mais um critério na definição dos destinos indutores e que estimularia, para os municípios com real vocação e relação com o turismo, a consolidação do ciclo virtuoso dos investimentos, com possibilidade de espriar o fluxo turístico para o seu entorno.

É mencionado, também, que além destas características os “novos” destinos indutores devem dispor de

condições aptas para o desenvolvimento sustentável em termos de infraestrutura e serviços básicos, Plano Diretor e legislação urbana (complementar), e adequar a relação entre esses destinos indutores do turismo regional e os circuitos turísticos, fortalecendo seu papel de transbordamento, a partir das estratégias de divulgação (FJP, 2016, p. 356).

A respeito do “desenvolvimento sustentável”, citado diversas vezes no Plano, é pertinente acentuar que se essa concepção teórica e ideológica é marcante no campo político, em sua dimensão empírica o mesmo não ocorre. O “desenvolvimento sustentável” e seu par conceitual “turismo sustentável”, representam, ainda hoje, mais um *slogan* ideologicamente manipulado e manipulável que uma iniciativa pragmática sólida. A fala de um dos agentes entrevistados fortalece essa constatação, ao confrontar a política de desenvolvimento econômico do Estado – fortemente associada aos projetos

de mineração – em profunda contradição com o desenvolvimento turístico “sustentável”, em virtude dos incontáveis impactos ambientais que esses projetos acarretam, apesar dos benefícios econômicos.

A sinergia entre destinos indutores e seu entorno imediato, que envolve os demais municípios que participam da política estadual de circuitos turísticos, apontada como insuficiente pelos agentes qualificados dos destinos de Santana do Riacho e Tiradentes, é publicamente reconhecida e associada à necessidade de fortalecer e propiciar a capacidade de transbordamento ou de indução dos destinos por meio de novas estratégias de divulgação. É reconhecido, também, que nos circuitos onde existem destinos indutores, “a relação entre regionalização e estes municípios não é necessariamente trabalhada” (FJP, 2016, p. 403), evidenciando que poucos foram os esforços direcionados, até então, para mitigar a intensificação das desigualdades regionais fomentadas pela concentração dos benefícios nestes destinos.

Como perspectivas futuras o Plano prevê, já em 2017, para fins de monitoramento da demanda e comercialização turística baseada na relação preliminar de indicadores de acompanhamento e resultados, que sejam contemplados os 19 destinos indutores propostos, “formados pelos quatro destinos indutores nacionais mais os 15 aptos ao turismo sustentável e capazes de transbordar fluxos turísticos para municípios de seu entorno” (FJP, 2016, p. 97). Destes municípios, 12 já representam destinos reconhecidos como indutores pela SETUR/MG (Belo Horizonte, Diamantina, Ouro Preto, Tiradentes, Araxá, Ipatinga, Itabira, Juiz de Fora, Montes Claros, São João del Rei, Sete Lagoas e Uberlândia) e os outros sete consistem em “novos municípios” (Betim, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Divinópolis, Pouso Alegre, Uberaba e Varginha). É reiterado que para os “novos” indutores ainda “não há dados históricos de demanda padronizados, uma vez que eles não foram alvo de pesquisas dessa natureza contratadas pela SETUR/MG nos últimos anos” (FJP, 2016, p. 97).

Dentre os indicadores preliminares de acompanhamento e resultados (políticas de indução, regionalização e ICMS turístico), propostos para a Gestão turística de Minas Gerais, somente o indicador “Evolução do fluxo por destino turístico indutor” é orientado como medida padrão para avaliar a capacidade do destino em induzir o desenvolvimento turístico regional, entendido no Plano como a propensão de reter e transbordar fluxos turísticos para municípios de seu entorno (FJP, 2016). Apesar da reconhecida importância em propor um novo indicador para verificar os resultados alcançados pelos destinos indutores, especificamente no que se refere à indução do

desenvolvimento turístico, é questionado se somente este parâmetro seria suficiente para mensurar tal capacidade.

Embora haja novas abordagens e estratégias para superar velhas limitações e fragilidades da política pública de turismo em Minas, o Plano pondera que caberá à SETUR-MG,

de forma articulada com as várias instituições ligadas à cadeia produtiva do turismo e ao sistema de gestão turística do Estado, desenvolver um plano de ações para operacionalizar essas estratégias, definindo responsáveis, cronograma e orçamento detalhado para a sua execução, para o qual deverá mobilizar forças e esforços para captar os recursos necessários (FJP, 2016, p. 56).

Essa reflexão é pertinente para o contexto da política pública de turismo do Estado, que desde os primórdios até o momento atual é marcada pela enorme gama de proposições normativas e o excesso de siglas produzidas no processo mais confundiu do que esclareceu o planejamento do setor no Estado (BECKER, 2009). É fundamental perceber que as normas e ações empreendidas na organização do setor de turismo, assim como nos demais setores da política brasileira, em geral, sofrem de um expressivo grau de descontinuidade. É chamada atenção para a significativa soma de recursos públicos que foram gastos com a elaboração de planos e programas com pouca aplicabilidade prática e que sequer saíram do papel. Mesmo admitindo-se a importância da proposição de novas estratégias e critérios para conferir capacidade real de indução do desenvolvimento turístico por parte destes destinos, faltam diretivas claras de como o turismo irá se tornar um vetor de desenvolvimento local e regional sustentável.

Como mencionado, é de extrema necessidade, portanto, a construção de uma agenda de ações por parte da SETUR-MG que, se tiver como referência o desenvolvimento turístico sustentável em escala local/regional, considere quatro aspectos principais. Primeiramente, estabelecer a relação entre os problemas e as escalas pelas quais eles podem ser resolvidos, uma vez que o desenvolvimento é fenômeno que não se basta apenas numa escala. Em segundo lugar – como já trazido à atenção – é necessário levar em conta que a região não existe em si mesma e que a integração de pontos do território, ou dos destinos indutores e de seu entorno regional, só se materializa em razão de decisões e estratégias. O terceiro aspecto e que diz respeito ao almejado desenvolvimento a ser estimulado por qualquer projeto político, indica que se deve reconhecer que este é resultado, também, das relações humanas, que ele procede do desejo, da vontade, das decisões e das escolhas. Isso prescinde, portanto, da

participação e do autorreconhecimento dos agentes sociais como sujeitos do próprio destino. O quarto e último ponto desta agenda consiste em resistir às formulações genéricas e que se prestam a dar conta de todos os contextos, estimulando, portanto, a consideração das singularidades sócio-espaciais, dos sistemas produtivos, da lógica de reprodução dos grupos sociais etc. Por meio destas recomendações e da elaboração de um plano de ações atrelado às realidades regionais dos destinos indutores, espera-se superar a desgastada retórica que atribui ao turismo, por si só, a capacidade de incentivar e fortalecer o desenvolvimento regional. Visto que isto culmina, na prática, no incremento das centralidades já existentes no contexto regional, desconsiderando suas “periferias” e acentuando desigualdades.

Mesmo diante das várias limitações apresentadas, sobretudo quanto à incoerência entre objetivos traçados e resultados alcançados, devidamente demonstrados pelas estimações e pela percepção dos entrevistados, a pesquisa não pretendeu encerrar as discussões acerca de uma proposta cujos desdobramentos ainda estão em curso. De toda forma, os questionamentos realizados e as reflexões empreendidas contribuem para fortalecer o senso crítico na avaliação de projetos, programas e ações públicas que objetivam estimular o turismo como retórica, mas que não se preocupam com a generalidade de tais formulações ou mesmo com o cuidado de verificar a efetividade das propostas nos territórios-alvo. Apesar de a redução da pobreza pelo turismo ter sido tema de interesse desta pesquisa, as estimações realizadas indicaram que o universo temporal disponível não satisfaz as mensurações de tal ordem, uma vez que os indicadores de pobreza são pouco elásticos. Esta constatação implica na possibilidade de estudos futuros e no aprofundamento das análises econométricas realizadas por meio da obtenção de novos dados a serem publicados com o censo demográfico de 2020 e com pesquisas futuras acerca das estatísticas do turismo em Minas Gerais a serem veiculadas pelo IBGE, IPEA, FJP e MTUR, entre outras instituições.

As novas perspectivas que se apresentam para o projeto dos destinos indutores, como uma orientação política regional ainda vigente, demonstram a atualidade da proposta e a importância constante de reflexões e questionamentos críticos voltados para o aprimoramento de seu alcance. As conclusões aqui elaboradas não deixam dúvida de que o estímulo ao desenvolvimento turístico regional, ainda que restrito à geração de renda e emprego requer, também, a garantia à consolidação das relações humanas como a base necessária para que os benefícios do turismo sejam irradiados e as desigualdades minoradas. A complexidade dos fatores envolvidos, porém, deixa claro

que entre a concepção de um projeto político e sua consolidação como via concreta de modificação da realidade sócio-espacial há uma clara diferença. A diferença advinda do que é o projeto e seus objetivos de indução do desenvolvimento turístico e o que ele deveria ser, configura-se como algo que se encontra em constante disputa. Seja de natureza política, de disputa da capacidade das instituições de intervir sobre a realidade e que diz respeito e ocorrerá sempre em função de uma determinada visão da realidade.

## REFERÊNCIAS

- ABADIE, A.; IMBENS, G. W. *Simple and Bias-corrected Matching Estimators* [Technical Report]. Berkeley: Department of Economics, University of California, 2002.
- ABADIE, A.; IMBENS, G. W. Large Sample Properties of Matching Estimators for Average Treatment Effects. *Econometrica*, n. 74, p. 235-267, 2006.
- ABLAS, L. A. Q. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. *Turismo em Análise*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 42-52, maio 1991.
- ALLEN, T.; THOMAS, A. (Ed.). *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: The Open University, 2000.
- ALMEIDA, N. A. S.; ARAÚJO, J. C do Nascimento; RODRIGUES, F. Mendes. A Teoria dos Lugares Centrais e sua aplicabilidade no Programa Zona Franca Verde no Amazonas. *Redes*, Santa Cruz do Sul (Online), v. 14, p. 106-120, 2009.
- ANDRÉ, M.; CORTÉS, I.; LOPÉZ, J. *Turismo cultural: cuando el recurso cultural supera al destino turístico. El caso de Figueres. (¿2003?)*. Disponible en: <[https://www.bmi.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/BMI\\_HTMLS/BMI\\_PULSO\\_TURISMO\\_IMG/TURISMO%20CULTURAL%20FIGUERES%20Y%20DALI.PDF](https://www.bmi.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/BMI_HTMLS/BMI_PULSO_TURISMO_IMG/TURISMO%20CULTURAL%20FIGUERES%20Y%20DALI.PDF)>. Acceso en: 11 dez. 2010
- ANGRIST, J.; KRUEGER, A. Empirical Strategies in Labor Economics. In: ASHENFELTER, O.; CARD, D. (Ed.). *The Handbook of Labor Economics*. v. 3A, Chapter 23. Amsterdam: North-Holland, 1999. p. 1278-1357. (Handbooks in Economics, n. 5).
- ANJOS, F. A.; HENZ, A. P. Planejamento de Turismo no Brasil entre 2003 e 2007. In: IX Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – ANPTUR, 2012, São Paulo. *Anais do IX Seminário da ANPTUR / Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. São Paulo, 2012.
- ARANTES, Pedro. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades*. *Pós: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, n. 20, p. 60-75, 2006.
- ARAÚJO, C. P. *Da Embratur à Política Nacional de Turismo*. *Pós*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v. 31, p. 146-163, 2012.
- ARAÚJO, P. S. O. *Desenvolvimento do turismo e população local*. In.: CORIOLANO, Luzia Neide M. T. (Org.). *Turismo com ética*. Fortaleza: UECE, 1998, p. 362-373.
- ARAÚJO, T. B. de. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula. In: SADER, Emir. *Lula e Dilma*. São Paulo: Ed. FLACSO, 2013.
- ARNDT, H. W. Economic Development: A Semantic History. *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, v. 29, n. 3, p. 457-466, abr. 1981.

ASHENFELTER, O. Estimating the Effect of Training Programs on Earnings. *The Review of Economic and Statistics*, v. 60, n. 1, p. 47-57, 1978.

ASHENFELTER, O.; CARD, D. Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effects of Training Programs. *Review of Economics and Statistics*, v. 67, p. 648–660, 1985.

ASHLEY, C.; BOYD, C.; GOODWIN, H. Pro-poor Tourism: Putting Poverty at the Heart of the Tourism Agenda. *Natural Resource Perspectives*, London, n. 51, p. 1-6, 2000.

ASHLEY, C; GOODWIN, H. *Turismo pro-pobre: ¿Qué ha ido bien y qué ha ido mal?* El Salvador: Overseas Development Institute, 2007.

ASSIS, N. S. M. *A Política de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: um estudo de caso do Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas*. Monografia (Graduação em Turismo) Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt//>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

ATTANAZIO, O.; MEGHIR, C.; VERA-HERNANDEZ, M. *et al. Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*. London: The Institute for Fiscal Studies, 2004. Disponível em: <<http://www.ifs.org.uk/publications.php>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

AYALA ESPINO, J. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa; Facultad de Economía –UNAM, 1996.

AYALA ESPINO, J. *Instituciones y desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

BACKHOUSE, Roger E. *História da economia mundial*. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

BALDWIN, Robert E; MEIER, Gerald M. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

BALLESTER ROS, I. Desarrollo del turismo y crecimiento económico. *Estudios Turísticos*, Madrid: Instituto de Estudios Turísticos, n. 14, p. 7-91, 1967.

BARBOSA, L. G. M. (Org.). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil*. 2. ed. revisada. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. 84 p.

BARBOSA, L. G. M. (Org.). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009. 85 p.

BASTOS, C. P.; BRITTO, G.; Introdução. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. p. 7-41.

BARETJE, R. Tourism's external account and the balance of payments. *Annals of Tourism Research*, v. 9, n. 1, p. 57-67, 1982.

BECKER, B. K. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. In: BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. Série Gerenciamento Costeiro, Brasília, DF: O Ministério, 1995, v 3. 50 p.

BECKER, L. C. *Tradição e modernidade: o desafio da sustentabilidade do desenvolvimento na Estrada Real*. 406 f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, Brasil, 2009.

BELLUZZO, L. G. M. Prefácio. In: FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 11-19.

BENI, M. C. *Política e Planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph. 2006.

BERTHAN, G. ESPINOSA, M. (Org.). *Gobernabilidad democrática local y procesos de descentralización para el desarrollo humano*. Curso Escuela Virtual del PNUD. Disponível em: <[http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=1051](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1051)>. Acesso em: 8 ago. 2013.

BIELSCHOWSKY, R. Formação econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 9, n. 4, 1998.

BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. (v. 1; v. 2).

BLALOCK, H. M. Causal inferences, closed populations, and measures of association. *American Political Science Review*, Baltimore, v. 61, n. 1, p. 130-136, 1967.

BLOMSTRON, M.; ENTE, B. *La teoría del desarrollo en transición*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

BOIANOVSKY, M. A View from the Tropics: Celso Furtado and Theory of Economic Development in the 1950s. *History of Political Economy*, v. 42, n. 2, 2010.

BOITO, A. J. *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. Fórum Econômico da FGV. São Paulo: FGV, 2012.

BOLSON, J. G.; FERREIRA, M. A. T. *Os Impactos do Turismo em Tiradentes: uma Análise da Percepção do Setor Público Local*. Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL UCS, IV, 2006. Caxias do Sul, 2006.

BONALD, O. *Turismo tropical, vocação regional e estratégia imperialista*. Recife: UNICAP, Caderno 4. 1984.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2010.

BOWDEN, J. Y. Pro-poor Tourism and the Chinese Experience, Asia Pacific. *Journal of Tourism Research*, v. 10, n. 4, p. 379-398, 2005.

BRAGA, S. S. *A Região da Serra do Cipó: complexidade, tempo e turismo*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

BRAGA, S. S.; GONTIJO, B. M.; VIEIRA, L. M. A ação espacial do turismo: análise dos atrativos e equipamentos turísticos na Serra do Cipó (MG). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 681-693, 2015.

BRANDÃO, P. de M. *O Ideário Neoliberal na Política Nacional do Turismo Brasileiro: Avanços e Retrocessos*. In: VII Seminário da ANPTUR, 2010, São Paulo. Ética: produção e difusão da pesquisa em turismo. São Paulo: Aleph, 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991*. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Brasília, DF, 1991.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo*. Diretrizes, metas e programas. 2003/2007. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf). Acesso em: 10 dez. 2005.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010*. Uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Ecoturismo: orientações básicas*. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. 2. ed. – Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

BRASIL. Banco do Nordeste do Brasil. *Prodetur*. BNB, s.d. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo; Fundação L'Hermitage. *Capacitação em Turismo - Políticas Públicas e Regionalização*, 2011. Disponível em: <<http://www.capacitacaoemturismomg.org.br>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional*. Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Turismo sustentável e alívio à pobreza no Brasil: reflexões e perspectivas*. Brasília, 2005. 24 p. Disponível em: <<http://institucional.turismo.gov.br/mintur/Br/ministerio/documentos/normas.cfm>>. Acesso em 22 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Modelo de Harrod-Domar e a Substitubilidade de Fatores. *Revista Estudos Econômicos*, v. 5, n. 3, p. 7- 36, set. 1975.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 1, p. 5-40, 1995.

BRITO, M. Las reformas de “segunda generación” em América Latina: la reivindicación de la política. *Revista Ciencias de Gobierno*, Maracaibo, Instituto

Zuliano de Estudios Políticos Económicos y Sociales, v. 7, n. 13, p. 11-35, enero-junio, 2003.

BRITTON, S. The political economy of tourism in the third world. *Annals of Tourism Research*, v. 9, n. 3, p. 331-358, 1982.

BUHALIS, D. Marketing the competitive destination of the future. *Tourism Management*, n. 21, p. 97-116, 2000.

BURNS, P. Paradoxes in planning: Tourism Elitism or Brutalism? *Annals of Tourism Research*, v. 26, n. 2, p. 329-348, 1999.

BURNS, P. The 1990 Solomon Islands Tourism Plan: A Critical Discourse Analysis. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, v. 1, n. 1, p. 57-78, 2004.

BUSTELO, E. La producción de Estado de malestar, ajuste e política social en América Latina. In: MINUJIN, A. *et al. Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crise en la sociedade*. Argentina. Buenos Aires: UNICEF; Losada, 1995. p. 119-142.

BUSTELO, P. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis, 1999.

BUTLER, R. *The concept of a tourism area of life cycle of evolution: implications for management of resources.* *Canadian Geographer*, v. 19, n.1, p. 5-12, 1980.

BUTLER, R. *Sustainable Tourism – Looking Backwards in order to Progress?* In: HALL, Michael e LEW, Alan. (Ed.). *Sustainable Tourism: a Geographical Analysis*. Essex, UK: Addison Wesley Longman Limited, 1998. p. 25-34.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 52, n. 4, p. 78-101, out./dez. 2001.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. *Microeconometrics: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press, 2005.

CAMPBELL, J. L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CAMPOS, H. R. *Transformações Urbanas Recentes em Tiradentes-MG: Anos 80 e 90 do século XX*. (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CAÑADA, E.; GASCÓN, J. *Turismo y desarrollo: herramientas para una mirada crítica*. Managua: Enlace, 2007.

CAÑADA, E. *Mobilización por un turismo responsable*. Disponível em: <<http://www.albasud.org/noticia/es/285/movilizacion-por-un-turismo-responsable>>. Acesso em: 30 jul. 2015.

CANCLINI, N. G.; DIAS, M. S. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.

CAPANEGRA, C. *La invención del desarrollo turístico, eje de una episteme de poder*. 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica”. CLADHE I – JUHE, Montevideo, 2007.

CAPANEGRA, C. A. Política Turística Argentina (1956-1976): De la agenda social a la agenda económica. In: VI CONGRESO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIÓN TURÍSTICA, 2014, Neuquén. *Anais...* Disponível em: <<http://170.210.83.98:8080/jspui/bitstream/123456789/510/1/126%20Capanegra.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CARDOSO, F. H. *As ideias e o seu lugar: ensaio sobre as teorias do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CARVALHO, J. A. M. de. *Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia*. José Alberto Magno de Carvalho, Diana Oya Sawyer, Roberto do Nascimento Rodrigues. 2. ed. rev. São Paulo: ABEP, 1994. reimpr. 1998.

CARVALHO, P. R. de et al. *A percepção dos empresários sobre os impactos sócio-ambientais do Turismo em Tiradentes-MG*. Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e pós-graduação em Turismo UAM, IV, 2007. São Paulo, 2007.

CARVALHO, G. L. Perspectiva Histórico-Institucional Da Política Nacional De Turismo No Brasil (1934-2014). *Mercator*, Fortaleza (Online), v. 15, p. 87-99, 2016.

CASIMIRO FILHO, F. *Contribuições do turismo à economia brasileira*. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CASTELO, R. Desenvolvimento econômico e equidade: uma crítica ao projeto novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. In: LEAL, M. C.; FREIRE, S. M. *Direitos humanos e suas interfaces com as políticas sociais*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2012. p. 21-35.

CASTRO, H. C. O.; WALTER, M. I. M. T.; SANTANA, C. M. B.; STEPHANOU, M. C. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 15, p. 333-355, 2009.

CATTANI, A. D. *Riqueza e desigualdade na América Latina*. Tradução do espanhol por Ernani Ssó. Porto Alegre: Zouk, 2010.

CAVALCANTI, K. B., HORA, A. S. S. da. Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise*, São Paulo: ECA/USP, v. 13, n. 2, p. 54-73, nov. 2002.

CECHIN, Andrei. *A natureza como limite da economia*. São Paulo, SENAC/EDUSP, 2010.

CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. *A Descentralização Político-administrativa no Brasil: Fundamentação, desenvolvimento, dificuldades e perspectivas*, 1996. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/boletins/INFO24.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/boletins/INFO24.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São

Paulo: Saraiva, 2008.

CHOY, D. J. L. *Tourism planning: The case for market failure*. *Tourism Management*, v. 12, n. 4, p. 313-330, 1991.

CHRISTALLER, W. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena 1933. Tradução inglesa de BASKIN, C. W. *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1966.

CHUDNOVSKY, D.; PORTA, F. *La competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas*. Uruguay: Universidad de la Republica, 1990. Disponível em: <<http://www.fund-cenit.org.ar/eng/Descargas/dt3.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2008.

CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007.

CIMADAMORE, A. D. Prólogo. In: LEGUIZAMÓN, S. A. (Comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructura, discurso y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 13-18.

CIMADAMORE, A. D. As políticas de produção de pobreza: construindo enfoques teóricos integrados. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 15-36.

CLEMENTE, A., HIGACHI, H. *Economia e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: ed. Atlas, 2000. 260p.

CLING, J.-P.; RAZAFINDRAKOTO, M.; ROUBAUD, F. *Les Nouvelles Stratégies Internationales de Lutte Contre la Pauvreté*. Paris: Economica, 2003.

COBOS, E. P. *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. *Cadernos Métrópole*, São Paulo, v. 16, n. 31, junho 2014. Observatório das Metrôpoles.

COSTA, H. S. M. Meio ambiente e desenvolvimento: um convite à leitura. In: HISSA, C. E. V. (Org.). *Saberes ambientais*. Desafios para o conhecimento disciplinar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. v. 1, p. 79-107.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE-eletrônica*, São Paulo, FGV-EAESP, v. 1, n. 2, p. 1-12. jul.-dez. 2002.

CRUZ, R. de C. A. *Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil*. 1999, 203p. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CRUZ, R. de C. A. da. *Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado*. *Geosul* (UFSC), Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005.

CRUZ, R. de C. A. da. Planejamento governamental do turismo: convergências e

contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. 1. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2006. v. 1, p. 337-350.

CRUZ, R. de C. A. da. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual para pensar a realidade brasileira. In: BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D.; BURSZTYN, I. *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiência brasileira*. São Paulo: Letra e Imagem, 2009. p. 92-107.

CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. de S. (Org.); DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 43.

CROUCH, G. I.; RITCHIE, J. R. B. Tourism, Competitiveness, and Societal Prosperity. *Journal of Business Research*, v. 44, n. 3, p. 137-152, 1999.

CUNILL, N. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD; Nueva Sociedad, 1997.

CYPHER, J.; DIETZ, J. *The Process of Economic Development*. New York: Routledge, 1997.

DANTAS, L. G.; TUNES, E. Polissemia do conceito de pobreza e desigualdades sociais no Brasil. In: VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 2012. *Anais...* Porto: Editora Porto, 2012. v. 1. p. 1-14.

DATT, G.; RAVALLION, M. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980's. *Journal of Development Economics*, v. 38, n. 2, p. 275-295, 1992.

DEAN, H.; CIMADAMORE, A. *et al.* Introduction. In: CIMADAMORE, A. D.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. (Ed.). *The Poverty of the State: Reconsidering the Role of the State in the Struggle against Global Poverty*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 15-37.

DEEGAN, J.; DINEEN, D. A. Developments in Irish Tourism, 1980-96. *International Journal of Tourism Research*, v. 2, n.3, p. 163-170, 2000.

DE KADT, E. (Ed.). *Tourism: Passport to development?* New York: Oxford University Press. 1979.

DEMO, P. *Pobreza sócio-econômica e política*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1980.

DEMO, P. *Pobreza da Pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2003.

DFID. *White Paper Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st century*. London: HMSO, 1997.

DI TELLA, T.; CHUMBITA, H. *et al.* *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Ariel, 2001.

DIAS, R. *Planejamento do turismo: política de desenvolvimento do turismo no Brasil*.

São Paulo: Atlas, 2003. 226 p.

DÍAZ, L. M. Instituições do Estado e produção e reprodução da desigualdade na América Latina. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 125-150.

DONZELOT, J. *L'invention du social*. Essai sur le déclin des passions politiques. Paris: Éditions du Seuil, 1994.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e o ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katalysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan.-jun. 2007.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

DWYER, L.; KIM, C. Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. *Current Issues in Tourism*, v. 6, n. 5, 2003.

EASTERLY, W. *O espetáculo do crescimento*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

ECONOMIA DO TURISMO: uma perspectiva macroeconômica 2003-2009 / IBGE, Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 56 p. (Estudos e pesquisas. Informação econômica, n. 18).

ECONOMIA DO TURISMO DE MINAS GERAIS 2010-2014 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte: FJP, 2017.

EMMENDOERFER, L. *et al.* A formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante? *Observatório de Inovação do Turismo*, v. II, n. 4, dez. 2007.

EMMENDOERFER, L. A Política Pública de Regionalização do Turismo em Minas Gerais: os Circuitos Turísticos. *Turismo em Análise*, v. 19, n. 2, ago. 2008.

ENGELS, F. *Origin of the Family, private property and the State*. New York, 1941.

EPLERWOOD INTERNATIONAL. *Diagnóstico turismo de natureza: destino Serra do Cipó, Estrada Real*. Belo Horizonte: SETUR/FIEMG, 2007a.

EPLERWOOD INTERNATIONAL. *Estudo de mercado: turismo de natureza na Estrada Real Serra do Cipó (e Carrancas)*. Belo Horizonte: SETUR/FIEMG, 2007b.

EPLERWOOD INTERNATIONAL. *Plano de negócios: 2007/2010: Turismo de natureza. destino Serra do Cipó*. Estrada Real. Belo Horizonte: SETUR/FIEMG, 2007c.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento: guia*

para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59-83.

EVANS, P. B. Development as Institutional Change: The Pitfalls of Mono-cropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, n. 38, p. 30-52, 2004.

EVANS, P. B. Pursuing a Great Transformation National and Global Dynamics. *Sociology of Development*, v. 1, n. 1, p. 3-19, Spring, 2015.

FARIA, D. M. C. P. *Análisis de la capacidad del turismo en el desarrollo económico regional: el caso de Inhotim y Brumadinho*. 2012. 362 f. Tese (doutorado) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

FARIA, D. M. C. P.; HIDALGO, M. M. Desarrollo, turismo y pobreza: una mirada crítica. *Estudios Turísticos*, v. 192, p. 69-86, 2013.

FARIA, D. M. C. P.; HIDALGO, M. M. Turismo y alivio de la pobreza: fundamentos teóricos y evidencias empíricas. In: GASCÓN, J.; PÉREZ, S. M.; TRESSERRAS, J. (Org.). *Cooperación en turismo*. Nuevos desafíos, nuevos debates. Barcelona: Foro de Turismo Responsable – Xarxa de Consum Solidari; COODTUR; Universitat Oberta de Catalunya, 2013. p. 407-427.

FARRET, R. L. Paradigmas da estruturação do espaço intra-urbano. In: FARRET, R. L. *et al. O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo: Projeto Editores Associados, 1985. p. 73-90.

FENNELL, D. A. *Tourism Ethics*. Clevedon: Channell View, 2006.

FERREIRA, A. H. B. Geography and trade. São Paulo: *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 2, p. 152-154, 1994. (Resenha).

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas. *Análise & Conjuntura*, v.1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

FILHO, C. J. M. *Concepção de políticas públicas: definição, viabilização e execução*. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Campus Santo Ângelo. 2005.

FIX, M. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, jan.-abr., 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792009000100003&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

FLEURY, S. *Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.

FOGEL, M. *et al. Avaliação econômica de projetos sociais*. Fundação Itaú Social, São Paulo, 2012.

FREITAS, C. L. *Turismo, política e planejamento – estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha*, em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008. 394. Tese

(Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FRIEDMANN, J. Empowerment. The Politics of Alternative Development. Cambridge: Blackwell, 1992.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *Economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Boletim de Conjuntura Econômica de Minas Gerais*. Centro de Estatística e Informações. v. 1, n.1, (jan./mar.2008). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2008. Trimestral (2008-2014), quadrimestral, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plano estratégico para o desenvolvimento sustentável do turismo em Minas Gerais*. 4 v.: il.. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Economia do Turismo de Minas Gerais 2010-2014 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações*. – Belo Horizonte : FJP, 2017. 47p.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

GARCIA, A. *O mal é o que sai da boca do intelectual de esquerda*. Disponível em: <<http://www.olavodecarvalho.org/convidados/0153.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L. B.; CHRISTEL, M. J. V. *Impact Evaluation in Practice*. Washington DC: The World Bank, 2010. Disponível em: <[www.worldbank.org/ieinpractice](http://www.worldbank.org/ieinpractice)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

GHIRALDINI, P. P. B. *Regressão diferenças em diferenças: uma análise de fusões no setor hospitalar brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 2015.

GIANNELLA, L. C.; GARZA, M. M. L. Conexões Rio-Barcelona: da realidade à utopia. Da produção da cidade neoliberal à articulação das resistências. In: XIV Colóquio Internacional de Geocrítica, 2016, Barcelona. *Actas del XIV Colóquio Internacional de Geocrítica*, 2016.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent; MCINTOSH, Robert W. *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOLDSWORTHY, D. *Thinking politically about development*. *Development and Change*, 19(3), 505-530, 1988.

GONÇALVES, C. W. P. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 461p.

GONÇALVES, C. C. S. Valor adicionado do turismo de Minas Gerais: um cálculo com os coeficientes de atendimento turístico. *Boletim de Conjuntura Econômica de Minas Gerais*, v. 9, p. 59-71, 2016.

GOODWIN, H. *Sustainable Tourism and Poverty Elimination*. DFID/ Department for the Environment, Transport and the Regions, 1998. Disponível em: <[www.haroldgoodwin.info/resources/dfidpaper.pdf](http://www.haroldgoodwin.info/resources/dfidpaper.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

GOODWIN, H. Turismo y reducción de la pobreza. In: GASCÓN, J.; PÉREZ, S. M.; TRESSERRAS, J. (Org.). *Cooperación en turismo*. Nuevos desafíos, nuevos debates. Barcelona: Foro de Turismo Responsable – Xarxa de Consum Solidari; COODTUR; Universitat Oberta de Catalunya, 2013. p. 387-405.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1993. p. 93-106.

GRACIARENA, J. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. p. 687-713.

GRANOVETTER, M. Coase Revisited: Business Groups in the Modern Economy. In: GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. (Ed.). *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview Press, 2001. p. 93-130.

GRANT, M. Innovation in Tourism Planning Processes: Action Learning to Support a Coalition of Stakeholders for Sustainability. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, v. 1, n. 3, p. 219-237, 2004.

GREENE, W. H. *Econometric Analysis*. 7. ed. New York: Pearson Education, 2012.

GRUPO PERMANENTE DE TRABAJO SOBRE ALTERNATIVAS AL DESARROLLO. *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*. Quito: Abya Yala, 2013. 524 p.

GUO, S.; FRASER, M. W. *Propensity Score Analysis: Statistical Methods and Applications*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010.

HALL, C. M. *Tourism and Politics - policy, power and place*. Chichester, John Willey & Sons, 1994.

HALL, C. M. *Planejamento turístico: Políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2004.

HALL, C. M., & JENKINS, J. *Tourism and Public Policy*. In: LEW, A.; HALL, C. M.; WILLIAMS, A. (Ed.). *A companion to tourism*. Oxford: Blackwell, 2004. p. 425-540.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

HARMES-LIEDTKE, U.; MANNOCCHI, L. *Complexities of Tourism Development – Viewpoints of Development Practitioner*. *Journal of Public Policies and Territories Tourism, development and territory*, n. 3, p. 45-56, 2012.

HARRISON, D.; SCHIPANI, S. Lao Tourism and Poverty Alleviation: Community-Based Tourism and the Private Sector. *Current Issues in Tourism*, v. 10, n. 2/3, p. 194-230, 2007.

HARVEY, D. A teoria marxista do Estado. In: \_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora, 1976. p.75-94, Cap. III).

HARVEY, D. The Urban Process under Capitalism: A Framework for Analysis”. In: \_\_\_\_\_. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981. p. 1-31

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HARVEY, D. *Espaços urbanos na “aldeia global”*: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX. Transcrição de conferência proferida em Belo Horizonte, 1995. Mimeografado.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, NERU, n. 39, ano XVI, p. 48-64, 1996.

HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HEATH, E. Towards a Model to Enhance Destination Competitiveness: A Southern African Perspective. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, v. 10, n. 2, p. 124-141, 2003.

HECKMAN, J.; ICHIMURA, H.; TODD, P. Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Program. *Review of Economic Studies*, v. 64, n. 221, p. 605-654, Oct. 1997.

HECKMAN, J.; ISHIMURA, H.; TODD, P. Matching as an Econometric Evaluation Estimator. *Review of Economic Studies*, v. 65, p. 261-294, 1998.

HEILBRONER, R. L. *A história do pensamento econômico*. 6. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HENDERSON, J. The politics of tourism in Myanmar. *Current Issues in Tourism*, v. 6, n. 2, p. 97-118, 2003.

HIDALGO CAPITÁN, A.L. El pensamiento económico sobre desarrollo. De los Mercantilistas al PNUD, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, 256 p., 1998.

HIDALGO, M. M. ¿Es el turismo un buen instrumento para el desarrollo humano de Cusco? *Crónicas Urbanas*, Cusco, n. 8, p. 13-32, 2000 (editada por el Centro Guamán Poma de Ayala, Cusco, Perú).

HIDALGO, M. M. Introducción a las teorías del desarrollo. In: PIQUERAS, A. I. *et al.* Coord.). *Desarrollo y cooperación: un análisis crítico*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008. p. 91-112.

HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HIRSCHMAN, A. O. A economia como ciência moral e política. São Paulo: Brasiliense, 1986. 133 p.

HJALAGER, A. M. A Review of Innovation Research in Tourism. *Tourism Management*, v. 31, n. 1, p. 1-12, 2010.

IDHM. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em 10 nov. 2015.

IINUDS. *Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas* (Sinopsis). Ginebra: IINUDS, 2011.

ILLICH, I. *Celebração da consciência*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1976. 152 p.

IMBENS, G. W.; WOOLDRIDGE, J. M. Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, v. 47, p. 5-86, 2009.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL (IMRS). Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011. 151 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, n. 28).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, RJ: O instituto, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010*. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Economia do turismo: uma perspectiva macroeconômica: 2003-2009*. Rio de Janeiro, 2012. (Estudos e Pesquisas, n. 18). Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Economia\\_Turismo/2003\\_2009/EcoTurismo2003\\_2009.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Economia_Turismo/2003_2009/EcoTurismo2003_2009.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/default.shtm> . Acesso em: 17 abr. 2017.

INSTITUTO KULTUR DE FOMENTO À CULTURA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *Indicadores para o Monitoramento dos Efeitos das Políticas Públicas de Turismo: o Gasto e o Investimento Público Municipal no Setor e os Impactos Econômicos Diretos da Atividade nos Destinos Turísticos Indutores do Estado de Minas Gerais – Volume 1 – Minas Gerais e Municípios Indutores do Turismo*, 223 p. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Metodologia para realizar a segunda pesquisa de campo visando estimar a participação do consumo de residentes e de turistas em estabelecimentos que operam em ACTs*. Brasília: Ipea, jul. 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda* Brasília: Ipea, set. 2012.

JAENSCH, D. *The Politics of Australia*. Australia: Macmillan Education, 1992.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 141p. 2001.

KHAIR, A; VIGNOLI, F. H. *Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal*. São Paulo. EAESP, 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001658.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001658.pdf)>

KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. São Paulo: Aleph, 2000.

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: MIT, 1991. caps. 1 e 2.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. Impactos Socioeconômicos do Turismo. *Revista de Administração*. São Paulo, v.33, n. 4, p. 30-44, 1998.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P. C. *Economia do Turismo*. 7. ed. São Paulo, Editora Atlas, 2001.

LAL, D. *A pobreza das teorias desenvolvimentistas*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

LANZARINI, R. G. S. *Turismo e políticas de integração regional: PNT (2003/2006) – o primeiro governo Lula*. IV Seminário Nacional sobre Estado e Políticas Sociais.

Cascavel: UNIOESTE, 2009.

LANZARINI, R. G. S. *Turismo e políticas de integração regional: PNT (2007/2010) – o segundo governo Lula. IV Seminário Nacional sobre Estado e Políticas Sociais.* Cascavel: UNIOESTE, 2009.

LAPIERRE, J. HAYES, D. *The Tourism Satellite Account. Statistics Canadá, Ottawa,* p. 33-58, 1994.

LEGUIZAMÓN, S. A. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina.* Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 79-124.

LICKORISH, Leonard J; JENKINS, Carson L. *Introdução ao turismo.* Rio de Janeiro: Campus, c2000. 317 p.

LIMA, J., EUSÉBIO, C.; AMORIM, C. Combate à exclusão social através de programas de turismo social para famílias economicamente carenciadas. In: *Proceedings of the 1st International Conference on Tourism & Management Studies.* Algarve, 2011. p. 639-653.

LIMA JR., Olavo B.; SILVA, A. de A; LEITE, Maria Cláudia. *Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação.* Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LOBO, C. *Desenvolvimento e qualidade de vida: limitações na utilização de indicadores do crescimento econômico. CADERNOS DO LESTE.* Belo Horizonte: IGC/LESTE, v. 1, n. 3, p. 1-31. out. 2001.

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana.* São Paulo: Martins Fontes, 1981. cap. 2.

LOPES, A. O. B.; TINOCO, D. D. S.; SOUZA, L. M. Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. *Turismo em Análise*, v. 22, n. 3, art. 7, p. 614-631, 2011.

MADDALA, G. S. *Limited-dependent and Qualitative Variables in Econometrics.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1983.

MAGALHÃES, L. H. Discussão crítica acerca do turismo numa perspectiva materialista histórica. *Caderno Virtual de Turismo (UFRJ)*, v. 8, p. 95-104, 2008.

MAGALHÃES, F. N. C. *O neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea.* Tese (doutorado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual.* São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 366 p.

MARANHÃO, C. H.; AZEVEDO, F. F. de. O uso de princípios de turismo pró-pobre

como alternativa para políticas que visam ao desenvolvimento local no Rio Grande do Norte. *Carpe Diem – Revista Cultural e Científica da FACEX*, Natal, v. 9, n. 9, 2011.

MARIUZZO, P. Abrindo a caixa preta das classes abastadas. *Cienc. Cult.*, v. 64, n. 1, p. 12-13, 2012. Disponível em <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252012000100006&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252012000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 8 out. 2015.

MARSHALL, A. *Princípios de economia: tratado introdutório*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 2 v.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MATIAS, J. S.; SALVATO, M. A.; BARRETO, F. A. F. D. *Análise da Qualidade do Crescimento Econômico nos Estados Brasileiros de 1995 a 2008: Quão elásticos são os indicadores de pobreza com relação ao crescimento?* In: XXXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, Salvador-BA, 2010.

MAURIEL, A. P. O.; Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 97-117, 2013.

MCCOY, P. The new national tourism policy act the state role in implementation. *Annals of Tourism Research*, v. 9, n. 2, p. 276-279, 1982.

MENEGUIN, F. B.; FREITAS, I. V. B. Aplicações em Avaliação de Políticas Públicas: Metodologia e Estudos de Caso. *Texto para Discussão do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado*, v. 123, p. 1-23, 2013.

MEYRELLES FILHO, S. F. *A localização segundo o modelo centro-periferia: elemento da nova geografia econômica*. 18f. Série de textos para discussão do curso de Ciências Econômicas. Texto para discussão 012. Goiânia: UFG, 2009.

MILANOVIC, B. *Words Apart: Measuring International and Global Inequality*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

MILL, J. S. *Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2 v. (Coleção Os Economistas).

MILNE, S.; ATELJEVIC I., Tourism, economic development and the global-local nexus: Theory embracing complexity. *Tourism Geographies*, n. 4, p. 369-393, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. *Diretrizes Destinos Indutores Regionais*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto n.º 43.321, 08 de agosto de 2003. *Reconhecimento dos circuitos turísticos*. 212.º da Inconfidência Mineira. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Lei n.º 13.341, de 28 de outubro de 1999. *Criação da Secretaria de Estado do Turismo*. Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado Turismo de Minas Gerais. *Diretrizes da*

*Política Pública de Turismo do Estado de Minas Gerais*. Minas Gerais, 2011

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Governo de Minas. *Programa Travessia*, 2013. Disponível em: <<http://www.travessia.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. *Diretrizes Destinos Indutores Regionais*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. *Diretrizes para o Turismo em Minas*, 2013. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho. *RAIS: apresentação*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-pdet/o-pdet/registros-administrativos/rais/apresentacao.htm>>. Acesso em: 8 set. 2014.

MIRANDA, R. F., RUBIO, R. R. *Políticas públicas, benefícios privados: mecanismos y actuaciones públicas para la globalización del turismo*. Foro de Turismo Responsable, Madrid: 2010.

MITCHELL, J.; ASHLEY, C. *Tourism and Poverty Reduction: Pathways to Prosperity*. London: Earthscan, 2010.

MOFFITT, R. *Remarks on the Analysis of Casual Relationships in Population Research*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.jhu.edu/People/Moffitt/causal.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, v. 8, n. 1, p. 91-136, 2002.

MORGAN, S. L., WINSHIP, C. *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

MOTA, F. O. *Manual do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

MOWFORTH, M.; MUNT, I. *Tourism and Sustainability: New Tourism in the Third World*. London: Routledge, 1998.

MUGANDA, M., SAHLI, M.; SMITH, K. A. Tourism's contribution to poverty alleviation: A community perspective from Tanzania. *Development Southern Africa*, v. 27, n. 5, p. 630-646, 2010.

MURILLO, S. Produção de pobreza e construção de subjetividade. In: CIMADAMORE, A. D.; CATTANI, A. D. (Org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Tradução de Ernani Ssó. Porto Alegre: Tomo Editorial; CLACSO, 2007. p. 39-78.

MYRDAL, G. *The Political Element in the Development of Economic Theory*. London:

Routledge & Kegan Paul, 1953. 248 p.

NACHMIAS, D. *Public policy evaluation: approaches and methods*. New York: St. Martin's Press, 1979.

NARAYAN, D. *Voices of the poor – Can you hear us?* Washington, D. C.: The World Bank; Oxford University Press, 2000.

NASSER, J. M. *Interatividade e empedimento cívico*. Disponível em: <<http://www.ipd.org.br/cursos/modulo15.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2005.

NERI, M. C.; SOARES, W. L. *Turismo Sustentável e alívio à pobreza: avaliação de impacto*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, I. *Turismo, desenvolvimento e dependência em Cabo Verde*. Dissertação (Mestrado em Economia). Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009. 126 p.

O'CONNOR, J. Capitalism, Nature, Socialism: Theoretical Introduction. *Capitalism, Nature, Socialism*. London, v. 1, n. 1, p. 11-38, 1988.

OLIVEIRA, M. E. *Conversando sobre economia – Uma interpretação crítica da economia brasileira*. Campinas: Alínea, 2001.

OLIVEIRA, M. M. *Modelos de Regressão com Variável Dependente Truncada ou Censurada*. Faculdade de Economia, Faculdade do Porto, p.1-21, 2004. Nota prévia.

OMAN, C. P.; WIGNAJARA, G. *The Postwar Evolution of Development Thinking*. London: OECD Development Thinking, 1991.

OMT - NU. *Actualización de las Recomendaciones sobre estadísticas de turismo OMT-ONU – Serie M No. 83 (1994)*, 1999.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Manual para a Redução da Pobreza por meio do Turismo*. Geneva, 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *Tourism and poverty alleviation recommendation for action*. Madrid: World Tourism Organisation, 2004

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *Programa ST-EP Turismo Sustentável – Eliminação da pobreza*. Madrid, 2008. Disponível em: <[http://www.unwto.org/step/pub/en/pdf/step\\_prog.pdf](http://www.unwto.org/step/pub/en/pdf/step_prog.pdf)>. Acesso em: 31 jul. 2015.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OURIQUES, H. R. *A produção do turismo: fetichismo e dependência*. Campinas: Alínea, 2005.

OURIQUES, H. R. O desenvolvimento do turismo nas periferias do capitalismo. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, ano V, n. 61, p. 1-6, 2006.

OURIQUES, H. R. *Elementos para uma crítica do turismo na economia-mundo capitalista*. In: II Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-mundo, 2008, Florianópolis. II Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-mundo, 2008.

OURIQUES, H. R. O turismo internacional na economia-mundo capitalista: elementos para uma crítica. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 34, p. 147-157, 2012.

OYEN, E. *Poverty Production: a Different Approach to Poverty Understanding*. Bergen: Comparative Research Programme on Poverty – International Social Science Council, 2004.

PAULA, J. T. *Territórios, redes e desenvolvimento*. Disponível em: <<http://proder.sebrae-sc.com.br/formularios>>. Acesso em: 25 maio 2005.

PAULANI, L. M.; PATO, C. *Investimento e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século*. In: PAULA, João Antonio (Org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005 apud FIX, Mariana. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, jan.-abr., 2009.

PÉREZ, F. J. G.; MEDINA-MUÑOZ, D. R.; MEDINA-MUÑOZ, R. D.; Turismo y alivio de la pobreza: una revisión de la literatura académica. *Tourism & Management Studies*, v. 10, n. 2, p. 104-115, 2014.

PETERS, M. *International Tourism: The Economics and Development of the International Tourism Trade*. London: Hutchinson, 1969.

PETIT PRIMERA, J. G. La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela, v. XIX, n. 1, p. 123-142, enero-junio, 2013.

PEYREFITTE, A. *A sociedade da confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

PEYREFITTE, A. *Os milagres na economia*. Bauru: EDUSC, 2000.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, T. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2015

PINTO, A. M. R. O fetichismo da avaliação. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 73-92, maio-ago. 1986.

PORTER, M. *Estratégia competitiva*. São Paulo: Campus, 1990. Capítulos 1 e 2.

PORTES, A. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, Bogotá, v. XXV, n. 45, p. 13-52, 2006.

POTEETE, A. R.; JANSSEN, M. A.; OSTROM, E. *Trabalho em parceria: ação coletiva, bens comuns e múltiplos métodos*. São Paulo: Editora SENAC, 2011.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos do pensamento da Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v.1.

PREISTER, K. The Theory and Management of Tourism Impacts. *Tourism Recreation Research*, v. 14, n. 1, p. 15-2, 1989.

PRESTES, E. M. T. A avaliação de políticas sociais: questões teóricas, metodológicas e políticas. *Revista Lusófona de Educação* [online], n. 22, 2012.

PRO-POOR TOURISM. Desenvolvido por Centre for Responsible Tourism (ICRT), the International Institute for Environment and Development (IIED) e Overseas Development Institute (ODI). Disponível em: <<http://www.propoortourism.org.uk>>. Acesso em: 6 ago. 2015.

PRZEWORSKY, A. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1991.

RABAHY, W. A. *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatística no planejamento Barueri*, SP: Manole, 2003.

RADIO-ONU. Ban anuncia a síntese dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pós-2015. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2014/12/ban-anuncia-sintese-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-pos-2015/index.html#.VMu9LGjF9R0>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

RAHNEMA, M. *Pobreza*. In: SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 229-250.

RAMOS, M. P. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 32, p. 95-114, 2009.

RAMOS, M. P. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu-MG, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008\\_1158.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1158.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

RDH. Relatório do Desenvolvimento Humano. *Poner al adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. PNUD/ONU. 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDHglobais/rdh%202001%20pt.pdf>>. Acessado em: 25 jun. 2015.

REIS, M. C. *Desenvolvimento local e espaços sociais ampliados*. 161 f. Tese (doutorado). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2006.

- RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C.. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. *Estudos Econômicos*, v. 38, p. 235-265, 2008. (USP. Impresso).
- RITCHIE, J. R. B.; CROUCH, G. I. A Model of Destination Competitiveness/Sustainability: *Brazilian perspectives*. revista de administração Pública – raP, Rio de Janeiro, v. 44, n. 5, p. 1049-66, 2010.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.
- ROLAND, G. Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving Institutions. *Studies in Comparative International Development*, n. 38, p. 109-131, 2004.
- ROMÃO, M. E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 355-370, out.-dez. 1982.
- ROMERO, M.; RAMIRO, P. *Pobreza 2.0*. Empresas, estados y ONGD ante la privatización de la cooperación al desarrollo. Barcelona: Icaria/Más madera, 2012.
- ROSENBAUM, P.; RUBIN, D. B. The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.
- ROSTOW, W. W. A decolagem para o crescimento sustentado. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. p. 181-211.
- RUBIN, D. B. Estimating Causal Effects from Large Data Sets Using Propensity Scores. *Annals of Internal Medicine*, v. 127, p. 757-763, 1997.
- RUBIN, D. B. For Objective Causal Inference, Deign Trumps Analysis. *Annals of Applied Statistics*, v. 2, p. 808-840, 2008.
- SANCHO, A.; IRVING, M. de A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da Inclusão Social. *Caderno Virtual de Turismo* (UFRJ), v. 10, p. 103-120, 2010.
- SANDRONI, P. *Dicionário de economia*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: 1989.
- SANTOS, G.E.O.; KADOTA, D.K. *Economia do turismo*. São Paulo: Aleph, 2012 - Série turismo.
- SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*, São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. *Economia espacial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. 440 p.
- SANTOS, B. de S. *Produzir para viver*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,

2005.

SANTOS, D. S.; WANDERLEY, C. B. *Impactos quantitativos do turismo nas finanças municipais*. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA DE BELO HORIZONTE, 6. *Anais eletrônicos...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. p. 1-39.

SANTOS, B. de S. *Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (Org.). *Epistemologia do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 31-83.

SANTOS, G. E. O.; KADOTA, D. K. *Economia do turismo*. São Paulo: Aleph, 2012.

SAKOWSKI, P. A. M. Aspectos Metodológicos do Sistema Integrado de Informações Sobre o Mercado de Trabalho no Setor de turismo. Discussion Papers 1842, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.

SCHEYVENS, R. Exploring the Tourism-Poverty Nexus. *Current Issues in Tourism*, n. 10, v. 2, p. 231-254, 2007.

SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press, 1951.

SCHWARTZMAN, S. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium, 2004. 239 p.

SCOTT, N. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Oxford: Goodfellow, 2011.

SEN, A. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SETUR – Secretaria de Estado do Turismo. *Relatório de atividades da SETUR. 1999/2002*. Belo Horizonte, 2002.

SETUR – Secretaria de Estado do Turismo. Decreto 43.231, de 27 de março de 2003. Reorganização da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005a.

SETUR – Secretaria de Estado do Turismo. *Política estadual de turismo*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2005b.

SHADISH, W. R., COOK, T. D.; CAMPBELL, D. T. *Experimental and Quasi-experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton Mifflin, 2002.

SHARPLEY, R. Tourism and Sustainable Development: Exploring the Theoretical Divide. *Journal of Sustainable Tourism*, Clevedon, v. 8, n. 1, p. 1-19, 2000.

SHARPLEY, R.; TELFER, D. J. *Tourism and Development: Concepts and Issues*. Buffalo: Multilingual Matters, 2002.

- SHARPLEY, R. The Consumption of Tourism. In: SHARPLEY, R.; TELFER D. J. (Ed.). *Tourism and development: concepts and issues*. Clevedon: Chanel View Publication, 2004. p. 300-318.
- SHAW, G., VEITCH, C.; COLES, T. *Access, disability, and tourism: changing responses in the United Kingdom*. *Tourism Review International*, v. 8, n. 3, p. 167-176, 2005.
- SILVA, M. B.; HERREROS, M. M.; BORGES, F. Q. Paradigma Do Estado Logístico no Brasil e Matriz Elétrica como Estratégia de Desenvolvimento. *Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental*, v. 3, p. 5-28, 2014.
- SILVA, T. de A. M. G. da. Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-30112009-143342/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.
- SILVEIRA, G. T. *Carnaval de Tiradentes e a Comunidade Local*. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2006. 49 f.
- SILVEIRA, G. T. *Turismo em Cidades Históricas: Emprego e Renda em Tiradentes/MG*. In: V SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2008.
- SIMÃO, R. C. S. *Distribuição de renda e pobreza no Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, ESALQ/USP, Brasil. 2004.
- SIMÕES, J. M. *Um Olhar sobre o Turismo e o desenvolvimento regional*. Inforgeo, n. 6, 1993, p. 71-82.
- SINCLAIR, M. T.; STABLER, M. *Aspectos Econômicos do Turismo*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2009.
- SMITH, V. L. Introduction. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Hosts and Guests: The anthropology of Tourism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1977.
- SOARES, G. M. Os Impactos do Turismo em Cidades Históricas – Estudo de Caso: Tiradentes – MG. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL UCS, 4., 2006, Caxias do Sul. *Anais...* Caxias do Sul, 2006.
- SOARES, W. *Confiança, redes sociais, inovação e desenvolvimento local*. Belo Horizonte: Proex – Pró Reitoria de Extensão, 2009.
- SOLHA, K. T.; TULIK, O. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. 2004. 178 f. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo). Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SOUZA, J.; GRILLO, A. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, R. G. V.; BRITO, F. A Expansão Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e suas implicações para a redistribuição espacial da população: a migração dos ricos. In: XV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2006. *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu, 2006.

SOUZA, M. L. de. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, Rio de Janeiro, ano II, n. 3, p.13-35, jul./dez., 1997.

SOUZA, M. L. de. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: HUCITEC, 1999.

SOUZA, M. L. de. *A prisão e a ágora*. Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SOUZA, M. L. de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. 319 p.

SOUZA, N. J. *Desenvolvimento Econômico*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAKASAGO, M.; GUILHOTO, J. J. M.; MOLLO, M. L. R.; ANDRADE, J. P. O potencial criador de emprego e renda do turismo no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, v. 40, n. 3, dez. 2010.

TELFER D. J. The Evolution of tourism and development theory. In: SHARPLEY, R.; TELFER D. J. (Ed.). *Tourism and development: concepts and issues*. Clevedon: Chanel View Publication, 2004. p. 35-78.

TEIXEIRA, A. Desenvolvimento econômico: a arqueologia do debate e a contribuição original de Celso Furtado. In: *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*. Organização de Tarcisio Patricio de Araújo, Salvador Teixeira Werneck Vianna e Júnior Macambira. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 71-92.

TELES, R. M. S. A importância do território na prática do planejamento turístico – reflexões acerca do Brasil. In: RUSCHMANN, D. V. M.; SOLHA, K. T. (Org.). *Planejamento Turístico*. Barueri: Manole, 2006

TELES, R. M. de S.; PIERI, V. S. G. de; OLIVEIRA, F. O turismo no contexto neodesenvolvimentista/universalista do Governo Lula (2003-2010). In: PIERI, V. S. G.; TELES, R. M. (Org.). *Turismo e relações internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil* – Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2015.

TELES, R. M. de S.; PIERI, V. S. G. de; OLIVEIRA, F. *Turismo e política externa brasileira: de Vargas a Dilma*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016. 126 p.

TELFER D. J. The Evolution of tourism and development theory. In: SHARPLEY, R.; TELFER D. J. (Ed.). *Tourism and development: concepts and issues*. Clevedon: Chanel View Publication, 2004. p. 35-78.

THOMAS, A. Poverty and the “end of development”. In: ALLEN, T.; THOMAS, A. (Ed.). *Poverty and development into the 21st century*. Oxford: The Open University, 2000a. p. 3-22.

THOMAS, A. Meanings and views of development. In: ALLEN, T.; THOMAS, A. (Ed.). *Poverty and development into the 21st century*. Oxford: The Open University, 2000b. p. 23-48.

THOMAS, V. *et al.* *A qualidade do crescimento*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Editorial Edicol México, 1979. p. 15-35.

TOSUN, C.; TIMOTHY, D. J.; OZTURK, Y. Tourism growth, national development and regional inequality in Turkey. *Journal of Sustainable Tourism*, n. 11, p. 133-61, 2003.

TRIGO, L. G. G.; PANOSSO NETTO, A. *Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade*. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2003.

TRINDADE, R. *Circuitos Turísticos Mineiros: Descentralização, autonomia e gestão em relação ao turismo com base local (Finais dos anos 90 – tempo presente)*. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UGÁ, V. D. *A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ/CIÊNCIA POLÍTICA, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetaileObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=141165](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetaileObraForm.do?select_action=&co_obra=141165)>. Acesso em: 29 jan. 2015.

UL HAQUE, I. *Trade, technology, and international competitiveness*. The World Bank. Washington, D. C. 1995.

UNWTO – UNITED NATIONS AND WORLD TOURISM ORGANIZATION. *Cuenta satélite de turismo: recomendaciones sobre el marco conceptual*. Luxemburgo; Madrid; Nova York; Paris, 2001.

UNWTO – UNITED NATIONS AND WORLD TOURISM ORGANIZATION. *International Recommendations for Tourism Statistics 2008 (IRTS 2008)*. Nova York, 2010a.

UNWTO – UNITED NATIONS AND WORLD TOURISM ORGANIZATION. *TSA data around the world: worldwide summary*. Madrid, 2010b.

VENTURI, L. A. B. A técnica e a observação na pesquisa. In: VENTURI, Luis Antonio Bittar (Org.). *Geografia: práticas de campo, laboratório e sala de aula*. São Paulo: Editora Sarandi, 2011. p. 11-28.

VERCESI, A. J. *Historia del Pensamiento Económico*. Bahía Blanca, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional del Sur, 1999.

VIEIRA, D. P. *Investimentos, Competitividade e Desenvolvimento em Destinos Indutores do Turismo Brasileiro*, Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, 2013.

VIEIRA FILHO, N. A. Q.; DUARTE, G.; SOUZA, T. R. de. *Os impactos do Turismo sobre a arte e o artesanato em Tiradentes-MG*. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, UCS, 4., 2006, Caxias do Sul. *Anais...*, 2006.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. São Paulo: Contraponto, 2001.

WILLIAMSON, O. *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press, 1975.

WOLFE, M. Abordagens de desenvolvimento: de quem e para quê? In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. p. 715-760.

WOOLDRIDGE, J. M. *Introdução à Econometria: uma Abordagem Moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

WRAY, M. Policy communities, networks and issue cycles in tourism destination systems. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 17, n. 6, p. 673-690, 2009.

## ANEXOS

## ANEXO A

Quadro 3 – Investimentos gerais (infraestrutura e eventos) nos destinos indutores nacionais em Minas Gerais, entre 2008 e 2010

ANO	MUNICÍPIO	VALOR (R\$)	OBJETO
2008	BELO HORIZONTE*	333.333,33	Projeto Caminhos Gerais Circuito dos Diamantes
2009		518.889,00	Identificar e qualificar a produção associada para agregar valor ao produto turístico Rally Equestre na etapa do Circuito do Ouro.
		222.250,00	4ª CineOP – Mostra de Cinema de Ouro Preto
2010		333.333,33	IX Festival de Jazz de Ouro Preto – Tudo é Jazz
2008	DIAMANTINA	107.250,00	Apoio a projetos de infraestrutura turística
2009		104.500,00	Carnaval 2010
2010		199.000,00	Construção de sanitários públicos à Rua Jose de Lota SN Diamantina-MG.
		199.000,00	Apoio a projetos de infraestrutura turística PROPOSTA SICONV 062449/2010
2008	OURO PRETO	158.000,00	Realização do festival literário de OURO PRETO – Fórum das Letras 2008
2009		180.163,04	Ampliação do Parque Natural Municipal das Andorinhas
2010		1.059.782,61	Implantação do Aeroporto dos Inconfidentes – 1ª Etapa
		1.059.782,60	Apoio a projetos de infraestrutura turística – PROPOSTA 098484/2010
2011		500.000,00	DESENVOLVER UM PROJETO PILOTO PARA ESTRUTURACAO DE UM PRODUTO TURÍSTICO NO PARQUE ESTADUAL DO ITACOLOMI
2008	TIRA DENTES	180.375,00	CONSTRUÇÃO DE DOIS PORTAIS

		195.000,00	IMPLANTACAO DE SINALIZACAO TURÍSTICA
2009		100.000,00	Reforma da Praça da Estação Ferroviária em Tiradentes-MG
2010		100.000,00	Reforma da Praça da Estação Ferroviária em Tiradentes-MG
		322.160,00	Resgatar a tradição dos insumos e produtos alimentares típicos para fortalecer a gastronomia e agregar valor à oferta turística de Minas Gerais.
2011		195.000,00	APOIO A PROJETOS DE INFRAESTRUTURA TURÍSTICA – CALÇAMENTO DE RUAS DA CIDADE HISTÓRICA DE TIRADENTES

\* Somente projetos relativos aos municípios que foram considerados para a estimação do modelo.

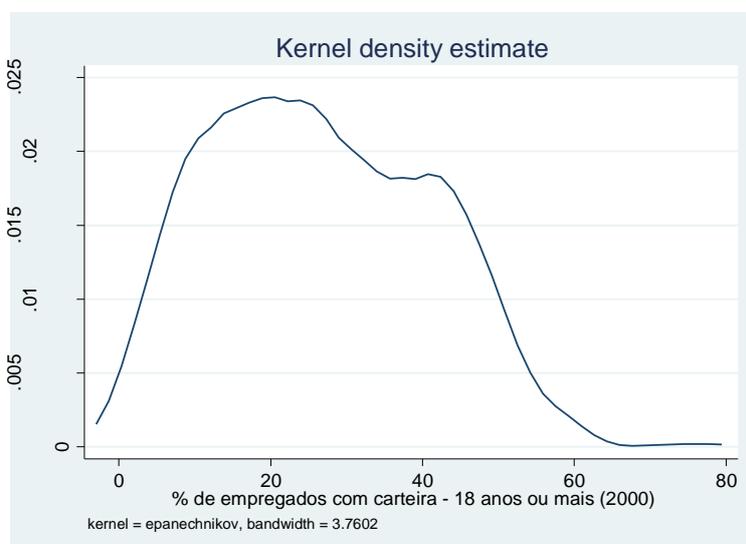
Fonte: Mtur (2008); SIACOR <<http://repasse.turismo.gov.br/>>.

## ANEXO B

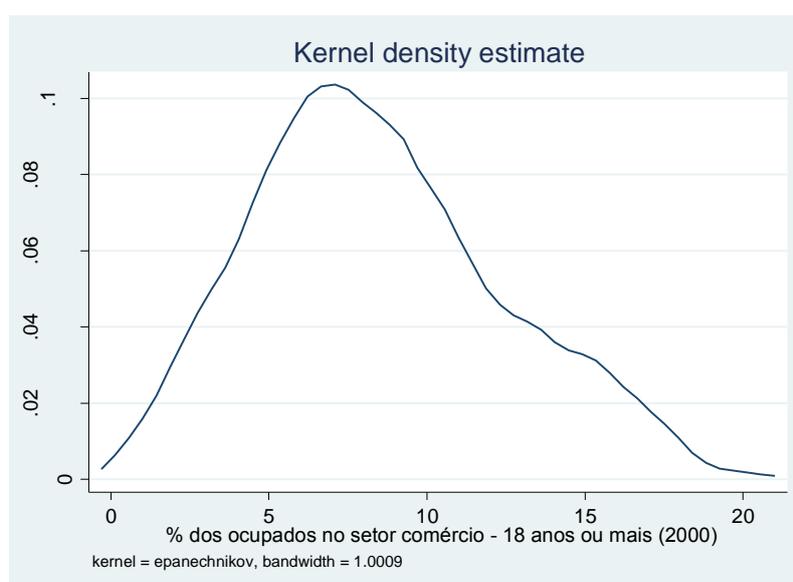
## Gráficos de densidade de Kernel para variáveis explicadas e explicativas (2000 / 2010)

## a) Variáveis explicativas para o grupo de controle no ano 2000:

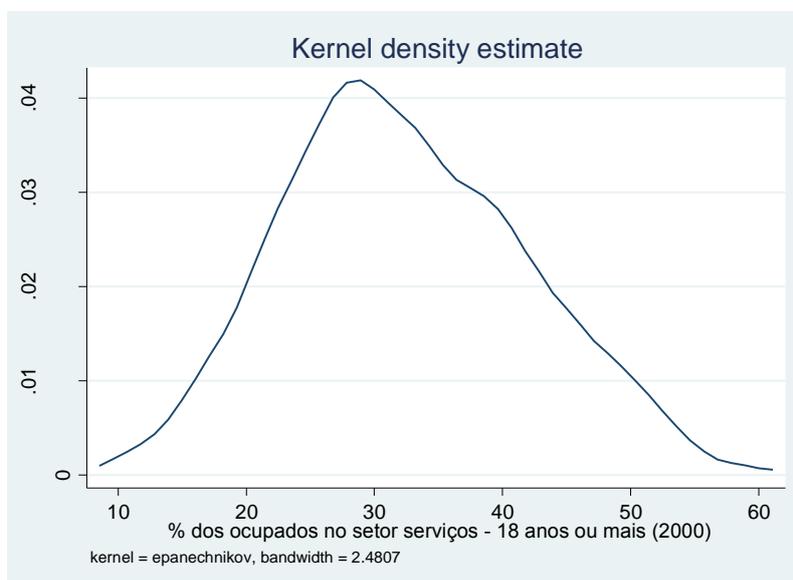
% de empregados com carteira - 18 anos ou mais



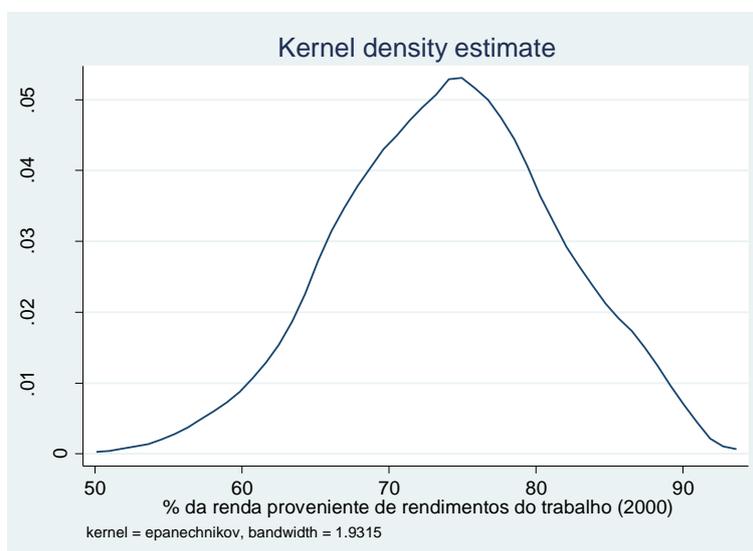
% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais



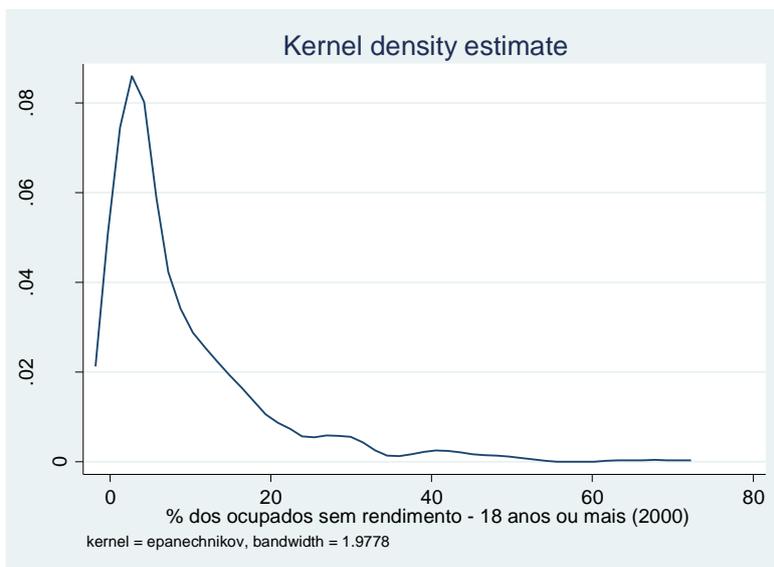
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais



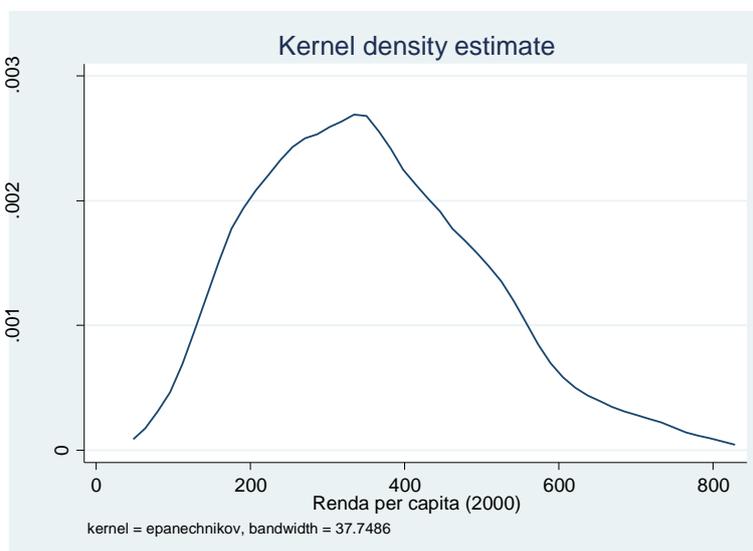
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho



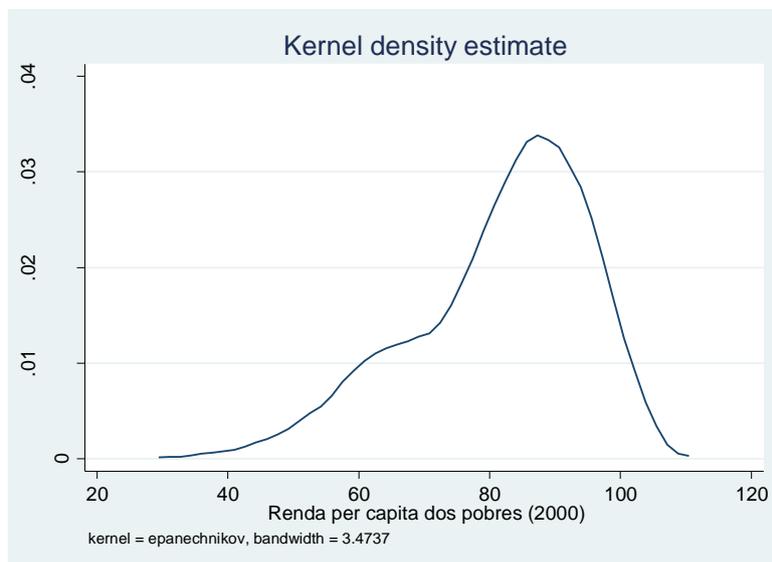
% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais;



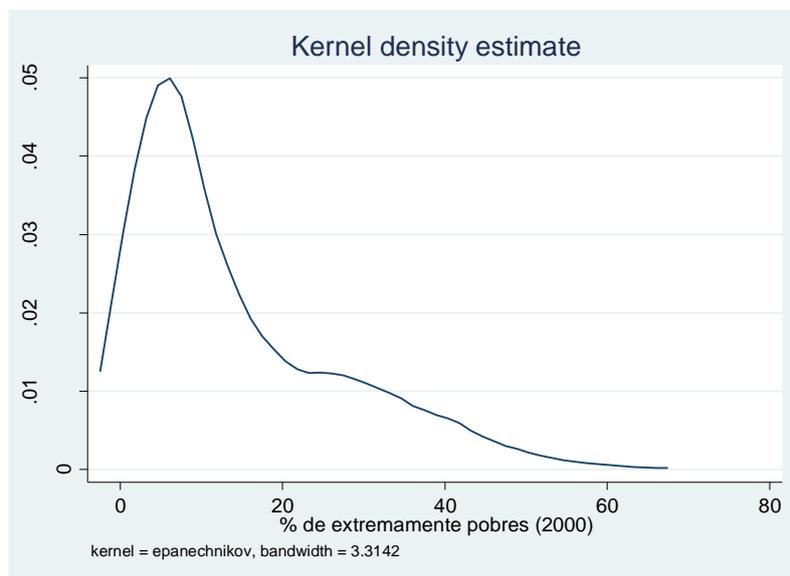
*Renda per capita*



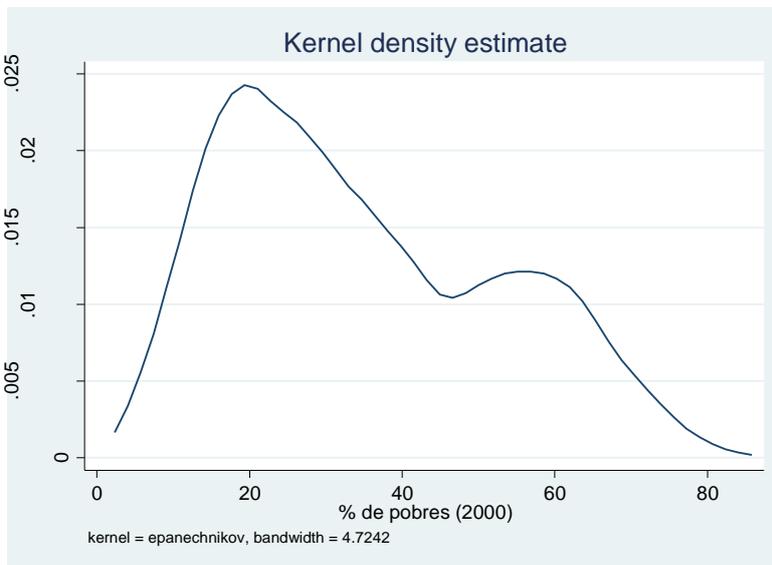
### Renda per capita dos pobres



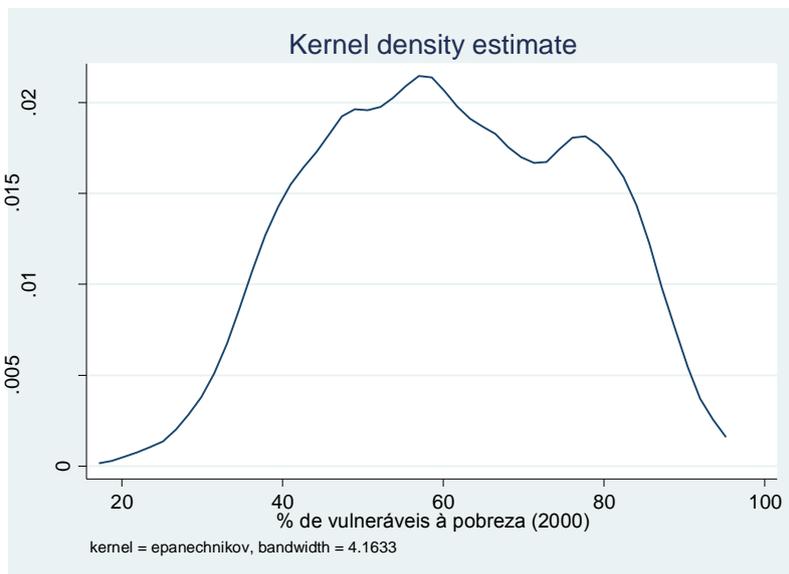
### % de extremamente pobres



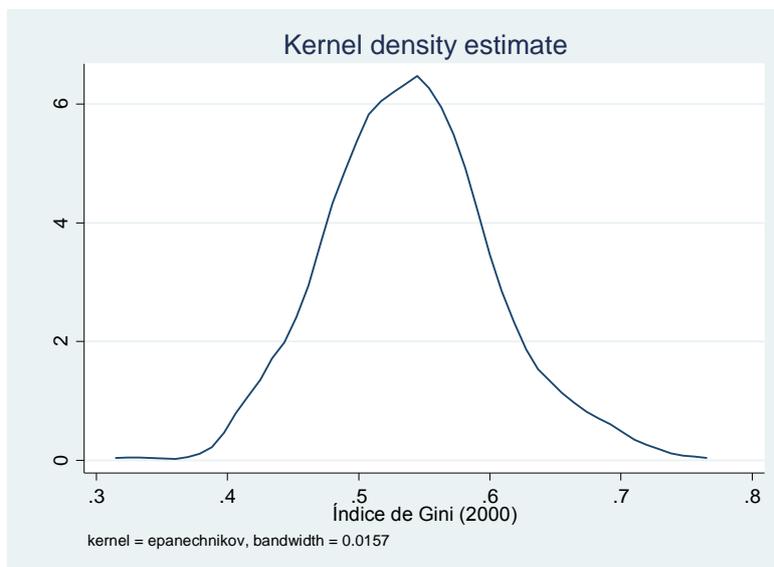
## % de pobres



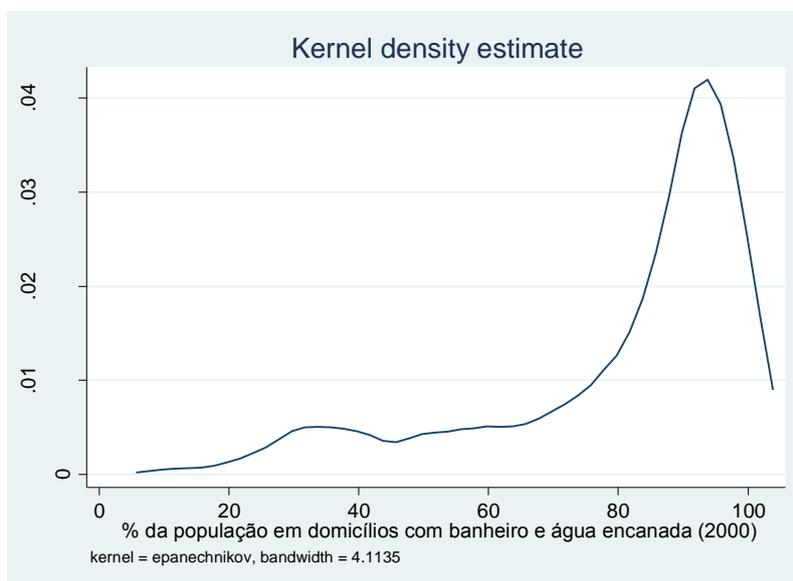
## % de vulneráveis à pobreza;



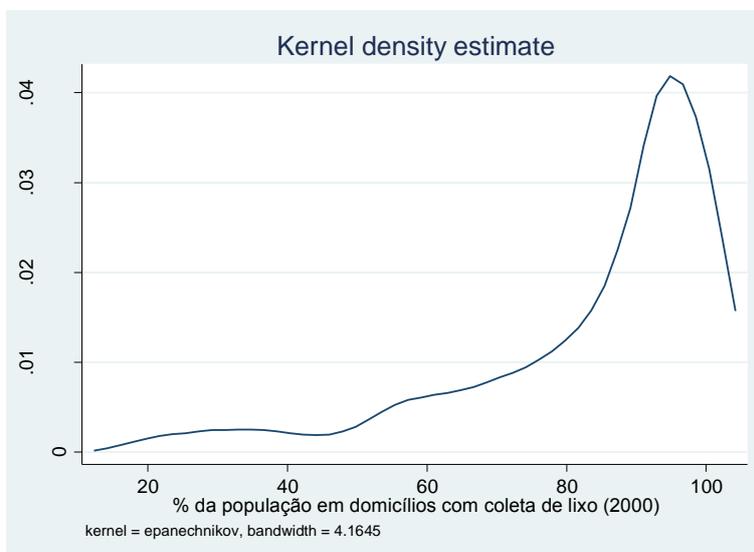
## Índice de GINI



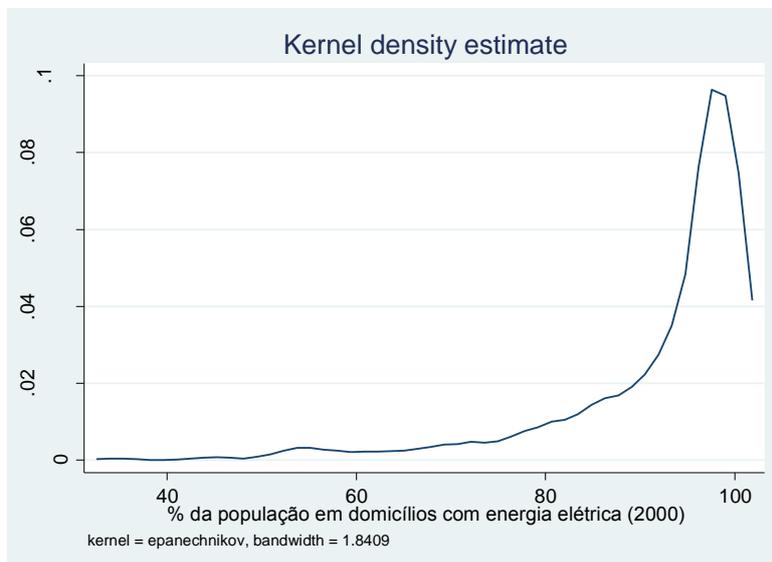
## % da população em domicílios com banheiro e água encanada



## % da população em domicílios com coleta de lixo

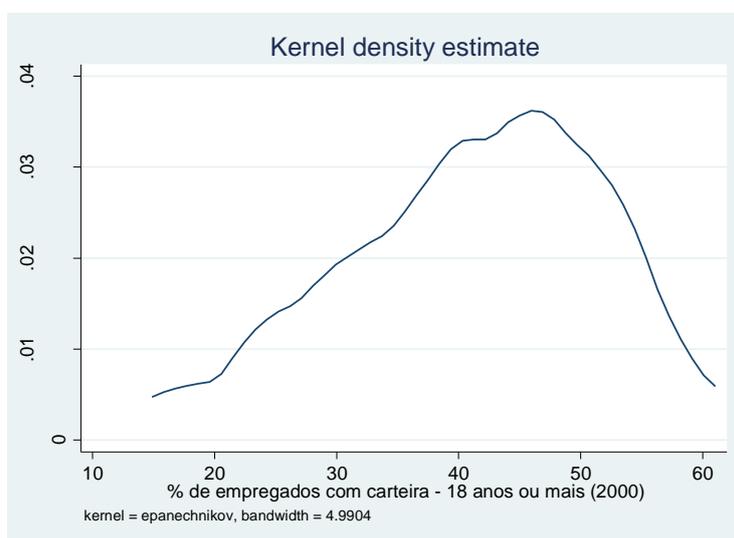


## % da população em domicílios com energia elétrica

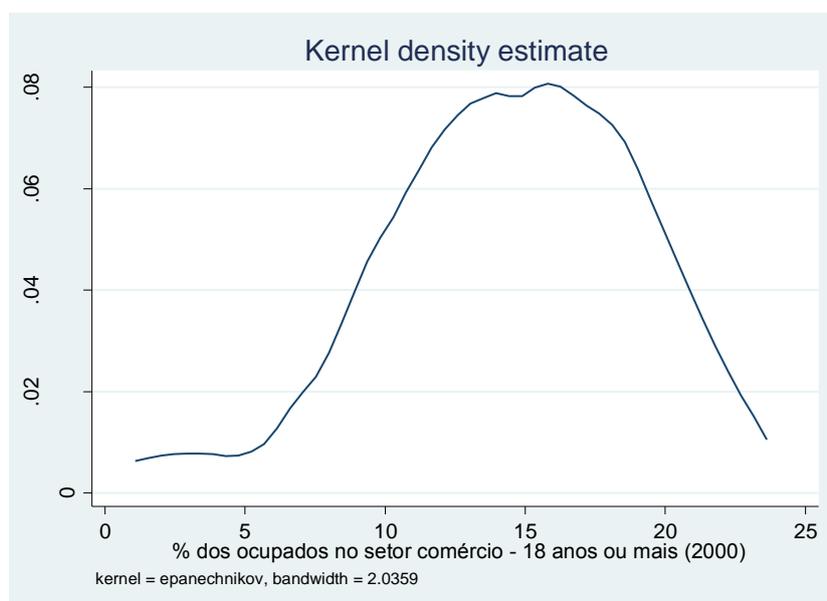


**b) Variáveis explicadas para o grupo de tratamento no ano de 2000:**

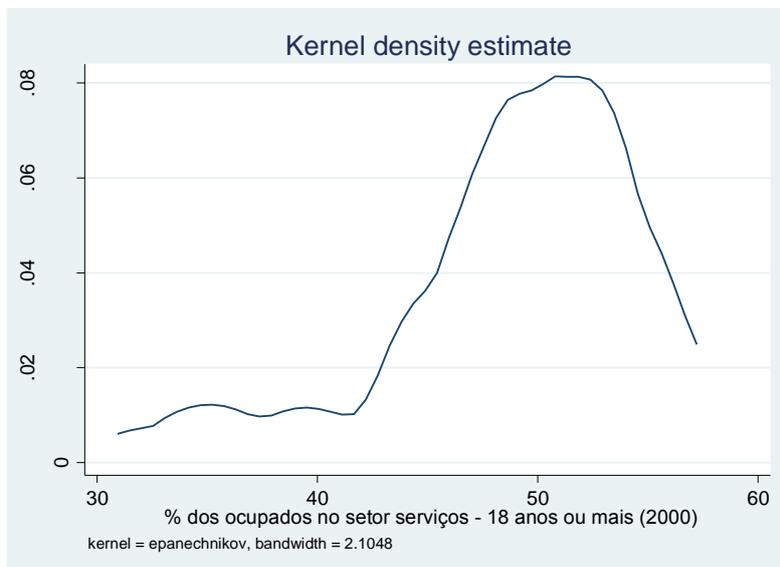
% de empregados com carteira - 18 anos ou mais



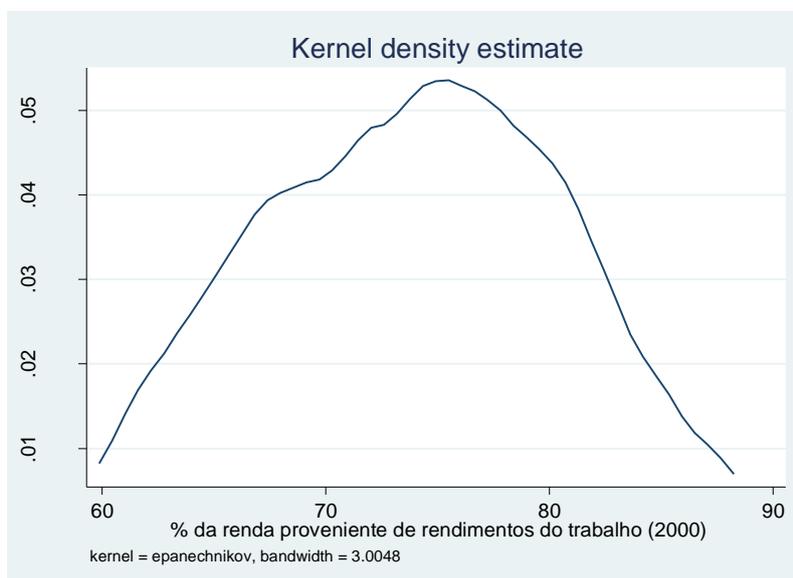
% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais;



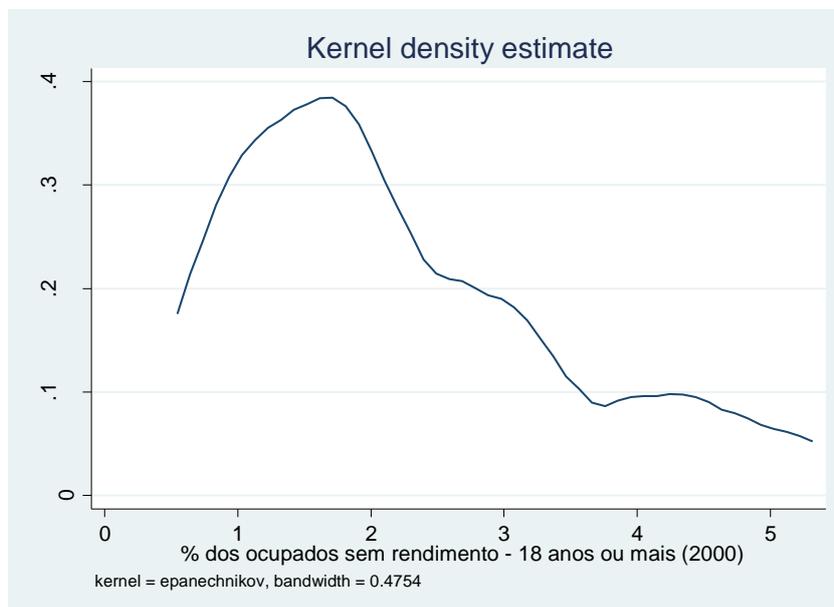
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais



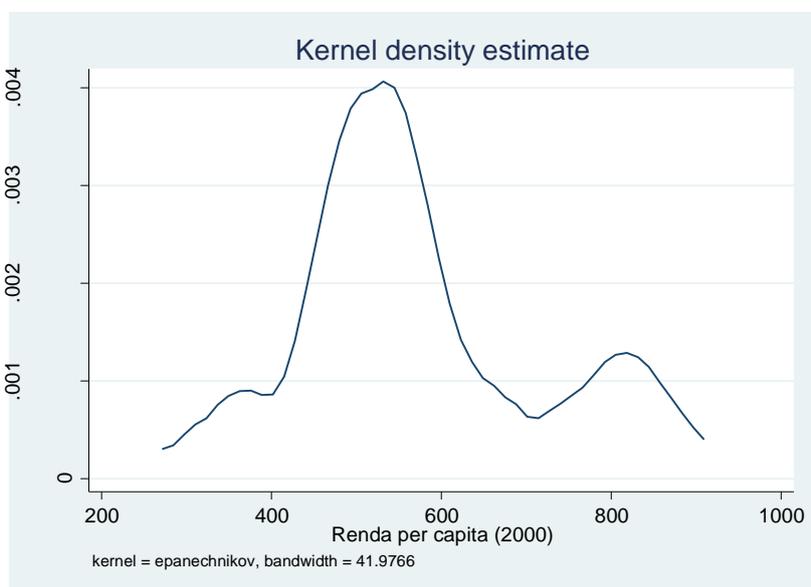
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho

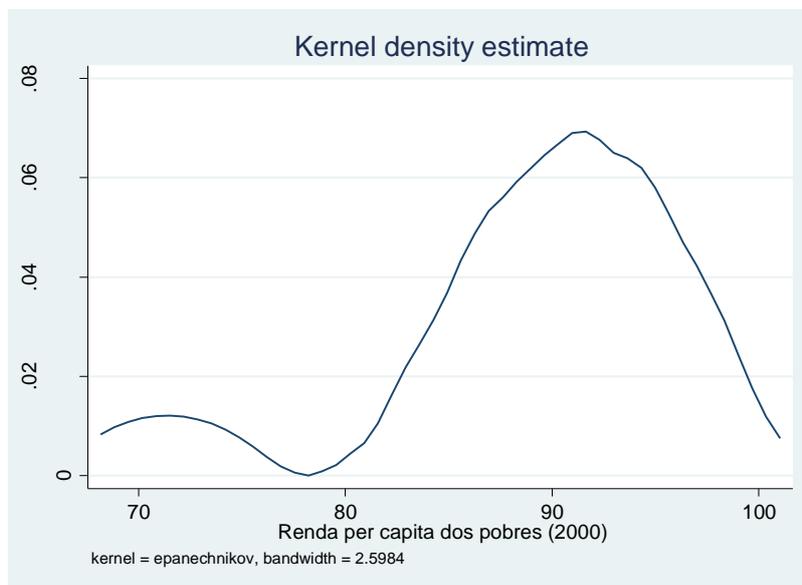


% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais;

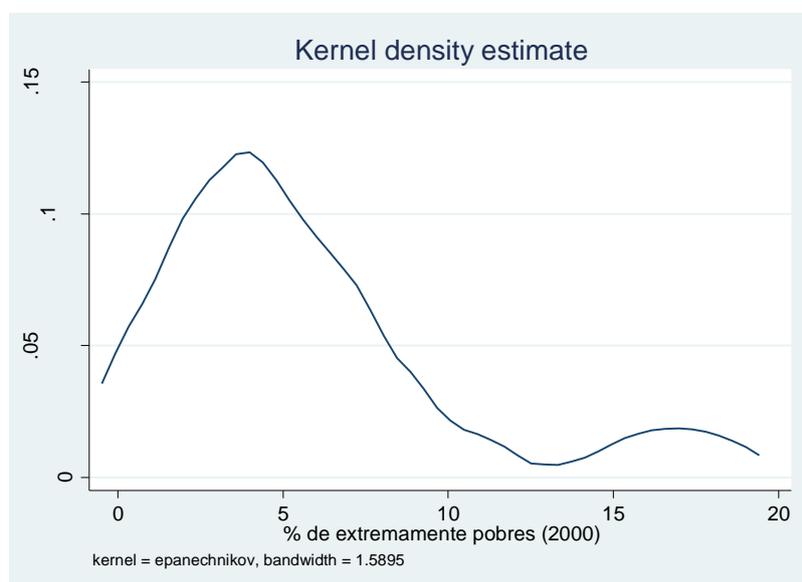


Renda *per capita*

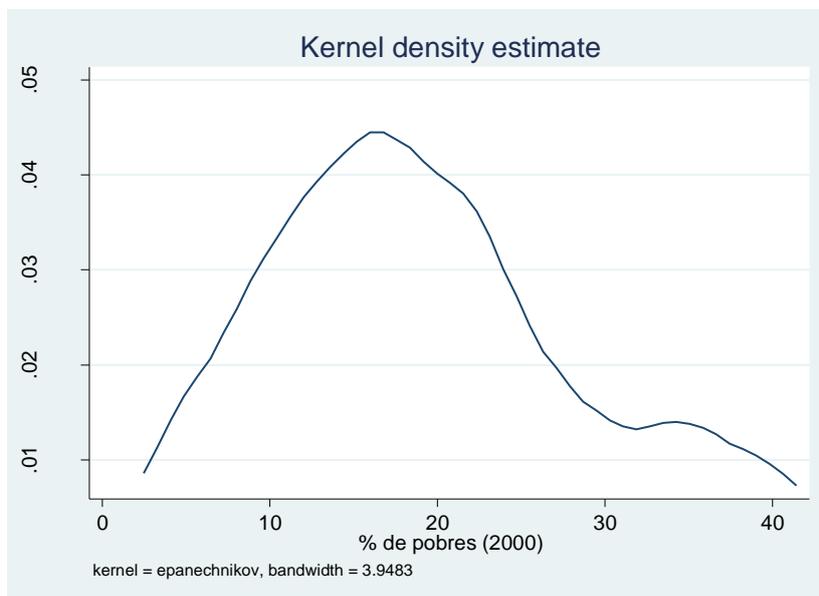


Renda *per capita* dos pobres

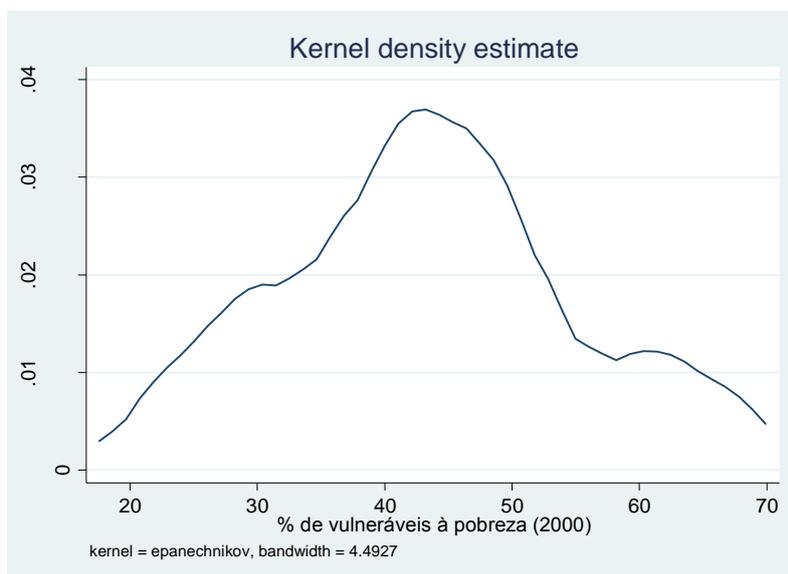
## % de extremamente pobres;



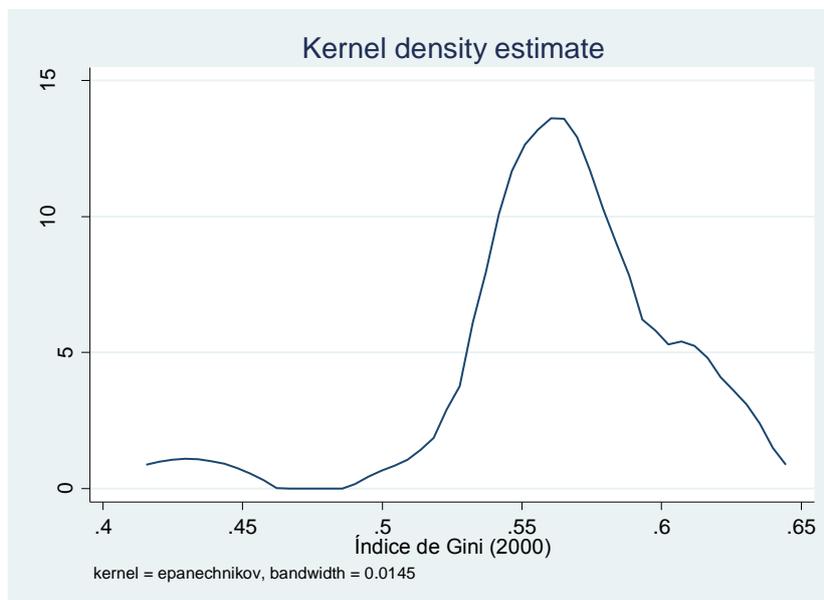
% de pobres;



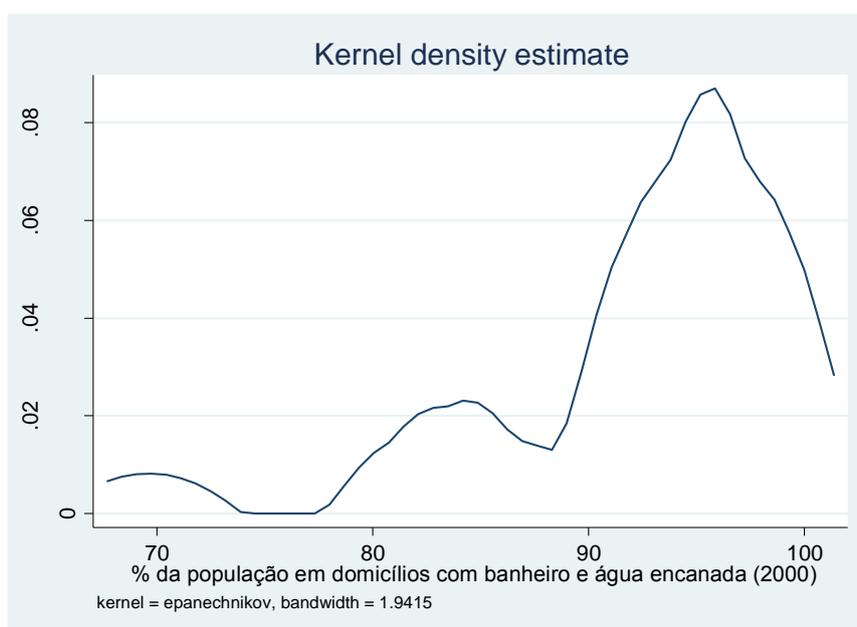
% de vulneráveis à pobreza;



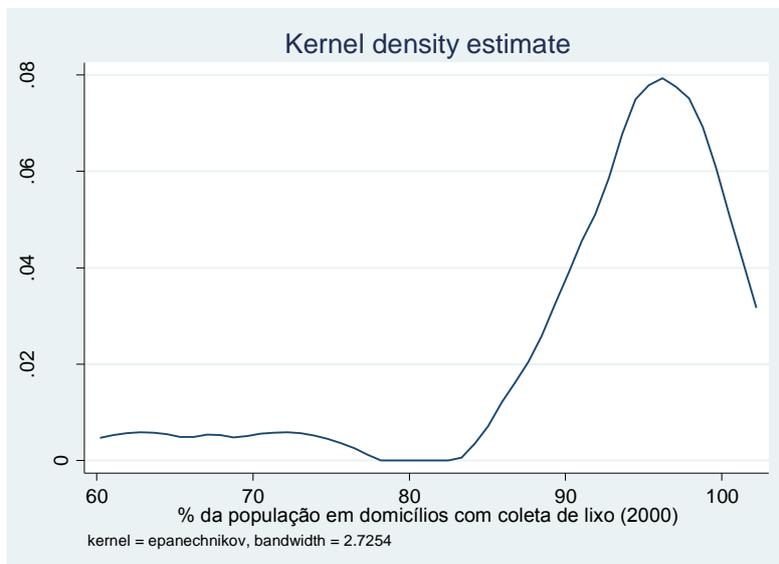
## Índice de GINI



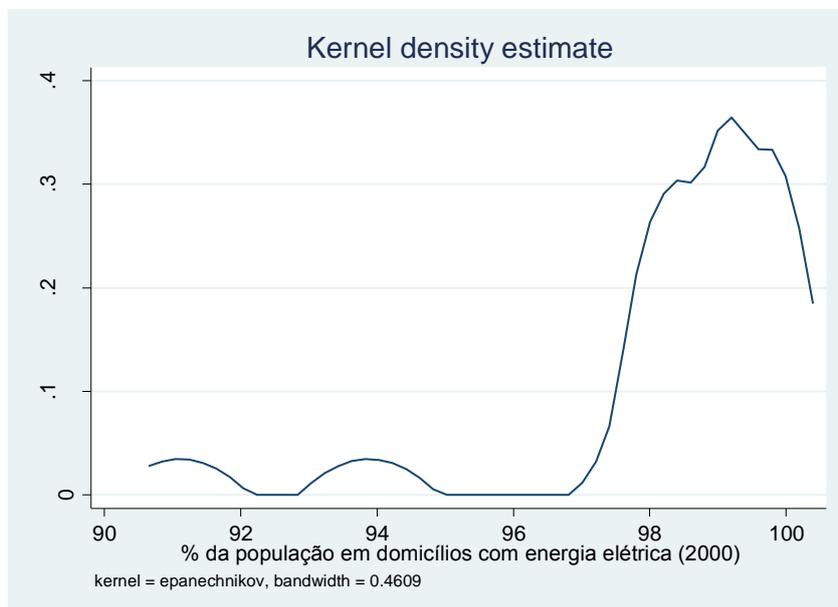
## % da população em domicílios com banheiro e água encanada



## % da população em domicílios com coleta de lixo

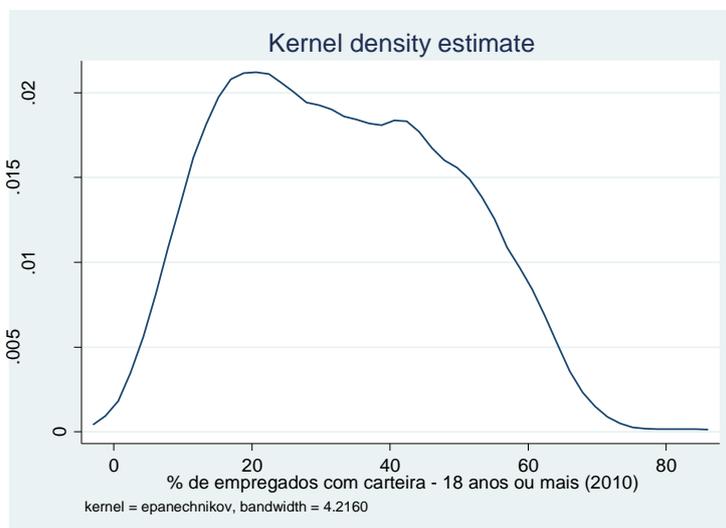


## % da população em domicílios com energia elétrica

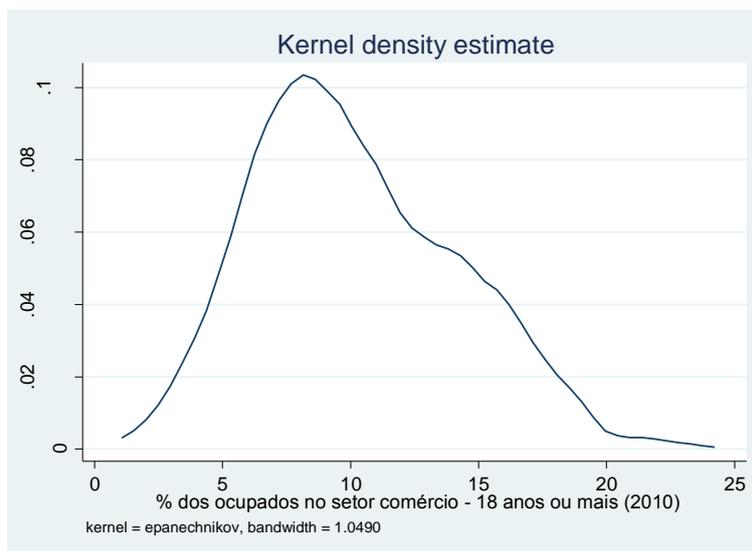


**c) Variáveis explicadas para o grupo de controle para o ano de 2010:**

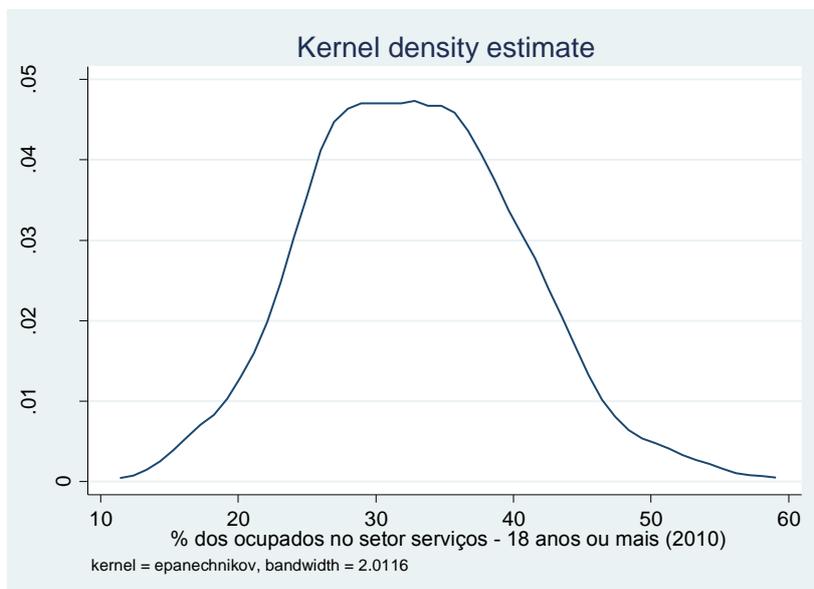
*% de empregados com carteira - 18 anos ou mais*



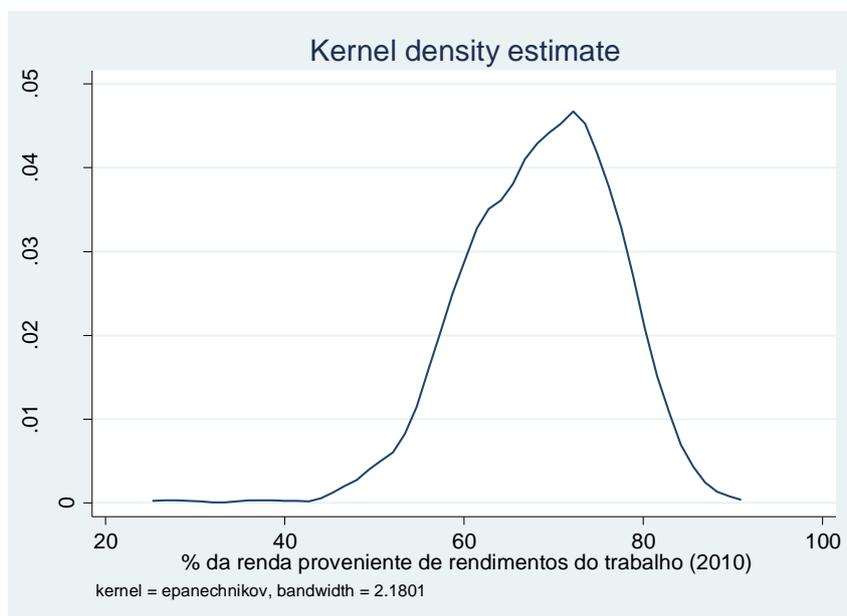
*% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais;*



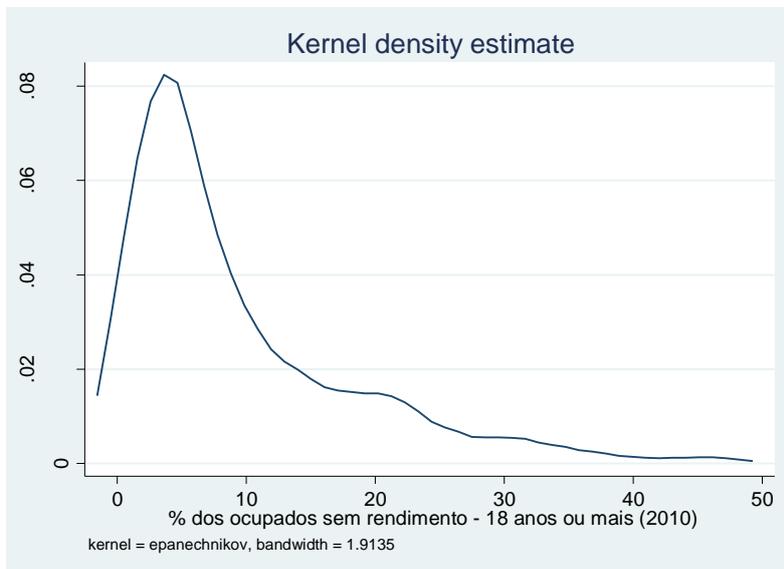
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais



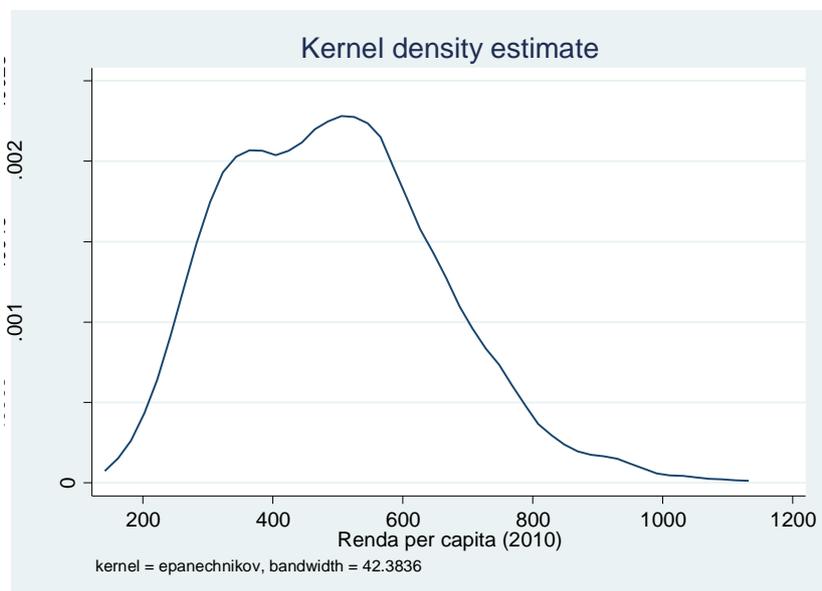
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho

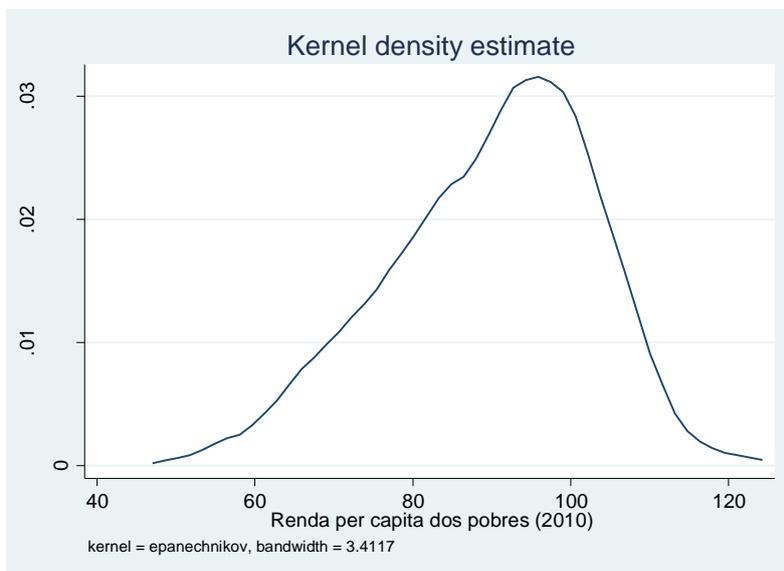


% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais;

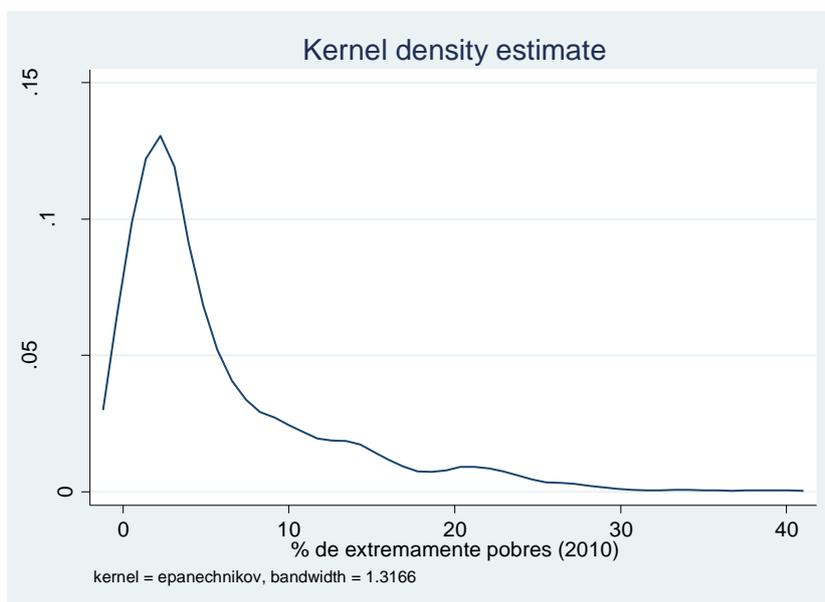


Renda per capita

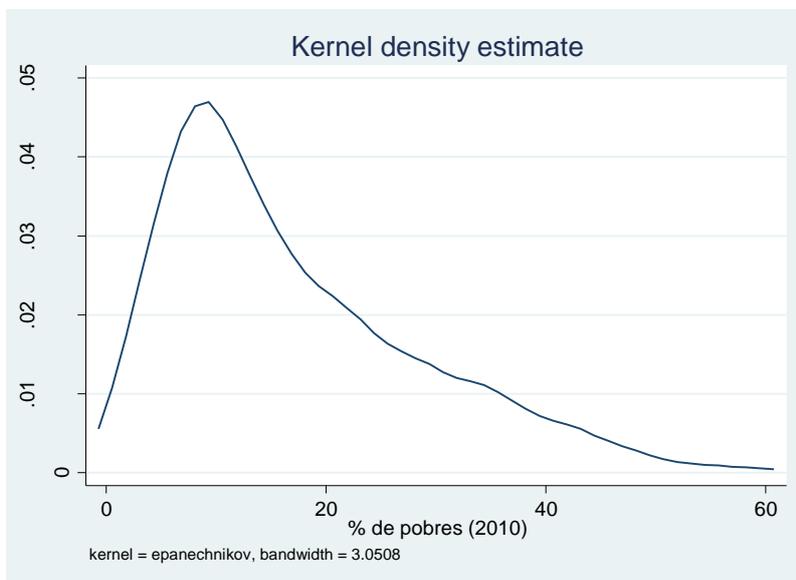


Renda *per capita* dos pobres

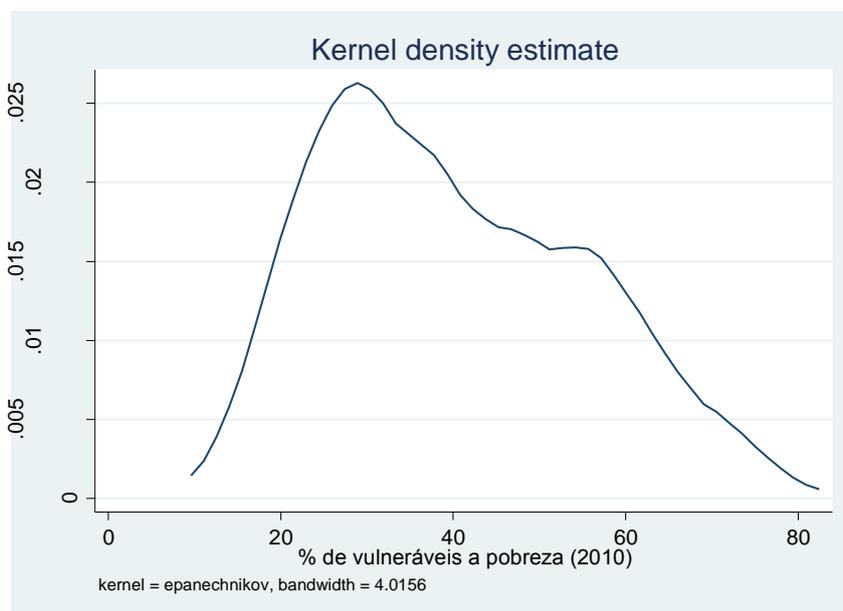
## % de extremamente pobres;



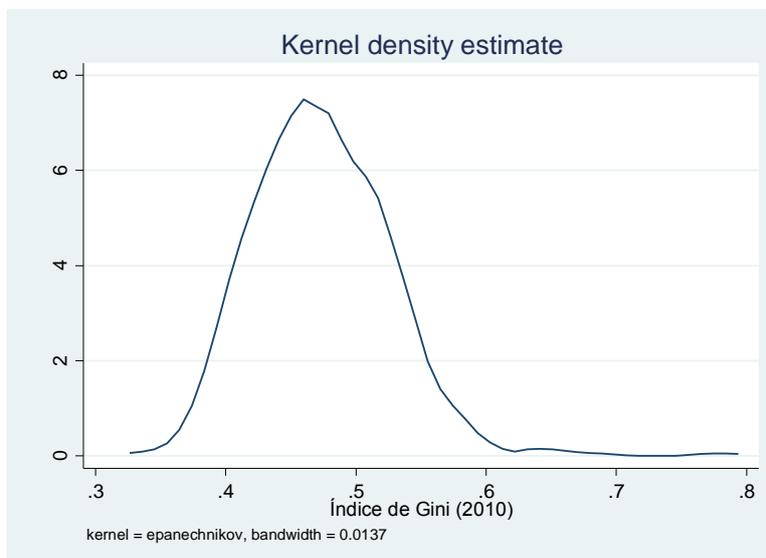
% de pobres;



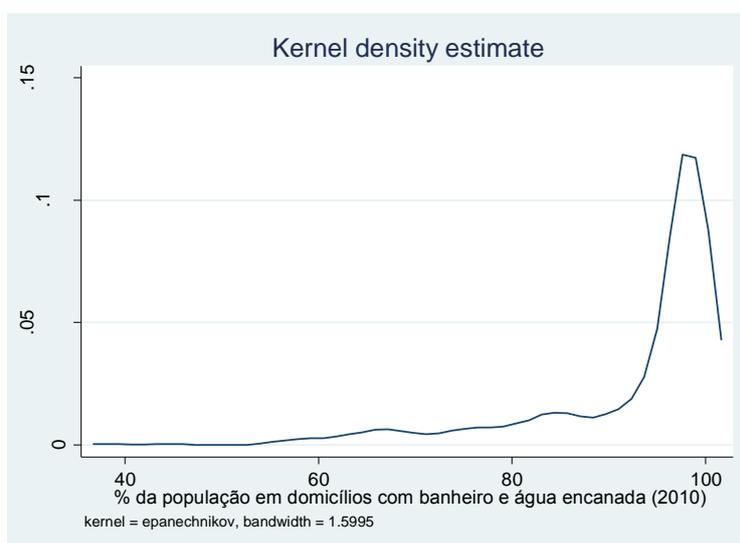
% de vulneráveis à pobreza;



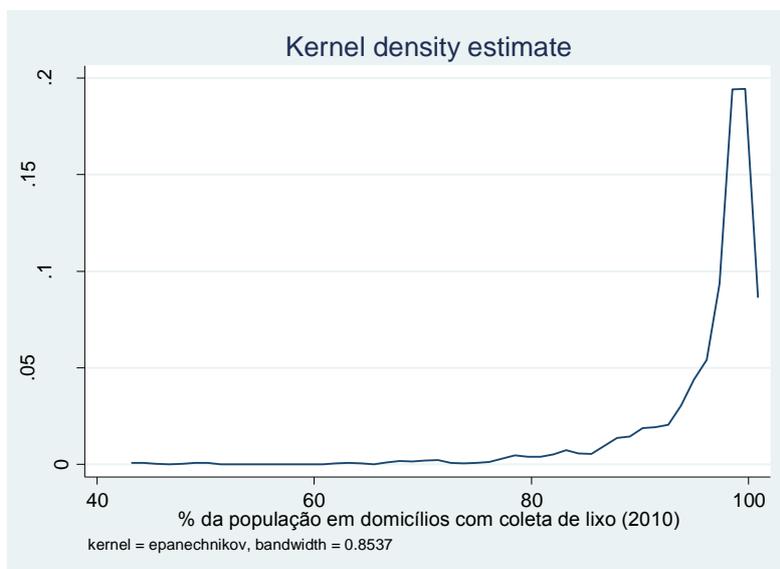
## Índice de GINI



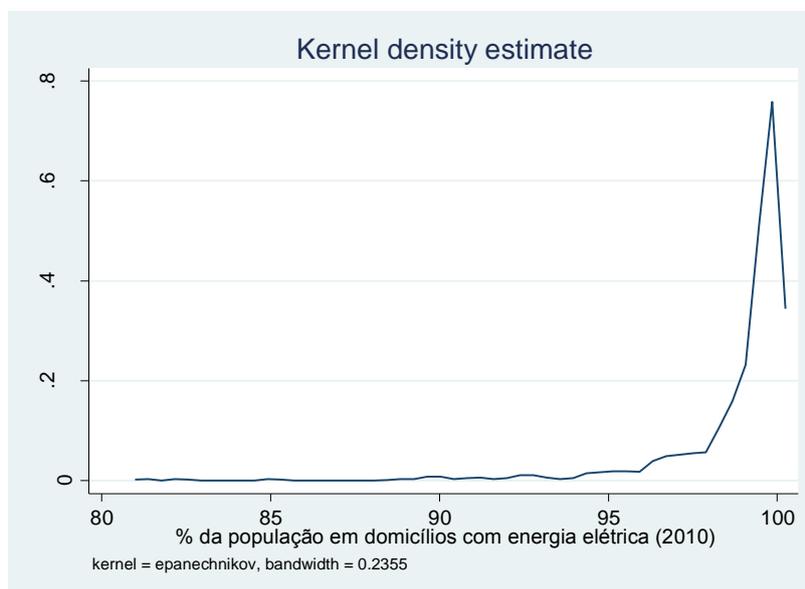
## % da população em domicílios com banheiro e água encanada



## % da população em domicílios com coleta de lixo

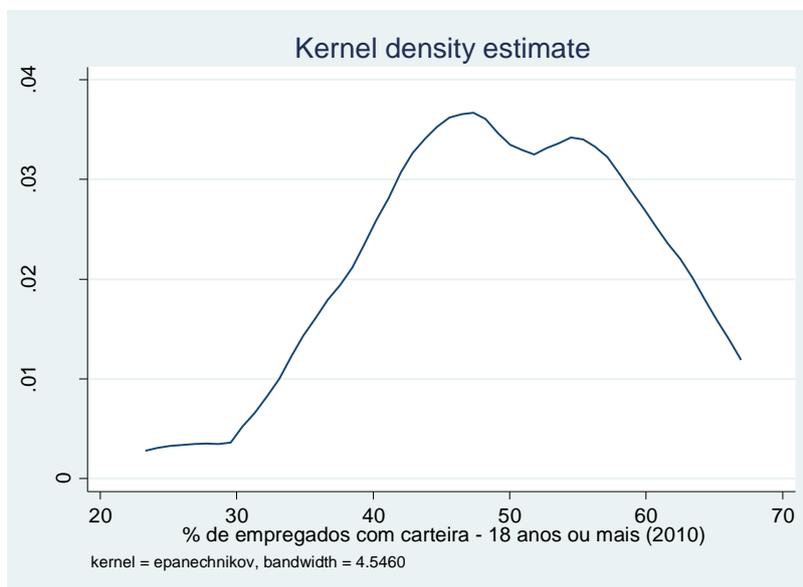


## % da população em domicílios com energia elétrica

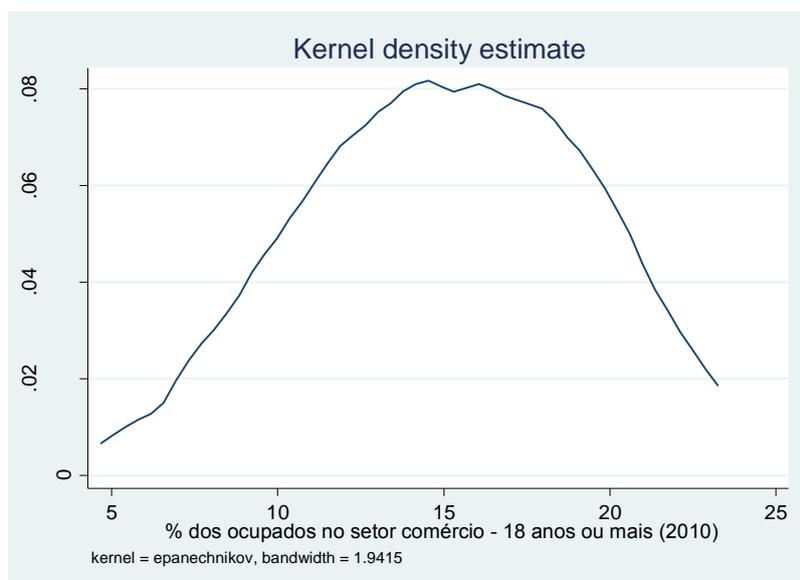


**d) Variáveis explicada para o grupo de tratamento para o ano de 2010:**

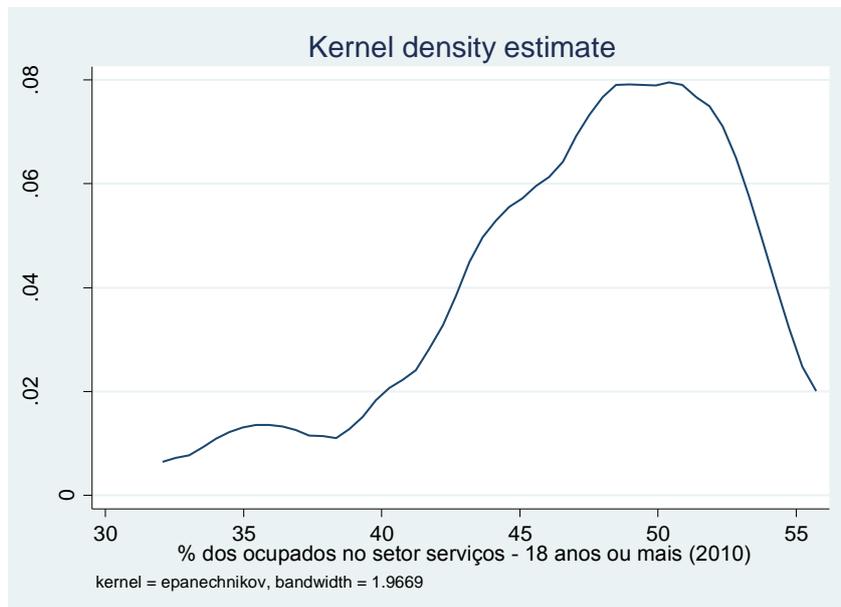
% de empregados com carteira - 18 anos ou mais



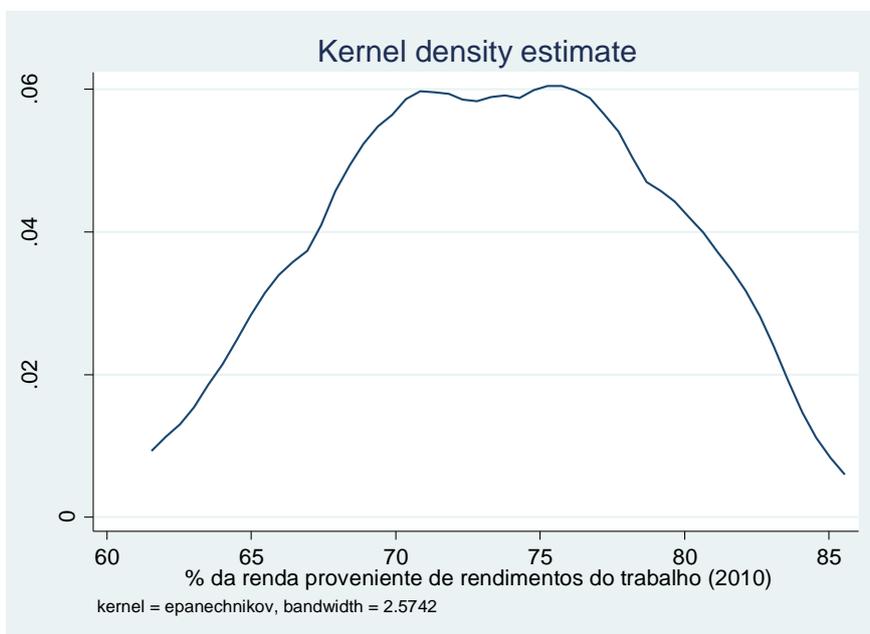
% dos ocupados no setor comércio - 18 anos ou mais



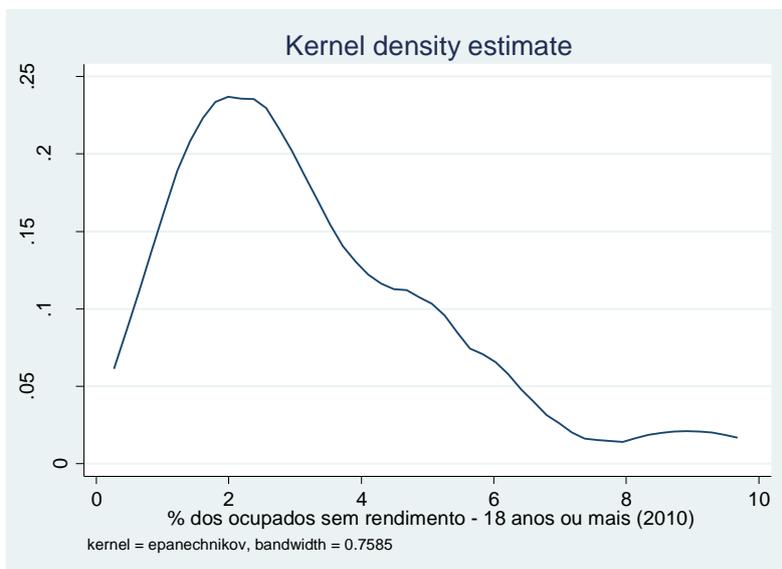
% dos ocupados no setor serviços - 18 anos ou mais



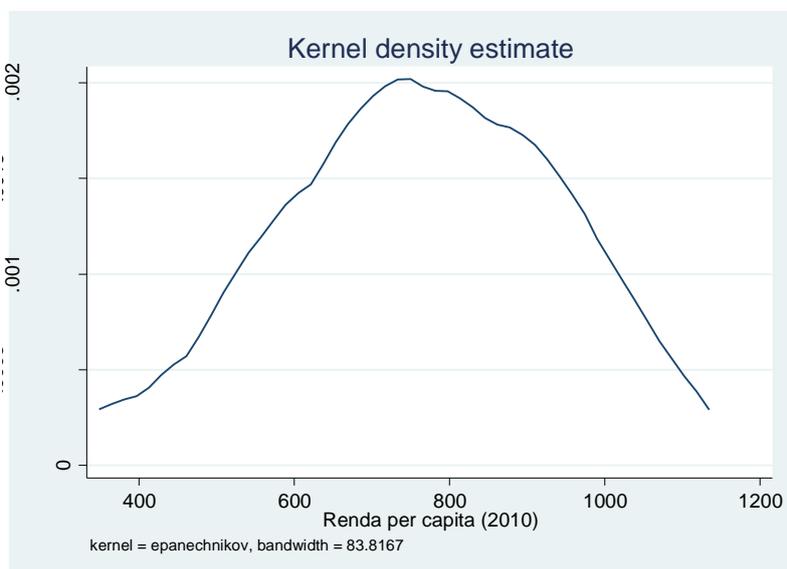
% da renda proveniente de rendimentos do trabalho

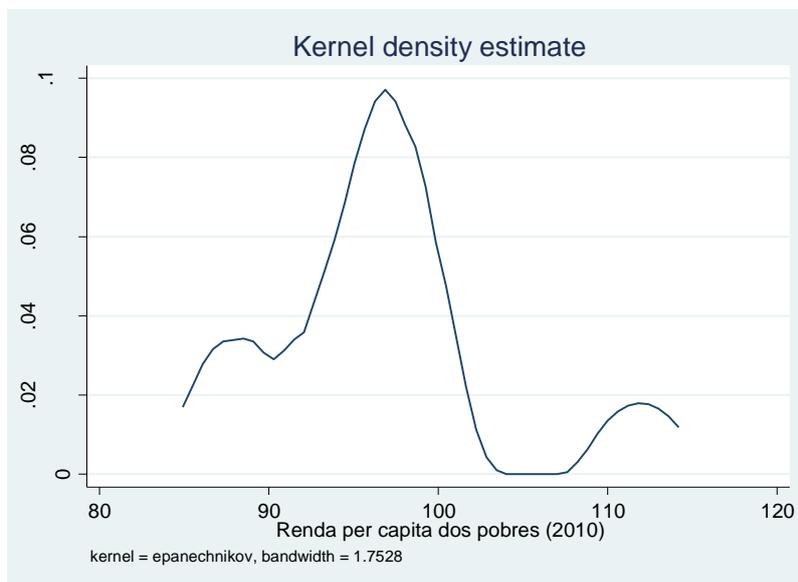


% dos ocupados sem rendimentos - 18 anos ou mais;

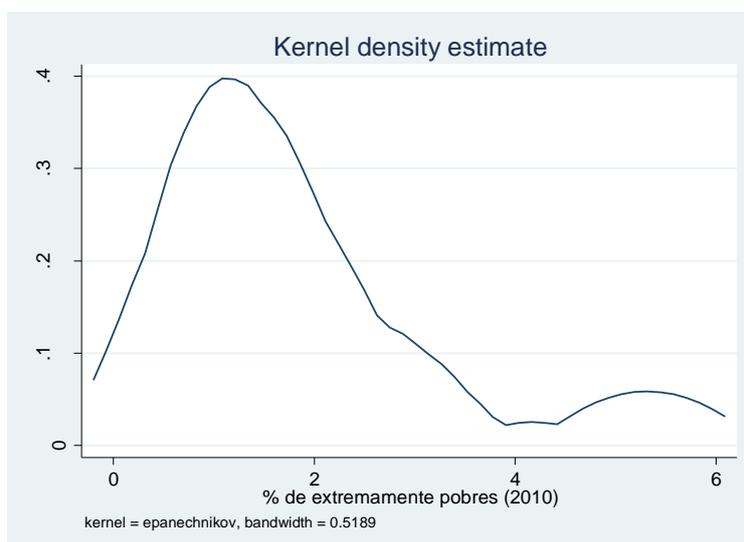


*Renda per capita*

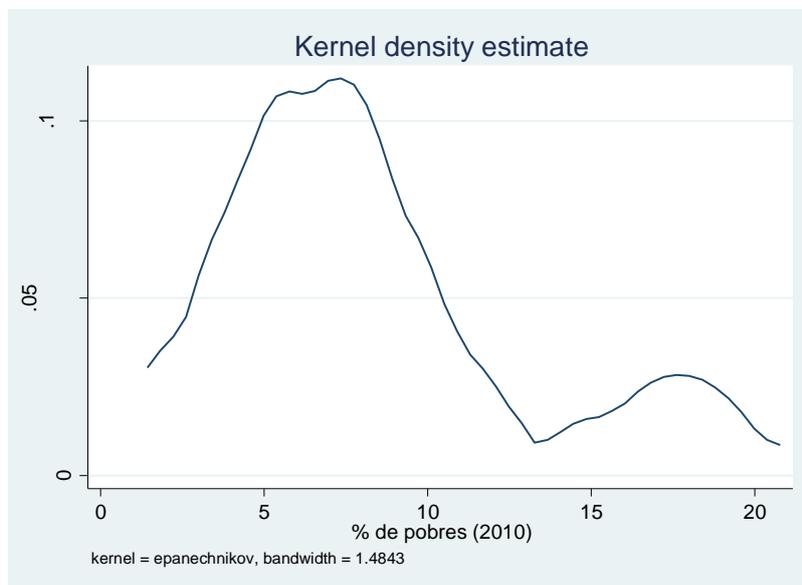


Renda *per capita* dos pobres

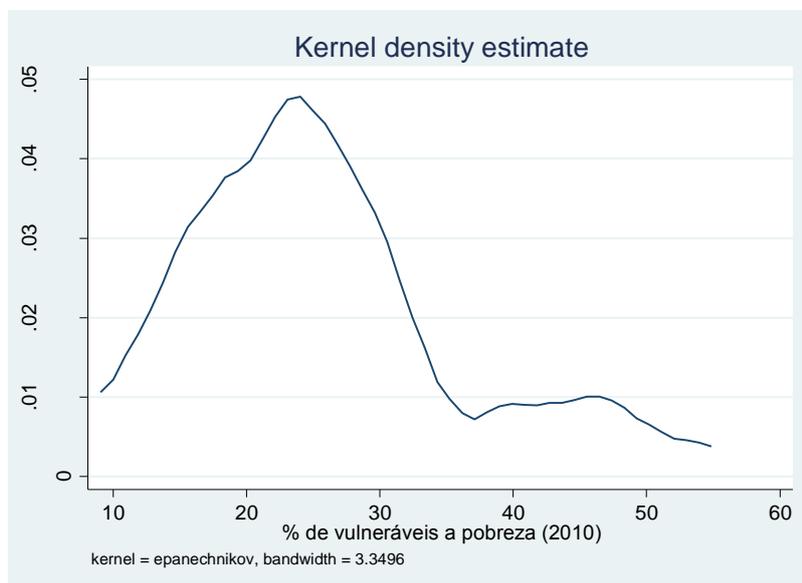
## % de extremamente pobres



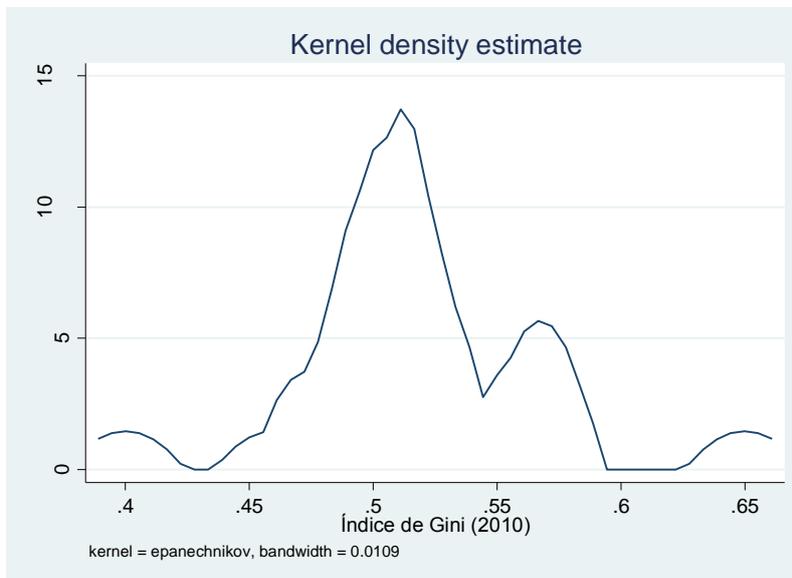
% de pobres;



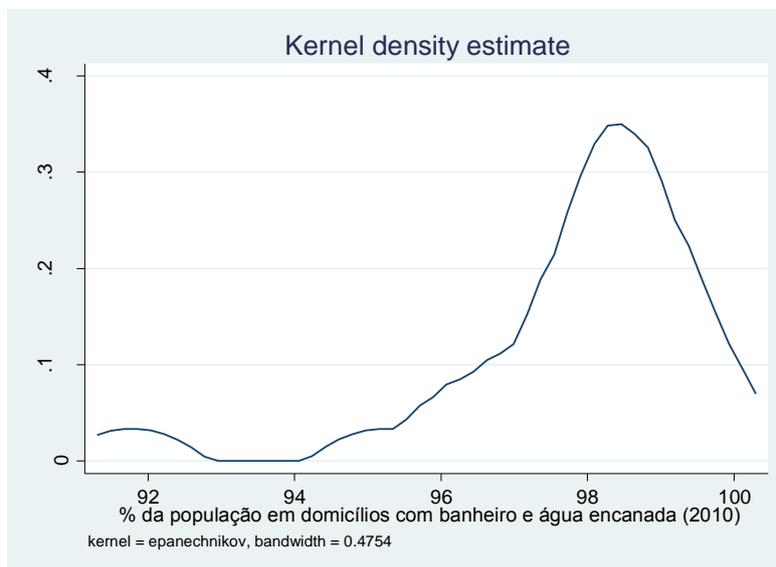
% de vulneráveis à pobreza;



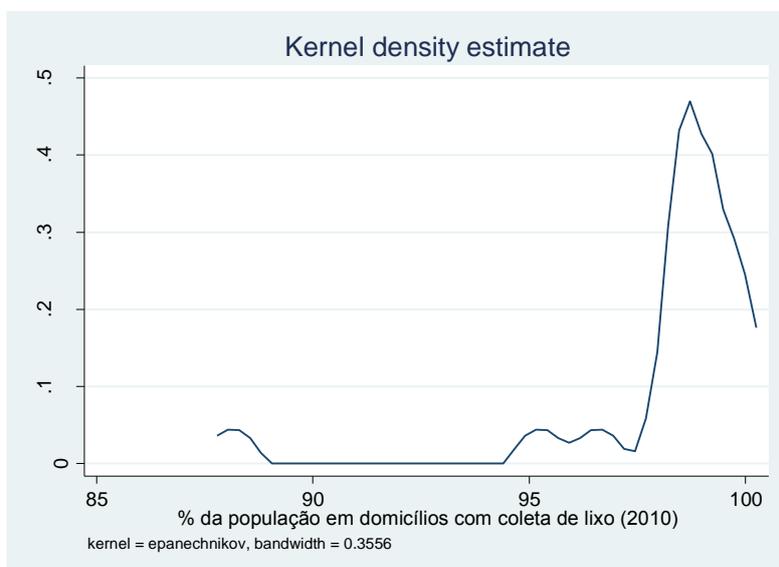
## Índice de GINI



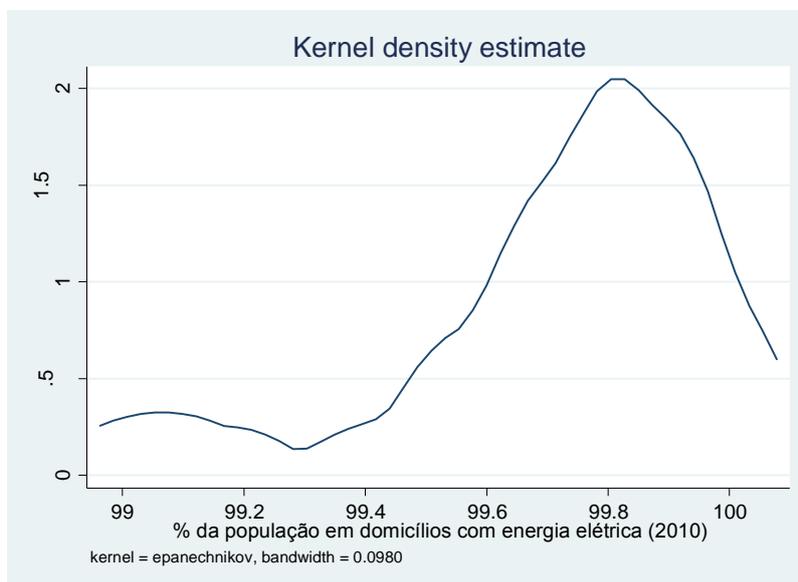
## % da população em domicílios com banheiro e água encanada



% da população em domicílios com coleta de lixo



% da população em domicílios com energia elétrica



## ANEXO C

## MQO para modelos com indicadores de empregos formais (ACT) no turismo

## a) Modelos de regressão (saídas Stata):

```
. regress txpartalobj pop ncircuito ano_dummy grupocltlr pt
```

Source	SS	df	MS			
Model	6897.60277	5	1379.52055	Number of obs =	952	
Residual	25229.6646	946	26.6698357	F( 5, 946) =	51.73	
Total	32127.2673	951	33.7826155	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2147	
				Adj R-squared =	0.2105	
				Root MSE =	5.1643	

txpartalobj	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	-.0000227	3.57e-06	-6.36	0.000	-.0000297	-.0000157
ncircuito	.0335699	.0129732	2.59	0.010	.0081104	.0590295
ano_dummy	.5541798	.3423954	1.62	0.106	-.1177625	1.226122
grupocltlr	12.04502	1.230831	9.79	0.000	9.629544	14.46049
pt	4.777874	1.630267	2.93	0.003	1.578516	7.977232
_cons	.7581557	.418049	1.81	0.070	-.0622551	1.578566

```
. regress txpartagenc pop ncircuito ano_dummy grupocltlr pt
```

Source	SS	df	MS			
Model	2.10079858	5	.420159717	Number of obs =	952	
Residual	40.1327677	946	.042423645	F( 5, 946) =	9.90	
Total	42.2335663	951	.044409639	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.0497	
				Adj R-squared =	0.0447	
				Root MSE =	.20597	

txpartagenc	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	5.66e-07	1.42e-07	3.97	0.000	2.86e-07	8.45e-07
ncircuito	-.000333	.0005174	-0.64	0.520	-.0013484	.0006824
ano_dummy	.0288934	.0136559	2.12	0.035	.002094	.0556929
grupocltlr	.126729	.0490899	2.58	0.010	.0303913	.2230667
pt	-.0449591	.0650208	-0.69	0.489	-.1725609	.0826426
_cons	.0358569	.0166733	2.15	0.032	.003136	.0685778

```
. regress txparttransaer pop ncircuito ano_dummy grupoctltr pt
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	952
Model	.24612163	5	.049224326	F( 5, 946) =	1.07
Residual	43.5710009	946	.04605814	Prob > F =	0.3761
Total	43.8171225	951	.046074787	R-squared =	0.0056
				Adj R-squared =	0.0004
				Root MSE =	.21461

txparttran~r	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	1.87e-07	1.48e-07	1.26	0.207	-1.04e-07	4.79e-07
ncircuito	-.0007494	.0005391	-1.39	0.165	-.0018075	.0003086
ano_dummy	.0169473	.0142289	1.19	0.234	-.0109765	.0448712
grupoctltr	.0043954	.0511495	0.09	0.932	-.0959842	.104775
pt	-.0099793	.0677488	-0.15	0.883	-.1429347	.1229761
_cons	.0179247	.0173728	1.03	0.302	-.016169	.0520184

```
. regress txparttranst pop ncircuito ano_dummy grupoctltr pt
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	952
Model	289.934248	5	57.9868496	F( 5, 946) =	8.34
Residual	6574.34496	946	6.94962469	Prob > F =	0.0000
Total	6864.27921	951	7.21795921	R-squared =	0.0422
				Adj R-squared =	0.0372
				Root MSE =	2.6362

txparttranst	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	.0000104	1.82e-06	5.73	0.000	6.86e-06	.000014
ncircuito	-.0060796	.0066224	-0.92	0.359	-.0190759	.0069168
ano_dummy	.114837	.1747827	0.66	0.511	-.2281696	.4578436
grupoctltr	-.5224077	.6283026	-0.83	0.406	-1.755436	.7106203
pt	.6446589	.8322031	0.77	0.439	-.9885187	2.277836
_cons	.8324168	.2134016	3.90	0.000	.4136214	1.251212

```
. regress txpartalim pop ncircuito ano_dummy grupocltlr pt
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	952
Model	4571.33817	5	914.267634	F( 5, 946) =	55.35
Residual	15624.9523	946	16.5168629	Prob > F =	0.0000
Total	20196.2905	951	21.2368985	R-squared =	0.2263
				Adj R-squared =	0.2223
				Root MSE =	4.0641

txpartalim	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	.0000141	2.81e-06	5.03	0.000	8.61e-06	.0000196
ncircuito	-.0155245	.0102094	-1.52	0.129	-.0355602	.0045112
ano_dummy	1.657727	.2694521	6.15	0.000	1.128934	2.18652
grupocltlr	4.231846	.9686167	4.37	0.000	2.33096	6.132732
pt	5.208332	1.282958	4.06	0.000	2.690559	7.726105
_cons	2.139049	.3289886	6.50	0.000	1.493417	2.784681

```
. regress txpartalug pop ncircuito ano_dummy grupocltlr pt
```

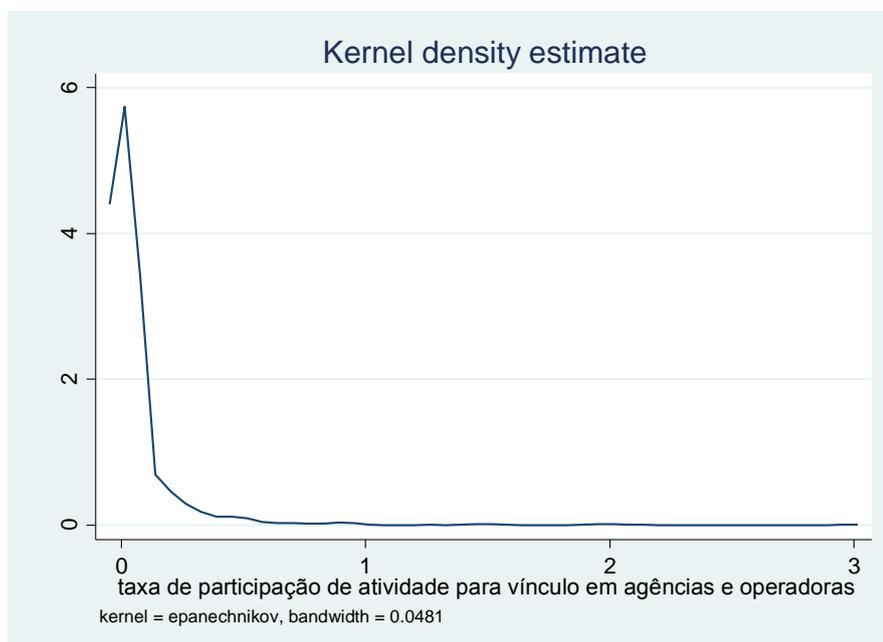
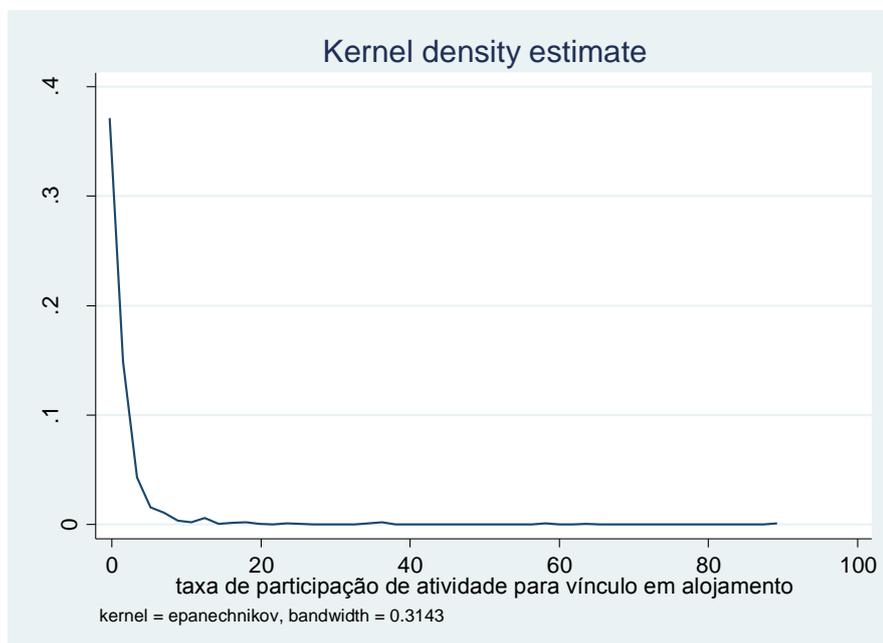
Source	SS	df	MS	Number of obs =	952
Model	2.75554808	5	.551109617	F( 5, 946) =	5.72
Residual	91.2002257	946	.096406158	Prob > F =	0.0000
Total	93.9557738	951	.098796818	R-squared =	0.0293
				Adj R-squared =	0.0242
				Root MSE =	.31049

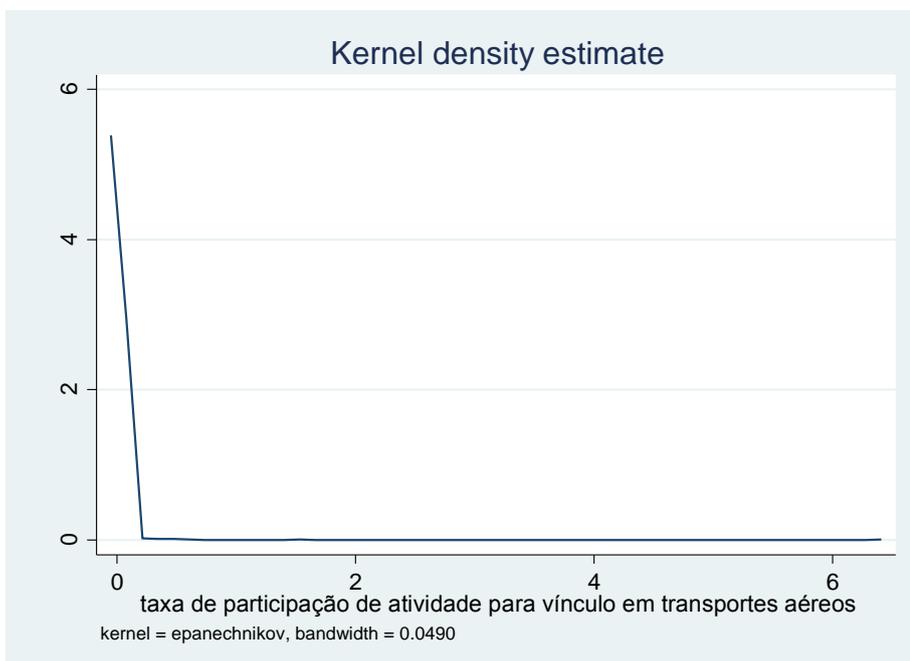
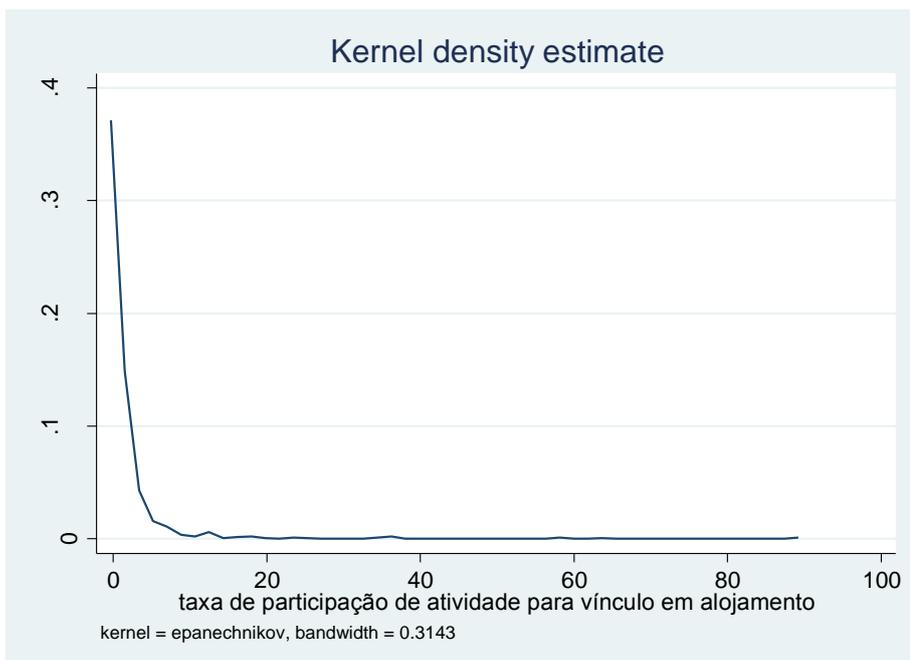
txpartalug	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	5.87e-07	2.15e-07	2.74	0.006	1.66e-07	1.01e-06
ncircuito	-.000112	.00078	-0.14	0.886	-.0016427	.0014187
ano_dummy	.0430734	.0205859	2.09	0.037	.0026741	.0834728
grupocltlr	.0759182	.0740015	1.03	0.305	-.0693079	.2211443
pt	.0808209	.0980169	0.82	0.410	-.1115348	.2731766
_cons	.0228847	.0251345	0.91	0.363	-.026441	.0722104

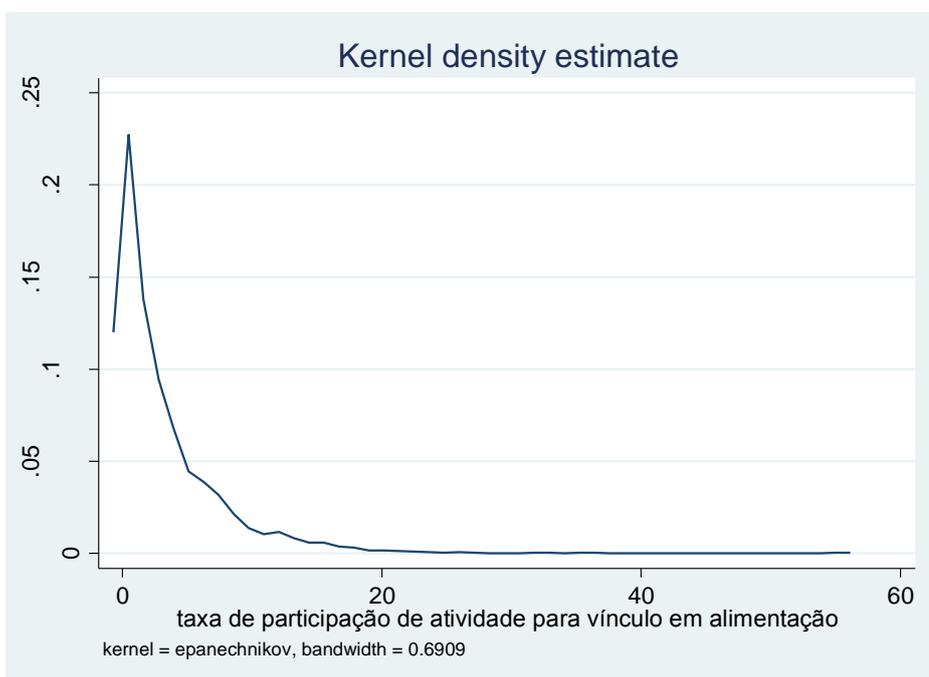
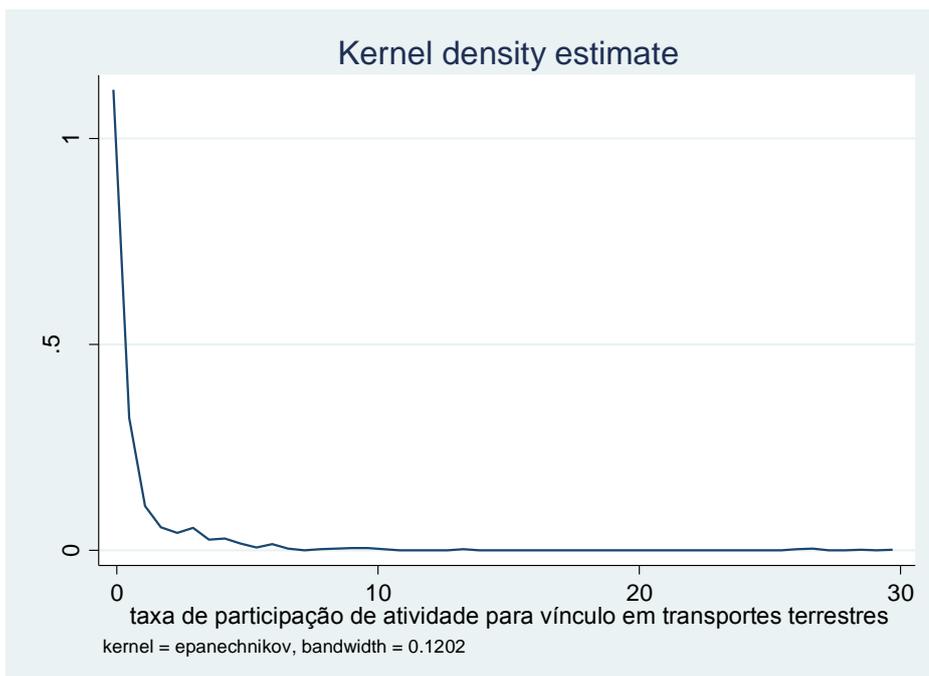
```
. regress txpartcultlar pop ncircuito ano_dummy grupoctltr pt
```

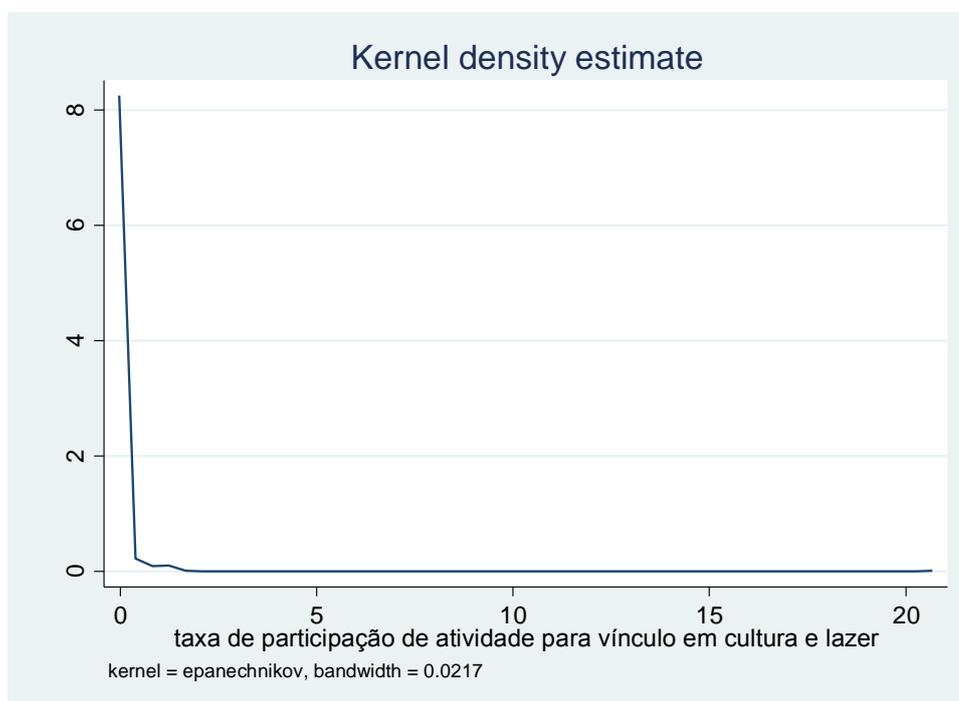
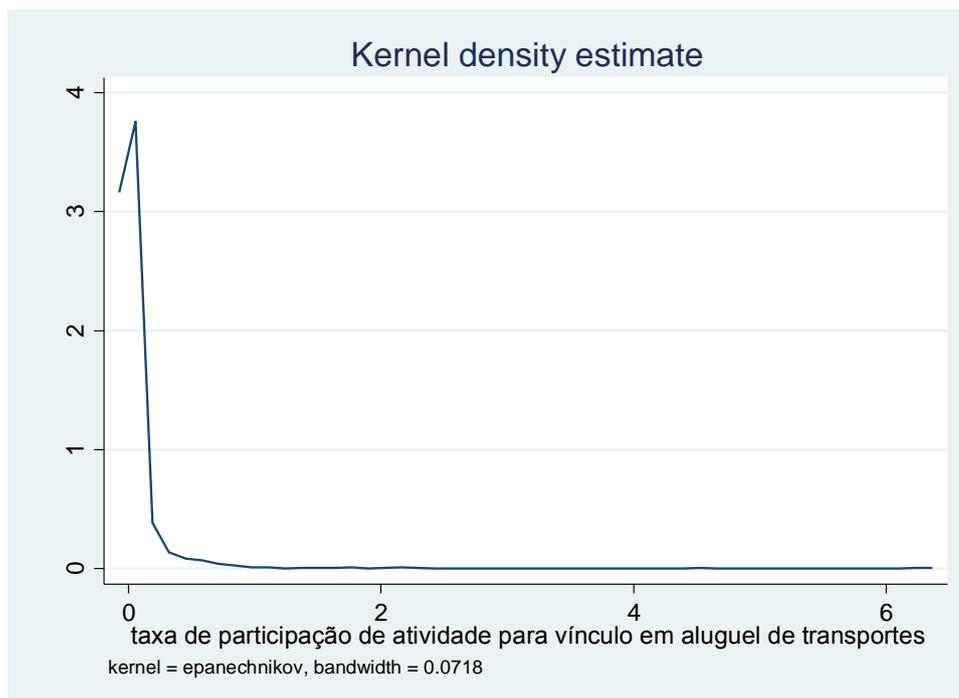
Source	SS	df	MS	Number of obs =	952
Model	53.8336796	5	10.7667359	F( 5, 946) =	14.47
Residual	703.688985	946	.743857278	Prob > F =	0.0000
Total	757.522664	951	.7965538	R-squared =	0.0711
				Adj R-squared =	0.0662
				Root MSE =	.86247

txpartcult~r	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
pop	-1.10e-07	5.96e-07	-0.18	0.853	-1.28e-06	1.06e-06
ncircuito	.0036758	.0021666	1.70	0.090	-.0005761	.0079277
ano_dummy	.0166924	.0571824	0.29	0.770	-.0955266	.1289115
grupoctltr	.6224914	.2055573	3.03	0.003	.2190903	1.025893
pt	.8809613	.272266	3.24	0.001	.3466461	1.415277
_cons	.0483001	.0698171	0.69	0.489	-.0887142	.1853145

**b) gráficos de densidade de Kernel, variáveis explicadas:**







## ANEXO E

Quadro 12 – Atividades Características do Turismo e os códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE versão 2.0

Descrição	Códigos das Classes da CNAE 2.0
Serviços de alojamento	<p>a) 55.10-8 - Hotéis e similares;            1 5510-8/01 - hotéis;            1 5510-8/02 - apart-hotéis; e            1 5510-8/03 - motéis.</p> <p>b) 55.90-6 - Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente:            1 5590-6/01 - albergues, exceto assistenciais;            1 5590-6/02 - campings;            1 5590-6/03 - pensões (alojamento); e            1 5590-6/99 - outros alojamentos não especificados anteriormente.</p>
Serviços de alimentação	<p>a) 56.11-2 - Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas:            1 5611-2/01 - restaurantes e similares;            1 5611-2/02 - bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; e            1 5611-2/03 - lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares.</p> <p>b) 56.12-1 - Serviços ambulantes de alimentação:            1 5612-1/00 - serviços ambulantes de alimentação.</p> <p>c) 56.20-1 - Serviços de catering, bufê e outros serviços de comida preparada:            1 5620-1/01 - fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para empresas;            1 5620-1/02 - serviços de alimentação para eventos e recepções-bufê;            1 5620-1/03 - cantinas - serviços de alimentação privativos;            1 5620-1/04 - fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar.</p>
Transportes ferroviário e metroviário	<p>a) 49.12-4 - Transporte metroviário de passageiros:            1 4912-4/02 - transporte ferroviário de passageiros municipal e em RM; e            1 4912-4/03 - transporte metroviário</p>
Transporte rodoviário	<p>b) 49.21-3 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal e em RM:            1 4921-3/01 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal; e            1 4921-3/02 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal e em RM.</p> <p>c) 49.23-0 - Transporte rodoviário de táxi:</p>

	<p>l 4923-0/01 - serviço de táxi; e l 4923-0/02 - serviço de transporte de passageiros - locação de automóveis com motorista.</p> <p>d) 49.29-9 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente: l 4929-9/01 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, municipal; l 4929-9/03 - organização de excursões em veículos rodoviários próprios, municipal; e l 4929-9/99 - outros transportes rodoviários de passageiros não especificados anteriormente</p> <p>e) 49.50 - 7 - Trens turísticos, teleféricos e similares: l 4950-7/00 - trens turísticos, teleféricos e similares.</p>
<p>Transporte terrestre internacional, interestadual e intermunicipal</p>	<p>a) 49.12-4 - Transporte metroviário de passageiros: l 4912-4/01 - transporte ferroviário de passageiros intermunicipal e interestadual.</p> <p>b) 49.22-1 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional: l 4922-1/01 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, exceto em RM; l 4922-1/02 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, interestadual;</p> <p>c) 49.29-9 - Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente: l 4929-9/02 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento intermunicipal, interestadual e internacional; e l 4929-9/04 - organização de excursões em veículos rodoviários próprios, intermunicipal, interestadual e internacional. l 4922-1/03 - transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, internacional.</p>
<p>Transporte aéreo</p>	<p>a) 51.11-1 - Transporte aéreo de passageiros regular: l 5111-1/00 - transporte aéreo de passageiros regular.</p> <p>b) 51.12-9 - Transporte aéreo de passageiros não regular: l 5112-9/01 - serviço de táxi aéreo e locação de aeronaves com tripulação; e l 5112-9/99 - outros serviços de transporte de passageiros não regular.</p> <p>c) 51.30-7 - Transporte espacial:</p>

	15130-7/00 - transporte espacial.
Transporte aquaviário	<p>a) 50.11-4 - Transporte marítimo de cabotagem: 1 5011-4/02 - transporte marítimo de cabotagem-passageiros.</p> <p>b) 50.12-2 - Transporte marítimo de longo curso: 1 5012-2/02 - transporte marítimo de longo curso-passageiro.</p> <p>c) 50.22-0 - Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares: 1 5022-0/01 - transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares, municipal, exceto travessia; e 1 5022-0/02 - transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares, intermunicipal, interestadual e internacional, exceto travessia.</p> <p>d) 50.91-2 - Transporte por navegação de travessia: 1 5091-2/01 - transporte por navegação de travessia, municipal; e 1 5091-2/02 - transporte por navegação de travessia, intermunicipal.</p> <p>e) 50.99-8 - Transportes aquaviários não especificados anteriormente: 1 5099-8/01 - transporte aquaviário para passeios turísticos; e 1 5099-8/99 - outros transportes aquaviários não especificados anteriormente.</p>
Atividades de agências e organizadoras de viagens	<p>a) 79.11-2 - Agências de viagens: 1 7911-2/00 - agências de viagens.</p> <p>b) 79.12-1 - Operadores turísticos: 1 7912-1/00 - operadores turísticos.</p> <p>c) 79.90-2 - Serviços de reserva e outros serviços de turismo não especificados anteriormente: 1 7990-2/00 - serviços de reserva e outros serviços de turismo não especificados anteriormente.</p>
Aluguel de transporte	<p>a) 77.11-0 - Locação de automóveis sem condutor: 1 7711-0/00 - locação de automóveis sem condutor.</p> <p>b) 77.19-5 - Locação de meios de transporte, exceto automóvel, sem condutor: 1 7719-5/01 - locação de embarcações sem tripulação, exceto para fins recreativos; 1 7719-5/02 - locação de aeronaves sem tripulação; e 1 7719-5/99 - locação de outros meios de transporte não especificado anteriormente, sem condutor.</p>
Cultura e lazer	a) 90.01-9 - Artes cênicas, espetáculos e atividades

---

complementares:  
19001-9/01 - produção teatral;  
19001-9/02 - produção musical;  
19001-9/03 - produção de espetáculos de dança;  
19001-9/04 - produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares;  
19001-9/05 - produção de espetáculos de rodeios, vaquejadas e similares;  
19001-9/06 - atividades de sonorização e de iluminação; e  
19001-9/99 - artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente.

b) 90.02-7 - Criação artística:  
19002-7/01 - atividades de artistas plásticos, jornalistas independentes e escritores; e  
19002-7/02 - restauração de obras de arte.

c) 90.03-5 - Gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas:  
19003-5/00 - gestão de espaços para artes cênicas, espetáculos e outras atividades artísticas.

d) 91.02-3 - Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares e prédios históricos e atrações similares:  
19102-3/01 - atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares; e  
19102-3/02 - restauração e conservação de lugares e prédios históricos.

e) 91.03-1 - Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental:  
19103-1/00 - atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental.

f) 92.00-3 - Atividades de exploração de jogos de azar e apostas:  
19200-3/01 - casas de bingo;  
19200-3/02 - exploração de apostas em corridas de cavalos; e  
19200-3/99 - exploração de jogos de azar e apostas não especificados anteriormente.

g) 93.11-5 - Gestão de instalações de esportes:  
19311-5/00 - gestão de instalações de esportes.

h) 93.12-3 - Clubes sociais, esportivos e similares:  
19312-3/00 - clubes sociais, esportivos e similares.

i) 93.13-1 - Atividades de condicionamento físico:

---

	<p>19313-1/00 - atividades de condicionamento físico.</p> <p>j) 93.19-1 - Atividades esportivas não especificadas anteriormente:  1 9319-1/01 - produção e promoção de eventos esportivos; e  1 9319-1/99 - outras atividades esportivas não especificadas anteriormente.</p> <p>l) 93.21-2 - Parques de diversão e parques temáticos:  1 9321-2/00 - parques de diversão e parques temáticos.</p> <p>m) 93.29-8 - Atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente:  1 9329-8/01 - discotecas, danceterias, salões de dança e similares;  1 9329-8/02 - exploração de boliches;  1 9329-8/03 - exploração de jogos de sinuca, bilhar e similares;  1 9329-8/04 - exploração de jogos eletrônicos recreativos; e  1 9329-8/99 - outras atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente.</p>
--	--

Fonte: IPEA.

Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais

(1) Somente uma parte das classes está diretamente relacionada com as atividades características do turismo.

## ANEXO E

## Questionário Campo



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**Tema da pesquisa:**

**QUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO: análise local da trama entre turismo, pobreza e desenvolvimento no projeto dos destinos indutores do desenvolvimento turístico regional em Minas Gerais.**

**Doutorando: Guilherme Malta**

**Orientador: Prof. Dr. Weber Soares**

NÚMERO DO QUESTIONÁRIO	NOME DO ENTREVISTADOR			
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td style="width: 30px; height: 30px;"></td> <td style="width: 30px; height: 30px;"></td> <td style="width: 30px; height: 30px;"></td> </tr> </table>				<hr style="border: 0; border-top: 1px solid black; width: 100%;"/>

DATA DE REALIZAÇÃO DA ENTREVISTA: \_\_\_\_/01/2017

HORÁRIO DE INÍCIO: \_\_\_\_:\_\_\_\_

HORÁRIO DE TÉRMINO: \_\_\_\_:\_\_\_\_

TEMPO DE DURAÇÃO: \_\_\_\_:\_\_\_\_

**Apresentação:** A pesquisa visa analisar e compreender os desdobramentos do projeto de destinos indutores em Minas Gerais. Diante da falta de clareza das ações e de resultados prévios alcançados pela pesquisa, espera-se compreender se e como a política afetou a realidade socioeconômica regional, da qual o município participa.

**I. Dados Pessoais**

1. Nome: \_\_\_\_\_

2. Idade: \_\_\_\_\_

3. Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

4. Estado Civil: \_\_\_\_\_

5.Ocupação: \_\_\_\_\_

**Questões orientadoras:**

Parte I

- a) Faça um breve relato da história, dos desdobramentos, em especial no âmbito do desenvolvimento, e de sua participação no projeto dos destinos indutores?
- b) Houve participação de agentes municipais, prefeito, vereadores, deputados estaduais, empresários, associações comunitárias etc., quanto à escolha dos municípios participantes do projeto (âmbito nacional e regional)?
- c) Quais foram os investimentos realizados onde, como, quando e quanto (2008-2011)?
- d) Os investimentos realizados foram de que forma e em que área para o desenvolvimento do turismo regional?
- e) Da perspectiva do desenvolvimento qual foi o impacto (legado) do projeto dos destinos indutores? Quais são os elementos físicos e socioeconômicos desse impacto no município?

Parte II

- a) Houve de fato a redução da pobreza no município?
- b) Você acha que ela pode estar associada, em alguma medida, como efeito direto ou indireto da política de turismo?
- c) O aumento da desigualdade socioeconômica e turística regional ("destinos concentradores") que a pesquisa por mim realizada indica é coerente com o contexto turístico e socioeconômico regional a que o município pertence?

## ANEXO F



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS (IGC)**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da pesquisa “Impacto da política dos Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional em Minas Gerais”, orientada pelo prof. Weber Soares e realizada pelo doutorando em Geografia Guilherme Malta, que tem como objetivo geral verificar se os resultados alcançados com a política dos destinos indutores foram adequados às expectativas e objetivos apresentados pelos órgãos proponentes.

Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevista que pode ser interrompida em qualquer momento que Sr (a) quiser. As informações prestadas são importantes para a qualificação dos resultados alcançados por meio de análise quantitativa com dados secundários.

O Sr(a) pode esclarecer qualquer dúvida referente à pesquisa comigo.

Mesmo depois de ter dado o consentimento quanto a sua participação, o Sr (a) tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento. O (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e não receberá nenhuma remuneração.

Os resultados desta pesquisa serão analisados e publicados com finalidade científica e acadêmica, não terão nenhuma destinação comercial ou fiscal e não será feita nenhuma menção ao seu nome ou endereço.

\*\*\*

#### CONSENTIMENTO

Estou ciente de que minha participação é voluntária. Estou ciente também de que a minha participação não acarretará qualquer consequência para mim junto às instituições envolvidas na pesquisa. Por tudo isso, declaro que li este termo de consentimento e concordo em participar da pesquisa respondendo às perguntas do questionário.

Local: \_\_\_\_\_, \_\_\_\_/01/2017

\_\_\_\_\_  
 Assinatura da(o) participante

## ANEXO G

Quadro 13 – Organização turística dos destinos indutores – 2009-2013

<b>Destino indutor</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>
Araxá	Não	Sim
Brumadinho	Não	Não
Caeté	Não	Não
Camanducaia	Sim	Sim
Capitólio	Sim	Sim
Caxambu	Sim	Sim
Diamantina	Não	Sim
Governador Valadares	Não	Não
Ipatinga	Não	Sim
Itabira	Não	Sim
Juiz de Fora	Não	Sim
Maria da Fé	Não	Sim
Montes Claros	Não	Não
Ouro Preto	Não	Não
Poços de Caldas	Sim	Sim
Santana do Riacho	Não	Sim
São João Del Rei	Não	Não
São Lourenço	Não	Não
Sete Lagoas	Não	Sim
Tiradentes	Não	Sim
Uberlândia	Sim	Sim

Fonte: IMRS-FJP.

## ANEXO H

Quadro 14 – Relação completa dos municípios dos grupos de controle e tratamento

<b>Grupo de Controle - municípios turísticos pertencentes à política de Circuitos</b>	<b>Grupo de tratamento - municípios turísticos pertencentes ao projeto de 65 Destinos Indutores</b>
<b>Município</b>	<b>Município</b>
Abaeté (MG)	Araxá (MG)
	Belo Horizonte (MG)
Abre Campo (MG)	Brumadinho (MG)
Acaiaca (MG)	Caeté (MG)
Açucena (MG)	Camanducaia (MG)
Água Boa (MG)	Capitólio (MG)
Água Comprida (MG)	Caxambu (MG)
Águas Vermelhas (MG)	Diamantina (MG)
Aiuruoca (MG)	Governador Valadares (MG)
Alagoa (MG)	Ipatinga (MG)
Albertina (MG)	Itabira (MG)
Além Paraíba (MG)	Juiz de Fora (MG)
Alfenas (MG)	Maria da Fé (MG)
Alfredo Vasconcelos (MG)	Montes Claros (MG)
Almenara (MG)	Ouro Preto (MG)
Alpinópolis (MG)	Poços de Caldas (MG)
Alto Caparaó (MG)	Santana do Riacho (MG)
Alto Rio Doce (MG)	São João Del Rei (MG)
Alvorada de Minas (MG)	São Lourenço (MG)
Andradas (MG)	Sete Lagoas (MG)
Angelândia (MG)	Tiradentes (MG)
Antônio Carlos (MG)	Uberlândia (MG)
Antônio Prado de Minas (MG)	
Araçai (MG)	
Araguari (MG)	
Araponga (MG)	
Arcos (MG)	
Areado (MG)	
Argirita (MG)	
Augusto de Lima (MG)	

Baependi (MG)	
Baldim (MG)	
Bandeira do Sul (MG)	
Barão de Cocais (MG)	
Barbacena (MG)	
Barra Longa (MG)	
Barroso (MG)	
Belo Oriente (MG)	
Belo Vale (MG)	
Berilo (MG)	
Bias Fortes (MG)	
Bicas (MG)	
Biquinhas (MG)	
Boa Esperança (MG)	
Bom Jardim de Minas (MG)	
Bom Repouso (MG)	
Bom Sucesso (MG)	
Bonfim (MG)	
Bonito de Minas (MG)	
Borda da Mata (MG)	
Botelhos (MG)	
Botumirim (MG)	
Brás Pires (MG)	
Brasópolis (MG)	
Bueno Brandão (MG)	
Buenópolis (MG)	
Buritis (MG)	
Buritizeiro (MG)	
Cabo Verde (MG)	
Cachoeira de Minas (MG)	
Caetanópolis (MG)	
Caiana (MG)	
Caldas (MG)	
Cambuí (MG)	
Cambuquira (MG)	
Campanário (MG)	

Campanha (MG)	
Campo Belo (MG)	
Campos Altos (MG)	
Campos Gerais (MG)	
Canaã (MG)	
Candeias (MG)	
Caparaó (MG)	
Capelinha (MG)	
Capim Branco (MG)	
Capitão Enéas (MG)	
Caraí (MG)	
Caranaíba (MG)	
Carandaí (MG)	
Carangola (MG)	
Caratinga (MG)	
Carbonita (MG)	
Carlos Chagas (MG)	
Carmo de Minas (MG)	
Carmo do Rio Claro (MG)	
Carrancas (MG)	
Casa Grande (MG)	
Cássia (MG)	
Conceição da Barra de Minas (MG)	
Cataguases (MG)	
Catas Altas (MG)	
Catas Altas da Noruega (MG)	
Catuji (MG)	
Catuti (MG)	
Cedro do Abaeté (MG)	
Chapada do Norte (MG)	
Cipotânea (MG)	
Claraval (MG)	
Claro dos Poções (MG)	
Coluna (MG)	
Comercinho (MG)	
Conceição das Pedras (MG)	

Conceição das Alagoas (MG)	
Conceição do Mato Dentro (MG)	
Conceição do Pará (MG)	
Conceição do Rio Verde (MG)	
Conceição dos Ouros (MG)	
Cônego Marinho (MG)	
Congonhal (MG)	
Congonhas (MG)	
Conquista (MG)	
Conselheiro Lafaiete (MG)	
Consolação (MG)	
Coqueiral (MG)	
Cordisburgo (MG)	
Corinto (MG)	
Coronel Fabriciano (MG)	
Coronel Pacheco (MG)	
Coronel Xavier Chaves (MG)	
Córrego do Bom Jesus (MG)	
Córrego Novo (MG)	
Couto de Magalhães de Minas (MG)	
Cristália (MG)	
Cristiano Ottoni (MG)	
Cristina (MG)	
Cruzeiro da Fortaleza (MG)	
Cuparaque (MG)	
Curral de Dentro (MG)	
Curvelo (MG)	
Datas (MG)	
Delfim Moreira (MG)	
Delfinópolis (MG)	
Delta (MG)	
Desterro do Melo (MG)	
Divino (MG)	
Divisa Nova (MG)	
Dom Joaquim (MG)	
Dom Silvério (MG)	

Dores de Campos (MG)	
Dores de Guanhões (MG)	
Dores do Indaiá (MG)	
Doresópolis (MG)	
Durandé (MG)	
Elói Mendes (MG)	
Entre Rios de Minas (MG)	
Ervália (MG)	
Esmeraldas (MG)	
Espera Feliz (MG)	
Estiva (MG)	
Estrela do Indaiá (MG)	
Estrela do Sul (MG)	
Eugenópolis (MG)	
Extrema (MG)	
Fama (MG)	
Faria Lemos (MG)	
Felício dos Santos (MG)	
São Gonçalo do Rio Preto (MG)	
Felixlândia (MG)	
Fervedouro (MG)	
Florestal (MG)	
Francisco Badaró (MG)	
Francisco Dumont (MG)	
Fronteira (MG)	
Fruta de Leite (MG)	
Gameleiras (MG)	
Glaucilândia (MG)	
Goianá (MG)	
Gonçalves (MG)	
Gonzaga (MG)	
Gouveia (MG)	
Grão Mogol (MG)	
Guanhões (MG)	
Guapé (MG)	
Guaraciaba (MG)	

Guarani (MG)	
Guarda-Mor (MG)	
Guaxupé (MG)	
Guimarânia (MG)	
Guiricema (MG)	
Heliódora (MG)	
Ibertioga (MG)	
Ibiraci (MG)	
Ibirité (MG)	
Ibitiúra de Minas (MG)	
Ibituruna (MG)	
Igarapé (MG)	
Igaratinga (MG)	
Iguatama (MG)	
Ijaci (MG)	
Inconfidentes (MG)	
Ingaí (MG)	
Inimutaba (MG)	
Ipanema (MG)	
Ipuiúna (MG)	
Iraí de Minas (MG)	
Itabirito (MG)	
Itacambira (MG)	
Itacarambi (MG)	
Itaguara (MG)	
Itajubá (MG)	
Itamarandiba (MG)	
Itamarati de Minas (MG)	
Itambacuri (MG)	
Itamonte (MG)	
Itanhandu (MG)	
Itapeva (MG)	
Itaú de Minas (MG)	
Itaverava (MG)	
Itumirim (MG)	
Itutinga (MG)	

Jaboticatubas (MG)	
Jacutinga (MG)	
Jaguaraçu (MG)	
Janaúba (MG)	
Januária (MG)	
Jeceaba (MG)	
Jenipapo de Minas (MG)	
Jequeri (MG)	
Jequitibá (MG)	
Jequitinhonha (MG)	
Joáima (MG)	
Joaquim Felício (MG)	
José Raydan (MG)	
Juatuba (MG)	
Juramento (MG)	
Juvenília (MG)	
Ladainha (MG)	
Lagoa dos Patos (MG)	
Lagoa Dourada (MG)	
Lagoa Grande (MG)	
Lagoa Santa (MG)	
Lajinha (MG)	
Lambari (MG)	
Laranjal (MG)	
Lassance (MG)	
Lavras (MG)	
Leandro Ferreira (MG)	
Leme do Prado (MG)	
Leopoldina (MG)	
Lima Duarte (MG)	
Lontra (MG)	
Luisburgo (MG)	
Luminárias (MG)	
Luz (MG)	
Madre de Deus de Minas (MG)	
Malacacheta (MG)	

Manga (MG)	
Manhuaçu (MG)	
Manhumirim (MG)	
Mar de Espanha (MG)	
Mariana (MG)	
Marilac (MG)	
Mário Campos (MG)	
Marliéria (MG)	
Marmelópolis (MG)	
Martinho Campos (MG)	
Martins Soares (MG)	
Matias Barbosa (MG)	
Matutina (MG)	
Miradouro (MG)	
Moeda (MG)	
Monjolos (MG)	
Monsenhor Paulo (MG)	
Montalvânia (MG)	
Monte Carmelo (MG)	
Monte Formoso (MG)	
Monte Sião (MG)	
Morada Nova de Minas (MG)	
Morro da Garça (MG)	
Morro do Pilar (MG)	
Munhoz (MG)	
Muriaé (MG)	
Muzambinho (MG)	
Naque (MG)	
Natércia (MG)	
Nazareno (MG)	
Nepomuceno (MG)	
Nova Belém (MG)	
Nova Era (MG)	
Nova Ponte (MG)	
Nova Porteirinha (MG)	
Nova Resende (MG)	

Novo Cruzeiro (MG)	
Novo Oriente de Minas (MG)	
Novorizonte (MG)	
Olaria (MG)	
Olhos-D'Água (MG)	
Oliveira Fortes (MG)	
Onça de Pitangui (MG)	
Ouro Branco (MG)	
Ouro Fino (MG)	
Padre Paraíso (MG)	
Paineiras (MG)	
Pains (MG)	
Pai Pedro (MG)	
Paracatu (MG)	
Pará de Minas (MG)	
Paraguaçu (MG)	
Paraisópolis (MG)	
Paraopeba (MG)	
Passa Quatro (MG)	
Passos (MG)	
Patis (MG)	
Patrocínio (MG)	
Patrocínio do Muriaé (MG)	
Paula Cândido (MG)	
Paulistas (MG)	
Pavão (MG)	
Peçanha (MG)	
Pedra Azul (MG)	
Pedra Bonita (MG)	
Pedra Dourada (MG)	
Pedralva (MG)	
Pedras de Maria da Cruz (MG)	
Pedro Leopoldo (MG)	
Pedro Teixeira (MG)	
Pequeri (MG)	
Perdizes (MG)	

Perdões (MG)	
Piau (MG)	
Piedade de Caratinga (MG)	
Piedade de Ponte Nova (MG)	
Piedade do Rio Grande (MG)	
Pimenta (MG)	
Piranga (MG)	
Piranguçu (MG)	
Piranguinho (MG)	
Pirapora (MG)	
Pitangui (MG)	
Poço Fundo (MG)	
Pompéu (MG)	
Ponte Nova (MG)	
Porteirinha (MG)	
Pouso Alegre (MG)	
Pouso Alto (MG)	
Prados (MG)	
Pratápolis (MG)	
Presidente Bernardes (MG)	
Presidente Juscelino (MG)	
Presidente Kubitschek (MG)	
Alto Jequitibá (MG)	
Quartel Geral (MG)	
Queluzito (MG)	
Raposos (MG)	
Raul Soares (MG)	
Resende Costa (MG)	
Resplendor (MG)	
Ressaquinha (MG)	
Ribeirão das Neves (MG)	
Rio Acima (MG)	
Rio Casca (MG)	
Rio Doce (MG)	
Rio Espera (MG)	
Rio Manso (MG)	

Rio Novo (MG)	
Rio Pardo de Minas (MG)	
Rio Preto (MG)	
Rio Vermelho (MG)	
Ritópolis (MG)	
Rodeiro (MG)	
Romaria (MG)	
Rosário da Limeira (MG)	
Rubim (MG)	
Sabará (MG)	
Sacramento (MG)	
Santa Bárbara (MG)	
Santa Cruz de Minas (MG)	
Santa Fé de Minas (MG)	
Santana do Deserto (MG)	
Santana do Garambéu (MG)	
Santana do Manhuaçu (MG)	
Santana do Paraíso (MG)	
Santana dos Montes (MG)	
Santa Rita de Caldas (MG)	
Santa Rita de Jacutinga (MG)	
Santa Rita de Minas (MG)	
Santa Rita de Ibitipoca (MG)	
Santa Rita do Sapucaí (MG)	
Santa Rosa da Serra (MG)	
Santo Antônio do Gramma (MG)	
Santo Antônio do Itambé (MG)	
Santo Antônio do Retiro (MG)	
Santo Hipólito (MG)	
Santos Dumont (MG)	
São Bento Abade (MG)	
São Domingos do Prata (MG)	
São Félix de Minas (MG)	
São Francisco (MG)	
São Gonçalo do Abaeté (MG)	
São Gonçalo do Pará (MG)	

São João Batista do Glória (MG)	
São João da Lagoa (MG)	
São João da Mata (MG)	
São João do Pacuí (MG)	
São João Evangelista (MG)	
São João Nepomuceno (MG)	
São Joaquim de Bicas (MG)	
São José da Safira (MG)	
São José do Divino (MG)	
São José do Goiabal (MG)	
São Miguel do Anta (MG)	
São Pedro da União (MG)	
São Roque de Minas (MG)	
São Sebastião da Vargem Alegre (MG)	
São Sebastião do Paraíso (MG)	
São Sebastião do Rio Verde (MG)	
São Tiago (MG)	
São Thomé das Letras (MG)	
Sapucaí-Mirim (MG)	
Sem-Peixe (MG)	
Senador Amaral (MG)	
Senador Firmino (MG)	
Senador José Bento (MG)	
Senador Modestino Gonçalves (MG)	
Senhora de Oliveira (MG)	
Senhora do Porto (MG)	
Senhora dos Remédios (MG)	
Sericita (MG)	
Serra da Saudade (MG)	
Serra do Salitre (MG)	
Serranópolis de Minas (MG)	
Serro (MG)	
Simão Pereira (MG)	
Simonésia (MG)	
Soledade de Minas (MG)	
Tapira (MG)	

Teófilo Otoni (MG)	
Timóteo (MG)	
Tiros (MG)	
Tocos do Moji (MG)	
Toledo (MG)	
Tombos (MG)	
Três Corações (MG)	
Três Marias (MG)	
Três Pontas (MG)	
Tupaciguara (MG)	
Turmalina (MG)	
Ubá (MG)	
Ubaporanga (MG)	
Uberaba (MG)	
Unaí (MG)	
Urucânia (MG)	
Varginha (MG)	
Várzea da Palma (MG)	
Varzelândia (MG)	
Verdelândia (MG)	
Veredinha (MG)	
Vespasiano (MG)	
Viçosa (MG)	
Vieiras (MG)	
Virgínia (MG)	
Virginópolis (MG)	
Virgolândia (MG)	
Wenceslau Braz (MG)	

Fonte: ATLAS FJP.

## ANEXO I

Quadro 15 – A pobreza, suas causas e o papel do turismo na sua redução

	<b>Banco Mundial</b>	<b>PNUD</b>	<b>OIT</b>	<b>OMT</b>
<b>Temática central</b>	"Luta contra a pobreza"	"Desenvolvimento humano"	"Trabalho decente e produtivo"	"Turismo sustentável e eliminação da pobreza"
<b>Pobreza</b>	Definição monetária (linha de pobreza) (1990) e "pobreza multidimensional" (2000)	"Pobreza humana" privação de capacidades humanas	Trabalhador pobre	Pessoas desfavorecidas sem oportunidades de trabalho
<b>Causas da pobreza</b>	Falta de recursos ("ativos") e de oportunidades e, ainda, limitações geradas pelas instituições (as duas questões são impressas em termos de limitação das "capacidades").	Má governança, falta de oportunidades e fatores pessoais (tais como as variações no modo de <i>conversão</i> de recursos em capacidades)	Falta de trabalho decente	Falta de iniciativa que insiram os pobres na cadeia produtiva (do turismo)
<b>Papel do turismo para reduzir a pobreza</b>	Priorizar ações que sejam baseadas na parceria entre os setores público e privado, estimular o empreendedorismo e o apoio efetivo a micro e pequenas empresas que atuam no setor.	Integrar os pobres nas atividades turísticas, por meio da geração de empregos e oportunidades empresarias para famílias pobres.	Geração de emprego, empoderamento das mulheres, promoção da sustentabilidade ambiental. (ODM)	Gerar emprego e impulsionar o crescimento / integração dos pobres via criação de oportunidades acessíveis.

Fonte: Adaptado de Ugá (2008).