



A cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais

The inter-municipal cooperation in the touristic circuits of Minas Gerais

Fernanda Cristina da Silva¹

Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima²

Marco Antonio Carvalho Teixeira³

Resumo

Neste artigo, analisam-se os circuitos turísticos de Minas Gerais como experiência de cooperação intermunicipal. A pesquisa, de natureza predominantemente qualitativa, pode ser classificada, quanto aos fins, como descritiva e, quanto aos meios de investigação, como de levantamento e documental. Os sujeitos sociais foram agentes estratégicos da Secretaria de Turismo de Minas Gerais (Setur) e dos circuitos. Na análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Os resultados indicaram que a cooperação intermunicipal foi um processo induzido pelo estado, que buscava promover o desenvolvimento regional por meio do turismo. Concluiu-se que, apesar de os circuitos constituírem-se em espaços de cooperação, ela ainda se faz mais presente nos condicionamentos legais, tendo em vista as exigências da Setur para criação e reconhecimento dos circuitos. Ressalta-se a importância da cooperação nos circuitos também na prática, de forma que a atividade consiga desenvolver-se e gerar benefícios para os envolvidos.

Palavras-chave: cooperação; cooperação intermunicipal; turismo; circuitos turísticos

¹Bacharel e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, onde também é pesquisadora do Centro de Estudos em administração Pública e Governo (CEAPG/FGV).

²Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor Associado da Universidade Federal de Viçosa, atuando principalmente nas áreas de Marketing, Estratégia, Administração Pública e Administração Geral.

³Professor do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, onde é pesquisador e docente no curso de graduação em Administração Pública e no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo.

Abstract:

This paper analyzes the touristic circuits of Minas Gerais as an experience of inter-municipal cooperation. The research is predominantly qualitative in nature. With respect to the purposes, it can be classified as a descriptive research; as to the means of investigation, its classification is as a survey and documentary analysis. The interviewees were strategic agents from the Tourism Department of MG (Setur) and strategic agents from the touristic circuits. For the data analysis, the authors have employed a content analysis technique. The results indicated that the inter-municipal cooperation was a process induced by the state, which sought to promote regional development through tourism. It was concluded that although the circuits constitute themselves into areas of cooperation, this cooperation is ever more present with respect to the legal constraints, given the requirements of Setur for the creation and recognition of these circuits. It is important to emphasize that the cooperation occurs in a more voluntary and spontaneous way so that the tourist activity can be developed and generate benefits for those involved in it.

Key words: *cooperation; inter-municipal cooperation; tourism; touristic circuits*

1. Introdução

Após a Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser considerados entes federados, assumindo maiores competências, responsabilidades e, ainda, maior poder decisório, principalmente no que diz respeito à implementação das políticas sociais descentralizadas nas áreas de saúde, educação e assistência social, por exemplo.

Contudo, apesar de os municípios terem de assumir tarefas antes desempenhadas pelos governos federal e estadual, muitos deles ainda não estavam preparados nem dispunham de recursos financeiros, humanos e materiais necessários para tal. Em virtude dessa situação, municípios, especialmente os de pequeno porte, tornaram-se dependentes dos grandes para a realização de políticas públicas. Ademais, como muitos dos problemas enfrentados transcendiam os limites territoriais — como aqueles relacionados com estradas, por exemplo —, tornou-se necessário também que os municípios vizinhos passassem a atuar de forma conjunta na solução desses problemas (CRUZ, 2001).

Nesse cenário, para que os municípios pudessem dar conta dos novos desafios, proliferaram-se no Brasil, paralelamente ao processo de descentralização, várias experiências de cooperação intermunicipal, sejam autônomas ou induzidas pelos governos federal ou estadual (ROCHA e FARIA, 2004). Rodríguez-Oreggia e Gutiérrez (2006) definem a cooperação intermunicipal como um acordo entre dois ou mais governos locais para atingir objetivos

comuns, para fornecer um serviço, ou, ainda, para solucionar problemas de forma conjunta.

Apesar de as experiências de cooperação intermunicipal ocorrerem, mais frequentemente, no campo das políticas sociais, e, na maioria das vezes, contarem, apenas, com a participação do Poder Público, muitas delas foram implementadas para resolver problemas relacionados com outros setores, como o do turismo.

Como esse setor envolve aspectos que ultrapassam os limites territoriais dos municípios — como a infraestrutura de acesso, a sinalização turística, a gestão de atrativos fronteiriços — e mobilizam diferentes atividades — como hospedagem, alimentação, transportes, agenciamento, atrativos, infraestrutura básica pública e modo de vida da comunidade receptiva (IGNARRA, 2003, p. 186) — muitas vezes, a cooperação intermunicipal acaba sendo uma boa alternativa para o provimento da atividade turística, principalmente para aqueles municípios que, apesar de terem potencial turístico, não conseguem aproveitá-lo em razão da precariedade da infraestrutura. Saliente-se, contudo, que, no turismo, a cooperação se faz necessária não somente entre o Poder Público, mas também entre os entes da iniciativa privada e da sociedade civil.

No Brasil, a emergência da cooperação para o desenvolvimento do turismo se acentuou principalmente a partir de 2004, quando o governo federal, por meio do Programa de Regionalização do Turismo — PRT —, passou a induzir e a incentivar a criação das instâncias de governança regionais, como forma de promover a descentralização do poder com base na gestão democrática e na participação social (BRASIL, 2007).

Um dos estados pioneiros nesse tipo de gestão foi o de Minas Gerais, uma vez que, antes mesmo da criação do PRT, já havia gerado um modelo de arranjo cooperativo denominado circuito turístico. Os primeiros circuitos foram criados em 2001; contudo, somente em 2003, foram legalmente formalizados por meio do Decreto-Lei n.º 43.321 de 8 de maio de 2003. Eis como, ali, se definem os circuitos turísticos:

[...] um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional (MINAS GERAIS, 2003).

Segundo Ramos (2006), com base na criação dos circuitos turísticos, propôs-se uma nova concepção de relacionamento entre as diversas esferas do Poder Público e da sociedade civil, uma vez que se percebeu um esforço para construir coletivamente a gestão do turismo

no estado. Para o autor, o “trabalho envolve negociações permanentes entre as instâncias envolvidas, articulações de acordos diversos e planejamento das ações de forma participativa, visando à integração entre os municípios integrantes”.

Assim, os circuitos turísticos além de se constituírem em um modelo inovador para gerir a atividade turística, também podem ser vistos como um espaço de cooperação entre os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil. Carvalho (2009) afirma que a criação dos circuitos já apresenta resultados, como a potencialização dos esforços para promover o desenvolvimento turístico, a busca de meios para capacitação profissional do setor, a preservação e o resgate dos patrimônios culturais e naturais, a melhoria da qualidade de vida dos municípios e o atendimento adequado ao turista.

Dada a importância dos circuitos turísticos como modelos de arranjo cooperativo, pelo presente estudo se objetiva analisar os circuitos turísticos de Minas Gerais como experiência de cooperação intermunicipal, evidenciando em quais aspectos a cooperação se faz mais presente. Para tanto, especificamente, pretende-se buscar características que demonstrem a cooperação desde a criação dos circuitos até a estruturação atual.

A importância da pesquisa decorre do fato de a maioria dos estudos sobre cooperação intermunicipal apresentar somente experiências relacionadas com o campo das políticas sociais. Estudos que demonstrem a cooperação intermunicipal para o desenvolvimento de outros setores, como o turismo, não são comumente encontrados na literatura, embora se considere uma boa alternativa para o próprio provimento da atividade.

A seguir, apresenta-se como o turismo pode ser entendido como uma função pública que demanda cooperação para a sua realização. Em seguida, discute-se especificamente a cooperação intermunicipal no contexto do sistema federativo brasileiro.

2. Turismo como função pública

Dias (2008) afirma que, no turismo, a intervenção pública é necessária em razão do dinamismo da atividade e de sua capacidade de gerar tanto efeitos positivos, quanto negativos. Além disso, bens públicos, como infraestrutura e recursos naturais e culturais, são importantes para o turismo, e, portanto, cabe às administrações públicas a responsabilidade de cuidar, entre outras questões, da acessibilidade, salubridade, beleza e segurança desses recursos. Dias (2003) apresenta as principais áreas em que o estado deve atuar no turismo:

- Coordenação da implantação e efetivação de uma política de turismo.

-
- Planejamento da atividade turística, de forma a definir os rumos do desenvolvimento, seja de país, região ou município.

 - Legislação e regulamentação de normas codificadas no direito (leis, decretos e resoluções), as quais são fundamentais para estabelecer regras e impor condições que contribuam para diminuir privilégios.

 - Função empresarial, quando fornece infraestrutura básica, como as estradas e saneamento, ou quando é o proprietário o responsável pela direção de empreendimentos, como hotéis, pousadas, campings.

 - Incentivos fiscais, isenções de taxas etc. ao setor privado, por meio do oferecimento de crédito para investimentos em determinadas regiões.

 - Atuação social, quando o estado promove o turismo em camadas sociais menos favorecidas, contribuindo para a expansão da atividade e para a ampliação do exercício do direito ao lazer, como a criação de colônias de férias nos destinos turísticos, por meio da doação de terrenos, ou cessão por determinado período de tempo para associações e organizações sindicais.

 - Promoção do turismo em regiões emissoras de turistas, que podem ser outros países ou outras regiões de um mesmo país. Essa é uma das principais áreas de atuação do estado, em função de seu papel coordenador e unificador das diversas atividades voltadas para o turismo em seu território.

Complementando, Barretto et al. (2003, p. 33) argumentam:

Cabe ao estado construir a infraestrutura de acesso e a infraestrutura básica urbana — que também atenda à população local — e prover de uma superestrutura jurídica (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o estado realiza [...] retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

Para Beni (1998), enquanto aos órgãos públicos federais de turismo cabem a formulação das diretrizes e a coordenação dos planos nos âmbitos nacional e internacional, aos órgãos públicos estaduais e locais cabem a concepção dos programas e a execução dos projetos regionais e locais, além de ações para melhoria dos equipamentos necessários ao uso público das áreas de interesse turístico.

Diante do exposto, percebe-se que, por abranger um amplo campo de atuação que envolve um grande aparato administrativo e a participação de múltiplos segmentos, as políticas públicas de turismo são consideradas de difícil condução. Dessa forma, para que as demandas do setor possam ser atendidas, a atuação conjunta com outras políticas, como as de meio ambiente, economia, educação e urbanização, se fazem fundamentais para a sua execução (ENDRES, 2003). Além disso, saliente-se que, para que o turismo tenha um desenvolvimento equilibrado e harmonioso, de forma a preservar os recursos naturais e culturais dos destinos, se torna necessário também que o Poder Público, a iniciativa privada e a sociedade civil atuem em conjunto e estabeleçam relações de cooperação, integração e interdependência (LIMA MERIGUE, 2005).

3. Federalismo cooperativo e cooperação intermunicipal

Para Affonso (2000, p. 131), “[...] o termo federalismo refere-se ao processo ou [à] prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder”. Para o autor, esse sistema contempla “a coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade em uma nação” (AFFONSO, 2000, p. 130).

Segundo Abrucio (2005, p. 43-45), sendo o Brasil um país federalista, duas condições se fazem presentes: a primeira é que esse regime foi instituído para dar conta das heterogeneidades territoriais, étnicas, linguísticas, socioeconômicas, culturais e políticas que dividem uma nação; e a segunda é a “existência de um discurso e de uma prática, defensores da unidade na diversidade, resguardando a economia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades”.

Dessa forma, no sistema federativo, a cooperação intergovernamental, que, segundo Abrucio (2005), corresponde às formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações, torna-se fundamental, uma vez que haja potencial para: otimizar a utilização de recursos comuns e as ações públicas; auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres em diversas tarefas; integrar as políticas compartilhadas entre os entes; minimizar comportamentos financeiros predatórios; e gerar maior difusão de informações e

experiências sobre administrações bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental (ABRUCIO; SANO e SIDOW, 2010; ROCHA e FARIA, 2004). Saliente-se que a cooperação intergovernamental pode se dar tanto entre os distintos níveis de governo (cooperação vertical), quanto entre governos de um mesmo nível (cooperação horizontal).

Neste estudo, deu-se ênfase ao tipo de cooperação horizontal, especificamente no nível municipal (cooperação intermunicipal).

Conforme Rocha e Faria (2004), o tema cooperação intermunicipal entra na agenda local como resultado de fragilidades e desafios decorrentes do processo de descentralização das políticas sociais, especialmente após a transferência de poder de decisão e de recursos e também de atribuições da União e dos estados para os municípios.

Para os referidos autores, as experiências de cooperação intermunicipal no Brasil, sejam autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federais,

visam ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, à preservação ambiental e à ampliação da capacidade dos municípios de atender às demandas locais e de responder a outros constrangimentos relativos à provisão de bens e serviços públicos (ROCHA e FARIA, 2004, p. 1).

Às formas de aliança entre os níveis de governo, sejam elas no plano horizontal ou no vertical, Abrucio, Sano e Sidow (2010) dão o nome de associativismo territorial. Para os autores, são várias as formas de associativismo territorial existentes atualmente no Brasil, mas ainda não há uma consolidação das informações sobre cada uma delas. Alguns desses arranjos identificados pelos autores foram: consórcios; articulação societal; arranjos territoriais locais; regiões metropolitanas; Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE); comitês de bacias hidrográficas; associações governamentais; e Arranjos Produtivos Locais (APL). Neste estudo, entenderam-se tais formas de associativismo como arranjos de cooperação entre níveis de governo.

Segundo Abrucio, Sano e Sidow (2010) existem duas formas de associações governamentais: as associações estaduais e as associações municipalistas. As associações estaduais, representadas por conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes pastas, são entidades que têm como foco promover a articulação entre os estados, incluindo o Distrito Federal, para o tratamento de interesses comuns, para a elaboração de estratégias de ação coordenada e para influir nas políticas que vêm do governo federal. Já as associações municipalistas são aquelas organizadas pelos próprios governos locais, podendo ser classificadas em três tipos:

- Associações de corte nacional — como a Associação Brasileira de Municípios, fundada em 1946; a Confederação Nacional de Municípios (CNM), criada em 1981; e a Frente Nacional de Prefeitos, montada em 1989.
- Associações de dirigentes municipais (setoriais) que congregam secretários municipais de diferentes pastas — como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf).
- Associações regionais de municípios que representam regiões nos estados, as quais têm grande força no Sul do País, não só pelo número elevado, como também por apresentarem um grande poder de mobilização e influência sobre as políticas públicas.

Os circuitos turísticos apresentam as características do último tipo de associação governamental.

4. Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa pode ser classificada como descritiva, uma vez que busca apresentar e descrever a experiência de cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais, como pesquisa de levantamento, por ter como fonte de dados questionários e entrevistas semiestruturadas e, ainda, como pesquisa documental, por utilizar documentos disponibilizados pela Setur.

Estudo descritivo para Cervo e Bervian (2003, p. 67) “trata-se do estudo e da descrição das características, propriedades ou relações existentes na comunidade, no grupo ou na realidade pesquisada”. A pesquisa de levantamento caracteriza-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer; e a pesquisa documental, pela utilização de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2002).

Como sujeitos sociais de pesquisa, consideraram-se quatro agentes estratégicos da Setur, os quais representam pessoas diretamente envolvidas com a criação e a implementação dos circuitos turísticos em Minas Gerais, e 37 agentes estratégicos dos circuitos visitados⁴, quais sejam os gestores e/ou responsáveis pela gestão do circuito.

Para este estudo, utilizaram-se tanto dados primários, quanto secundários. Coletaram-se os dados primários em entrevistas com agentes da Setur e por meio da aplicação de questionários entre agentes dos circuitos turísticos. Já os dados secundários foram recolhidos por meio de análise documental, especificamente da Resolução Setur n.º 8, de 28 de abril de 2008. A seguir, no Quadro 1, apresentam-se os dados que foram coletados bem como suas fontes.

Quadro 1: Coleta dos dados

INFORMAÇÕES COLETADAS	FONTE
Processo de criação/reconhecimento dos circuitos pela política estadual	- Entrevistas com agentes estratégicos da Setur
Estruturação atual dos circuitos	- Aplicação de questionário entre agentes estratégicos dos circuitos turísticos visitados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Utilizou-se, para a análise dos dados, a técnica de análise de conteúdo, que é empregada com o propósito de compreender melhor um discurso, aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes do objeto investigado (RICHARDSON, 1999).

Pela análise de conteúdo, segundo Bardin (1977), visa-se a obter indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir sobre o conteúdo das mensagens a serem analisadas. Para a autora, a análise envolve três fases: pré-análise, em que se definem os materiais e procedimentos; exploração do material, em que se implementam os procedimentos escolhidos; e tratamento dos resultados e interpretação, em que se geram as inferências que vão construir os resultados da investigação.

5. Evidências de cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais

Nesta seção, busca-se apresentar e analisar a experiência dos circuitos turísticos de Minas Gerais. Para tanto, tratou-se de evidenciar como a cooperação intermunicipal se faz presente nos circuitos em seu processo de criação, nas exigências legais para a sua constituição e manutenção e, por fim, em sua estruturação.

¹Ver relação dos circuitos no Anexo 1

5.1 PROCESSO DE CRIAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS

De acordo com todos os entrevistados da Setur, criaram-se os circuitos turísticos em Minas Gerais, principalmente, em virtude da grande dificuldade de o governo gerir a atividade turística em todo o estado, em razão da grande extensão territorial (586.528.2893 km²) e do fato de o estado ter 853 municípios. Como resultado dessas dificuldades, o que se percebia antes da criação dos circuitos era a falta de coordenação do setor pela impossibilidade de interlocução do governo com os destinos turísticos e a ausência de desenvolvimento do setor em muitos municípios com potencial a ser explorado, porém com poucos recursos para tal. Ressalte-se que tais problemas evidenciam a necessidade de cooperação intermunicipal, tendo em vista que há um compartilhamento desses problemas entre os municípios com potencial turístico.

Conforme os entrevistados, os circuitos turísticos começaram a ser criados a partir de 2001, por meio de uma metodologia participativa, que envolveu a realização de oficinas e reuniões com representantes do Poder Público, da iniciativa privada e da sociedade civil, para a integração dos municípios e a criação dos circuitos. Nesse momento, consideraram-se a logística entre os municípios integrados e as suas afinidades culturais, ambientais, econômicas e sociais, no intuito de criar uma identidade regional.

Observe-se, então, que a cooperação intermunicipal já se faz presente no processo de criação dos circuitos, principalmente pela maneira como foram constituídos, ou seja, por meio de uma metodologia que permitiu um diálogo entre os diferentes agentes envolvidos com o setor turístico, em que cada um pôde demonstrar seu papel e sua importância para o desenvolvimento do turismo em Minas Gerais, e demonstraram em quais aspectos poderiam colaborar para esse processo. Dessa forma, estimulou-se a cooperação, e os municípios puderam identificar com quais outros tinham mais afinidades e interesses em cooperar.

A cooperação intermunicipal por meio dos circuitos surgiu como condição necessária para que os municípios pudessem participar da Política Estadual de Turismo. Diante do exposto, fica evidente que a cooperação intermunicipal nos circuitos turísticos de Minas Gerais foi um processo induzido pelo governo estadual.

Não obstante, baseando-se em Rocha e Faria (2004), percebe-se que, similarmen- te aos arranjos de cooperação que se originaram da descentralização de políticas federais, os circuitos também foram criados para promover o planejamento integrado, o fomento ao desenvolvimento regional, a preservação ambiental e a ampliação da capacidade dos municípios de prover bens e serviços, sobretudo daqueles diretamente ligados à atividade turística.

5.2 EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA A CONSTITUIÇÃO E O RECONHECIMENTO DOS CIRCUITOS

Conforme a Resolução Setur n.º 8, de 28 de abril de 2008, para que os circuitos participem da política estadual, torna-se necessário que contem pelo menos um ano de existência formal e sejam constituídos por, no mínimo, cinco municípios de uma mesma região que tenham afinidades turísticas. Além disso, depois de criados, os circuitos precisam apresentar uma série de documentos institucionais, cumprir exigências estatutárias, apresentar documentos de operacionalização e seguir algumas diretrizes básicas. No Quadro 2, sintetizam-se essas principais exigências:

Quadro 2: Determinações legais para criação de circuitos turísticos

TIPO DE DETERMINAÇÃO	EXIGÊNCIAS
Certificado de Reconhecimento	<ul style="list-style-type: none">- Para fins de recebimento do “Certificado de Reconhecimento”, os circuitos turísticos deverão contar pelo menos um ano de existência formal e serem constituídos por, no mínimo, cinco municípios de uma mesma região que tenham afinidades turísticas
Estruturação atual dos circuitos	<ul style="list-style-type: none">- Estatuto da entidade registrado em cartório e alterações posteriores devidamente averbadas- Ata de criação do circuito- Posse da atual diretoria- Cópia do documento de identidade e do CPF do presidente eleito- CNPJ com situação cadastral ativa- Ata de aprovação do Regimento Interno
Exigências estatutárias	<ul style="list-style-type: none">- Os circuitos devem ser definidos como entidades sem fins lucrativos, com objetivos e finalidades direcionados ao desenvolvimento do turismo sustentável regional

- Os conselheiros não devem ser remunerados
- É preciso declarar que se contempla a participação do Poder Público e da iniciativa privada na composição do circuito
- E, ainda, ter a denominação precedida de “circuito turístico”
- E mais: prever que, em caso de extinção do circuito turístico, o patrimônio será revertido para uma entidade congênere da região, e, na ausência de tal instituição, a escolha será a do Poder Judiciário do foro da sede da Associação

Documentos de operacionalização dos circuitos turísticos

- Balanço patrimonial anexado à certidão negativa de débito, INSS, FGTS e imposto de renda da pessoa jurídica do exercício anterior
- Plano de ações, anual, para o próximo exercício, com respectivo planejamento orçamentário, devidamente aprovado pela diretoria
- Relatório anual das atividades desenvolvidas, aprovado pela diretoria

Diretrizes básica

- Manter atualizados todos os dados para contato das autoridades do circuito com a Setur
- Apresentar à Setur um plano estratégico para o circuito turístico, que tenha como foco o desenvolvimento turístico sustentável regional
- Apresentar uma logomarca que corresponda à identidade do circuito
- Comprovar, por meio do balanço patrimonial, a existência de captação de associados relacionados com a cadeia produtiva do turismo local e/ou de organizações públicas ou privadas ligadas ao turismo
- Manter, no circuito turístico, pelo menos um bacharel em Turismo como responsável técnico

pelos projetos desenvolvidos, ficando a critério do circuito remunerá-lo ou não

- Instalar e manter, em pelo menos 1/3 das cidades que compõem o circuito, posto oficial de informações turísticas em local estratégico
- Entregar anualmente o levantamento da oferta turística dos municípios do circuito, de acordo com o convênio celebrado entre a Setur, o circuito e outros
- Comprovar a participação do gestor em eventos de capacitação promovidos pela Setur e/ou parceiros
- Ter realizado ações de sensibilização em pelo menos 50% dos municípios componentes do circuito, comprovando-as por meio de listas de presença e fotografias dos eventos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Resolução Setur n.º 8, de 28 de abril de 2008.

Analisando-se tais exigências, torna-se perceptível, mais uma vez, a indução da cooperação pelo estado. Tal fato pode ser constatado, principalmente, nas exigências que se referem a dois aspectos: à composição dos circuitos, que deve conter no mínimo cinco municípios com afinidades turísticas e também com a participação da iniciativa privada, o que evidencia não só uma indução à cooperação intermunicipal, mas também à cooperação intersetorial, ainda que apenas no momento de articulação para a formação dos circuitos; e ao direcionamento dos circuitos para desenvolvimento do turismo regional (por meio de seus objetivos e do planejamento estratégico), de modo que as ações sejam realizadas de forma a beneficiar a todos os envolvidos e não somente a um município isolado. O segundo aspecto é corroborado por Rocha e Faria (2004), quando afirmam que as experiências de cooperação intermunicipal, autônomas ou induzidas, visam, entre outros aspectos, ao planejamento integrado e ao fomento do desenvolvimento regional.

5.3 O ESTADO ARTE DOS ATUAIS CIRCUITOS

A maioria dos circuitos turísticos de MG, objeto deste estudo, é constituída como associação (91,9%) e apenas 3% se identificam como agência. Esse formato legal dos circui-

tos favorece a cooperação intermunicipal, tendo em vista que o associativismo pressupõe o compartilhamento de decisões e a ação coletiva.

Na maioria dos circuitos estudados (70,27%), os municípios que os integram estão num raio máximo de cem quilômetros de distância, o que permite maior interação e ações conjuntas. A Setur estimulou a integração de municípios com até esta distância, justamente para facilitar tal integração, além, é claro, do fato de os municípios vizinhos, muitas vezes, possuírem atrativos turísticos em áreas que ultrapassam seus limites territoriais, abrangendo outros municípios.

Ao analisar-se se os municípios pertencentes aos circuitos apresentam afinidades, para a criação e/ou fortalecimento de uma identidade regional, observa-se que 26 dos entrevistados (70,27%) consideram que os municípios têm afinidades culturais; 21, (56,75%) apontam afinidades sociais; 21 (48,64%), afinidades econômicas e 26, afinidades ambientais (70,27%). Vale lembrar que se julga que, quanto maiores forem as afinidades entre os circuitos, mais chances eles terão de cooperar, tendo em vista que os municípios com afinidades geralmente têm as mesmas oportunidades e enfrentam problemas parecidos. Logo, considerando essa lógica, a cooperação nos circuitos se dá mais em aspectos culturais e ambientais.

No que se refere aos tipos de associados presentes nos circuitos, constata-se que 100% têm prefeituras, 43,20%, iniciativa privada e 8,10%, sociedade civil. Tal fato apenas reafirma que a cooperação mais fortemente presente nos circuitos, ainda que legalmente muitas vezes, é a intermunicipal. Contudo a cooperação intersetorial também é estimulada e já começa a se fazer presente em alguns circuitos, sobretudo a cooperação entre a iniciativa privada e os governos locais.

Em relação aos encontros (reuniões) realizados nos circuitos, constata-se que, em 56,80% dos casos, sempre há reuniões mensais e itinerantes, ou seja, cada uma é realizada em um município; em 18,9%, elas ocorrem dessa forma apenas algumas vezes, e, em 13,5% dos circuitos, nunca são itinerantes. Acredita-se que, nos municípios em que as reuniões são itinerantes, a cooperação intermunicipal pode fazer-se mais presente, tendo em vista que os representantes dos municípios que se associam ao circuito, além de se envolverem mais, também acabam conquistando maior apoio das administrações locais e estimulando a participação da comunidade local, que passam a ter a oportunidade de participar das discussões.

Quanto ao nível de participação dos associados nas reuniões, constata-se que, na maioria, o nível é intermediário (52,8%), seguido de alto (33,3%) e baixo (13,9%). Nesse aspecto, também se verifica que o grau de cooperação pode estar associado ao grau de participação dos associados no circuito, já que a conscientização de problemas e oportunidades acaba sendo maior entre aqueles que estão mais envolvidos.

6. Conclusões

Conforme proposto pelo artigo em tela, buscou-se analisar a experiência dos circuitos turísticos de Minas Gerais como arranjo de cooperação intermunicipal.

De forma geral, os resultados indicaram que a cooperação se mostrou mais presente nos circuitos no que se refere aos seguintes aspectos — sintetizados no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3: Síntese dos aspectos que evidenciam a cooperação intermunicipal nos circuitos

ASPECTOS ANALISADOS	EVIDÊNCIAS DE COOPERAÇÃO
Processo de criação	- Metodologia participativa para a integração dos municípios e a criação dos circuitos
Exigências legais para a constituição e o reconhecimento dos circuitos	- Composição dos circuitos, que deve conter pelo menos cinco municípios; direcionamento dos circuitos para o desenvolvimento do turismo regional (em termos de objetivos e planejamento estratégico)
Estruturação atual dos circuitos	- Formato legal de associação; integração de municípios vizinhos (cem quilômetros); integração de municípios com afinidades, sobretudo culturais e ambientais; composição, já que os circuitos integram não só os municípios, como também a iniciativa privada e a sociedade civil; realização de reuniões itinerantes; e envolvimento dos associados com os circuitos

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como fatores que podem limitar a cooperação intermunicipal nos circuitos destacam-se, principalmente, os casos em que os municípios de um mesmo circuito não têm afinidades; os casos em que há baixa participação dos associados nas reuniões; e os casos onde há uma grande distância entre alguns municípios de um mesmo circuito.

Diante do exposto, conclui-se que, apesar de os circuitos se constituírem em espaços de cooperação, ela ainda não é fortemente evidenciada na gestão dos circuitos, sendo caracterizada mais por condicionamentos legais. Logo, o que neste estudo se apontou foram áreas potenciais de cooperação, evidenciando-se como ela pode ocorrer.

Não obstante, como o desenvolvimento da atividade turística muitas vezes transcende o nível municipal, ressalta-se a importância da cooperação também na prática, não só intermunicipal, mas também intersetorial, de forma que a atividade consiga se desenvolver e gerar benefícios para todos os envolvidos.

Como campo de pesquisas futuras, sugere-se investigar a cooperação na prática, especificamente com base em ações realizadas pelos circuitos. Além disso, analisar os resultados da cooperação, de forma a identificar se os circuitos têm conseguido cumprir o papel para o qual foram criados.

7. Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política, Curitiba**, n.º 24, p. 41-67, jun. 2005.
- _____; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.
- AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (orgs.). Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.º14, p. 127-152, jun. 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.
- BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. São Paulo: Papyrus, 2003.
- BENI, M. **Análise estrutural do turismo**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1998.
- BRASIL. **Plano Módulo Operacional 3 — Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília, 2007. 32p. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/>

default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/modulo_operacional_3_institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf. Acesso em: 7 nov. 2011.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

DIAS, R. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

CRUZ, M. C. M. Consórcios Intermunicipais de Saúde, Educação e Assistência Social no Estado de São Paulo. In: CEPAN (org). **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: CEPAN, 2001.

ENDRES, Ana Valéria. Redes políticas como novo instrumento de produção política do estado: contextualização frente a complexidade social e possibilidades para o planejamento turístico. **Turismo Visão e Ação**, Balneário Camboriú (SC), vol. 5, n.o 3, p. 217-238, 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

LIMA MERIGUE, Geancarlo de. O desenvolvimento de arranjos produtivos locais no turismo: o caso da região turística da costa leste de Mato Grosso do Sul. **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 5, 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/principal/ForCitArt.jsp?iCve=115416150002>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Turismo. Decreto n.o 43.321, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos circuitos turísticos e dá outras providências. 2003.

RAMOS, B. A. **Políticas públicas no turismo: o caso de Minas Gerais**. 2006. Disponível em: <<http://www.etur.com.br/conteudocompleto.asp?idconteudo=9359>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**. Métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In:

Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra, set. 2004. P. 16-18.

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

RODRÍGUEZ OREGGIA, E.; GUTIÉRREZ, R. T. La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, vol. 15, n.o 2, p. 393-409, 2006.

8. Anexos

ANEXO 1. RELAÇÃO DE CIRCUITOS TURÍSTICOS MINEIROS OBJETOS DA PESQUISA

1.Circuito Turístico do Ouro

2.Circuito Turístico Parque Nacional da Serra do Cipó

3.Circuito Turístico dos Diamantes

4.Circuito Turístico das Grutas

5.Circuito Turístico Guimarães Rosa

6.Circuito Turístico Lago Três Marias

7.Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes

8.Circuito Turístico Verde Trilha dos Bandeirantes

9.Circuito Turístico Villas e Fazendas de Minas

10.Circuito Turístico Caminhos Verdes de Minas

11.Circuito Turístico Pico da Bandeira

12.Circuito Turístico Recanto dos Barões

13.Circuito Turístico Serra do Brigadeiro

14.Circuito Turístico Serras de Minas

15.Circuito Turístico Serras do Ibitipoca

16.Circuito Turístico Serras e Cachoeiras

17.Circuito Turístico das Águas

18.Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas

**19.Circuito Turístico Caminhos
Gerais**

20.Circuito Turístico Malhas do Sul de Minas

**21.Circuito Turístico Nascentes das
Gerais**

22.Circuito Turístico Serras Verdes do Sul de
Minas

**23.Circuito Turístico Terras Altas
da Mantiqueira**

24.Circuito Turístico Vale Verde e Quedas
D'Água 20.Circuito Turístico Malhas do Sul
de Minas

**21.Circuito Turístico Nascentes das
Gerais**

22.Circuito Turístico Serras Verdes do Sul de
Minas

**25.Circuito Turístico Águas do
Cerrado**

26.Circuito Turístico dos Lagos

27.Circuito Turístico Triângulo Mineiro

28.Circuito Turístico Caminhos do Cerradot

29.Circuito Turístico da Canastra

30.Circuito Turístico Grutas e Mar de Minas

31.Circuito Turístico Lago de Irapé

32.Circuito Turístico Velho Chico

33.Circuito Turístico Serra do Cabral

34.Circuito Turístico Pedras Preciosas

**35.Circuito Turístico Trilhas
do Rio Doce**

36.Circuito Turístico Caminho Novo

**37.Circuito Turístico Serra Geral do
Norte de Minas**