

Redes do Turismo: uma análise da política de turismo do Estado de Minas Gerais - Brasil

Tourism Networks: an analysis of the tourism policy of the State of Minas Gerais - Brazil

Redes de Turismo: un análisis de la política de turismo del Estado de Minas Gerais - Brasil

Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp¹

Flávia Luciana Naves Mafra²

Resumo

O estado de Minas Gerais, atualmente, atua no sentido de regionalizar e descentralizar o setor de turismo, integrando diversos municípios que possuem características em comum, por meio de circuitos turísticos. O presente estudo foi realizado com o objetivo de caracterizar a dinâmica entre os atores que compõem os circuitos turísticos de Minas Gerais. Na primeira etapa da pesquisa, foi realizada uma macroanálise dos circuitos mineiros, 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. Os resultados obtidos sugerem a existência de um novo ator que 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.

Palavras-chave: políticas públicas; redes de atores; circuitos turísticos.

Abstract

The state of Minas Gerais currently acts towards regionalization and decentralization of the tourism sector, integrating several municipalities that share characteristics, through Tourist Circuits. The objective of this study is to characterize the dynamics among the actors who set

¹ Doutorando em Ciência Política - Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG); Professor do Departamento de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto (DETUR/UFOP). E-mail: marcosknupp@yahoo.com.br.

² Pesquisadora do Laboratório de Estudos Transdisciplinares – LETRA; Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Professora do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras (DAE/UFLA). E-mail: flanaves@dae.ufla.br.



the Tourist Circuits in Minas Gerais. In the first stage of the survey, a macro analysis of the mineiros 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. The results obtained suggest the existence a new actor was identified who presents fundamental importance for the circuits, the existence of common and conflicting interests among actors and their negotiation spaces was also 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.

Keywords: public policy; actors networks; tourist circuits.

Resumen

El estado de Minas Gerais, ahora trabaja para regionalizar y descentralizar el sector turístico mediante la integración de varios municipios que tienen características en común, a través de circuito turístico. Este estudio se realizó con el fin de caracterizar la dinámica entre los actores que componen el tour de Minas Gerais. En la primera etapa de la investigación se llevó a cabo un análisis macro de los mineros de los circuitos, los datos fueron obtenidos a través de los órganos rectores de los circuitos turísticos. En la segunda fase, se realizaron entrevistas con actores clave de la Secretaría de Estado de Turismo de Minas Gerais y la Federación de Circuitos Turísticos de Minas Gerais, que apareció en el primer paso para profundizar el análisis sobre la interrelación de estos actores. Los resultados obtenidos sugieren la existencia de un nuevo actor que tiene que tener una importancia fundamental para los circuitos, así como los conflictos de intereses comunes y de los actores y sus espacios de negociación. Finalmente, se considera que existen estrategias conjuntas entre los circuitos, pero siguen siendo embrionario y la percepción de algunos actores sobre las redes sociales es algo superficial.

Palabras clave: políticas públicas; redes de actores; circuito turístico.

1. Introdução

Os governos de vários países estão atentos à importância do turismo na sociedade contemporânea, formulando políticas específicas para essa atividade. No Brasil, desde meados da década de 1990, os governos vêm apresentando diretrizes de uma política de turismo que preza pela descentralização da gestão desta atividade. Não obstante, o estado de Minas Gerais segue uma linha de atuação que preza pela descentralização e regionalização do setor de turismo através dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (CTs), antes mesmo da política

nacional de turismo se consolidar como uma política de regionalização que preza pela formação de redes entre os atores de turismo.

Recentemente, estudiosos têm utilizado a análise de redes sobre políticas do Estado, diagnosticando a existência de estruturas constituídas por relações entre atores no interior de instituições específicas que emolduram as forças e os movimentos políticos. Neste contexto, 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, demonstrando a veemente necessidade de estudar políticas específicas à luz das dinâmicas relacionais.

Sendo assim, buscou-se apreender como funcionam os CTs, quais os processos que os caracterizam e como se relacionam com a ideia de redes. A pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira junto a membros representantes dos CTs e a segunda junto a representantes da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR) e da Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR), elucidando processos internos desta política específica do estado de Minas Gerais e entre eles e a comunidade envolvida. Dessa maneira, pretende-se responder à seguinte questão: como se dão as articulações entre os membros dos CTs constituídas a partir da política estadual de turismo de Minas Gerais?

Este trabalho está estruturado em seis tópicos, além desta introdução. Primeiramente, descrevem-se os aspectos metodológicos utilizados para a pesquisa empírica. No tópico seguinte, tratam-se temas específicos dos estudos sobre o fenômeno do turismo, amparados pela ótica de redes e turismo. No terceiro tópico, chega-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. Posteriormente, contextualizam-se os CTs dentro da política estadual de turismo de Minas Gerais, abordando a lógica governamental em adotar a política dos circuitos. No quinto tópico, são analisadas as características estruturais e o funcionamento das articulações entre os atores envolvidos nos CTs. E finalmente, seguem-se as considerações finais.



2. Aspectos Metodológicos

A situação social pesquisada neste trabalho 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 CTs. Na primeira etapa, as unidades de investigação 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. Já na segunda etapa, focaram-se 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 a iniciativa privada, por meio da federação.

Inicialmente, a pesquisa buscou uma compreensão geral dos CTs de Minas Gerais certificados pela SETUR e as relações entre os circuitos. Portanto, utilizou-se do método *survey* que proporcionou análises estatísticas para as questões estruturadas, como também foi utilizada a análise de conteúdo para as questões semiestruturadas. Com a utilização do programa PAJEK - *Program for Large Network Analysis, software* utilizado para análise de redes sociais, foi possível construir um sociograma da rede de atores analisada.

Estima-se que o número de respondentes na primeira etapa foi significativo, já que totalizaram 52% do total dos CTs. Este questionário misto aplicado aos CTs foi dividido em três partes para melhor sistematização dos dados recolhidos. A primeira parte trouxe uma forma de caracterizar de maneira geral os CTs. A segunda abordou a gestão dos circuitos, considerando os aspectos administrativos, políticos e de articulação entre os circuitos, voltada para as ações que visam uma conexão entre os CTs mineiros. Por último, também foi abordada a gestão dos circuitos, porém voltada para uma perspectiva interna.

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. Para a realização das entrevistas com os sujeitos da pesquisa integrantes da SETUR e da FECITUR, foi construído um roteiro que buscou 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 (MTur) para os circuitos; a importância da qualificação profissional e da influência política para os circuitos; a questão das mudanças 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.

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. Para a abordagem qualitativa da pesquisa, utilizou-se a análise de conteúdo, adotando essa técnica de análise tanto para as questões abertas do *survey* utilizado na primeira etapa, quanto nas entrevistas semiestruturadas aplicadas na segunda etapa. Também foi utilizada a análise documental, com 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 dos questionários e das entrevistas.

3. Redes do Turismo

Há quatro décadas, a chamada sociologia relacional começava a desenvolver estudos focados na análise das relações de atores sociais, sejam indivíduos ou entidades, que cercam as situações sociais (MARQUES, 2007). A emergência das pesquisas sobre redes e as relações entre atores sociais, fez surgir uma necessidade de aprofundamento dos estudos sobre as redes sociais, manifestando a complexidade inerente deste tipo de análise. Pode-se entender por rede social um conjunto de atores ligados por relações sociais, ou seja, redes de comunicação que envolve 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). Essa parece ser a morfologia social de nossas sociedades sendo a rede um ambiente da vida social (CASTELLS, 1997; STEINER, 2006).

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.

É interessante ressaltar uma distinção entre duas abordagens: rede como processo de análise e rede como aplicação para a articulação de atores. Em um contexto em que já existam articulações, aplica-se um método de análise que possibilita visualizar e compreender essas redes, essa seria a primeira abordagem. 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. Um elemento comum das duas abordagens é a compreensão das teias sociais³.

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

Anteriormente indicaram que, mais do que o setor econômico, turismo envolve o desenvolvimento da colaboração formal e informal, sociedades e redes. (Bramwell; Lane, 2000; Copp; 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.03).

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, sugerem três elementos básicos de uma rede do turismo: atores, recursos, e relações⁴.

³ Segundo Sérgio Costa (2003), é nessas teias sociais que se gestam os conteúdos culturais e as práticas sociais.

⁴ Segundo Knoke e Kuklinski (1991, apud SCOTT et al., 2007) estes três elementos podem assim ser descritos: atores - os chamados nós, executam atividades em relação com outros atores e o controle de recursos, trocando



Embora a análise de redes tenha muito a oferecer para a análise e o entendimento do turismo, Scott et al. (2007) afirmam que vários desafios metodológicos surgiram para os pesquisadores do turismo. 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, o Ministério do Turismo (MTur) brasileiro criou um programa de turismo aliado à abordagem de redes. 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 (BRASIL, 2005).

O setor de turismo é altamente interdependente e o sucesso de uma organização, de certa forma, está intimamente ligado ao sucesso da outra. Sendo assim, para o estudo de redes no turismo é necessária uma compreensão do significado de oferta turística. Tanto o poder público 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.

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 este “refere-se à complexa organização tanto pública quanto privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços” (BENI, 2001, p.99). Especificamente sobre o enfoque de Sistema Turístico é possível uma conexão intrínseca com a teoria de redes, ou seja, todos estes componentes do turismo estão inter-relacionados e fortemente interdependentes, formando um grupo denominado de rede turística (CHON, 2003). Seus membros são mutuamente dependentes, o bom desempenho de um pode garantir o sucesso dos outros (NORDIN, 2003).

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.

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 orientem o setor para uma articulação entre seus diversos atores. Para Porter (1998) os *clusters* de turismo 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.

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, existem também redes sociais. 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.

A função do poder público é essencial, já que cabe a ele a tarefa de promover a integração dessa atividade. A influência e as consequências das ações do poder público tonificam-se por meio de uma política pública específica, para o estímulo à formação de redes sociais. O processo de descentralização e de regionalização elucida com mais propriedade uma questão que caminha nesse sentido, como é observada nas políticas de turismo que atualmente vigoram no Brasil.

4. A Política de Turismo e as Redes entre Atores: descentralização e regionalização

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 que a fim de obter um planejamento

adequado das atividades em cada contexto específico da esfera pública⁵, a forma descentralizada de ação torna-se uma corrente dominante. Portanto, políticas recentes como a de turismo são influenciadas por esse processo.

Segundo Delgado et al. (2007), a descentralização⁶ 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. A Constituição Federal de 1988 tem grande importância no processo de descentralização do Brasil, época em que ocorria uma transição do regime autoritário para o democrático e, dessa forma, abriu-se para a participação das populações envolvidas, incluindo-as nas decisões e implementações das políticas públicas em geral. 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, sendo o processo que direciona várias políticas no Brasil, como é o caso da política de turismo.

Foi somente em 2003, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que se criou o Ministério do Turismo e a partir daí se dá a terceira fase do turismo brasileiro. Um dos principais marcos deste governo foi criar mecanismos que trazem princípios e diretrizes de uma política de turismo que tende a proporcionar articulação entre os diversos atores sociais envolvidos nos seus planos, programas e projetos, caracterizados pelo processo de descentralização. Fato que já vinha acontecendo não só em âmbito nacional, desde 1995 através do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), mas também em alguns estados da Federação.

Ao se tratar de políticas públicas de turismo⁷, primeiramente, é imprescindível reconhecer a importância de tal instrumento para o desenvolvimento de uma determinada região, de modo

⁵ 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).

⁶ Para Gremaud (2001), 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 na própria escolha entre diferentes serviços a serem ofertados e sua estrutura de financiamento.

⁷ Segundo Goeldner et al. (2002) políticas públicas de turismo é um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual



que a implementação do mesmo exalta o papel do Estado como propulsor do dinamismo neste setor. Para tanto, o processo de descentralização 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.

No Brasil, os órgãos públicos ainda não lidam com o turismo com todos os atributos que a atividade requer, pois “a maioria dos órgãos públicos responsáveis pelo desenvolvimento do setor ainda não utiliza pesquisas e estudos técnicos para balizar suas ações” (BARBOSA; ZAMOT, 2004, p. 1). Não obstante, um fato constatado por Lopes et al. (2011) pode ter implicações diretas nesta falta dos governos, pois segundo estes autores existe uma “pequena produção científica sobre a avaliação de políticas públicas nos periódicos especializados em turismo no Brasil” (LOPES et al., 2011, p. 628). Dessa maneira, verifica-se a necessidade de aprofundamento das pesquisas que tendem auxiliar uma melhor compreensão da atividade turística e é aí que se iniciam os questionamentos acerca dos modelos adotados, tanto em termos do papel a ser exercido pelo Estado como no que se torna pertinente à mensuração dos parâmetros de análise das redes de turismo.

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. E através deste processo inicia-se o direcionamento de regionalização do turismo.

Atualmente, a mais expressiva ação do governo brasileiro para o processo de regionalização é o 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

são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (p. 294).

descentralizada de política pública para diversificar, ampliar e estruturar a oferta turística brasileira.

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 no Brasil. 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.

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 CTs. É por isso que se torna necessário expandir os estudos do turismo no sentido de compreender suas políticas públicas, neste caso, analisadas por meio de uma perspectiva relacional.

5. A Política de Turismo do Estado de Minas Gerais: os circuitos turísticos

A política pública de turismo adotada pelo estado de Minas Gerais foi baseada na descentralização e regionalização, seguindo a lógica da participação que tem uma implicação nas teorias de redes sociais. 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 turismo”. Portanto, é de sua competência formular e coordenar a Política Estadual de Turismo de Minas Gerais.

Antes mesmo de a política de turismo em nível nacional se configurar no processo de regionalização, o estado de Minas Gerais já a traçava oportunamente⁸. Portanto, são políticas semelhantes trabalhadas simultaneamente, mas que se agregam ao invés de se oporem.

Quando a gente começou a falar de circuito, 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).

A importância do Ministério do Turismo é vital para os CTs mineiros principalmente na questão do repasse de verbas⁹, assim como a SETUR. Isso quer dizer que o governo central ainda não cedeu uma plena autonomia, pois existe 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.

O trabalho inicial da SETUR foi realizado por meio de oficinas participativas em alguns municípios estratégicos para as regiões do estado. Como continuidade e, propriamente, consolidação desse processo de descentralização e regionalização, a SETUR delineou a normalização dos circuitos juntamente com os presidentes e gestores dos CTs, até então, já criados. Foi por meio do Decreto 43.321 de junho de 2003 que o governo regularizou os

⁸ Ao configurar sucintamente a cronologia desta 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).

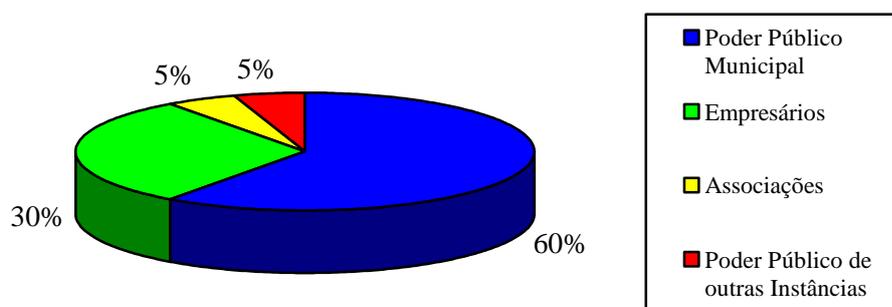
⁹ É através do Ministério que sai todo o dinheiro da regionalização. Nós somos um macroprograma, como eu te falei e esse macroprograma, ele se tornou tão grande que ele tomou conta de todos os programas do Ministério. Então, todos os programas do Ministério estão envolvidos, buscando aquele macroprograma 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 Federação dos CTs de Minas Gerais - FECITUR).

CTs¹⁰. O CT abarca uma extensa possibilidade de estruturas administrativas, segundo a SETUR:

“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” (SETUR, 2008, p. 1).

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. A porcentagem dos CTs distribuídos em função da predominância de membros pertencentes aos diferentes setores pode ser observada no GRÁFICO 1 que revela aspectos interessantes sobre a formação dos mesmos propiciando uma comparação com a proposta de participação original.

GRÁFICO 1 Setores dos membros associados aos CT's da pesquisa



Fonte: dados da pesquisa.

¹⁰ 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, 2008).



Percebe-se que 60% dos CTs têm a maioria dos membros associados procedentes do poder público municipal. 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 os microempresários, estejam plenamente envolvidos nessa iniciativa. Percebe-se, até mesmo no discurso, a existência dessa polarização entre poder público municipal e empresariado.

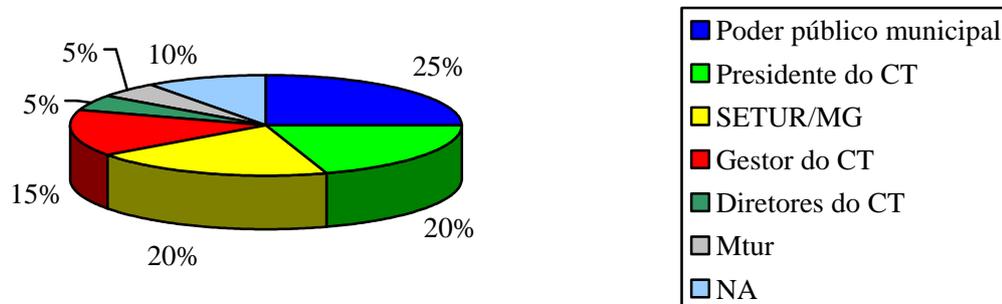
[...] em alguns circuitos a gente vê a presença maior do poder público, do empresariado. Em outros, só o poder público, um pouco da falta dos empresários, que provoca um tipo de problema por conta da mudança de gestão nas prefeituras. (representante 02 – SETUR).

[...] quem mantém os circuitos são as próprias prefeituras. [...] 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. Eles já querem implantar hoje para ganhar amanhã. (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. Isso demonstra que boa parte da sociedade não está inclusa neste contexto, uma vez que 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. 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 2.

GRÁFICO 2 Ordem de importância dos atores para representantes dos CT's



Fonte: dados da pesquisa.

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. Ele 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. Nenhum circuito separadamente atribui a maior importância à iniciativa privada, nem aos cidadãos de modo geral.

Como forma de ajuste institucional, visando o aprimoramento administrativo desta política dos CTs mineiros, em 2006 foi criada 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. Sua criação foi 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 (bianaual) e é escolhida pelos circuitos membros (associados) da FECITUR.

[...] 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).

A FECITUR é uma iniciativa diferente dentro da política de CTs que, até então, a SETUR era a principal indutora. Com a FECITUR, essa representação 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 formalmente idealizada pelo estado. Outras atribuições que a SETUR assumia estão sendo atribuídas à FECITUR, por meio do repasse para a federação de determinadas incumbências que antes eram geridas pela SETUR, modificando a forma de distribuição de recursos, já que a FECITUR passou a gerir recursos destinados para sua atuação.

A grande cartada das regiões turísticas é a federação. Através da federação é que a política será gerida. (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, a gente dando umas coordenadas de como seria feito esse encontro. Existe uma conexão muita bem elaborada, muita bem feita (representante 01 SETUR).

Então, percebe-se que a SETUR e a FECITUR têm importância fundamental para os CTs. Evidentemente, essas duas organizações são muito significativas para o contexto dos circuitos, 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 uma significativa influência. Com a crescente participação e importância da FECITUR no contexto desta política de turismo e mesmo junto aos próprios CTs, provavelmente daqui um tempo o estado somente vai contatar a federação que representa as demandas do grupo de circuitos, perdendo força o contato direto da SETUR com cada um destes CTs.

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. 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). Essa mudança das atribuições é facilmente percebida com a política de CTs e agora com a criação da FECITUR. Mesmo sendo uma iniciativa dos agentes envolvidos nos CTs, é a própria SETUR que reconhece e estimula o desenvolvimento das ações da FECITUR frente aos CTs.

Por parte dos circuitos e dos municípios, o estímulo à formação dos CTs pode acarretar somente no desfrute dos recursos que advém de sua formal participação na política dos circuitos para receberem vantagens financeiras das políticas de turismo do estado. Esse repasse de verbas é feito somente para os CTs certificados.

Nós chegamos num ponto que, agora, a secretaria 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. (representante 01 SETUR).

Isso pode fazer com que os municípios interpretem erroneamente que, diante da sua participação em um circuito, o estado está obrigado a repassar recursos 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. E 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 da população e reduzindo a esfera pública à sua dimensão institucional (COSTA, 2003), ofuscando as regiões de articulação, podendo os atores ser transformados somente em intermediadores de interesses políticos.

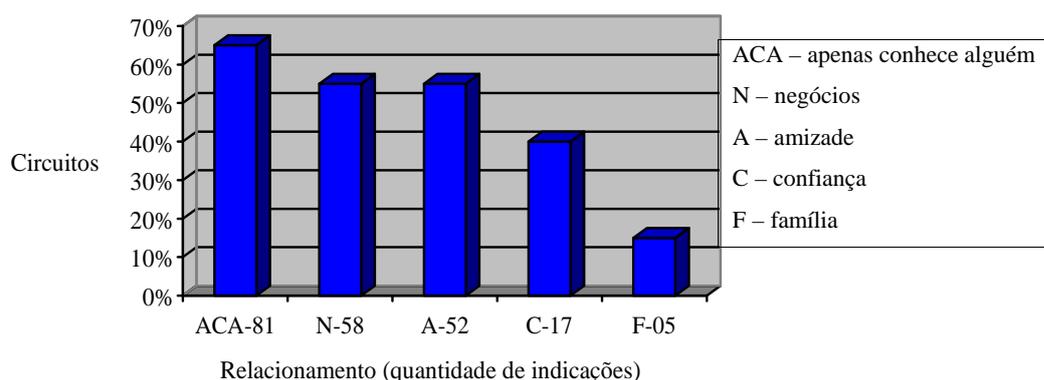
6. Os Atores dos Circuitos Turísticos Através de uma Perspectiva Relacional de Análise

Os princípios, as diretrizes e as definições dessa política dos circuitos tentam estimular relações e vão ao encontro da teoria de redes. É perceptível a ocorrência de uma 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. A possibilidade de relacionamento entre diferentes circuitos pode demonstrar se os atores sociais do órgão gestor de determinado circuito se relacionam com atores sociais de outros circuitos, e compreender a articulação entre os membros internos dos CTs também pode evidenciar como se desenvolve o processo administrativo dentro destes CTs.

O GRÁFICO 3 se refere à porcentagem dos circuitos em relação ao número dos tipos de relacionamento que cada circuito apontou existir entre eles (perspectiva externa de articulação).

GRÁFICO 3 Porcentagem dos CTs X Quantidade de relacionamento



Fonte: dados da pesquisa.

Percebe-se, 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” (ACA¹¹) implica na existência de uma interação fraca, no sentido que assinala ausência de muitas possíveis linhas relacionais (GRANOVETTER, 1983). Se comparado com o segundo maior número de

¹¹ Esse tipo de relacionamento indica que existe ausência de maior interação entre essas pessoas, a ponto de as informações se limitarem à pouca profundidade nas relações sociais entre elas, são contatos pouco frequentes e neste caso específico dos circuitos, essa interação pode ser empreendida pelo próprio formato da política em que os atores sociais estão imersos.

relacionamento existente, que é o de “negócio” (N¹²), 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 foca 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” (A¹³). 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 CTs. Com relação a estes dois últimos (N e A), o número de indicações também é bastante semelhante (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). Se comparados com os outros tipos de relacionamento existentes entre os atores sociais dos circuitos, o de “confiança” (C¹⁴) está bem abaixo dos outros três que apareceram, sendo os mais relevantes em termos numéricos (17), um pouco menos por parte da porcentagem de circuitos (40%). Já o relacionamento “família” (F¹⁵) foi

¹² 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. 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.

¹³ Este tipo de relacionamento é baseado em uma densidade alta de interação entre as pessoas. Aqui estão presentes muitas das possíveis linhas relacionais. Granovetter (1983) sugere que a interação de um indivíduo com seus amigos próximos é chamada de laços fortes.

¹⁴ Para esta pesquisa considerou-se que 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.

¹⁵ 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

pouco expressivo se comparado aos outros tipos de relacionamento identificados entre os atores dos circuitos mineiros.

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 seria de resultado com valor 1,0 de proporção (CMR¹⁶) e o grau de conectividade (CR¹⁷) dessa rede dos CTs mineiros foi de 0,28, assim, demonstrando a baixa densidade das articulações entre esses atores.

A FECITUR e a SETUR desempenham importante papel como mantenedoras da atuação em rede entre os circuitos. Ou seja, 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.

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 (Representante CT - 20).

peessoa possa se encontrar. 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.

¹⁶ $CMR = \frac{N!}{2!(N-2)!}$ em que: N - população total da rede.

¹⁷ $CR = \frac{n_i}{C^N_2}$ em que: n_i - número de ligações; N - população total da rede.

Existe uma articulação entre os CTs, a SETUR e a FECITUR, demonstrando a grande importância atribuída a essas organizações (federação e Secretaria), para suscitar uma articulação entre os circuitos. 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 CTs. 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). Contudo, para representantes dos CTs, parece que é preciso haver igualdade e horizontalidade 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 de integração, inclusive verifico até uma disputa entre os circuitos (Representante CT - 12).

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 (BRANDENBURGER; NALEBUFF, 1995). 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.

Sobre a perspectiva de uma análise interna de articulação, foi exposto o fato de existirem administrações internas de determinados circuitos que não são participativas, em que haveria uma hierarquização interna das decisões o que acarretaria 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. Consequentemente, 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 retraimento natural (Representante CT - 09).

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. 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.

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).

O inter-relacionamento entre os CTs está demonstrado na FIGURA 3. 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 as atuações regionais (marcadas em vermelho; 4-17; 3-18; 11-14), 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 1 foi de 0,071, demonstrando também baixa densidade.

No caso dos CTs, é a própria interação entre seus atores sociais que poderia definir uma liderança¹⁸. A FECITUR, os presidentes, os gestores dos circuitos e a SETUR são apontadas como as lideranças entre os CTs, conforme apresentado no GRÁFICO 4. 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.

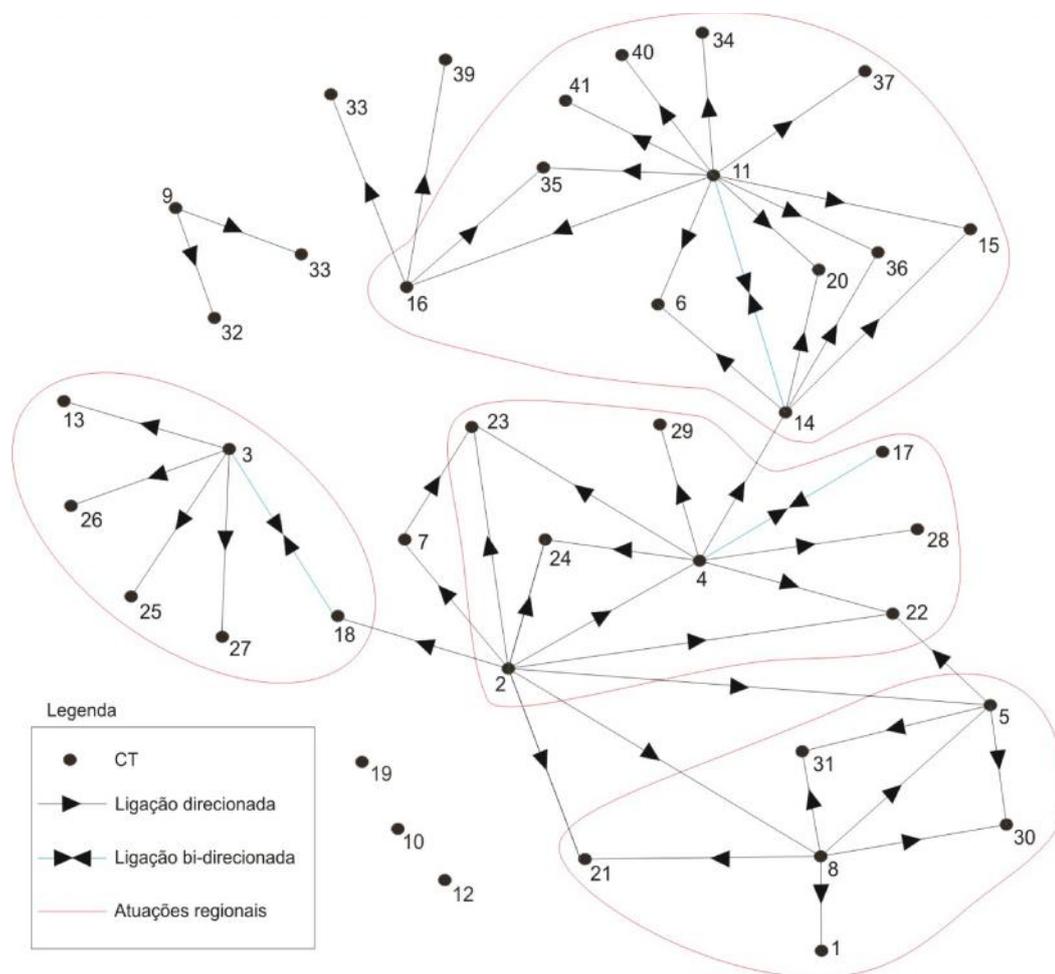
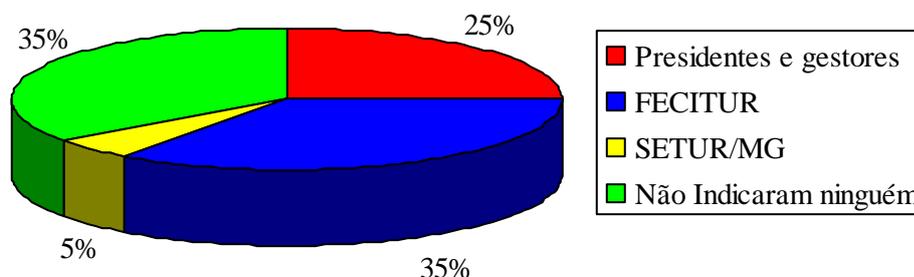


FIGURA 1 Sociograma da rede entre os CTs
Fonte: dados da pesquisa.

¹⁸ 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.

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 4 Atores líderes na percepção dos representantes dos CT's



Fonte: dados da pesquisa.

Dentre os atores que indicaram existir possíveis lideranças entre os circuitos, a maioria das indicações se refere à FECITUR. 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.

7. Considerações Finais

Esse estudo foi realizado com o objetivo de caracterizar a dinâmica entre os atores que compõem os CTs de Minas Gerais, assim, delimitou-se um recorte teórico e um esquema metodológico para atingir a este propósito. 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.

O que se demonstrou com a pesquisa empírica foi que ainda não existe uma autonomia dos CTs, os quais são dependentes de três instituições, o MTur, a SETUR e a FECITUR, esta última pode vir a ser uma solução, uma vez que o papel da federação possa considerar os anseios dos CTs. 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, sendo os CTs também dependentes em relação às prefeituras.

Exploraram-se duas possibilidades de interpretação de articulação entre os atores, dentro dos CTs (articulação interna) e entre eles (articulação externa). 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.). 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. 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.

Constatou-se que existe 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.

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 do turismo no estado de Minas Gerais. 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. Surge, então, uma questão importante: como os CTs vão ser reconhecidos regionalmente, localmente, se o que principalmente importa é o reconhecimento pelo estado? A FECITUR é um novo ator que entrou na rede de articulação entre os atores dos circuitos e que pode suscitar transformações significativas nessas articulações, essa parece ser a expectativa dos atores envolvidos nesta política dos CTs.

Referências

- 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.
- BENI, M. C. *Análise estrutural do turismo*. 12. ed. São Paulo: SENAC, 2003.
- BRANDENBURGER, A. M.; NALEBUFF, B. J. The right game: use game theory to shape strategy. *Harvard Business Review*, 73, pp. 57-72, 1995.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: formação de redes*. Brasília, 2005.

- CAPRA, F. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- CHON, K. S. *Hospitalidade: conceito e aplicações*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- COSTA, S. *As cores de Ercília*. Belo Horizonte: UFMG, 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.
- 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).
- GOELDNER, C. R.; MCINTOSH, R. W.; RITCHIE, J. R. B. *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- 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.
- LOPES, A. O. B.; TINÔNIO, D. S.; SOUZA, L. M. Avaliação de Políticas Públicas de Turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. *Turismo em Análise*, v.22, n.03, 2011.
- 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.
- MARQUES, E. C. Os mecanismos relacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 157-161, jun. 2007.
- 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 Getulio Vargas, Rio de Janeiro.
- 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.
- 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.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, Jun. 2005.

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. *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.

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.

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

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

Recebido em: 09/01/2012

Aprovado em: 01/02/2012