



REVISTA BRASILEIRA DE PESQUISA EM TURISMO

INFLUÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NAS TRANSAÇÕES ENTRE OS AGENTES: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA ECT

INFLUENCES OF TOURISM PUBLIC POLICIES ON TRANSACTIONS AMONGST AGENTS: AN ECT BASED ANALYSIS

*Bruno Martins Augusto Gomes¹
Antônio Carlos dos Santos²*

RESUMO: As políticas federais de turismo têm se pautado na articulação dos agentes locais. Porém, antes deste enfoque ser adotado nas políticas federais, Minas Gerais já o utilizava, por meio da Política de Circuitos Turísticos. Novas políticas provocam alterações nas transações entre os agentes de um setor. Por isso esse trabalho buscou verificar a influência da Política de Circuitos Turísticos nos comportamentos dos agentes e nas transações. A pesquisa demonstrou que a política de circuitos turísticos de Minas Gerais criou uma estrutura de governança, que possibilitou um aumento da frequência das relações entre eles, reduziu a incerteza, o oportunismo e a possibilidade dos investimentos em ativos específicos serem perdidos. Por isso, nas regiões pesquisadas, acredita-se que a política de circuitos turísticos tenha contribuído para a redução dos custos de transação. Contudo, mudanças na gestão dos Circuitos e no comportamento dos agentes, ainda são necessárias para a redução significativa os custos de transação.

Palavras-chave: Turismo. Políticas Públicas. Custos de Transação.

ABSTRACT: *Brazilian national tourism policies have relied on local agency, which had been formerly used in Minas Gerais state through the Tourist Circuits Policy. Being that new policies cause changes in relations among agents, this paper aims to identify the influence of the Tourist Circuits Policy in agents' behavior as well as in financial transactions. Research assessed that Tourist Circuits Policy created a government*

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras. Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto. Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora / CTU. E-mail: gomesbma@yahoo.com.br

² Universidade Federal de Lavras. Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal de Lavras. E-mail: acsantos@ufla.br

structure that favored easier and more frequent relations among agents, reduced uncertainty, opportunism and the possibility of investments to be lost. As a result, researchers believe that Tourist Circuits Policy has been a contributor for the lowering of transactions costs, even though some adjustments are still needed.

Key-words: *Tourism. Transactions Costs. Public Policies.*

Introdução

O Turismo é uma atividade que vem adquirindo expressivo espaço na economia do Brasil. Em relação ao turismo interno, em 1998, 38 milhões brasileiros realizaram pelo menos uma viagem doméstica por ano (desconsiderando as viagens rotineiras, que são aquelas realizadas pelo menos uma vez ao mês para o mesmo destino) (FIPE, 2002). Em 2001, foram 40.730 milhões de turistas domésticos. Já em 2005, aproximadamente 48 milhões brasileiros realizaram pelo menos uma viagem doméstica por ano (FIPE, 2006).

Em Minas Gerais, o turismo também tem ganhado expressão. O número de turistas brasileiros que visitaram o estado em 1998 foi de 2,6 milhões, ao passo que em 2001 esse número foi de 3,9 milhões de turistas, demonstrando um crescimento de 50% (FIPE, 2002a). Segundo dados da FIPE (2006), em 2006, o estado é o segundo maior receptor do turismo doméstico brasileiro (10,5%), atrás apenas do estado de São Paulo (27,3%).

O governo estadual implantou, a partir de 1999, ações que contribuíram para o progresso da atividade no estado. Além da criação da Secretaria de Estado do Turismo, foi implantada, em uma ação pioneira, a Política de Circuitos Turísticos. Essa medida, considerando a proximidade das localidades e a sua afinidade turística, dividiu o estado em circuitos turísticos.

A implantação de novas políticas provoca alterações nas relações entre os agentes que compõem um determinado setor, podendo estas alterações ser positivas ou negativas. Especificamente em relação à política de Circuitos Turísticos, tem sido dito que ela proporciona uma integração dos agentes.

No contexto da política de Circuitos Turísticos, as questões que se levanta é: Que modificações a Política de circuitos turísticos trouxe para as transações entre os agentes nas regiões dos Circuitos Turísticos? Diante desta questão, esta pesquisa tem como objetivo identificar as modificações que a Política de Circuitos Turísticos do governo de Minas Gerais trouxe para as transações entre agentes nas regiões dos circuitos turísticos.

Administração pública e o Turismo

De acordo com Pereira (1999), o planejamento formal do turismo por parte do Estado tem seus antecedentes na França, na década de 1940, com a elaboração do Primeiro Plano Quinquenal do Equipamento Turístico para o período de 1948/1952. A partir da década de 1960, o planejamento da atividade tornou-se mais comum nos países europeus. Inicialmente, os planos de turismo tinham um enfoque urbanístico, atentando apenas para a criação de infra-estrutura e planejamento e uso do solo. De acordo com Acerenza (1996), citado por Pereira (1999), o planejamento do turismo na América Latina seguiu as orientações européias e buscava, predominantemente, adequar-se às demandas dos turistas internacionais, negligenciado os efeitos ambientais e sócio-culturais causados pela atividade.

As políticas de turismo também têm se caracterizado por uma maior abertura do Estado à participação do setor privado. Contudo, devem estimular a articulação entre o setor público e a iniciativa privada, mas, dentro do

conceito de que o objetivo primeiro do Turismo é melhorar a qualidade de vida das populações dos núcleos receptores (CABRERA, 2002).

Pinho et al. (2005) afirmam que o escopo, por excelência, das políticas de desenvolvimento é o da articulação da coordenação dos agentes. No entanto, para que a cooperação possa avançar, devem ser superados os entraves gerados pela rivalidade visando à formação de laços de confiança recíproca.

Os autores defendem ainda que, em muitos casos, as políticas de desenvolvimento tendem a ganhar com uma articulação extra-municipal. Isso ocorre porque, como coloca Bahl (2004), nem toda localidade congrega atrativos turísticos suficientes para se desenvolver como centro de recepção, dependendo, por vezes, de se trabalhar com os existentes no seu entorno.

Por isso, as políticas de desenvolvimento regional devem contemplar a implantação de uma agência regional de desenvolvimento que segundo, Pinho et al. (2005), tem condições de conceber e operacionalizar estratégias direcionadas à potencialização das sinergias no desenvolvimento de arranjos produtivos, levando em conta as especificidades presentes em cada região. Bahl (2004) acrescenta que, ao se pensar em regiões turísticas, é essencial considerar uma homogeneidade entre os municípios.

Finalmente, para o desenvolvimento do turismo, tão importante quanto a indução à articulação dos agentes em uma região turística, são os investimentos do Estado em saneamento, transportes e educação nas regiões turísticas. Como coloca Cabrera (2002), um dos fatores que impedem que o turismo se desenvolva no Brasil é a falta de infra-estrutura básica. É essencial também que a administração pública disponibilize linhas de crédito, isenções

ou redução de impostos para a operacionalização de empreendimentos turísticos.

Políticas públicas de Turismo no Brasil

Para que o turismo se desenvolva em um local, a participação do poder público é fundamental, através principalmente das políticas e planos de turismo. De acordo com Cruz (2001) a política deve anteceder o plano sendo ela um conjunto de diretrizes e ações deliberadas pelo poder público, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território.

Segundo a mesma autora, somente a partir dos anos de 1990 foi adotada uma política de turismo para o Brasil. Esta política possuía dentre suas estratégias, a descentralização da gestão turística, através do PNMT. O Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi um plano utilizado por este governo com o intuito de implantar uma gestão do turismo descentralizada, uniformizada e integrada. O governo federal distribuiu responsabilidades para o setor privado, estados e municípios. O PNMT foi muito importante porque deu início à gestão participativa do turismo, arraigou no meio turístico brasileiro a importância dos Conselhos Municipais de Turismo e iniciou o processo de exigir dos municípios que se organizem para receberem recursos governamentais.

Em 2003, criou-se um ministério exclusivo para o Turismo, a EMBRATUR teve sua função repensada e foi elaborado o Plano Nacional de Turismo (PNT), que organiza-se em sete macro-programas: Gestão e Relações Institucionais, Fomento, Infra-estrutura, Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, Qualidade do Produto Turístico, Promoção e Apoio a Comercialização

Informações Turísticas. Dentro de cada macro-programa, estão programas relacionados a questões específicas do desenvolvimento do turismo brasileiro.

Dentre os macro-programas, destaca-se para esta pesquisa o de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros Integrados. Esse programa propõe o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo por região turística, articulando os agentes locais.

Políticas públicas de Turismo em Minas Gerais

De acordo com Pereira (1999), “a revelação do valor terapêutico das águas minerais e sua procura por parte de outras cidades e estados em busca de tratamento, foi sem dúvida, o fator que originou os precedentes da história de turismo em Minas Gerais”. Após o grande êxito nas décadas de 1920 e 1930, as estâncias hidrominerais, de acordo com Silva Jr. (2003) enfrentaram dificuldades em meados dos anos de 1940, em função da proibição dos jogos de azar por parte do governo federal. Desde então foram realizadas ações pontuais relacionadas ao turismo no estado como criação do Conselho Estadual de Turismo (década de 1960) e a elaboração do Programa Mineiro de Turismo no final da década de 1970 (BOLSON et al, 2004).

Em função de seu objetivo, este trabalho focará a política em Minas Gerais a partir do final da década de 1990. Em 1999 foi criada a Secretaria de Estado do Turismo e foi elaborada a política de turismo para o estado tendo como eixo principal a criação dos Circuitos Turísticos (Setur - MG, 2006).

No mesmo período governo de Minas também criou o Programa de Desenvolvimento do Potencial Turístico da Estrada Real com o intuito de recuperar e aproveitar o potencial ao longo do caminho denominado Estrada Real, transformando-o em um produto turístico. A Estrada Real é composta por caminhos criados nos séculos XVII, XVIII, XIX para a circulação de pessoas, mercadorias, ouro e diamante entre os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (MINAS GERAIS, 2000).

O estudo se deterá à iniciativa do governo de Minas Gerais de incentivo à formação de circuitos turísticos regionais. Os circuitos turísticos constituem-se em um agrupamento de municípios com características turísticas semelhantes que se localizam dentro de uma região geográfica limitada, que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável. Pode se associar ao circuito poder público, membros da sociedade civil. (SETUR- MG, 2006).

Em 2001, dois anos antes do surgimento do Plano Nacional de Turismo, o estado lançou esta política de circuitos para estimular a criação de circuitos turísticos. O governo estadual já havia percebido que a importância da articulação regional para a expansão do número de produtos turísticos oferecidos pelo estado e o conseqüente aumento na taxa de permanência do turista no estado.

Para formatar um circuito a Secretaria recomenda que além das afinidades, os municípios devem estar localizados num raio de 100 km; deve ser realizada uma reunião com técnicos da Secretaria de Turismo; definir um nome para o circuito para de acordo a identidade regional; possuir a nomenclatura Circuito Turístico; definir o tipo de entidade gestora (Associação, ONG, Agência de Desenvolvimento); elaborar e registrar um estatuto.

O circuito é administrado por uma entidade sem fins lucrativos, mantida através de mensalidades pagas pelos associados, que são empresários, prefeituras e demais interessados com o turismo na região. O governo de Minas Gerais reconhece estas instituições como responsáveis pelo desenvolvimento do turismo na região de abrangência de seu circuito, desde que atendam as normas de certificação estabelecidas por ele (SETUR, 2006). Em 2006, Minas Gerais possuía aproximadamente 30 circuitos certificados.

Os circuitos certificados são inseridos nos planos prioritários da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR - MG, 2006). Dessa forma passam a ter acesso facilitado a recursos destinados a sinalização turística, promoção e divulgação, bem como créditos para treinamento de mão de obra e implantação de infra-estrutura turística (SETUR - MG, 2006b).

Estrutura produtiva do Turismo

Os estudos de cadeias produtivas desenvolvidos pela escola de economia industrial francesa, na década de 1960 buscam compreender o encadeamento e a articulação de atividades econômicas envolvidas na produção de um determinado produto.

Morvan (1988 apud BATALHA; SILVA, 2001, p. 28), define cadeia produtiva como um “conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem, entre todos os estados de transformação, um fluxo de troca, situado a montante e a jusante entre os fornecedores e clientes”.

Batalha e Silva (2001) defendem que os estudos de cadeias estão situados entre a microeconomia e a macroeconomia. Por isso, estes autores percebem os estudos de cadeias produtivas como mesoanálises, que realizam

uma análise estrutural e funcional dos subsistemas e de sua interdependência dentro de um sistema integrado.

Apesar da contribuição desta abordagem para compreensão do turismo, deve-se ressaltar que o produto turístico é formado, predominantemente, por prestações de serviços. Assim, ele é produzido não de forma linear, com cada agente exercendo a sua função isoladamente, mas, a partir da atuação conjunta de vários agentes, com a participação do consumidor no momento da prestação dos serviços e de maneira simultânea ao consumo. Por isso, propõe-se o modelo da Figura 1, para a compreensão da estrutura produtiva do turismo.

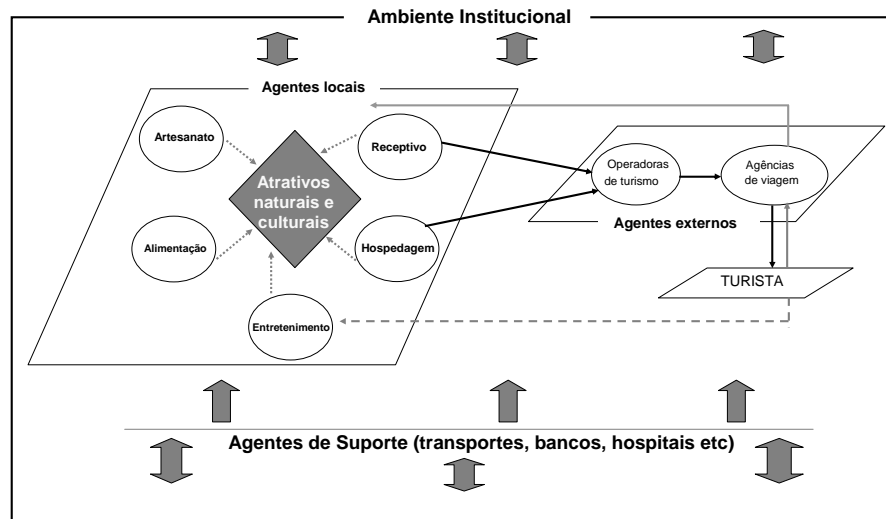


FIGURA 01: Estrutura produtiva do turismo

Elaborado pelo autor

Dessa forma, o turismo tem como matéria-prima os recursos naturais e culturais de uma região, que constituem os atrativos turísticos. Assim, inicialmente, os agentes locais se reúnem em torno dos atrativos turísticos presentes em uma determinada região. As operadoras de turismo distribuem este produto turístico mediante acordos de pagamento comissionado junto aos agentes locais. As próprias operadoras podem comercializar este produto

turístico ou repassar o direito de comercialização às agências de viagem por meio de acordos de pagamento comissionado. Então, o turista irá comprar o produto turístico nas agências de viagem ou poderá optar por fazê-lo por conta própria, diretamente com os agentes locais. O consumo do produto turístico ocorrerá com o deslocamento do turista (linha pontilhada) até a região turística.

A estrutura produtiva do turismo é composta pelos agentes locais que são os meios de hospedagem, restaurantes, entretenimento, agências de receptivo; pelos agentes externos, que incluem as operadoras de turismo e as agências de viagem e pelos agentes de apoio, que são as empresas de transporte, bancos, hospitais e postos de combustíveis, dentre outros serviços. Há ainda o ambiente institucional, representado pelo poder público e as leis e normas que atuam na regulação do setor. Por fim, como colocam Gomes et al. (2006), por ser o turismo uma prestação de serviço, não podem ser negligenciadas as influências que o turista exerce, pois ele está presente em grande parte das etapas de produção, sendo assim, um dos principais agentes indutores de mudanças na estrutura de produção.

Economia dos custos de transação

Para analisar as transações entre os agentes tem-se a Economia dos Custos de Transação. De acordo com Williamson (1989), o estudo da ECT é interdisciplinar e envolve conhecimento das áreas de direito, da economia e das organizações. De acordo com Zylbersztajn (1995), ela pode ser aplicada em áreas, como estratégia de empresas, marketing, organização industrial e políticas públicas.

As transações constituem a troca de informações ou serviços entre os agentes, visando à produção de um bem final (ZYLBERSZTAJN; NEVES, 2000). Williamson (1989) define os custos de transação como os dispêndios de recursos para planejar, negociar, criar salvaguardas relacionadas às transações (custos *ex - ant*) e fiscalizar e corrigir problemas que surgem quando as transações não ocorrem como esperado (custos *ex - post*).

De acordo com North (1994), a teoria econômica neoclássica pauta-se na racionalidade instrumental, em que os agentes possuem as informações necessárias para avaliar corretamente as alternativas e, conseqüentemente, tomar as decisões de maneira eficiente. Contudo, Simon (1961), citado por Farina et al. (1997), defende uma racionalidade limitada dos agentes, que é causada por uma inabilidade destes em processar todas as informações necessárias ao funcionamento de um complexo sistema. Assim, a ECT considera que os agentes envolvidos estão sujeitos a uma racionalidade limitada, de maneira que o comportamento tem a intenção de ser racional, porém, na prática, esta racionalidade é alcançada apenas de maneira limitada, o que gera custos de transação em razão da ineficiência destas.

Segundo os propósitos da ECT, os agentes também têm uma tendência ao oportunismo que, segundo Williamson (1989), é a busca pelos interesses próprios, com dolo. O oportunismo envolve ações como mentira, roubo e formas sutis de engano, estando relacionado à revelação incompleta ou distorcida da informação. Zylbersztajn (1995) acrescenta que o oportunismo refere-se ao jogo não cooperativo entre os agentes. De acordo com Williamson (1989, p. 57), "o oportunismo é responsável pelas condições reais ou aparentes de assimetria de informação". O fato de as partes obterem informação de maneira assimétrica resultará em custos de transação. Leite (2005) afirma que o oportunismo pode ser reduzido por meio de contratos.

De acordo com Williamson (1989), as transações se organizam de diferentes maneiras, e os principais fatores que as caracterizam são: a especificidades de ativos, a incerteza e a freqüência.

A especificidade de ativos se refere aos atributos idiossincráticos de uma transação, ou seja, atributos criados para atender a uma determinada transação que dificilmente poderão ser utilizados de maneira alternativa.

Nesse sentido, os agentes envolvidos devem avaliar se é compensador realizar tal investimento. Este questionamento é relevante, pois, em função de aspectos, como oportunismo e racionalidade limitada os resultados esperados podem não ser alcançados. As modalidades de especificidade de ativos baseando-se nas propostas de Williamson (1991) citado por Costa (2005), são em ativos humanos, ativos de marca, de investimentos e de tempo.

Leite (2005, p. 4) acrescenta que:

Nos casos em que somente uma das partes possui investimentos específicos, poderá haver incentivos, de um lado, para a quebra do contrato, e de outro lado, para se proteger através de salvaguardas contratuais. No caso em que ambas as partes possuem investimentos em ativos específicos, haverá grande incentivo para a continuação do contrato.

Outra dimensão das transações é a incerteza, causada, segundo Zylbersztajn (1995), por distúrbios exógenos que afetam as transações. Segundo Koopmans, citado por Williamson (1989), o problema fundamental da organização é como afrontar e manejar a incerteza, que pode ser: primária, secundária ou conducionista.

A incerteza primária refere-se às incertezas relativas ao Estado, às políticas públicas. A incerteza secundária está relacionada a aspectos imprevisíveis, como os fenômenos da natureza e à inocente falta de

comunicação (agentes deixam de trocar informação por descuido e não por desejo de enganar). Já o terceiro tipo de incerteza refere-se exatamente à falta de comunicação do tipo estratégica, em que os agentes agem de maneira oportunista, ocorrendo à incerteza conducionista.

Portanto, à medida que se reduzem as incertezas, automaticamente, os agentes estão também reduzindo a racionalidade limitada e, por consequência, a possibilidade da transação não ocorrer como esperado, gerando custos em função disso.

A freqüência constitui outra característica das transações, que está relacionada à quantidade de vezes que a transação se repete. Williamson (1989, p. 69-70) afirma que “o custo das estruturas de governança especializadas se recuperará com maior facilidade nos casos de transações recorrentes”.

Os atributos especificidade de ativos e freqüência têm uma relação próxima, pois, quando passa a ser exigido um ativo específico, deve haver uma contrapartida em termos de freqüência de transação para que o investimento feito seja amortizado. Ainda, transações com alto grau de recorrência têm maior possibilidade de retorno dos investimentos em ativos específicos. A repetição das transações também possibilita às partes adquirirem informações uma da outra e, assim, aumentar a confiança entre elas, bem como reduzir o oportunismo.

Ambiente institucional

A Nova Economia Institucional (NEI), segundo Joskow (1995 apud FERREIRA, 2005, p. 3), busca “explicar as diferentes formas organizacionais

que existem no mercado e seus arranjos contratuais, destacando o ambiente institucional e sua interação com as organizações". Para a Nova Economia Institucional (NEI), as instituições são importantes e suscetíveis de análise. Por isso examina o papel de elementos institucionais, considerando como as instituições são criadas e os efeitos do ambiente institucional sobre o resultado econômico.

Para North (1994), as instituições podem ser definidas como sendo as regras que as sociedades impõem para estruturar as relações políticas, econômicas e sociais entre os agentes. Estas instituições podem ser formais (leis, direitos de propriedade) ou informais (crenças, tradições códigos de conduta). A fiscalização do cumprimento das instituições é exercida por códigos de conduta auto-impostos, pelas represálias ou por sanções impostas pelo Estado. Assim, as instituições criam e delimitam o ambiente onde ocorrerá a transação e onde as organizações irão atuar. Por isso, Farina et al. (1997) afirmam que o ambiente institucional determinará a composição da estrutura de governança. Dessa forma, as transformações no ambiente institucional podem mudar a estrutura de governança.

Estruturas de governança

A partir das características do ambiente institucional e dos objetivos dos agentes as estruturas de governança são delimitadas. As estruturas de governança surgem com o intuito de regular as transações. Por isso, de acordo com a ECT, as estruturas de governança eficientes são as minimizadoras de custos de produção e transação (SILVA; SAES, 2005).

As formas de governança variam de acordo com o maior ou menor controle das transações. Nesse sentido, elas podem ser via mercado, trilateral,

bilateral e unilateral (WILLIAMSON, 1989). Na governança via mercado as identidades das partes não têm importância; as referências são os termos formais dos contratos. O que vale é as regras legais e as partes não concentram esforços para sustentar a relação.

Na governança trilateral, o interesse dos agentes em manter a relação é forte. Para tanto, se recorre à assistência de um terceiro para a resolução das disputas. Na governança bilateral, as partes mantêm a autonomia, porém, têm interesse em manter a relação comercial, em função dos benefícios econômicos que ela proporciona. Já a governança unilateral é caracterizada por ser regulamentada por uma empresa que detém autoridade. Esta última forma de governança ocorre na integração vertical, em que uma empresa passa a controlar as outras que lhe dão suporte.

Metodologia da pesquisa

Considerando o problema e os objetivos da pesquisa, ela caracteriza-se como qualitativa, com caráter exploratório-descritivo, pois busca entender uma realidade ainda pouco estudada, para então descrever como os fenômenos relacionados a esta ocorrem.

Como coloca Labuschagne (2003), a pesquisa qualitativa busca fornecer uma descrição cuidadosa das situações, a partir de dados profundos e detalhados sobre um número menor de casos e enfatiza o entendimento de uma realidade a partir do ponto de vista dos participantes.

Para realizar uma pesquisa qualitativa, para Godoy (1995), existem três possibilidades: o estudo de caso, a etnografia e a pesquisa

A opção metodológica pelo estudo de caso foi feita, pois segundo Dencker (1998), permite um estudo profundo e exaustivo de determinados objetos ou situações, o que permitirá um conhecimento em profundidade dos processos e relações sociais.

Uma questão que freqüentemente é levantada sobre o método estudo de caso é o fato deles fornecerem pouca base para se fazer generalização. Contudo, os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas e não a populações ou universos, sendo objetivo do pesquisador expandir e generalizar teorias e não fazer generalizações estatísticas (Yin, 2001).

Foram selecionados três circuitos já certificados pelo governo de Minas Gerais, cuja seleção considerou, primeiramente, o estágio de organização em que estes se encontravam. Dentre aqueles identificados como os mais avançados no processo de organização foram os circuitos: Parque Nacional da Serra do Cipó, Villas e Fazendas, e Serra da Canastra.

O Circuito Parque Nacional da Serra do Cipó possui, como principais atrativos, áreas naturais, em razão do Parque Nacional da Serra do Cipó e Itabira, cidade em que nasceu e viveu Carlos Drummond de Andrade. Itambé do Mato Dentro, Jaboticatubas, Morro do Pilar, Nova União, Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte e Santana do Riacho.

No Circuito da Canastra, Araxá, Bambuí, Campos Altos, Ibiá, Medeiros, Perdizes, Pratinha, Sacramento, São Roque de Minas, Tapira e Tapiraí são cidades da região mineira de cerrado, que tem como atrativos o Parque Nacional da Serra da Canastra, sítios arqueológicos, as termas de Araxá e a culinária da região, especialmente doces e queijos.

E o Circuito Vilas e Fazendas esta localizado na região central de Minas Gerais, o Circuito Turístico Vilas e Fazendas é marcado por antigas fazendas, rios, cachoeiras, mata atlântica e cidades bucólicas, como Santana dos Montes. Muitas fazendas da região transformaram-se em requintados hotéis fazenda.

Na coleta de dados, adotou-se, como instrumento, a entrevista. Segundo Alencar (2003), a entrevista é o método de coleta de informações mais utilizado nas pesquisas sociais, em que o pesquisador utiliza um questionário ou um roteiro elaborado de acordo com o problema de pesquisa, o objetivo do estudo e o referencial teórico. Assim, após a elaboração do roteiro de entrevista, considerando-se as proposições teóricas da ECT, foram realizadas as entrevistas com os gestores, diretores e empresários associados aos circuitos turísticos.

Inicialmente, estabeleceu-se um contato com a associação gestora do circuito, para obter-se a lista dos associados e os contatos dos mesmos, para, então, agendarem-se as entrevistas. O agendamento foi feito utilizando-se telefone e internet, considerando a disponibilidade dos entrevistados e do pesquisador. O pesquisador deslocou-se até a região dos circuitos e entrevistou os empresários no local marcado pelos mesmos. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, na etapa de análise dos dados. Além das gravações, foram feitas anotações de tópicos considerados relevantes.

Para Labuschagne (2003), análise de dados qualitativos é difícil porque as respostas qualitativas são longas, detalhadas e não são padronizadas. Diante desse desafio, utilizou-se a análise de conteúdo, que Bardin (1977, p. 42) define como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a

inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

Para realizar a análise de conteúdo, adotou-se a técnica de análise temática que, segundo Bardin (1977, p. 105), “consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. De acordo com o autor, dentre as técnicas de análise de conteúdo, a análise temática é a mais antiga e a mais utilizada.

A análise temática considera a frequência de presença (ou ausência) de itens de sentido, bem como da observação da estrutura do conteúdo por meio da intensidade e da direção (BARDIN, 1977). A frequência é a repetição de um tema nas respostas. A intensidade é a identificação dos valores (ideológicos, tendências) e das atitudes. A direção analisa se o conteúdo expressa uma posição do entrevistado favorável, desfavorável ou neutra.

Modelo teórico da pesquisa

De acordo com a Figura 2, antes da política de Circuitos Turísticos de Minas Gerais ser implantada existia uma realidade em que os agentes não estavam articulados em rede e, portanto seus comportamentos, transações e estrutura de governança possuíam determinadas características (situação representada pela parte da figura em que as linhas estão pontilhadas).

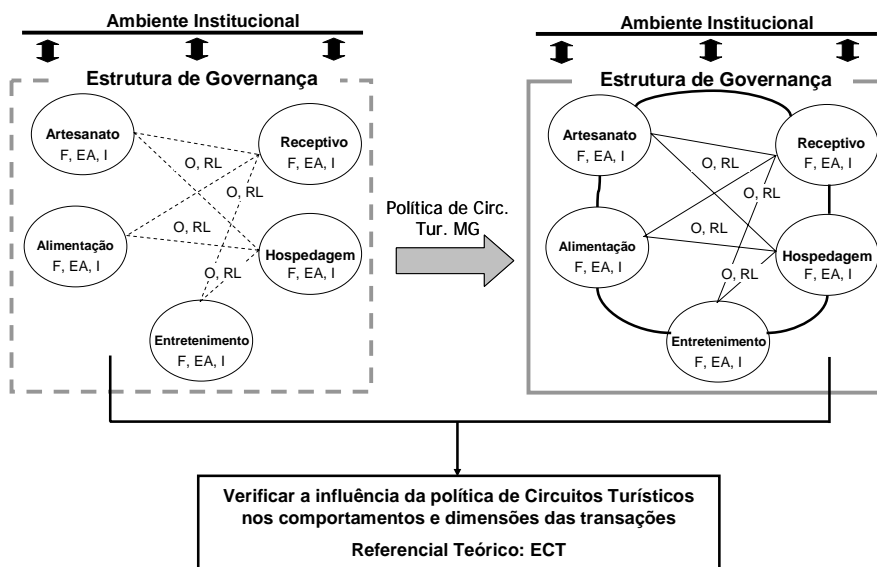


FIGURA 2: Modelo Teórico da Pesquisa (F: Frequência; EA: Especificidade de Ativos; I: Incerteza; O: Oportunismo; RL: Racionalidade Limitada).

Elaborado pelo autor

A política pública de circuitos turísticos implantada pelo governo de Minas Gerais articulou os agentes das regiões turísticas do estado em uma rede, criando uma nova estrutura de governança. Esta nova estrutura de governança passou a influenciar nos comportamentos (oportunismo e racionalidade limitada) dos agentes bem como nos atributos de suas transações (incerteza, frequência, especificidade de ativos).

Diante dessa realidade, surge a indagação como: Que modificações a política de circuitos turísticos trouxe para as transações entre os agentes nas regiões dos circuitos turísticos?

Assim, fundamentando-se nas proposições teóricas de ECT, redes e políticas públicas de turismo, esta pesquisa identificou os principais comportamentos dos agentes e dimensões das transações nos circuitos turísticos, as influências da política de circuitos turísticos nestes

comportamentos e dimensões e propôs medidas que minimizem estes custos de transação nos circuitos turísticos.

Resultados e discussão

Williamson (1989) propõe que as estruturas de governança podem ser: via mercado, trilateral, bilateral e unilateral. Nas regiões turísticas estudadas, antes da criação do circuito, as transações entre os agentes eram regidas pelas relações de mercado, depois a estrutura de governança local deixou de ser exclusivamente via mercado, assumindo uma forma híbrida, mesclando características da governança bilateral e trilateral. Os agentes mantêm sua autonomia quase total, mas têm interesse em preservar a relação comercial em função de seus benefícios. Por isso, são assistidos por um terceiro, que é a associação gestora do circuito, que coordena as suas transações. Foram criados, então, os circuitos turísticos, uma estrutura de governança que coordena o desenvolvimento do turismo na região de maneira integrada.

Pôde-se perceber a institucionalização da associação gestora do circuito como entidade coordenadora do turismo na região, pois os agentes locais ao fazerem uma divulgação, buscam na associação informações sobre qual empresa contratar e qual tipo de material confeccionar. A institucionalização do circuito também foi evidenciada na situação em que ocorre uma menor inserção de um empreendimento numa campanha de divulgação da região. Muitas vezes, a direção do circuito não está envolvida nestas campanhas, mas os empresários ligam para a sede para reclamar. “Então o circuito [...] é uma referência. Deu um problema, liga para cá, eles ligam. Por que aconteceu isso? Vocês têm que tomar uma providência” (Entrevistado S2).

A pesquisa evidenciou uma institucionalização da associação gestora do circuito como entidade coordenadora do turismo na região. A institucionalização é positiva, pois os agentes locais passam a ter uma referência a respeito de planejamento e gestão do turismo na região. Mas, esta institucionalização pode causar acomodação nos agentes, pois, como eles estão pagando uma mensalidade a um órgão, eles esperarão que este órgão resolva todos os problemas relacionados ao turismo na região, desestimulando-os de participar das reuniões. Ainda está presente a visão tradicional de gestão das políticas públicas em que os agentes aguardam que as iniciativas. Contudo, as políticas públicas estão mudando desta visão tradicional para gestão moderna. Os agentes devem, a partir de uma articulação entre eles, passarem a influenciar nas ações regionais. Porém, essa visão por ainda ser recente, com frequência não é bem assimilada pelos agentes nos Circuitos.

Os Circuitos atenuaram a assimetria de informação entre o ambiente institucional e as regiões turísticas.

As políticas, hoje, conseguem sair do campo federal e chegar até aos estados e municípios e é onde eu faço um destaque aí ao papel dos circuitos já que eles têm um papel determinante para que estas políticas sejam efetivamente implementadas aqui na base do processo (Entrevistado S1).

O ambiente institucional influencia e é influenciado pelos agentes. Em Minas Gerais, como no estado, a regionalização já havia se iniciado há alguns anos; os agentes locais passaram aos representantes do governo federal conhecimentos que já haviam acumulado.

Quando eles vieram ensinar para Minas o que era regionalização, Minas já sabia. Eu estava até presente nessa primeira reunião e foi um balde água fria no Ministério, porque ele veio ensinar uma coisa que Minas já fazia há muito tempo. Nós é que ensinamos eles. Nós questionamos.

Muita coisa que a gente questionou eles não tinham resposta (Entrevistado R3).

Em alguns circuitos pesquisados, já exista um ambiente institucional que favoreceu o êxito dos mesmos. Contudo, este relacionamento entre os agentes locais, normalmente, se restringia a agentes localizados dentro de um mesmo município. Assim, a política de circuitos turísticos contribui para aproximar os agentes localizados em municípios díspares, como também para viabilizar projetos que as associações pré-existentes tinham maior dificuldade para implementar.

Através do Circuito nós conseguimos pegar muito projeto que a gente não tinha condição nenhuma de fazer, nós conseguimos tirar muita coisa do papel (Entrevistado L1).

Aliada a um ambiente institucional marcado pela percepção do turismo como setor favorável para investimento, a política de Circuitos estimulou a implantação de ativos de investimentos voltados para o turismo nas regiões pesquisadas.

Os investimentos no turismo dessa região estão muito ativos, (...) restaurante novo, pousada nova, (...) empresas que fazem receptivo estão com os veículos sempre renovados. Os restaurantes estão reformando suas instalações, oferecem cada vez mais opções. Não sei se isso pode ser atribuído somente ao Circuito (Entrevistado N7).

A política criou uma especificidade relacionada à marca do produto turístico da região.

Assim que o Circuito foi oficializado houve o redirecionamento e passamos a identificar esta marca que tem mais força (Entrevistado U12).

Também foram feitos investimentos específicos na confecção de *folders*, participação em feiras e, como define Costa (2005), a especificidade de marca é criada na expectativa de uma demanda.

Alguns investimentos em ativos específicos já foram recuperados em função da criação do circuito, apesar de ele não ter sido o único fator responsável.

Eu realizei investimentos na melhoria na fachada do prédio, na recepção, salão de café e cozinha (...) Em três anos de funcionamento, o investimento que nós fizemos aqui nós já conseguimos recuperar (Entrevistado S1).

Eu ampliei minha loja. Hoje eu tenho uma loja nova, com o triplo da área que eu tinha. (...) Se falasse não tem o circuito, não está se fazendo nada, era um caso a pensar se eu ia fazer o que eu estou fazendo (Entrevistado N16).

Dessa forma, inúmeros ativos específicos foram criados em função dos circuitos turísticos, o que tende a influenciar os empresários a não assumirem comportamentos oportunistas, pois sabem que se o fizerem há o risco de serem excluídos do circuito e, portanto teriam uma dificuldade maior para utilizarem-no.

A política também contribuiu para reduzir a assimetria de informação entre os agentes. Essa assimetria de informação ocorria, por exemplo, na sobreposição dos temas abordados nos cursos de capacitação. Não havia uma coordenação e, conseqüentemente estes cursos geravam poucos resultados eficientes. Um exemplo sobre redução de assimetria de informação foi sobre o Programa de Normalização do Turismo de Aventura a ser implantado no Circuito Parque Nacional da Serra do Cipó pela Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura (ABETA).

Se não existisse essa organização [na forma de Circuito] a ABETA iria ter caído aqui (...) e ia desperdiçar recursos porque ela ia fazer coisas que a gente já fez. Por exemplo, o recurso que ela iria utilizar para capacitar condutores, ela vai utilizar para capacitar melhor nossos condutores em primeiros socorros. Se você não tem como fazer essa articulação você está todo dia começando o processo. (...) Hoje, com o Circuito a gente já consegue isso (Entrevistado L6).

Houve um aumento na frequência das transações entre os agentes da região. Com a criação dos circuitos, os agentes da região passaram a se encontrar para discutir o turismo não apenas nas reuniões marcadas pela diretoria, como também em encontros marcados por eles próprios, de maneira independente.

Aconteceu uma reunião segunda-feira, em Santana dos Montes, entre hotéis fazendas do circuito e eles estão discutindo a formatação de roteiros entre estes hotéis. (...) Já marcaram uma reunião, (...) entre eles mesmos, não foi iniciativa nenhuma do circuito (Entrevistado S2).

Sobre a influência nos comportamentos oportunistas, acredita-se que a política de circuitos turísticos, como estrutura de governança influenciou nos comportamentos oportunistas, apesar de esses ainda estarem presentes.

Ainda existe uma disputa entre eles [empresários], mas o Circuito (...) é uma situação mais de cooperação. Por ser mais regional, atingir mais pessoas, a relação entre eles se fez mais saudável (Entrevistado F3).

Dessa forma, a política de circuitos Turísticos criou uma nova estrutura de governança que passou a influenciar nos comportamentos dos agentes e em suas transações, no sentido de reduzir os custos de transações.

Considerações finais

A política de circuitos turísticos de Minas Gerais criou uma estrutura de governança, representada pelas associações gestoras dos Circuitos, possibilitando um aumento da frequência das relações entre eles. Esse aumento da frequência permitiu maior troca de informação, desenvolvimento do espírito de cooperação e melhor entendimento dos benefícios a longo prazo. Esta articulação dos agentes reduziu a incerteza, o oportunismo e a possibilidade dos investimentos em ativos específicos serem perdidos. Por

isso, nas regiões pesquisadas, acredita-se que a política de circuitos turísticos tenha contribuído para a redução dos custos de transação.

Apesar da influência da política de circuitos nos comportamentos e dimensões causadores de custos de transação, estes ainda estão presentes. Dentre as incertezas dos agentes está o temor da sua descontinuidade, pelo governo do estado de Minas Gerais. Esta preocupação dos agentes é notória, pois a pesquisa evidenciou que há especificidade dos ativos investidos em função dos circuitos. Caso os circuitos deixem de funcionar alguns destes ativos específicos poderiam até ser utilizadas pelos agentes locais na continuidade do desenvolvimento do turismo da região. Contudo, a maior barreira para se reaproveitar os ativos, caso os circuitos deixem de funcionar, seria a descrença nas ações e políticas voltadas para o desenvolvimento do turismo.

Já a especificidade de ativos dos investimentos realizados nas regiões próximos à Estrada Real tende a ser menor, pois, caso estes investimentos não dêem certo, existe mais uma possibilidade de serem aproveitados de forma alternativa, que é por meio da inserção na Estrada Real. Dessa forma, os administradores públicos estaduais devem repensar a possibilidade de não continuidade da política de Circuitos Turísticos. Foram anos de trabalho e finalizá-lo no momento em que alguns circuitos estão conseguindo alcançar os primeiros resultados seria decretar o descrédito dos agentes locais em relação ao turismo e, em especial, às políticas públicas de turismo.

Há uma racionalidade limitada dos agentes locais, especialmente aqueles que participam do circuito há menos tempo, a respeito da política de circuitos turísticos. Naqueles em que os empresários estão associados há mais tempo há um maior entendimento sobre essa política, bem como sobre as ações do estado relacionadas ao turismo. Deve-se destacar também que os Circuitos

próximos à Estrada Real têm uma percepção mais clara das políticas de turismo do estado de Minas Gerais. Uma possível explicação para isso é o fato de, nessas regiões, ocorrerem mais fatos relacionados ao turismo que, mesmo sendo promovidos pelo Instituto Estrada Real, em algumas circunstâncias, têm o envolvimento do estado ou pelos despertam nos agentes a discussão sobre políticas públicas de turismo.

Comportamentos oportunistas desestimulam os agentes locais a cooperarem, o que torna difícil a formação de um produto turístico regional integrado. Assim, acredita-se que a não ocorrência de comportamento oportunista por parte dos agentes passa por uma mudança de valores pessoais e gerenciais. Mudança nos valores pessoais, no sentido dos agentes serem menos egoístas e nos gerenciais dizem respeito ao fato de eles perceberem que se houver mais agentes participando da atividade torna a região mais forte, contribuindo, assim, para o êxito de cada um, individualmente. Os associados, ao identificarem comportamentos oportunistas por parte da diretoria ou de outros associados, devem levar a questão para a discussão com os demais participantes. Eles não podem se acomodar, acreditando que este comportamento é normal e que o dever deles é apenas contribuir mensalmente.

Assim, acredita-se que as transações entre os agentes nas regiões dos circuitos turísticos estão aperfeiçoando-se. A política trouxe mais eficiência para ações dos agentes relacionadas ao turismo nas regiões. Estas ações passaram a ser planejadas, coordenadas e monitoradas, evitando, inclusive, a repetição de iniciativas semelhantes. A pesquisa evidenciou também que a consolidação de alguns circuitos está contribuindo para a redução do oportunismo e da racionalidade limitada, possibilitando, assim, transações que geram menos custos. Contudo, todo este progresso depende da continuidade

da política de circuitos turísticos por parte dos governantes, bem como da colaboração dos agentes locais com os objetivos coletivos e de longo prazo.

Novos estudos abordando a ECT em regiões turísticas devem ser feitos, aliados a um referencial sobre planejamento turístico. Pesquisas futuras devem ser aplicadas em outras regiões, contribuindo para os estudos sobre gestão de regiões turísticas e também para o aperfeiçoamento das práticas empresariais nestas regiões.

Referências

- ALENCAR, E. **Pesquisa social e monografia**. Lavras: UFLA, 2003.
- BAHL, M. **Agrupamentos turísticos municipais**. Curitiba: Prottexto, 2004.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BATALHA, M. O.; SILVA, A. L. Gerenciamento de sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: BATALHA, M. O. (Coord.). **Gestão agroindustrial**: GEPAI: Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOLSON, J. H. G. **Circuitos turísticos de Minas Gerais**. Disponível em: <www.estudosturisticos.com.br> Acesso em: 08 dez. 2003.
- BOLSON, J. H. G. et al. 2004. **Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/ 2004 - Estudo de caso Minas Gerais**. In: **ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 8., 2004, Curitiba**. Anais... **Curitiba, 2004. 1CD-ROM**.
- CABRERA, G. **Subsídios à formulação da política nacional de turismo**. São Paulo: Editora Anhembi Morumbi, 2002.
- COSTA, S. M. L. et al. Análise das transações na comercialização de uvas finas da região de Jales/SP, Brasil. In: **INTERNATIONAL PENZA CONFERENCE ON AGRI-FOOD CHAINS/NETWORKS AND MANAGEMENT, 5., 2005, Ribeirão Preto**. **Anais...** Ribeirão Preto, 2005. 1CD-ROM.
- CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

FERREIRA, G. M. V. A et al. Economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. In: CONGRESSO DA SOBER, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. 1CD-ROM.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade: Mercado, estado e organização**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil**, 2002. Disponível: <www.fipec.org.br> Acesso em: 10 fev. 2006.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). Estatística do Turismo doméstico 2001 - os resultados do Estado de Minas Gerais, **2002a**. Disponível em: <www.fipec.org.br> Acesso em: 10 fev. 2006.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas). **Caracterização e dimensionamento do Turismo doméstico no Brasil - 2006**, 2006. Disponível em: <institucional.turismo.gov.br> Acesso em: 28 mar. 2006.

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

GOMES, B. M. A.; ROMANIELLO, M. M.; SILVA, M. A. C. Os efeitos do turismo em comunidades receptoras: um estudo com moradores de Carrancas, MG, Brasil. **Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, Tenerife, Espanha, v. 4, n. 3, p. 391-408, 2006.

LABUSCHAGNE, A. **Qualitative Research - airy fairy or fundamental? The qualitative report, Fort Lauderdale, v. 8, n. 1, p. 100-103, mar. 2003.**

LEITE, T. S. Especificação dos ativos e encontro produtivo: a construção das formas de coordenação nos sistemas agroindustriais. In: CONGRESSO DA SOBER, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. 1CD-ROM.

MINAS GERAIS. Decreto 41205, de 09 de agosto de 2000. **Dispõe sobre o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento do Potencial Turístico da Estrada Real**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <www.turismo.mg.gov.br/Estradareal/estradareal>. Acesso em: 26 jan. 2006.



ISSN: 1982-6125

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

100

MTUR (Ministério do Turismo). **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Brasília, 2004. 32 p.

NORTH, D. **Custos de Transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

PEREIRA, C. A. S. **A trajetória da política de Turismo em Minas Gerais e o papel do poder legislativo em sua transformação**. 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SETUR-MG. **Resolução SETUR n.º 022, de 23 de dezembro de 2005**. Estabelece normas relativas ao “Certificado de Reconhecimento” dos Circuitos Turísticos do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005. p. 02-04.

SETUR-MG. **Política Estadual de Turismo**. Disponível em: <www.turismo.mg.gov.br/Pagina_setur/setur, 2006>. Acesso em: 23 jan. 2006.

SILVA, L. C.; SAES, M. S. M. A Questão da coexistência de estruturas de governança na economia dos custos de transação: evidências empíricas na avicultura de corte paranaense. In: CONGRESSO DA SOBER, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. 1CD-ROM.

SILVA JÚNIOR, J. H. **A política interna de Turismo no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2003.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WILLIAMSON, O. E. **Las instituciones económicas del capitalismo**. México: Fondo Cultura Económica, 1989.

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

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agrobusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 1995. Doutorado (Tese de Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. (Org.) **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.