

**CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS:
ANÁLISE À LUZ DE UMA PERSPECTIVA
RELACIONAL**

**MARCOS EDUARDO CARVALHO GONÇALVES
KNUPP**

2010

MARCOS EDUARDO CARVALHO GONÇALVES KNUPP

**CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS: ANÁLISE À LUZ DE
UMA PERSPECTIVA RELACIONAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Estratégia e Gestão, para a obtenção do título de “Mestre”.

Orientadora
Profa. Dra. Flávia Luciana Naves

LAVRAS
MINAS GERAIS - BRASIL
2010

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca Central da UFLA**

Knupp, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves.

Circuitos turísticos de Minas Gerais: análise à luz de uma
perspectiva relacional / Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves
Knupp. – Lavras : UFLA, 2010.

188 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2010.

Orientador: Flávia Luciana Naves Mafra.

Bibliografia.

1. Circuitos turísticos. 2. Políticas públicas de turismo. 3. Redes
sociais. 4. Articulação. 5. Atores sociais. I. Universidade Federal de
Lavras. II. Título.

CDD –658.913384791

MARCOS EDUARDO CARVALHO GONÇALVES KNUPP

**CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS: ANÁLISE À LUZ DE
UMA PERSPECTIVA RELACIONAL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Organizações, Estratégia e Gestão, para a obtenção do título de “Mestre”.

APROVADA em 4 de fevereiro de 2010.

Prof. Dr. Cristiano Fonseca Monteiro UFF

Profa. Dra. Maria Cristina Angélico Mendonça UFLA

Profª. Flávia Luciana Naves
UFLA
(Orientadora)
LAVRAS
MINAS GERAIS – BRASIL

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às mulheres da minha vida: minha mãe Celeslita e minha namorada, Roberta, pelos incentivos irrestritos, pelo apoio integral e pela compreensão da distância.

AGRADECIMENTOS

“Deus é o que me cinge de força e aperfeiçoa meu caminho” Sal. 18:32

Inicialmente, gostaria de ressaltar meus sinceros agradecimentos às pessoas que fazem parte da minha vida. Cada uma tem um propósito e um significado muito especial. Portanto, seria impossível mencionar especialmente cada uma delas e fico na certeza de que elas também sabem dessa importância. No entanto, não poderia deixar de me referir a algumas pessoas que participaram mais diretamente da construção deste trabalho.

Gostaria de agradecer à minha família, aos meus pais, José e Celeslita, e ao meu irmão Pedro, pelo apoio incondicional. Estou certo de que, sem vocês, nada disso seria possível, pois a cada dia vocês me fazem acreditar e saber que posso ir além. Espero um dia poder retribuir todo o amor, a compreensão e o afeto que vocês têm me dedicado!

Aos meus avôs e avós, em especial à vovó Maria (Dona Maria), pela sua incessante luta pela educação de seus filhos que influenciaram a outra geração (seus netos) e que, com certeza, influenciarão outras e outras gerações. A todas as minhas tias-avós e tios-avós, em especial tia “Conceição” e tia “Dindinha”, a todas as minhas tias e tios, em especial tia Penha, tia Helena, tia Carminha e tia Tina, a todas as minhas primas e primos, em especial Lucas, Maurício e Flora, pela atenção e pelo carinho. Todos vocês fazem parte deste trabalho!

A minha namorada, Roberta, pelo companheirismo, dedicação, atenção, paciência, carinho, amizade e amor, enfim, por estar sempre comigo e me fazendo extremamente feliz! Agradeço também à sua família, pais, irmãos e cunhada, por todos esses anos de maravilhosa convivência e de saber que posso contar com vocês.

Aos meus fiéis companheiros, Bobby, Alt e Otto!

Aos meus amigos Ângela e Américo, pessoas que me apresentaram a direção que sigo hoje, a vida acadêmica. Ângela, mãe emprestada, todos os seus conselhos, sua atenção e seu afeto foram imprescindíveis nesse processo e eu vou levar sempre comigo!

A todos os meus amigos que participaram de conversas e discussões, incentivando e aguçando o meu interesse pelos estudos, ou melhor, pelas “viagens” acadêmicas. Aos amigos que fiz no pequeno trajeto deste trabalho, em especial Aupa, Fred, Pedrão e Renatão, por me proporcionarem momentos extremamente agradáveis e únicos de sabedoria e de satisfação: “vamos que vamos, moçada...” Estaremos sempre juntos! Aos amigos e colegas da minha turma de mestrado, sem exceção, pois as trocas de conhecimentos e os momentos de distração que tivemos foram fundamentais para mim nesses anos de mestrado: Hernani, Lucia, Camila, Andrea, Giovanni, Ana Rosa, Ana Elisa,

Kathy, Gustavo, Giarola, Wellington, Pedro, Adílio, Gabriel, Fernanda, Alessandro, Rosa, Aline e Conrado.

À minha orientadora, professora e amiga Dra. Flávia Naves, que soube conduzir impecavelmente o meu processo de aprendizagem. Tomo para minha vida seus exemplos de profissionalismo, ética, disposição, dedicação e paciência, que me trouxeram confiança e entusiasmo. A sua inteligência e a sua genialidade me serviram de inspiração!

À Cristina, pela atenção e disposição em participar deste trabalho. Seus conselhos foram fundamentais, suas correções e as discussões levantadas no projeto de qualificação e nas minhas apresentações foram impecáveis para o trabalho. Ao professor Cristiano, da UFF, que participou da banca de defesa e que, com toda sua simplicidade, honestidade e extrema competência, fez contribuições não só para este estudo específico, mas a mim, como pessoa e como profissional acadêmico. Aos professores do DAE, pelas aulas e pelos ensinamentos. A dedicação e a postura de alguns são exemplos de profissionais acadêmicos da mais rara nobreza. Agradeço ao Cleber, pelo aceite de participação da banca do projeto de qualificação e pelas criteriosas e muito pertinentes observações. Obrigado, Maroca, pela sua pronta atenção. Isso foi, para mim, uma demonstração de afeto que levarei para sempre.

Ao governo brasileiro, por me proporcionar a realização deste estudo, por ofertar uma educação gratuita e, muitas vezes, de qualidade. À Capes, por subsidiar esses anos de mestrado e que acabou fazendo dessa “vida de estudante” um pouco menos sofrível.

Ao DAE, por oferecer uma pós-graduação da mais alta qualidade, reunindo pessoas e profissionais que fazem a diferença, em especial Jaque, Eveline, Vitor e Deila.

Aos membros dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, aos membros da Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais e ao atual presidente da Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, que deram atenção, contribuíram e participaram deste trabalho. Realmente, eu espero que este estudo contribua de alguma maneira como um subsídio e um estímulo ao desenvolvimento do turismo em Minas Gerais.

Enfim, a todos os que me incentivaram e participaram, de uma forma ou de outra, da construção deste trabalho, meu muito obrigado!

Todos os problemas relacionados à convivência social são problemas da coletividade e as soluções devem ser buscadas em conjunto, levando em conta os interesses de toda a sociedade (Dallari, 1999 p. 21).

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE QUADROS	i
LISTA DE SIGLAS	ii
LISTA DE FIGURAS	iii
LISTA DE GRÁFICOS.....	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
1 INTRODUÇÃO.....	9
2 REDES SOCIAIS.....	15
2.1 Redes interorganizacionais.....	15
2.2 Sociologia econômica.....	18
2.3 Redes sociais: uma perspectiva relacional	21
2.4 Análise de redes sociais.....	24
2.5 Algumas dimensões de análise para uma perspectiva relacional	30
3 TURISMO	37
3.1 O estudo do turismo	37
3.2 Redes e turismo	42
3.3 A política de turismo no Brasil.....	47
3.4 A regionalização do turismo no Brasil	59
4 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	64
4.1 O tipo e a natureza da pesquisa	64
4.2 O locus e as unidades de investigação.....	66
4.3 Métodos e procedimentos operacionais	68
4.3.1 Primeira etapa.....	70
4.3.2 Segunda etapa.....	72
4.4 Tratamento dos dados.....	74
5 A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: A ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS	80
5.1 A política dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais.....	80
5.1.1 Circuitos turísticos: idealização, normas, princípios, diretrizes e a realidade	90
5.2 O olhar a partir dos circuitos turísticos: a articulação entre os atores	107
5.3 Gestão dos circuitos turísticos: limites e possibilidades	132
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	169
ANEXOS.....	179

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Dimensões de análise da pesquisa empírica.....	74
QUADRO 2	Tipo de relacionamento X atuação em rede.....	129
QUADRO 3	Percepção dos representantes dos CTs sobre a existência de liderança entre os circuitos.....	130

LISTA DE SIGLAS

AMAS	Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CDT	Comitê Departamental de Turismo
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CP	Capacitação profissional
CT	Circuito turístico
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FECITUR	Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais
FORNATUR	Fórum Nacional de Dirigentes do Turismo
IE	Instituição de ensino
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico Nacional
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização não governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNB	Produto Interno Bruto
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
SETUR	Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais
SISTUR	Sistema do Turismo
TS	Terceiro setor
TURMINAS	Empresa Mineira de Turismo
UFLA	Universidade Federal de Lavras

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Gestão Descentralizada do Turismo no Brasil.....	48
FIGURA 2	Mapa dos CTs de Minas Gerais.....	85
FIGURA 3	Sociograma da rede entre os CTs.....	128
FIGURA 4	Pirâmide de classificação dos CTs de Minas Gerais.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Cargos dos respondentes dos CTs pesquisados.....	67
GRÁFICO 2	Tempo de existência dos CTs participantes da pesquisa.....	87
GRÁFICO 3	Setores dos membros associados dos CTs pesquisados.....	93
GRÁFICO 4	Ordem de importância dos atores para os CTs.....	96
GRÁFICO 5	Formatos legais dos CTs pesquisados.....	97
GRÁFICO 6	Porcentagem dos CTs X Quantidade de relacionamento.....	112
GRÁFICO 7	Percepção dos representantes dos CTs em relação à existência de redes entre eles.....	115
GRÁFICO 8	Percepção dos representantes dos CTs sobre Indicação dos atores líderes.....	123
GRÁFICO 9	Atores líderes na percepção dos representantes dos CTs	131
GRÁFICO 10	Percepção dos representantes dos CTs sobre a interação dos circuitos com IE, CP e TS.....	143
GRÁFICO 11	Percepção dos representantes dos CTs – Forças.....	147
GRÁFICO 12	Percepção dos representantes dos CTs – Fraquezas.....	149
GRÁFICO 13	Percepção dos representantes dos CTs – Oportunidades.....	153
GRÁFICO 14	Percepção dos representantes dos CTs – Riscos.....	154

RESUMO

KNUPP, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves. **Circuitos turísticos de Minas Gerais: análise à luz de uma perspectiva relacional**. 2010. 188 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG¹.

Este estudo se realizou sob a ótica dos atores que compõem os Circuitos Turísticos de Minas Gerais: como eles funcionam e quais as dinâmicas que os caracterizam. O estado de Minas Gerais, atualmente, atua no sentido de regionalizar e descentralizar o setor, integrando diversos municípios que possuem características em comum, por meio de circuitos turísticos. Tal política se justifica devido à sua grande extensão territorial e à grande quantidade de municípios, bem como por priorizar um modelo de gestão que privilegia o desenvolvimento integrado da atividade. Minas Gerais tem 58 circuitos turísticos que abrangem todas as regiões do estado, sendo 45 deles certificados pela Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais. Os circuitos são formados por municípios de determinada região, que se agrupam para desenvolver o turismo local, caracterizando um formato organizacional muito próximo às definições de redes. O presente estudo foi realizado com o objetivo de caracterizar a dinâmica entre os atores que compõem os circuitos turísticos de Minas Gerais. Portanto, o referencial teórico deste trabalho foi construído por meio de três temáticas fundamentais que seriam as redes sociais, as políticas públicas e o turismo, ainda pouco abordadas conjuntamente na literatura acadêmica brasileira atual. Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada uma macroanálise dos circuitos mineiros por meio do método *survey* e, além disso, utilizou-se o programa Pajek de análise de redes para a obtenção de um sociograma desses circuitos. Os dados foram obtidos por meio dos órgãos gestores dos circuitos turísticos. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas com os atores-chave da Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais e da Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais que apareceram na primeira etapa, para aprofundar nas análises sobre o inter-relacionamento desses atores. Dessa forma, abrange o poder público, por meio da secretaria, e a iniciativa privada, por meio da federação, construindo, assim, uma perspectiva relacional específica para o contexto desse estudo. Os resultados obtidos sugerem a existência de uma grande diversidade dos circuitos, bem como a existência de uma incipiente atuação em rede. É identificado um novo ator que, apesar de

¹ Comitê Orientador: Flávia Luciana Naves - UFLA (Orientadora), Maria Cristina Angélico Mendonça - UFLA

pouco tempo de existência, apresenta ter uma importância fundamental para os circuitos, como também os interesses comuns e conflitantes dos atores e seus espaços de negociação. Finalmente, considera-se que existem estratégias conjuntas entre os circuitos, mas que ainda são muito embrionárias e que a percepção de alguns atores sociais a respeito de redes é um tanto quanto superficial.

ABSTRACT

KNUPP, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves. **Tourist circuits in Minas Gerais: analysis under the light of a relational perspective**. 2010. 188 p. Dissertation (Master Degree in Administration) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG².

This study was developed based on the vision of the actors who are part of the Tourist Circuits in Minas Gerais: how they operate and which dynamics characterize them. The state of Minas Gerais currently acts towards regionalization and decentralization of the sector, integrating several municipalities that share characteristics, through Tourist Circuits. Such policy is justified by the great territorial extension and large amount of municipalities, as well as by the preference for a management model which privileges the integrated development of the activity. There are 58 Tourist Circuits in Minas Gerais covering all regions in the state and 45 of these are certified by the *Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais*. The circuits are formed by municipalities of a certain region that are grouped in order to develop local tourism, thus characterizing an organizational format which is very close to that of a network. The objective of this study is to characterize the dynamics among the actors who set the Tourist Circuits in Minas Gerais. Therefore, the theoretical reference of this paper is built through three fundamental themes which are the social networks, the public policies and the tourism, still very little approached in a single group by the current Brazilian academic literature. In the first stage of the survey, a macro analysis of the *mineiros* circuits was carried out through the survey method and, the Pajek network analysis program was also used in order to obtain a sociogram of these circuits. The data were obtained in the Tourist Circuits management organs. In the second phase interviews were made with the key actors in the *Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais* and the *Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais*, identified in the first phase, in order to deepen the analysis of the interrelationship among those actors. Notwithstanding, it involves the government, through the *Secretaria*, and the private enterprise, through the *Federação*, thus building a specific relational perspective for the study. The results obtained suggest the existence of great diversity among the circuits, as well as an incipient network action. A new actor was identified who, despite its recent existence, presents fundamental importance for the circuits. The existence of common and conflicting interests among actors and their negotiation spaces was also

² Guidance committee: Flávia Luciana Naves – UFLA (Fugleman); Maria Cristina Angélico Mendonça - UFLA

identified. Finally, it is considered that there are combined strategies among the circuits, but they are still very embryonic and that the perception of some social actors regarding the networks is very superficial.

1 INTRODUÇÃO

É compreensível e inegável a importância que o turismo tem atualmente na sociedade mundial. Segundo a Organização Mundial do Turismo - OMT (2003), a combinação do turismo doméstico com o turismo internacional é apontada como o “maior setor” do mundo.

O turismo é um fenômeno de rápido crescimento e as atividades turísticas, tomadas como um todo, são responsáveis por grande parte da atividade econômica na maioria dos países, e parece provável que esta tendência continue no futuro (Chernyshev, 2009). Nesse sentido, de acordo com o *World Travel and Tourism Council - WTTC* (2009), apesar dos dois últimos anos difíceis que se passaram, propriamente pela crise econômica mundial, a economia do setor irá se expandir apenas 0,3% em 2010, depois de quatro anos com uma média de crescimento mundial de 3,6% ao ano, mas deverá retomar o seu papel, levando à dinâmica do crescimento global.

Diante da importância do turismo na sociedade contemporânea, seus estudos acadêmicos tomam proporções cada vez mais instigantes aos pesquisadores, não só da área específica do turismo, mas também de áreas correlatas, tais como administração, sociologia, ciência política, economia e geografia, entre outras. Em boa parte dos países, os governos já atentaram para a sua importância, formulando políticas específicas para essa atividade.

Especificamente no Brasil, o estado de Minas Gerais, antes mesmo da política nacional de turismo se consolidar como uma política de regionalização, foi pioneiro na ideia de descentralizar a gestão dessa atividade. A política de turismo desse estado segue uma linha de atuação que preza pela descentralização e regionalização do setor de turismo. Minas Gerais regulamentou a formação dos circuitos turísticos (CTs) e a primeira resolução para a certificação dos circuitos

data de 2002. Posteriormente, em 2003, por meio de um decreto estadual, o governo regularizou os CTs. Atualmente, o estado tem 58 circuitos que abrangem todas as suas regiões e 45 deles estão certificados³ pela Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (SETUR). Esses circuitos são formados por municípios de determinada região que se agrupam para desenvolver o turismo regional.

Buscou-se apreender, pelos atores que o administram, como funcionam os circuitos, quais as dinâmicas que os caracterizam e como se relacionam com a ideia de redes. O recorte teórico baseou-se na teoria de redes sociais e nas políticas públicas, especificamente de turismo. A pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira junto a alguns membros representantes dos CTs e a segunda, junto a representantes da SETUR e da Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR).

Adotou-se como perspectiva principal a interpretação das relações sociais entre os membros dos CTs. Foram adotadas duas perspectivas de análise entre os atores dos CTs, uma entre e outra dentro dos CTs, ou seja, uma perspectiva externa e outra interna de análise. Apresentou-se, então, uma abordagem referente aos laços entre os atores como variável importante das redes sociais.

Dessa maneira, pretendeu-se responder à seguinte questão: existem redes sociais entre os membros dos CTs constituídas a partir da política estadual de turismo de Minas Gerais? Para responder a este questionamento, recorreu-se à elaboração de um objetivo geral, que é caracterizar a dinâmica entre os atores que compõem os CTs de Minas Gerais. Para alcançá-lo, foi necessário dividi-lo em três objetivos específicos:

³ A lista dos CTs certificados é atualizada anualmente pela SETUR e a utilizada por este estudo foi a do ano de 2008, ano inicial deste trabalho.

- identificar os CTs de Minas Gerais, bem como os atores chave para as articulações entre eles;
- caracterizar a estrutura e o funcionamento das articulações entre esses atores;
- analisar as possibilidades e os limites existentes nas interações dos atores das redes estudadas.

A justificativa adotada para este estudo está pautada, principalmente, sobre três aspectos fundamentais. O primeiro seria a importância atual, atribuída pelo governo federal e por alguns estados do Brasil, ao potencial da atividade turística que pode suscitar o desenvolvimento regional. Prioriza-se, então, a implantação de instâncias próprias de governança (Ministério do Turismo e Secretarias de Estado do Turismo), bem como a formulação de planos, programas e projetos que prezam pela interlocução de atores sociais na direção de proporcionar espaços de negociação para a redefinição das relações entre Estado e sociedade, a fim de garantir a participação das populações abarcadas. A segunda motivação considerada nesse contexto é a abertura da possibilidade de se trabalhar com temáticas que contribuirão para o entendimento do fenômeno do turismo, mais especificamente com as políticas que lidam com ele, fomentando discussões acadêmicas ainda pouco acaloradas, tais como redes sociais relacionadas às políticas públicas de turismo. O terceiro aspecto ressalta este estudo como um subsídio aos organismos governamentais para a avaliação das contribuições que determinadas estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos, contribuindo com mais um estudo sobre as recentes políticas de turismo no Brasil.

Uma prova dos investimentos que o atual governo brasileiro tem atribuído à atividade turística é a criação do Ministério do Turismo, em 2003, juntamente com um Plano Nacional do Turismo (PNT), para explicitar o

pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor. Segundo Ribeiro (2004), das cem metas estabelecidas pelo atual presidente do Brasil, o turismo é uma das principais, pois o mesmo pode preservar, divulgar e garantir o nosso patrimônio, cultura e tradições, se bem conduzido e administrado. Portanto, existe uma preocupação em consolidar a atividade turística em âmbito nacional.

O estado de Minas Gerais, por sua vez, também vem priorizando a atividade turística nos seus investimentos para o desenvolvimento. Este setor é considerado, hoje, como uma das formas de garantir o contínuo desenvolvimento de Minas Gerais. É privilégio da SETUR contribuir com as bases de sustentação deste desenvolvimento, por meio do estabelecimento de diretrizes claras, objetivas e operacionalizáveis em projetos eficientes, que poderão servir de modelo para outros estados da Federação (SETUR, 2008).

Por meio da política dos circuitos, como se destacou, Minas Gerais pratica uma gestão que preza pela descentralização, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação e mobilização, conforme colocam suas diretrizes. Portanto, rede está na base dessa política. Seus circuitos abrangem todas as regiões do estado, demonstrando grande importância para o turismo estadual. Assim, torna-se um objeto relevante a ser estudado, pesquisado e analisado, e um confronto entre essa política de turismo e a teoria de redes sociais pode proporcionar uma compreensão dos relacionamentos entre seus atores sociais.

Recentemente, tem-se utilizado a análise de redes sobre políticas do Estado, diagnosticando a existência de estruturas constituídas por redes entre atores no interior de instituições específicas que emolduram a dinâmica política, como também existem raros estudos que exploram a dinâmica interna do Estado e entre ele e a sociedade mais ampla, especificamente as comunidades envolvidas nas políticas públicas (Marques, 2006). Ou seja, torna-se perceptível

a semelhança entre o próprio processo de descentralização que marca o contexto atual da política brasileira e o que traz, atualmente, a teoria das redes sociais sob o foco das políticas públicas.

Para as políticas públicas, implicações de estudos como este podem ajudar no aprimoramento da gestão das ações que incidem no desenvolvimento dos planos, programas e projetos. Ele também pode contribuir para diagnosticar sua complexidade e aperfeiçoar o mecanismo relacional, seja entre os atores sociais envolvidos, desde entre as pessoas que estão ligadas a um setor específico e destes com os agentes públicos envolvidos diretamente, como também desses atores sociais com a criação, a proposição e/ou a atuação das políticas governamentais.

São necessários novos estudos acadêmicos e aprofundamentos nas temáticas que surgem a cada dia na sociedade, seja nos diversos âmbitos, como o político, o social e o econômico, que estão em constante transformação. O surgimento de uma nova forma de designar ou, simplesmente, a concepção de novos programas políticos governamentais que envolvem uma unidade de análise tão complexa como o fenômeno do turismo, suscita também novos estudos para criar estruturas de análise e avaliação desses programas. E, muitas vezes, essa criação advém de estudos acadêmicos.

Este trabalho está estruturado em capítulos e, além desta introdução que já é o seu primeiro, possui mais cinco. Inicialmente, trata-se do referencial teórico, que possui dois capítulos. No capítulo 2, utiliza-se uma abordagem da teoria de redes sociais, considerando que os demais temas, posteriormente levantados, são iluminados pelos aspectos, pelas noções e pelas características das redes sociais. No capítulo 3, tratam-se temas específicos dos estudos sobre o fenômeno do turismo, amparados pela ótica de redes e turismo, chegando-se às políticas públicas que vão ao encontro das temáticas sobre descentralização e regionalização do turismo, debatidas juntamente com a questão da articulação de

atores sociais, concluindo assim o esquema teórico do estudo. No capítulo 4, apresentam-se os aspectos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos da pesquisa, na tentativa de responder ao problema levantado, em que são apresentados o tipo e a natureza da pesquisa, delimita-se o *locus* e as unidades de investigação, seguidos dos métodos, finalizando com os procedimentos do tratamento dos dados. No capítulo 5, contextualizam-se os CTs dentro da Política Estadual de Turismo de Minas Gerais, abordando a lógica governamental em adotar a política dos circuitos mineiros. Focalizam-se também os procedimentos burocráticos criados pelo estado, tais como suas normas, princípios e diretrizes, e, por fim, considera-se a identificação dos circuitos, seguida das características estruturais e do funcionamento das articulações entre os atores envolvidos com os CTs para ponderar sobre seus limites e suas possibilidades. No capítulo 6 explanam-se as considerações finais, abordando-se as contribuições desse estudo, as limitações do trabalho e as propostas para futuros estudos.

2 REDES SOCIAIS

Esse capítulo está dividido em tópicos. Primeiramente, traça-se uma contextualização dos estudos voltados para redes de modo geral, indo ao encontro do campo das organizações, em que são apresentadas as redes interorganizacionais. Em seguida, aborda-se a sociologia econômica, na qual emerge a temática de redes sociais que é o recorte teórico que ilumina todo esse trabalho. Posteriormente, apresentam-se as redes sociais e a análise de redes sociais trazidas por meio das contribuições de alguns autores que auxiliaram na definição das categorias de análise propostas para o estudo. O capítulo se encerra apresentando o recorte teórico metodológico que definiu as categorias de análise, as quais subsidiaram o estudo empírico, assim confluindo para o entendimento da multiplicidade das relações e das interações entre os atores das redes sociais.

2.1 Redes interorganizacionais

Há algumas décadas, o interesse pelo estudo de rede tornou-se eminente em várias disciplinas acadêmicas. A rede, de maneira geral, se caracteriza por ser uma estrutura formada por nós e ligações que podem se expandir, integrando novos atores (nós), desde que consigam comunicar entre si e dentro da rede, ou podem ser fechadas, assim dependendo do tipo de relacionamento (ligações) de seus atores. Portanto, há uma diversidade de redes. Elas podem ser específicas das ciências exatas, por exemplo, por meio da computação (rede de computadores) e da matemática, das ciências biológicas, por exemplo, as células interligadas (neurônios), entre outras coisas.

Não obstante, surgiram estudos específicos sobre redes, tais como aqueles sobre redes interorganizacionais. Segundo Borgatti & Foster (2003),

esses estudos têm crescido exponencialmente nas publicações acadêmicas e sua explosão começou no início do século XX, consequência da mudança de perspectivas individualistas, essencialistas e atomísticas para explicações mais relacionais, contextuais e sistêmicas.

Para Borgatti & Foster (2003 p. 992), “uma rede é um jogo de atores conectados em uma estrutura de nós. Os atores (frequentemente chamados de “nodos”) podem ser pessoas, times, organizações, conceitos, etc.”. Marteleto & Silva (2004) consideram que as redes são sistemas compostos por nós e conexões entre eles que, nas ciências sociais, são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações, etc.), conectados por algum tipo de relação. Já segundo Tomael et al. (2005), a rede estabelece-se por relações horizontais de cooperação, sendo uma estrutura não-linear, descentralizada, flexível, dinâmica, sem limites definidos e autorganizável.

Histórica e evolutivamente, Grandori & Soda (1995) analisam a formação das redes de empresas. A respeito da valorização do papel da tecnologia e os custos de aprendizagem e na formação de redes, onde a cooperação e a coordenação são tidas como a "mão visível", esses autores identificaram as dificuldades em controlar e coordenar a relação entre empresas e, finalmente, por meio de uma abordagem com viés polêmico, apontaram a formação de redes como uma falha burocrática.

Borgatti & Foster (2003), por meio de uma pesquisa, tentaram especificar as tipologias de redes organizacionais e concluíram que as pesquisas sobre redes variam conforme as dimensões, observando: direção de causalidade, nível de análise, mecanismos explicativos e metas explicativas.

A complexidade das redes organizacionais é expressa na multiplicidade das suas conceituações e tipologias, abrindo um campo interminável para pesquisas acadêmicas. Assim, a perspectiva deste inter-relacionamento

complexo só poderia ser multiparadigmático e ainda não está perto do seu fim, pois as relações mudam, o contexto muda, o mundo muda.

Em uma abordagem sobre os mecanismos de rede, alguns aspectos merecem atenção, tais como: comunicação, decisão e negociação; coordenação e controle social; integração e vinculação - funções e unidades; funcionários em comum; hierarquia e autoridade de relações; planejamento e sistemas de controle; sistemas de incentivo; sistemas de informação e apoio público e infraestrutura. Esse formato organizacional visa à manutenção da cooperação de longo prazo, à profundidade das relações estáveis com base em normas de reputação e controle, à realização de atividades integradas, à coibição do oportunismo, à redução de custos e automatização dos sistemas de informação e incentiva a criação de “polos” e “parques” (Grandori & Soda, 1995).

Nohria (1992) considera cinco premissas básicas que guiam a perspectiva da abordagem de rede. Juntas, elas resumem as principais características das redes nas organizações. São elas:

- todas as organizações são importantes redes sociais e precisam ser analisadas como tal;
- o ambiente organizacional é propriamente visto como uma rede de outras organizações;
- as ações (atitudes e comportamentos) dos atores nas organizações podem ser mais bem explicadas em termos de suas posições na rede de relacionamento;
- redes levam a ações e, conseqüentemente, são modificadas por elas.;
- na análise comparativa das organizações, são consideradas suas características na rede.

A fim de delimitar as relações interorganizacionais tratadas neste estudo, seguiu-se o caminho da abordagem de redes sociais. Para tanto, torna-se imprescindível abordar o aspecto estruturador das redes, bem como o método de descrição e, principalmente, a análise das relações. Essa abordagem das redes sociais tem seu berço na sociologia econômica contemporânea, a qual será tratada no próximo tópico.

2.2 Sociologia econômica

Dentro das ciências sociais existe um enfoque, uma linha, que trata da aplicação de ideias, conceitos e métodos sociológicos voltados para fenômenos econômicos. É a chamada sociologia econômica, que desenvolve pensamentos a respeito do setor econômico na sociedade, ou como o primeiro influencia o segundo e vice-versa (Swedberg, 2004). Assim, como afirma Abramovay (2006), os mercados não são apenas pressionados pela sociedade, como dois entes funcionando a partir de lógicas distintas, que, no entanto, se influenciam mutuamente: eles se organizam a partir da própria vida social.

A aparição da sociologia econômica data do período situado na virada do século XIX para o século XX (Swedberg, 1987; Gislan; Steiner, 1995). Alguns autores que se situam na origem da sociologia econômica (Durkheim, Pareto, Weber) são também os fundadores da sociologia clássica e suas contribuições seguem influenciando a sociologia contemporânea (Swedberg, 1998; Steiner, 2004b) (citado por Steiner, 2006, p. 15).

Nesta disciplina, há mais ou menos duas a três décadas, mudanças importantes a respeito de sua abordagem teórica contribuíram para o surgimento de novos tópicos, afirma Swedberg (2004). É neste contexto que surge a reivindicação do emprego da análise de redes em sociologia econômica,

especificamente iniciada por Mark Granovetter por meio de um artigo de sua autoria intitulado *Economic action and social structure*, publicado em 1985.

Segundo Steiner (2006), a sociologia econômica, que assume uma postura crítica em relação à teoria econômica, fundada no comportamento de um agente econômico não socializado, onisciente e movido unicamente pela busca do ganho máximo (o famoso *homo economicus*), se desenvolve em torno de três dimensões, que estão interligadas e que são:

- como as relações sociais influenciam ocorrências econômicas (por meio de variados instrumentos de análise sociológica), construção social das relações econômicas – fenômeno;
- explicação sociológica da formação das variáveis mercantis;
- dimensão cultural e cognitiva. Fato econômico não separado do fato social.

Segundo Steiner (2006), a sociologia econômica assume também o fato de que a economia não é apenas uma prática, pois ela é uma representação cultural largamente difundida sob a forma de práticas de gestão e é objeto de uma elaboração científica que se desenrola sob a forma de teoria econômica. Para Granovetter (1985), as tentativas dos atores de realizarem ações com propósito estão imersas nas relações sociais.

A nova sociologia econômica, segundo Abramovay (2004), tem o objetivo de mostrar que, nos mercados, os vínculos sociais concretos, localizados, são determinantes de suas dinâmicas e que, portanto, sua autorregulação depende da própria maneira como a interação social ocorre. Então, ela tem como tarefa examinar como as relações econômicas são inseparáveis do contexto social, observando o conjunto de regras sociais (e não apenas “econômicas”, como a maximização do lucro) que organizam os

mercados, sejam eles financeiros, agrícolas, de trabalho etc. Ela estuda os fatos econômicos, considerando-os como fatos sociais, segundo Steiner (2006).

O objetivo mais específico da sociologia econômica é analisar a construção social das relações de mercado (concebida de maneira ampla) e a origem (histórica) social dos fenômenos econômicos, como afirma Steiner (2006). Em diversas disciplinas, mesmo das ciências exatas, como a física, por exemplo, retomam-se as ideias do período inicial da filosofia grega do século VI a.C., numa cultura em que a ciência, a filosofia e a religião não eram tratadas de forma isolada e também cujo objetivo (da física) girava em torno da descoberta da natureza essencial ou da constituição real das coisas (Capra, 1982). Passou-se, então, de uma visão agregada dos acontecimentos para uma fragmentação e, agora, o que se percebe é a existência de uma propensão à volta da integralização dos elementos que compõem a realidade. Dessa maneira, afirma Abramovay:

O traço mais importante das ciências sociais contemporâneas é o enfraquecimento das fronteiras disciplinares que marcaram sua consolidação durante a maior parte do século XX, desde a morte de Max Weber até o início dos anos de 1980. As diferenças de estilo discursivo, de métodos de trabalho, de formas de organização comunitária e de fundamentos teóricos não devem obscurecer uma convergência temática que vem levando ao surgimento de problemas de pesquisa comuns (Abramovay, 2004, p. 03).

A sociologia econômica assume plenamente a dimensão política da maior parte das coisas concretas que investiga, embora isso não implique em engajamento político. Steiner (2006) afirma, ainda, que a contribuição da sociologia econômica está, em primeiro lugar, ligada ao estudo da construção social das relações mercantis e, mais genericamente ainda, ao estudo da origem social dos fenômenos econômicos. Dessa forma, a sociologia econômica

comporta uma dimensão crítica da teoria econômica. Ela não alimenta, no entanto, nenhuma oposição de princípio a essa teoria (Steiner, 2006).

Na realidade, ao buscar uma alternativa aos modelos puramente instrumentais da economia neoclássica, a sociologia econômica contemporânea fez suas primeiras contribuições procurando compreender o fluxo através das redes sociais em mercados de trabalho e dentro e entre organizações, segundo Carvalho (2002). Percebe-se, por meio desse viés integrativo proposto pela sociologia econômica, que existe uma forte propensão ao entendimento da teia social⁴ através dos relacionamentos entre os atores sociais, que podem ser entendidos pela teoria de redes sociais.

2.3 Redes sociais: uma perspectiva relacional

Rede social é um conjunto de atores ligados por relações sociais, ou seja, são redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, limites culturais e relações de poder, sendo um campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo (Granovetter et al., 2000; Capra, 2002; Marques, 1999). Steiner (2006) assegura que a rede também é um elemento da vida social.

Segundo Costa (2005), cada um de nós percebe claramente a rede de relacionamentos à qual pertence, mas não é possível perceber facilmente a rede à qual os outros pertencem. Isso inclui não apenas aqueles que não conhecemos, mas também os que fazem parte de nossas relações. Castells (1997) assegura que redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e que a proliferação da lógica de rede altera dramaticamente tanto a operação como os resultados dos processos produtivos, de poder e cultura. E, para este autor, é o

⁴ Segundo Sérgio Costa (2003), é nessas teias sociais que se gestam os conteúdos culturais e as práticas sociais.

grau de relacionamento dos atores de cada sociedade que indica, hoje, o seu nível de desenvolvimento, ou seja, teoricamente, isso está claramente orientando políticas públicas.

A ênfase dada às redes sociais liga-se ao fato de que se trata de uma área de pesquisa na qual os resultados mais inovadores, tanto de uma perspectiva teórica quanto de uma perspectiva empírica, foram, muitas vezes, obtidos nesses últimos anos (Steiner, 2006).

Diversas áreas focam em estudos a respeito da temática rede social. Bastos & Santos (2007) expõem com precisão a relação entre redes sociais e estudos organizacionais quando afirmam que as redes sociais constituem um recurso teórico e metodológico especialmente útil para os estudos que tomam as organizações como sistemas de significados construídos nas relações e conexões existentes entre os membros organizacionais. Segundo Andion (2003), quando se utiliza o sentido de rede como estratégia, as redes são vistas como formas de organização e de ação dos atores sociais, visando promover uma mudança, podendo ser ela de cunho econômico ou não.

Dessa forma, existem diversas definições para rede social. Podem-se definir redes sociais como um agrupamento de núcleos (pessoas, organizações) ligados por um leque de relações sociais (amizades, transferências de fundo, etc..) de um tipo específico, como afirmam Carvalho & Fisher (2000). E os mesmos autores continuam essa definição afirmando que as trocas e as discussões no interior de um grupo possuem uma história, que resulta em rotina e estabilização de laços entre os membros.

Sob o aspecto de governança de redes, Carvalho & Fisher (2000) afirmam que configurações diversificadas combinam, na dinâmica das organizações contemporâneas, elementos híbridos com significados locais e globais, públicos e privados, tradicionais e complexos, que definem a necessidade de desenvolvimento de condições de *governance* (governabilidade)

e construção de espaços de negociação entre os diversos atores das redes sociais, suscitando o caráter complexo dessas redes. A fim de enfatizar essa complexidade inerente às redes sociais, Santos (2003) coloca outro elemento a ser considerado, que é a participação. Assim, pode-se dizer que as redes sociais apresentam uma proposta desafiadora não só para tópicos como cooperação, (re)integração, harmonia, trocas e relações, mas, principalmente, para a participação⁵. Talvez, essa ênfase esteja presente na tentativa de operacionalização e pouca ênfase é dada ao conflito das redes.

Segundo Silva (2003), as ligações entre pessoas de uma rede social podem ser qualitativamente examinadas em termos de sua diversidade estrutural, dos favores e serviços trocados (conteúdo transacional), do sentido de fluxo em que tais intercâmbios se dão e da frequência e duração das ligações. Segundo o mesmo autor, esses diferentes critérios tornam possível mapear vários circuitos de intercâmbios, tanto dentro do universo total da rede de um grupo, quanto dentro de segmentos selecionados, ou redes parciais, isoladas da rede total pela aplicação de alguns critérios, como amizade, confiança, afiliação partidária, religião, local de residência, local de trabalho, etc., até mesmo participantes de uma mesma política pública.

Carvalho (2002) assegura que a perspectiva de redes sociais tem, entre seus problemas centrais, o de compreender como são motivados os atores em espaços sociais limitados. Steiner (2006) afirma que o conceito de rede passa a designar algo mais do que apenas um objeto, um dispositivo técnico, ele passa a ser um instrumento que permite descrever e formalizar as interações entre os indivíduos. Igualmente, Macias (2002) afirma que:

⁵ “Porque é no bojo da participação que reside a possibilidade de executar os tópicos citados [cooperação, harmonia etc.], uma vez tendo-a claramente como um escopo absorvedor e de exercício da democracia ao inserir e ouvir todos os grupos participantes” (Santos, 2003 p. 92).

De igual modo, resultó central la afirmación de Brian Uzzi (1996) en el sentido de que la organización de redes opera en una lógica de intercambio que difiere de la lógica de mercado (embeddedness) puesto que las ligas sociales configuran las expectativas y oportunidades de los actores en forma distinta de la lógica económica o el comportamiento del mercado. De este modo, un mayor o menor nivel de embebimiento puede conducir a resultados no previstos por la explicación económica (Macias, 2002, p.02).

Assim, pode-se inferir que todas as atividades econômicas têm o seu lado social, no qual as pessoas se relacionam. Esses relacionamentos podem se dar para diversos fins, em tempo e espaço social limitados. Existe uma complexidade inerente às redes sociais, propriamente pela sua diversidade estrutural, metodológica e analítica. Algumas dessas características são abordadas no tópico seguinte.

2.4 Análise de redes sociais

A análise de redes sociais tenta estabelecer um meio objetivo de identificar os laços ou relações e atores dentro de um sistema. A utilização dessa análise como metodologia se aplica ao estudo das relações entre entidades e objetos de qualquer natureza (Fazito, 2002). Segundo Wasserman & Faust (1999), existem vários conceitos-chave no centro da análise de rede que são fundamentais para a discussão da rede social. É importante ressaltar esses conceitos, uma vez que eles são largamente utilizados ao longo da análise que se empreende sobre redes sociais. Eles são:

- ator – a análise de redes sociais está preocupada com a compreensão das ligações entre entidades sociais e as implicações

dessas ligações. As entidades sociais se referem aos atores. Eles podem ser individuais, corporativos ou unidades sociais coletivas;

- laço relacional – atores se ligam uns aos outros pelos laços sociais. A característica que define um laço é que ele estabelece uma ligação entre um par de atores;
- díade – no nível mais básico, uma ligação ou relacionamento que estabelece um laço entre dois atores. O laço é inerentemente um benefício do par e, portanto, não é pensado como pertencendo simplesmente a um ator individual;
- tríade – as relações entre os subconjuntos maiores de atores também podem ser estudadas. Importantes métodos de redes sociais focam na tríade, que é um subconjunto de três atores e o (s) laço(s) possível(is) entre eles;
- subgrupo – díades são pares de atores, tríades são triplos de atores e seus laços associados. Assim, pode-se definir um subgrupo de atores como qualquer subconjunto de atores e todos os laços entre eles;
- grupo – é o conjunto de todos os atores em que os laços podem ser medidos;
- relação – o conjunto de laços de um tipo específico entre os membros de um grupo é chamado de uma relação;
- rede social - composta por um conjunto finito de atores e relação ou relações definidas sobre eles (Wasserman & Faust, 1999).

A importância da perspectiva desse tipo de análise de considerar as relações é que ela tem a capacidade de dar visibilidade às redes sociais e, dessa

forma, dá-se o foco da análise para as relações em vez dos atributos individuais. Assim, o analista deve utilizar alguma combinação das diversas medidas de rede a partir do problema empírico, por meio da complementaridade dessas diversas medidas, para identificar ou comparar o grau de inserção de diferentes atores em uma rede (Fazito, 2002).

Nelson (1984) afirma que existem várias abordagens da análise de redes sociais, assim como numerosas técnicas específicas. Portanto, torna-se necessário definir com clareza a abordagem utilizada nos estudos relacionados com redes sociais. Esse autor ainda considera que boa parte da pesquisa que procura analisar redes sociais dentro das organizações cai na armadilha comum à literatura sobre estrutura organizacional, justamente por causa da facilidade com que se fazem generalizações sobre as configurações das redes. Os pesquisadores fazem afirmações sobre a estrutura geral das redes, enquanto ignoram a sua morfologia real, reitera Nelson (1984).

Segundo Marques (2007), a análise de redes sociais parte do pressuposto de que as relações sociais constituem a unidade básica da sociedade, em vez dos atributos dos indivíduos. É possível reconhecer ao menos três tipos de análise:

O **primeiro** investiga os efeitos das posições dos atores e entidades sobre os fenômenos políticos. Essas posições podem potencialmente: a) alterar os resultados; b) influenciar as ações, estratégias, alianças e oposições e c) influir sobre as propensões cognitivas dos atores (inclusive as suas preferências). O **segundo** tipo de uso analítico das redes foca nos efeitos da estrutura da rede sobre os fenômenos existentes em uma dada situação. Nesse caso, analisam-se a conformação geral de densidades e grupos, e os padrões de contiguidade, conectividade e distância presentes na rede social. Por fim, o **terceiro** grupo discute os efeitos de modelos diferentes de estrutura sobre tipos de fenômenos. A ênfase, nesse caso, está na comparação entre estruturas de várias redes de um mesmo tipo. De fato, essas três estratégias foram empreendidas a partir da década de

1970, em um caminho de crescente generalização explicativa (Marques, 2007, p.158, grifo nosso).

Utilizaram-se, no presente estudo, os dois primeiros tipos de análise descritos acima por Marques (2007), já que são demonstradas as posições dos atores, a conformação geral e as conectividades dos atores pesquisados. Portanto, a análise de redes permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo, e esse estruturalismo de origem empírica apresenta grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e na gestão de ações do Estado, afirma Marques (1999). Este autor demonstra a força da análise de redes sociais e considera que ela está na possibilidade de se construir estudos muito precisos em termos descritivos sem impor uma estrutura a priori à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de individualismo relacional. E finaliza seu ponto de vista considerando que

[...] no entanto, como toda nova ferramenta analítica, a análise de redes ilumina um amplo leque de aspectos da realidade social que permaneciam até então obscuros, permitindo novos olhares sobre fenômenos pouco compreendidos, ou, mesmo, a construção analítica de novos objetos de estudo” (Marques, 1999, p. 47).

O ponto de partida da análise de redes é a consideração de que as redes sociais estruturam os campos de diversas dimensões do social (Marques, 2006). A perspectiva de redes sociais agrupa pesquisas que privilegiam tanto a temática de poder e controle quanto à das redes sociais diretas, focalizando os laços políticos e horizontais num nível individual ou entre organizações imediatamente relacionadas, afirmam Carvalho & Fisher (2000). Andion (2003)

assegura que a análise do funcionamento das redes se torna essencial para entender a dinâmica de desenvolvimento presente em cada região.

Usando a imagem definida por Pecqueur (2000), as redes podem ser descritas como um conjunto de microiniciativas justapostas; ele destaca que há uma grande heterogeneidade de relações integrando as redes e é difícil estabelecer uma coerência ou uma tipologia definitiva para tais relações (Andion, 2003, p. 1047).

Segundo Bastos & Santos (2007), apesar de historicamente recente, a análise de rede social torna-se cada vez mais evidente e relevante como corpo específico de métodos e, a partir dos teóricos precursores, muitas pesquisas têm sido realizadas no sentido de desenvolver este campo. A análise de redes sociais é um campo que abre possibilidades para diversos estudos e sua proeminência tem sido demonstrada, ao longo do tempo de sua existência, por vários estudos.

Mizruchi (2006) considera os aspectos cronológicos da análise de redes e pondera que:

A análise de redes tem suas raízes em diversas perspectivas teóricas. Alguns encontram suas origens no trabalho do psiquiatra J. L. Moreno (1934), que desenvolveu uma abordagem conhecida como sociometria, em que as relações interpessoais eram representadas graficamente. Outros as encontram no trabalho dos antropólogos britânicos John Barnes (1954), Elizabeth Bott (1957) e J. Clyde Mitchell (1969). Ainda outros (Berkowitz, 1982) vêem a análise de redes como um apêndice do estruturalismo francês de Claude Lévi-Strauss (1969) (Mizruchi, 2006, p. 73).

Para Quandt & Souza (2005, p. 05), “a metodologia de análise de redes sociais tem origem multidisciplinar (psicologia, sociologia, antropologia, matemática, estatística) e possui diversas aplicações”. Estes autores colocam que sua vantagem é a possibilidade de formalização de conceitos abstraídos a partir

de propriedades e processos característicos da realidade social. Marteleto & Silva (2004) ressaltam que existem vantagens do emprego da metodologia de análise de redes sociais para investigar as formas de racionalidade presentes em entidades, indivíduos e grupos da sociedade na sua interação com o Estado, no que tange aos processos de intervenção social para a formulação e a deliberação de políticas públicas. É necessário advertir que não só se utilizaram, no presente trabalho, os aspectos das relações entre entidades, indivíduos e grupos da sociedade, mas também as relações destes com o Estado.

Seguindo as considerações sobre análise de redes, Macias (2002) afirma que:

Finalmente, el análisis de redes, al partir de un reposicionamiento de las técnicas de análisis estructural, es sin duda alguna una alternativa metodológica que permite una mejor interlocución entre las ciencias económicas y las ciencias sociales, fundamental para la comprensión de un mundo industrial y del trabajo cuyos principales paradigmas están en plena reformulación, así como para orientar con mayor claridad las políticas públicas de alcance nacional y local relativas a la industrialización (Macias, 2002, p. 17-18).

A análise de redes sociais é um instrumento indutivo de investigação social e, como tal, só após análise permite quantificar e qualificar as relações entre os atores como fortes/fracas, formais/informais, cooperação/competição, centralizadas/descentralizadas etc.. “Na realidade, uma análise de redes sociais da comunicação organizacional pode detectar o seu carácter burocrático se, por exemplo, detectar que a comunicação é feita fundamentalmente de forma vertical” (Varanda, 2007, p. 208). Essa autora ainda considera que a análise de redes sociais é o utensílio mais adequado para medir de forma sistemática o comportamento relacional dos atores. Essa medição das relações se torna necessária à compreensão das interdependências e das assimetrias de poder

existentes nas ações coletivas, e completa: “Utilizando este método, pode descrever-se a estrutura de um sistema social, entendendo-se por estrutura uma representação simplificada do sistema social complexo que nos permite identificar as regularidades existentes na composição e no estabelecimento de relações” (Varanda, 2007, p. 211).

Para o presente trabalho, utilizaram-se alguns aspectos de análise de redes, a fim de responder o problema de pesquisa. No tópico seguinte, foram atribuídas algumas características das redes sociais, definindo a abordagem conceitual utilizada para esse estudo, ou seja, as opções teórico-metodológicas que foram utilizadas para a construção das categorias de análises.

2.5 Algumas dimensões de análise para uma perspectiva relacional

Existe uma flexibilidade em relação à abrangência de uma rede social a fim de limitar o foco do estudo ou os limites desta rede. Portanto, são muitas as características que podem ser utilizadas como critérios de pesquisa, dependendo da observação que se tem ou o que se quer de determinada rede social, como, por exemplo, um olhar nas relações entre atores internos de uma organização ou entre organizações, somente organizações do setor público ou do privado, ou entre estes setores, entre grupos de atores ou atores individuais.

No contexto das redes sociais, é interessante ressaltar uma distinção entre duas abordagens: rede como processo de análise e rede como aplicação para a articulação de atores. A primeira opção foi demonstrada por alguns autores que iniciaram uma investigação de redes sociais e ainda é aplicada em estudos científicos. Em um contexto em que já existam articulações, aplica-se um método de análise que possibilita visualizar e compreender essas redes, como, por exemplo, as relações entre pessoas no mercado de trabalho e que em

um determinado momento essa situação foi analisada como rede social (Granovetter, 1973).

Em função da demonstração atual dos benefícios dessas articulações, a segunda abordagem se consubstancia no estímulo das governanças, de todos os setores (público e privado) e em diferentes âmbitos (local, regional, etc.), aos diversos atores sociais de contextos específicos para se articularem na formação de redes, justamente em função dos possíveis proveitos dessa conformação. Por exemplo, a influência do Estado, no seu papel de coordenador, incitando articulações estratégicas para o desenvolvimento de algumas políticas públicas, é uma perspectiva emergente em diversos países. Nessas duas abordagens existe um elemento comum fundamental para a compreensão das teias sociais, que é a análise de redes, como foi visto anteriormente.

Segundo Dupuy & Gilly (1995), podem-se considerar duas estruturas: a intraorganizacional e a interorganizacional. A primeira recolhe as experiências e as descobertas individuais que acontecem no seio da organização e a segunda nasce das interações de organismos distintos que cooperam, de modo formal ou informal, para um projeto comum. No presente estudo utilizaram-se essas duas estruturas de análise.

A análise de redes é, em tese, aplicável a, virtualmente, qualquer assunto empírico e, embora os analistas de redes tenham abordado uma ampla gama de assuntos, três áreas que mereceram atenção especial por causa de sua relevância teórica são: os efeitos da centralidade do agente sobre o comportamento, a identificação de subgrupos da rede e a natureza das relações entre as organizações (Mizruchi, 2006).

Marteletto & Silva (2004) afirmam que os indivíduos organizam suas ações nos espaços políticos em função de socializações e mobilizações suscitados pelo próprio desenvolvimento de suas redes. As relações com outras esferas, além do espaço comunitário, são influenciadas pela existência das redes

sociais que operam como mediadoras entre a sociedade e o Estado (Marteleto & Silva, 2004).

Apresentando as características das redes sociais, Nelson (1984) evidencia que, em termos intuitivos, redes sociais são conjuntos de contatos que ligam vários atores, sendo estes de diferentes tipos - formal ou informal, forte ou fraco, frequente ou raro, altamente emocional ou puramente utilitário. Para Silva (2003), as redes sociais podem ser analisadas sob o ponto de vista de suas características estruturais ou morfológicas e há duas abordagens possíveis para a análise estrutural de uma rede social. “Se for feita uma analogia com as lentes de uma câmara fotográfica, a primeira abordagem seria uma grande angular e a segunda, um zoom” (Silva, 2003, p. 56). A primeira examina a estrutura da rede como um todo, e a segunda desce ao nível dos atores e de suas ligações. A análise de uma rede social pode ser realizada por meio dessas duas características estruturais e morfológicas, ou seja, pode ser feita uma análise considerando a composição e a natureza da rede, conforme foi empreendido no presente estudo.

Segundo Frey (2003), as redes facilitam um comportamento coordenado, sem a necessidade de aceitar a rigidez de organizações inflexíveis e burocráticas. Porém, em alguns casos, percebe-se uma conformação rígida, permeada por normalizações, como, por exemplo, em algumas políticas governamentais. Para Frey (2003), a rede mostra-se como a única estrutura de ação capaz de cumprir duas funções básicas: primeiro, a função estratégica de reduzir as incertezas com relação ao comportamento de outros atores, como competidores ou parceiros; segundo, a função instrumental de melhoria do desempenho, isto é, um aumento dos resultados produzidos, além disso, as redes parecem preservar a autonomia dos parceiros e aumentar sua capacidade de aprendizagem (Frey, 2003). Mas, possivelmente, as redes não só podem ajudar a melhorar o desempenho, mas também expõem os conflitos de interesses entre os diversos atores que a

compõem, podendo resultar em uma arena de negociação, a fim de alcançar diversos objetivos coletivos, como também individuais.

Steiner (2006) afirma que, no caso de redes orientadas, isto é, de relações unívocas, quando se pede a um ator que identifique o ator da rede que lhe parece mais importante, pode-se estabelecer uma medida de prestígio. Essas diferentes medidas, de centralidade ou de prestígio, permitem avaliar empiricamente a noção de poder social (Steiner, 2006).

Quandit & Souza (2005) asseguram que densidade e centralidade são duas características básicas das redes: a primeira é calculada como uma proporção do número de relações existentes, comparadas ao número total de relações possíveis; a segunda é mais utilizada para medir a habilidade de um determinado ator para controlar o fluxo de informação ao longo da estrutura. Os autores concluem, então, que o aumento na densidade da rede tem relação direta com o aumento na eficiência da comunicação e a difusão de valores, normas e informações, entre os atores.

Varanda (2007) ressalta que a centralidade é uma variável que se calcula contando simplesmente o número de ligações adjacentes de ou para um ator, o que, neste caso, se traduz no número de parceiros de discussão. Um ator com muitas ligações é um ator central; um ator com poucas ligações é um ator periférico e um ator sem nenhuma ligação é um ator isolado (Varanda, 2007). E continua seu pensamento afirmando que:

Antes de mais, devemos clarificar a razão da escolha da centralidade de grau sobre outros tipos de medidas de centralidade. A medida de centralidade pode também ser vista como uma medida de **liderança**. Um ator central está implicado de forma extensiva nas relações com os outros atores, o que o torna mais visível. Começará então a ser reconhecido por estes enquanto canal importante da informação relacional e, por isso, ser-lhe-á atribuído, nesta qualidade, um estatuto superior. Os indivíduos centrais estão melhor informados, controlam mais a incerteza e têm

mais informação sobre um maior número de pessoas, o que reforça a sua manutenção da posição central (Varanda, 2007, p.215, grifo nosso).

Essas características básicas das redes sociais, centralidade e densidade, também foram consideradas neste estudo, uma vez que elas demonstram os aspectos estruturais da rede. Já sob uma perspectiva da natureza das relações, torna-se relevante destacar o estudo dos laços. Para isso, é imprescindível considerar a abordagem de Mark Granovetter, além de outros autores que também contribuem para essa abordagem sobre a natureza das relações entre os atores.

Granovetter oferece um alcance teórico geral ao anunciar uma tese que se tornou clássica sobre “a força dos vínculos fracos” no seu famoso artigo originalmente intitulado *The strength of weak ties*, publicado no *American Journal of Sociology*. Segundo Granovetter, dados empíricos e a reflexão mostram que os vínculos frágeis têm condições de fornecer informações importantes, visto que os vínculos fortes veiculam informações que já podem ser conhecidas de todos em uma rede de relações fortes (Steiner, 2006).

Os atores se comportam e tomam decisões dentro de um contexto social determinado e não devem ser tomados como átomos isolados, da mesma forma que não aderem a um roteiro pré-escrito. Ao contrário, as organizações agem no interior de um sistema de relações concretas e em permanente desenvolvimento (Granovetter, 1985). Um laço, ou relação, entre dois atores tem força e conteúdo. “O conteúdo inclui informação, conselho ou amizade, interesses compartilhados ou pertencimentos e, tipicamente, algum nível de confiança” (Granovetter et al., 2000, p. 219).

Segundo Carvalho (2002), na perspectiva de redes sociais, na opinião de Mark Granovetter, existe uma mistura de motivos econômicos e sociais que as pessoas procuram enquanto produzem ou consomem e as redes sociais tiveram

como centro original uma concepção de análise das trocas econômicas que não se limitava à lógica da troca de incentivos. Ainda segundo o mesmo autor, o questionamento de Granovetter gira em torno do tratamento mecânico dado às redes que aproxima a abordagem das redes sociais dos modelos clássicos da escolha racional. Ressalta, por exemplo, que um modo para entender a aplicação da técnica de redes sociais é justamente adaptá-la ao argumento instrumental de como melhor administrar as redes. Ou seja, Granovetter coloca em voga a questão de que também é necessário ir além e considerar a morfologia da rede por meio da natureza das relações, e é isso que o presente estudo também explorou.

Nas redes sociais, cada indivíduo tem sua função e identidade cultural; sua relação com outros indivíduos vai formando um todo coeso, que representa a rede e, de acordo com a temática da organização da rede, é possível a formação de configurações diferenciadas e mutantes, advogam Tomael et al. (2005). O argumento avançado pela sociologia econômica, segundo Varanda (2007), é o de que as ações dos indivíduos obedecem a motivações sociais e econômicas, ações essas que são influenciadas pelas redes de relações nas quais aqueles estão inseridos, e que a natureza das relações entre os atores determina fortemente os resultados econômicos.

Marteletto & Silva (2004) asseguram a importância do artigo de Granovetter sobre a análise dos laços sociais existentes, classificando-os como fortes - aqueles nos quais os indivíduos despendem mais tempo, intensidade emocional e trocas, como, por exemplo, a amizade - e fracos - aqueles nos quais o investimento é menor ou nulo, como, por exemplo, os mantidos com pessoas conhecidas.

Por isso é importante definir os tipos de relacionamento que se deseja compreender entre os atores analisados e, para essa compreensão, podem ser formuladas questões como: um ator conhece determinado ator? qual a frequência

dos contatos? qual a efetividade das comunicações? quais as competências dos atores na rede? Portanto, torna-se necessário saber, além de quem conhece quem na rede, os relacionamentos que revelam o potencial de compartilhamento de informação, os que revelam o grau de colaboração e os que revelam de quem determinado ator sabe sobre as competências e os conhecimentos dos outros atores na rede (Cross & Parker, 2004). Esses questionamentos que dizem respeito à natureza dos relacionamentos existentes entre os atores da rede também foram considerados neste estudo.

Essa relação entre os atores sociais que se agrupam para realizarem determinadas ações pode ser vista por meio do entendimento do que são redes sociais. Isso se dá em contextos e campos variados, imersos em setores específicos ou não, em regiões delimitadas, próximas ou distantes. É dessa maneira que o capítulo seguinte se estrutura, demonstrando um fenômeno específico que pode ser compreendido por meio das redes sociais.

3 TURISMO

Este capítulo se inicia com uma discussão a respeito do fenômeno do turismo e traz algumas considerações sobre como é trabalhado o turismo em alguns estudos acadêmicos, confluindo para a ideia de redes e turismo, em que são assinalados alguns dos possíveis relacionamentos entre os diversos atores sociais da atividade turística. Nessa perspectiva, em que existem inúmeras possibilidades de intercalar diferentes abordagens para um estudo organizacional e, conseqüentemente, recortes teóricos distintos, delimita-se o processo de descentralização e regionalização que caracteriza as políticas públicas de turismo em âmbito nacional. Finaliza-se este capítulo demonstrando uma inter-relação entre estas abordagens e o campo dos estudos do turismo, no qual a relevância de estudos interdisciplinares se faz necessária.

3.1 O estudo do turismo

Os estudos do turismo têm se realizado praticamente no mundo todo. São diversas as discussões realizadas no campo acadêmico em relação ao turismo, podendo ser encontradas em várias disciplinas que o tomam com enfoques específicos. Administração, economia, geografia, sociologia, etc., são alguns exemplos dessas disciplinas. Portanto, ao soar de uma problemática sobre sua nomenclatura, ele é tomado por alguns como uma indústria, por outros como fenômeno e outros ainda o consideram como uma atividade. Vai depender da análise em questão. Nesse sentido, Mendonça (2006, p.11) afirma que o turismo possui um caráter multidisciplinar e multissetorial, por isso existe uma dificuldade na elaboração de seu conceito e “de acordo com cada visão, o turismo tem sido tratado como sendo uma indústria, a soma de operações de natureza econômica, um fenômeno social e econômico, dentre outras coisas”.

O fenômeno turismo pode ser definido como a movimentação de pessoas, no aspecto territorial, global e, até mesmo, fora da Terra, como os primeiros turistas a viajarem para fora do planeta em espaçonaves. Observe-se: turistas e não astronautas. A diversidade de setores envolvidos nessa atividade demonstra, além da sua importância econômica, o seu caráter multidisciplinar, atentando para o fato de que o turismo pode ser tratado como um fenômeno social e econômico, como foi tratado nesse estudo.

Casimiro Filho (2002), fazendo uma exposição sob a ótica cronológica, afirma que o fenômeno turismo surgiu na Grécia Antiga, em 776 a.C., por ocasião dos primeiros Jogos Olímpicos, quando foram realizadas as primeiras viagens organizadas, consideradas como uma atividade turística. Cresceu como atividade econômica até a Primeira Guerra Mundial, momento que passou por um período de estagnação. Alguns fatores foram essenciais para o deslocamento mais constante das populações posteriormente a essa época, destacando-se o uso popular dos automóveis.

Mais adiante, com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve grande desenvolvimento dos meios de transporte (utilização de avião como meio de transporte de civis) e de comunicação, o que fez com que a atividade turística tomasse novas proporções, principalmente na Europa e na América do Norte, assegura Casimiro Filho (2002). Desde então, a cada ano que passa, essa atividade vem ganhando mais espaço na economia mundial. O turismo como atividade envolve diversos setores da economia, assim como diversos tipos de empresas, notoriamente públicas e privadas, sendo basicamente voltadas para serviços.

De uma outra maneira, a fim de desvendar os primórdios do turismo, Oliveira (2007) afirma que o turismo iniciou quando o homem deixou de ser sedentário e passou a viajar motivado pela necessidade de estabelecer comércio com outros povos. E, segundo esta mesma autora, a origem dessa atividade

ocorreu pela descoberta da sua capacidade de locomoção, que abriu caminhos com os quais ele encontrou novas formas de satisfação, buscadas de maneira incidental ou intencional e que aconteceram a partir do descobrimento de novas culturas, do lazer, do descanso, das situações e dos atrativos ou eventos que viessem a lhe proporcionar emoções. Ou seja, independentemente da forma como se trata o início ou a cronologia desse fenômeno, como exposto nos exemplos acima (Casimiro Filho, 2002; Oliveira, 2007) e ainda com base em outros autores que trabalham especificamente esse tipo de abordagem (que aqui não vem ao caso referenciá-los), parece ser consensual e claramente perceptível que o turismo é uma movimentação de pessoas e que envolve uma multiplicidade de atores que são envolvidos diretamente e indiretamente para que esse fenômeno seja percebido. Diante dessa reflexão, sugere-se que ele pode ser também abordado por meio de suas características sociológicas e/ou econômicas, bem como ambientais, culturais, patrimoniais, etc..

Em uma abordagem sociológica do turismo, Jost Krippendorf (2001) considera uma crítica das características do desenvolvimento social ancorado por uma abordagem estritamente economicista (aumento do consumo, produção em massa, lucros etc.) e procura “refletir sobre a forma que poderiam tomar o lazer e as viagens no âmbito de um futuro digno de ser vivido” (p.33). Ele demonstra uma abordagem sociológica no sentido das necessidades dos indivíduos, em que existem dois pólos: a necessidade de viajar e a necessidade de trabalhar, em que uns vão ao encontro da necessidade dos outros, podendo ser diagnosticados conflitos (tensões e inquietações) entre os atores envolvidos.

Krippendorf (2001, p. 95) atenta para o fato de que “apenas muito recentemente a opinião pública tomou, enfim, consciência de um problema que, na realidade, deveria ter sido estudado antes de qualquer outro: as consequências psicológicas e sociológicas do turismo”. E que, atualmente, começam-se a

discutir os custos e os benefícios do turismo para o meio ambiente e a sociedade, e não mais somente as vantagens e as questões econômicas.

Em outra abordagem voltada para uma busca sobre a teoria econômica do turismo, Lage & Milone (2001) apontam dois aspectos: o microeconômico e o macroeconômico. O primeiro tem como objetivo principal estudar o comportamento de consumidores ou turistas, empresas turísticas e mercados turísticos, seguindo uma lógica do consumo, do máximo de lucro e da produção de bens e serviços. O segundo é o que trata das atividades agregadas, ou seja, investiga o funcionamento da economia, os determinantes estratégicos dos níveis do produto e da renda nacional, do emprego e dos preços.

Em sua definição sobre turismo, Lage & Milone (2001, p. 45) afirmam que essa atividade está necessariamente “gerando a produção de recursos econômicos que poderiam ter aplicações alternativas e que são distribuídos para o consumo de toda a sociedade”. Dentre outras considerações, os autores sugerem alguns aspectos para um planejamento econômico do turismo, apontando fatores para a análise do processo de crescimento e desenvolvimento econômico da atividade, em que são abordados os termos de aumento de emprego e renda, geração de divisas e melhoria da qualidade de vida das populações de regiões mais atrasadas, com políticas mais distributivas, etc..

Tomado como fenômeno social ou econômico, o turismo estimula estudos dos mais variados enfoques acadêmicos. Por exemplo, existem estudos voltados, notadamente, para o aspecto econômico do turismo. Por exemplo, Garrido (2001) expõe os vários fatores que contribuíram para a expansão do turismo como atividade econômica, a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Os que se destacam são: a) redução da jornada de trabalho e introdução de férias remuneradas; b) elevação do nível educacional, com a abordagem de conhecimentos que passaram a despertar o interesse por conhecer outros lugares no mundo; c) melhoria nos sistemas de transportes, incluindo a evolução da

aviação comercial e dos acessos rodoviários e ferroviários; d) dispersão do desenvolvimento econômico, crescendo em paralelo o volume de viagens de negócios; e) aumento da renda *per capita* disponível para viagens, dentre outros. O mesmo autor ainda complementa seu conceito básico de turismo, acrescentando que este setor econômico abrange, além das atividades realizadas no destino turístico, aquelas exercidas pelos diversos fornecedores de produtos e serviços turísticos que se situam nos chamados núcleos emissores (Garrido, 2001).

Já Oliveira (2007, p.6), em seu estudo, toma o turismo como uma área que exige a delimitação de um conceito que permita a descrição desse fenômeno social complexo. Ela assegura que “embora o turismo seja analisado em diversas disciplinas do conhecimento humano, envolvendo discussões sobre os fenômenos sociais, suas múltiplas interpretações dificultam a perfeita conceituação do termo”. Fica evidente, por meio de conceitos de teóricos e de estudos empíricos, essa dualidade entre o caráter econômico e sociológico do fenômeno do turismo.

Esta discussão, por analogia, está ligada à discussão trazida pela sociologia econômica. O turismo, muitas vezes, é tomado como um fato social, se enquadrando em concepções de fenômeno social. Outras vezes, ele é analisado como uma indústria, focando a discussão a respeito dos fatos econômicos dessa atividade, emoldurando uma feição de fenômeno econômico. Diante disso, pode-se inferir que um fato econômico pode ser traçado por um fenômeno social, ou seja, sendo a ação econômica socialmente situada, percebendo-se a interlocução com a teoria de redes sociais para se estudar o fenômeno turismo.

Assim, evidencia-se que a atividade turística é um fenômeno complexo que torna difícil sua definição terminológica. Dessa forma, é possível tratar de um fato econômico como um fato social, considerando existir redes sociais que

permeiam toda a atividade turística. Nessa engrenagem é que se propõe o próximo tópico, considerando uma abordagem sobre as redes e o turismo.

3.2 Redes e turismo

No contexto mundial, muitos estudos indicam a importância interorganizacional das redes de destinos e a importância da colaboração entre organizações, conforme afirmam Scott et al. (2007):

Anteriormente indicaram que, mais do que o setor econômico, turismo envolve o desenvolvimento de colaboração formal e informal, sociedades, e redes. (Bramwell & Lane, 2000; Copp and Ivy, 2001; Gibson, Lynch & Morrison, 2005; Hall, 1999; Halme, 2001; Saxena, 2005; Selin, 2000; Selin & Chavez, 1995; Tinsley & Lynch, 2001; Tyler & Dinan, 2001). Estas redes interorganizacionais são incrustadas (embodied) nos destinos que podem ser vistos como grupos livremente articulados de fornecedores independentes unidos para entregar um produto global juntos (Scott et al., 2007, p.3, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Novelli et al. (2006) afirmam que, durante a última década, foram feitas várias tentativas usando gestão de redes, *clustering* e teorias de aglomeração para explicar o papel do turismo e sua influência no crescimento local, estimulando o desenvolvimento regional. Scott et al. (2007), ao analisarem estes sistemas de organização de destino, apontam que Knoke & Kuklinski (1991) sugerem três elementos básicos de uma rede do turismo: atores, recursos, e relações:

- **atores** - os chamados nós, executam atividades em relação com outros atores e o controle de recursos, trocando informação para facilitar. São

heterogêneos em tamanho e em função, consistindo em operadores comerciais e organizações coordenadoras, como organizações regionais;

- **recursos** - trocados entre atores, podem incluir conhecimento ou dinheiro e indicam fluxos de informação (tipo de informação, entre quem, e até que ponto);
- **relações** - transações entre atores, envolvendo a transformação de recursos. Existe uma variedade de relações e elas são as construções da análise de redes. Uma rede pode ser definida por um tipo específico de relação. Sua topologia sugere que eventos mais próximos em espaço e tempo para o ator são mais influentes do que os distantes e, assim, há uma separação de escala (*scale*) e processo.

Embora a análise de redes tenha muito a oferecer para a análise e o entendimento do turismo, afirmam Scott et al. (2007) que vários desafios metodológicos surgiram para os pesquisadores do turismo, ao longo das ciências sociais em geral. No Brasil, pode-se dizer que a pesquisa sobre redes ainda é incipiente, principalmente no que se refere ao conhecimento e à aplicação da teoria de redes sociais. Mas, já existem algumas pesquisas na área de rede e turismo no Brasil, chamando a atenção de pesquisadores e grupos de pesquisa. Também neste contexto, até o Ministério do Turismo brasileiro criou um programa de turismo sobre a abordagem de redes.

Conforme Brasil (2005), a rede propicia a conexão entre as regiões turísticas e favorece a troca de experiências, sendo um espaço para que as regiões identifiquem novas oportunidades de ação. Entre outras coisas, destacam-se o compartilhamento do processo de desenvolvimento do turismo, a apresentação de novos produtos (roteiros, destinos, etc.), a adaptação ou a recriação de soluções, o estabelecimento ou a consolidação de novas relações, a otimização e a captação de recursos, etc. Dessa forma, percebe-se que este setor

é altamente interdependente e o sucesso de uma organização, de certa forma, está intimamente ligado ao sucesso do outro, o que facilita a utilização da metodologia das redes como análise. Portanto, o estudo de redes no turismo exige a compreensão do significado de oferta turística.

Primeiramente, antes de contextualizar a oferta turística, é necessário compreender que todo turista, quando sai de viagem, por motivações diversas, deseja obter, no mínimo, todo equipamento para satisfazer às suas necessidades básicas, tais como saneamento básico, luz elétrica, água encanada, ruas pavimentadas, coleta de lixo (de preferência seletiva), etc.. Isso pode ser dividido em três partes: serviços de utilidade pública, transporte e outros serviços. Goeldner et al. (2002) consideram claramente esta infraestrutura como aquela que não atende somente o turista:

Elementos básicos, como estradas, redes de esgotos, rede de comunicação e muitas instalações comerciais (supermercado e lojas) foram instalados para atender às necessidades dos residentes locais. Embora muitos desses componentes da infra-estrutura também possam ser importantes para os visitantes, suas funções básicas estão relacionadas com as necessidades cotidianas dos residentes (Goeldner et al., 2002, p.31).

Dessa forma, pode-se adentrar na conceituação de superestrutura do turismo ou oferta turística, em que tanto os poderes públicos quanto a iniciativa privada cuidam deste fator, que é onde realmente o turismo se movimenta. Goeldner et al. (2002) esclarecem que a superestrutura turística de uma destinação inclui aquelas instalações que foram desenvolvidas especialmente para responder às demandas dos visitantes. Os exemplos mais óbvios são hotéis, restaurantes, centros de conferências, locadoras de veículos e as grandes atrações. Estes podem ser divididos em acomodações, alimentos e bebidas e serviços de apoio.

Pode se ponderar também que este fator abrange todo o processo de ocorrência da atividade, então, quem a proporciona, opera e executa está envolvido nela também. Beni (2001), a respeito do subsistema da superestrutura do Sistema Turístico (SISTUR), afirma que:

Esse subsistema refere-se à complexa organização tanto pública quanto privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços do SISTUR. Compreende a política oficial de Turismo e sua ordenação jurídico-administrativa que se manifesta no conjunto de medidas de organização e de promoção dos órgãos e instituições oficiais, e estratégias governamentais que interferem no setor (Beni, 2001, p.99).

Especificamente sobre este enfoque de Sistema Turístico, podem-se fazer amarrações com a teoria de redes. Chon (2003) afirma que, em relação ao setor turístico, todos estes componentes do turismo estão inter-relacionados e fortemente interdependentes, formando um grupo denominado de rede turística. Em um *cluster* de turismo, por exemplo, a qualidade da experiência dos visitantes depende não somente dos atrativos, mas também da qualidade e da eficiência dos empreendimentos complementares, como hotéis, restaurantes, lojas e facilidades de transportes. Seus membros são mutuamente dependentes; o bom desempenho de um pode garantir o sucesso dos outros (Nordin, 2003).

Em uma das mais abordadas perspectivas de redes aplicadas ao fenômeno turismo, atualmente, está o estudo que envolve as pequenas e médias empresas que compõem o setor, bem como o papel do Estado como coordenador de ações que encaminhem o setor a articular seus diversos atores. Como afirma Porter (1998) sobre os *clusters* de turismo, assegurando que são formados, em grande parte, por pequenas e médias empresas, assim existe uma enorme necessidade de que o Estado assuma as funções que levem a economias de escala. De fato, atenta-se que o Estado tem um papel significativo em relação à

atividade turística, podendo propiciar uma melhor articulação dos arranjos interorganizacionais.

Em âmbito nacional, existe o programa de Regionalização do Turismo que liga seus conceitos e seus princípios fundamentais com a formação de redes, induzindo uma forma colaborativa e cooperativa de gestão. Já em âmbito estadual, por exemplo, tem-se a política de turismo do estado de Minas Gerais, que visa estimular o setor para a formação de circuitos turísticos (CTs) institucionalizados, que seriam o conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas. Tratam-se destas políticas em tópicos posteriores. Com a existência de espaços de negociação, o Estado fica mais próximo dos anseios da sociedade, podendo direcionar programas e projetos específicos de acordo com a demanda de cada região.

Nessa direção, sendo o Estado constituído também por pessoas (formuladores de políticas, diretores, técnicos administrativos, analistas, etc.), pode-se perceber que, dentro dele e, mais especificamente, nos seus aparatos administrativos, institucionalizados pelas políticas públicas específicas, existe também uma rede social. Considerando que o ponto de partida da análise de redes é a consideração de que as redes sociais estruturam os campos de diversas dimensões do social, como afirma Marques (2006), também se pode incorporar o viés do tecido do Estado, quando se tratar de analisar redes sociais que se constituem por meio de uma política específica. Marques (2006) assegura que:

O tecido do Estado é produzido e transformado pelas redes entre pessoas e organizações que estruturam internamente as organizações estatais e as inserem em seus ambientes mais amplos. No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los (Marques, 2006, p.22).

Portanto, o turismo depende da participação dos três setores estruturais: poder público, iniciativa privada e sociedade, afirma Monteiro (2006). Este mesmo autor assegura que a função do poder público é essencial, já que cabe a ele a tarefa de promover a integração dessa atividade. Fica evidente a relação integrativa entre o público e o privado, tornando-se essencial estudar as ações do governo na forma de políticas públicas, que acabam por permear toda a sociedade, obtendo efeitos diversos e variados, de acordo com o local (Monteiro, 2006).

Evidenciam-se a influência e as consequências das ações do poder público, podendo se dar por meio de uma política pública específica, para o estímulo à formação de redes sociais. O processo de descentralização e de regionalização pode elucidar com mais propriedade uma questão que caminha nesse sentido, como é abordada nos tópicos seguintes.

3.3 A política de turismo no Brasil

A política brasileira segue uma tendência mundial, traçada por diversos países que têm a descentralização como uma forte diretriz que encaminha suas políticas específicas. Esse processo é encontrado em diversas políticas particulares, em que, para se obter um planejamento adequado das atividades em cada contexto específico da esfera pública⁶, a forma descentralizada de ação torna-se uma corrente dominante. Portanto, políticas que, de certa forma, só tomaram corpo de poucos anos para cá, como a de turismo, são influenciadas por esse processo (FIGURA 1).

⁶ Esfera pública considerada como o contexto de relações difuso em que se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social (Costa, 2003).



FIGURA 1 Gestão descentralizada do turismo no Brasil
Fonte: BRASIL (2007) Plano Nacional do Turismo 2007/2010.

O Banco Mundial toma por descentralização a “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado” (Banco Mundial, 2002 citado por Almeida, 2005, p. 30).

Segundo Delgado et al. (2007), a descentralização do Estado, que começou no Brasil nos anos de 1980, integraliza a criação de espaços públicos no qual coexistem diversos atores, movimentos e organizações sociais, que buscam redefinir as relações entre Estado e sociedade. Fleury (2006) destaca também a importância da Constituição Federal de 1988 no processo de descentralização no país, em busca da universalização da cidadania. Dessa forma, abriu-se para a participação⁷ das populações envolvidas, incluindo-as nas decisões e implementações das políticas públicas em geral.

Depois de vinte anos de autoritarismo consubstanciado pelo regime militar brasileiro, a descentralização veio como assunto central para erguer a democratização, sendo uma reação à concentração das decisões, dos recursos financeiros e da capacidade de gestão no plano federal, segundo Almeida (2005). Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas (Almeida, 2005).

Para Gremaud (2001, grifo nosso), a descentralização incorpora pelo menos três aspectos: **administrativos**, com a passagem da responsabilidade de gerência na provisão de determinados serviços públicos e de gestão de políticas; **fiscal**, com a passagem de pelo menos parte da responsabilidade na obtenção de recursos necessários ao financiamento das políticas e **política**, com a automização decisória não apenas quanto à forma de promover a política, mas

⁷ Como sugere Demo (1996, p.1), “é no equilíbrio dos dois pólos - teoria e prática -, na condição de autêntica unidade de contrários, que a participação se coloca de modo conveniente”.

na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados e sua estrutura de financiamento.

Já Di Pietro (2000, p. 336) afirma que a “descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” e que ela pode ser analisada sob dois pontos de vista, o político e o administrativo. No primeiro, ela ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, como os estados membros da federação e os municípios, com competência legislativa própria, mas que se fundamentam na Constituição Federal. No segundo ponto, ela ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm valor jurídico que lhes empresta o ente central, as atribuições decorrem do poder central e, dentro desse, podem-se considerar três modalidades de descentralização: a territorial ou geográfica(1), a por serviços, funcional ou técnica(2) e a por colaboração(3)⁸ (Di Pietro, 2000).

Porém, alguns autores ressaltam que estudos empíricos recentes contradizem o que se preza por descentralização. Rodden (2005, p. 10) afirma que ela “cria uma forma de governo mais complexa e entrelaçada que pouco se parece com as formas de descentralização previstas nos manuais sobre o federalismo fiscal ou nas teorias de escolha pública”.

Muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais. Na vasta maioria dos casos, a descentralização envolve um movimento de uma situação de completo controle do governo central para a de um envolvimento conjunto entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais. Mesmo nos casos em que o governo central não está envolvido, a autoridade é frequentemente compartilhada por dois ou mais níveis de governo (Rodden, 2005, p. 15).

⁸ (1) É a que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria. Ela nem sempre impede a capacidade legislativa, só que é exercida sem autonomia, porque é subordinada a normas do poder central. (2) É a que se verifica quando o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado para determinado serviço público, por meio de uma lei. (3) É a que se verifica quando, por meio de um contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de determinado serviço público a uma pessoa jurídica de direito privado, conservando ao poder público a sua titularidade (Di Pietro, 2000).

Além da complexidade inerente ao processo de descentralização e ausência de uma estrutura mais consolidada de direcionamentos nacionais para este tipo de política, ainda encontram-se avanços significativos. Dessa forma, afirma Afonso (2003):

Em que pese a falta de um plano nacional de descentralização, a divisão de responsabilidades entre os governos acabou se ajustando e as políticas públicas descentralizadas lograram avanços notáveis nas áreas sociais. Mesmo sendo absolutamente desordenado o processo de descentralização de encargos, acabou encontrando, de alguma forma, um equilíbrio que permite ao Poder Público prestar razoavelmente a maioria dos serviços sociais básicos (Afonso, 2003, p. 13).

Inevitavelmente, é possível notar que não só as políticas sociais, como, por exemplo, saúde e educação, seguem uma linha de ação descentralizada. Outras também seguem esta mesma linha, como a política de turismo, especificamente no contexto brasileiro, seja em âmbito nacional como também em alguns estados, como dito anteriormente. Diante do crescimento mundial e da potencialidade de desenvolvimento social da atividade turística, o Estado reconhece a importância dessa atividade e seu papel de coordenador por meio da formulação das políticas de turismo, que são marcadamente influenciadas pelo processo de descentralização no Brasil.

Especificamente no Brasil, as políticas de turismo têm um histórico recente. As primeiras políticas federais de turismo surgiram no regime autoritário, no qual existia uma centralização acentuada e isolada das associações de classe do setor de turismo que já existiam naquela época. As crises políticas e econômicas que marcaram o país entre meados das décadas de 1970 e 90 desgastaram o regime militar e também o setor de turismo no país e esta pode ser considerada a primeira fase do turismo brasileiro (Brasil, 2009).

Após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em 1992 e com a chegada de um novo plano para a moeda brasileira, o Plano Real, é que houve certa estabilidade econômica no país e que também aconteceu a segunda fase do turismo brasileiro, já em regime democrático e pluralístico. Nesse contexto, é importante ressaltar alguns fatores que suscitaram o crescimento do turismo, tais como estabilidade política e econômico-financeira, abertura comercial, investimento de infraestrutura, crescimento do turismo internacional, cursos superiores e técnicos de turismo e foco na segmentação do lazer e do turismo no país (Brasil, 2009). Até então, nessa segunda fase, embora o turismo tenha tido uma importância relativamente maior para os governos brasileiros e tenha ganhado um programa nacional específico (Programa Nacional de Municipalização do Turismo), marcado principalmente pelo processo de descentralização que vinha ocorrendo no Brasil desde o final da década de 1980, ele ainda se encontrava subtitulado em outros ministérios (Ministério da Indústria e Turismo, por exemplo).

Foi somente no atual governo brasileiro que se criou o Ministério do Turismo, em 2003, juntamente com um Plano Nacional do Turismo (PNT), para explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do turismo (Brasil, 2003), e esta pode ser identificada como a terceira fase do turismo brasileiro. Atualmente, existem ações governamentais juntamente com outras instituições públicas e privadas, que visam desenvolver esta atividade, a fim de criar maiores oportunidades e, conseqüentemente, aumentar a qualidade de vida das populações envolvidas.

Os princípios e as diretrizes dessa política tendem a proporcionar uma articulação entre os diversos atores sociais envolvidos nos seus planos, programas e projetos, caracterizados pelo processo de descentralização. E isso

acontece não só em âmbito nacional, mas também em alguns estados da Federação.

É necessária uma breve conceituação daquilo que se pode entender por políticas públicas de turismo. Segundo Goeldner et al. (2002), políticas públicas de turismo são:

[...] um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (Goeldner et al., 2002, p. 294).

Ao se tratar de políticas públicas de turismo, primeiramente, é imprescindível reconhecer a importância de tal instrumento para o desenvolvimento de uma determinada região, de modo que a implementação do mesmo exalta o papel do Estado como propulsor do dinamismo neste setor. Dessa forma, consoante afirma Solha (2004), o poder público, ainda que em menor escala, continua a ter uma tarefa extremamente importante como coordenador do desenvolvimento turístico, haja vista a sua condição de responsável pela defesa dos interesses da sociedade e pela proteção e gerenciamento do patrimônio público.

Estas responsabilidades atribuídas ao Estado apontam para uma nova forma de estabelecimento das políticas para o setor turístico, envolvendo a esfera privada, a sociedade civil organizada e a comunidade na definição de modelos de desenvolvimento que estejam em maior consonância com os anseios e potencialidades do local (Solha, 2004). Dessa forma, essa conceituação aproxima-se do processo de descentralização de políticas. A responsabilidade do poder público pelo desenvolvimento do turismo, muito embora deva considerar as peculiaridades regionais na promoção da articulação entre diversos setores e

localidades, não pode deixar de fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento do turismo, pautado numa política central de planejamento tendente a subsidiar as diretrizes das políticas públicas de turismo traçadas em meio à heterogeneidade regional do país. Nesse sentido, se posicionam Barbosa & Zamot (2004):

Sucedo frequentemente que o poder de planejamento com relação ao turismo seja delegado ao governo local, enquanto o braço executivo do governo é transferido a um órgão público ou semipúblico. Este planejamento tem sempre que envolver todos os interessados para que a decisão conjunta de planejamento possa, enfim, se transformar em ações concretas de melhoria do produto turístico (Barbosa & Zamot, 2004, p. 2).

O processo de descentralização da administração pública deve se configurar numa alternativa de aumento da eficiência, otimização e desenvolvimento das potencialidades locais, e não como instrumento de fragmentação das diretrizes turísticas do país. Desse modo, o governo central deve implementar uma política homogênea, mas que, ao mesmo tempo, atribua autonomia aos governantes locais para coordenarem a formulação de políticas públicas de turismo de acordo com as nuances de sua localidade.

Conforme Silva & Andrade (2008), dentro da proposta do Plano Nacional de Turismo é perceptível a busca pela desconcentração de renda e da regionalização do turismo, bem como a busca pela melhoria da qualidade de vida das comunidades receptoras, valorizando a identidade cultural das mesmas, além da tentativa de efetivar as parcerias entre agentes públicos e privados com base na gestão descentralizada. E continuam, afirmando que é nessa política de descentralização que surge o incentivo para a elaboração de roteiros integrados, a fim de oferecer um conjunto de produtos turísticos que se complementam dentro de uma diversidade regional, impulsionando assim o desenvolvimento

local e regional de forma integrada (Silva & Andrade, 2008), sendo este o motivo da descentralização. Da mesma forma, afirma Monteiro (2006):

O tema da regionalização tem sido objeto de estudos e pesquisas que buscam alternativas para o enfrentamento do dilema de governos para a definição de políticas de turismo diante de um contraste recorrente: a diferença entre os limites geopolíticos e o conteúdo sócio-cultural existente. Percebeu-se que em países com grande extensão territorial e ampla diversidade sócio-cultural, como o Brasil, torna-se muito difícil estabelecer uma política de ação única e totalizante, que dificilmente abrangeria todos os aspectos do país. Por outro lado, a concessão de plena autonomia para as localidades é uma opção difícil, que demandaria muito mais recursos e estrutura para sustentar milhares de prefeituras (Monteiro, 2006, p. 9).

Para Monteiro (1990), a articulação regional pautada na reunião de interesses representativos dos setores produtivos dos municípios da região, assim como a coordenação institucional entre as diversas instâncias do governo se configura, portanto, em atividade essencial para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de crescimento.

Sob o entendimento de política pública como um conjunto de regras e ações elaboradas e executadas pelo governo, embasadas numa ideologia para o benefício da coletividade, Rubino (2008) afirma que os diferentes tipos de políticas podem ocorrer de forma harmônica, umas articuladas às outras. Ou seja, o exercício da intersetorialidade da própria administração pública pode estar aliado ao objetivo de trabalhar em conjunto com as várias secretarias do governo. Portanto, o planejamento do desenvolvimento turístico deve ser elaborado pelo Estado em suas três esferas de governo, seguindo uma política pública previamente elaborada e aprovada, ainda que seja necessária a adoção de diferentes estratégias e arranjos regionais para a consecução de aspirações comuns a uma política pública de turismo única (Rubino, 2008).

Depois desta reflexão sobre as correlações entre o planejamento e as políticas públicas de turismo, Solha (2004) adverte que, originariamente, os agentes do setor de turismo são regidos espontaneamente pela lei de mercado. Neste caso, o Estado apenas se preocupa em estabelecer políticas públicas quando o turismo adquire importância econômica ou passa a trazer transtornos para o local.

No Brasil, os órgãos públicos ainda não lidam com o turismo com todos os atributos que a atividade requer, pois:

Apesar do inquestionável potencial da atividade turística, a maioria dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento do setor ainda não utiliza pesquisas e estudos técnicos para balizar suas ações, de forma a entender melhor esta complexa atividade, e minimizar, assim, os possíveis desvios (Barbosa & Zamot, 2004, p. 1).

Depois de verificada a necessidade de aprofundamento das pesquisas que tendem auxiliar uma melhor compreensão da atividade turística é que se iniciam os questionamentos acerca dos modelos adotados, tanto em termos de papel a ser exercido pelo Estado como no que se torna pertinente à mensuração dos parâmetros de análise das redes de turismo.

Dessa maneira, pretende-se atentar para um incipiente processo de investigação acerca dos fatores que direcionam as políticas de turismo, o qual começa a ser delineado a partir da observação de fatores nelas intervenientes, denotando um despertar para a complexidade inerente ao turismo. Todavia, pergunta-se: será que os gestores da política de turismo estariam sensíveis e atentos a isso? Um dos principais elementos considerados pelos estudiosos é o fato de que a cultura vem se tornando um elemento cada vez mais forte na consolidação de destinos turísticos, uma vez que o simples conglomerado de

monumentos históricos, por exemplo, não teria o “condão” de atrair turistas, não fosse pela existência de elementos culturais e cotidianos que o circundam.

No entanto, é possível fazer uma analogia com a ideia de cultura e redes trazida por Capra (2002). O termo cultura é tomado por ele como “o sistema integrado de valores, crenças e regras de conduta adquiridas pelo convívio social” (p. 98). Desse modo, ele afirma:

Quando exploramos o detalhe desta definição, descobrimos que a cultura nasce de uma dinâmica complexa e altamente não-linear. É criada por uma rede social dotada de múltiplos elos de realimentação através dos quais os valores, as crenças e regras de conduta são continuamente comunicações entre indivíduos; e, à medida que nasce, impõe limites às ações desses mesmos indivíduos (Capra, 2002, p. 98).

É nesse sentido que Arroyo & Koster (2005), ao discorrerem acerca da competitividade das cidades em turismo urbano, atestam os elementos culturais como cruciais ao desenvolvimento do turismo.

Los elementos cotidianos como la realidad sociocultural de los habitantes el paisaje urbano, la limpieza de las calles, la seguridad, la iluminación, y como no, la climatografía, la música, el folklore, las fiestas e tradiciones son los que van aporocionar al planificador los elementos necesarios para efectuar una política turística acorde con la política cultural de manera que permita no sólo en crecimiento de la ciudad sino la potenciación y financiación de la cultura con principal activo del pueblo (Arroyo & Koster, 2005, p. 2).

Considerando a íntima relação existente entre as políticas de turismo e os valores culturais e ideológicos, assim como o ambiente político e as estruturas institucionais, Solha (2004) afirma que as políticas de turismo se traduzem num reflexo desses fatores, os quais intervêm diretamente na elaboração das mesmas,

tendo como pontos determinantes as preocupações predominantes em tal momento.

Para identificar novos fatores que possam denotar uma renovação e a possível redefinição dos parâmetros norteadores das políticas públicas, surge o elemento sustentabilidade, como ponto a ser analisado em situação de mensuração do desempenho turístico de uma determinada região e, portanto, utilizado como fator significativo na elaboração e implementação de políticas de turismo. A Organização Mundial de Turismo – OMT (2003) fez a seguinte definição de turismo sustentável:

O desenvolvimento do turismo sustentável atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia oportunidades para o futuro. É visto como um condutor de gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas, sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida (OMT, 2003, p. 24).

Novamente, uma pergunta pertinente caberia: será que os gestores da política de turismo estariam sensíveis e atentos a isso? Pode-se depreender que a consideração da sustentabilidade como elemento significativo na mensuração do desempenho turístico se traduz na efetiva ponderação dos parâmetros de análise existentes e no consequente aperfeiçoamento da atividade turística, o que perpassa também pela necessidade de incorporação de tais inovações na formulação e implementação das políticas públicas de turismo. Neste aspecto, Brasil (2008) explica que devem existir ações políticas:

O desenvolvimento do turismo sustentável pode satisfazer as necessidades econômicas, sociais e estéticas mantendo, simultaneamente, a integridade cultural e ecológica. Tal desenvolvimento deve levar em consideração os benefícios

para anfitriões e visitantes, enquanto protege e melhora os recursos disponíveis para o futuro. No entanto, o desenvolvimento sustentável para o turismo exige uma série de medidas políticas vigorosas baseadas em trocas complexas nos níveis social, econômico e ambiental (Brasil, 2008, p. 16).

Igualmente ao que se fomenta quanto às políticas setoriais de outros gêneros, as políticas públicas de turismo também têm como determinantes do seu sucesso um bom entrosamento com outros setores, devendo as diversas políticas públicas de uma dada administração estar plenamente vinculadas. A despeito da natureza multidisciplinar do turismo, Goeldner et al. (2002, p. 298) apresentam a seguinte conclusão: “para formular políticas que dêem conta ou abordem essas múltiplas forças, os envolvidos devem considerar as complexidades de cada disciplina e suas interações numa dada situação”.

Diante disso, a interdisciplinaridade se afigura como mais um dos fatores a serem considerados como parâmetro de análise das políticas públicas, o que reforça a importância do Estado no desafio de implementar políticas que incitem o desenvolvimento de uma determinada região, comportando toda a complexidade da atividade turística. Uma forma que o governo achou para isso foi por meio de uma política de turismo que visa a regionalização, como é abordado no próximo tópico.

3.4 A regionalização do turismo no Brasil

Conforme mencionado anteriormente, embora as políticas de turismo devam observar as peculiaridades regionais e locais, não se pode deixar de ressaltar a importância de uma política de turismo nacional que conduza o desenvolvimento do setor, conciliando as diversidades existentes com uma engrenagem homogênea, para promover os destinos turísticos nacionais. Nesse sentido, Solha (2004) aponta para o processo de descentralização das discussões

e decisões inerentes às políticas públicas de turismo, o que se dá por meio do estímulo à ampliação da participação dos estados.

Monteiro (2006) afirma que o governo busca na regionalização alternativas para a definição de políticas de turismo, buscando minimizar o contraste entre os limites geopolíticos e o conteúdo sócio-cultural existente. Então, onde se têm grandes extensões territoriais e amplas diversidades sócio-culturais é extremamente difícil uma ação única e totalizante. Segundo Monteiro (1990), a articulação regional, pautada na reunião de interesses representativos dos setores produtivos dos municípios da região, assim como a coordenação institucional entre as diversas instâncias do governo se configuram, portanto, em atividades essenciais para o melhor aproveitamento das potencialidades locais de crescimento.

A mais expressiva ação do Estado para o processo de regionalização se configura no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), criado pelo governo brasileiro nas direções do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Segundo Monteiro (2006), é o principal instrumento do governo para promover o desenvolvimento turístico sustentável de forma regionalizada no Brasil e se traduz em um modelo de gestão coordenada, integrada e descentralizada de política pública para diversificar, ampliar e estruturar a oferta turística brasileira.

Este mesmo programa trata da formação de redes e, segundo Brasil (2005):

A Rede Nacional de Regionalização do Turismo foi concebida como um instrumento de troca de informações e experiências e de fortalecimento das relações e parcerias entre os diversos atores envolvidos no Programa. É uma estratégia de apoio ao desenvolvimento do turismo que permite e promove a atuação compartilhada dos atores das regiões turísticas no planejamento e na execução das ações (Brasil, 2005, p. 6).

Seu objetivo geral é promover e apoiar a construção de relações e parcerias entre os diversos atores envolvidos com a regionalização do turismo no Brasil, por meio da troca de experiências e informações e de modo a contribuir para o desenvolvimento ordenado da atividade turística no país. Portanto, se trata de um projeto de estímulo e de apoio à execução das parcerias entre os atores envolvidos com o desenvolvimento das regiões turísticas, e que permitirá a atuação compartilhada no planejamento e na execução das ações.

Com efeito, é necessário o reconhecimento do amadurecimento, ainda que incipiente, de alguns referenciais de análise das políticas de turismo no Brasil, uma vez que, segundo Barbosa & Zamot (2004), no passado, as facilidades oferecidas aos turistas eram subsidiadas pelo governo. Atualmente, as transformações são visíveis, principalmente no que tange ao volume de turistas que vão a um destino, pois este não é mais considerado como principal fator de êxito da política turística.

As políticas públicas de turismo no contexto brasileiro denotam uma forma de interação entre seus diversos atores envolvidos, em tese, a fim de garantir a essência da política⁹, isto se for vista sob a ótica da articulação. Seja entre os agentes públicos envolvidos nas diversas instâncias (federal, estadual e municipal), seja entre os agentes públicos e os agentes privados (empresas do setor, associações, etc..), ou seja, entre os diversos atores sociais envolvidos diretamente com a política de turismo, a articulação está presente nos princípios da política de turismo. Esta pode ser referenciada como uma política territorial que preza o desenvolvimento, estimulando interações entre os atores sociais envolvidos, chegando bem próximo à teoria de redes sociais.

⁹ Segundo Sorj (2000), a essência da política é a capacidade de transformar desejos e valores em um projeto solidário de afirmação da vontade coletiva.

Beduschi & Abramovay (2004) afirmam que a política territorial agora atenta para os potenciais que geram riquezas, iniciativas e novas coordenações, sendo dotada de múltiplas instâncias de decisão. Para Delgado et al. (2007), existem duas perspectivas que podem ser seguidas pela abordagem da territorialização do desenvolvimento, a nacional e a local. A primeira seria o caso de se pensar o desenvolvimento nacional sob a ótica territorial, incorporando a noção de território nacional e a concepção de um planejamento nacional. Já a segunda seria de se pensar no desenvolvimento local, ou seja, o local como um território, conseqüentemente, sendo a unidade de intervenção governamental. Ainda segundo estes autores, para o desenvolvimento territorial, seja em qualquer uma das noções de território utilizadas, devem-se considerar, no âmbito metodológico, três componentes fundamentais:

(1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas - e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o “fora do território”, com o “resto do mundo” (Delgado et al., 2007, p. 22).

É preferível e, talvez, atualmente, seja consensual utilizar o termo território em vez de município, pois o primeiro trata-se de uma construção social e não político-administrativa, sendo mais ampla para abranger as complexas dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, que envolvem articulações sociais (Delgado et al., 2007). Talvez seja por isso também que a política nacional de turismo migrou seus investimentos do nível municipal, uns anos atrás, para o nível regional. No governo Fernando Henrique Cardoso, uma das mais significativas políticas de turismo era consubstanciada no Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, alguns anos mais tarde, no governo

Lula, além das diversas transformações estruturais, como a implantação de um ministério específico para o turismo, sua mais expressiva política para o setor seja representada pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

Geralmente, na elaboração, implementação e monitoramento dessas políticas públicas existe uma rede de atores, sejam eles do poder público, da iniciativa privada ou da comunidade, possuindo dinâmicas diversas, a depender do contexto em que estão inseridas, como também diversos conflitos, próprios do processo participativo (Delgado et al., 2007). A atividade turística propriamente já estimula o tipo de formação que propicia uma articulação entre seus atores e não só em âmbito nacional, mas também alguns estados, como Minas Gerais, também praticam uma política de turismo que propicia essa articulação, como é o caso dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais. É por isso que se torna necessário expandir os estudos do turismo no sentido de compreender suas políticas públicas, analisadas por meio de uma perspectiva relacional.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo apresentam-se os aspectos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos da pesquisa, na tentativa de responder ao problema levantado pelo estudo. Ele está estruturado em tópicos e, inicialmente, são apresentados o tipo e a natureza da pesquisa. Em seguida, são delimitados o *locus* e as unidades de investigação da pesquisa, seguidos dos métodos e dos procedimentos operacionais, finalizando com o tratamento dos dados.

Dessa forma, constrói-se uma estratégia metodológica condizente com o referencial teórico apresentado, uma vez que se busca compreender as articulações entre os atores de uma determinada situação social. Essa última é observada diante dos limiares do fenômeno turismo e, especificamente, estimulada por uma política pública de turismo do governo de Minas Gerais, a política dos circuitos turísticos (CTs). Portanto, detalha-se uma metodologia amparada por métodos e técnicas de pesquisa e formas de análises combinados ao contexto do estudo e que podem apresentar uma abordagem condizente com a perspectiva relacional buscada nesse estudo.

4.1 O tipo e a natureza da pesquisa

Esse estudo se apresenta sob a forma de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, intercalando dois tipos de pesquisas que emolduram a construção do esquema metodológico proposto, absorvendo características de cada um, no intuito de serem complementares. A análise de redes sociais abordada no referencial teórico do presente trabalho condiz com essa configuração de aliar técnicas qualitativas e quantitativas. Sobre combinar essas duas técnicas em uma mesma pesquisa, diversos autores afirmam ser possível, porém, ressaltam que cada método tem sua peculiaridade (Alencar, 1999). Atualmente, diversos

autores utilizam esses dois tipos de pesquisa em um único estudo, agregando de cada um o que mais interessa ao seu trabalho, diminuindo as possíveis limitações das técnicas utilizadas.

Existem avanços nos estudos de avaliação e estes apontam para o uso de métodos múltiplos, que incluem a combinação de dados qualitativos e quantitativos (Alencar, 1999). A diferença básica entre esses tipos de pesquisa consiste em que a qualitativa ressalta um fenômeno em profundidade e a quantitativa investiga leis e regras universais, na intenção de generalizar as formas de conhecimento (Goldenberg, 2002). Segundo Alencar (1999), os métodos qualitativos permitem ao avaliador estudar situações específicas em detalhes. Já os métodos quantitativos requerem procedimentos padronizados, de tal forma que as diferentes perspectivas e experiências dos indivíduos se enquadrem em um número limitado de respostas alternativas preestabelecidas.

Cada abordagem tem uma vantagem específica. A quantitativa proporciona a medição das reações de um grande grupo de pessoas, conferindo maior facilidade a comparações e tratamentos estatísticos. Para a qualitativa, os detalhes das informações são sua maior vantagem, porém, ela não permite grandes generalizações (Alencar, 1999). Para Triviños (1987), a interpretação dos fenômenos e a atribuição dos significados são essenciais nas pesquisas qualitativas, nas quais existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. Então, o uso desses dois tipos de pesquisa para determinados estudos pode juntar as vantagens de cada um, conferindo uma riqueza particular ao estudo proposto.

Para cada pesquisa existem propósitos que podem variar de exploratórios, descritivos e explicativos; uma pesquisa pode ter somente um propósito ou intercalar mais de um. O exploratório aponta para a formulação e a sistematização de objetos desconhecidos, visando identificar e explicar o fenômeno por meio de suas causas e forças. Já o descritivo tenta esclarecer e

ampliar o conhecimento sobre objetos parcialmente conhecidos. Finalmente, a explicativa preocupa-se em identificar os fatores que determinam a ocorrência de certo fenômeno. São elas que mais aprofundam o conhecimento, sendo este o mais complexo e propenso a cometer erros (Mendonça, 2006; Dane, 1990; Marshall & Rossman, 1995; Gil, 1996).

O presente estudo busca entender uma realidade social, de modo a mensurar um fenômeno, enquadrando-se em uma pesquisa com propósito descritivo-exploratório. A fim de buscar uma maior familiaridade com o problema da pesquisa, utiliza-se um propósito exploratório na tentativa de aprimorar ideias ou descobrir intuições. Segundo Hair Júnior et al. (2005, p. 83-84,) este propósito pode ser útil quando “há pouca teoria disponível para orientar as previsões”, ou seja, “dispõe de poucas informações”. Ela permite um planejamento bem flexível, possibilitando a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

Complementando o estudo, também utiliza-se o propósito descritivo que, como indica sua própria nomenclatura, descreve as características de determinada população ou fenômeno. Segundo Hair Júnior et al. (2005, p. 83), “as coisas são descritas com a mensuração de um evento ou atividade”. Assim, o propósito descritivo-exploratório condiz com os objetivos deste estudo, propiciando a caracterização da dinâmica entre atores sociais que compõem determinado fenômeno social, a fim de emoldurar a investigação empreendida.

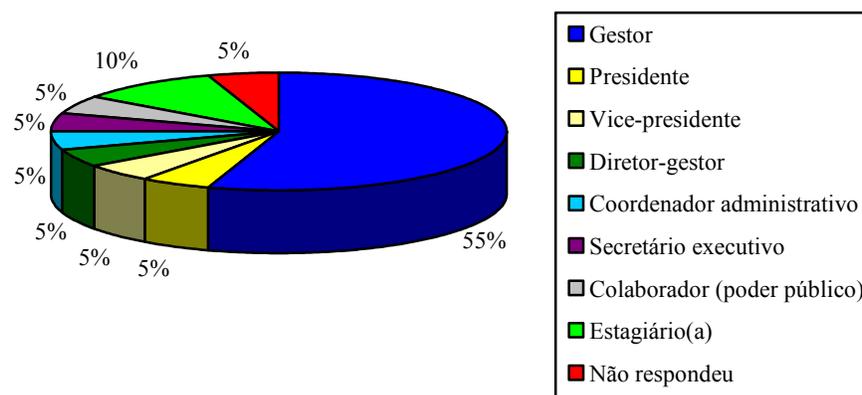
4.2 O *locus* e as unidades de investigação

No estado de Minas Gerais pratica-se uma política que estimula os municípios que tenham interesse em desenvolver a atividade turística a se agruparem em circuitos turísticos (CTs), incitando articulações entre atores sociais e que, portanto, pode ser investigado por meio da análise de redes sociais. Esses circuitos são formados por um conjunto de municípios com

afinidades em comum, são registrados em cartório, com estatuto e regimentos internos próprios. Geralmente, eles possuem formação básica administrativa composta por membros associados, conselho administrativo, diretoria administrativa e diretoria executiva. Portanto, o *locus* desse estudo são os Circuitos Turísticos de Minas Gerais.

As unidades de investigação variaram de acordo com as etapas da pesquisa. Na primeira etapa, as unidades foram os órgãos gestores desses circuitos constituídos pelas diretorias administrativas e executivas, nos quais se encontram os presidentes, os vice-presidentes, os diretores, os gestores e os secretários dos circuitos. Nessa etapa, os indivíduos focados foram os presidentes e os gestores, pois eles possuem o perfil necessário para disponibilizarem os dados buscados pela pesquisa. Mesmo alcançando o objetivo de entrevistar os órgãos gestores, houve casos de respostas por parte de estagiários, o que influenciou nas respostas sobre o funcionamento dos circuitos, mas não de forma significativa. Os respectivos cargos dos respondentes estão representados no Gráfico 1.

GRÁFICO 1 Cargos dos respondentes dos CT's pesquisados



Inicialmente, a estratégia pensada para a segunda etapa da pesquisa visava focar os relacionamentos entre os atores de dois CTs específicos, para, posteriormente, comparar essas articulações, entrando em um ambiente mais micro-sociológico de dois circuitos que seriam selecionados. Mas, devido a uma análise prévia da primeira etapa, mudou-se a estratégia da segunda etapa, focando como unidades de investigação duas organizações chave que sobressaíram na etapa anterior, que são a Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (SETUR) e a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR), abrangendo tanto o poder público, por meio da secretaria, quanto à iniciativa privada, por meio da federação. Os indivíduos focados nessas instituições foram aqueles que representaram uma recorrência de indicações ou de maior relevância, por meio de um levantamento proporcionado pela primeira etapa.

4.3 Métodos e procedimentos operacionais

Foram utilizados o método *survey*, por meio de um questionário misto na primeira etapa e, na segunda etapa, entrevistas semiestruturadas, com base em um roteiro, para empreender a investigação desse estudo. Segundo Hair Júnior et al. (2005, p. 157), o método *survey* “é um procedimento para coleta de dados primários a partir de indivíduos”. Ele possui as seguintes características (Alencar, 2007):

- tem o propósito de produzir estatísticas sobre alguns aspectos da população estudada;
- as informações são coletadas por entrevista direta (contato “face a face” ou por telefone), por correspondência ou pela internet e as respostas às questões formuladas constituem os dados a serem analisados;
- geralmente, as informações são coletadas utilizando-se uma amostra da população estudada.

O método *survey* é utilizado pelo pesquisador para testar uma hipótese e generalizar os resultados obtidos para uma população, utilizando análises estatísticas. Um dos pressupostos em que se assenta o emprego do *survey* nas ciências sociais é a generalização dos seus resultados e, para isso, o pesquisador deve decidir se entrevistará toda a população-alvo de sua pesquisa ou somente um número representativo de indivíduos dessa população (Alencar, 2007). O meio de coleta de dados de *survey* utilizado nesta pesquisa foi a administração de questionários misto através de *surveys* eletrônica (Alencar, 2007), tendo sido enviados questionários para toda a população.

A entrevista semiestruturada, além de estar amparada em questionamentos básicos e pré-estabelecidos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, oferece, ainda, amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do entrevistado (Lüdke & André, 1986). Para isso, desenvolveu-se um roteiro semiestruturado, a fim de apoiar a realização das entrevistas. Segundo Triviños (1987), o bloco de anotações e o gravador são instrumentos fundamentais para a coleta desses dados, pois somente as anotações do pesquisador podem restringir ou generalizar informações que podem ser importantes e úteis ao estudo.

As técnicas padronizadas de coleta de dados foram feitas por meio de um questionário misto para o *survey*, contendo questões estruturadas e semiestruturadas voltadas para os representantes dos CTs e roteiro de entrevista, com questões semiestruturadas direcionadas aos representantes da SETUR e FECITUR. Para a confecção do questionário e do roteiro, prezou-se pela teoria de redes sociais, a fim de obter elementos suficientes para uma adequada abordagem do *locus* de estudo. Dessa forma, foi possível identificar os CTs e os atores chave, caracterizar a estrutura e o funcionamento das articulações entre os

atores, e analisar as possibilidades e os limites das interações entre esses atores, em duas etapas de pesquisa.

4.3.1 Primeira etapa

A pesquisa, inicialmente, buscou uma compreensão mais geral dos CTs de Minas Gerais certificados pela SETUR, a fim de identificá-los e as relações entre os circuitos, por meio do método *survey*, que proporcionou análise estatística (para as questões estruturadas), análise de conteúdo (para as questões semiestruturadas) e a utilização do programa PAJEK para a construção de um sociograma. Nesta etapa, utilizou-se a “Lista dos Circuitos” oficial da SETUR do ano de 2008, na qual estão listados 58 circuitos existentes no estado, sendo 45 deles certificados pela secretaria. Enviaram-se, pela internet, por e-mails, os questionários mistos para todos os presidentes e gestores dos CTs certificados pela SETUR¹⁰. Porém, sabe-se que existe um grande risco de baixa obtenção de respostas por parte dos pesquisados quando os questionários são enviados por meio da internet. Por isso, enviaram-se três e-mails para os sujeitos dessa etapa da pesquisa como estratégia de reforço para o retorno, melhorando o regresso dos questionários respondidos. Estima-se que o número de respondentes tenha sido bastante significativo, já que totalizaram 48,8% do total (22 circuitos). A estratégia foi realizada da seguinte maneira:

- *contato inicial* – apresentação da pesquisa, importância da pesquisa, carta de certificação quanto à procedência da pesquisa, questionário e apresentação da data final para o retorno;

¹⁰ Posteriormente, constatou-se que nem todos os CTs certificados que aparecem nessa lista estavam realmente certificados, ou tinham perdido a certificação, que é refeita anualmente pela secretaria, ou estavam ainda em fase de certificação, segundo os próprios representantes dos circuitos.

- *contato intermediário* – reforço quanto à importância da pesquisa, agradecimento aos que já tinham retornado o questionário respondido e confirmação do último prazo para o retorno;
- *contato final* – feito cinco dias antes do último prazo, somente para os CTs que ainda não haviam retornado o questionário respondido, para alertá-los quanto ao término do prazo.

Os questionários enviados pela internet têm que ser construídos com os devidos cuidados na sua estruturação e na redação de suas instruções, pois é preenchido pelo entrevistado, longe da presença do pesquisador. Utiliza-se esta técnica de coleta de informações pela possibilidade de atingir pessoas que vivem em locais distantes (Alencar, 2003). Assim, ela atendeu aos propósitos da pesquisa, se ajustando ao público escolhido para ser estudado nessa primeira etapa, já que os CTs de Minas Gerais se distribuem por todas as regiões do estado.

Alencar (2003) aponta algumas limitações para este método de coleta de dados, tais como: não ser adequado para pessoas com baixo índice educacional; impossibilidade de corrigir interpretações equivocadas; fato de que poucas pessoas têm acesso à internet; falta de controle sobre o não preenchimento de questões e, principalmente, a que mais teria possibilidade de atingir diretamente esta pesquisa, que é o baixo índice de resposta. Mas, dada a impossibilidade de ir até essas pessoas para aplicar o questionário, pela grande distância entre elas e o pesquisador, como também o tempo que isso ocasionaria e até que fossem marcadas cada entrevista dos 45 circuitos, seria praticamente impossível realizar o estudo dentro do tempo e dos recursos estipulados para o mesmo, e esta foi a saída encontrada para viabilizar a primeira etapa da pesquisa.

O questionário misto foi dividido em três partes, para melhor sistematização dos dados recolhidos. A primeira parte traz uma forma de

caracterizar de maneira geral os CTs. A segunda parte aborda a gestão dos circuitos, considerando os aspectos administrativos, políticos e articulativos **entre** os circuitos, ou seja, as ações que visam uma conexão entre os CTs mineiros. A terceira parte foca na gestão dos circuitos, considerando seus aspectos administrativos, políticos e articulativos **internos**.

Para a identificação de cada circuito, abordaram-se variáveis como nome do circuito, tempo de existência, quantidade de membros associados, formato legal (associação, ONG, OSCIP, etc.) e o número de pessoas que trabalham neles (órgão gestor). Para a relação entre os circuitos e a gestão interna dos mesmos, consideraram-se as variáveis: quantidade de pessoas que já trabalharam em outros circuitos; membros que mantêm relacionamento com outros circuitos; relacionamento formal entre os circuitos (quais, se ele participa); articulação entre os circuitos; liderança entre os circuitos; articulação entre o circuito e a SETUR; interação do circuito com instituições de ensino ou terceiro setor; importância dos atores para o funcionamento do circuito; articulação entre os membros do mesmo circuito.

4.3.2 Segunda etapa

Na segunda etapa da pesquisa focou-se em duas organizações, a Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (SETUR) e a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR), que se revelaram atores chave na primeira fase da pesquisa. Por meio das respostas dos representantes dos CTs pesquisados na primeira etapa, identificou-se uma grande recorrência de indicações apontando a SETUR e a FECITUR (e seus atores sociais) em diversas respostas do questionário, além de os respondentes lhes atribuírem significativa importância em questões de destaque que foram especificamente desenvolvidas para entender a dinâmica de articulação entre os circuitos. Por isso, é justificada a realização dessa segunda etapa, desenvolvida

designadamente aos atores dessas duas organizações, por meio de entrevistas semiestruturadas.

A SETUR representa o poder público estadual, sendo um órgão específico do estado de Minas Gerais que coordena e formula a Política Estadual de Turismo. Dentro das divisões departamentais dessa secretaria, existe a Diretoria de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo, que trabalha especificamente com os circuitos¹¹, ou seja, tem contato direto com todos os CTs mineiros. Essa diretoria instrui e dá apoio aos circuitos em relação à estrutura administrativa que eles precisam apresentar para que sejam certificados pela SETUR, dentre outras coisas. A equipe dessa diretoria é composta por um diretor e cinco assessores de planejamento. Portanto, foram realizadas entrevistas junto a dois sujeitos, o diretor e um assessor. O diretor de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo (representante 01 – SETUR) trabalha no governo do estado há 25 anos e sempre com questões relacionadas ao turismo. Participou e participa ativamente da formulação e implantação da política dos circuitos; já o assessor de planejamento (representante 02 – SETUR) entrevistado é responsável pelo processo de certificação dos circuitos.

Por sua vez, a FECITUR representa a iniciativa privada e tem suas ações diretamente relacionadas com a questão dos CTs mineiros. Essa organização é formada por uma diretoria executiva (presidente e vice-presidentes – projetos, financeiro, secretário e comunicação), composta por indivíduos membros dos próprios circuitos mineiros e por conselhos fiscal e consultivo. É uma organização representativa dos circuitos e relativamente nova, pois ainda está no início da sua segunda gestão, que é bianual, ou seja. Tem menos de três anos de existência, mas já exerce papel fundamental para os circuitos, que é a representação dos CTs nas organizações públicas ou privadas, da esfera regional,

¹¹ Diretoria que “centraliza essa política dos circuitos” do estado de Minas Gerais (representante 02 – SETUR).

estadual, nacional e internacional. Realizou-se uma entrevista com o atual presidente da FECITUR, que participou da fundação dessa organização e da primeira gestão como vice-presidente financeiro.

Para a realização das entrevistas com os sujeitos da pesquisa integrantes da SETUR e da FECITUR, foi construído um roteiro que busca informações sobre: o trabalho desenvolvido por essas organizações; a relação entre a política dos circuitos e outras políticas; o funcionamento e o desempenho dos circuitos; a gestão e a participação dos atores que compõem os circuitos; o relacionamento e a existência de articulação entre os circuitos; a importância de várias esferas para manutenção dos circuitos; a influência do Ministério do Turismo para os circuitos; a importância da qualificação profissional e da influência política para os circuitos; a questão das mudanças das políticas; as dificuldades e as normas de certificação; a relação e a dependência dos circuitos com a FECITUR e com a SETUR; os obstáculos enfrentados pelos circuitos e, finalmente, as dificuldades enfrentadas pela instituição na atuação junto aos circuitos.

4.4 Tratamento dos dados

Diante do grande número de variáveis que podem ser encontradas na teoria de redes sociais e especificamente na análise de redes, foi necessário delimitar algumas categorias de análise para a compreensão do relacionamento entre os atores da pesquisa, conforme foi abordado no referencial teórico e aglutinado no QUADRO 1.

QUADRO 1 Dimensões de análise da pesquisa empírica

Categorias	Descrição	Embasamento teórico
Intraorganizacional e interorganizacional	Relacionamento entre os atores de uma mesma organização e relacionamento de atores entre organizações.	(Depuy e Gilly, 1995), (Marques, 1999), (Marques, 2006), (Marques, 2007).

Centralidade (liderança) e densidade (grau de conectividade da rede)	Aspectos estruturais da rede, quantidade de ligações e posicionamento dos atores da rede.	(Mizruchi, 2006), (Quandt & Souza, 2005), (Varanda, 2007), (Steiner, 2006).
Natureza dos laços	Laços fortes e fracos, força e conteúdo das articulações entre os atores.	(Granovetter, 1973), (Granovetter, 1983), (Granovetter et al., 2000), (Marteleto & Silva, 2004), (Mizruchi, 2006), (Cross & Parker, 2004)

Essa determinação que se faz não tem o intuito de engessar esses termos, nem de simplificar as complexidades inerentes em cada situação em que eles possam ocorrer, muito menos de abdicar das subjetividades que compõem os conteúdos culturais e as práticas sociais inerentes à teia social e à sua dinamicidade. A finalidade aqui foi envolver algumas das possibilidades que possam existir no contexto dos CTs, tentando empreender uma compreensão por meio de algumas inferências que se julgam importantes. Sabe-se da existência de uma limitação sobre a somente quantificação de cada um dos tipos de relacionamentos por circuito pesquisado e a não qualificação de cada um desses, sendo esta uma questão chave da análise de redes sociais, como foi dito anteriormente no referencial teórico. Portanto, buscou-se uma noção quantificável e qualificável de cada tipo de relacionamento que existe entre os atores sociais dos circuitos pesquisados.

Para a abordagem quantitativa da pesquisa, utilizou-se o programa EXCEL e o PAJEK para o tratamento dos dados obtidos nas questões estruturadas do questionário. O Excel é uma ferramenta informática que permite realizar cálculos estatísticos, ou seja, permite uma aplicação estatística, transformando os dados em informações que proporcionam análises complexas e elaboradas. Ele pode adaptar as informações no formato de gráficos, o que torna os dados obtidos com a pesquisa visivelmente mais didáticos de serem apresentados.

Outro programa utilizado foi o PAJEK, que possibilita a construção das matrizes sociométricas e sua análise posterior por meio dos diversos algoritmos apropriados, além da visualização final das redes sociais constituídas. Ele permite criar e editar gráficos de todos os tamanhos e conta com alguns algoritmos e heurísticas implementadas para facilitar a descoberta de informações. Fornece, ainda, um sociograma, que é um tipo de gráfico utilizado para representar as redes sociais, no qual os pontos/nós equivalem a atores, e os segmentos de linhas correspondem aos laços. Portanto, alguns dados foram tratados neste programa, que forneceu um sociograma, possibilitando a visualização de uma rede de relacionamento entre os atores dos circuitos.

Para a análise sociométrica foram utilizados os cálculos de conectividade máxima da rede (CMR) e o grau de conectividade da rede (CR), a fim de medirem a densidade da rede. A conectividade máxima da rede (CMR) representa o número máximo de ligações da estrutura da rede. Esse valor pode ser obtido por meio da combinação dois a dois de todas as ligações verificadas entre os atores da rede (Veloso, 2009), conforme pode ser verificado com a fórmula abaixo:

$$CMR = C^N_2 = \frac{N!}{2!(N-2)!}$$

em que

N - população total da rede

Já o grau de conectividade da rede (CR) determina a proporção entre as ligações existentes e o número máximo de ligações que podem existir na rede. O valor obtido tem que ser sempre entre 0 e 1, sendo que 1 representa o número máximo de ligações (Veloso, 2009). A seguinte fórmula é utilizada para o cálculo deste índice:

$$CR = \frac{\sum n_i}{C^{N_2}}$$

em que:

n_i - número de ligações

N - população total da rede

Para a abordagem qualitativa da pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo que, segundo Bardin (1977, p. 42), é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”. Ela obtém dados por meio da observação e análise do conteúdo ou mensagem de texto escrito, como, por exemplo, relatórios, contratos, cartas, questões abertas em *surveys* e outros semelhantes, afirma Hair Júnior et al. (2005). Adotou-se essa técnica de análise para as questões abertas do *survey* utilizado na primeira etapa e nas entrevistas semiestruturadas aplicadas na segunda etapa.

Laville & Dionne (1999) afirmam que essa análise não consiste em um método rígido. Deve-se procurar a organização dos depoimentos de forma a dar maior significação aos seus conteúdos para que não sejam perdidos detalhes, bem como a qualidade e a riqueza da subjetividade dos entrevistados, isto é, o seu modo de interpretar a realidade. Vergara (2005) sistematiza esse tipo de análise em três etapas:

- pré-análise - seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos;

- exploração do material – implementação dos procedimentos definidos na pré-análise; tratamento de dados e
- interpretação – geração de inferências e dos resultados da investigação, onde as suposições serão ou não confirmadas.

Diante desse tipo de análise, adotou-se a técnica de análise temática que visa descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e a frequência de aparição que podem inferir significados para o objetivo selecionado (Bardin, 1977). Essa é a técnica de análise de conteúdo mais antiga e a mais utilizada, segundo este mesmo autor.

Para as respostas abertas do questionário misto, foram extraídos alguns termos utilizados e que se aplicam com alguns determinantes da teoria exposta nesse estudo. Subdividiram-se em três aspectos: administrativos, políticos e articulativos. Os **administrativos** se referem à própria administração dos circuitos no que diz respeito ao planejamento estratégico, organização interna, qualificação de mão-de-obra, competitividade, divulgação, inventário turístico, organização de roteiros e elaboração de projetos. Os aspectos **políticos** se referem à influência do poder público (municipal, estadual e federal) com os circuitos, como apoio financeiro, conselhos de turismo, descontinuidade e dependência política, políticas públicas em geral, apoio e envolvimento governamental e sobreposição de ações. Sobre os aspectos **articulativos** foram considerados a integração, articulação, união, mobilização, conscientização, participação, sensibilização, comunicação, interesse, envolvimento e informação. Apesar de terem sido divididos em três grupos, a fim de ter um lógico e adequado tratamento dos dados, esses determinantes estão intimamente relacionados e somente tratados em conjunto, como uma única esfera multifacetada, permitem inferências sobre a gestão dos circuitos e o relacionamento entre os atores dos circuitos.

Também foi utilizada a análise documental, no propósito de ser descritiva e teve o papel de contextualizar a política estadual de turismo, especificamente a política dos CTs e complementar os dados obtidos por meio das entrevistas. Nesse sentido, Godoy (1995) afirma que a análise documental pode ser utilizada como técnica complementar, validando e aprofundando dados obtidos por meio de entrevistas, questionário e observação. Dessa maneira é que se empreendeu a pesquisa empírica deste estudo.

5 A POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: A ARTICULAÇÃO DE ATORES SOCIAIS

Este capítulo tem a função de contextualizar os Circuitos Turísticos (CTs) dentro da Política Estadual de Turismo de Minas Gerais e está dividido em tópicos que seguem os objetivos específicos da pesquisa empírica. Inicialmente, é abordada a lógica governamental em adotar a política dos circuitos mineiros, envolvendo aspectos da formação e implementação, condizentes com as ideias de descentralização e regionalização da atividade turística no estado. Também focaliza nos procedimentos burocráticos criados pelo estado, tais como suas normas, princípios e diretrizes, consubstanciados pelos decretos e resoluções que permitiram o reconhecimento, a criação e a implementação dos circuitos mineiros. Dessa maneira buscam-se nos dados a identificação dos CTs de Minas Gerais e os atores chave para as articulações. A seguir consideram-se as características da estrutura e do funcionamento das articulações entre os atores envolvidos com os CTs. Finalmente, pondera-se sobre seus limites e suas possibilidades, permeando os aspectos relacionais que envolvem os atores dos circuitos.

5.1 A política dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais

No intuito de identificar os CTs mineiros e seus atores chave, ou seja, alcançar o primeiro objetivo específico da pesquisa, é necessário discutir a política dos circuitos. Um órgão que tem uma importância primordial nesse sentido é a Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (SETUR). Ela foi criada em 1999, com a finalidade de planejar, coordenar e fomentar as ações do

“negócio turismo¹²”, com o objetivo de expandir, melhorar a qualidade de vida das comunidades, gerar emprego e renda, e divulgar o potencial turístico do estado de Minas Gerais. Portanto, é de sua competência formular e coordenar a Política Estadual de Turismo. A política pública de turismo adotada pelo estado foi baseada na descentralização e regionalização, por meio de uma indução para que a sociedade se envolvesse na formação de circuitos (Bolson, 2004), seguindo a lógica da participação que tem uma implicação nas teorias de redes sociais, como visto anteriormente.

Ao configurar sucintamente a cronologia da política estadual de turismo, Monteiro (2006) assegura que:

Assim como no nível federal, o turismo teve pouca presença governamental no governo estadual de Minas Gerais (MG) até o final da década 1990, quando o único órgão oficial de turismo era a Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS), que, constituída como empresa pública, possuía autonomia para realizar ações de promoção do turismo no estado. Em 1999, é criada a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) à qual passou a estar vinculada a TURMINAS. Como veremos, as políticas da SETUR estavam alinhadas com as diretrizes praticadas pelo governo federal, demonstrando não só afinidade de interesses como também sincronismo (Monteiro, 2006, p. 51-52).

Antes mesmo de a política de turismo em nível nacional se configurar no processo de regionalização, o estado de Minas Gerais já traçava oportunamente a sua. É perceptível a semelhança da atual Política Estadual do Turismo de Minas Gerais com a também atual Política Nacional do Turismo, uma vez que a linha de regionalização e descentralização do setor que já vinha sendo praticando em Minas Gerais desde 2000/2001 foi adotada em âmbito federal em 2004. Saía o Programa Nacional de Municipalização do Turismo

¹² O “negócio turismo” é um termo utilizado pelo governo do estado de Minas Gerais na Resolução no. 5.210, de 12 de dezembro de 2002, onde dispõe sobre a Secretaria de Estado de Turismo. Esse termo parece se referir à atividade turística de maneira geral.

(PNMT), que vigorou entre os anos de 1995 a 2002 e que tinha como foco os municípios, para a entrada do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em 2004, que tem como foco as regiões. De acordo com o representante 01 da SETUR, a criação do PRT “veio dar um avanço naquela proposta que Minas Gerais já estava trabalhando”, portanto, são políticas semelhantes trabalhadas simultaneamente, mas que se agregam ao invés de se oporem, na visão desse representante da SETUR.

Quando a gente começou a falar de circuito, a gente estava ainda terminando o PNMT e entrando para o programa de regionalização do turismo. Então, quando o Ministério nos chamou para trabalhar a questão da regionalização, eles sabiam que Minas Gerais já estava num processo mais avançado. A gente serviu de base para muitas dessas considerações que o ministério veio a fazer (representante 01 da SETUR).

É necessário atentar para a importância do Ministério na consolidação dessa política de regionalização não só no Brasil, mas em todos os estados da federação, mesmo em Minas Gerais, que já vinha praticando esse tipo de gestão antes de o governo federal começar a praticá-lo. Para o representante da FECITUR, a importância do Ministério do Turismo é vital para os CTs mineiros e ele foca na questão do repasse de verbas. Isso quer dizer que o governo central ainda não cedeu uma plena autonomia, pois parece existir um repasse de verbas, sendo este de completo controle do governo central para o envolvimento conjunto entre o centro e as unidades subnacionais (Rodden, 2005), condizendo com uma autoridade compartilhada por diferentes níveis de governo.

É através do Ministério que sai todo o dinheiro da regionalização. Nós somos um macroprograma, como eu te falei e esse macroprograma, ele se tornou tão grande que ele tomou conta de todos os programas do Ministério. Então, todos os programas do Ministério estão envolvidos, buscando aquele macroprograma que é o da regionalização,

todo o trabalho, de busca de verbas, de programação do ministério aonde você, como entidade, como poder público, como até instituição privada também, para poder buscar, lá dentro do Ministério, pra você lapidar a sua região turística (representante da FECITUR).

Para alguns entrevistados, tanto para os representantes da SETUR quanto para o representante da FECITUR, a política de turismo do estado de Minas Gerais, atualmente, trabalha em parceria com diversas outras secretarias de governo. Existem também parcerias com outras entidades governamentais e organizações da iniciativa privada. Foram citados como parceiros: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Instituto de Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), dentre outros.

A SETUR tem demonstrado grande preocupação em envolver diversos atores para serem seus parceiros no desenvolvimento do turismo no estado, corroborando a ideia de alguns autores que trazem noções sobre o caráter multifacetado da atividade turística (Goeldner et al., 2002; Arroyo & Koster, 2005; Solha, 2004; Rubino, 2008; Barbosa & Zamot, 2004; Monteiro, 2006; Monteiro, 1990). Eles afirmam que o turismo tem que ser tratado em conjunto com diversos outros setores e políticas, como as de infraestrutura básica, políticas sociais etc., a fim de garantir o desenvolvimento da atividade que eleve a qualidade de vida das populações diretamente envolvidas em determinada localidade turística.

Segundo Bolson (2004), a criação da SETUR promoveu o início da descentralização e regionalização do turismo no estado, que visava o desenvolvimento dessa atividade com participações ativas da sociedade, culminando na elaboração de uma metodologia que estimulava as comunidades

a engajarem-se no planejamento e execução de ações para a formação de CTs. Para o representante 02 da SETUR, o estado tem uma política de turismo e, dentro dela, existe “uma forma de descentralizar o turismo no estado e promover essa ação no estado inteiro” e são os próprios CTs que atuam como replicantes dessa política nas regiões. Essa é a forma que a “SETUR tem de alcançar todas as regiões do estado” (FIGURA 02). Nesse sentido, como foi visto no referencial teórico, outros autores (Solha, 2004; Monteiro, 2006; Monteiro, 1990; Rubino, 2008) também apontam esse caminho, descentralização e regionalização, como o que pode suscitar o desenvolvimento regional de forma integrativa da atividade turística.

Como continuidade e, propriamente, consolidação desse processo, a SETUR delineou a normalização dos circuitos. Foi por meio do Decreto 43.321, de junho de 2003 (ver Anexo A), que o governo regularizou os CTs, a saber:

Considerar-se-á Circuito Turístico, 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 (SETUR, 2003).

Mas, será que realmente há uma afinidade entre os municípios? Essa questão será retomada nas discussões a seguir. Como uma proposta e implementação participativa, os municípios é que decidem se querem ou não participar do processo. É importante ressaltar que a decisão de regionalizar e descentralizar o turismo em Minas Gerais deveu-se à extensão territorial do estado, que possui um grande número de municípios, 853 no total (Bolson, 2004).

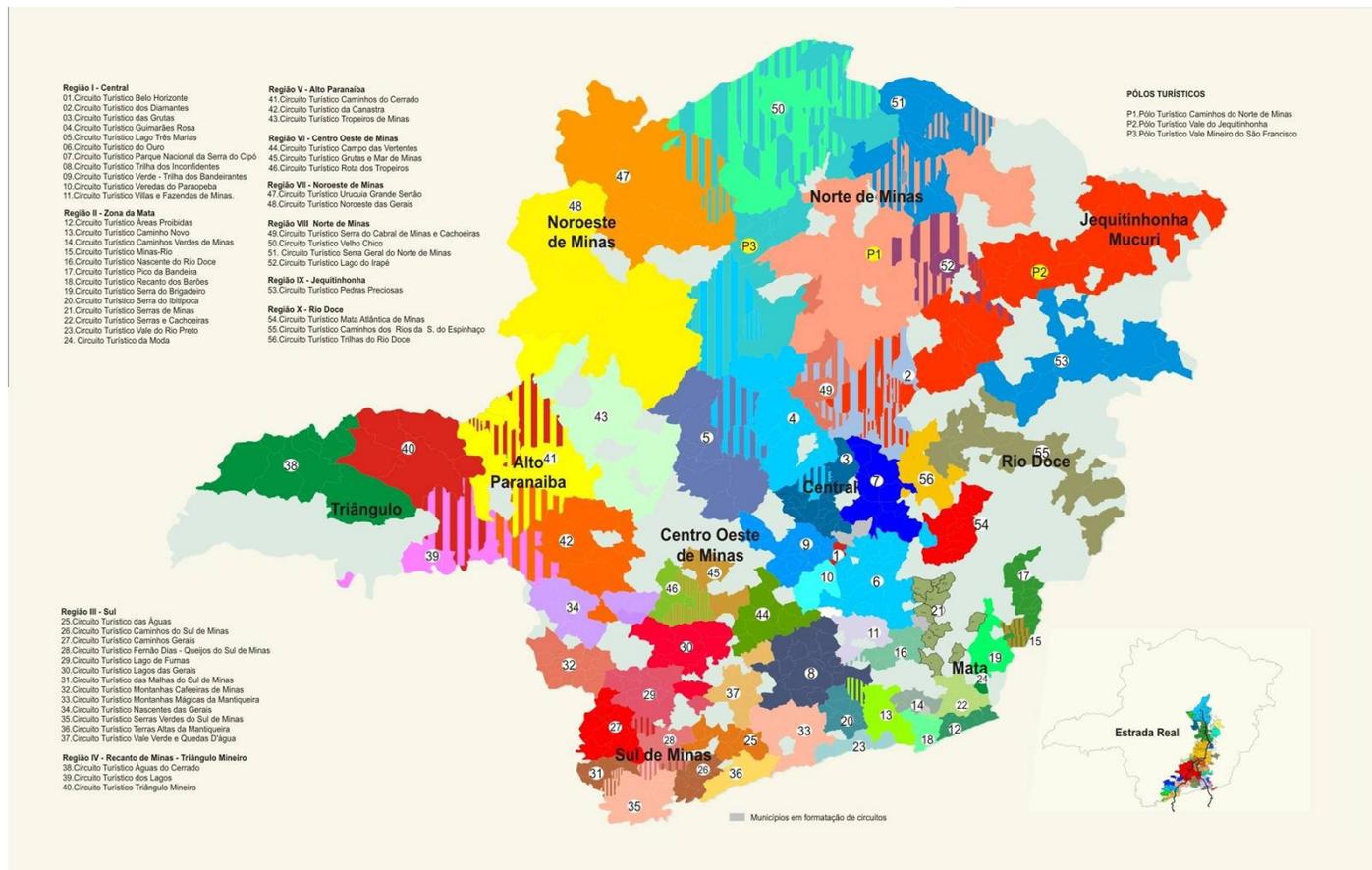


FIGURA 2 Mapa dos CTs de Minas Gerais
Fonte: Secretaria de Estado do Turismo, 2008.

Minas Gerais se inspirou no modelo da França de política de turismo, que foi um dos primeiros países a adotarem a descentralização para desenvolver a atividade turística. A França é o país considerado como o destino mais procurado do mundo, possui uma política de turismo com um estágio bem avançado em relação ao Brasil e adota o modelo dos comitês departamentais de turismo (CDTs), que são atores essenciais no processo de regionalização do turismo francês (Oliveira, 2008). Embora em contextos completamente distintos, a política de turismo adotada em Minas Gerais é muito próxima da adotada pela França, obviamente com algumas alterações, para uma adequação à realidade do estado. Portanto, os CTs se assemelham bastante com a forma de organização dos CDTs (Oliveira, 2008).

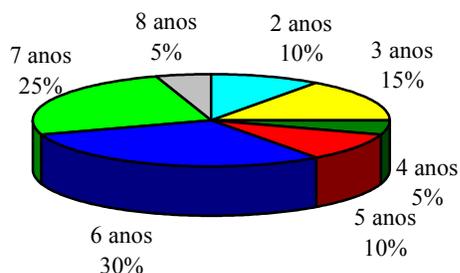
O trabalho inicial da SETUR foi realizado por meio de oficinas participativas em alguns municípios estratégicos para as regiões do estado. Também eram convidados os municípios do seu entorno, a fim de aglutinarem seus interesses comuns. Segundo o representante 01 da SETUR, nessas oficinas era apresentada a nova proposta da Política Estadual de Turismo. Nada era obrigatório, os municípios se agrupavam aleatoriamente. Somente depois é que a SETUR percebeu que a ideia estava “dando certo” e que estavam surgindo muitos circuitos ao longo do estado e que a secretaria estava, de certa forma, perdendo o controle disso. Eles convocaram os presidentes e gestores dos CTs já criados a fim de formularem uma resolução para a certificação desses circuitos, sendo a primeira resolução datada de 2002.

A ideia de se agrupar municípios em circuitos turísticos nasceu em Minas Gerais da necessidade de explorar melhor o potencial do estado no setor de turismo. No final dos anos de 1990, à medida que se estimulavam as tradicionais cidades e localidades turísticas de Minas a promover uma revisão de seus posicionamentos e ações em relação ao turismo, vislumbrava-se a geração de oportunidades também para os municípios vizinhos que passariam não só

a explorar suas respectivas potencialidades, mas também a contribuir para a diversificação da atratividade e ou da infra-estrutura turística da região (Descubra Minas, 2005 apud Oliveira, 2007).

Minas Gerais tem 45 CTs certificados, que possuem períodos de existência e certificação distintos. No GRÁFICO 2, pode-se constatar o tempo de existência dos circuitos, de dois a oito anos, variando muito em termos de certificação pela SETUR, pois o tempo de existência de um circuito não é exatamente o tempo de certificação. Por exemplo, um circuito que foi fundado em 2001 somente foi certificado pela secretaria em 2007, por diversos motivos, como dificuldade de se estruturar, dificuldade de atingir os requisitos mínimos da certificação, etc..

GRÁFICO 2 Tempo de existência dos CT's participantes da pesquisa



Teixeira et al. (2006) afirmam que os circuitos podem ser entendidos como meio de desenvolvimento econômico, aliança entre municípios vizinhos, além de estimularem a atividade turística como meio de incremento da receita, por meio de rotas intermunicipais que possuem a capacidade de explorar o turismo em âmbito regional. Os mesmos autores afirmam que essa política é capaz de promover mudanças e organizar o planejamento, monitorando os processos de desenvolvimento regional de forma flexível e compartilhada com

todas as partes envolvidas. Tanto a política de turismo quanto alguns autores parecem partir do pressuposto de que a atividade turística é suficiente para garantir o desenvolvimento. Mas, ao mesmo tempo em que a essência da política parece estar ligada aos princípios dos CTs empreendidos pelo governo do estado, percebe-se a dependência do desenvolvimento econômico e seu crescimento, fundamentais para enfrentar a dificuldade de fomentar e consolidar a atividade turística. A necessidade de articulações apontadas pelos entrevistados, como será visto a seguir, demonstrou a complexidade do processo.

Não só o princípio do desenvolvimento econômico está implicitamente relacionado aos circuitos, como também o do desenvolvimento social apreendido por meio de uma perspectiva mais pluralista. Pois, as previsões e as pretensões dos circuitos, em tese, de geração de emprego, de melhoria da infraestrutura (básica e turística), de participação política e civil da sociedade, envolvem diversos determinantes e não devem ser somente delimitadas pelo aumento das rendas pessoais de alguns indivíduos, pelo aumento do Produto Nacional Bruto (PNB) ou pela industrialização da atividade. Portanto, esse crescimento econômico não deve ser um fim em si mesmo. Faz-se necessário considerar os possíveis ganhos sociais que o desenvolvimento desses circuitos possam gerar e, dessa maneira, a participação e a consequente articulação entre os atores sociais são extremamente importantes, não só para a formulação, como, principalmente, para a implantação da política pública. Nesse sentido, Sen (2000) afirma que as liberdades participativas são centrais para a análise de políticas públicas, valorizando-se a discussão pública e a participação social como ponto central na elaboração de políticas em uma estrutura democrática. Por outro lado, a dependência dos circuitos e a centralidade de apenas algumas pessoas na gestão podem limitar essas possibilidades.

Segundo Avritzer (2008), atualmente, no Brasil, existem três formas que proporcionam aos cidadãos ou às associações da sociedade civil uma participação no processo de tomada de decisão política, as quais podem ser diferenciadas em três tipos de variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação. A primeira é a que se denomina de baixo para cima, cujo exemplo brasileiro mais característico são os orçamentos participativos. A segunda é a constituição de uma instituição formada por atores estatais e da sociedade civil, que participam simultaneamente, como se percebe no caso dos conselhos de políticas que são limitados em termos de número de atores sociais e é determinado por lei. A terceira que é realizada por meio de uma ratificação pública, de cujo processo decisório os atores da sociedade civil não participam, mas o referendam publicamente, que são os planos diretores (Avritzer, 2008).

De acordo com essas premissas expostas por Avritzer (2008), os CTs mineiros são uma miscelânea, integrando algumas características desses formatos. O CT não é o caso de um processo que se pode denominar de baixo para cima, pois sua formação é estimulada pelo poder público e contempla, ao mesmo tempo, atores públicos e da sociedade civil. Embora sua formação seja com atores estatais e da sociedade civil que participam simultaneamente, por um número limitado, baseado em um decreto lei estadual e certificado por uma resolução de um órgão público estadual, ele também não pode ser considerado propriamente um conselho de política, pois não é constituído pelo próprio Estado e sim estimulado por ele, possuindo também representantes de governos locais. E, muito menos, pode ser considerado como uma ratificação pública propriamente dita, pois os atores da sociedade civil que estão dentro deles também participam de processos decisórios. Dessa forma, os CTs se caracterizam por uma forma bem particular de participação, a qual será

evidenciada no tópico a seguir. Mas, de qualquer forma, caracteriza-se pela indefinição de função e falta de autonomia, pelo menos por enquanto, o que contraria as perspectivas normativas do estado.

Segundo Gomes & Santos (2007), a inserção da política de circuitos no setor de turismo de Minas Gerais proporciona uma integração dos agentes e altera suas relações. “Antes dessa política, estes agentes não estavam articulados em rede”, então, a política adotada pelo estado proporcionou uma articulação entre os agentes das regiões turísticas no formato de rede, criando uma nova estrutura de governança (Gomes & Santos, 2007, p. 89).

É importante ressaltar que isso transfere muito poder a um grupo, principalmente quando não há participação ou apenas uma transferência de responsabilidade e expectativa, uma vez que os vínculos entre os municípios não passem a funcionar de maneira efetiva, a fim de obter ganhos sociais para os diversos contextos envolvidos.

5.1.1 Circuitos turísticos: idealização, normas, princípios, diretrizes e a realidade

Eu falo muito assim: eu moro numa cidade que tem um atrativo e você mora numa cidade que tem um hotel. Eu durmo na sua cidade e passo o dia na outra. É isso. Circuito turístico, pra mim, é isso, é o ‘bêabá’ da história. É um ajudando o outro. É você se fortificar como região. [...] Agora, pra você se fortificar e ser bem forte, você tem que ter um trabalho muito bem feito de base, que é a questão da capacitação, da qualificação. Se você não tiver uma orientação bacana, você não sai. Então, é a questão de unir cada vez mais os municípios (representante 01 SETUR).

CT é o grande agregador. Ele articula, ele envolve os atores, ele busca a dona Maria que faz goiabada, ele busca o ‘seu’ João que faz o bonequinho de madeira, ele é o grande articulador regional e, de repente, ele pega esses atores e aglutina. E, a partir do momento que ele está

aglutinando ali, ele está colocando junto, ele está fazendo uma articulação boa, saudável (representante FECITUR).

A criação da SETUR, em 1999, proporcionou uma nova referência ao setor de turismo de Minas Gerais. Partiu-se para uma descentralização do poder com fomento à participação e à inserção social das comunidades envolvidas. Posteriormente, por meio de seu Decreto 43.321, de junho de 2003, a Política Estadual de Turismo formalizou o reconhecimento dos CTs do estado, o que viria a ser sua principal linha de atuação. A partir daí, entre decretos e resoluções, a política de turismo do estado passou a determinar normas, princípios e diretrizes para os circuitos.

Segundo a SETUR (2008, p. 1), “o Circuito Turístico é administrado por uma entidade sem fins lucrativos, com autonomia administrativa e financeira, regida por um estatuto, formada por membros da sociedade civil e do poder público, e por um profissional (gestor) contratado para executar as ações necessárias”, portanto, ele abarca uma extensa possibilidade de estruturas administrativas. O gestor é um executivo subordinado à diretoria do circuito e é o elo de ligação entre CT, SETUR, municípios, comunidades e parceiros. Profissional do turismo ou empreendedor, versátil, dinâmico, comunicativo, carismático, com espírito de liderança, que resida na região que abrange o circuito (no Anexo B são expostas algumas das atribuições dos gestores e dos presidentes dos CTs). Um representante da secretaria fez um relato sobre o funcionamento dos circuitos, enfatizando a importância do gestor.

[...] tem um gestor que, na verdade, é o articulador regional, é a pessoa que faz o ‘link’ entre as prefeituras, entre os municípios. É quem a gente capacita em geral e tem que replicar isso lá nas suas regiões. Então, a gente foca muito em capacitação dos gestores dos circuitos que são os articuladores e eles têm que replicar isso na região. Porque acontece que os gestores que começam a crescer dentro do circuito começam a sair porque recebem

propostas de trabalhos melhores dentro do turismo mesmo, mas não nos CTs. Então, é importante que ele esteja replicando isso pros outros atores, integrantes da associação dos circuitos (representante 02 SETUR).

Percebe-se que existe grande exigência em relação aos requisitos e às características pessoais para a pessoa que vai ocupar o cargo de gestor, bem como uma variedade de atribuições. Mas, mesmo assim, eles ainda são subordinados, de certa forma, à diretoria do circuito. Essa relação entre o gestor e a diretoria tem que estar bem alinhada e estabelecida, para que não haja uma confusão entre funções, o que ocasionaria um prejuízo ao aspecto de profissionalismo presente no discurso da SETUR. Normalmente, os circuitos têm a seguinte formação básica administrativa:

- membros associados – cidadãos comuns, empresários e membros ligados ao poder público municipal. Normalmente, pagam uma taxa de adesão e contribuições mensais (mensalidades) para a manutenção dos circuitos; o valor e o seu cálculo variam de circuito para circuito;
- conselho administrativo – constituído por membros associados e, segundo a Resolução nº. 008/2008 da SETUR/MG, sua atividade não pode ser remunerada. A escolha e as atribuições dos conselheiros variam de acordo com o estatuto e o regimento de cada circuito, normalmente feitas por meio da assembleia geral dos membros associados;
- diretoria administrativa – constituída por membros associados na forma de presidentes e/ou diretores;
- diretoria executiva – onde se encontram o gestor e outras pessoas que estejam ligadas às ações executivas do circuito, tais como secretários(as), estagiários(as), etc..

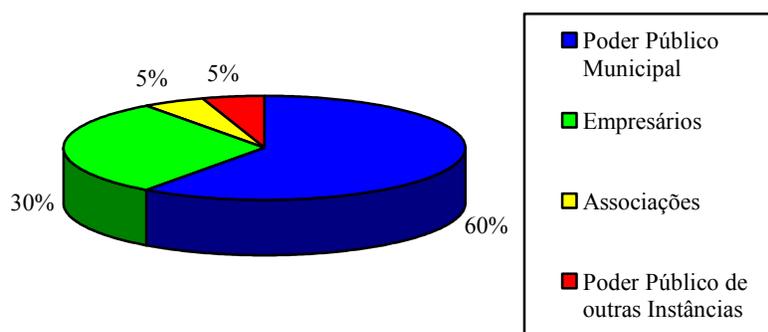
A quantidade de membros associados aos CTs concernentes a cada segmento da atividade turística pode proporcionar a noção de qual setor, público ou privado, está mais ligado aos circuitos. Isso pode influenciar significativamente as ações internas e externas de cada circuito.

Portanto, buscou-se a quantidade de membros associados aos CTs, identificados entre os diversos tipos de associados que poderiam existir nos circuitos, tais como empresários dos diversos setores (alimentação, hospedagem, agenciamento e proprietários de áreas com potencial turístico), associações diversas, membros ligados ao poder público municipal, membros do poder público de outras instâncias¹³ e outros. Como não há definição e separação entre categorias e números de membros, uma mesma pessoa pode ser empresário, representante de instituição pública, político, etc., dentro do mesmo circuito.

A porcentagem dos CTs distribuídos em função da predominância de membros pertencentes aos diferentes setores pode ser observada no GRÁFICO 3. Os dados deste gráfico são o resultado da percepção dos gestores dos CTs e, portanto, impede a visualização de sobreposições ou de pessoas que ocupam mais de uma função dentre aquelas definidas pela legislação pertinente. Mas, por outro lado, revela aspectos interessantes sobre a formação dos mesmos e a proposta de participação original.

¹³ Considerou-se essa tipologia, pois, em diversas regiões do estado, há instâncias estaduais e federais que podem influir significativamente nas representações dentro dos circuitos, como, por exemplo, os casos de parques estaduais e nacionais existentes em Minas Gerais.

GRÁFICO 3 Setores dos membros associados aos CT's da pesquisa



Percebe-se que 60% dos CTs têm a maioria dos membros associados procedentes do poder público municipal e, conseqüentemente, são eles que os gerenciam financeiramente. Isso significa que o poder público tem a maior representatividade dentro dos circuitos, ficando os empresários em segundo lugar e, finalmente, as associações e os poderes públicos de outras instâncias. Esse dado demonstra que a questão política está no seio do processo organizativo dos circuitos, o que defere grande força aos atores políticos, uma vez que são eles que possuem maior representatividade. A noção de negócios que visa primordialmente os interesses do empresariado se posiciona em segundo plano. Considerando a participação limitada nos circuitos, também seria difícil acreditar que diferentes perfis de empresários (como a D. Maria, que faz o doce, por exemplo) estejam plenamente envolvidos nessa iniciativa. Percebe-se, até mesmo no discurso, a existência dessa polarização entre poder público municipal e empresariado.

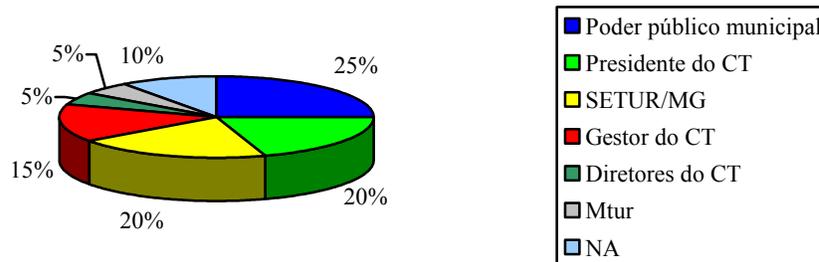
[...] em alguns circuitos a gente vê a presença maior do poder público, do empresariado. Em outros, só o poder público, um pouco da falta dos empresários, que provoca um tipo de problema por conta da mudança de gestão nas prefeituras. São algumas coisas que a gente tenta corrigir, mas que, na verdade, só podem ser corrigidas a partir da prática mesmo (representante 02 – SETUR).

[...] a gente está tendo uma dificuldade, hoje, nessa concepção de circuitos se manterem, dos municípios se manterem porque, hoje, quem mantém os circuitos são as próprias prefeituras. A gente ainda não está num campo..., a gente já é bem avançado, mas a gente ainda não está num campo que o associado ainda não é importante. Não se faz CT sem iniciativa privada. Eles são os focos principais dentro do processo. Mas, os empresários não têm uma consciência, aí, de saber que o turismo, futuramente, pode te dar um retorno esperado. Ele não tem essa concepção. Eles já querem implantar hoje para ganhar amanhã. Então, aí existe um problema sério (representante 01 – SETUR).

O maior alerta em relação a esses dados é que a participação das associações ainda é bastante incipiente. Possivelmente, a representatividade delas como membros associados dos circuitos é que poderia salvaguardar uma maior aproximação do Estado com a sociedade (uma das idealizações prezadas pela política dos circuitos por meio da descentralização e da regionalização), pois são elas que cobrem boa parte dos vários interesses da população e não somente as questões mais pontuais do ramo empresarial ou político. Isso demonstra que se o estado, por meio do processo de descentralização e regionalização, prioriza o desenvolvimento turístico regional, a sociedade, que está incluída nesse processo - de maneira ampliada -, deveria ter uma representatividade significativa dentro dos CTs, o que não parece acontecer de fato porque somente 27% dos CTs possuem algum tipo de associação ligada ao circuito.

Podem ser apontados diversos atores que são importantes para o funcionamento de um circuito. Aqui, foram apontados nove. Dentre eles estão o Ministério do Turismo, a SETUR, o poder público municipal, os diretores do circuito, o presidente do circuito, o gestor do circuito, os empresários associados (membros), as associações (membros), os cidadãos comuns (membros), entre outros que, porventura, apareçam como importantes para os CTs, conforme demonstrado no GRÁFICO 4.

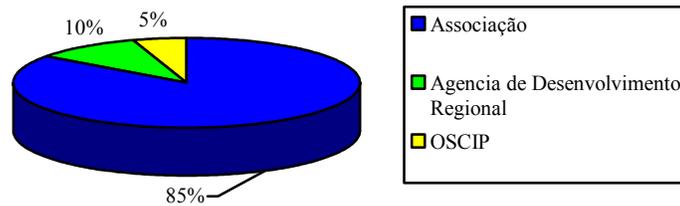
GRÁFICO 4 Ordem de importância dos atores para representantes dos CT's



A importância maior foi sugerida para o poder público municipal, pois parece que é em âmbito municipal que a maioria dos problemas dos circuitos se encaixa, tornando este ator mais visível, e onde também a maioria dos circuitos tem a maior parte de membros associados (conforme dados do GRÁFICO 3). Para os entrevistados, o poder público municipal é um ator que traz preocupação para os circuitos, constatando-se falta de comprometimento, engajamento e interação, mesmo possuindo o maior número de associados na maioria dos circuitos. É importante avaliar também que pode ser justamente esta maioria que confere maior visibilidade a este ator. Juntando os atores sociais membros do órgão gestor do circuito (presidente, gestor e diretores), eles passariam a ter maior importância para os circuitos, naturalmente, pois, dentre os nove atores abordados, um terço é atribuído ao órgão gestor. Nenhum circuito atribui a maior importância à iniciativa privada, nem aos cidadãos de modo geral.

Os representantes (prefeitos, secretários, agentes públicos ligados ao turismo) dos municípios participantes dos circuitos é que decidem o tipo de entidade gestora: associação, agência de desenvolvimento, OSCIP ou ONG. Novamente, percebe-se a relativa importância do poder público municipal nas questões dos circuitos. Aparentemente, esses formatos não exercem influência sobre a gestão e o funcionamento dos circuitos. A porcentagem desses formatos pode ser observada no GRÁFICO 5.

GRÁFICO 5 Formatos legais dos CT's pesquisados



Como dito anteriormente, a primeira resolução foi realizada em 2002, durante uma ação conjunta dos representantes dos circuitos (presidentes e gestores) juntamente com a SETUR. De 2002 até 2009, foram feitas mais cinco resoluções para atualizar o processo de certificação dos CTs. Segundo o representante 01 da SETUR, a resolução de Certificação dos CTs veio como uma maneira de profissionalizar os circuitos que se formavam ao longo do estado e essas atualizações foram feitas para “dificultar mais um pouco” a certificação. Dessa forma, a SETUR percebeu que ficou mais fácil para eles, pois traçavam metas mais ambiciosas, a fim de construir uma proposta mais consistente.

Essa facilidade inicial de os circuitos obterem certificação demonstrou, ao longo do tempo, a criação de circuitos sem uma estrutura capaz de garantir sua sobrevivência, muitas vezes com a falta de um planejamento adequado para uma sustentação em longo prazo. A SETUR percebeu uma significativa ocorrência do desmantelamento de alguns circuitos, pelo próprio fato de atingirem as exigências de certificação, mas não conseguirem se manter. Por isso, justifica as atualizações da certificação e, conseqüentemente, maior exigência para os circuitos conseguirem se certificar ou renovar sua certificação, reivindicando maior responsabilidade das entidades formadoras dos CTs. Outra constatação seria a de que o estado sentiu que estava perdendo o controle e,

agora, em lugar de buscar desenvolver novas atividades para estruturar os CTs, parece focar apenas nos requisitos de certificação.

Para o representante 02 da SETUR, a certificação é a forma que o “circuito tem de comprovar para o estado e aí sim para a sociedade em geral que eles estão legais juridicamente, economicamente e na sua organização”, e “nada mais é do que uma metodologia de trabalho” que a secretaria apresenta pra eles. São “critérios estatutários”, “questão de fins educativos”, de serem representativos etc. Seria, então, uma “organização mínima para que o estado fale assim - eles têm uma organização e agora a gente pode investir nesse circuito”.

Atualmente, para que um circuito seja certificado, é necessário que ele se enquadre no que determina a Resolução nº. 008 da SETUR (Anexo B), que estabelece normas para o Certificado de Reconhecimento dos CTs de Minas Gerais. Dentre elas estão as documentações, as exigências estatutárias e as diretrizes básicas para a certificação.

A nossa última resolução também foi construída conjuntamente com os circuitos. Então, não é uma coisa que simplesmente baixa uma norma e que eles cumpram. A gente abre uma participação. Quais são as demandas que eles têm, pra gente ver como resolver, se é plausível de modificação ou não. Então, é uma coisa participativa também que eu acho que se deve muito ao sucesso da política, que é isso, essa questão de abrir a participação (representante 02 SETUR).

A Resolução nº 008/2008 também expõe sobre a participação de municípios de outros estados da federação nos circuitos mineiros e sobre o recebimento de benefícios para o fomento do turismo e Minas Gerais.

Um representante da Secretaria afirmou que a maior dificuldade dos CTs em relação a atingir as exigências da certificação seria a dificuldade de se estruturarem.

[...] muitos deles ainda têm sua base nos municípios. Não que isso seja problema, mas, às vezes, um funcionário, que é de prefeitura, que serve ao circuito também, [...] ele pode ser um pouco afastado do trabalho do circuito porque ele é um funcionário cedido, digamos assim. Então, a gente está fazendo agora, já fizemos com a maioria dos circuitos, um convênio de centralização para estruturação de sede do circuito, pra que eles tenham [...] uma estrutura mínima. [...] Tem que evoluir também nessa questão da independência da associação mesmo e, às vezes, é por falta da estrutura ou, às vezes, é por ter uma equipe muito reduzida. [...] [Resolução de certificação] é uma metodologia de trabalho que a gente apresenta, então, às vezes, é uma dificuldade de quantidade de pessoas mesmo, de tempo ou, às vezes, do funcionário ter que sair daquilo ali, porque foi colocado em uma outra função (representante 02 SETUR).

Desde a criação da primeira legislação sobre os circuitos, o Decreto n° 43.321, de junho de 2003, até hoje, já são passados mais de seis anos. O processo de atualização das legislações é contínuo, como demonstra um relato do representante da SETUR em relação à resolução vigente. Parece que a SETUR se preocupa com a atualização da Resolução de certificação, para tentar sanar quaisquer problemas e dificuldades enfrentadas pelos CTs.

Nós precisamos fazer uma renovação para poder mudar o conceito do que é a resolução. Nós estamos precisando ir mais a fundo. Já estamos com essa proposta e, ontem, eu estava reunido com minha equipe pra gente estudar essa proposta dessa mudança da resolução [certificação] (representante 01 SETUR).

Durante um processo de seis anos de amadurecimento das resoluções de certificação, no ano de 2008, a SETUR publicou a Resolução n° 008/2008, que estabelece as normas para o “Certificado de Reconhecimento” dos circuitos e que, possivelmente, será atualizada nos próximos anos, segundo relatos dos representantes da Secretaria. O Decreto n° 43.321 e a Resolução n° 008/2008 formam a principal legislação vigente específica sobre os circuitos mineiros.

Ainda no contexto dos CTs de Minas Gerais, criou-se, em 2006, a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR), que não tem caráter político e partidário, e cuja circunscrição que abrange todos os CTs de Minas Gerais (Anexo C – Estatuto da FECITUR, Título I, capítulo 1). Ela foi criada por iniciativa de alguns membros dos circuitos e tem como órgãos de administração: assembleia geral, diretoria executiva, conselho consultivo e conselho fiscal. O mandato da diretoria executiva tem validade de dois anos (bianual) e é escolhida pelos circuitos membros (associados) da FECITUR.

Hoje, a gente vê a secretária falar que a SETUR é do mesmo nível que a FECITUR [...]. É um com base no outro, no mesmo nível. É muito interessante o trabalho porque a FECITUR é uma instituição nova, que já chega com uma grande responsabilidade, porque, quando a gente fala de FECITUR, a gente está falando de CTs. Ele que é o representante mais forte de todos os circuitos (representante 01 SETUR).

A federação veio pra fortalecer essa política [dos circuitos]. Os circuitos se uniram e acharam por bem criar uma entidade que dá este suporte e que viesse a ser essa grande agregadora dessa política, trazendo e buscando recursos, parcerias, para que essa política seja fortalecida dentro do estado (representante FECITUR).

É uma iniciativa diferente dentro da política de CTs do estado que, até então, a SETUR era indutora. Agora, essa representação (FECITUR) parece ter o sentido de se fortalecer autonomamente e até paralelamente às estruturas do estado, mostrando a formação de laços e redes dentro de uma rede idealizada formalmente pelo estado.

Atualmente, ela começa a ganhar espaço dentro da política de turismo estadual, compartilhando ações que antes eram delegadas somente à SETUR. Outras atribuições que a SETUR assumia estão sendo atribuídas à FECITUR, por meio do repasse para a federação de determinadas incumbências que antes eram particularmente geridas pela SETUR. Com isso, modificou-se a forma de

distribuição de recursos, já que a FECITUR passou a gerir recursos destinados para sua atuação, algo em torno de R\$ 685.000,00 no ano de 2009 e que, segundo o representante da FECITUR, já poderia ser mais, se a primeira gestão da federação tivesse sido mais atuante.

A grande cartada das regiões turísticas é a federação. Através da federação é que a política será gerida a partir de 2010. Esse ano [2009] nós tivemos só o primeiro grau (representante FECITUR).

[com relação à organização do encontro – reunião - dos presidentes e gestores dos CTs] Até então, era a SETUR. Com a chegada da FECITUR, a organização passou para eles, mas com o nosso apoio, com orientação, com a coordenação aí, a gente dando umas coordenadas, como seria feito esse encontro. Existe uma conexão muita bem elaborada, muita bem feita (representante 01 SETUR).

Outra questão relevante é o direcionamento da política em relação à evolução dos CTs, uma vez que a SETUR pretende que os circuitos “andem com suas próprias pernas” para não mais dependerem da SETUR. Isso significa que os agentes públicos têm essa preocupação, visando à amplitude do processo, ou seja, na fase de implantação, obviamente, os circuitos ficam bastante dependentes da SETUR, mas, posteriormente, eles devem trabalhar mais independentes, criando suas próprias metas, etc. Mas, ainda assim, como dito no referencial teórico a respeito de descentralização, não existe uma autonomia (Rodden, 2005), pois um governo central repassa alguns recursos e atribuições para que, conjuntamente com os CTs, promovam o desenvolvimento.

A nossa preocupação com relação ao desenvolvimento entre os circuitos é deles estarem a cada dia se libertando e começarem a trabalhar com suas próprias pernas. Eu acho que é onde a gente ficaria muito satisfeito, a gente ver eles trabalharem por eles mesmos, com os associados deles (representante 01 SETUR).

Na percepção do representante da federação, a política de circuitos de Minas Gerais está dando certo e servindo de referência para o Brasil, pelas próprias iniciativas inéditas e pela própria posição do estado em relação aos outros estados e coloca o papel da atual secretária de turismo como fundamental para esse progresso do estado. Esse representante da FECITUR percebe claramente o avanço de Minas em relação à atividade turística e, dessa forma, ponderou:

Criou-se a federação, sancionou-se a lei do ICMS turístico, outros benefícios estão chegando ainda. MG se tornou o segundo estado em recebimento, ultrapassou o RJ, então, é uma política que está dando certo, é uma política que qualquer governo que chegue preste atenção. A partir de 2007, a gente tem que ver que, a partir de 2007, a cara de MG mudou. Nós perdemos um secretário político e ganhamos um secretário empreendedor, que sabia, realmente, quais eram as necessidades para que MG ganhasse seu eixo, compreender qual era o seu eixo, qual era a maneira de buscar seu desenvolvimento, não só para o grande centro de BH, não só para grande centro Uberlândia, não só para grande centro JF, não só para as grandes cidades, mas para aquelas pequenas cidades que estão no entorno ali e que, de repente, têm um atrativo muito bom e é isso que ela buscou (representante FECITUR).

Então, se percebe que a SETUR e a FECITUR têm importância fundamental para os CTs. Evidentemente, essas duas organizações são muito significativas para o contexto dos circuitos como foi até aqui demonstrado, podendo-se inferir que são dois atores chave. A importância delas se estende para a questão das articulações e da formação de redes entre os CTs e entre os atores internos dos CTs, pois elas exercem também uma significativa influência, como será evidenciado no próximo tópico.

Entre outras coisas, foi exposto, pelos representantes dos CTs e da SETUR, que, para que os municípios mineiros participem da política de turismo

do estado, eles devem, necessariamente, fazer parte de um circuito. Cria-se uma pressão ou a criação de condições que qualificam determinados atores a participarem ou acessarem de alguma forma a política dos circuitos se eles quiserem estar inseridos na política de turismo do governo. Ou seja, se um ator quiser participar da política de turismo estadual, deve participar da política de circuitos. O relato “automaticamente a gente trabalha hoje só com os (circuitos) certificados”, do representante 01 da SETUR, expõe claramente essa necessidade de os municípios fazerem parte dos CTs certificados, se quiserem estar inseridos na política de turismo estadual e, acima de tudo, estarem certificados junto a SETUR.

Isso significa que criar e estruturar o circuito para acessar o estado ou vice-versa – o que parece ainda ser o objetivo dos atores regionais que se envolvem na implementação dos CTs –, ainda é mais importante do que cuidar do processo de articulação interna ou externa aos CTs. É muito mais importante também do que a questão do desenvolvimento, que passa a ser um adjetivo que perpassa de forma superficial o discurso oficial, inclusive dos representantes dos circuitos.

A relação entre a formulação/implantação da política e o desenvolvimento/interação dos atores está presente em toda análise dos CTs. No contexto dos circuitos permeados por essa política, há uma mudança das teias sociais constituídas pelos diversos atores que foram atingidos diretamente e indiretamente pelas ações empreendidas pelo governo, por meio da política dos CTs, mediadas pela SETUR.

A transformação do campo das relações entre os atores sociais distribuídos ao longo do estado de Minas Gerais que estariam ligados a este contexto permeado por propósitos governamentais é, portanto, política, econômica e socialmente estimulada. Pode-se inferir que, diante da teoria de redes e das suas crescentes pesquisas empíricas, existem melhoramentos

concretos nas atividades produtivas quando atores isolados buscam uma integração para se fortalecerem, como visto anteriormente na teoria (Gandori & Soda, 1995; Steiner, 2006; Bastos & Santos, 2007; Andion, 2003; Carvalho & Fisher, 2000). Essa troca de experiência e a busca por informação no âmbito regional formariam uma proposta de cooperação para a superação de obstáculos e alcance das oportunidades vivenciadas no âmbito dos CTs mineiros, embora a pesquisa mostre que isso ainda seja muito incipiente por parte de alguns desses circuitos.

Com isso, poderiam se esperar um melhor aproveitamento das potencialidades regionais, um maior poder de negociação e a ampliação da atuação dos atores sociais integrados (Steiner, 2006). Quando o governo estimula essa formação regional, também está desfrutando das facilidades que este tipo de estrutura proporciona, como descentralização e regionalização de suas ações, veiculando parte de suas atribuições para poderes locais, bem como estar mais próximo das aspirações e das perspectivas da sociedade civil, pelo menos em tese e no discurso. Essa mudança das atribuições é facilmente percebida com a criação da FECITUR, que passa a realizar parte das funções que antes eram do estado. Mesmo sendo uma iniciativa dos agentes envolvidos nos CTs, é a própria SETUR que reconhece e estimula o desenvolvimento de suas ações frente aos CTs, como se percebe em alguns relatos.

Nesse sentido, a articulação dos atores regionais e destes com representantes do governo de Minas Gerais cria uma rede de relações com novos significados. Até porque o próprio turismo passa a ocupar um papel importante como interlocutor e referência dentro dessas redes que passam a se constituir com a criação das políticas de CTs de Minas Gerais, se configurando em um cenário propício ao desenvolvimento da atividade turística para o estado, obviamente marcado por conflitos, próprios desses processos sociais. Para um representante da secretaria, a noção de circuito é demonstrada da seguinte forma:

[com a implantação da política dos CTs] Parou a ‘picuinha’ que existia entre uma cidade e outra. É um ajudando o outro (representante 01 SETUR).

Mas, isso não foi diagnosticado nesta pesquisa, conforme está sendo evidenciado, pois ainda existem diversos conflitos entre os atores dos CTs e alguns propriamente da política municipal que adentram os circuitos, criando, assim, tensões entre alguns municípios. Ou seja, na verdade, criou-se um espaço de negociação, ou um espaço de disputa, que é o próprio CT.

Por parte do estado, essa formação de circuito é a mais adequada e a principal forma de tratar do setor turístico. Sendo sua principal linha de atuação, ele preza para que todos os municípios que tenham interesse no turismo estejam inseridos na estrutura de um circuito. Hipoteticamente, a entrada do município em um circuito seria uma espécie de garantia para o estado de que aquele município está realmente engajado a desenvolver sua atividade turística, buscando inter-relacionar-se com seus semelhantes para desfrutar dos benefícios da formação de uma rede, embora os dados desta pesquisa mostrem que isso não acontece, de fato, na sua totalidade.

Outras vantagens, do ponto de vista político, para o estado de Minas seria que, por meio dos CTs, as demandas comuns entre os municípios são aglutinadas, podendo diminuir o volume das reivindicações ou centralizar os contatos, ou seja, não seria mais necessário contatar cada município, e sim contatar os circuitos que representam as demandas de um grupo de municípios. Também pode ser uma forma de já terem informações antecedentes dos municípios que querem desenvolver o turismo, até pelo próprio processo de formação dos circuitos. Com a crescente participação e importância da FECITUR no contexto das políticas públicas para o turismo em Minas Gerais e mesmo junto aos próprios CTs, será que daqui um tempo o estado somente vai

contatar a federação que representa as demandas do grupo de circuitos, deixando de lado o contato direto com cada um deles?

Por parte dos circuitos e dos municípios, o estímulo à formação dos CTs, que parece ser forçado pelo estado (de cima para baixo), pode acarretar uma participação imprópria, ineficaz ou figurativa, em vez de estarem realmente engajados a desenvolver a atividade na sua região. Dessa forma, faz valer somente o desfrute dos recursos que podem advir de sua formal participação na política dos circuitos para receberem vantagens financeiras das políticas de turismo do estado e, principalmente, por alguns poucos indivíduos que se envolvem e compõe o conjunto de membros dos CTs. Esse repasse de verbas é feito somente para os CTs certificados.

Nós chegamos num ponto que, agora, a secretária esta muito preocupada com o trabalho que está se fazendo com eles (CTs). Então, a gente fez, aí, um repasse de uma verba, através de um convênio, dentro das propostas de fazer compra de equipamentos, marketing, cursos de capacitação. Eles apresentaram projetos dentro desses itens, para poder ter um apoio da Secretaria e poder trabalhar estas questões. A maioria deles trabalhou com a compra de equipamentos para montar sua sede (representante 01 SETUR).

Isso pode fazer com que os municípios interpretem erroneamente que, diante da sua participação em um circuito, o estado deve sempre repassar recursos, muitas vezes financeiros, para a continuidade de suas ações relativas à atividade turística, mantendo-se uma dependência danosa eles e entre o circuito e o estado ou alimentando este tipo de relacionamento, já bastante comum no país. Também se corre o risco de deixar de abranger um município que não tem afinidade turística com seus vizinhos e/ou que não atenda a requisitos para participarem deste ou daquele circuito, mas que possuam uma atividade turística significativa, impedindo-o de participar da política de turismo do estado. E, mais grave ainda, quando o estado cria e suscita esta obrigatoriedade da participação

do município em estar dentro (legalmente) de um circuito, a fim de que possa garantir sua participação na política de turismo, pode-se estar induzindo o surgimento de atores desvinculados dos anseios e expectativas políticas da população e reduzindo a esfera pública à sua dimensão institucional, ofuscando as regiões de articulação, podendo os atores ser transformados somente em intermediadores de interesses políticos (Costa, 2003). No tópico seguinte abordam-se as questões da articulação entre os atores dos CTs em duas perspectivas, uma externa, dos membros entre os CTs, e outra interna, entre os membros do mesmo CT.

5.2 O olhar a partir dos circuitos turísticos: a articulação entre os atores

Na intenção de compreender as articulações entre os atores dos circuitos, parte-se da maneira como são expostos os princípios, as diretrizes e as definições dessa política dos circuitos, por meio da resolução e do decreto lei anteriormente discutidos que, juntos, reconhecem e certificam os CTs mineiros, tentam estimular relações que vão ao encontro da teoria de redes, mesmo que de forma incipiente e em tese. Isso porque ajuntar municípios que tenham afinidades turísticas, prezar pelo desenvolvimento em âmbito regional, captar associados relacionados à cadeia produtiva do turismo local e ou de organizações públicas ou privadas ligadas ao turismo, participar de eventos, realizar ações de sensibilização nos municípios do circuito e agir junto a parceiros e operadores de receptivo local, são propostas que podem incitar a articulação entre diversos atores sociais.

Houve mudança a partir da implementação da política dos CTs nas relações entre municípios, no papel e na forma de lidar com a questão do turismo pelos municípios, estado e CTs, mas nem sempre no sentido esperado pela perspectiva política, como demonstram alguns dados. Mas, para além do funcionamento interno dos CTs, existe, ou espera-se entre eles, uma articulação

mínima necessária para pensar as questões territoriais, a questão do desenvolvimento no âmbito do estado, que aparecem com destaque nas falas dos representantes que participaram desta pesquisa empírica. Investigou-se a possibilidade de relacionamento entre diferentes circuitos, procurando saber se os atores sociais do órgão gestor de determinado circuito se relacionam com atores sociais de outros circuitos, como também se procurou compreender a articulação entre os membros internos dos CTs, portanto, uma perspectiva externa e interna de articulação.

O número de pessoas do órgão gestor dos circuitos que já trabalhou em outros circuitos pode ser um dado relevante para se entender a possível existência de intercâmbio de profissionais entre os CTs. Somente em dois circuitos alguém do órgão gestor trabalhou em outro circuito e, nesses dois casos, foram, especificamente, os gestores. Demonstra-se que ainda é incipiente a troca ou o intercâmbio de pessoas que trabalham nos circuitos. Mesmo porque a iniciativa de implantação dos CTs é relativamente nova. Sendo assim, este tipo de cargo (gestor de CTs) é muito específico e novo, em termos de atuação, e a experiência adquirida pelos profissionais que trabalharam em circuitos foi muito pouco aproveitada por outros circuitos ou ainda não houve oportunidade para tal. Outra inferência possível é que a seleção dos gestores pode não ser somente realizada apenas por critérios técnicos. Um olhar sob a perspectiva técnica, teoricamente, pressuporia a possibilidade de inter-relação entre os atores dos CTs e entre os CTs, na medida em que este gestor deve ser “versátil, dinâmico, comunicativo, carismático, com espírito de liderança” (SETUR, 2008 p. 02).

Os dados do GRÁFICO 6 se referem ao número dos tipos de relacionamento que cada circuito apontou existir entre eles (perspectiva externa de articulação) e à porcentagem dos circuitos, junto com o número geral de indicações dos tipos de relacionamento.

Os tipos de relacionamento possíveis foram determinados como: apenas conhecer alguém (ACA), de negócios (N), de amizade (A), de confiança (C) e de família (F), sendo esta uma construção própria para este estudo, baseada em alguns recortes teóricos. Assim:

- apenas conhecer alguém (ACA) – a ideia que se faz quando são buscadas informações de uma determinada pessoa (01) e outra (02) diz que apenas conhece aquela pessoa (01), indica que ela (02) tem uma noção mais superficial daquela outra pessoa (01). Essa superficialidade indica que existe ausência de maior interação de 02 com 01, a ponto de as informações se limitarem à pouca profundidade nas relações sociais entre elas. Portanto, existe uma interação, mas, muitas das possíveis linhas relacionais estão ausentes (Granovetter, 1983), o que pode ser chamado de laços fracos. São contatos pouco frequentes. Neste caso específico dos circuitos, essa interação pode ser empreendida pelo próprio formato da política em que os atores sociais estão imersos;
- negócios (N) – neste tipo de relacionamento pressupõe-se a existência de informações um pouco mais precisas de uma pessoa (01) para com outra (02) em relação às atividades, funções ou sobre o profissional com que se lida. Uma vez que uma pessoa (01) diz que tem uma relação de negócios com outra (02), ela (01) dispõe de informações mais precisas do que “apenas conhecer” a outra (02), o que pode gerar algum tipo de confiança. Podem ser comportamentos característicos para gerar essa confiança: compartilhar e discutir informações sobre mercado, tecnologias, profissionais etc.; similaridade nos processos produtivos; experiência de ajudar outras empresas; relações em longo prazo e rotatividade na coordenação (Perrow, 1992). A confiança também é um fator importante no contexto desse tipo de relacionamento, mas não

necessariamente decisivo na hora de firmar essa interação. Pode existir esse tipo de relacionamento baseado em confiança ou não. Podem ser utilizados mecanismos de garantias, no intuito de salvaguardar ambas as partes de um possível desacordo futuro, por exemplo, por meio de um contrato. Portanto, o tipo de relacionamento de “negócios” é bastante indefinido, talvez até mais do que os outros, quando é somente quantificado, pois, ao mesmo tempo em que ele pode ser baseado na confiança, em um longo prazo, firmado entre pessoas que sabem informações significativas das outras, ele pode ser também baseado em poucas informações significativas, apenas sendo salvaguardado por trâmites legais;

- amizade (A) – este sim é baseado em uma densidade alta de interação entre as pessoas. Aqui estão presentes muitas das possíveis linhas relacionais¹⁴. Quando uma pessoa (01) diz que é amiga da outra (02), pressupõe-se uma complexa gama de informações que ela (01) tem a respeito daquela pessoa (02), a ponto de saber detalhes como sua origem, seus anseios em diversos aspectos, suas frustrações e suas conquistas. Ou seja, existe maior familiarização entre elas e pouco esforço se tem para avaliar a intenção da outra pessoa. Esse tipo de laço é mais facilmente disponível para uma pessoa em seu círculo social (Granovetter, 1983). Considerando o espaço-temporal em que ele se dá, é um contato mais frequente do que os tipos anteriores de relacionamento. No caso específico dos CTs, esse tipo dispõe de várias características estruturais próprias desse contexto. Sua disponibilidade possivelmente não deve ser tão alta quanto a de um círculo social de uma pessoa que está envolta por sua comunidade (*Gemeinschaft*) de

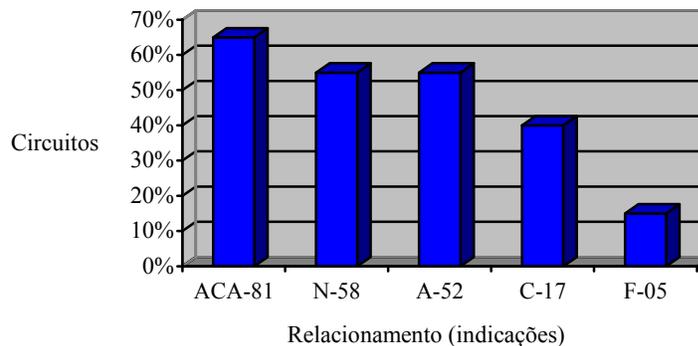
¹⁴ Granovetter (1983) sugere que a interação de um indivíduo com seus amigos próximos é chamada de laços fortes.

origem, na medida em que se trata de um campo específico de atores sociais envolvidos por uma política governamental com grande abrangência espacial;

- confiança (C) – este tipo de relacionamento, por vezes, é tomado como uma característica de determinada forma de relação e não como uma tipologia em si. Ou seja, pode existir um relacionamento de “negócio”, caracterizado pelo sentimento de confiança. Embora, esse tenha sido considerado na pesquisa como se fosse uma tipologia, e realmente será tratado como tal, ainda serão consideradas suas características adequadamente, mas com uma lógica inversamente proporcional. Portanto, pode haver um relacionamento de confiança baseado na “amizade” ou baseado no “negócio” ou, até mesmo, baseado no “apenas conhecer alguém”, quando os indivíduos possuem certa credibilidade dentro de um contexto específico, garantindo que uma pessoa (01) tenha confiança em outra (02), ou vice-versa, mesmo não possuindo uma afinidade atributiva de uma forte interação. Portanto, esse tipo pode ter um contato mais ou menos frequente, a depender da situação em que os atores sociais se enquadram;
- Família (F) – esse tipo de relacionamento parece ainda ser o mais privativo do círculo social de uma pessoa, pois ali se encontram os muitos valores da sua origem, mesmo que não sejam condizentes com a situação atual em que uma pessoa possa se encontrar. Esse deve ser levado em consideração quando se trata de relações entre indivíduos. Os atores sociais que se relacionam com uma base familiar, ou seja, uma pessoa (01) que é da mesma família de outra (02), são marcados por uma afinidade ligada por laços de sangue e/ou de grande afinidade; independentemente do fato de esta relação ser mais voltada para a tensão do que para a harmonia, ou vice-versa, estes dois indivíduos,

comumente, ainda terão alguns mesmos atores que fazem parte de seus círculos sociais. Esse tipo também pode ter um contato mais ou menos frequente entre os atores sociais que o empreendem, a depender da situação em que esses atores se emolduram. No contexto dos circuitos, quando esta relação ocorre, pressupõe-se que existem afinidades intrínsecas em uma mesma atividade e que, portanto, são mediadas por laços fortes.

GRÁFICO 06 Porcentagem dos CTs X Quantidade de relacionamento



Percebe-se, no caso dos CTs mineiros, a existência de um maior número de interações entre os atores sociais com relações marcadas por pouca profundidade, em que os indivíduos interagem, na maior parte das vezes, por meio de laços fracos. O “apenas conhecer alguém” implica na existência de uma interação fraca, no sentido que assinala ausência de muitas possíveis linhas relacionais (Granovetter, 1983) que poderiam existir no contexto dos CTs mineiros.

Se comparado com o segundo maior número de relacionamento existente, que é o de “negócio”, o “apenas conhecer alguém” demonstra um número muito próximo, quando se foca somente a porcentagem de circuitos

(55% e 65%, respectivamente) que apontam esses tipos de relacionamento. Quando se toma como foco o número de indicações, o “apenas conhecer alguém” está significativamente sendo mais preponderante (ACA – 81 e N – 58).

Pode-se explorar essa comparação somando-se o terceiro tipo de relacionamento mais predominante, que foi o de “amizade”. Ele também tem um número muito próximo do “apenas conhecer alguém” (55% e 65%, respectivamente), chegando a ser exatamente igual ao de “negócio” (55%), no tocante à porcentagem de circuitos que assinalaram ter esse tipo de relacionamento com outros atores sociais dos diversos circuitos. Com relação a estes dois últimos (N e A), o número de indicações também é bastante parecido (N – 58 e A – 52 indicações), deslocando-os, juntamente, para baixo do “apenas conhecer alguém” (ACA – 81). Então, onde se tem uma maior familiaridade entre as relações, com a necessidade de pouco esforço para se avaliar a intenção do outro e que muitas das linhas relacionais estão presentes (Granovetter, 1983), como é o caso de “amizade”, este tem um número um pouco menos expressivo do que o de “negócio”, estando os dois bem próximos um do outro.

A confiança é tomada por alguns autores como o aspecto essencial para a existência de uma rede social, ou mesmo que a cooperação, marca central de uma rede, é baseada na confiança (Costa, 2005; Frey, 2003). É justamente nesse tipo de relacionamento em que o contexto dos circuitos é marcado por uma grande disparidade. Se comparados com os outros tipos de relacionamento existentes entre os atores sociais dos circuitos, o de “confiança” está bem abaixo dos outros três que apareceram, sendo os mais relevantes em termos numéricos, um pouco menos por parte da porcentagem de circuitos. Mas, por parte do número de indicações, foi extremamente significativa. Possivelmente, pode-se inferir que os tipos de relacionamento de “negócio” e de “amizade” existentes entre os atores sociais dos circuitos pesquisados não foram indicados, pelos

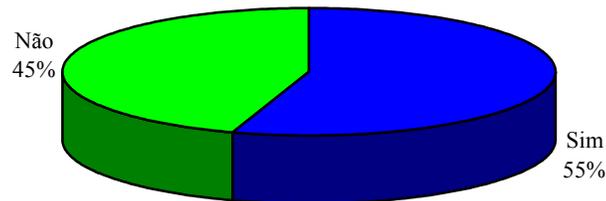
circuitos, em quantidades próximas às indicações de “confiança”. Já o relacionamento “família” foi pouco expressivo se comparado aos outros tipos de relacionamento identificados entre os atores dos circuitos mineiros.

A maioria dos representantes dos circuitos indicou que, na maior parte das vezes, “apenas conhece alguém”; em seguida, vem o tipo de relacionamento de “negócio” e, por último, o de “amizade”. Em nenhum circuito a maior parte do tipo de relacionamento existente foi o de “confiança” ou o de “família”. Parece ter-se criado um recorte artificial desta rede, pois há poucas interações empreendidas entre os atores dos circuitos, onde ela é permeada somente por uma legislação que normaliza cada um desses circuitos e que estimula, de certa forma, a interação entre eles, mas que na realidade ainda não condiz com os princípios norteadores de tal política ou com as possibilidades de arranjos e relações regionais possíveis. Isso leva a uma pergunta: será que eles se percebem como uma rede?

Por meio dos mesmos dados expostos no GRÁFICO 6, pode-se inferir que existe baixa densidade das articulações, pois a densidade de uma rede é calculada pela proporção entre a quantidade de relações existentes, comparadas à quantidade máxima de ligações que podem existir entre os atores (Quandit & Souza, 2005). Ressalta-se que a maior densidade possível (CMR) seria de resultado com valor 1,0 de proporção, como foi visto na metodologia, e o grau de conectividade dessa rede (CR) foi de 0,28, demonstrando, assim, a baixa densidade das articulações entre esses atores.

Sobre a percepção, por parte dos gestores dos CTs pesquisados, da existência de uma rede social entre os circuitos, os dados do GRÁFICO 7 demonstram uma possível incerteza ou falta de clareza em relação ao significado da palavra “rede”.

GRÁFICO 7 Percepção dos representantes dos CT's sobre a existência de redes entre eles



Em um ponto do questionário respondido pelos representantes dos CTs, eles foram apresentados a uma concepção do autor Marques (1999), em que ele expõe que rede social é o campo estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo, e questionados sobre a existência de uma rede social entre os CTs. As respostas expostas no gráfico acima demonstram a divisão quase igualitária (55% e 45%) em relação à existência de rede social entre os circuitos.

Por diversas vezes, a FECITUR e a SETUR foram citadas nos comentários subsequentes dos representantes dos CTs. Para esses entrevistados, essas organizações desempenham importante papel como mantenedoras da atuação em rede entre os circuitos. Segundo eles, é a intervenção dessas instituições que garante o formato e os benefícios de uma (possível) atuação em rede. A maioria dos representantes dos CTs pesquisados aponta a FECITUR como quem garante a articulação e o trabalho em conjunto realizado pelos circuitos; em seguida vem a SETUR e, finalmente, os presidentes/gestores dos circuitos.

O fator participação foi apontado como importante na definição dos entrevistados que indicaram a existência ou não de uma rede entre CTs, ou seja, uma perspectiva de participação externa entre os atores, e a participação dos circuitos se dá mediante esses atores (sociais e institucionais). Também não é

por menos, uma vez que na própria legislação dos circuitos são expostas exigências estatutárias e diretrizes básicas em que o circuito deve declarar a contemplação de participação do poder público e da iniciativa privada, em cada CT, e comprovar a participação do gestor em eventos realizados pela SETUR. Essas são as instâncias de participação valorizadas para o funcionamento dos CTs e para sua certificação.

Sim, percebo esses vínculos nas trocas de experiência que ocorrem durante os encontros que a SETUR organiza e nas visitas que ocorrem entre circuito (Representante CT - 03).

Até então, grande parte dos circuitos tem atuado de forma individualizada, promovendo ações integradas entre os seus próprios municípios. No entanto, podemos perceber que, a partir da criação da FECITUR, passou-se a discutir sobre as vantagens de juntar os esforços para assegurar a consolidação dos circuitos (Representante CT - 05).

Existe um processo inicial de ação conjunta dos Circuitos Turísticos através da FECITUR – Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (Representante CT - 20).

Diante desses relatos, parece haver mais esperança do que avaliação positiva da FECITUR. Isso vai ao encontro da lógica institucional brasileira exposta por Sorj (2000), segundo o qual, no Brasil, existe a criação de novas instituições que podem gerar vazios (na aplicação efetiva de suas atribuições) ou decaírem (por falta de recursos materiais e políticos). Por outro lado, existem grande disposição e flexibilidade de criar novas alternativas que, muitas vezes, são criadas para ocupar espaços vazios, sem eliminar ou substituir as velhas instituições. Então, no caso dos CTs, parece existir apenas uma expectativa em relação à FECITUR.

Os representantes da SETUR relatam que existe uma articulação entre os CTs, a SETUR e a FECITUR, demonstrando a grande importância atribuída a essas organizações (federação e Secretaria), para suscitarem uma articulação

entre os circuitos, assim como afirmou parte dos representantes dos CTs pesquisados. Para o representante da FECITUR, “existe uma articulação muito grande” entre os circuitos. Mas, o representante 01 da Secretaria também confirma a importância da SETUR como impulsionadora da articulação entre eles: “a gente sempre está aí para orientá-los, e de fazer essa troca de experiência entre eles”.

Eu acho que eles trabalham de uma forma unida. Principalmente agora, com a chegada da FECITUR, eu acho que trouxe uma estruturação, que alguém fale por eles. Eu acho que isso é interessante (representante 01 SETUR).

Eu creio que eles se relacionam bem. a gente [SETUR] promove muito a questão da troca de experiências e isso tem sido muito proveitoso para eles porque, quando o circuito está fechado para o seu problema, a solução fica parecendo muito distante. Normalmente, os outros também costumam enfrentar as mesmas questões. Pode haver algum tipo de competição, nem diria que entre os circuitos, mas com relação aos municípios (representante 02 SETUR).

É muito grande, é constante [troca de experiências entre os CTs]. Inclusive dentro do encontro de presidentes e gestores, nós temos sempre a apresentação de três casos de sucesso. Nós temos um encontro no início do ano e outro no final do ano e, dentro desses encontros, existe a apresentação dos casos de sucesso (representante FECITUR).

Para o representante da FECITUR, acontece, de fato, uma articulação entre os circuitos. Ele expõe a interferência da política de turismo nacional, no caso o Ministério do Turismo, pois um dos módulos do PRT é o da cooperação e que, segundo ele, de certa forma, parece ter influenciado essa cooperação entre os CTs.

Totalmente cooperativo. É um dos módulos da regionalização. Você tem oito módulos dentro da regionalização e um dos módulos é o da cooperação. [-

Cooperação entre os CTs?] Isso, entre os circuitos. Até porque você tem que trabalhar em regime de cooperação porque você vai ter que trabalhar o integrado. Eu vou ter que integrar, por exemplo, o turismo de negócios de Muriaé com o meu turismo de natureza em Alto Caparaó, com o meu turismo de negócios também em Manhauçu. Então, existe uma cooperação muito grande entre os circuitos. Eu poderia dizer pra você que, até hoje, eu estou dentro da política desde 2004, houve muitas mudanças, muitos gestores, muitos presidentes passaram e tal. Alguns ficaram e sempre no clima de muita amizade, muita cooperação, de estar mostrando caminhos, de estar fazendo apresentação de ‘cases’ de sucesso (representante FECITUR).

Porém, existem relatos mais céticos dos representantes dos circuitos em relação a esta atuação em rede, reconhecendo, ao mesmo tempo, a descrença nas instituições que para eles realmente possuem “autoridade” para suscitar a rede. Aquilo que parecia uma vantagem, ou seja, a possível existência de uma interação entre os circuitos, novamente revela que não é suficiente, agora sendo demonstrada diretamente pelos atores sociais dos circuitos turísticos. Mas, é preciso estar claro que as tensões e os conflitos que existem em todas as relações não estariam de fora, ou deixariam de existir, quando se trata de uma estrutura em rede. Pelo contrário, essa conformação pode dar mais visibilidade a conflitos, pois é nessas próprias interações, nas quais são formadas as arenas de negociação, que se percebem mais claramente as tensões existentes entre os diversos atores sociais condizentes com um contexto específico. O processo de articulação de programas se torna mais complexo se for levado em consideração que cada programa governamental é, antes de tudo, um nicho de poder cujos responsáveis pela criação resistem em compartilhar com outros parceiros, especialmente de outras agências governamentais (Delgado et al., 2007). Mas, para representantes dos CTs, parece que é preciso haver igualdade e horizontalidade, pelo menos entre os circuitos para ser rede.

Infelizmente, nosso contato se dá apenas nos encontros de presidentes e gestores ou por envio de convites e notícias retransmitidos pela SETUR e FECITUR (Representante CT - 10).

Existe concorrência comercial e diferenciação em investimentos aplicados pela SETUR nos circuitos turísticos (Representante CT - 17).

Não existe uma rede integração, inclusive verifico até uma disputa entre os circuitos (Representante CT - 12).

A multidimensionalidade e a dinâmica da competição entre as empresas e, neste caso específico, os CTs, pode estar “relacionada e complementada por um entendimento contextual e processual da mudança estratégica”, como afirma Barbosa (1999). Portanto, a essência da formulação estratégica é lidar com a competição (Porter, 1998b). O conhecimento das fontes básicas de pressão competitiva propicia o trabalho preliminar para uma agenda estratégica de ação cooperativa, tomando, assim, o caráter cooperativo da competição, a chamada coopetição. Portanto, a possível disputa ou competição entre os CTs, se levadas a uma estratégia de ação cooperativa, pode ser uma vantagem ao invés de um entrave, como alguns sugerem.

Por meio das ações, do trabalho e de como são feitas as articulações entre os CTs, demonstra-se uma dúbia definição do que seja o formato de rede para os representantes dos circuitos. Independentemente de alguns terem, inicialmente, negado ou afirmado a existência de uma atuação em rede entre os CTs, eles também comentaram sobre essa questão, sendo possível verificar uma significativa controvérsia. Foram identificados diversos fatores que indicariam a existência ou não desta articulação e trabalho em conjunto, bem como ações e instituições (e pessoas) que proporcionam, ou não, esta articulação. A informação foi o elemento principal destacado pelos entrevistados, que poderia proporcionar uma articulação entre os CTs. A troca de experiência também é um fator fundamental para a existência dessa integração, sendo realizada por meio

de contatos por telefones, e-mails, visitas e, principalmente, de eventos, tais como reuniões proporcionadas pela SETUR e FECITUR e as feiras. Novamente, pode-se ponderar sobre a participação prevista e exigida pelos órgãos certificadores e outras possibilidades de participação mais autônoma que quase não aparecem na caracterização dos entrevistados. Os dados da pesquisa apontam, assim, para o possível fato de que a integração entre os CTs está sendo apenas ou mais figurativa, favorável somente para atender as normalizações, do que técnica e estratégica, como afirma Costa (2003) sobre a possível sobreposição dos interesses políticos em relação às aspirações da sociedade civil.

Através de seus gestores e presidentes, sobretudo através da FECITUR (Representante CT - 01).

Comumente, são idealizados e rascunhados nos encontros formais, como reuniões dos circuitos com a SETUR, e se seguem através dos contatos diretos entre os interessados e a sua possibilidade de interação. Segue-se por telefone, e-mails ou mensagens instantâneas até reuniões presenciais (Representante CT - 04).

[...] percebo esses vínculos nas trocas de experiência que ocorrem durante os encontros que a SETUR organiza e nas visitas que ocorrem entre circuitos (Representante CT - 03).

Durante reuniões, oficinas e encontros organizados pela SETUR e pela FECITUR, existe o apoio para a troca de experiências, debates de ideias, sugestões, sendo comum que o contato se estenda após estes eventos, levando a ações em conjunto (Representante CT - 09).

Outro fator que merece destaque é a hierarquia em relação à organização interna de alguns circuitos, levando-os ao isolamento, possivelmente pela falta do caráter participativo entre os membros internos dos CTs. Diante da legislação vigente sobre os CTs mineiros, é mais do que destacável o caráter participativo discursado, em que se fundamenta a participação dos atores internos aos

circuitos mais explicitamente, e a participação dos atores dos circuitos numa interação entre os circuitos, implicitamente observada. Costa (2003) afirma que existem desafios na participação social nos espaços públicos e que as povoações reais são iguais a um complexo novelo de relações, inter cruzamentos de diversos planos e que a esfera pública é um contexto difuso de relações, mediadas por intercâmbios comunicativos gerados em múltiplos campos da vida social. Se esses campos são mediados pela hierarquização das relações, possivelmente pode-se incorrer no isolamento de determinados grupos, como parece acontecer no caso de alguns CTs.

Então, sendo a esfera pública tomada como uma arena de negociação, tanto da vontade coletiva quanto da justificação das decisões políticas, neste caso específico dos circuitos, possivelmente a participação real não condiz com a legislação. Ela exige exercício, deve ser conquistada¹⁵, como sugere Demo (1996, p.01), sendo que “no equilíbrio dos dois pólos - teoria e prática -, na condição de autêntica unidade de contrários, que a participação se coloca de modo conveniente”.

Sobre a perspectiva de uma análise interna de articulação, por meio de um relato (representante de um circuito) foi exposto o fato de existirem administrações internas de determinados circuitos que não são participativas, em que haveria uma hierarquização interna das decisões, ocorreria o retraimento natural desses circuitos em relação ao seu desenvolvimento como CT e à sua forma de atuação dentro da política dos circuitos. A participação é um elemento fundamental para a existência de articulação e troca de informações entre os atores sociais, sendo sempre necessário atentar para a sua importância.

¹⁵ Partindo da premissa de que a participação é conquistada, significando um processo, ela não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo preexistente (Pedro Demo, 1996 p.18). Se for como dádiva, ela seria uma participação tutelada e vigente nas boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Se for como concessão, seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista. Se for como algo preexistente, seria pressupor que o espaço de participação cai do céu por descuido.

Conseqüentemente, segundo os próprios entrevistados, é critério importante para a existência e a manutenção de redes.

Alguns circuitos atuam em rede, trocam ideias, informações, projetos, etc. Outros ainda se mantêm isolados, por estarem em estágio de estruturação interna ou, ainda, a administração não é participativa, levando à falta de conhecimento e retraining natural (Representante CT - 09).

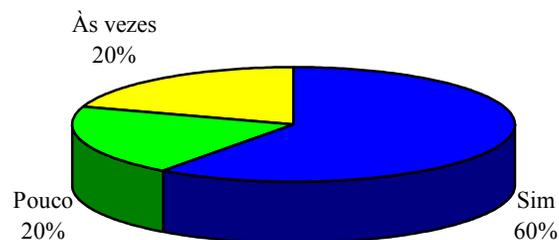
Ainda por meio de uma perspectiva de relacionamento entre os membros de um mesmo CT, ou seja, uma perspectiva interna de articulação, o formato em que acontecem os relacionamentos entre os membros dos circuitos sugere que eles são mais horizontais do que verticais, são mais formais do que informais e são mais participativos do que autoritários. O formato participativo foi o mais apontado, seguido do horizontal e do formal. Portanto, os membros dos circuitos encontram-se organizados de maneira a proporcionar a participação de seus membros. Mas, será que existe realmente esta participação ou uma participação direcionada por legislações e demandas formais?

Pode-se inferir que o espaço está voltado para a participação formal e horizontal entre seus membros, porém, como visto anteriormente, outros dados sugerem que esta participação, possivelmente, é insuficiente para alguns dos circuitos. Mas, considerando que os CTs não têm tanta diversidade entre os membros associados, este nível de participação pode estar satisfatório, em relação à sua gestão interna, para eles, no momento.

É necessário discutir que, para um funcionamento adequado dos circuitos que envolvem as demandas dos diversos atores que o constituem, a interação efetiva entre seus membros é fundamental. Da mesma forma, segundo os atores dos circuitos, a atuação de seus membros parece ser mediada por uma interação entre eles, como se fosse uma equipe. Novamente, é notável a disparidade entre os dados, pois, se, na maioria dos circuitos, a maior parte de

seus membros é de atores do poder público municipal e as queixas em relação ao engajamento deste ator específico foram feitas por vários circuitos, como a atuação dos membros dos circuitos pode ser em equipe? Possivelmente, essas equipes não são formadas por todos os membros dos circuitos, mas são constituídas somente por parte dos atores e não por todos os membros dos CTs.

GRÁFICO 8 Percepção dos representantes dos CT's sobre a atuação em equipe entre os membros internos dos circuitos



A maioria das atuações em conjunto apontadas pelos circuitos acontece por meio de reuniões e encontros formais. É o predomínio do formalismo para fazer o que a SETUR pede ou orienta em relação à certificação e sua manutenção. A diretoria e o conselho gestor são quem mais participam destes eventos, não se constatando a presença maciça dos diversos membros que constituem esses circuitos. As necessidades mais imediatas é que parecem estimular estas atuações e, possivelmente, o planejamento em longo prazo é pouco empreendido dentro destes circuitos ou, uma vez que foi, não mais exerce tanta influência para a contínua integração entre os membros dos circuitos. Alguns não explicam esta atuação e somente apontam a ação que ela se dá; já alguns tentam explicar melhor esta atuação em equipe que eles assinalam acontecer dentro dos circuitos. Mesmo os que assinalam a discussão democrática das demandas, dos planejamentos, etc. se contradizem ao sugerir que é a

diretoria e o conselho que geralmente se reúnem. E os outros membros, onde estão?

Através de reuniões e decisões do Conselho e da Assembleia geral são definidas as responsabilidades e ações dos agentes envolvidos (Representante CT - 04).

Os membros do Circuito discutem democraticamente suas ideias a respeito de todos os assuntos que influem no cotidiano do Circuito através das reuniões da Diretoria e do Conselho Curador e, também, via e-mail do grupo da Diretoria ou do Conselho (Representante CT - 05).

A diretoria só reúne quando há necessidade de apagar incêndios (Representante CT - 12).

Em caso de extrema necessidade (Representante CT - 15).

Mantemos reuniões periódicas para decisões mais importantes e trabalhamos ativamente com os departamentos de turismo dos municípios associados para nos auxiliar nas mobilizações (Representante CT - 16).

Geralmente, quando há uma demanda para os membros do circuito, o presidente e o gestor fazem contato com os representantes de cada município e pedem a colaboração e a participação de todos. Entretanto, a experiência tem mostrado que o nível de participação e adesão é muito baixo, o que, muitas vezes, implica em sérios prejuízos para a consecução dos objetivos propostos pelo projeto (Representante CT - 18).

Existe processo decisório em forma de consenso pelo conselho administrativo. A diretoria administrativa elabora programas que atendam às deliberações e a diretoria executiva coloque em prática as ações para atingir as metas determinadas. Porém, todas as metas e ações nascem em forma de demanda apresentada pelos núcleos atendidos pelo circuito: artesãos, meios de hospedagem, alimentos e redes empresariais (Representante CT - 20).

Ainda sob uma perspectiva da participação interna dos membros dos CTs, o representante 01 da SETUR pondera sobre a participação de empresários:

Você tem que fazer um trabalho muito interessante na questão de buscar os empresários. É aquilo que estava te falando: a participação do empresário dentro do processo é importantíssimo. Eles que têm que estar à frente, eles que têm que ter o presidente, eles que têm que estar dentro da diretoria (representante 01 SETUR).

Para o representante da federação, está clara a conscientização do empresariado em participar ativamente do processo de desenvolvimento do circuito. Ele cita um exemplo de um conflito entre o poder público municipal e os empresários, que teria sido resolvido justamente por essa conscientização dos empresários em estarem juntos desse processo. Segundo ele, essa visão é compartilhada por 80% dos circuitos que são certificados pela secretaria.

O poder público, como eu te falei, ele é o grande indutor dessa política. Seja ele da esfera federal, seja ele da estadual, seja da municipal, ele é o grande indutor dessa política. Agora, quem realmente coloca em prática essa política é o empreendedor. É ele com o negócio dele é que vai ganhar e vai repassar impostos para o poder público, seja ele municipal ou estadual, pra poder ser jogado de novo no município, pra poder ser implementado (representante FECITUR).

As interações regionais entre os circuitos merecem destaque no contexto da perspectiva externa de articulação, como, por exemplo, a Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene (AMAS), no Norte de Minas, que realiza feiras e visa fortalecer os circuitos do norte do estado, com trocas de experiências e integração de produtos turísticos. Em algumas outras regiões também parece existir certa articulação regional que abrange mais de um circuito. Isso pode ser visualmente evidenciado na FIGURA 3, a seguir. Mas, essas interações regionais podem ou não ser iniciativas dos circuitos, ou seja, se são eles próprios que realmente instigam essa interação ou se participam ativamente do processo, esta pesquisa não pôde esclarecer. Aparentemente, onde

há espaços de articulação inter-regionais consolidados, não necessariamente mediados por empreendimentos dos circuitos, a interação entre eles se torna mais fácil ou evidente de ser percebida, ficando a cargo dos circuitos procurarem espaço dentro dessas organizações regionais para se fortalecerem também regionalmente. Por outro lado, o turismo, delimitado por uma percepção de negócio, pode implicar mais em concorrência do que colaboração, afetando a relação entre municípios de um mesmo CT ou entre CTs (principalmente se considerar a existência de atrativos muito semelhantes entre eles, refletidos até nos nomes). Mas, associações com interesses regionais mais amplos podem agregar diferentes circuitos sob a perspectiva do desenvolvimento regional ou na ausência ou falta de eficácia das organizações que se dispõem a apoiar o desenvolvimento do turismo nas diferentes regiões, e as redes de relacionamentos sociais não seguem necessariamente fronteiras físicas.

Foi criado (na AMAS), recentemente, um Departamento de Turismo, no qual sou Coordenadora e a primeira ação foi unir os seis circuitos do Norte de Minas (Serra Geral, Serra do Cabral, Sertão Geraes, Velho Chico, Lago de Irapé e Guimarães Rosa) (Representante CT - 03).

Estamos começando uma articulação com os Circuitos do Sul de Minas, na qual tem uma principal ação para ser desenvolvido o artesanato regional (Representante CT - 11).

Essa questão da articulação regional entre os CTs também é apontada por um representante da secretaria. Em seu relato, ele afirma existir uma boa articulação entre os CTs, a saber:

Existe sim. Umas em maior escala, outras em menor. Por exemplo, o Norte de MG, que está vindo com o turismo mais recentemente, com uma organização maior dos circuitos, até por conta dessas trocas de experiências mesmo. E agora a gente vê que os circuitos estão começando a dialogar mais macrorregionalmente. Vamos supor, se você pegar a Zona da Mata, por exemplo, ou Sul

de MG, sei lá, que devem ter dez ou onze circuitos, eles conseguem conversar macrorregionalmente, não só dentro do seu circuito ali. Então, essa articulação acontece e o produto disso a gente vai ver daqui a um tempo, mas tende a melhorar o funcionamento dele sim. Até a questão que eu te falei sobre a cultura de turismo, de resolução de problemas, de troca de experiências, acontece sim (representante 02 SETUR).

O inter-relacionamento entre os CTs está demonstrado no sociograma da rede (FIGURA 3). Pode-se perceber que as ligações entre os CTs possuem direcionamentos (setas) que demonstram as indicações relativas - de quem para quem. Por exemplo, o CT 08 indicou que trabalha em rede com o CT 01, 21, 30 e 31. Já o CT 01 não indicou que trabalha em rede com nenhum CT. Portanto, o princípio de reciprocidade, demonstrada por uma ligação bidirecionada (X indica Y e Y indica X) ou bilateral, é verificado em somente três relações (marcadas em azul), como também os que não indicaram e não foram indicados por ninguém, ficando isolados. Também se pode verificar, na mesma Figura, as atuações regionais (marcadas em vermelho), como, por exemplo, os CTs do norte do estado, como dito anteriormente, e que, aparentemente, parecem ser puxadas ou polarizadas por determinado circuito. O CR da rede específica apresentada por meio dos dados da FIGURA 3 foi de 0,071, demonstrando também baixa densidade.

Não há relação entre o tempo de existência do circuito e a identificação de articulação em rede. Entre os CTs com tempo de vida de até quatro anos, as respostas da existência ou não de uma articulação em rede foram iguais, meio a meio. Já para os com mais de cinco anos de vida, pesou um pouco para a resposta positiva, ficando oito indicações positivas contra seis indicações negativas. Portanto, o cruzamento de dados entre o tempo de existência e a atuação em rede não trouxe uma disparidade muito relevante em níveis comparativos, em se tratando dos dados obtidos com os representantes dos CTs. Ao contrário do que se poderia inferir nesta correlação, que quanto mais tempo

de vida um circuito tem mais potencial ele poderia ter para a atuação em rede, ou mais ligações ele poderia ter com outros atores sociais, e assim possuir uma maior densidade. Surge, então, um questionamento pertinente para esta verificação que seria: se não é tempo, então, o que é ou quais são os elementos que auxiliam na estruturação da rede dos circuitos?

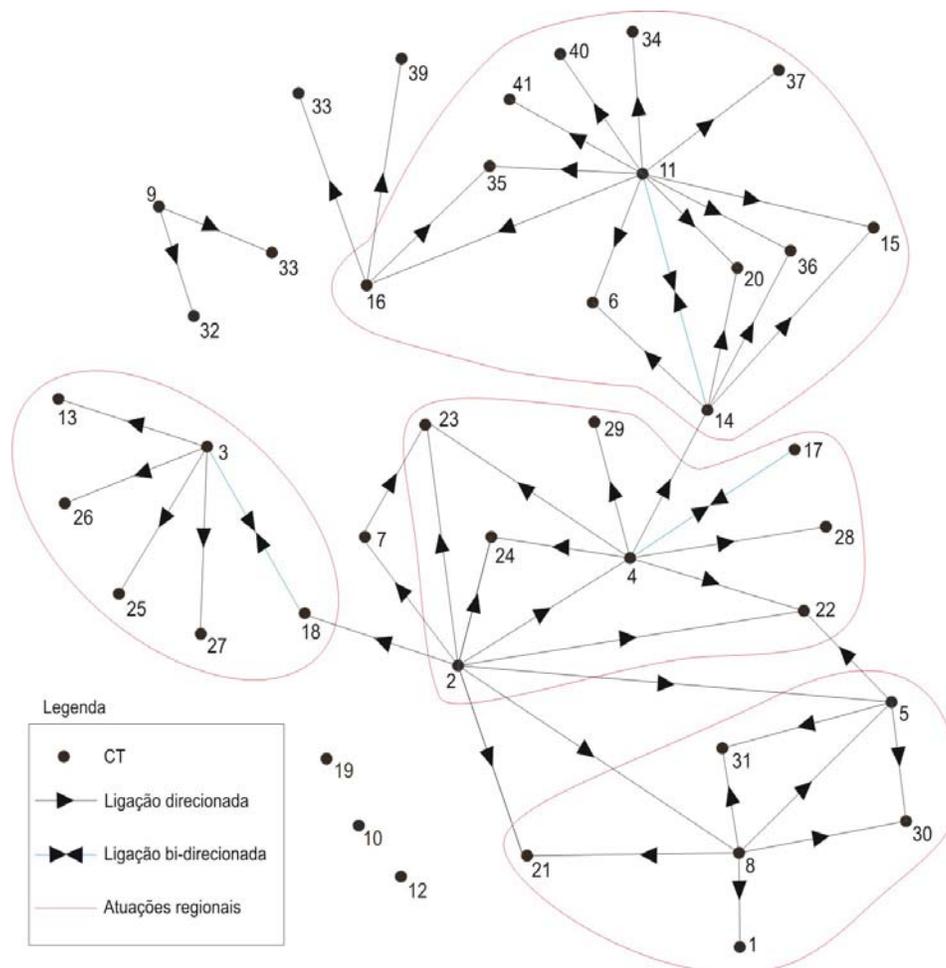


FIGURA 3 Sociograma da rede entre os CTs

O cruzamento entre alguns dados sobre a articulação entre os CTs proporcionou evidências de disparidades marcantes. Não demonstraram serem

proporcionais os dados referentes à existência de alguns tipos de relacionamento entre os atores sociais dos circuitos e a percepção dos representantes sobre a existência de uma rede social entre os circuitos.

Por exemplo, um circuito que respondeu positivamente sobre existir uma articulação em rede apontou somente uma ligação de um tipo de relacionamento (apenas conhece uma pessoa), enquanto outro que respondeu negativamente existir uma articulação em rede apontou ter quinze relações de “negócio” e dez relações de “amizade” com outros circuitos (QUADRO 2).

Portanto, outros questionamentos surgem para inquietar ainda mais o que estes atores sociais entendem por rede. O que é o formato de rede para estes atores sociais? Será que alguns presumem que as relações traçadas entre os circuitos são verticalizadas, enquanto outros a percebem como mais horizontalizadas? Não seria o predomínio do formalismo?

QUADRO 2 Tipo de relacionamento X atuação em rede

	Tipo de relacionamento com outros CTs	Atuação em rede
CT 01	ACA 03	Sim
CT 02	Não Respondeu	Sim
CT 03	ACA 03; N 03; A 02; C 01	Sim
CT 04	ACA 12; N 02; A 04; C 01; F 02	Sim
CT 05	ACA 08; N 02; A 03; C 01	Não
CT 06	ACA 05; N 03; A 01; C 01	Não
CT 07	Não se Aplica	Sim
CT 08	ACA 15; N 08; A 04; C 05	Sim
CT 09	ACA 03; N 03; A 01; C 01	Não
CT 10	ACA 05; N 02; A 10; C 05	Não
CT 11	N 14	Sim
CT 12	A 10	Não
CT 13	ACA 05	Não
CT 14	Não se Aplica	Sim
CT 15	ACA 01	Sim
CT 16	Não se Aplica	Sim
CT 17	ACA 08; N 05; A 05; F 02	Não
CT 18	ACA 03; N 01; A 02; C 02	Não
CT 19	ACA 10; F 01	Sim
CT 20	N 15; A 10	Não

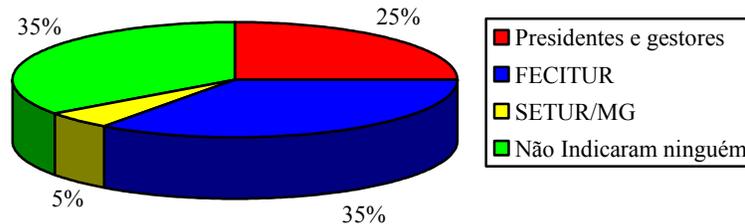
Muito se tem empreendido nos estudos sobre o fenômeno de liderança na intenção de determinar os elementos essenciais para o seu estabelecimento dentro de uma organização. Mas, pouco se tem explorado sobre as entranhas desse fenômeno, sua manifestação ou os elementos que o compõem, segundo Santos (2003). No contexto dos circuitos, é a própria interação entre seus atores sociais que poderia definir uma liderança. Nesse contexto, a existência de uma liderança é presumível quando os atores sociais, em sua maior parte, indicam sua existência (QUADRO 3).

QUADRO 3 Percepção dos representantes dos CTs sobre a existência de liderança entre os circuitos

Existe uma liderança?	
Sim	65%
Não	30%
Não respondeu	5%

Os presidentes, os gestores dos circuitos, a SETUR e a FECITUR são apontadas como as lideranças entre os CTs. Isso demonstra que, sendo a liderança um processo social definido pela interação (Santos, 2003), a relação entre os circuitos é mediada por estes atores, que chegam a definir a realidade desse campo específico. Um fato presumível pode ser com relação à FECITUR, que é uma organização que se constituiu depois de a política de circuitos já estar em andamento e de vários circuitos já terem sido formados. Diante do seu estatuto, podem-se extrair alguns indicativos de indução do inter-relacionamento entre os circuitos, tais como representar a demanda dos CTs e integrar os CTs membros. Tomando a FECITUR como líder, pode estar sendo estabelecida uma medida de prestígio em que são permitidas avaliações de poder social (Steiner, 2006; Varanda, 2007).

GRÁFICO 9 Atores líderes na percepção dos representantes dos CT's



Dentre os atores que indicaram existir possíveis lideranças entre os circuitos, a maioria das indicações se refere à FECITUR, mostrando a dinamicidade da rede. De outra forma, Varanda (2007) expõe a centralidade como uma medida de liderança e que o ator central está implicado nas relações entre outros atores, como parece ser o caso da FECITUR no contexto dos circuitos, sendo um canal importante de informação. Atribui-se um maior grau de visibilidade a este ator, por ele ser mais bem informado, controlando mais a incerteza e por manter relação com maior número de pessoas, incluindo o governo estadual. Isso tudo reforça a manutenção de sua posição central sobre o caráter ou a expectativa de mediação entre os CTs.

Já sob uma perspectiva interna, entre os atores de um mesmo circuito, os dados sugeriram existir uma confusão entre chefia (presidência e diretoria, no caso dos circuitos) e liderança, em que a maioria dos atores dos circuitos afirma existir uma liderança dentro dos seus respectivos circuitos e apontam o presidente como o líder. Sabe-se que chefia e liderança são comumente confundidos. Santos (2003), tratando especificamente sobre esta questão, traz contribuições sobre o fato de os gerentes serem responsáveis por saber o que deve ser feito, cumprem tarefas, estão envolvidos com a gestão, propriamente dita. Já os líderes influenciam, guiam e orientam os que estão à sua volta, ou seja, dentro de uma organização. Então, será que todos esses presidentes

realmente podem ser vistos como uma liderança dentro desses circuitos ou como um ator formalmente instituído de poder de decisão?

5.3 Gestão dos circuitos turísticos: limites e possibilidades

Este tópico se refere ao último objetivo específico do estudo. Para analisar as possibilidades e os limites existentes nas interações dos atores dos CTs, inicialmente é necessário citar aspectos relacionados à importância de alguns deles e certos problemas que, segundo os entrevistados, comprometem o desenvolvimento dos circuitos, tais como os conflitos, a falta de recursos, a questão do envolvimento do setor público e do setor privado e a percepção dos entrevistados quanto às forças, às dificuldades, às oportunidades e às fraquezas sobre os aspectos administrativos, políticos e articulativos delimitados na metodologia. Na intenção de concretizar essa análise, amarram-se as duas perspectivas, interna e externa, de articulação entre os atores dos CTs, a fim de ponderar as possibilidades e os limites das interações.

Os representantes da SETUR afirmam que a ordem de importância do poder público municipal, da iniciativa privada e da comunidade para o desenvolvimento dos circuitos tem uma mesma importância.

Porque não se faz um circuito sem o poder público municipal, não se faz sem a iniciativa privada e não se faz circuito sem a comunidade. Se a própria comunidade não aceitar, não tem jeito (representante 01 SETUR).

Eu não colocaria nota pra nenhum deles. Na verdade, quando falta um, sempre fica um arco nessa questão. O ideal é que os três tenham a mesma função, tenham a mesma importância. Lógico que cada um tem a sua função, mas, em termos de importância, eu acho que um sem o outro acaba que fica faltando uma função mesmo que não colabora com a evolução do circuito (representante 02 SETUR).

O representante da FECITUR manifestou outra opinião. Ele expôs essa ordem de importância de modo que fosse um organograma parecido com uma célula, em que a comunidade fica no centro, o poder público no meio e a iniciativa privada por fora, envolvendo todo o processo.

O primeiro, com certeza, é a comunidade porque você tem que buscar a sustentabilidade para aquela comunidade através de um trabalho que você desenvolve. Depois, seria o poder público municipal. No meu caso, eu colocaria o poder público municipal porque ele tem que ser o grande articulador. Você tem, então, a comunidade, o poder público municipal e a iniciativa privada. Porque a iniciativa privada, ela entra depois que o poder público municipal veio e agregou todos os valores dele, preparou a casa, como se você preparasse a sua casa para receber a visita. Então, eu acho que a comunidade busca o desenvolvimento sustentável por meio dessa política. O poder público municipal, o grande articulador, quando eu digo grande articulador eu não quero dizer que ele é o grande responsável, eu digo grande articulador porque ele é aquele que vai ficar entre a comunidade e a iniciativa privada [...] (representante FECITUR).

Os atores dos circuitos diagnosticam diversos problemas que, segundo eles, comprometem o desenvolvimento dos circuitos. Os anseios e as expectativas desses atores são relativos a diversos fatores, tais como falta de integração e autonomia, falta de um maior aproveitamento do poder do circuito como instância regional de governança e falta de reconhecimento dos CTs. Um fato que merece destaque é que parece existir uma falta de comprometimento dos municípios ou das prefeituras para com os circuitos.

Aparecem nas entrevistas elementos que evidenciam a existência de conflitos entre municípios que compõem o mesmo CT.

Alguns municípios, às vezes o circuito não está muito bem estruturado, ele está um pouco politizado demais e não é problema da política do circuito. O problema é ele não ter um outro viés que pode ocorrer uma saída de um município de um circuito indo para outro circuito e que pode provocar

um certo atrito entre eles. Mas, os casos que tiveram desse tipo, a gente conseguiu contornar bem. Eu acho que eles entenderam que, na verdade, era uma outra questão que de repente não caberia nem a gente, nem a eles mesmo. É a questão política do município que às vezes interfere na nossa política e na composição deles (representante 02 SETUR).

Parece que os municípios participam sim, mas ainda de forma incipiente, não querem conferir muito empenho aos circuitos e podem-se verificar alguns motivos para esta ocorrência. Os representantes dos poderes públicos locais que querem desenvolver a atividade turística da sua região não podem deixar de se integrar na política de turismo do estado. Por meio dos CTs podem requerer ou conseguir não só recursos financeiros, mas também cursos de capacitação e materiais para a infraestrutura, entre outros benefícios. Mas, uma vez cumprida a meta mínima para entrarem em um circuito, não mais dispõem tanto interesse ou tanta atenção aos CTs ou, ainda, a incipiente participação dos representantes do poder público pode justificar-se pela percepção de que os circuitos podem ser instâncias de governança concorrente aos municípios. Essa é a visão que alguns representantes dos CTs defendem, na qual se disputa um espaço predestinado a ações com relação ao turismo e até de outros temas. Seguem alguns relatos dos representantes dos circuitos a respeito do que falta aos CTs mineiros.

Autonomia na organização da atividade turística regional e reconhecimento do seu valor real para desenvolvimento regional pela atividade turística por parte dos agentes da região (Prefeitos, empresários, comunidade) (Representante CT - 04).

Maior aproveitamento do seu poder como instância regional de governança (Representante CT - 08).

Maior visibilidade e comprometimento do poder público municipal (Representante CT - 14).

Apoio, comprometimento do poder público dos municípios. Políticas públicas locais voltadas para o turismo e

desconhecimento dos planos estaduais e federal de turismo (Representante CT - 17).

Isso mostra que, mesmo quando recebe apoio do município, o CT pode perdê-lo depois, problema que acontece com a implementação de políticas públicas de forma geral. Parte dos representantes dos CTs reflete sobre a incerteza de continuidade política por parte dos municípios. Quando ocorre a troca das administrações públicas municipais ocorre uma grande insegurança sobre o engajamento das novas administrações para com os CTs. Isso pode ser devido à concorrência partidária, a não dar continuidade de uma “conquista” ou de um “feito” de outro partido político concorrente. Nesse sentido, os representantes da SETUR colocam que:

O problema maior da gente, na questão da influência política, é essa mudança de quatro em quatro anos. Pra eles é de dois em dois anos. Quando estão acostumando com o prefeito, vem a questão da política estadual que muda [...]. Mas, o dia em que eles acharem que têm que parar com essa submissão ao poder público municipal, aí as coisas mudam. Eu falo com eles o seguinte, assim, que amanhã, na hora que muda o prefeito, o prefeito pode falar: “Eu não quero participar do CT, pra mim acabou, que não é nada, que não é minha prioridade”. Mas, se o empresário estiver à frente do processo, enquanto eles não virarem e falarem assim:”-Mas, nós queremos, nós precisamos disso pra sobreviver”, pra mim, a maior influência política é a mudança mesmo. Muitos dos circuitos que a gente chama de chapa branca é aquele circuito que o prefeito é presidente e a gente deixa bem claro pra eles que a associação de municípios é uma coisa e a associação de circuitos é outra totalmente diferente. Não é porque um município está numa associação de municípios que ele tem que estar no mesmo circuito (Representante 01 SETUR).

Mudança de prefeitura, prefeito novo, partido diferente, querendo se aliar a outros, envolvendo essa questão dos circuitos, porque essa questão partidária também não é uma coisa muito produtiva, pelo menos aparentemente não é. Existe uma preocupação, porque um circuito precisa de pelo menos cinco municípios para constituir um circuito.

Se uma mudança dessa, um, dois ou três querem promover uma mudança de um município, causa uma preocupação de quem está também de perder seus municípios, já que a gente tem por regra de ter pelo menos cinco [para ser um circuito] (Representante 02 SETUR).

No contexto dos CTs, parece que tudo surge, se desenvolve e se modifica na esfera estreita da política. Possivelmente, pode-se ligar este fato a uma fissura existente entre o governo do estado e as prefeituras, em que não há ações efetivas conjuntas entre essas duas instâncias governamentais para que minimize esta ocorrência, seja da incerteza seja da não continuidade da interação ou do comprometimento com o circuito. Não há, necessariamente, coerência entre políticas do estado, CT e município; eles podem ser concorrentes ou ausentes. Seguem alguns relatos nesse sentido.

Legislação específica para oficializar a participação do município no circuito turístico de sua área de abrangência como política pública de turismo do governo de Minas Gerais, garantindo a permanência independente de período de gestão pública (Representante CT - 20).

Outra ação importante é o estreitamento entre o Governo do Estado e as prefeituras dos municípios que compõem os circuitos, tendo em vista que muitas delas não os apoiam ativamente por não perceberem claramente que receberão algum benefício por isso (Representante CT - 18).

Já na percepção do representante da FECITUR, essa questão política municipal está praticamente resolvida para os representantes dos circuitos, uma vez que os CTs têm que ser apartidários.

A política pública de turismo, ela é totalmente contrária à política. Nós não fomos criados para a política, nós não dependemos da política. Essa política convencional, partidária. Pelo contrário, nós temos que ser apolíticos porque nós vivemos numa região. Então, tanto faz trabalhar com um prefeito, ou com outro, de um partido ou de outro. Então, essa importância, ela existe sim, do poder público municipal que está inserido dentro dos circuitos. Para o

poder público municipal ela é vital porque você sabe que o prefeito vai buscar junto ao deputado dele a verba necessária para estar implementando as suas ações, sejam elas de infraestrutura, sejam elas de eventos, ou de outras. Essa política, pra gente, ela é inexistente, ela não existe (Representante da FECITUR).

Posteriormente, esse mesmo entrevistado ponderou sobre a possível existência de medo, dos membros dos CTs, em relação à mudança da política estadual ou federal, mas isso, para ele, também parece estar resolvido. Mas, será que a representação do poder público, preponderante nos CTs, deixa seus partidos e vinculações quando entra para o CT? Uma vez que coexistam em um mesmo circuito dois municípios administrados por partidos concorrentes, esse receio de seus atores e propriamente a existência de um conflito ocorrerão de forma natural.

Talvez, quando você diz medo da mudança política, você diz a nível governamental, estadual, mas, o que, hoje em dia, já não tem mais. Porque, com a criação da federação, quem vai mudar? Dos 853 [municípios], 601 estão inseridos dentro da política. Qual governo que vai mudar, que vai querer mudar isso? Vai querer mexer com 601 prefeitos? Essa mudança não vai existir. Ao governo federal também não. Ele encontrou o norte dele, que é o de trabalhar com a regionalização, regionalizado ao invés de trabalhar municipalizado [referência ao PNMT] (representante da FECITUR).

Finalmente, colocou o papel da FECITUR como importante nesse processo de minimizar as incertezas quanto ao contexto político em que se encontram os CTs.

Então, foi criada essa federação. Então, mesmo que hoje em dia entre um governador que acabe com a política pública de regionalização, nós temos a federação que vai manter, que vai continuar trabalhando com a regionalização, que vai ter como captar dinheiro do ministério, que vai ter como captar dinheiro da SETUR, [...]. Então, isso, pra gente, agora, é claro. A gente, agora,

tem uma visão clara de que pode entrar governador, de que pode sair prefeito, que o empresariado local já toma conta disso. A iniciativa privada, ela está aderindo a isso aqui (representante FECITUR).

Obviamente, como se pode perceber, a percepção desse entrevistado não condiz com a percepção de vários representantes dos circuitos e dos representantes da SETUR, como se evidencia por meio dos relatos acima mencionados. Esse receio quanto à política é percebido e insistentemente mencionado por diversos atores, uma vez que eles realmente percebem que uma mudança da política, seja em âmbito municipal, estadual e, mesmo, federal, pode ser real e causar prejuízos aos circuitos.

Ainda em relação à participação, agora dos circuitos para com o governo estadual, verifica-se que as ações da SETUR não condizem efetivamente com os anseios e expectativas de todos os circuitos e sugere a existência de medidas distintas em relação aos circuitos e que, mesmo assim, não condizem com as reais demandas desses CTs, segundo os próprios representantes de alguns circuitos.

Existe uma pirâmide criada pela SETUR, em que cada circuito estaria classificado de acordo com três níveis de desenvolvimento. Isso é levado em consideração pela SETUR em relação às ações empreendidas por ela frente aos CTs e, por isso, existe uma diferença de suas ações, pois ela vê a evolução dos circuitos como um processo. Primeiro, eles passam pelo estágio básico; depois, pelo intermediário para, finalmente, chegar no avançado.

Eu posso descrever [diferenças entre os CTs] pra você de duas maneiras. Os CTs que já estão formatados, que têm um produto e que já têm aquele produto formatado, que já está dentro do mercado nacional e internacional. E o circuito que ainda está em desenvolvimento de produto, ou seja, aquele circuito que tem um produto e que não está lapidado. Ele ainda está buscando, através de parceiros, tipo SEBRAE, SENAC, sistema 'S' todo, é tipo outras entidades, o fortalecimento daquele produto, pra que aquele

produto possa ser jogado na prateleira como produto e ser vendido tanto nacional como internacionalmente (representante FECITUR).

A gente tem uma divisão dentro dos circuitos que vem assim: base, intermediário e avançado. Então, a nossa ideia é que eles cheguem no avançado pra que, para que, em um futuro e esperamos que seja próximo, eles passem a fazer uma cogestão do processo do turismo em MG com a gente” (Representante 02 SETUR).



FIGURA 4 Pirâmide de classificação dos CTs de Minas Gerais

Fonte: Oliveira, 2008.

O nome da atual secretária de turismo é citado como quem aplica uma gestão que tenta amenizar essas disparidades, demonstrando outra percepção sobre os CTs ou, mesmo, um amadurecimento em relação a essa política específica por parte do estado. Ainda assim, possivelmente, existem alguns representantes dos circuitos que não estão satisfeitos com a posição dos CTs que eles atuam dentro da política dos circuitos e indicam algumas pendências.

É fundamental também que os Circuitos passem a participar das ações de planejamento da SETUR, propondo medidas estruturadoras de maior impacto para todos os circuitos, indistintamente, tendo em vista que hoje a maioria das ações da Secretaria estão focadas mais na promoção e estruturação dos circuitos de nível avançado, conforme pirâmide criada pela SETUR, muito embora os

circuitos menos estruturados têm recebido maior atenção da Secretaria nos últimos dois anos, na gestão da Secretária Érica Drumond (Representante CT - 18).

Percebe-se a lógica sempre presente de disputa entre estado e municípios e, possivelmente, a indução para que o município esteja acoplado legalmente a um circuito e a dependência visível existente entre os circuitos e a SETUR pode estar fazendo com que seja criada essa percepção nos atores sociais. Isso fica bem explícito no relato de um representante do CT, que exprimiu seu sentimento de estar prestando um favor para o governo diante dos esforços empreendidos por alguns. Ou seja, para ele, o esforço deveria ser do governo. É como se só existisse um beneficiado nesse processo, o poder público estadual. E ele relata sobre o que falta aos CTs:

Verba federal e estadual para estruturação. É como se estivéssemos trabalhando de graça para o governo, se não fosse o esforço de alguns nada aconteceria (Representante CT - 10).

As principais queixas dos atores representantes dos CTs se referem também a recursos financeiros. Eles reclamam principalmente da falta de incentivos financeiros do poder público e, assim, presumem uma falta de apoio governamental, tanto em âmbito municipal, como em âmbito estadual e federal. Não faltaram também reclamações sobre a iniciativa privada e, entre elas, a mais preponderante também foi a falta de recursos financeiros advindos dos empresários, bem como a sua incipiente participação nos CTs, como dito anteriormente.

Para os representantes da secretaria, não existe uma dependência financeira dos CTs com a SETUR, mas existem repasses esporádicos de verbas para alguns fins determinados, como, por exemplo, para a compra de equipamentos de escritório e cursos de capacitação. Confrontando com os dados referentes aos representantes dos CTs, os quais reclamam que um dos problemas

dos circuitos é a falta de recursos financeiros e que a SETUR deveria investir mais financeiramente neles e que deveria distribuí-los com mais frequência, parece que eles têm uma visão definida de que a secretaria também é uma de suas fontes de recursos. Possivelmente, a percepção dos representantes da SETUR está relacionada a uma hipotética situação de que os CTs são independentes, mas ainda não existe essa total independência e talvez sejam mais dependentes da SETUR do que seus representantes entendem. Sem contar com o repasse de verbas da SETUR à FECITUR, que já aconteceu para atenderem justamente aos CTs e, ao que tudo indica, serão mais recorrentes, conforme relato do representante da FECITUR, anteriormente discutido.

Financeiro é só o repasse de verba [...] Os técnicos acompanham a prestação de contas. Isso tem que ser muito bem traçado porque o tribunal [TCE] exige isso da gente. Mas, a gente não tem esse problema não. O problema que a gente tem, a gente resolve na hora [o último repasse]. É comprarem equipamentos e fazer uma capacitação pra trabalhar com marketing. Foram projetos que eles fizeram só para isso. Então, é uma ajuda de custo para os circuitos. Foi no valor de R\$ 10.000 para a pirâmide aqui do meio que é o intermediário e o avançado recebeu 12, 13, todo mundo que aprovou o projeto. É pouco, mas serviu para ajudar (representante 01 SETUR).

De certa forma sim, porque, a principio, eu posso dizer que a gente [SETUR] meio que norteia essa política. Mas não que eles também não interfiram nesse norte, mas, se fosse falar preponderantemente, a gente não teria essa política. Por isso que eu falei que a gente quer que eles evoluam para uma cogestão do processo. Mas isso também demanda um tempo. Alguns circuitos estão muito próximos dessa cogestão, outros ainda não [...]. Porque, de repente, ainda não tem um fluxo turístico consolidado, não têm um empresariado forte, umas associações das hospedagens, dos bares, da alimentação, do setor de serviço que pode representar eles fortemente na região [...]. Mas não financeiramente, porque a SETUR não mantém os circuito. Ela apoiou muito no começo. Por exemplo, a gente fez este convênio com a estruturação, mas é um fomento direto,

mas não uma manutenção mensal daqueles custos fixos, digamos assim (Representante 02 SETUR).

Questionado também sobre uma possível dependência dos CTs com a federação, o representante da FECITUR menciona que ela não existe. Novamente, diagnostica-se uma controvérsia, pois, além do repasse de diversos recursos já realizados, conforme foi visto, os representantes dos circuitos têm essas duas instituições como o porto firme, como foi anteriormente mencionado por um dos representantes da SETUR, e como quem irá garantir a continuidade da política dos circuitos, mesmo se esta sofrer modificação, seja no âmbito estadual ou federal, conforme também anteriormente mencionado pelo representante da FECITUR.

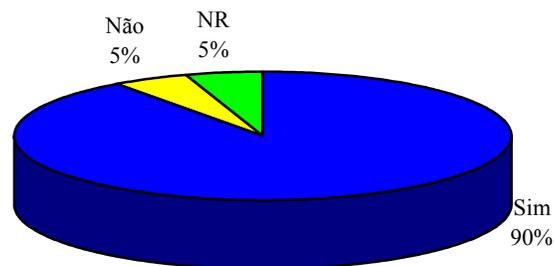
Não, dependência não. Eu não diria uma dependência. Eles não dependem não. Os circuitos estão totalmente formatados, eles têm vida própria. É aquilo que eu te falei: é associado, ganha curso de capacitação; não é associado, também ganha curso de capacitação. Tem algumas ações que são específicas, que são com dinheiro da FECITUR e outros parceiros que a gente busca, tipo Banco do Brasil, BDMG, que aí não é dinheiro público, é dinheiro de entidades que nós estamos buscando. Aí, sim, entra só o associado. Mas, em relação à verba pública não, em relação à verba pública são todos inclusos (representante FECITUR).

Portanto, além de certa dependência de recursos, existe dependência funcional, mesmo que eles sejam pessoas jurídicas, independentes dessas duas instituições. Mas, quem salvaguarda boa parte de seus interesses (FECITUR) e garante sua participação na política de turismo, se estiver de acordo com o que preza sua normalização interna (SETUR), são exatamente essas duas instituições.

Existe uma interação dos circuitos com instituições de ensino (IE), capacitação profissional (CP) e do terceiro setor (TS). Essa é uma perspectiva que agrega aos circuitos chances que minimizariam sua dependência do poder

público e da iniciativa privada. Essas organizações (universidades, o sistema S, ONGs etc.) podem ofertar serviços e produtos de que os circuitos carecem, sugerindo novos contornos para a solução de problemas. Esses dados estão demonstrados no GRÁFICO 10.

GRÁFICO 10 Percepção dos representantes dos CT's em relação à interação deles com IE, CP e TS



A maior parte das interações é feita com as instituições de ensino, seguidas das instituições de capacitação profissional e, finalmente, com o terceiro setor. Parece existir uma demanda maior, por parte dos circuitos, em relação às ações empreendidas pelas instituições de ensino, que podem ajudar nas pesquisas turísticas das suas áreas de abrangência ou essas instituições de ensino são mais acessíveis aos circuitos, uma vez que agregam também grandes possibilidades de tirarem proveitos, como pesquisas científicas etc., de uma interação com circuitos. A falta de capacitação profissional é uma realidade para o setor de turismo no Brasil, tanto nas áreas de hospedagem e alimentação, quanto para o trabalho específico em CTs, principalmente em locais pequenos e que não têm tanta disponibilidade de profissionais qualificados. Portanto, essa interação seria uma perspectiva a ser explorada pelos CTs, conforme o relato de um representante da SETUR.

Então, eles [empresários] têm o SEBRAE, o SENAC, o SESI, o chamado sistema 'S', em relação à capacitação, que é um problema sério pra nós dentro do turismo, a

questão da mão-de-obra especializada, que a gente tem tentado sanar da melhor forma, mas que não está correspondendo. Não sei se é a comunidade que não está preparada, que nós [SETUR] temos que fazer esse trabalho também. Eu acho que, dentro do turismo, a sensibilização, ela não pára nunca, nem a mobilização. Então, a gente está aí muito preocupado com essa questão da continuidade desse processo (representante 01 SETUR).

Quando questionado sobre a importância da qualificação profissional, um representante da SETUR relatou sobre a questão da formação do gestor no desenvolvimento do circuito, que é colocado como uma referência e que pode refletir em problemas para uma administração em longo prazo dos CTs.

É aí que fica um pouco a desejar. A nossa preocupação maior é em relação a essa qualificação profissional, em todos os sentidos. Porque a gente tem vários problemas com presidentes, com gestores. É normal. Em qualquer trabalho que você faz com pessoas, você sempre vai achar isso. E a gente sabe daqueles que têm uma maneira boa de administrar e aqueles que não têm. Aquela continuidade do processo é o nosso maior problema. Você acaba de treinar o gestor, você coloca o gestor nos 'trinques' e ele vai lá e fala pra mim que não quer continuar. Aí despenca tudo, porque toda a referência [da SETUR naquele CT] se acaba (representação 01 SETUR).

Conforme relato de outro representante da SETUR, a formação prévia ainda demanda capacitação e um profissional sozinho não resolve todas as questões da operacionalização dos CTs. Já o representante da FECITUR faz essa junção da necessidade da capacitação profissional e o papel dos profissionais que foram qualificados para repassarem isso para sua região.

[qualificação] ela é vital. Ela é vital para a vida dos circuitos. A secretaria busca entidades tipo FGV, SEBRAE, SENAC, todo o sistema S. Essa qualificação é buscada para o gestor, para a diretoria do circuito porque é através do trabalho que é implementado pelo circuito que você vai estabilizar toda uma região. Então, ele é principal, para a qualificação. É através dessa qualificação que você vai

gerir a sua região turística porque você vai receber ela aqui, ou em SP, ou na Universidade do Paraná, ou na Universidade de Santa Catarina, que é o que tem acontecido. O Ministério tem fechado muitos programas com a FGV. O ministério busca isso tudo em prol de qualificar, de dar a qualificação necessária [...]. A partir do momento que você qualificou uma pessoa, esta pessoa está apta a qualificar outras pessoas dentro de uma região e esse repasse é muito importante (representante da FECITUR).

O planejamento é sugerido como a forma principal de os atores sociais dos circuitos enfrentarem os problemas com que eles se deparam ao longo de suas atividades. As decisões isoladas normalmente empreendidas pelos presidentes e diretores parecem ser uma constante no contexto dos circuitos. É notável também a falta, na maioria dos atores dos circuitos, de uma explicação mais elaborada sobre como se dá esse tipo de atuação interna dos CTs, colocando em dúvida o discurso de profissionalização dos circuitos.

Pouco motivados a enfrentar as dificuldades (Representante CT - 01).

Com muita união, mas já enfrentamos momentos piores e todos se manterão unidos (Representante CT - 03).

Planejando desde já, junto aos parceiros, as estratégias para o próximo, com base na missão do circuito (Representante CT - 05).

Tentando prever problemas e se precaver, lidando com os inesperados, contando com a experiência de todos e buscando sempre a sustentabilidade em diversas frentes (Representante CT - 09).

Não existe nenhum planejamento. As ações acontecem desordenadas e apenas nos momentos de instabilidade. Alguns membros da diretoria tomam decisões isoladas e sem participação (Representante CT - 12).

Um importante instrumento usado nos últimos dois anos pelo circuito é o seu plano estratégico, elaborado de forma participativa, em 2006, que tem dado um direcionamento

das ações prioritárias a serem implementadas no circuito até 2010. O fato de que nove dos dez municípios do circuito terão seus prefeitos substituídos no ano que vem tem trazido insegurança e expectativa para o circuito, em razão de sermos um circuito formado apenas por prefeituras e essas mudanças podem criar alguns transtornos ao nosso correto funcionamento, tendo em vista que as prefeituras são as responsáveis pela manutenção do Circuito, já que elas são as únicas colaboradoras financeiras que temos. Para tentar driblar esse problema, estamos fazendo contato com todos os novos prefeitos, para mostrar-lhes o trabalho que o circuito vem realizando nos últimos anos, o que tem nos feito acreditar que a maioria continuarão a nos apoiar (Representante CT - 18).

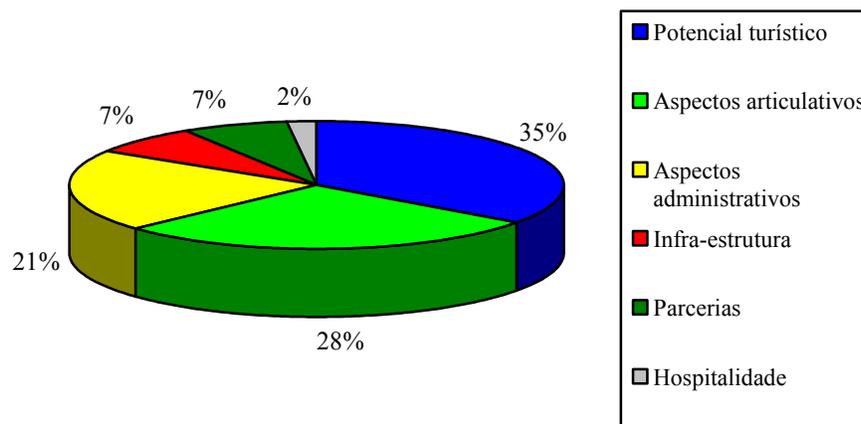
A questão da predominância do setor público dentro dos CTs, a demanda pela iniciativa privada e a necessidade de profissionalização são fundamentais para o contexto dos CTs, como foi demonstrado pelos dados da pesquisa. Isso pode ser observado como um dos limites da gestão dos circuitos, uma vez que, com a predominância do poder público municipal dentro dos CTs, pode suscitar um cenário de incerteza e tensões, como foi observado em alguns relatos. Quem poderia minimizar essas incertezas é a própria participação mais ativa da iniciativa privada dentro dos CTs, com maior representação, podendo, assim, minimizar os problemas políticos dos CTs relacionados aos municípios. Agregando a questão da profissionalização nesse debate, verificou-se que a atuação dos atores tem que ser mais técnica e profissional, mas que ainda não parecem ser, pois a tensão entre a iniciativa privada e o poder público ainda existe dentro dos CTs, como foi observado.

Uma possibilidade que pode ser ressaltada é que os CTs podem construir um cenário propício ao seu desenvolvimento como instância de governança regional capaz de garantir o envolvimento da sociedade como um todo por meio dessa apreensão. Conseqüentemente, obterão maior visibilidade à questão da inserção do empresariado dentro dos CTs e maior dispêndio com recursos para a capacitação profissional, além da possibilidade de interação com instituições que

podem oferecer capacitação a todos os seus membros, e não com foco em somente um (gestor), como parece acontecer.

Em relação ao que é mais importante para o desenvolvimento dos circuitos, ou seja, as forças que incrementam as ações dos atores para com a atividade turística da região em que se encontra o circuito, destacam-se diversos determinantes, os quais podem ser divididos entre os aspectos administrativos, políticos e articulativos, como foi abordado nos aspectos metodológicos. Existem também os aspectos relativos ao potencial turístico, à infraestrutura, ao contexto da atividade turística em âmbito regional e nacional e ao contexto socioeconômico. No GRÁFICO 11 observam-se essas forças, percebidas por meio dos representantes dos CTs.

GRÁFICO 11 Percepção dos representantes dos CT's - Forças



O potencial turístico da região foi indicado como o mais importante para esse desenvolvimento, segundo os representantes dos CTs. Alguns elementos foram bastante presentes, tais como as modalidades de turismo praticadas nos circuitos, como, por exemplo, o turismo rural, que foi o mais apontado. Também foram citados os parques naturais (estaduais e nacionais), as cachoeiras, a diversidade cultural, etc.

A região oferece um grande potencial turístico em diversos segmentos, como o de negócios, aventura, histórico-cultural e rural (Representante CT - 01).

Riqueza e diversidade cultural, festas religiosas, folclóricas e populares, arquitetura, culinária (Representante CT - 02).

Sob o fator de articulação, que foi o segundo mais indicado pelos representantes dos CTs, destacam-se a importância de elementos como união, integração, mobilização e participação, para suscitar o desenvolvimento turístico. Nos aspectos administrativos, que ficam em terceiro lugar no grau de importância para os representantes dos circuitos, destaca-se a existência de um planejamento estratégico, sendo o item mais referenciado. Portanto, segundo os atores dos circuitos, em grau de importância para as forças que desenvolvem o circuito, é necessário, antes de tudo, possuir um potencial turístico que atraia visitantes para a região. Depois, vem a necessidade de uma estrutura, em que os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento se articulem e, finalmente, o aspecto administrativo, focando, antes de tudo, o planejamento estratégico.

União, ação e uma boa articulação entre todas as esferas (Representante CT - 03).

Comprometimento dos agentes envolvidos e o fator comum de existência do circuito, que é o Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (Representante CT - 04).

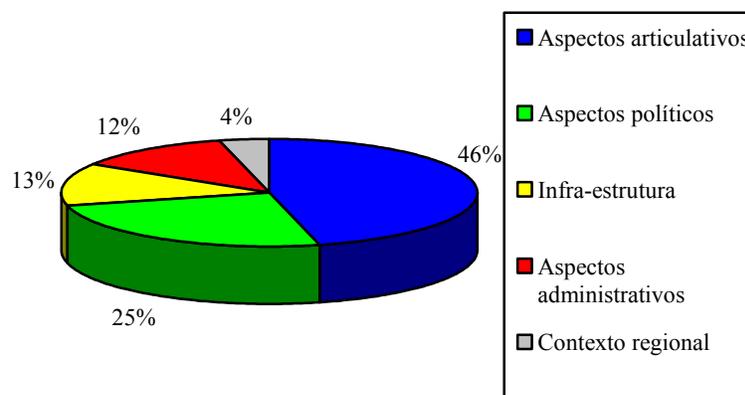
Mobilização e planejamento (Representante CT - 12).

A continuidade das ações previstas no nosso plano estratégico (Representante CT - 18).

Forma de gestão, planejamento e potenciais turísticos regionais (Representante CT - 20).

Existem também, segundo os representantes dos CTs, fatores que impedem o desenvolvimento dos circuitos. Novamente, são destacados elementos entre os fatores administrativos, políticos e articulativos, conforme demonstrado no GRÁFICO 12, sobre a percepção dos representantes dos CTs em relação às fraquezas enfrentadas pelos circuitos.

GRÁFICO 12 Percepção dos representantes dos CT's - Fraquezas



A importância que se dá à articulação dos atores dos circuitos é destacável, pois foi diversas vezes apontada, pelos representantes dos circuitos, a falta de elementos de interação como o que mais atrapalha o seu desenvolvimento. Esse aspecto foi quase duas vezes mais indicado do que os aspectos políticos, que ficaram em segundo lugar na ordem dos aspectos mais indicados pelos representantes dos CTs. Nesse fator, destacam-se a falta de participação e integração, a falta de mobilização e sensibilização e a falta de envolvimento do setor privado e do poder público. O aspecto articulativo não foi apontado como o fator principal, quando se referia às forças que suscitam o desenvolvimento do turismo, como foi visto no GRÁFICO 11 sobre as forças. Mas, como se percebeu, quanto ao que pode impedi-lo, esse é o principal motivo destacado por esses representantes dos CTs. Ou seja, a falta de interação entre os

atores é que desencadeia uma série de impedimentos ao desenvolvimento dos circuitos.

Pouca sensibilização e mobilização da população local em relação ao turismo (Representante CT - 02).

Desinformação, desinteresse, mobilização e descontinuidade política municipal (Representante CT - 04).

Inexistência de trabalho em rede com outros circuitos e profissionais da área (Representante CT - 17).

Falta de maior participação de empresários ligados direta ou indiretamente à produção turística. Faltam recursos financeiros para projeto (Representante CT - 20).

Os aspectos políticos foram também bastante destacados como interferentes no processo de desenvolvimento dos CTs, sendo o segundo em grau de importância para as fraquezas relativas aos circuitos, mencionado pelos representantes entrevistados. Elementos como a falta de apoio financeiro e a descontinuidade política são frequentemente indicadas, pelos atores dos circuitos, como sendo impedimentos importantes ao desenvolvimento do circuito. Novamente, torna-se visível a dependência dos circuitos com o poder público de várias instâncias.

Carência de apoio e contribuições financeiras para o circuito turístico (Representante CT - 01).

Falta de recursos dificulta o avanço do circuito. Ex: mandei um email para todos os deputados da bancada do norte para ajudar a conseguir recursos para seis veículos, um para cada circuito do Norte de Minas. Fica difícil ir aos municípios sem um meio de transporte (Representante CT - 03).

Muita dependência do poder público nas ações de turismo (Representante CT - 17).

Maior apoio financeiro e institucional dos governos estadual e federal, tendo em vista que o programa de regionalização do turismo é uma política pública de turismo e, em função disso, precisa de maiores investimentos por parte do poder público (Representante CT - 18).

Embora seja a preocupação de um representante da secretaria a questão política como sendo o maior obstáculo dos CTs, foi demonstrado outra face dessa problemática, como ele mesmo ponderou.

[principais obstáculos enfrentados pelos CTs] a questão da mobilização, da sensibilização e da conscientização com relação ao turismo. [...] quando eu tenho oportunidade, eu falo muito com os prefeitos assim, que, hoje, o turismo passou de um problema para a solução, tão importante quanto a educação e a saúde. Porque é ele que gera emprego, é ele que gera renda, desde que for bem orientado, bem implantado, bem instruído. Então, eu falo isso sempre que eu vou falar com prefeito. Você tem de estar atento a este processo porque ele soluciona qualquer problema. Ele não só tira verba como te dá verba também. Então, falta essa parte. Eu acho que é mais essa questão, é a mobilização, a sensibilização e a conscientização de todo político. Como é que o prefeito vai falar de turismo se o deputado e o vereador não dá atenção e se o governador não sabe? (representante 01 SETUR).

Com relação à infraestrutura também foram apontados diversos elementos. Os mais presentes foram a existência de poucos produtos turísticos e pouca informação turística na região. No entanto, os aspectos administrativos foram pouco indicados como um fator que impede um desenvolvimento do circuito, destacando-se somente a qualificação da mão-de-obra. Portanto, a falta de elementos administrativos tem uma importância menor do que a articulação entre os atores, do que a questão do poder público, principalmente recursos, e do que a infraestrutura local, como impedimentos ao desenvolvimento do circuito, percebido pelos representantes dos CTs.

Pouca informação sobre o Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce para a comunidade regional (Representante CT - 01)

Poucos produtos turísticos (Representante CT - 01)

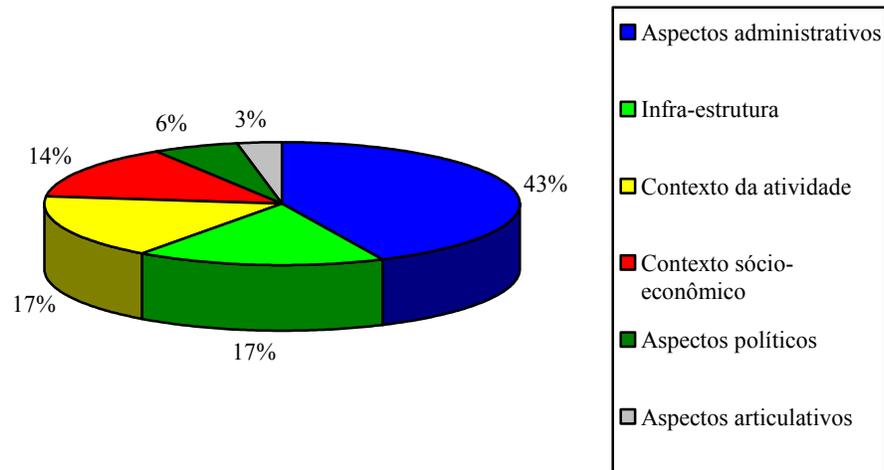
Poucos equipamentos turísticos nas cidades, excetuando Viçosa (Representante CT - 02).

Iniciativa privada (empregadores e empregados) com pouca qualificação (Representante CT - 17).

As forças e as fraquezas dos circuitos, abordados anteriormente, são características indicadas como já existentes ou que são realidade no contexto dos circuitos mineiros. As próximas características que serão abordadas se referem ao uso de hipóteses adotadas pelos circuitos para apontarem as oportunidades e os riscos que decorrem no contexto dos circuitos. Do mesmo modo que as primeiras, podem ser identificados elementos que foram divididos, dando destaque aos aspectos administrativos, políticos e articulativos.

Os atores representantes dos CTs discorrem algumas hipóteses sobre a existência de determinados elementos que, caso existissem, impulsionariam ou colaborariam com o desenvolvimento dos circuitos. Eles são chamados de oportunidades. Portanto, são diagnosticadas compreensões que poderiam ajudar no desenvolvimento, conforme é exposto no GRÁFICO 13 sobre a percepção dos representantes dos CTs.

GRÁFICO 13 Percepção dos representantes dos CT's - Oportunidades



O aspecto administrativo foi o mais indicado e, dentre os elementos indicados nesse aspecto, podem ser destacados o planejamento turístico, a organização de roteiros turísticos, a participação dos atores em feiras do setor, o envolvimento da comunidade e a elaboração de projetos turísticos. O mais interessante é que os elementos mencionados são afazeres dos próprios circuitos, ou seja, é responsabilidades deles realizarem, orientarem ou estimularem essas ações. Para eles, todos esses elementos podem impulsionar o desenvolvimento dos circuitos, uma vez que fossem adequadamente realizados. Sobre o fator contexto da atividade turística, destaca-se a importância de uma nova postura do setor. Atualmente, com o rápido crescimento da atividade turística no Brasil e em Minas Gerais, abre-se a possibilidade de desenvolvimento dos circuitos. Sobre a infraestrutura, destaca-se o centro de capacitação, demonstrando ser esta uma ideia comum entre alguns atores dos CTs para o desenvolvimento dos circuitos e da atividade turística. Os recursos financeiros foram pouco mencionados, bem como os aspectos políticos e articulativos.

A efetivação do projeto de roteirização e sinalização turística do circuito, projeto este que já está em início de

implantação, muito embora de forma incipiente, em razão da falta de verbas, principalmente (Representante CT - 18).

Participação em feiras, eventos, treinamento, missões técnicas com indivíduos da comunidade, elaboração de projetos, parcerias com associações culturais\ambientais\comerciais, mobilização e participação das comunidades nas ações (Representante CT - 17).

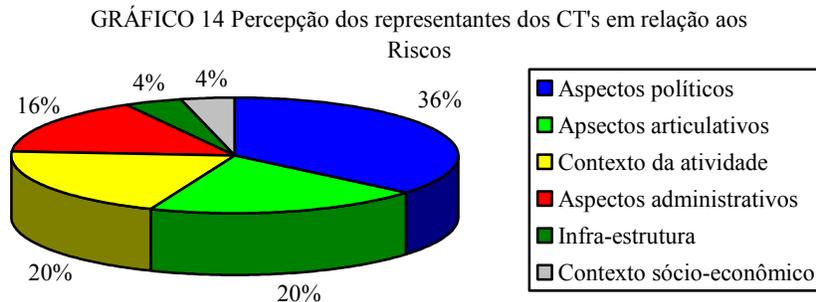
Comprometimento dos agentes, principalmente do setor público no primeiro momento e a organização de roteiros turísticos nos municípios e no parque (Representante CT - 04).

Crescimento do turismo a nível nacional e regional (Representante CT - 01).

Mais investimentos, não só financeiro, mas de outras ações. Principalmente no Norte de Minas, o turismo estava esquecido e agora, com o Departamento, veio mostrar a nova postura do Turismo em nossa região (Representante CT - 03).

O turismo é um setor em expansão e possui em sua essência a interação com os demais setores (Representante CT - 14).

Existem alguns elementos que, por outro lado, podem se tornar obstáculos ao desenvolvimento dos circuitos, e são chamados de riscos. Existem algumas compreensões e levantamentos feitos pelos atores representantes dos CTs que poderiam prejudicar o desenvolvimento.



O fator político foi o mais apontado como o que pode se tornar um obstáculo para o desenvolvimento dos circuitos, segundo os representantes dos próprios CTs e, pelos dados até aqui levantados, ele já é um obstáculo. Ele pode ser um risco para os circuitos, uma vez que possam existir ações sobrepostas em todos os níveis da administração pública. Outra vez, a descontinuidade da política, no caso dos municípios, também é uma preocupação recorrente. Também aparecem preocupações em relação à descontinuidade das políticas públicas de turismo em outras esferas, como na estadual e na federal. Essa é uma insegurança inerente a todas as ações políticas, pelo próprio formato partidário da administração pública brasileira. Da mesma forma que um governo de determinado partido pode implementar uma política pública específica em determinado período, outro que o suceder pode enfraquecer ou, mesmo, extinguir as ações do governo anterior. É nisso que parece assentar essa preocupação.

Sobre o aspecto relativo à articulação, destaca-se que a maior preocupação, segundo os representantes dos CTs pesquisados, é a desarticulação entre os atores e, sobre o aspecto administrativo, surgem elementos indicativos da falta de planejamento turístico nos municípios e da falta de recursos financeiros. Então, o que pode mais suscitar um impedimento real ao desenvolvimento dos circuitos é a política, avaliada em todos os níveis (municipal, estadual e federal). A seguir, vem a articulação entre os atores como o segundo mais relevante e, finalmente, o administrativo, o que reforça a dependência dos CTs em relação aos governos.

Sobreposições de ações de entidades no território trabalhando a mesma 'temática' e desarticuladas entre si (Representante CT - 04).

Principalmente, a possibilidade de mudança de políticas públicas de governo que atualmente investe na política de circuitos (Representante CT - 05).

Políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. É necessário existir um consenso entre todos sobre a importância dos circuitos e seu papel no desenvolvimento turístico de forma justa e bem dividida na região. Não apenas dividir em partes iguais, mas preparar os que não estão prontos e ajudar a crescer os que já têm estrutura. Se o poder público entender que o circuito tem a proximidade com as localidades e sabe quais os problemas a serem trabalhados e apoiar isso, os circuitos terão mais força naturalmente. Como contrapartida, os dirigentes precisam ser justos e não tomar partido para conseguir gerir de forma eficiente. Para levar ou não algum serviço a um município membro, é preciso ter um padrão de julgamento que deve ser claro para todos. Assim, um município saberá porque não conseguiu algo que outro conseguiu e pode se esforçar para chegar àquele patamar ao invés de se sentir injustiçado (Representante CT - 09).

A mudança nas políticas de apoio ao programa de regionalização dos governos estadual e federal que, apesar de ainda serem insuficientes, o pouco que tem sido feito já nos tem ajudado sobremaneira na estruturação do turismo na nossa região (Representante CT - 18).

Descontinuidade das ações devido às mudanças de gestão pública dos municípios, comprometendo a continuidade dos convênios (Representante CT - 20).

Para um representante da SETUR, a principal dificuldade da Secretaria em trabalhar com os circuitos é a questão da mudança de governo.

O problema da política nossa, é muito sério isso, porque o que ele fez eu não vou dar continuidade a isso, porque ele vai falar que ele que fez. Infelizmente, no Brasil, é dessa forma. Então, eu acho que o problema da continuidade é muito sério, no nosso país. Então, eu acho que a gente tem que transformar isso em lei, de um empresário estar na frente do processo, por causa disso, pra dar continuidade. Eles não querem, mas nós queremos. É isso que vai solucionar nossa região [...] (Representante 01 SETUR).

Quando se começa a falar num futuro candidato a prefeito, os circuitos, por bem, procuram os candidatos. Então, eles veem quais são as propostas para o turismo. Então, teve muitos municípios que saíram, que os prefeitos não acharam por bem continuar, como teve muitos prefeitos que entraram. Então, é um troca-troca. Uns saem outros entram, aí começa aquela brincadeira. Só que nosso trabalho é muito sério a respeito de estatuto. Então, a gente tem que ser comunicado oficialmente que tal município assim saiu, que o outro entrou (Representante 01 SETUR).

Para o representante 02 da SETUR, o maior obstáculo é a questão da manutenção do circuito que está diretamente ligada à falta de fortalecimento do empresariado dentro dos CTs, conforme também foi anteriormente relatado pelo representante 01.

Hoje em dia, eu poderia dizer que essa questão da manutenção do circuito, a manutenção financeira mesmo. E que está relacionado também com essa questão do empresariado. Na verdade, quem faz o turismo, quem ganha com o turismo, que também deve ser a comunidade, mas de outra forma com qualidade de vida, é o prestador de serviço turístico que é o empresário. Então, às vezes, tem região que o turismo está só na prefeitura, nas secretarias e, de repente, não tem ainda o empresariado que possa fortalecer isso, um empresariado forte. E, também, o turismo cresce e o turismo crescendo, o circuito cresce junto. Eu vejo que essa é a maior dificuldade deles, a atração do empresariado. Essa questão empresário e manutenção financeira dos circuitos, eu acho, que é a maior dificuldade que eles têm porque essas duas questões é que poderiam fazer com que os circuitos se profissionalizassem mais (representante 02 SETUR).

Eu acho que a maior dificuldade é essa questão de como fazer com que, de repente, fazer com que os circuitos que ainda estão começando possam evoluir mais rapidamente na questão da política. Eu sei que as coisas são demoradas, mas a gente sempre quer que as coisas aconteçam com maior rapidez (Representante 02 SETUR).

Para o representante da FECITUR, a maior dificuldade para os CTs que ainda não se certificaram seriam os conflitos internos.

As maiores dificuldades é o seguinte: são ‘picuinhas’ internas. [...] De a iniciativa privada achar que o poder público municipal é que tem que ser grande, jogar toneladas de dinheiro no negócio pra fazer com que o negócio ande, não. Tem que haver um alinhamento aí. Eu acho que esse é o grande empecilho de algumas regiões dentro de MG ainda não terem se certificado. [...] algumas entidades que acham que têm que gerir o turismo local de que não tem que ser outra entidade, que tem que ser aquela. Só que a instância de governança regional de turismo são os CTs. É ele que é a instância de governança (Representante FECITUR).

O representante da FECITUR não apontou nenhuma dificuldade da federação no seu trabalho junto aos CTs, lembrando que a atual gestão tem menos de um ano e que o trabalho realizado por eles é em conjunto com todos os CTs, segundo o representante.

Por enquanto, nenhuma não. Eu assumi em 2008, com 100%, fui aclamado. Eu não queria, mas eu sabia que fizeram uma grande articulação para que o Chico viesse. Ele chegou e falou: “olha, eu assumo, mas eu quero ver a coisa concreta”. Federação no papel não adianta. Ela não se excede. Não captar recursos, ela não gerir recursos, não faz sentido, não faz sentido nenhum. Se a instituição foi criada, ela foi criada com uma finalidade. Então, dificuldade nenhuma, até agora nenhuma. Os associados pagando 100%, a SETUR entrou com dinheiro pra imobiliário, entrou com dinheiro pra material de informática, mas a federação também está se autossustentando, está pagando aluguel, ta pagando funcionário, ta pagando conta de água, conta de luz, telefone, internet. Ta buscando outras coisas, ta entrando com contrapartida em alguns projetos com parceiro (Representante da FECITUR).

A amarração que se pode empreender em relação aos aspectos internos e externos da interação entre os atores dos CTs mineiros passa pela importância de alguns atores, alguns problemas que comprometem o desenvolvimento dos circuitos, tais como os conflitos, a falta de recursos, a questão do envolvimento

do setor público e do setor privado, e a percepção dos entrevistados quanto às forças, às dificuldades, às oportunidades e às fraquezas correlacionadas aos limites e às possibilidades da gestão dos CTs, como foi demonstrado. A importância dos atores, em uma perspectiva interna, pode ser evidenciada pela atuação (ou falta dela), ou seja, o conflito entre o poder público municipal e a iniciativa privada, e em relação à perspectiva externa, evidenciou-se a importância da SETUR e da FECITUR para essa interação.

Em relação aos problemas, demonstrou-se, para a perspectiva interna, a questão da lógica da política municipal dentro dos CTs, a falta de maiores representações nos membros dos circuitos, tais como o empresariado e a falta de recursos financeiros provindos das instâncias públicas (federal, estadual e municipal) envolvidas. Numa perspectiva externa, os problemas parecem ocorrer porque a profissionalização dos atores parece ser mais política do que técnica e ainda tem a questão de a participação ser mediada por normalização, faltando um maior aproveitamento efetivo do poder do circuito como instância de governança regional, bem como a constatação de que, possivelmente, os CTs são percebidos como instâncias concorrentes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo foi realizado com o objetivo de caracterizar a dinâmica entre os atores que compõem os circuitos turísticos de Minas Gerais e, para atender a este propósito, delimitaram-se um recorte teórico e um esquema metodológico que atendessem a essa investigação. Para isso, foi necessário dividir esse objetivo em três outros, específicos, que foram: identificar os CTs mineiros, bem como os atores chave para as articulações entre eles; caracterizar a estrutura e o funcionamento das articulações entre esses atores e analisar as possibilidades e os limites existentes nas interações entre os atores das redes estudadas, conforme separação feita no capítulo anterior concretizando a análise dos dados.

De modo particular, a teoria que sustenta o trabalho foi delimitada a partir de uma ótica dos estudos de redes, especificamente em cima das redes sociais, que têm o seu berço na sociologia econômica e que ilumina os demais temas subsequentes. Estes últimos condizem com o grande tema que abarca o *locus* da investigação e tratam-se do fenômeno turismo e suas políticas governamentais, que suscitam uma maneira peculiar de abordar o tema de redes.

Nesse sentido, visualizou-se a possibilidade de uma investigação que fosse amparada pelos estudos recentes sobre redes sociais. Por sua vez, a análise de redes sociais é uma abordagem de investigação relativamente nova, mas que, devido à sua atual popularidade, tem demonstrado grande importância, quando se empreendem estudos para investigar as articulações entre atores sociais, especificamente em cima das articulações de fenômenos sócio-políticos. Esse tipo de estudo abrange uma diversidade de análises, bem como foi abordado no referencial teórico e na metodologia com base em vários autores (Granovetter, 1973; Granovetter, 1983; Granovetter et al., 2000; Perrow, 1992; Fazito, 2002; Nelson, 1984; Marques, 1999; Marques, 2006; Marques, 2007; Carvalho &

Fisher, 2000; Andion, 2003; Bastos & Santos, 2007; Mizruchi, 2006; Quandt & Souza, 2005; Macias, 2002; Varanda, 2007; Steiner, 2006).

Por meio do fenômeno turismo e das políticas de turismo empreendidas atualmente não só pelo governo federal, mas também por alguns estados, evidenciou-se uma vertente seguida por essas políticas: a proposta de aproximação do Estado com a sociedade civil. Para isso, foram criados diversos formatos participativos para a ocorrência dessa aproximação e um deles se consubstancia nos CTs estimulados pelo governo de Minas Gerais, os quais possuem uma estrutura bem particular. Dessa maneira, para empreender esse estudo, criou-se um esquema metodológico que fosse condizente com o contexto pesquisado, conforme foi visto nos aspectos metodológicos. Assim, buscou-se compreender as articulações dos atores que compõem os CTs de Minas Gerais por meio de duas etapas de pesquisa, em relação às questões que nortearam o estudo:

Como são identificados os CTs de Minas Gerais e quais são seus atores chave?

Identificou-se que existem diferentes abordagens para a compreensão do que são os CTs mineiros, as quais podem ser empreendidas por meio de uma análise sobre as legislações que regem os circuitos, ou seja, através dos decretos lei e das resoluções de certificação. Outra maneira de abordar essa concepção pode ser por meio dos relatos dos membros dos próprios circuitos. E, finalmente, por meio dos relatos dos representantes da SETUR e da FECITUR.

As normalizações enquadram os circuitos em formatos que, em tese, priorizam o desenvolvimento regional, por meio da aglutinação de vários atores que se inserem na atividade turística, a fim de replicar a política estadual de turismo nas suas diversas regiões. Diante dessas normalizações, eles têm uma autonomia administrativa e financeira em relação ao estado, em que se destacam

as constituições de uma diretoria executiva e uma diretoria administrativa, bem como a obrigatoriedade de terem que declarar ao estado a participação do poder público (municípios) e da iniciativa privada dentro do circuito, para serem devidamente certificados pela SETUR. Mas, o que se demonstrou com a pesquisa empírica foi que ainda não existe uma autonomia dos CTs, os quais são dependentes de duas instituições, a SETUR e a FECITUR, o que pode vir a ser uma solução, uma vez que o papel da federação possa considerar os anseios dos CTs. Isso não pode ser verificado, de fato, neste estudo, mas, ao que tudo indica, a nova gestão da FECITUR, além de ainda ter muito trabalho pela frente, está com boas perspectivas quanto ao futuro dos CTs mineiros.

Outro destaque merecido em relação à autonomia dos CTs são as regras rígidas para a certificação desses circuitos, pois devem estar atrelados a ela para serem certificados e participarem da política estadual de turismo. De maneira geral, na maior parte dos circuitos, a maioria dos seus membros é dos poderes públicos municipais e, seguindo alguns relatos dos entrevistados, demonstrou novamente certa dependência dos CTs em relação às prefeituras.

Percebe-se que os representantes da SETUR e da FECITUR estão atrelados ao que muitas vezes diz a normalização e, de maneira geral, para eles, o circuito é o meio de os atores turísticos de determinada região se fortalecerem. O circuito agrega esses atores. É a questão da união e da aglutinação para o desenvolvimento turístico das regiões do estado. Então, demonstrou-se uma grande dependência dos circuitos com a SETUR, também em relação ao caráter de instituição que impulsiona a evolução desses CTs e por ser ela que os certificam junto ao estado.

Foram identificados diversos atores que são importantes para os circuitos, sejam eles na forma de organização, na forma de cargos dentro das organizações ou como sujeitos. O destaque foram a SETUR e a FECITUR, que são membros chave nas articulações entre os CTs de Minas Gerais, atribuindo

grande visibilidade às suas ações frente aos circuitos. Seus atores internos, principalmente o poder público municipal e a iniciativa privada, são também, por diversas vezes, levados em consideração pelos relatos dos representantes dos circuitos, da SETUR e da FECITUR e isso atribui uma dinâmica de articulação muito específica em torno de alguns de seus atores sociais.

Como se caracterizam a estrutura e o funcionamento das articulações entre esses atores?

Para empreender essa caracterização, exploraram-se duas possibilidades de interpretação de articulação entre os atores, dentro dos CTs e entre eles. Foram diagnosticadas algumas formas de articulação entre os atores membros dos circuitos, mas que ainda parecem ser embrionárias diante da amplitude do seu contexto. De diversas maneiras buscou-se caracterizar a estrutura e o funcionamento dessas articulações por meio de seus tipos de relacionamento, da existência ou não dessa rede social entre os membros dos CTs. O aspecto da centralidade e da densidade da rede também foi levado em consideração.

Foi possível verificar a predominância dos laços fracos entre os CTs mineiros, a baixa densidade das articulações e alguns atores centrais para a ocorrência das articulações e, nesse sentido, também se verificaram redes regionais entre os CTs que parecem ser, de fato, redes funcionando de forma paralela e autônoma. Verificou-se uma importância da SETUR e da FECITUR nessa dinâmica de articulação entre os CTs. Essa última, apesar de ser uma organização nova, apresenta-se com bastante prestígio entre os circuitos que conferem grande expectativa em relação à federação, como quem garante e quem pode estimular essas articulações entre os CTs.

Atribuiu-se certa responsabilidade à FECITUR e à SETUR, que são atores formalmente constituídos, levando a entender que a integração entre os CTs pode ser mais política do que técnica, esta última no sentido de realmente

aproveitar as possíveis vantagens desse tipo de articulação (troca de experiências, formatação de produtos em conjunto, etc.). Na perspectiva interna de articulação entre os atores dos CTs, também foram diagnosticados atores incumbidos dessa articulação, mas isso parece não ser trabalhado eficientemente por alguns CTs. Existe uma exigência muito grande em relação a um profissional específico, o gestor, uma vez que diversos problemas são ocasionados por outros atores, tais como o poder público municipal e o empresariado local, mas não parece ser trabalhada com eles uma possível resolução desses problemas. Possivelmente, isso ocorre por falta de clareza em relação ao papel desses atores dentro dos CTs.

A questão da participação foi também proeminente em relação ao caráter articulativo dos atores, tendo sido diagnosticado que a participação entre os CTs e interna aos CTs parece ser induzida por critérios normativos e não técnicos, no sentido de aproveitarem realmente os benefícios de uma articulação em rede. Uma constatação significativa foi que o tempo de existência dos circuitos parece não influenciar o desempenho da articulação entre os CTs, ou seja, não é por ter um tempo de existência maior que um circuito tem mais articulações com atores de outros circuitos. Em relação a essa articulação, parece ser preponderante a busca das normalizações para estar dentro das regras da certificação. Então, as articulações não são tomadas ainda, por parte dos atores dos CTs, da FECITUR e da SETUR, como uma característica fundamental para o desenvolvimento dos circuitos e, conseqüentemente, da atividade turística.

Quais são as possibilidades e os limites existentes nas interações entre esses atores sociais?

Verificou-se grande visibilidade nos atores relacionados ao poder público municipal e aos empresários. A falta de participação efetiva dos atores dentro dos circuitos, de maneira geral, foi uma constatação recorrente, uma vez

que os maiores problemas apontados são em relação à questão política municipal e à questão do empresariado que influencia na dinâmica dos CTs. Parece existir uma concorrência dos municípios com os circuitos, como também entre os municípios, onde entram questões de afinidades ou conflitos partidários. Portanto, existe uma incerteza em relação à continuidade dos municípios em determinados circuitos.

Segundo o discurso público, isso pode estar atrelado à baixa participação dos empresários nos circuitos, pois, se estivessem participando ativamente e estivessem fortemente representados dentro deles, as prefeituras não deixariam de dar-lhes apoio, independentemente do contexto político em que elas estariam. Isso além de o empresariado também contribuir financeiramente com os CTs, pois a falta de recursos financeiros também é um fato recorrente apontado como um dos problemas dos circuitos. Outro fato que parece estar ligado a isso é uma possível fissura existente entre as prefeituras e o governo do estado, onde que é atribuído à SETUR uma certa responsabilidade de resolver a questão da inconstância política dos CTs.

Um fato relevante e que merece ser considerado é a percepção do representante da federação. Para ele, essas questões, tanto da presença do empresariado quanto da instabilidade política, estariam resolvidas, uma vez que esses atores sabem da importância dos CTs e da FECITUR, independentemente do contexto político, seja em âmbito municipal, estadual ou federal. Possivelmente, isso está atrelado à fase em que a federação se encontra, parecendo haver uma busca pelo maior engajamento dos CTs, bem como uma afirmação em relação à importância do papel da federação, extremamente apoiada pela SETUR.

Existe também uma dependência do CTs em relação à SETUR. Os CTs percebem a Secretaria como um porto firme, no qual eles “depositam” grande confiança em relação aos seus vários aspectos, tanto administrativos quanto

políticos. Essa relação de dependência com a FECITUR não foi evidenciada, mas, possivelmente, no futuro, isso poderá ser perceptível, pois se esse processo de repasse de atribuições continuar a avançar, essa dependência, também administrativa, política e, talvez, financeira, poderá acontecer. Dessa forma, diagnosticou-se que há mais expectativa e esperança para com a FECITUR do que uma dependência propriamente dita.

Os problemas políticos também foram relevantes, tratando-se de impedimentos ao desenvolvimento dos circuitos, o que reforçou a preocupação desses atores em relação aos problemas políticos em seus contextos.

A rede entre os circuitos é permeada por uma legislação que reconhece e certifica esses circuitos e que possui ações a fim de suscitar uma articulação entre eles. A realidade parece ainda não condizer com os princípios norteadores da política dos circuitos mineiros, mas de fato ocorreu um avanço em relação ao setor no estado. Identificou-se que formalizar o circuito, no sentido de estar certificado junto a SETUR, é a questão principal da política, ainda mais do que a articulação entre os atores dos circuitos, delegando a terceiro plano a importância do desenvolvimento regional.

Surgiu, então, uma questão importante, que foi: como os CTs vão ser reconhecidos regionalmente, localmente, se o que importa é o reconhecimento pelo estado? Uma resposta pertinente seria inverter essa ordem “lógica” que foi diagnosticada, ou seja, primordialmente visar o desenvolvimento regional, a articulação e, posteriormente, de maneira natural, viria o reconhecimento pelo estado, juntamente com o alcance das normas básicas para a certificação. Da forma como são tratados os circuitos, eles parecem ser mais uma instância de aglutinação política e não de participação e mobilização política. Ou seja, percebeu-se que, pelo lado da lógica política, é ineficiente, muitas vezes inseguro ou vazio, e, pelo lado do empresariado, como elemento capaz de dinamizar a economia regional e local, também é.

A emergência de uma federação que represente os circuitos pode estar relacionada aos possíveis repasses de atribuições do estado para a sociedade civil. A FECITUR é um novo ator que entrou na rede de articulação entre os atores sociais dos circuitos e que pode suscitar transformações significativas nessas articulações, assim como qualquer outro ator que entrar ou sair dessas redes sociais constituídas. Essa nova instituição é um ator de significativa importância para o contexto dos CTs e, talvez, futuramente, o contato entre o SETUR e os CTs será sempre mediado por ela.

Nos aspectos teóricos, a contribuição deste estudo vai na direção de demonstrar mais uma possibilidade de relacionar estudos do turismo com outras disciplinas, na medida em que se preza pela construção do conhecimento relativo a um fato novo, além de ressaltar que são necessários, a cada dia, novos estudos sobre fenômenos da sociedade que está em plena transformação. Assim, demonstrou-se que há uma relação entre os temas abordados no referencial teórico proposto. Apresentou-se também uma nova possibilidade de estudo em relação à exploração da dinâmica interna do Estado e entre ele e a sociedade mais ampla, especificamente as comunidades envolvidas nas políticas públicas, conforme exposto por Marques (2006).

A construção de uma perspectiva relacional para abordar especificamente o contexto deste estudo foi uma contribuição em relação às análises de redes sociais. Embora alguns autores advoguem que esse tipo de análise é aplicável a qualquer estudo empírico, foi possível verificar essa inferência em mais um estudo com características desse tipo de análise. Sabe-se que existe certa carência de dados e estudos em relação aos CTs de Minas Gerais, portanto, este trabalho vem contribuir com a construção de uma base de dados, sendo mais um que foca o contexto específico dos circuitos mineiros.

No entanto, foram várias as limitações deste estudo. Pelas suas próprias características metodológicas, existiu certa limitação em termos de quantidade e

seleção dos sujeitos da pesquisa, o que pode ter contribuído para uma determinada direção de análise muito peculiar, deixando de fora várias vertentes que poderiam ter sido seguidas. Outro aspecto que merece ser ressaltado é que a disposição dos sujeitos da pesquisa não foi totalmente suficiente; alguns não se disponibilizaram em ajudar com a pesquisa, tanto na parte dos representantes dos circuitos quanto alguns representantes da SETUR e da FECITUR.

Dentre outros possíveis estudos, destacam-se três possibilidades: compreender como se constituem os novos arranjos participativos relacionados à política brasileira; compreender o processo de aproximação da sociedade civil com o Estado, num contexto emergente e análises comparativas de redes sociais específicas. Em relação à primeira, seria uma análise política em relação ao processo de participação dos diversos atores sociais dentro dos CTs, como também dos CTs na política estadual de turismo. Na segunda possibilidade, seria verificar a aproximação da sociedade civil nessa instância participativa constituída pelos circuitos, investigada sob a luz do desenvolvimento regional. Por fim, a terceira possibilidade seria realizar um estudo comparativo por meio de três redes sociais: uma somente com os CTs, outra com os CTs e a SETUR e, finalmente, outra com os CTs, a SETUR e a FECITUR para, assim, investigar as transformações sociais relacionadas à entrada e à saída de novos atores nas redes dos CTs mineiros.

Afinal, podem-se considerar as articulações entre os atores dos CTs mineiros como uma rede social, possuindo interações muito peculiares, justamente por se tratar de um fenômeno e um contexto específicos. Portanto, caracterizou-se a dinâmica entre os atores que compõem os CTs de Minas Gerais, empreendendo uma investigação que merece ser levada em consideração se, de fato, ela contribuiu com o desenvolvimento da teoria e da metodologia empreendidas neste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 1-25, nov. 2004.
- ABRAMOVAY, R. O mercado na sociedade e a sociedade no mercado. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 nov. 2006. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_jornal/2006/Abramovay_mercado_na_sociedade_sociedade_no_mercado.pdf>. Acesso em: 13 set. 2009.
- AFONSO, J. R. R. Brasil: descentralização fiscal e avanços das políticas sociais. In. SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 15., 2003, Santiago. **Anais...** Santiago: CEPAL, 2003.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA, 1999.
- ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA, 2007.
- ALENCAR, E. **Pesquisa social e monografia**. Lavras: UFLA, 2003.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba v. 24, p. 29-40, Jun. 2005.
- ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 1033-1054, set./out. 2003.
- ARROYO, S. C.; KOSTER, P. R. Turismo, cultura y competitividad urbana: el caso de la ciudad de Valencia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CULTURA Y DESAROLLO, 4., 2005, La Habana. **Anais eletrônicos...** La Habana: Cultydes, 2005. Disponível em: <<http://www.uv.es/carrascos/PDF/ivcongresos.pdf>> Acesso em: 19 jun. 2008.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- BARBOSA, F. V. Competitividade: conceitos gerais. In: RODRIGUES, S. B. **Competitividade, alianças estratégicas e gerência internacional**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 303-323.

BARBOSA L. G. M.; ZAMOT, F. S. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo: o caso do município de Rio das Ostras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: EnANPAD, 2004. CD-ROM.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, A. V. B.; SANTOS, M. V. Redes sociais informais e compartilhamento de significados sobre mudança organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 31-52, jul/set. 2007.

BATAGELJ, V.; MRVAR, A. Pajek: analysis and visualization of large networks. In: JÜNGER, M.; MUTZEL, P. (Ed.). **Graph drawing software**. Berlin: Springer, 2003. p. 77-103

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 12. ed. São Paulo: SENAC, 2003.

BOLSON, J. H. G. **Circuitos turísticos de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.estudosturisticos.com.br>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

BORGATTI, S. P.; FOSTER, P. The network paradigm in organizational research: a review and typology. **Journal of Management**, Stillwater, v. 29, n. 6, p. 991-1013, Dec. 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo: formação de redes**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Relatório Brasil: estudo dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo. **Diretrizes, metas e programas: 2003 – 2007**. Brasília, 2003.

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

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Programa de qualificação à distância para o desenvolvimento do turismo**. Brasília, 2009.

CAPRA, F. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2002.

CAPRA, F. **O tao da física**: um paralelo entre a física moderna e o misticismo oriental. São Paulo: Cultrix, 1982.

CARVALHO, M. R. O. Redes sociais: convergências e paradoxos na ação estratégica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., Rio de Janeiro. **Anais...** Salvador: EnANPAD, 2002. CD-ROM.

CARVALHO, M. R. O; FISCHER, T. Redes sociais e formação de alianças estratégicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 199-218, nov./dez. 2000.

CASIMIRO FILHO, F. **Contribuição do turismo para a economia brasileira**. 2002. 220p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHERNYSHEV, I. ILO/UNWTO Joint project on employment in the tourism industries. In: UNWTO INTERNATIONAL CONFERENCE ON TOURISM STATISTICS, 5., 2009, Bali. **Proceedings...** Bali: UNWTO, 2009. CD-ROM.

CHON, K. S. **Hospitalidade**: conceito e aplicações. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

COSTA, R. Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva. **Interface**: comunicação, saúde e educação, Botucatu, v. 9, n.17, p. 235-48, mar./ago. 2005.

COSTA, S. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

CROSS, R.; PARKER, A. **The hidden power of social networks**: understanding how work really gets done in organizations. Boston: Harvard Business School, 2004.

DALLARI, D. A. **O que é participação política?**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DANE, F. C. **Research methods**. Pacific Grove: Brooks/Cole, 1990.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P.; BONNAL, P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e de atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA–OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de pesquisa).

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DUPUY, C.; GILLY, J. P. Apprentissage organisationnel et dynamiques territoriales: une nouvelle approche des rapports entre groupes industriels et systemes locaux d'innovation. In: COLLOQUE INTERNATIONAL DE L'ASSOCIATION DE SCIENCE RÉGIONALE DE LANGUE FRANÇAISE – “DYNAMIQUES INDUSTRIELLES, DYNAMIQUES TERRITORIALES”, 1995, Toulouse. **Proceedings...** Toulouse: Association de Science Régionale de Langue Française, 1995.

FAZITO, D. A. Análise de redes sociais (ARS) e a migração: mito e realidade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto. **Anais eletrônicos...**Campinas: ABEP, 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_ST1_Fazito_texto.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2008.

FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS DE MINAS GERAIS. **Estatuto social**. Belo Horizonte, 2008.

FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de comunicação e informação. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, p. 165-185, nov. 2003.

GARRIDO, I. M. D. A. **Modelos multiorganizacionais no turismo: cadeias, clusters e redes**. 2001. 126p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração da Escola de Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paula: Atlas, 1996.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOELDNER, C. R.; MCINTOSH, R. W.; RITCHIE, J. R. B. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GOMES, B. M. A.; SANTOS, A. C. Influências das políticas públicas de Turismo nas transações entre os agentes: uma análise sob a ótica da ECT. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 72-100, dez. 2007.

GRANDORI, A.; SODA, G. Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. **Organization Studies**, Berlin, v. 16, n.2, p.1-19, 1995.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, May 1973.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties: a network theory revisited. **Sociological Theory**, San Francisco, v. 1, n. 1, p. 201-233, 1983.

GRANOVETTER, M.; CASTILLA, E.; HWANG, H. GRANOVETTER, E. Social networks in silicon valley. In: LEE, C. M.; MILLER, W. F.; HANCOCK, M. G.; ROWEN, H. S. (Ed.). **The silicon valley edge**. Stanford: Stanford University, 2000. p. 218-247.

GREMAUD, A. P. Descentralização na América Latina: benefícios, armadilhas e requisitos. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 129-145, set. 2001.

HAIR JÚNIOR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

KRIPPENDORF, J. **A Sociologia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2001.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **Das informações à conclusão**. In: _____. A construção do saber. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MACIAS, A. G. Redes sociales y “clusters” empresariales. **Redes: revista hispana para el análisis de redes sociales**, Barcelona, v. 1, n. 6, p. 1-20, ene. 2002. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G.B. **Designing qualitative research**. Sage: Thousand Oaks, 1995.

MARQUES, E. C. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 157-161, jun. 2007.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência e Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

MENDONÇA, M. C. **Gestão integrada do turismo no espaço rural**. 2006. 308p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 72-83, jul./set. 2006.

MONTEIRO, L. C. M. **Estudo de uma iniciativa de desenvolvimento do turismo local a partir das interfaces institucionais**: o caso da Terras Altas da Mantiqueira (MG). 2006. 101p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

MONTEIRO, Y. D. P. **Subsídios para a elaboração do plano diretor**. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1990.

NELSON, R. O uso da análise de redes sociais no estudo as estruturas organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 150-157, out./dez. 1984.

NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. **Networks and organizations**: structure, form, and action. Boston: Harvard Business School, 1992.

NORDIN, S. **Tourism clustering and innovation**: paths to economics growth and development. Osternsund: European Tourism research Institute/ Sweden University, 2003. Disponível em: <<http://www.competitiveness.org>>. Acesso em: 25 mar. 2009.

NOVELLI, M.; SCHMITZ, B.; SPENCER, T. Networks, clusters and innovation in tourism: a UK experience. **Tourism Management**, Guildford, v. 27, n. 6, p. 1141-1146, Dec. 2006.

OLIVARES, J. E. L. **Análise da estrutura organizacional em rede e suas negociações no contexto de alianças estratégicas**. 2003. 230p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, J. M. S. R. **O potencial competitivo de circuito turístico**: uma análise da rota dos tropeiros no Centro-Oeste de Minas Gerais. 2007. 146p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

OLIVEIRA, R. A. **Descentralização**: um paralelo entre os circuitos turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. 2008. 110p. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. São Paulo: Bookman, 2003.

PAJEK VERSÃO 1.24. **Program for analysis and visualization of large networks**: reference manual list of commands with short explanation version 1.24. Berlin: Spring, 2003.

PERROW, C. Small-firm networks. In: NOHRIA, N.; ECCLES, R. G. **Networks and organizations**: structure, form, and action. Boston: Harvard Business School, 1992. p. 445-470.

PORTER, M. Como as forças competitivas moldam a estratégia. In: MONTGOMERY, C. A, PORTER, M. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 11-28.

PORTER, M. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

QUANTD, C. O.; SOUZA, Q. R. Governança de redes sociais no terceiro setor: níveis de controle formal em atividades operacionais de gestão do conhecimento. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2005, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: EnANPAD, 2005. CD-ROM.

RIBEIRO, A. Palavra de abertura do Fórum In: REUNIÃO DO FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO, 6., 2004, Ipoema. **Anais...** Ipoema: ABIH/ABAV, 2004. CD-ROM.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, p. 9-27, Jun. 2005.

RUBINO, M. S. **Políticas públicas de turismo: a hospitalidade pública ao Excursionista em Bertoga**. 2004. 168f. Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembi, São Paulo.

SANTOS, J. N. **A liderança no contexto das redes organizacionais**. 2003. 120f. Tese (Doutorado em Administração Profissional) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SCOTT, N.; COOPER, C.; BAGGIO, R. Destination network: four Australian cases. **Annals of Tourism Research**, New York, v. 35, n. 1, p. 169-188, Jan. 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Circuitos turísticos de Minas Gerais**: informações administrativas. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: < <http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas> >. Acesso em: 13 nov. 2008a.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Circuitos turísticos de Minas Gerais**: lista de circuitos. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: < <http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/lista-de-circuitos> >. Acesso em: 13 nov. 2008b.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Decreto lei nº. 43.321**, de 08 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.cga.pt/Legislacao/DL_2003030838.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2008c.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Política institucional de turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/institucional/politica-institucional-de-turismo>>. Acessado em: 13 nov. 2008d.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Resolução SETUR nº. 008**, de 24 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br>>. Acesso em 13 de novembro de 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Resolução SETUR no. 5.210**, de 12 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br>>. Acessado em: 13 nov. 2008c.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, L. R. M.; ANDRADE, J. R. L. Programa de Regionalização do Turismo e sua aplicação em comunidades autóctones: o caso de Poço Redondo e Canindé do São Francisco – SE. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2008. Disponível: <<http://www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarArquivo.aspx?ID=2237>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

SILVA, M. C. M. **Redes sociais interorganizacionais informais e gestão: um estudo nas áreas de manutenção e operação da planta hyco-8, Camaçari/BA**. 2003. 120p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SOLHA, K. T. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 2004. 178p. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas, 2006.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 7-34, nov. 2004.

TEIXEIRA, A.; VINCENTIN, F. M.; AGUIAR, V. Circuitos turísticos e sua importância para o turismo no espaço rural brasileiro. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7., 2006, Quito. **Anais eletrônicos...** Quito: ALASRU, 2006. Disponível em: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0511-006526-08gtalineteixeira_fabianamoreiravicentimvanessaagui.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2008.

TOMAÉL, M. I.; ALCARÁ, A. R.; DI CHIARA, I. G. Das redes sociais à inovação. **Ciência e Informação**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 93-104, maio/ago. 2005.

TRIVIÑOS, A. R. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VARANDA, M. P. Ação coletiva entre pequenos empresários: uma análise de redes sociais. **Análise Social**, Lisboa, v. 42, n. 182, p. 207-230, 2007.

VELOSO, A. L. **A influência da gestão de redes no desenvolvimento econômico dos destinos**. 2009. 179p. Dissertação (Mestrado em Gestão e Planejamento do turismo) – Universidade de Aveiro, Aveiro.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis**: methods and applications. Cambridge: Cambridge University, 1999.

WORLD TRAVEL AND TOURISM COUNCIL. **Travel and tourism economic impact**. Nova Délhi, 2009.

ANEXOS

ANEXO A

DECRETO nº 43.321 de 2003, da SETUR.

Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso da atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado, e tendo em vista a necessidade de dotar a política de turismo, em especial os Circuitos Turísticos constituídos no âmbito do Estado, de normas de funcionamento para fins de reconhecimento,

DECRETA:

Art. 1º - Para os fins de promoção da política de turismo no âmbito do Estado, serão reconhecidos os Circuitos Turísticos institucionalizados e com personalidade jurídica registrada em cartório, integrados pelos municípios com as características definidas no § 1º deste artigo.

§ 1º - Considerar-se-á Circuito Turístico, 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.

§ 2º - O Certificado de Reconhecimento do Circuito Turístico será fornecido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR, através da Empresa Mineira de Turismo - TURMINAS.

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Turismo, ouvidos os Circuitos Turísticos, expedirá resolução contendo os critérios necessários para a liberação do Certificado de Reconhecimento.

Art. 3º - Para participar da política de turismo do Governo do Estado o Circuito Turístico terá que possuir o Certificado de Reconhecimento.

Art. 4º - Os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo, bem como as Autarquias e Fundações Públicas, que praticam ou venham a praticar atividade de promoção do turismo nos Circuitos Turísticos, deverão submeter, previamente, os projetos e programas à apreciação e aprovação da Secretaria de Estado de Turismo.

Art. 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 08 de maio de 2003; 212º da
Inconfidência Mineira.

Aécio Neves - Governador do Estado

ANEXO B

RESOLUÇÃO n° 008 de 2008, da SETUR.

Estabelece normas relativas ao Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais.

A SECRETÁRIA DE ESTADO DE TURISMO, no uso da atribuição que lhe confere o §1º inciso III, do Art. 93, da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no Art. 2º, do Decreto n.º 43.321, de 08 maio de 2003,

RESOLVE:

Das Disposições Preliminares

Artigo 1º - Fica instituído o Certificado de Reconhecimento dos Circuitos Turísticos de Minas, de caráter bienal, criado e expedido pela Secretaria de Estado de Turismo - SETUR.

Da Certificação

Artigo 2º - Para fins de recebimento do Certificado de Reconhecimento, os Circuitos Turísticos deverão contar com pelo menos um ano de existência formal e serem constituídos por, no mínimo, 5 (cinco) Municípios de uma mesma região, que tenham afinidades turísticas, devendo apresentar os seguintes documentos, bem como cumprir as exigências e diretrizes básicas previstas nesta resolução.

I - Documentos Institucionais:

- a) Estatuto da entidade registrado em cartório, e suas alterações posteriores, devidamente averbadas;
- b) Ata de criação do Circuito
- c) Posse da atual Diretoria;
- d) Cópia do documento de identidade e do CPF do Presidente eleito;
- e) CNPJ com situação cadastral ativa;
- f) Ata de aprovação do Regimento Interno.

II - Exigências Estatutárias:

- a) definir-se como entidade sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional;
- b) não remunerar a atividade de conselheiros;

- c) declarar que contempla a participação do Poder Público e da Iniciativa Privada, referindo-se a instituições estabelecidas nos Municípios que compõem o Circuito Turístico;
- d) ter a denominação precedida de Circuito Turístico;
- e) prever que, em caso de extinção do Circuito Turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere da região, que estiver em efetivo funcionamento, escolhida pelo voto da maioria simples da Assembléia Geral e, na ausência de tal instituição, a escolha será pelo Poder Judiciário do Foro da sede da Associação.

III - Documentos de Operacionalização dos Circuitos Turísticos:

- a) balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior;
- b) plano de ações, anual, para o próximo exercício, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela Diretoria;
- c) relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela Diretoria.

IV - Diretrizes Básicas:

- a) Manter atualizados todos os dados para contato das autoridades do Circuito junto a SETUR;
- b) Apresentar à SETUR um Plano Estratégico para o Circuito Turístico, que tenha como foco o desenvolvimento turístico sustentável regional e contemple as áreas de infra-estrutura, capacitação, estatística, recursos humanos, fomento, qualificação e estruturação da oferta, meio-ambiente e patrimônio histórico-cultural, marketing, comercialização e educação para o turismo ;
- c) apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do Circuito;
- d) Comprovar, através do balanço patrimonial, a existência de captação de associados relacionados à cadeia produtiva do turismo local e/ou de organizações públicas ou privadas ligadas ao turismo;
- e) manter no Circuito Turístico pelo menos um Bacharel em Turismo como responsável técnico pelos projetos desenvolvidos, ficando a critério do Circuito em remunerá-lo ou não;
- f) instalar e manter em pelo menos 1/3 das cidades que o compõe, posto oficial de informações turísticas em local estratégico do Circuito.
- g) Entregar anualmente o levantamento da oferta turística dos Municípios do Circuito, de acordo com o Convênio celebrado entre SETUR, o Circuito e outros, digitalizado e devidamente revisado conforme o modelo proposto pela SETUR.
- h) Comprovar a participação do gestor em eventos de capacitação promovidos pela SETUR e/ou parceiros.

i) Ter realizado ações de sensibilização em pelo menos 50% dos municípios componentes do Circuito, comprovando-as através de listas de presença e fotografias dos eventos, durante o último ano.

Parágrafo 1º - O não cumprimento do disposto acima acarretará a impossibilidade de recebimento do Certificado de Reconhecimento;

Artigo 3º - Os Circuitos Turísticos poderão ser constituídos por Municípios pertencentes aos Estados limítrofes de Minas Gerais, mas deverão apresentar em sua composição um número igual ou maior de Municípios mineiros.

Parágrafo 1o - O Município de Belo Horizonte, tendo em vista sua condição de Capital, receberá tratamento de Circuito Turístico.

Parágrafo 2o - A inclusão de Município em Circuito Turístico já certificado dependerá de aprovação de sua Assembléia Geral, bem como do cumprimento de todas as exigências e diretrizes desta resolução, não tendo este ato efeitos retroativos.

Parágrafo 3o - Um município só poderá fazer parte oficialmente de um Circuito, para fins de recebimento dos benefícios das políticas públicas de turismo do Governo do Estado de Minas Gerais e definição do mapa da organização territorial turística de Minas Gerais.

Parágrafo 4º - Os municípios declarados inadimplentes pelo Circuito ficarão impedidos de receber quaisquer benefícios e só voltará a ter direito de recebê-los após 30 (dias) da regularização do fato que motivou tal situação, devidamente comprovada pelo Circuito junto a SETUR.

Parágrafo 5º - Para efeitos da Política Estadual de Turismo, caso o Município faça parte de mais de um Circuito, fica determinado a data de 30/06/2008 , para que o mesmo defina sua permanência em apenas um Circuito, de acordo com art.3º § 3º.

Artigo 4º - O Circuito Turístico que preencher os requisitos estabelecidos nesta Resolução poderá requerer o Certificado de Reconhecimento no mês de Outubro de cada ano, o qual terá validade por 2 (dois) anos.

Parágrafo Único - Após parecer técnico e jurídico da SETUR pela aprovação da documentação apresentada pelo Circuito, o Certificado de Reconhecimento será expedido durante o primeiro trimestre do ano seguinte.

Artigo 5º - Juntamente com o Certificado de Reconhecimento, a SETUR expedirá, uma menção de agradecimento aos parceiros do circuito, públicos ou privados, que tenham participado no processo de desenvolvimento do turismo em sua região.

Parágrafo Único - Ficam os circuitos Turísticos autorizados a reproduzir esta menção para agradecer os parceiros que entender merecedores desta.

Da Manutenção da Certificação

Artigo 6º - A Manutenção da Certificação se efetivará com a emissão de um Selo, pela SETUR a ser entregue ao Circuito e aos seus municípios membros com validade de dois anos.

Artigo 7º - O Circuito receberá o Selo de Manutenção de Certificação mediante o cumprimento das seguintes obrigações:

- a) Apresentação do relatório de acompanhamento de implementação do Plano de Ação Anual do Circuito;
- b) Apresentação de Plano de Ação para o ano seguinte, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela diretoria;
- c) Apresentação do levantamento da oferta turística do Circuito, atualizado;
- d) Apresentar anualmente o Calendário Oficial de Eventos do Circuito Turístico, conforme modelo proposto pela SETUR, até o dia 30 de julho de cada ano.
- e) Apresentação de ações objetivas junto a parceiros e operadores de receptivo local, de criação e elaboração de roteiros turísticos do Circuito, envolvendo, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Municípios e acompanhados de tarifários, com atualização anual;
- f) Disponibilizar e divulgar os roteiros desenvolvidos para o Circuito Turístico, SETUR e parceiros através de material promocional de qualidade que apresente informações básicas, mapas, fotos dos atrativos em alta resolução, indicação de equipamentos, serviços, contatos, facilidades de acesso e empresa operadora receptivo.
- g) Apresentação da declaração de municípios adimplentes e inadimplentes.

Parágrafo 1º - O requerimento de Manutenção do Certificado de Reconhecimento ocorrerá no mês de outubro e dependerá, além das medidas aqui previstas, da atualização dos Documentos Institucionais e de Operacionalização, manutenção das Exigências Estatutárias e Diretrizes Básicas definidas no Artigo 2º, desta Resolução, especialmente:

I. Declaração de manutenção ou alteração no status, sendo necessário o detalhamento das alterações, especialmente:

- a) apresentação das alterações estatutárias e/ou regimentais realizadas após a certificação;
- b) a indicação do presidente (com cópia de seu documento de identidade e do CPF) e da diretoria, bem como de cópia da ata da assembléia que os elegeu;
- c) a indicação do Bacharel em Turismo, responsável técnico pelos projetos desenvolvidos;
- d) comprovação de CNPJ com situação cadastral ativa.

II. Os documentos indicados no inciso III, do Art. 2º;

Parágrafo 2º - O Circuito que não cumprir o prazo estipulado no Parágrafo 1º terá revogado o seu certificado de reconhecimento. Cabe ao Circuito Turístico a exclusão do Município, desde que preceituado em seu regimento interno.

Parágrafo 3º - O não cumprimento de qualquer das obrigações constantes nos incisos e alíneas anteriores permite à SETUR revogar o Certificado de Reconhecimento.

Parágrafo 4º - Os municípios que ingressarem no Circuito depois da certificação ou manutenção, receberão o certificado e o selo correspondente ao biênio em curso.

Das Disposições Finais e Transitórias

Artigo 7º - Os casos omissos serão decididos pelo Secretário de Estado de Turismo.

Artigo 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 9º - Fica revogada a Resolução SETUR nº 22/2005

Belo Horizonte, 28 abril de 2008.

Érica Campos Drumond
Secretário de Estado de Turismo

ANEXO C

Estatuto FECITUR (Título I – capítulo 1)

TÍTULO I

DA FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO, SEDE E FORO, CONSTITUIÇÃO E OBJETIVOS

Art. 1º. A FEDERAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, doravante designada pela sigla **FECITUR** neste estatuto, fundada em 05 de dezembro de 2006, é uma pessoa jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado, gozando de autonomia financeira e administrativa, com sede e foro na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, podendo desenvolver atividades em todo o território nacional ou fora dele, através de agências, escritórios, núcleos ou representações.

§ 1º. A **FECITUR** não tem caráter político-partidário, devendo ater-se às suas finalidades estatutárias, considerando o Plano de Desenvolvimento dos Circuitos Turísticos associados e os planos e programas aprovados subsequentes a ele e que dele emanarem.

§ 2º. A **FECITUR** é isenta de quaisquer preconceitos ou discriminações relativos à cor, raça, credo, classe social, concepção política – partidária ou filosófica – e nacionalidade em suas atividades, dependências ou em seu QUADRO social.

§ 3º. A **FECITUR** executará suas finalidades com:

- I. observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;
- II. a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.

§ 4º. A circunscrição da **FECITUR** abrange todos os Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais.

Art. 2º. Constituem objetivos da **FECITUR**:

- I. representar as demandas comuns dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais, nas organizações públicas ou privadas, da esfera regional, estadual, nacional e internacional.

- II.** promover ações que consolidem o Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;
- III.** integrar os circuitos membros;
- IV.** fomentar a atividade turística no Estado;
- V.** buscar sua sustentabilidade econômica;
- VI.** conceder apoio, incentivo e incrementos à promoção e realização de eventos, pelos circuitos membros;
- VII.** difundir idéias, elementos culturais, tradições e hábitos sociais da comunidade mineira;
- VIII.** gerar e manter intercâmbio técnico e cultural com entidades congêneres, públicas e privadas, nas esferas regional, estadual, nacional e internacional;
- IX.** criar e montar um sistema integrado de informações turísticas dos Circuitos Associados;
- X.** promover, cursos, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos, visando a qualificação para o setor de turismo;
- XI.** disseminar, entre a população dos Municípios que integram os Circuitos membros, a formação de redes, a cultura associativa e participativa com foco no atendimento ao turista, bem como contribuir para o desenvolvimento do turismo nos referidos Municípios.
- XII.** celebrar convênios e realizar intercâmbios e permutas com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, visando à realização de projetos propulsores da atividade turística nos Circuitos membros;
- XIII.** avaliar os projetos elaborados pelos Circuitos Associados que contribuam com o processo de consolidação da atividade turística do Estado a fim de prestar o apoio necessário para sua execução;
- XIV.** incentivar e patrocinar pesquisas nos campos da arte, esportes, cultura e lazer, visando ao incremento do turismo no Estado;
- XV.** estimular a proteção ao patrimônio natural, cultural, histórico e artístico.

[...]

Camanducaia MG, 04 de março de 2009.