

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - UFJF**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - ICH**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS-PPGCSO**

**DONETA FRANCISCO ANTÔNIO**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL EM  
TURISMO DE MINAS GERAIS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE OS NÍVEIS DE  
GOVERNANÇA A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA**

Juiz de Fora  
2025

DONETA FRANCISCO ANTÓNIO

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL EM  
TURISMO DE MINAS GERAIS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE OS NÍVEIS DE  
GOVERNANÇA A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel  
Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Marcela Costa Bifano de Oliveira

Juiz de Fora  
2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Antônio, Doneta Francisco.

A Institucionalização das Instâncias de Governança Regional em Turismo de Minas Gerais: Um Estudo Comparado sobre os Níveis de Governança a partir da Teoria da Ação Coletiva Organizada / Doneta Francisco Antônio. -- 2025.

148 f.

Orientador: Thiago Duarte Pimentel

Coorientadora: Marcela Costa Bifano de Oliveira

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2025.

1. Instâncias de Governança Regional. 2. Minas Gerais. 3. Política Pública de Turismo. . I. Pimentel, Thiago Duarte, orient. II. Oliveira, Marcela Costa Bifano de, coorient. III. Título.

**Doneta Francisco António**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL EM  
TURISMO DE MINAS GERAIS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE OS NÍVEIS DE  
GOVERNANÇA A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais.

Aprovado em: 31 de janeiro de 2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel-Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof.Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

---

Prof. Dr. Luiz Flávio Neubert  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp  
Universidade Federal de Ouro Preto

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus e aos meus ancestrais pela proteção e orientação diária em meio a tantos desafios. À minha irmã, Teresa Augusto Gomes, pela presença e amor incondicional.

Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Thiago Duarte Pimentel, pelo apoio e conselhos que foram essenciais na realização do meu grande sonho.

Agradeço aos meus professores do programa de mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF pelos valiosos ensinamentos, tanto em sala de aula quanto fora dela, contribuindo para minha formação acadêmica.

Ao meu namorado, Manuel Nambua, pelo apoio constante e aos meus amigos, especialmente Josiele Pereira da Costa, Max Camilo e Débora Izabel, por me acolherem em uma cidade desconhecida, e a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste estudo.

Agradeço aos presidentes, gestores e membros das Instâncias de Governança Regional de Minas Gerais pela participação nas entrevistas e pela disponibilização das informações essenciais para esta pesquisa.

A CAPES pela bolsa de estudo concedida, processo n.º 320050160118, por ser uma incentivadora e por tornar o processo mais leve. Adicionalmente, este estudo se inscreve no contexto do projeto de pesquisa “Institucionalização dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais: Diagnóstico, Análise e Propostas de Ação para Economias de Aglomeração e Sua Governança em Serviços Turísticos”, coordenado pelo prof. Drº Thiago Duarte Pimentel, e executado com o auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais/FAPEMIG (processo: APQ 03073/21), utilizando parcialmente os dados desta pesquisa, com a autorização do coordenador.

À Universidade Federal de Juiz de Fora agradeço a oportunidade de me proporcionar um ensino de qualidade.

## RESUMO

As Instâncias de Governança Regional (IGRs) constituem entidades sem fins lucrativos formadas por municípios de uma mesma área, visando o desenvolvimento do turismo local e regional com o envolvimento de diversos agentes sociais. Para sua efetivação, é imprescindível que adotem uma estrutura estável, definam normas e diretrizes transparentes, assegurem a participação ativa de seus agentes sociais e promovam uma administração democrática, reforçando assim a organização. O objetivo desta pesquisa foi compreender o processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores que atuam em um mesmo campo ou esfera social. Para tanto, o estudo buscou respaldo no referencial teórico-metodológico que fundamenta a pesquisa na Teoria Institucional, a qual serve como base para as discussões nos estudos organizacionais e elucida como as organizações se organizam por meio de regras, normas e comportamentos dos membros. Além disso, recorreu-se à abordagem da Escola Francesa de Sociologia das Organizações, que fornece análises sobre dinâmicas de poder e estratégias dos atores sociais, elementos essenciais para a institucionalização de qualquer entidade organizacional. Inicialmente, o estudo consistiu no levantamento e mapeamento das Instâncias de Governança Regional do Turismo no estado de Minas Gerais, utilizando uma abordagem qualitativa. No período compreendido entre dezembro de 2023 e abril de 2024, foi promovida a realização de encontros com gestores, presidentes e responsáveis por essas instituições, visando selecionar três casos que representassem o grau de desenvolvimento das Instâncias de Governança Regional (IGRs) e analisar seus níveis de governança. Os resultados indicaram que, entre as IGRs entrevistadas e as selecionadas, o nível de governança ainda é baixo. A governança dessas instâncias enfrenta desafios significativos, principalmente nas questões institucionais e financeiras, além da baixa participação dos atores envolvidos. Em algumas IGRs também foi constatada a ausência de planejamento estratégico, o que dificulta ainda mais sua estrutura e funcionamento. A pesquisa demonstrou que o estudo das IGRs é fundamental para compreender os mecanismos da governança turística regional em Minas Gerais, evidenciando a contribuição da abordagem francesa e da teoria institucional adotada na análise das práticas institucionais e dos atores envolvidos.

**Palavras-chave:** Instâncias de Governança Regional; Minas Gerais; Política Pública de Turismo.

## ABSTRACT

Regional Governance Bodies (IGRs) are non-profit entities formed by municipalities in the same area, aiming to develop local and regional tourism with the involvement of various social agents. For their effectiveness, it is essential that they adopt a stable structure, define transparent rules and guidelines, ensure the active participation of their social agents, and promote democratic administration, thereby strengthening the organization. The objective of this research was to understand the process of emergence and institutionalization of local orders through the organized collective action of actors working in the same field or social sphere. To this end, the study sought support in the theoretical-methodological framework that underpins research in Institutional Theory, which serves as a basis for discussions in organizational studies and elucidates how organizations organize themselves through rules, norms, and member behaviors. In addition, the approach of the French School of Sociology of Organizations was used, which provides analyses of the power dynamics and strategies of social actors, essential elements for the institutionalization of any organizational entity. Initially, the study consisted of surveying and mapping the Regional Tourism Governance Bodies in the state of Minas Gerais, using a qualitative approach. Between December 2023 and April 2024, meetings were held with managers, presidents, and those responsible for these institutions, with the aim of selecting three cases that represented the degree of development of the Regional Governance Bodies (IGRs) and analyzing their levels of governance. The results indicated that, among the RGI interviewed and selected, the level of governance is still low. The governance of these bodies faces significant challenges, mainly in institutional and financial issues, in addition to the low participation of the actors involved. In some RGI, the absence of strategic planning was also noted, which further hinders their structure and functioning. The research demonstrated that the study of IGRs is fundamental to understanding the mechanisms of regional tourism governance in Minas Gerais, highlighting the contribution of the French approach and institutional theory adopted in the analysis of institutional practices and the actors involved.

Keywords: Regional Governance Bodies; Minas Gerais; Public Tourism Policy.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1-</b> Intertextualidade dos conceitos centrais da pesquisa	18
<b>Figura 2-</b> Escola Francesa de Sociologia das Organizações	28
<b>Figura 3 -</b> Visão Geral da Evolução da Teoria Institucional	39
<b>Figura 4 -</b> Modelo do Estudo Comparado dos Circuitos Turísticos	42
<b>Figura 5 -</b> Representativa do trabalho em equipe	52
<b>Figura 6 -</b> Mapa de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais	54
<b>Figura 7-</b> Mapa de Localização da IGR Serra Geral do Norte de Minas	67
<b>Figura 8-</b> Mapa de Localização da IGR Guimarães Rosa e os municípios componentes	88

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> -Objetivos Específicos e Dados de Coleta	44
<b>Quadro 2</b> -Categorização/Códigos e Frequência de Ocorrência	49
<b>Quadro 3</b> - Formatos e características de IGRs	56
<b>Quadro 4</b> - Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo	63
<b>Quadro 6</b> -Síntese dos Fatores Institucionais do Circuito – bloco 2	76
<b>Quadro 7</b> - Síntese dos Fatores organizacionais - bloco 3	84
<b>Quadro 8:</b> Oferta turística da IGR Guimarães Rosa	89
<b>Quadro 9</b> - Síntese dos Fatores Institucionais do Circuito – bloco 2	99
<b>Quadro 10</b> -Síntese dos Fatores Organizacionais - bloco 3	107
<b>Quadro 11</b> - Oferta Turística da IGR das Águas	111
<b>Quadro 12</b> - sínteses dos Fatores Institucionais – bloco 2	119
<b>Quadro 13</b> - Síntese dos Fatores Organizacionais - bloco 3	124
<b>Quadro 14</b> - Síntese Empírica dos Três Casos	128

## LISTA DE SIGLAS

ACO	Ação Coletiva Organizada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CODEMGE	Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CSO	Centro de Sociologia das Organizações
EFSSO	Escola Francesa de Sociologia das Organizações
FUMTUR	Fundo Municipal de Turismo
FECITUR	Federação das Instâncias de Governança Regional de Minas Gerais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGR	Instâncias de Governança Regional
MG	Minas Gerais
MTur	Ministério do Turismo
ONGs	Organizações Não Governamentais
OMT	Organização Mundial do Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SGNM	Serra do Norte de Minas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
1.1 Síntese do primeiro capítulo	18
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>19</b>
2.1 Escola Francesa de Sociologia das Organizações	20
2.2 Formulação Original	21
2.3 Fase Secundária–Seguidores	23
2.4 Sociologia da Ação Organizada na Abordagem Indutiva	26
2.5 Síntese	28
2.6 Teoria Institucional	29
2.7 Fatores da Teoria Institucional	30
2.8 Fase 1 – Velha Teoria Institucional – 1930 – 1950	31
2.9 Fase 2 – Nova Teoria Institucional 1960-1980	32
2.10 Fase 3 – Novíssima Teoria Institucional 1990	36
2.11 Fase 4 - Teoria Dos Campos Sociais Estratégico	36
2.12 Síntese do capítulo	39
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>42</b>
3.1 Desenho metodológico	44
3.2 Seleção da amostra e descrição do método de coleta	45
3.3 Técnicas de análise dos dados	48
3.3.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO	51
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	<b>52</b>
<b>5 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DOS NÍVEIS DE GOVERNANÇA DAS IGRS MINEIRAS SELECIONADAS: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO CIRCUITO SERRA GERAL DO NORTE DE MINAS</b>	<b>66</b>
<b>6 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DO NÍVEL INTERMEDIÁRIO DE GOVERNANÇA EM IGRS MINEIRAS, A PARTIR DO CASO DO CIRCUITO TURÍSTICO GUIMARÃES ROSA</b>	<b>87</b>
<b>10 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DO NÍVEL MÉDIO DE GOVERNANÇA EM IGRS MINEIRAS: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO CIRCUITO DAS ÁGUAS</b>	<b>110</b>
<b>11 FATORES ORGANIZACIONAIS DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA</b>	<b>121</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo investiga a organização como uma forma de ação coletiva (Friedberg, 1993; Pimentel, 2012, 2023; Jungmann e Pimentel, 2023), investigando como ordens locais se constroem por meio de interações sociais que, aos poucos, se formalizam e se institucionalizam. A partir dessa perspectiva, a análise se insere no campo da Sociologia das organizações, que estuda o funcionamento, a estrutura, a cultura e o comportamento organizacional. É possível compreender como as organizações, especialmente as Instâncias de Governança Regional (IGRs), se desenvolvem e atuam no ambiente social.

A sociologia das organizações desenvolveu-se e consolidou-se como um campo de estudo relevante nas ciências sociais e administração, explorando temas como racionalidade, ação coletiva e teoria social (Ackroyd, 1999). A principal preocupação no século XX foi a tentativa de elucidar o debate entre agência e estrutura, por meio de uma estratégia de elaboração de grandes teorias, sendo as organizações um elemento fundamental na teoria social para mediar essa discussão (Pimentel, 2012).

Isso se deve ao fato de que, partindo do micro para o macro, qualquer teoria social deve precisar explicar, além da ação e da estrutura, como elas interagem, se modificam e mudam com o tempo (Vandenberghe, 2010). Ou seja, como ocorre o processo de institucionalização de uma determinada ordem social (Friedberg, 1993; Scott, 2004; Pimentel, 2014).

Friedberg (1992, p.375) argumenta que a organização “remete, por um lado, um objeto social, por outro, um processo social que está no cerne da ação humana”. O autor divide o tema em dois aspectos: O objeto social (referindo-se à sociedade como uma organização) e processo social (relacionamento entre as pessoas). Essas reflexões estão em consonância com as ações dos indivíduos a partir da ordem social e em relação à organização social, trazendo uma contribuição importante para este estudo.

Considerando isso, o autor define organização como “[...] conjuntos humanos formalizados e hierarquizados com vista a assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados fins” (Friedberg, 1992, p.375). Desta forma, as organizações podem se manifestar em diversas esferas sociais, como administrações públicas, empresas, associações e partidos políticos. Ademais, sua análise pode ser aprofundada sob diferentes perspectivas teóricas, como a teoria da contingência, status jurídico, características ambientais e abordagem estrutural-funcionalista. No entanto, essas tipologias apresentam lacunas na compreensão da natureza das organizações, que devem ser vistas não como simples variações, mas como um problema a ser investigado na busca pela verdade organizacional (Friedberg, 1992).

Nesse contexto, ao longo do século XX os conceitos de organização e de sistema organizacional evoluíram consideravelmente, refletindo na “relativização e na explosão da própria noção de organização” (Friedberg, 1992, p.384). Segundo o autor, esse processo envolve quatro eixos fundamentais: a noção de racionalidade, a coesão organizacional, as fronteiras e limites organizacionais e a autonomia organizacional.

Uma das mudanças ocorre no entendimento da racionalidade. Se anteriormente, era vista de forma unívoca e universal, como se todos os atores agissem de acordo com as mesmas referências e possuíssem a capacidade de se informar de forma completa para tomar as melhores decisões, hoje ela é percebida “[...] como um conjunto no qual se opõe e se confronta toda uma multiplicidade e a racionalidade limitada, cuja convergência nada tem de espontâneo, sendo o resultado da construção de uma ordem” (Friedberg, 1992, p.384).

Em relação ao problema da integração organizacional, é possível que ele não existisse no início, pois:

A organização é encarada como um todo unificado e coerente, inteiramente estruturado por propósitos pré-determinados e estabelecidos em definitivo, ao serviço dos quais ela se encontra em uma relação aos quais ela é, por assim dizer, totalmente transparente. Numa visão puramente instrumental, considera-se que sua integração é assegurada por seus fins, que encaram a racionalidade do conjunto (Friedberg, 1992, p.384).

O enunciado revela uma visão instrumental sobre as organizações, que as simplifica como entidades homogêneas e coerentes, pois não reconhecem os mecanismos desintegradores, conflituosos, a racionalidade limitada na tomada de decisões e as questões socioafetivas que envolvem o dia a dia de uma organização complexa. Com base nessa perspectiva, a organização era vista como entidade transparente em relação aos seus objetivos (Friedberg, 1992).

A partir de 1960, esses estudos começaram a assumir um papel crucial nas pesquisas sobre a organização. Dessa forma, surgiu a contingência estrutural ou teoria da contingência, que tem como objetivo estudar a evolução, as estruturas e a reflexão sobre os estudos organizacionais. No entanto, a contingência estrutural tem como foco principal as organizações formais, com regras e fundamentadas na racionalidade, de modo a assegurar o desempenho das organizações (Pimentel, 2012).

Com base nesses princípios, Pimentel (2012, p.116) aponta que o problema das fronteiras organizacionais começou a ser visto de duas maneiras: “a) da perspectiva do impacto das exigências do contexto socioeconômico; b) posteriormente, ao contrário, pelo modo como a organização conseguiu influenciar o seu próprio contexto”. Como visto, é perceptível que as organizações têm uma influência relevante na sociedade, moldada por fatores ambientais e contextuais.

A teoria da contingência estrutural, por sua vez, enfatiza que cada organização é única e deve ser adaptada de acordo com suas necessidades. Essa teoria considera fatores como o tamanho e o ambiente da organização, a estratégia adotada e a tecnologia utilizada, enfatizando a necessidade de adaptação constante às circunstâncias em que a organização está inserida. Essa questão está ligada à questão da autonomia organizacional, que, segundo Pimentel (2012, p.119), “[...] está relacionado com as dinâmicas endógenas, dos círculos viciosos ou efeitos organizacionais, que tomam como base as estruturas e os mecanismos de cooperação”. No contexto organizacional, esta citação destaca que tais dinâmicas ocorrem na própria estrutura da organização, influenciando seu funcionamento e sua capacidade de cooperação.

Friedberg (1992) enfatiza que estes podem ser classificados segundo a caracterização do ambiente organizacional. Suas abordagens foram fundamentadas nos estudos sobre a burocracia, desenvolvido por Weber (2004). O autor analisou as organizações do ponto de vista estruturalista, tendo em vista a racionalidade humana.

A burocracia é entendida como a organização humana nas sociedades ou a estrutura organizacional com regras e procedimentos para regularizar e dividir as demandas administrativas nas organizações (Weber, 2004). De todo modo, Crozier (1964) a burocracia é uma solução organizacional, que se baseia na formalização das relações humanas, de modo a evitar abusos de poder e injustiças entre os indivíduos sem a participação das cooperativas.

Friedberg (1995) ao estabelecer ligação entre a burocracia e a ação coletiva organizada (ACO), argumenta que a ação coletiva organizada é uma ação fundamental para a vida em sociedade, mesmo em movimentos sociais menos estruturados. Portanto, “toda a ação coletiva é de certa maneira organizada” (Friedberg, 1995, p.169). Isso quer dizer que, seja em movimentos sociais menos organizados ou organizações formais mais complexas, sempre há um grau de organização que envolve diferentes elementos, tanto humanos quanto materiais, e é fundamental para a existência em sociedade.

A partir dessas reflexões, observou-se que o estudo das organizações pode ser abordado sob diversas perspectivas. Lopes (1971, p.618), destaca que uma teoria sociológica das organizações deve ser compreendida como um todo, e não de forma isolada. Ela pode tanto integrar-se a teorias mais amplas quanto contribuir com ideias e aborda.

Diante disso, a pesquisa busca responder a seguinte questão: Como ocorre o processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores inseridos em um mesmo campo ou esfera social? Como ocorre o

processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores inseridos em um mesmo campo ou esfera social?

O objetivo geral deste trabalho é compreender o processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores que atuam em um mesmo campo ou esfera social. Para atender as finalidades desta pesquisa, foram elencados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Explorar e mapear as formas de ação coletivas institucionalizadas, conhecidas como Instância de Governança Regional de Turismo em Minas Gerais;
- 2) Investigar o processo histórico de surgimento e emergência das ações coletivas, enfatizando as interações entre os atores, suas finalidades e afinidades e como essas dinâmicas influenciam a criação das organizações.
- 3) Analisar o processo de interação sincrônica e diacrônica dos atores envolvidos nessa forma de ação coletiva a fim de compreender os padrões de ação coletiva foram estruturados e institucionalizados ao longo do tempo, desde sua criação até o momento atual;
- 4) Descrever a evolução da ação coletiva nas diferentes Instâncias de Governança Regional explorando padrões comuns no processo de institucionalização, independentemente do nível de desenvolvimento em que se encontram.

Essa pesquisa se justifica pela escassez de estudos acadêmicos sobre o nível de governança das IGRs em Minas Gerais, especificamente no que se refere ao grau de desenvolvimento turístico. Considero que compreender e classificar essas organizações em termos de desenvolvimento é essencial para promover a gestão representativa para todos os atores envolvidos nas IGRs. Além disso, acredito que a investigação deste tema pode contribuir para a formalização de políticas públicas mais efetivas voltadas ao turismo, potencializando seu impacto econômico e social.

Essas abordagens possibilitaram uma compreensão mais abrangente das práticas de governança regional em organizações institucionalizadas e formalizadas. Espera-se que este trabalho contribua para novos debates na academia, na sociedade, nas esferas políticas e nas instituições públicas e privadas, além de servir como base teórica para pesquisas futuras nessa área.

A importância desta pesquisa reside no papel desempenhado das Instâncias de Governança Regionais que constituem a base da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais, contribuindo para uma gestão descentralizada no setor. Essas instâncias “são entidades sem fins lucrativos integrados por municípios de uma mesma região com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar, desenvolver e

consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada com a participação da sociedade civil e do setor privado” (Minas Gerais, 2021, s.p). Ademais, sua forma de institucionalização cria espaços de articulação entre os atores sociais.

Partindo da abordagem qualitativa adotada neste estudo, a suposição adotada foi de que a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais de Turismo, está associada à existência de organização consolidada. Resultando de múltiplos fatores, entre os quais, destaca - se a necessidade de serem geridas pelos próprios atores envolvidos (poder público, iniciativa privada e terceiro setor), desde que estejam organizados, sensibilizados e capacitados. Ademais, considera - se que a institucionalização destas organizações requer uma participação compartilhada, transparente e representativa dos diversos setores envolvidos na atividade turística.

Os resultados da pesquisa reforçam essa suposição, ao evidenciar que a integração entre diferentes atores sociais, como gestores públicos municipais de turismo, representantes do setor privado e membros da sociedade civil - fundamental para alcançar resultados significativos na gestão do turismo. Além disso, o sucesso das ações regionais depende da capacidade de autogestão de cada região turística, alinhada a diretrizes e interesses compartilhados entre os atores que atuam em torno das atividades turísticas. A atuação desses atores ocorre com base em princípios administrativos como planejamento, organização e liderança e, além da disponibilidade de recursos financeiros.

No entanto, os entrevistados destacaram que algumas IGRs que enfrentam dificuldades em seu nível de desenvolvimento é a falta de apoio dos prefeitos em relação ao turismo. Muitos gestores municipais não priorizam o turismo, dificultando o trabalho das IGRs. Além disso, a alta rotatividade dos prefeitos e secretários de turismo, leva a um ciclo contínuo de adaptação, resultando na perda de conhecimentos acumulados e na fragilidade na formação de novos gestores.

**Figura 1-** Intertextualidade dos conceitos centrais da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2024).

A figura 1 ilustra a interdependência entre os temas abordados neste primeiro capítulo, conectando-os ao tema sobre a institucionalização, estruturas organizacionais, ação coletiva e perspectiva sociológica. As setas destacam essa conexão e a influência da Teoria Institucional e da abordagem da Escola Francesa de Sociologia das organizações na formação das Instâncias de Governança Regional.

A luz dessas discussões, a presente dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo é a introdução, que contém a apresentação do tema, apresentação das teorias utilizadas, postulação do problema, os objetivos: geral e específico, o contexto da realização do estudo, a justificativa, as premissas e as hipóteses. O segundo capítulo corresponde ao referencial teórico, com tópicos e subtópicos, destacando a abordagem da Escola Francesa de Sociologia das Organizações (EFSO) e Teoria Institucional (TI), relacionada à Sociologia. O terceiro capítulo concentra-se na metodologia de pesquisa. Ao passo que, no quarto capítulo, é dedicado à apresentação e análise dos resultados. No quinto e último capítulo apresenta-se uma síntese da dissertação, evidenciando as contribuições deixadas e possíveis caminhos a serem seguidos a partir da realização deste estudo, as considerações finais e as referências bibliográficas.

### 1.1 Síntese do primeiro capítulo

Neste primeiro capítulo, exploramos diversas formas de conceituar organizações, e suas aplicações em diversos campos, especialmente como ação coletiva organizada. Destacamos os estudos de Crozier e Friedberg cujas percepções transcenderam os

paradigmas tradicionais e oferecem uma reflexão sociológica sobre as organizações e os sistemas concretos nos quais operam.

Além disso, utilizamos duas perspectivas fundamentais para a análise organizacional. A Teoria Institucional oferece múltiplas perspectivas sobre o estudo organizacional, abrangendo processos, estratégias e interações no ambiente organizacional. Já a abordagem da Escola Francesa de Sociologia das Organizações, enfoca as dinâmicas de poder e na interação entre os atores nas estruturas organizacionais. Ambas as perspectivas são aplicáveis ao estudo de organizações desenvolvidas nesta pesquisa.

Por fim, foram apresentados e abordados alguns pontos fundamentais que guiaram e contribuíram a desenvolver a pesquisa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A construção do referencial teórico permite apresentar a discussão e o desenvolvimento dos capítulos de forma teórica. Para fundamentar a análise, este estudo se apoiou na abordagem da Escola Francesa de Sociologia das Organizações (EFSO) e na Teoria Institucional (TI). A primeira oferece uma base teórica para entender as organizações como forma de ação coletiva organizada, enfatizando a complementaridade entre organização e ação coletiva. Três conceitos fundamentais sustentam essa teoria: ator estratégico, sistema de ação concreto e poder como capacidade de ação, os quais são explorados ao longo do estudo.

Por outro lado, a Teoria Institucional, aprofunda a compreensão das organizações ao abordá-la em diversos contextos, ressaltando a importância dos aspectos culturais e simbólicos. Ela busca captar os elementos mais profundos da estrutura social, sendo uma de suas principais características o institucionalismo. Segundo Meyer e Rowan (1997, p. 341), “[...] as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por concepções racionalizadas de trabalho organizacionais predominantes e institucionalizadas na sociedade” (Meyer e Rowan, 1997, p. 341). Entretanto, as organizações formais participam ativamente do processo de institucionalização, na qual os serviços são planejados e executados racionalmente.

### **2.1 Escola Francesa de Sociologia das Organizações**

O presente capítulo tem como objetivo analisar teoricamente a Escola Francesa de Sociologia das Organizações (EFSO) por meio de uma abordagem de pesquisa de Michel Crozier em colaboração com Erhard Friedberg. Inicialmente, ao se mudar da França para os Estados Unidos da América (EUA), Crozier estudou Letras e Direito, para desenvolver sua

tese de doutorado sobre Sindicalismo Americano, que seria crucial para sua formação como sociólogo.

Durante as suas experiências nos Estados Unidos, absolveu vasto conhecimento sobre cultura, literatura e Sociologia americana, com especial interesse em estudos sobre relações humanas e burocracia em organizações, o que proporcionou referências importantes para a sua carreira como sociólogo do trabalho. Crozier, na segunda vez que esteve nos EUA como acadêmico, firmou alianças com colegas da área, aumentando suas influências em seu campo (Misset, 2017).

Segundo Misset (2017), os Estados Unidos sempre foram uma fonte de inspiração, especialmente devido às suas práticas acadêmicas e ao reconhecimento em diversas áreas de estudo, incluindo a Sociologia. Os estudos de Crozier contribuíram para a disseminação do conhecimento, servindo como referência para França e oferecendo à sociedade brasileira a possibilidade de reflexão considerando suas especificidades.

Crozier iniciou sua pesquisa nos anos 60, no século XX e, a partir da década de 1970, começou a colaborar com Friedberg, com foco em organizações como ação coletiva, culminando na publicação conjunta do livro “O Ator e o Sistema” em 1977. Pimentel (2012, p.6) afirma que “a Escola Francesa de Sociologia das Organizações não segue uma linhagem pura da tradição intelectual francesa”. A observação de Pimentel sugere que, devido à sua abordagem eclética, a EFSO pode ser integrada em diversos estudos internacionais.

Crozier, nos Estados Unidos, adaptou as suas pesquisas à realidade francesa, o que, posteriormente, teve um impacto direto nas pesquisas desenvolvidas no Brasil. A partir disso, surgiram dois conceitos de pesquisas que foram usados para o estudo na França: relações de poder (e jogo) e racionalidade limitada. Os estudos foram realizados de forma empírica para serem aplicados à realidade francesa. No entanto, devido às particularidades de tempo e espaço de cada estudo, houve um distanciamento da pesquisa original que serviu de inspiração.

Crozier e Friedberg (1977), afirmam que o conceito de relação de poder (e jogos) está vinculado ao contexto e às interações sociais entre indivíduos ou grupos. O conceito de poder é complexo e pode ser definido de acordo com diferentes realidades, objetivos e formas de exercício, variando de organizações simples a complexas. Para Crozier e Friedberg (1977), o poder é uma relação entre atores, que pode se dar por meio de troca ou negociação, entre duas ou mais pessoas.

Dessa maneira, pode se inferir que:

[...] o poder pode ser especificado como uma relação de troca e, portanto, recíproca, mas em que os termos de troca favorecem mais uma das partes envolvidas. É uma relação de força da qual um pode tirar mais vantagem do que o outro, mas em que, da mesma forma, um não fica totalmente desamparado diante do outro (Crozier; Friedberg, 1977, p.59).

O poder nas organizações é distribuído de forma desigual e é fundamental para seu funcionamento. Embora exista uma troca, essa dinâmica geralmente beneficia uma das partes mais do que a outra, tornando essencial para os gestores terem poder. Herbert Simon, propõe que os seres humanos não possam tomar decisões perfeitas devido às suas limitações cognitivas, fundamentando suas escolhas nas informações disponíveis. Apesar dessas limitações, o ser humano tende a tomar boas decisões ao agir para melhorar a sua racionalidade e escolhas (Simon, 2016).

Embora serem relevantes, estudos sobre relação de poder ainda requerem uma investigação aprofundada. Verifica-se, portanto, que, embora seja um estudo contemporâneo, há poucos pesquisadores dedicados a esse tema. Além de Crozier e Friedberg, destacam-se outros autores como Christine Musselin, Séverine Misset e Thiago Pimentel. Não obstante, Pimentel (2012) observa que a Escola Francesa de Sociologia das Organizações promove e dissemina o conhecimento, tanto em suas produções com estudantes internacionais, quanto em suas colaborações como este estudo.

O autor menciona que, ao conduzirem suas pesquisas, Crozier e Friedberg constataram que “[...] resultados possibilitaram a esses autores a reflexão sobre seus métodos e sua renovação, culminando com o que eles viriam a denominar mais tarde de uma abordagem clínica de pesquisa, marcadamente de natureza compreensiva e qualitativa” (Pimentel, 2012a, p.80). Portanto, Crozier e Friedberg (1995) classificaram sua pesquisa como clínica, uma vez que estavam intimamente ligadas ao objeto de estudo, acompanhando seu crescimento e evolução.

## 2.2 Formulação Original

Na formulação dos conceitos centrais desenvolvido por Crozier e Friedberg, que fundamentam a Escola Francesa de Sociologia das Organizações, destacam-se três elementos principais: a) Ator Estratégico; b) Sistema de Ação Concreto e c) poder como Capacidade de Ação.

a) **Ator estratégico**, refere-se a indivíduos ou grupos com objetivos comuns dentro de uma organização, resultando em interações dinâmicas. Misset (2017, p.96) observa que “[...], as dinâmicas da organização fazem parte de jogos de poder para os quais as estratégias são racionais, mas em virtude de uma racionalidade limitada”. Afetando as decisões individuais. Embora nem todos os autores tenham objetivos claros e formalizados,

é primordial que ajustem suas metas à realidade apresentada, sem necessariamente renunciar à sua autonomia, preservando o controle e a liberdade da organização.

Para Crozier e Friedberg (1997. p. 48),

O fato do poder não estar relacionado a objetivos claros não significa que não possa ser racional, muito pelo contrário. Em vez de ser racional em relação a determinados objetivos, é, por um lado, em relação às oportunidades e através destas, ao contexto que as define e, por outro, em relação ao comportamento dos demais atores, com a festa de quem toma e com o jogo que se estabeleceu entre eles.

Com base na narrativa, pontua-se que o ator deve aproveitar as oportunidades e exercer sua liberdade, agindo de forma racional, independentemente das circunstâncias. A estratégia é definida como “fundamento inferido *ex-post* das regularidades de comportamento observadas empiricamente” (Misset, 2017, p.95). A palavra estratégia neste contexto não necessariamente significa vontade ou consciência.

É oportuno enfatizar que:

A principal virtude do conceito de estratégia impulsiona a melhoria e a torna possível, enquanto a reflexão em termos de objetivos tende a isolar o ator da organização com a qual ele se depara, a reflexão em termos de estratégia obriga a buscar na organização contextualizar a racionalidade do ator e compreender a construção organizacional nas experiências dos atores (Crozier; Friedberg, 1997, p.48).

Observa-se que o ator desenvolve sua própria racionalidade, focando na coletividade e mantendo sua estratégia, especialmente na sua interação com o poder, conceito essencial na análise estratégica. Essa relação contribui para o desenvolvimento do dinamismo dos atores que buscam influenciar e manter o poder quando necessário.

**b) Sistema de ação concreto** foi desenvolvido para analisar empiricamente o controle social, permitindo verificar as relações das organizações com o meio. Desta forma, “um sistema de ação concreto é conceituado como um meta-jogo integrando os jogos operacionais cuja articulação é regada por ele” (Pimentel, 2012, p. 83).

Segundo o autor, esse conceito não se aplica a todos os sistemas de ação concreta, dependendo do raciocínio e da universalidade das leis que regem os fenômenos naturais. Desta forma, pode ser definido como um conjunto de métodos que descreve estratégias de intervenção social, demonstrando coerência e ordem em suas funções. Diante dessas regras, é possível identificar dois aspectos fundamentais da ação concreta: o sistema de regulação relacional, que orienta a resolução de problemas cotidianos por meio de regras impostas pelos atores, e o sistema de alianças.

**c) O poder como capacidade de ação** está ligado à noção de ator e sistema, é a base da ação organizada. Friedberg (1995, p.115), define o poder como “a troca desequilibrada de possibilidades de ação, ou seja, de comportamentos entre um conjunto de atores individuais e/ou coletivos”.

Conforme o autor, este conceito desenvolveu-se a partir de outras obras de diversos autores que, em determinado momento, revelaram três implicações importantes, como descrito abaixo por (Friedberg, 1995, p.115 -116):

- O poder é de natureza relacional e não transitiva. “O poder não é um atributo e não pode ser possuído. Não é um bem que se possa levar consigo para armazenar algures, ou para economizar como se fosse dinheiro [...]”.
- Há uma relação que não se pode reduzir entre o poder e (inter) dependência. Ou seja, o poder e cooperação, poder e troca “mesmo se essa troca é sempre e de algum modo estruturalmente desequilibrada; nada de poder sem relação, nada de relação sem troca. Esta é a dimensão instrumental do poder”.

O poder, embora se manifeste em diferentes contextos, é fundamental nas organizações. Todos possuem algum grau de poder, resultando em interações, evidenciando a natureza menos bilateral e frequentemente multilateral do poder. Deste modo, o poder não é imposto para ninguém, em decorrência do processo de troca e reciprocidade.

### **2.3 Fase Secundária–Seguidores**

Nesta etapa, serão apresentados alguns seguidores que desenvolveram seus estudos se inspirando nas abordagens de Crozier e Friedberg a partir dos anos 2000, destacando Christine Musselin, socióloga francesa, especialista em Sociologia das Organizações.

A autora destaca que a visibilidade do Centro de Sociologia das Organizações (CSO) é atribuída ao trabalho de Crozier sobre a burocracia e a administração na França. A sua obra *O Fenômeno Burocrático* de Michel Crozier, publicado em 1994, “é um passo decisivo, pois, [...] estudos empíricos realizados no Banco Postal Francês e numa fábrica de cigarros, ambas as empresas públicas, [...] propõe uma análise [...] inovadora das fontes e especificidades da burocracia francesa” (Musselin, 2005, p.1).

Esse estudo teve um grande impacto na burocracia francesa e o CSO contribuiu consideravelmente para reflexões sobre administração e análise de políticas públicas na comunidade científica do país. Apesar disso, a análise de políticas públicas na França só ganhou destaque nos finais dos anos 1970, quando sociólogos, gestores e cientistas políticos, ao permanecerem nos Estados Unidos e interagirem com colegas americanos,

incorporaram novas referências e aprofundaram esse campo, contribuindo para o desenvolvimento dessas discussões nas academias francesas (Musselin, 2005).

Com estes episódios, diversos autores publicaram obras sobre políticas públicas, sociologia da administração e gestão pública, o que contribuiu para o crescimento da gestão pública na França. O número crescente de publicações sobre ações públicas e políticas em setores variados revela que a análise de políticas públicas se consolidou como uma disciplina da ciência política. Esse reconhecimento facilitou a aproximação entre pesquisadores de diferentes áreas, como sociólogos, administradores e cientistas políticos, o que antes não era comum nas academias francesas. Dessa maneira,

Raramente se observa tal implicação histórica e tal sobreposição entre os objetos investigados por um e outro. No entanto, o diálogo permanente e rico que se desenvolve entre eles não deve nos fazer esquecer de que eles frequentemente não compartilham os mesmos métodos de investigação e os mesmos quadros interpretativos em seus respectivos trabalhos (Musselin, 2005, p.1).

Segundo a citação, independentemente de os autores pertencerem a áreas distintas, existe sempre uma relação que os faz se reaproximar. No entanto, a autora afirma que se fosse visto restritamente, se baseava somente do ponto de vista estratégico, centralizando a pesquisa numa escola, a da sociologia da ação organizada, o que incluiria todas as abordagens sociológicas como ação pública. Neste caso, torna-se relevante limitar-se à ação organizada, permitindo a inserção das outras áreas evocadas acima.

Cabe ressaltar, “reciprocamente, na ciência política, nosso principal ponto de referência será a análise de políticas públicas e, em particular, o trabalho com base em pesquisas empíricas qualitativas” (Musselin, 2005, p. 2). Como mencionado pela autora, os estudos foram aplicados em áreas diferentes, mas, de acordo com a perspectiva sociológica e das políticas públicas.

Musselin (2005) analisa a diferença entre a perspectiva sociológica e a ação organizada em relação à análise de políticas públicas, uma vez que um sociólogo define seu objeto de pesquisa de maneira diferente do analista de política pública. O sociólogo analisa como um objeto particular e não singular. Porém, pode ser abordado como qualquer objeto “[...] incluir dimensões que não são encontradas [...] em outros temas, como os do interesse geral, o exercício da violência legítima, poder público, razão de estado, etc” (Musselin, 2005, p.2).

Como narrado, independentemente da forma de aplicação ou metodologia da ação pública, Musselin (2005) sustenta que ela não é um objeto único, pois “Não há uma diferença a priori na natureza que justifique a distinção entre o estudo de uma oficina em

uma fábrica de automóveis e a de uma administração central em um Ministério” (Musselin, 2005, p.2).

Mediante o exposto, inicialmente, a oficina e o Ministério parecem não ter nenhuma similaridade, mas podem ser analisados por meio de questões comuns em ambos os casos, como o exercício da autoridade. A questão da interpretação, associação e aplicação de estudos que tratem do mesmo tema é mais utilizada por analistas de políticas públicas, que podem se adaptar a qualquer situação.

Para facilitar a interação entre a ação organizada e a política pública, os sociólogos utilizam o termo ação pública, para favorecer a colaboração entre os dois campos. No entanto, “os analistas de políticas públicas criticam os sociólogos da ação organizada por privilegiarem detalhes em detrimento dos regulamentos gerais, enquanto os segundos esperariam dos primeiros menos fixação na qualificação dos mecanismos e mais profundidade na sua descrição” (Musselin, 2005, p.4).

Independentemente de compartilharem o mesmo termo, a diferença entre esses dois enfoques está nas suas abordagens. Os sociólogos da ação organizada consideram tanto a estabilidade quanto a mudança em seus estudos. Por outro lado, os analistas de políticas públicas atuam em contextos de mudanças de governo e altos custos, buscando assegurar a estabilidade das ações e programas (Musselin, 2005).

A principal diferença está na forma como o objeto de análise é construído. Enquanto a ação organizada adota um procedimento empírico, os analistas de políticas públicas fundamentam suas análises em construções teóricas que podem se situar em diferentes níveis: micro, meso ou macrológico.

Musselin (2005, p.4) observa que:

[...] os sociólogos da ação organizada favorecem uma entrada através do microscópio (através das interações) nas "pequenas equipes" ao invés das elites, para produzir resultados que estão no nível mesológico, ou seja, que se aplicam ao sistema de interações envolvidos (setor ou parte da área de estudo), mas que não conduzem automaticamente a uma reflexão mais geral sobre a sociedade. Por outro lado, os analistas de política pública procuram (muitas vezes) um nível de análise mais macrológico (às vezes com incursões em espaços mesológicos e intermediários) e geralmente são mais focados nas elites. Isto deriva, em parte, dos dois pontos mencionados acima (por um lado, a entrada pela ação versus entrada pela decisão, e, por outro lado, a profundidade do tratamento).

A autora ressalta que os sociólogos da ação organizada não se preocupam com regulamentos gerais, mas sim apresentam buscam apresentar suas pesquisas de modo prático, mesmo que restritas a um único setor. Em contrapartida, os analistas de políticas públicas concentram-se em mudanças, reformas e programas. Apesar das diferenças, os sociólogos reconhecem a presença da política no nosso cotidiano e nas relações

interpessoais, enquanto os analistas criticam a maneira como são abordados certos temas pelos sociólogos.

## **2.4 Sociologia da Ação Organizada na Abordagem Indutiva**

Musselin (2005) destaca que a Sociologia da ação organizada utiliza a abordagem indutiva por dois motivos: primeiro, pela postura nas investigações científicas, e segundo, por se fundamentar em resultados empíricos para desenvolver pesquisas e identificar problemas. Como analisado pela autora, “a teoria deve, portanto, ser desenvolvida a partir de um corpus de dados empírico (tratados comparativamente) e não se encaixar em uma dada teoria a priori” (Musselin, 2005, p.6).

A pesquisa empírica, como já mencionado, torna a caracterização do objeto de estudo mais simplificado. No entanto, é essencial antes analisar de forma mais ampla, começando por uma instituição e, posteriormente, focando em um setor específico e seus atores. Os dados devem ser extraídos para iniciar a interpretação do que se observa, permitindo a coleta de dados relevantes para um sistema articulado em torno de diferentes jogos (Musselin, 2005).

Em síntese, Musselin (2005) apresenta três princípios que tornam mais fácil a seleção e a coleta de dados em qualquer campo de pesquisa, com a possibilidade de análises diferenciadas por parte de cada sociólogo.

- O primeiro postulado é contido na sociologia da ação organizada, que considera os atores como a unidade básica de análise, “[...] os atores estão inseridos em múltiplas restrições, que muitas vezes visam circunscrever seu comportamento, mas das quais eles sempre conseguem se libertar parcialmente”. De acordo com a citação, é fundamental respeitar as regras institucionais e sociais, refletindo sobre sua presença em nossos ambientes. Contudo, o ator deve zelar por seu bom comportamento e pela forma como interage com essas regras.
- Racionalidade dos atores - “o comportamento deles faz sentido. Eles têm “boas razões” para se comportarem”. Conforme dito, há um comportamento esperado dentro da racionalidade dos atores, entretanto, não se restringe apenas a sua vontade individual e não são válidas em toda parte, dependendo da situação em questão.

Neste caso, para este estudo e de acordo com a percepção do ator é válida. Este tipo de racionalidade é similar ao da racionalidade limitada desenvolvida por Herbert Simon. A racionalidade dos atores pode se apresentar de diversos modos instrumental, axiológico, cognitivo e institucional. Esses modos podem estar interligados que às vezes fica difícil para

o ator e o analista descobrir suas diferenças. Entretanto, segundo a autora, é certamente mais realista tentar entender, tanto a nível individual como coletivo, como esses diferentes elementos são combinados, como a modificação de um pode levar a de outro”. Essas formas de racionalidade não são idênticas, é necessário que o ator e o analista estejam sempre atentos e cautelosos em seu nível de análise para terem capacidade de distinguir suas diferenças.

No contexto das IGRs, essa perspectiva é crucial, pois gestores frequentemente tomam decisões com base em informações fragmentadas, interesses e pressões políticas. Observou - se que eles priorizam alternativas viáveis, em vez de buscar uma racionalidade plena, e suas decisões não seguem uma lógica linear. Elas são influenciadas por contextos institucionais e da percepção de outros atores envolvidos. Um planejamento torna - se, portanto, fundamental no processo decisório.

- Importância das interações e a dimensão e de poder executado – este postulado é marcado por “boas relações ou, pelo contrário, os conflitos, a falta de relações ou, inversamente, a sua intensidade e densidade são indicadores poderosos de discussões, intercâmbios, negociações, desequilíbrios, alianças, coalizões que fundamentam as interações entre os atores”. Essa forma de enxergar a dimensão do poder faz com que a sociologia da ação organizada seja frequentemente criticada. Para os críticos, as questões políticas são negligenciadas e banalizadas, ocultam e ignoram as violências legitimadas que acontecem em seu meio.

Na sua percepção, a noção de troca, o comportamento de fazer negócio e a forma de reciprocidade são considerados com rigor e poder, deixando de lado outros interesses, como trabalho, que está por trás da legitimidade do Estado. Seria talvez necessário não se apegar nas trocas e refletir sobre o seu quadro de desequilíbrio resultante em diversos tipos de violências (moral e psicológica) em suas negociações.

Em suma, Musselin (2005), ao analisar a ação pública, demonstrou que a sociologia da ação organizada é mais dispersa e menos coerente, resultado de pesquisas empíricas focadas produzida mediante trabalhos empíricos centradas em interações, trabalhando de forma mais específica, como se deu o caso em um setor interno de uma instituição.

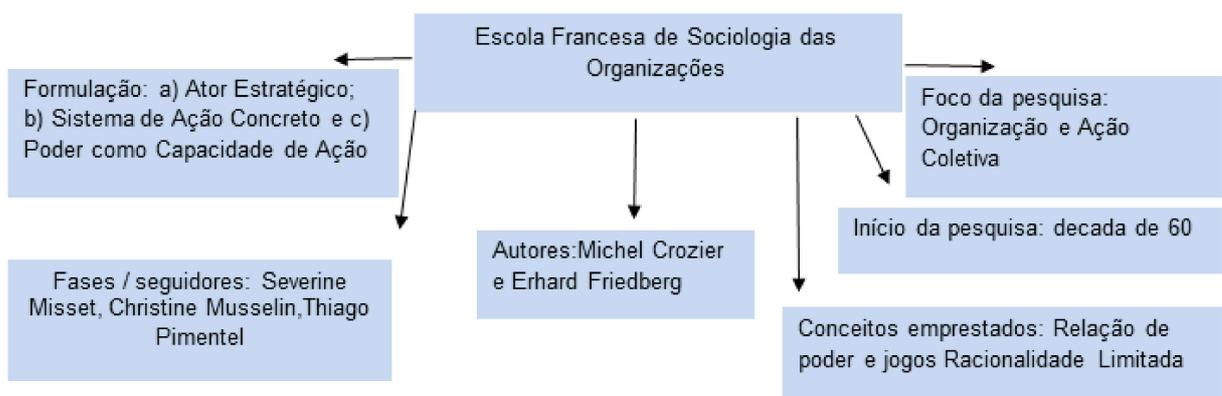
É imprescindível ter cautela ao equilibrar a situação analisada (setor) e suas diversas regulamentações, garantindo que seja devidamente qualificada e alcance um nível adequado de coerência. Devido à situação, a sociologia da ação organizada é frequentemente considerada menos coerente em comparação com as análises de políticas públicas.

Na linha do estudo da sociologia da ação organizada e sendo considerada fragmentada, menos coerente e limitada, observa - se também um lado mais contínuo. Embora essa contradição pareça paradoxal, ao se explorar o ponto de vista mesológico, percebe-se que ele se concentra em um setor específico endógeno.

Nessa vertente, “[...] a resiliência dessas lógicas a choques externos (e particularmente a reformas) e sua elasticidade são surpreendentemente altas” (Musselin, 2005, p.10). É notório constatar que, embora um setor possa parecer instável e sujeito às mudanças, pode também parecer estável, ao contrário do que foi discutido anteriormente.

Foi a partir das análises de Musselin que a sociologia da ação organizada não é mais dominada pela política. A sociologia da ação organizada não tem interesse em compreender apenas um setor, uma vez que há concorrência entre diversos setores, o que certamente leva a estudar a lógica de cada setor de forma empírica. Diante desse ponto de vista, apesar de não ser coerente, o sociólogo está interessado na lógica das contradições e disjunções de acordo com a escolha do pesquisador (Musselin, 2005).

**Figura 2-** Escola Francesa de Sociologia das Organizações



Fonte: Elaboração própria (2024).

## 2.5 Síntese

Neste capítulo, o foco principal foi a Escola Francesa de Sociologia das Organizações (EFSO), com ênfase no desejo de Crozier de expandir suas pesquisas para a realidade francesa. As contribuições de Crozier e Friedberg foram imperiosas para o estudo das organizações na França, considerando-as como formas de ação coletiva, em seus métodos de pesquisa.

Os autores desenvolveram conceitos fundamentais que impulsionam a evolução da EFSO, revelando a interconexão dos elementos apresentados e rompendo com os paradigmas tradicionais na análise organizacional. Essa abordagem teve seguidores e influenciou estudos posteriores, sobretudo na França, sobre políticas públicas, administração e sociologia das organizações. A Escola Francesa também contribuiu com estudos empíricos que examinaram as particularidades da burocracia francesa.

Ao relacionar a abordagem da EFSO ao tema desta pesquisa, percebe - se que vários conceitos abordados por estes autores, estão diretamente ligados ao estudo das organizações, sendo aplicáveis à análise das IGRs. Destacam - se, por exemplo, os conceitos de ator estratégico, sistema de ação concreto e poder como capacidade de ação. Esses elementos se complementam e atuam de maneira integrada nos estudos do indivíduo e dos grupos dentro da organização.

O conceito de ator estratégico refere - se a indivíduos ou grupos que possuem objetivos comuns dentro de uma organização. Já o sistema de ação concreto busca compreender essa relação no ambiente organizacional, valorizando a qualidade de vida do grupo. Por fim, o poder é entendido como uma relação de troca entre os indivíduos ou grupo, ainda que de maneira desigual.

Outro aspecto relevante nesta pesquisa são as contribuições e discussões trazidas por Musselin. A autora enfatiza a importância dos estudos de Crozier e Friedberg para a realidade francesa e destaca a aproximação entre pesquisadores de diferentes áreas e metodologias. Este diálogo interdisciplinar permitiu uma pesquisa menos centralizada e mais abrangente, incorporando diversas abordagens. No entanto, mesmo com a inserção de outras perspectivas, o foco principal permaneceu na ação coletiva organizada, possibilitando a integração de novas áreas de estudo.

Em suma, tanto a contribuição de Crozier, Friedberg, Musselin e outros autores foram fundamentais para o estudo das organizações, especialmente no que se refere a ação coletiva e as relações de poder no ambiente organizacional. Suas pesquisas possibilitaram uma compreensão profunda de como as estruturas organizacionais influenciam o comportamento dos indivíduos, independentemente do tipo de organização.

## **2.6 Teoria Institucional**

Este capítulo analisa a Teoria Institucional, (TI) sob a perspectiva da Sociologia das Organizações, destacando seus principais autores e suas contribuições. Embora o estudo desta teoria tenha se desenvolvido ao longo de várias décadas, Philip Selznick é frequentemente apontado como um de seus precursores. Suas publicações sobre a TI, já

presentes entre as décadas de 1930 e 1950, evidenciam sua influência no campo. Diversos estudos reconhecem sua relevância para a consolidação da abordagem institucionalista (Selznick, 1996).

Diante desse cenário, surgiram outros pesquisadores destacando: John Meyer, Brian Rowan, Lynne Zucker, Paul DiMaggio, Walter Powell, Richard Scott, que passaram a empreender estudos desta natureza. Sob esse viés, a teoria institucional é o ponto central das discussões para os estudos do comportamento das estruturas nas organizações, que se concentram nas estruturas institucionalistas e funcionalistas.

Desse modo, a racionalidade e a legitimidade aparecem recentemente nesta teoria. A teoria institucional está, portanto, relacionada com a cultura organizacional, influenciando a criatividade e impactando os ambientes internos e externos da organização.

Selznick (1996) relaciona a teoria institucional com os conceitos de institucionalismo, instituição e organização, embora essa distinção não precise ser literal. Ele define a teoria institucional como:

[...] é uma voz de resistência a esta cultura de miopia, oferece guias para pensar sobre responsabilidade corporativa, e questiona o objetivo de maximizar lucros ou retornos sobre o capital. Desta forma, a teoria institucional fala de questões de interesse social e faz isso sem aceitar os modelos convencionais de organização ou as premissas irrefletidas da administração (Selznick, 1996, p. 272).

Diante do exposto, os padrões estabelecidos estão situados entre os ambientes interno e externo da organização, permitindo diferentes perspectivas sobre eles. Essas epistemologias estão ligadas a realidades sociais em múltiplos contextos, rejeitando a aceitação de modelos convencionais nos estudos organizacionais.

## 2.7 Fatores da Teoria Institucional

Os fatores aqui apresentados estão baseados nas ideias de Scott (1987, p. 493), que delinea quatro fases:

**1-Institucionalização como um processo de inculcar valor:** refere-se à “[...] estrutura organizacional [...] vista como um veículo adaptativo moldado em relação às características e compromissos dos participantes, bem como às influências e restrições do ambiente externo”. Acerca disso, pode-se dizer que, a institucionalização está sendo estudada nos compromissos da estrutura organizacional.

**2-Institucionalização como processo de criação da realidade:** nesta fase, Berger analisa a natureza e a origem da ordem social, entendendo-a como parte integrante da realidade social. Ele afirma que “a ordem social existe principalmente como um produto da

atividade humana” (Scott, 1987, p. 495). Essa ordem surge quando os indivíduos agem, interpretam essas ações e compartilham essas interpretações ou tipificações, visam classificar comportamentos em categorias que possibilitem respostas semelhantes entre os atores.

Nessa perspectiva, Scott (1987) afirma que essas semelhanças representam uma institucionalização, definida pelo seu processo social de ações característico dos diferentes atores, como movimentos sociais, associações, partidos e organizações.

**3-Sistemas institucionais como uma classe de elementos:** esta teoria enfatiza que, “[...] os sistemas de crenças institucionalizados constituem uma classe distinta de elementos que podem dar conta da existência e/ou elaboração da estrutura organizacional” (Scott, 1987, p. 495). Como postulado pelo autor, essa estrutura afeta a organização e seus aspectos culturais e normativos, sendo elementar por sua capacidade de preservar a cultura e os símbolos organizacionais.

**4-Instituições como esferas sociais distintas:** esta fase é semelhante à anterior por diversificar as crenças sociais e práticas que estão presentes nas instituições. Conforme Scott (1987, p. 495), na “[...] maioria dessas definições tradicionais, as instituições sociais são vistas como simbólicos-cognitivos e normativos-sistemas e sistemas comportamentais, e uma forte ênfase é dada à persistência e estabilidade como uma característica definidora chave”.

## **2.8 Fase 1 – Velha Teoria Institucional – 1930 – 1950**

Selznick (1996), um dos fundadores da velha teoria institucional (1930-1950), abordou ideias valiosas para as abordagens, sobretudo para a nova teoria institucional. Sua contribuição mais relevante está relacionada ao velho institucionalismo, que se manifesta de diferentes vertentes, como sociológica, política e econômica.

O autor compreende que “à medida que uma organização é institucionalizada, ela tende a adquirir um caráter especial e alcançar uma distintiva competência ou, talvez, uma incapacidade treinada ou embutida” (Selznick, 1996, p.271), em muitos casos, a institucionalização é usada de forma teórica e empírica para os argumentos institucionais. O autor acredita que é necessário aprimorar a teoria institucional, enfatizando a importância de uma conceituação clara e específica, dado que o processo de institucionalização varia conforme os fatores culturais e identitários.

## 2.9 Fase 2 – Nova Teoria Institucional 1960-1980

A teoria institucional surgiu entre 1960 e 1980, apontado pelo Selznick que “o novo institucionalismo gerou novas percepções e mudanças de foco [...] após um período de rápido crescimento e alta energia criativa, a teoria institucional nas organizações aparentemente entrou em uma fase de desenvolvimento mais deliberado [...]” (Scott, 1987, p. 493). O autor afirma que essa teoria não permite que as instituições sejam consideradas independentes por serem isomórficas, apresentando características homogêneas, a questão da legitimidade guiada para impulsionar os autores organizacionais e manter seu controle.

Meyer e Rowan (1997) acrescentam que as estruturas das organizações formais refletem as regras institucionais racionalizadas e complexas, características das sociedades modernas e institucionalizadas. Esses elementos, denominados mitos institucionalizados, surgem em ambientes institucionais e conferem legitimidade, acesso a recursos, estabilidade e aumento de sobrevivência da organização com a confiança e a boa fé. Ou seja, as organizações incorporam e aceitam os mitos institucionalizados tidos como necessários para a organização de modo que estes suprem as demandas institucionais, embora que sua aplicação prática seja limitada.

Em IGRs, a existência formal de Conselhos de Turismo, tanto em serviços públicos quanto em entidades comunitárias é uma prática simbólica comum. Embora criados com o propósito de participar das decisões políticas, econômicas e sociais das respectivas regiões, a participação efetiva desses conselhos nas tomadas de decisões das organizações segundo os entrevistados é pouco frequente.

Scott segue o raciocínio de Selznick ao analisar a Teoria Institucional, sob a perspectiva de diversos olhares e diferenças entre as organizações e seus ambientes. Nesse contexto, é relevante considerar os conceitos aplicados às teorias institucionais, uma vez que as características que as instituições apresentam, podem influenciar os desejos de cada ator (Scott, 1987). Esses atores são identificados como o Estado e os órgãos profissionais na organização por meio de seus padrões e mecanismos institucionais. Nesse viés, a teoria institucional nas organizações foi se fortalecendo a partir de processos de autoavaliação e consolidação conceitual, o que de certa forma, incentivou outros autores dedicados aos estudos institucionais a desenvolverem novos mecanismos teóricos e analíticos para o seu progresso.

Zucker (1987), argumenta que a teoria institucional revela a complexidade da estrutura, funcionamento e mecanismos organizacionais, influenciados pelas normas estabelecidas por diversos atores, como o Estado. De acordo com o autor, “[...] sob algumas condições, essas pressões levam a organização a serem guiados por elementos legítimos,

desde procedimentos operacionais, padrões até certificação profissional e exigência do estado, que têm muitas vezes o efeito de desviar a atenção do desempenho da tarefa” (Zucker, 1987, p.1). Embora tais elementos sejam considerados legítimos, eles podem contribuir para a formação de organizações isomórficas, com o objetivo de assegurar a estabilidade no ambiente organizacional.

O conceito de isomorfismo, desenvolvido por DiMaggio e Powell (2005), refere - se ao processo de homogeneização pelo qual organizações se tornarem semelhantes em seus ambientes para manter a legitimidade. Esse processo ocorre devido a pressões externas, como a competição no mercado, levando as organizações a adotarem práticas e estruturas semelhantes.

O conceito influencia diretamente a Teoria Institucional, notadamente na análise empírica de organizações com características similares, como as Instâncias de Governança Regional. Essa similaridade foi evidenciada tanto em entrevistas em que muitas respostas foram praticamente idênticas, quanto na análise documental das referidas organizações. Nesse cenário, o isomorfismo evidencia que tais práticas comuns decorrem de pressões isomórficas, e não de escolhas estratégicas. Essa ocorrência pode acarretar efeitos ambivalentes: a padronização de processos, que facilita a comunicação, a troca de informações e a atuação conjunta, mas limita a autonomia e a capacidade de inovação das IGRs, restringindo soluções criativas e adaptadas às necessidades locais (Meyer e Rowan, 1997; DiMaggio e Powell, 2005).

Zucker (1987) reconhece as dificuldades de explicar a teoria institucional devido à sua relação com a ação social, mas busca contribuir para uma compreensão mais aprofundada da teoria, aumentando suas variedades e demonstrando o progresso dos estudos na área, o que também pode ser avaliado por meio de estudos bibliométricos.

Entretanto, a ação social define-se como:

[...] conjunto mais ou menos estabilizado e articulado de jogos cujas regras e mecanismos de regulação estruturam os processos de interação, quer dizer de troca e de negociação, através dos quais os atores respectivos regulam e geram as dependências mútuas que deram nascença a sua cooperação, ao mesmo tempo em que mantidas por ela (Friedberg, 1995, p.113).

Segundo o autor, a ação social pode ser percebida nas construções sociais, nos comportamentos individuais ou coletivos, bem como na sua forma de ser. É evidente que os jogos proporcionam essa estabilidade de controle entre os jogadores, além de alertar para os indivíduos sejam igualitários e equilibrados no jogo.

Logo, Friedberg (1995, p.113) explica que “[...] o jogo constitui a figura fundamental da cooperação humana, a única que permite conciliar a ideia de constrangimento e a liberdade [...]”. Nesse contexto, a criação de jogos permite observar a presença da presença

de cooperação e ação coletiva por meio das atividades, dinâmicas e relações de troca que a ação social representa. Por este fato, o autor aponta que não há ação social sem o poder.

Selznick (1996), Zucker (1987) Scott (1987), Meyer e Rowan (1997), outros autores considerados institucionalistas também apresentam seus argumentos em relação à forma empírica muitas organizações tomam decisões inconsciente pela direção e passam para os demais colaboradores, que, certamente repetem as mesmas ações.

Para Meyer e Rowan (1997, p. 340) as “[...] regras institucionais funcionam como mitos que as organizações incorporam, ganhando legitimidade, recursos, estabilidade e melhores perspectivas de sobrevivência”. Dessa forma, a teoria institucional destaca alguns termos como observação, hábitos, isomorfismo, dentre outros, para o seu estudo. Em relação ao isomorfismo, Meyer e Rowan (1997, p.340), argumentam que as “Organizações cujas estruturas se tornam isomórficas [...] diminuem a coordenação interna e o controle para manter a legitimidade”.

Para os autores:

(a) elas incorporam elementos que são legitimados externamente, e não em termos de eficiência; (b) empreguem critérios de avaliação externa ou cerimonial para definir o valor dos elementos estruturais; e (c) a dependência de instituições fixadas externamente reduz a turbulência e mantém a estabilidade (Meyer e Rowan, 1997, p. 340).

O isomorfismo institucional tem um impacto significativo nestes resultados, demonstrando sua contribuição para o funcionamento das organizações. Além disso, os elementos que compõem as formas legítimas são parte integrante dos ambientes externos e internos, o que aumenta a eficiência da organização e protege o seu sucesso.

DiMaggio e Powel (2005) analisam o processo do isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais, em que as organizações, nos quais as organizações são vistas de forma homogênea, e a racionalização burocrática surge para o mercado competitivo para o Estado e os profissionais. Para Weber (1982) assevera que a burocracia no mercado foi criada (na legitimidade da dominação legal), demonstrando que a burocracia é a forma eficiente de conduzir uma organização. Desse modo, percebe-se mais similaridades entre as organizações.

Para chegar a essas similaridades e resultados semelhantes, os autores descrevem três processos isomórficos: coercitivo, mimético e normativo. [...] 1) isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; 2) isomorfismo mimético, resultante de respostas padronizadas à incerteza; e 3) isomorfismo normativo, associado à profissionalização” (DiMaggio e Powell, 2005, p.77).

Como apresentados, os três tipos de isomorfismos, empiricamente, apresentam características distintas. As organizações têm se mostrado mais homogêneas devido às

suas mudanças, alterações e resultados causados pelo principal elemento que reduz as variações nas organizações, o chamado isomorfismo institucional.

Portanto, a teoria institucional tem se destacado nos estudos organizacionais, compreendendo a relação das organizações com seus ambientes. Neste sentido, as organizações buscam, por meio de processos e práticas sociais e culturais, alcançar suas semelhanças, o que as torna isomórficas ou homogêneas.

### **2.10 Fase 3 – Novíssima Teoria Institucional - 1990**

Com o avanço dos estudos organizacionais, a teoria institucional tem se expandido e despertando o interesse de novos pesquisadores. Embora ainda recente no Brasil, essa teoria tem sido aplicada em diversas áreas, como Sociologia, Ciência Política, Administração e Direito.

O objetivo deste subtema, foi realizar um estudo bibliométrico para identificar o estado da arte da produção dos estudos relacionados a esta teoria nas pesquisas no Brasil por meio dos principais periódicos como SPELL, CAPES, SCIELO, BDTD e ANPAD nas áreas de estudos organizacionais e turismo.

Durante as pesquisas para localização dos artigos, foram feitas as buscas com palavras-chave como trabalho, mudança, empreendedor ou estudos institucionais. Ao fazer a busca pela novíssima teoria institucional, o resultado não teve zero resultado. A pesquisa revelou que o estudo da novíssima teoria institucional ou mudança institucional começou em 1999 e permanece até a contemporaneidade.

Vale apontar que, a mudança institucional tem se destacado pelas transformações ocorridas nos estudos das políticas públicas e na sua formação e implementação dessas políticas, além de demonstrar as influências dos comportamentos de seus atores nas instituições.

De acordo com Vieira e Gomes (2014, p.680), “[...] no novo institucionalismo observam-se críticas voltadas à sua capacidade para descrever e explicar mudanças institucionais”. Diante do exposto, a novíssima teoria institucional apresenta o surgimento, os processos e as mudanças que ocorrem nas novas instituições, tanto no contexto cultural quanto no político.

Desse modo, as abordagens sobre a novíssima teoria institucional estão diretamente ligadas à nova teoria institucional, o que justifica que seu o estudo seja considerado parte desta. Por este fato, Araújo *et al.*, (2009, p.38), opinam que “a teoria institucional ganha espaço nos estudos organizacionais por fornecer maneiras de compreender padrões

implícitos e a diversidade dentro das organizações”. Portanto, essas diferenças estão relacionadas à política e à cultura no ambiente organizacional.

### **2.11 Fase 4 - Teoria Dos Campos Sociais Estratégico**

Fligstein e McAdam (2012), analisam, em um nível meso, as múltiplas possibilidades de integração entre campos sociais estratégicos e o surgimento de subcampos comuns. Ambos reconhecem que essa estratégia pode causar conflitos e competição, mas também pode levar ao desenvolvimento de ações coletivas e sociais bem-sucedidas. No entanto, os autores afirmam que não há uma base sólida para o estudo da organização, ação coletiva, espaço social e estado.

Nessa vertente,

“[...]os autores tendem a se concentrar não apenas em um fenômeno empírico específico, mas também em uma visão teórica que enfatiza apenas esses elementos. Isso é compreensível à luz do fato de que as preocupações do subcampo muitas vezes exigem foco em fenômenos empíricos bastante estreitos (Fligstein; McAdam, 2012, p. 6).

Como se pode observar, essa situação mostra que os autores estão mais conectados ao fenômeno empírico e, raramente, contribuem para a construção de teorias que integrem de maneira homogênea todos os elementos mencionados. Ademais, “chamamos de campo de ação estratégico o terreno de ação dentro do qual operam todos esses atores coletivos quando bem definido e espaço social desorganizado quando não é” (Fligstein e McAdam, 2012, p. 5).

Segundo a citação, o Estado é um dos principais atores envolvidos, o que gera preocupação quanto à forma como executa as regras em ambientes organizacionais. Os campos estão relacionados tanto às ações individuais quanto às coletivas na sociedade, sendo sempre subjetivas, o que resulta em competição entre os atores. No entanto, essas ações podem ser modificadas, pois os campos não são fixos, pelo contrário, são mutáveis e, dependendo da situação, podem até se apoiar.

Contudo, surge o termo, lógica institucional, um conceito aplicado à ideia de campos, que foi disseminada nesta dissertação. Sua existência permite a expansão do campo, que se distingue em quatro níveis de interação (Fligstein e McAdam, 2012):

- a. É necessário verificar, além da ideia de que os campos são compartilhados pelos atores em jogo, o que precisa ser compreendido para entender o que está em disputa;
- b. Com esses atores em jogo, seus poderes são compartilhados de forma estratégica independente da relação entre os atores (poder em campo);

- c. Todos precisam entender e compartilhar as regras no campo. Isso não demonstra de que todos que estão em jogo terão mesmo entendimento o que realmente esteja em jogo;
- d. Apesar de estarem inseridos no mesmo campo, os atores veem os movimentos dos outros em sua perspectiva. Cada ação reflete sua posição social no campo e como são orientados.

À vista disso, o conceito de campos é essencial para este estudo. Para Fligstein e McAdam (2012), esses níveis estão inseridos numa perspectiva mais tradicional das lógicas institucionais, o que pode gerar desafios quando aplicados dentro da mesma estrutura. De acordo com os aportes apresentados, Fligstein e McAdam (2012, p.11), alertam que:

O uso do termo lógica institucional ou organizacional tende a implicar muito consenso no campo sobre o que está acontecendo e por que é pouca preocupação com as posições dos atores, a criação de regras no campo que favoreçam os mais poderosos em detrimento dos menos poderosos e o uso geral do poder.

A lógica institucional não admite diversas interpretações nem explica como diferentes atores interpretam eventos e respondem conforme sua própria abordagem e percepção. No entanto, serve como referência na tomada de decisão dos indivíduos e organizações. Outrossim, a noção de campos deve ser considerada de forma mais estruturada, refletindo a realidade de sua aplicação e evitando rigidez. É essencial existirem contribuições diversificadas entre os atores para promover disputas interpretativas que respeitem a singularidade de cada um.

Para McAdam (2012, p.12) “Na maioria das versões da teoria institucional, a reprodução rotineira desse campo é garantida porque todos os atores compartilham as mesmas percepções de suas oportunidades e restrições e agem de acordo”.

De maneira semelhante a Fligstein e McAdam, Bourdieu deu importantes contribuições para a teoria dos campos. Bourdieu (1983, p.89), em seu livro *Questões de Sociologia* afirma que “os campos se apresentam à apreensão sincrônica como espaços estruturados de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem das posições nestes espaços, podendo ser analisadas independentemente das características de seus ocupantes (em parte determinadas por ela)”. A partir dessa afirmação, pode-se compreender que o campo é um espaço estruturado de lutas com propriedades e características a serem disputadas por estratégias dos atores.

Existem diferentes campos com diferentes disputas, entretanto para o campo existir é necessário haver disputas e interesses no jogo como agentes sociais ou *habitus* que

expressam no conhecimento e reconhecimento as leis aplicadas ao jogo, objetos e de suas disputas. (Bourdieu, 1983, p.93) define *habitus* como:

Um sistema de disposições adquiridas pela aprendizagem implícita ou explícita que funciona como um sistema de esquemas geradores é gerador de estratégias que podem ser objetivamente afins aos interesses objetivos de seus autores sem terem sido expressamente concebidos para este fim.

De acordo com a citação, a maneira de agir de cada indivíduo mostra a sua transformação com base em seus hábitos. Conforme apontado pelo autor, ao exemplificar sobre os *habitus* que um filósofo carrega, é um ofício composto de técnicas, referências e crenças, dando maior atenção e importância às normas do texto em sua hierarquia. Cada campo apresenta suas lutas de forma dinâmica em relação à força de seus indivíduos e as instituições em que estão inseridas na luta, o que não precisa ser de forma integral.

O campo está em constantes modificações, porém, aparentemente deve estar em um campo bem estruturado. “A estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta, ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores” (Bourdieu, 1983, p.90). As estruturas formuladas não estão relacionadas somente no campo, mas em jogos e nas lutas de espaço. Algumas propriedades do campo, segundo Bourdieu:

- No campo existem as estruturas e estratégias que são aplicados em jogo;
- Toda constituição de campo, jogo e objeto de disputa está literalmente relacionado com o *doxa*;
- Um campo possui um capital específico; entram as questões que monopolizam as relações de força e tendem a estratégias de conservação;
- Há sempre interesses dos indivíduos ao serem engajados no campo, ou seja, procuram coisas em comuns para estar ligada a existência do campo.

Em síntese, todos os participantes contribuem, de alguma forma, para a existência do jogo dentro do campo de disputa. Ou seja, é necessário participar, ainda que de maneira desigual. Bourdieu afirma que esses espaços estruturados de posições hierárquicas, nos quais se inserem a questão de dominantes e desafiadores.

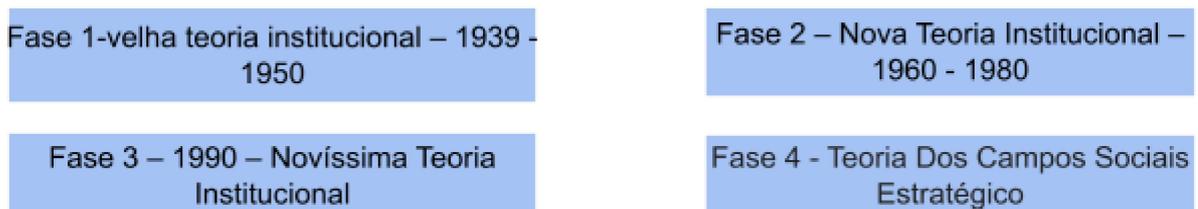
Ao estudar a teoria dos campos sociais estratégicos, Fligstein e McAdam (2012, p.3), mencionam três elementos essenciais em seus aportes:

- A teoria se baseia em uma visão que vê os campos de ação estratégica, que podem ser definidas como ordens sociais de mesmo nível, como o bloco estrutural básico da vida política/organizacional moderna na economia, na sociedade civil e no estado;

- Vemos qualquer campo dado inserido em um ambiente mais amplo que consiste em incontáveis campos próximos ou distantes, bem como estados, que são eles próprios organizados como sistemas intrincados.
- Finalmente, no cerne da teoria está um relato de como os atores sociais inseridos procuram moldar e manter a ordem em um determinado campo. Embora a maioria dessas teorias enfatizem a importância central dos interesses e do poder, insistimos que a ação estratégica nos campos gira em torno de uma mistura complicada de considerações materiais e “existenciais”.

Com base nesses pilares, percebe-se que a teoria dos campos está, de certa forma, integrada, principalmente pelas mudanças que ocorrem entre os atores sociais. O estudo demonstra que, apesar de desenvolverem debates distintos, os pensadores podem encontrar pontos em comum em suas abordagens.

**Figura 3 - Visão Geral da Evolução da Teoria Institucional**



Fonte: Elaboração própria (2024).

## 2.12 Síntese do capítulo

Este capítulo apresentou as contribuições da teoria institucional para as instituições, destacando sua importância e eficiência no funcionamento do ambiente institucional, com a participação dos atores coletivos que asseguram o cumprimento das responsabilidades institucionais.

A teoria institucional busca ilustrar as estruturas e o funcionamento das diversas organizações, analisando a relação do indivíduo com o ambiente organizacional para facilitar sua adaptação. O Estado e os órgãos profissionais são exemplos de atores que se ajustam a esse contexto institucional.

Por outro lado, tem a questão dos campos, que foi fundamental neste estudo, que segundo Margarites e Freitas (2017), dentro do campo há sempre quem domine mais o outro. Com isso os autores denominaram que existem dois tipos de atores dentro do campo de ação estratégica os dominantes denominados também de incumbentes “são aqueles atores que exercem influência desproporcional em um campo e cujos interesses e pontos de

vista tendem a ser fortemente refletidos na organização dominante do campo de ação estratégica” (Fligstein e McAdam, 2012, p.13).

Ou melhor, são aqueles que têm uma posição prestigiada e maior influência no sistema hierárquico, tornando – os dependentes do governo em suas corporações e legitimidade; enquanto os desafiadores (*challengers*) têm posições menores dentro do campo e sua influência é quase inexistente em sua operação sendo visto de forma desigual, porém, reconhecem o poder de seus adversários.

DiMaggio e Powell (1991, p.20), afirmam que “os campos exigem que as organizações implementem continuamente estratégias de controle, principalmente por meio da socialização dos recém-chegados em uma visão de mundo compartilhada ou por meio do apoio do Estado e do seu braço judicial”. Conforme citado, essa visão pode começar escolhendo indivíduos de forma estratégica e exalar competências e interesses.

### 3 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta a metodologia empregada na pesquisa, que é predominantemente qualitativa, com uma abordagem que busca interpretar fenômenos, tendo o ambiente como fonte primária de dados. Nesse contexto, o pesquisador estabelece contato direto com o ambiente e o objeto de estudo, o que torna o trabalho de campo mais intenso. Esse tipo de pesquisa foi utilizado no estudo de Pimentel (2021) sobre a Institucionalização dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais.

Incluiu - se a etapa de levantamento de dados secundários com abordagem quantitativa para identificar e mapear a distribuição e a atividade dessas Instâncias de Governança Regional em Minas Gerais. Essa etapa foi fundamental para estabelecer uma linha de base clara sobre a presença e o funcionamento das IGRs no estado. A compreensão do número, da localização e das atividades dessas instâncias proporcionou uma visão abrangente sobre elas. Dessa forma, foi possível identificar se tais instâncias estão em operação ou se enfrentam obstáculos em sua implementação, o que foi crucial para compreender os desafios e o potencial de governança no contexto turístico regional (Pimentel, 2021).

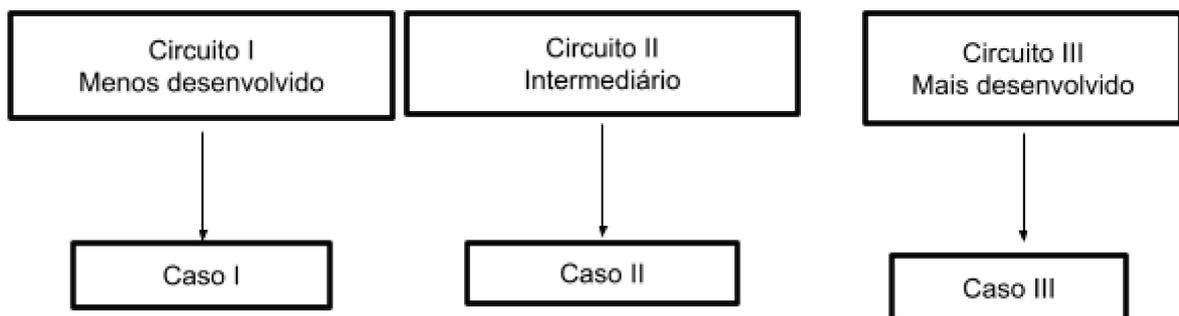
Embora tenha sido incluída a pesquisa quantitativa, essa etapa teve caráter exploratório e descritivo, sem pretensão de realizar inferências estatísticas. Seu propósito foi oferecer um contexto inicial que orientasse a seleção dos casos estudados e orientasse o aprofundamento da investigação qualitativa. Foi possível identificar e mapear 48 Instâncias de Governança Regional (IGRs) em Minas Gerais. Para a classificação, foi necessário estabelecer critérios de inclusão e exclusão, com base nos níveis de desenvolvimento, divididos em três categorias:

1. Menos desenvolvidas: apresentavam dificuldades estruturais e operacionais, bem como baixo nível de participação e pouca influência na gestão de turismo regional;
2. Intermediárias: destacam-se as instâncias mais consolidadas, ainda que enfrentem desafios na implementação de políticas eficientes;
3. Desenvolvidas: apresentam melhorias e impactos positivos, com uma participação mais ativa.

A escolha das três IGRs a serem incluídas no estudo foi feita com base na análise dos dados coletados, incluindo entrevistas com os presidentes, gestores e representantes das IGRs. Dessa forma, para assegurar a representatividade, optou-se por selecionar uma IGR de cada nível de desenvolvimento identificado.

Ademais, o critério de exclusão baseou-se em diversos fatores. Neste sentido, 45 Instâncias de Governança Regional (IGRs) foram excluídas, devido à falta de dados relevantes sobre governança e à ausência de muitos representantes para a entrevista. Por outro lado, algumas IGRs tinham abordagens semelhantes e, para não haver redundância, também foram excluídas da análise. Todas as IGRs que não apresentavam os três níveis de desenvolvimento também foram excluídas.

**Figura 4 - Modelo do Estudo Comparado dos Circuitos Turísticos**



Fonte: Elaboração Própria (2024).

Nesse estudo, foram selecionadas com base no mapeamento por meio de entrevistas, além de contribuições do estudo de Pimentel, conforme mencionado anteriormente. O próprio autor relata que:

O estudo comparativo entre os três níveis diferentes a fim de tentar compreender como ocorre o trabalho institucional dos atores feito junto às Instâncias de Governança Regional do Turismo (anteriormente circuitos turísticos) na adoção de práticas de governança e de gestão do turismo, visando a implementação das políticas públicas de regionalização (Pimentel, 2021, p. 26).

O autor afirma que este estudo, ao analisar três casos institucionais, contribuiu para a compreensão das instâncias de governança regional em Minas Gerais, seus níveis de desenvolvimento e os atores envolvidos na governança do turismo. Para complementar as teorias já estudadas, a Escola Francesa de Sociologia das Organizações e a Teoria Institucional, foram coletados elementos empíricos, incluindo vivência e prática dos gestores e presidentes das IGRs, relação de poder, análises concretas e comparações entre organizações e processos internos, como o isomorfismo institucional.

Esses elementos serviram como base para as entrevistas realizadas, considerando as percepções dos atores diretamente envolvidos, ou seja, presidentes e gestores. Para a realização das entrevistas, foram enviados 40 convites por e-mail e WhatsApp. No entanto, a maioria dos convites não obteve respostas, e apenas 13 pessoas retornaram, entre homens e mulheres.

### 3.1 Desenho metodológico

Como mencionado, a pesquisa é qualitativa, pois essa abordagem permite uma análise detalhada dos fenômenos por meio de métodos complementares, como a entrevista e o estudo comparado, ambos empregados neste trabalho. Esse método de comparação é definido na literatura como sistemático e voltado para investigações de fenômenos ou grupos em diferentes contextos e pode contribuir na construção de teorias (Collier, 1993). A entrevista, conforme evidenciado por Marconi e Lakatos (2003, p. 196), é considerada um "instrumento por excelência da investigação social".

A entrevista é, de fato, um elemento essencial no estudo das questões sociais, além de dispor de diversas possibilidades em pesquisas sobre fenômenos sociais. Além disso, o método comparativo foi empregado para analisar semelhanças, diferenças e padrões, visando compreender, analisar e classificar o nível de desenvolvimento das IGRs em Minas Gerais, bem como sugerir melhorias que possam ser aplicadas em outros contextos regionais.

A combinação dos métodos de entrevistas e comparação proporciona uma visão abrangente e robusta dos fenômenos estudados. Devido ao número limitado de entrevistas, também se recorreu à técnica de pesquisa bibliográfica que coleta contribuições de diversos autores por meio de livros, artigos científicos, teses, dissertações e documentos oficiais, com o objetivo de contextualizar aspectos históricos e sociais (Fontelles *et al.*, 2009). E a pesquisa documental, que auxiliou na busca de documentos, informações e registros históricos das IGRs. O quadro a seguir resume o roteiro da coleta de informações desta pesquisa.

**Quadro 1-Objetivos Específicos e Dados de Coleta**

<b>Objetivo Geral</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Dados</b>	<b>Coleta</b>	<b>Análise</b>
Compreender o processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores que atuam em um mesmo campo ou esfera social.	Identificar e mapear as formas de ação coletivas institucionalizadas, conhecidas como Instância de Governança Regional de Turismo em Minas Gerais;	Documentos institucionais e primários	Pesquisa documental e entrevista	Análise de conteúdo
	Estudar o processo histórico de surgimento e emergência das ações coletivas, focando nas interações entre os atores, suas finalidades e afinidades que movimentam a criação das organizações.	Entrevistas com representantes das IGRs	Pesquisa documental, bibliográfica e entrevista	Análise de conteúdo
	Identificar o processo de interação sincrônica e diacronicamente dos atores envolvidos nessa forma de ação coletiva a fim de descobrir como eles estruturam padrões de ação coletiva institucional e como os institucionalizaram ao longo desse processo/trajetória desde a sua criação até o momento atual;	Entrevistas com representantes das IGRs, materiais de divulgação institucional	Pesquisa documental, bibliográfica, comparação e entrevista	Análise de conteúdo
	Descrever a evolução da ação coletiva nas diferentes Instâncias de Governança Regional com o fim de identificar padrões semelhantes no seu processo de institucionalização independentemente do nível de desenvolvimento em que se encontram.	Documentos primários e secundários	Pesquisa documental, bibliográfica, comparação e entrevista	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

### **3.2 Seleção da amostra e descrição do método de coleta**

A seleção dos entrevistados foi baseada em um recorte estadual, abrangendo exclusivamente presidentes, gestores e responsáveis pelas Instâncias de Governança Regional de Turismo de Minas Gerais. A escolha desses participantes se justifica por sua experiência e conhecimento no setor do turismo brasileiro, especialmente no estado de

Minas Gerais, e por sua compreensão sobre a importância da participação dos atores sociais nas IGRs.

Os dados empíricos foram coletados por meio de entrevistas estruturadas, desenvolvidas com base nos objetivos e problemas da pesquisa. As entrevistas foram conduzidas por meio de plataformas online ou videoconferências. O convite para participação foi enviado por e-mail e WhatsApp entre dezembro de 2023 e março de 2024. No total, foram encaminhados 40 convites.

Para garantir a ética e a conformidade com as normas de pesquisa, foi empregado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), com um prazo mínimo de resposta de duas semanas. No entanto, nem todos os contatos resultaram em retorno. A proposta inicial era entrevistar 40 pessoas, mas somente 13 demonstraram disponibilidade e aceitaram participar.

Desses, 11 foram entrevistados individualmente, enquanto uma entrevista foi conduzida com dois participantes simultaneamente, cujas respostas foram analisadas separadamente. A limitação no número de participantes deveu-se à falta de disponibilidade, desistências e cancelamentos. A estruturação das entrevistas foi baseada na abordagem da Sociologia das Organizações Francesa (EFSO) e na Teoria Institucional (TI).

As perguntas inspiradas na abordagem da EFSO buscavam, de alguma forma, indicar como se dava a dinâmica dentro das IGRs e como os atores sociais participavam das tomadas de decisão nessas organizações. Já na Teoria Institucional, as perguntas das entrevistas focaram na estruturação, manutenção e transformação dessas organizações, que levaram à sua institucionalização. O roteiro completo das entrevistas está disponível no Apêndice A. As entrevistas foram estruturadas em um conjunto de 30 perguntas, apresentado no Apêndice, organizadas em três blocos distintos:

1. Fatores sociodemográficos dos entrevistados;
2. Fatores institucionais do turismo no circuito
3. Fatores organizacionais, com foco na ação coletiva organizada.

Cada entrevista teve duração média de 1h30min. Para garantir a fidelidade das respostas, todas as conversas foram gravadas com autorização prévia dos participantes e transcritas com o auxílio da ferramenta transkriptor, facilitando a posterior análise dos dados, conforme detalhado na próxima seção.

Adicionalmente, a duração média de cada entrevista foi de uma hora e trinta minutos. Para garantir a fidelidade das respostas, todas as conversas foram gravadas com

autorização prévia dos participantes e transcritas com o auxílio da ferramenta Transkriptor, facilitando a posterior análise dos dados, conforme detalhado na próxima seção.

As entrevistas realizadas resultaram em um panorama sobre o perfil dos participantes, incluindo dados sobre formação, idade, gênero, cargo, Instância de Governança Regional, tempo de experiência no turismo e faixa salarial. Todavia, as informações coletadas não serão divulgadas, a fim de preservar o anonimato dos participantes. Por conseguinte, foram utilizados nomes fictícios (Entrevistado X).

A amostra é composta por indivíduos com idades entre 28 e 65 anos, com tempo de experiência no turismo que varia de 1 a 22 anos. Dentre os participantes da pesquisa, oito são do sexo feminino e cinco do sexo masculino. Todos possuem ensino superior completo, muitos com especializações e um com mestrado. Alguns indivíduos iniciaram suas trajetórias profissionais em áreas distintas e, posteriormente, buscaram capacitação no setor de turismo, como é o caso de uma entrevistada, que iniciou sua formação em Direito e posteriormente migrou para o turismo.

No tocante à remuneração dos entrevistados, observou-se que esta apresenta variações significativas. Alguns ocupam cargos não remunerados, enquanto os salários reportados variam de dois salários-mínimos a R\$7.500, incluindo cargos não remunerados. Ademais, três participantes expressaram insatisfação com a desvalorização do turismo no Brasil, enfatizando o potencial não explorado do país para se destacar globalmente e, conseqüentemente, impactando na obtenção de salários dignos.

A precarização da profissão foi um tema recorrente. O entrevistado F (2024) destacou a falta de reconhecimento do profissional de turismo no Brasil, enfatizando sua marginalização e a conseqüente baixa remuneração. O entrevistado ainda destacou que, em muitas prefeituras, o setor é vinculado à cultura, esportes e lazer, recebendo menos recursos e maior apoio governamental.

Outro entrevistado, com 14 anos de experiência no turismo, relatou que recebe cinco salários-mínimos, enquanto outro, com 16 anos de atuação, recebe apenas dois salários-mínimos. O primeiro foi um dos fundadores da IGR e esteve envolvido em grandes mudanças no setor. Já o segundo é gestor de uma empresa de serviços turísticos e culturais e destacou que "o circuito não conta com funcionários com carteira assinada [...]".

O valor nunca foi atrativo para atuar como gestor" (Entrevistado I, 2024). Esse relato evidencia que a atuação nesses cargos é, muitas vezes, movida mais pelo interesse do que pela remuneração. Foi destacado que há poucos cargos comissionados na IGRs, sendo o de gestor o único formalmente remunerado.

A falta de reconhecimento do turismo como setor prioritário também foi mencionada. Um entrevistado com 25 anos de experiência relatou que trabalhou por muitos anos como

proprietário de uma agência em Belo Horizonte e, ao retornar a Viçosa, decidiu contribuir para o turismo local. No entanto, ele atua de forma voluntária e sem remuneração (Entrevistado F, 2024). Tal realidade corrobora a importância da atuação voluntária para o desenvolvimento do turismo e a necessidade de melhores condições para os profissionais do setor.

Outro ponto crítico mencionado foi a sobrecarga de trabalho dos gestores das IGRs. Um dos entrevistados explicou que, além de gerir a organização, acumula funções relacionadas à contabilidade, planejamento de ações, construção de projetos regionais e orientações técnicas, adicionalmente atua como agente de conexão entre poder público, iniciativa privada e a sociedade civil.

Em relação à experiência profissional, verificou-se que os entrevistados com maior tempo de atuação no turismo demonstraram respostas mais estratégicas e críticas sobre a governança das IGRs. Um exemplo disso é o entrevistado M, que possui 20 anos de experiência e já trabalhou em multinacionais, ONGs e circuitos turísticos. Ele já ocupou cargos como presidente, vice-presidente, tesoureiro e diretor em vários circuitos turísticos e municípios.

Em contrapartida, os participantes menos experientes demonstraram um conhecimento mais genérico sobre os desafios das IGRs, embora tenham apresentado respostas mais vagas em alguns casos. No entanto, esses participantes demonstram maior abertura a novas ideias e sugestões, contribuindo para o desenvolvimento das IGRs e sua governança.

### **3.3 Técnicas de análise dos dados**

Por meio dos métodos de pesquisa identificados neste estudo, foi realizada uma análise de conteúdo com base na abordagem qualitativa (Triviños, 1987). Segundo Bardin (1977, p. 9), "análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos, cada vez mais subtis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a 'discursos' (conteúdos e continentes) extremamente diversificados". Leitão (2021, p. 21) simplifica a definição ao afirmar que a "análise de conteúdo apresenta uma proposta mais objetiva, trabalhando os assuntos e temas explícitos e examinando, por exemplo, frequências de palavras ou expressões, ou a ausência/presença de um conteúdo no depoimento".

As citações demonstram que a análise de conteúdo busca a objetividade, revelando uma abordagem mais subjetiva do conteúdo explícito nas informações. Este método é ideal para estudos que envolvem a análise de dados provenientes de comunicações e que lidam eficazmente com dados não estruturados, como textos e áudios, o que é crucial, já que o estudo incluiu entrevistas gravadas.

A etapa em questão é dividida em três fases: a pré-análise, que organiza e explora o material; a análise dos dados referenciais teóricos; e o tratamento dos resultados, no qual são apresentadas as conclusões da análise realizada (Bardin, 1977). O autor destaca várias técnicas para a análise de conteúdo, dentre as quais se destacam a análise categorial, a análise de avaliação, a análise da enunciação, a análise da expressão, a análise das relações e a análise do discurso. Dentre as abordagens mencionadas, a análise categorial é a mais antiga e amplamente utilizada na prática, sendo também a técnica adotada nesta pesquisa.

Tal abordagem evidencia-se fundamental para a apreensão sistemática do texto, viabilizando a identificação de categorias temáticas e das relações entre elas. Conforme Bardin (1977, p. 153), esse tipo de análise “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Dentre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos e simples”.

Apesar de a análise de conteúdo ser uma prática amplamente reconhecida nas ciências sociais, o objetivo do presente estudo foi fornecer uma visão concisa, de modo que o leitor compreenda a justificativa para sua inclusão nesta pesquisa. No processo de seleção e categorização dos dados, foi utilizada a abordagem da EFSO e a Teoria Institucional, empregando-se a codificação dedutiva. O método dedutivo, nesse caso, concentrou-se em uma teoria específica, a qual, no contexto da pesquisa, serviu de fundamento para a interpretação e organização das informações coletadas.

]Nesse processo, contou-se com o suporte e auxílio do ChatGPT, uma ferramenta de linguagem gratuita e paga desenvolvida pela OpenAI que tem sido utilizada para apoiar pesquisas em diversas áreas da ciência. Segundo An *et al.* (2023, p. 3), o ChatGPT “é um sistema de diálogo gerador de texto. Trata-se de um modelo de processamento de linguagem natural (NLP) que gera respostas semelhantes às humanas aos inputs dos utilizadores”. Neste estudo, a ferramenta foi empregada na etapa de análise de conteúdo das entrevistas, auxiliando na identificação inicial de temas e subcategorias.

As transcrições das entrevistas foram analisadas com o auxílio da ferramenta, utilizando comandos disponibilizados por ela. A análise foi complementada por uma revisão manual, detalhada, realizada por mim, que validou os temas identificados. Estes foram distribuídos em três blocos principais, contabilizando 2.986 ocorrências.

**Quadro 2-Categorização/Códigos e Frequência de Ocorrência**

<b>Perguntas</b>	<b>Categorias/códigos</b>	<b>Frequência de ocorrência</b>
a)Fatores sociodemográficos do entrevistado (inclui todas as perguntas do bloco 1)	Turismo	135
	Circuito	105
	Municípios	78
	Política	67
	Gestão	62
	Planejamento	57
	Governança	50
	Regionalização	44
	Público	42
	Projeto	25
	Instância	20
	Certificação	22
	Associação	21
	Iniciativa	10
	Atores sociais	8
	Ação Coletiva	5
Participação Coletiva	3	
b) Fatores Institucionais do turismo no Circuito (inclui todas as perguntas do bloco 2)	Turismo	335
	Circuito	277
	Municípios	263
	Política	146
	Estado	146
	Desenvolvimento	98
	Infraestrutura	67
	Gestão	63
	Governo	54
	Cultura	50
	Parceria	45
	Recursos	40
	Planejamento	38
	Comunidade	35
	Projetos	32
	Atrativos	30
Iniciativas	28	
Hospitalidade	25	

	Experiência	21
	Impacto	20
	Atores sociais	7
	Ação Coletiva	6
	Participação Coletiva	4
c) Fatores Organizacionais da ação coletiva organizada (inclui todas as perguntas do bloco 3)	Turismo	108
	Circuito	85
	Projeto	67
	Região	64
	Desenvolvimento	57
	Atores sociais	9
	Ação Coletiva	7
	Participação Coletiva	5

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da entrevista e no chatGPT (2024).

O quadro 2, resume os dados qualitativos e quantitativos de entrevistas. As categorias analisadas (sociodemográficos, institucionais do turismo no circuito e organizacionais da ação coletiva) revelaram as seguintes frequências de ocorrências: bloco 1 (754), bloco 2, (1.830), e bloco 3, (402). A análise destaca o tema central do turismo e sua relevância para as políticas públicas, gestão municipal e desenvolvimento regional.

### 3.3.1 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Embora o estudo tenha sido cuidadosamente planejado, a realização de pesquisas com entrevistas apresenta desafios significativos (Leitão, 2021). A eficácia das entrevistas depende do engajamento dos participantes, mas é comum enfrentar limitações, como a falta de disponibilidade. Muitas vezes, as entrevistas são agendadas, mas os participantes não comparecem ou desmarcam.

Outro ponto importante é a relutância de alguns indivíduos em discutir aspectos sociodemográficos, como faixa salarial e gênero, além de questões políticas. Apesar da relevância do envolvimento do pesquisador, o principal objetivo é captar as opiniões e percepções dos entrevistados. Outros métodos, como pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo, também apresentaram limitações e foram importantes para o desenvolvimento do estudo. Contudo, como enfatiza Leitão (2012), a prática é fundamental para sustentar a pesquisa.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise<sup>1</sup> aqui apresentada será organizada em 5 partes: 1) descrição do *locus* e objeto de estudo; 2) dados históricos das IGRs; 3) Dados Secundário - quantitativos (estatísticos) sobre as IGRs; 4) síntese empírica; 5) síntese analítica com abordagem Francesa e a Teoria Institucional.

### 4.1 Descrição do *Locus* e Objeto da Pesquisa: Instâncias de Governança Regional

O conceito de governança abrange diferentes atores, incluindo governo, agentes de mercado e sociedade civil (Zapata, 2020). No entanto, não há uma definição homogênea para o termo. Sua formulação mais consolidada, baseada no funcionamento eficaz das empresas, foi registrada na década de 1930, com os estudos de Ronald Coase e Oliver Eaton Williamson (Melo, *et al.*, 2022). Com o tempo, novas abordagens, modelos e conceitos foram desenvolvidos e aplicados em diferentes estudos.

No contexto do turismo, “a governança possibilitou a abertura de um cenário com a perspectiva para o debate e a construção coletiva de políticas públicas do setor por meio das relações a serem estabelecidas entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade”. Este conceito reforça a importância da participação de diferentes atores e do interesse coletivo nas decisões.

Para contextualizar a pesquisa, é essencial concentrar-se nas Instâncias de Governança Regional de Turismo de Minas Gerais, anteriormente conhecidas como circuitos turísticos, são organizações sem fins lucrativos formadas por municípios de uma mesma região, unidos por afinidades históricas, culturais, sociais e econômicas, com o objetivo de desenvolver atividades turísticas locais e regionais, com a participação de entidades governamentais como a SECULT, as prefeituras municipais, a sociedade civil e o setor privado (Minas Gerais, 2021).

Segundo Zapata (2020), os principais atores selecionados para participar das IGRs devem estar comprometidos com atividades turísticas e com o desenvolvimento socioeconômico, ambiental, cultural e histórico na região. Ela menciona que os atores-chave neste processo incluem:

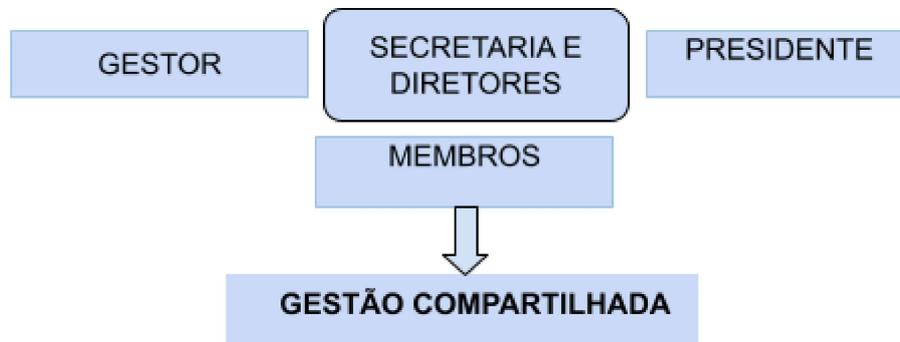
---

<sup>1</sup> Os dados aqui apresentados e a discussão que se segue neste subitem são originários do projeto “Institucionalização dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais: Diagnóstico, Análise e Propostas de Ação Para Economias de Aglomeração E Sua Governança em Serviços Turísticos”, coordenado pelo prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel, e executado com o auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais / FAPEMIG (proc.: APQ 03073/21). Seu uso é feito com a permissão do coordenador.

Gestores públicos do turismo municipal, representantes de segmento relacionados direta ou indiretamente a atividade turística, estadual e municipal, empresários representantes da cadeia do turismo, incluindo sempre os pequenos empreendedores, representantes das organizações não governamentais vinculadas às atividades turísticas e culturais, representantes dos órgãos ambientais, de transporte, de infraestrutura, saúde e segurança, líderes, locais e voluntários. (Zapata, 2020, p. 17).

A mudança do nome de circuitos turísticos para Instâncias de Governança Regional (IGRs) ocorreu com a titulação da Lei Estadual nº 22.765/2017, que instituiu a política Estadual de Turismo, atualmente reconhecida como IGRs (Minas Gerais, 2021). As IGRs são essenciais nas políticas públicas de turismo instituída pelo governo federal, apoiando desde o planejamento de tais políticas públicas, implementação, monitoria e avaliação, em níveis federal, estadual, regional e municipal (Paraná Turismo, 2009). Além de que, as IGRs promovem o turismo regional, a integração entre municípios, gestores públicos e a sociedade civil (Minas Gerais, 2023). Se tratando de tudo isso, as IGRs trabalham com a gestão compartilhada, destacando o papel que cada membro tem dentro da organização, contribuindo para o desenvolvimento e sucesso da instituição.

**Figura 5 - Representativa do trabalho em equipe**



Fonte: Elaboração própria (2024).

A figura 5, ilustra a importância da participação de todos na IGR e como uma estratégia bem definida pode contribuir para o desenvolvimento da organização, destacando o papel funcional de cada associado. Segundo Minas Gerais (2014, p.22), “a figura do gestor é estratégica para o bom funcionamento da associação, uma vez que é ele o interlocutor da região a qual representa”. O gestor deve ser uma referência tanto na partilha de conhecimento e informação, quanto na capacidade de executar projetos do Estado nas regiões em que atua.

Segundo o Ministério do Turismo (2007), as IGRs, com a participação do poder público e outros atores, coordenam políticas regionais para garantir a promoção de destinos turísticos de qualidade. O decreto nº 48.80/2024 artº 3, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2024, p.1), descreve as competências das IGRs:

I – Promover a articulação entre os setores público e privado, visando ao desenvolvimento sustentável do turismo regional e à integração de interesses associados à cadeia produtiva do turismo e da economia criativa;

II – Atuar na interlocução entre os entes federativos e as entidades locais no âmbito da regionalização e descentralização do turismo no Estado;

III – promover, articular e fomentar a cadeia produtiva do turismo, considerando a interface do setor com outras atividades regionais, como a cultura, o patrimônio, a economia criativa, o esporte, o comércio, a indústria e o meio ambiente;

IV – Promover a realização de pesquisas e diagnósticos que demonstram as potencialidades de sua área de abrangência, de modo a subsidiar o planejamento regional, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação do turismo na região;

V – Elaborar o planejamento regional do turismo, por meio de programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da região, visando à autonomia na gestão e à sustentabilidade financeira;

VI – Apoiar os municípios de sua área de abrangência na gestão das demandas locais, promovendo a integração e o planejamento regional;

VII – fomentar a participação da comunidade local no desenvolvimento do turismo, visando à sustentabilidade econômica, ambiental e cultural da região;

VIII – observar as orientações da Secult quanto ao planejamento e à implementação da ação de Desenvolvimento da Política de Regionalização do Turismo;

IX – Celebrar contratos e convênios com a União, estados e municípios, observada a legislação vigente;

X – Captar recursos para investimentos na região de abrangência, por meio de mecanismos de fomento;

XI – estimular ações de marketing visando à promoção do turismo na sua área de abrangência.

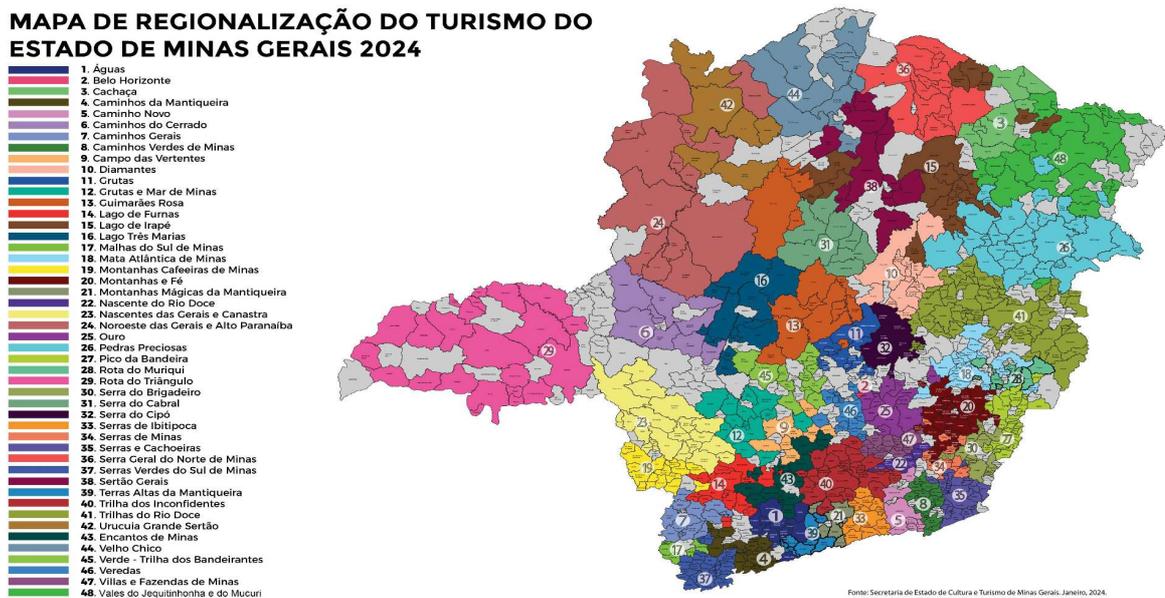
A abrangência das IGRs é notória, ao verificar a importância da participação ativa e envolvimento da comunidade nas atividades turísticas regionais para alcançar resultados positivos em relação ao desenvolvimento do turismo. As políticas públicas promovidas pelas IGRs focam nas regiões turísticas estabelecidas, sendo apresentado no Mapa de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais.

Embora as Instâncias de Governança Regionais estejam implementadas em todo o Brasil, o foco está nas IGRs em Minas Gerais. Este estado é pioneiro em Regionalização do Turismo, com 671 municípios participando da política e 48 já certificados pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (Minas Gerais, 2022). Essa formalização reconhece oficialmente todos os circuitos como IGRs conforme registrado no diário do executivo:

A Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais, em atendimento ao art. 11 do Decreto nº 47.687, de 26 de julho de 2019, ao art. 4 do Decreto nº 48.189, de 12 de maio de 2021, e ao art. 10 da Resolução SECULT nº 16, de 08 de abril de 2020, retifica a listagem oficial dos municípios participantes da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais por meio das Instâncias de Governança Regionais - IGRs (Minas Gerais, 2024, p.1).

Em 2024, a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais ampliou o número de Instâncias de Governança Regional, passando de 44 para 48, conforme o mapa.

**Figura 6 - Mapa de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais**



Fonte: Elaborado pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (2024).

O mapa divide Minas Gerais em várias regiões turísticas, cada uma com seus atrativos naturais, culturais e históricos. Esta versão mais recente, atualizada em 2024 pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, inclui 48 Instâncias de Governança Regional (IGRs) para a promoção e desenvolvimento do turismo. As cores no mapa destacam o número e o nome das IGRs, facilitando sua identificação.

A visualização das IGRs sucede de trabalhos promovidos com os municípios, gestores públicos, iniciativa privada e a sociedade civil para promoção do desenvolvimento turístico regional. Com base nisso, para

[...] formatar um circuito a Secretaria recomenda que além das afinidades, os municípios devem estar localizados num raio de 100km; 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 (Gomes; Silva; Santos, 2008, p.209).

Embora houvesse incentivo para a criação dos circuitos, era necessário que seguissem rigorosamente as diretrizes e ofertas turísticas estabelecidas pelo governo, considerando que estão a 100 km de distância. De todo modo, “o circuito é administrado por uma entidade sem fins lucrativos, que possui nomenclatura circuito turístico, mantida através de mensalidade paga pelos associados” (Gomes; Silva; Santos, 2008, p. 209).

Essas instituições são responsáveis pelo desenvolvimento do turismo nas regiões atendidas pelo circuito. Apesar de as regras terem sido originadas quando se consideravam circuitos, algumas normas para a formatação das Instâncias de Governança Regionais permanecem inalteradas, com a adição de pontos relevantes e mais claros. Após mobilizar e capacitar os atores municipais (governo, empresários, sociedade civil e instituições de fomento), é necessário que pertençam a uma IGR, definindo a entidade gestora sob forma de Fóruns, Conselhos, associações, Comitês ou outro tipo de colegiado (Programa de Regionalização do Turismo, 2007).

O quadro 4, apresenta os formatos mais comuns dos tipos de IGRs e suas características:

**Quadro 3 - Formatos e características de IGRs**

Formato	Características
Fóruns	Fórum significa reunião, congresso, conferência que envolve debate de um tema. É um espaço democrático que serve como instrumento de comunicação, reflexão, debate, intercâmbio, articulação, ajuda mútua na solução de dúvidas e problemas, exposição de ideias, opiniões e sugestões sobre determinado tema. Os fóruns estão relacionados a uma temática ou atividade específica.
Conselhos	São instrumentos ou mecanismos de gestão que têm por objetivo promover a descentralização administrativa, a ampliação da participação dos diversos atores sociais envolvidos em uma determinada situação ou tema. [...] Podem ter função deliberativa ou consultiva e têm o papel de estabelecer a mediação das relações sociedade/Estado.
Associações	[...] Pessoa jurídica formada por vários indivíduos, que se organizam de forma democrática para a realização de atividades sem fins lucrativos, em defesa de seus interesses. Suas principais características são: entidade de direito privado e não público; constituídas pela reunião de duas ou mais pessoas físicas e/ ou jurídicas para realização de objetivos comuns e tem patrimônio formado pela contribuição dos participantes.
Comitês	O comitê é uma comissão formada por membros de uma determinada sociedade, que buscam atuar como interlocutores ativos com outras instâncias, com vista ao debate e a tomada de decisão de forma democrática. Podem ser criados espontaneamente, como consequência de um anseio popular, ou de modo induzido. Para criar um comitê, deve se respeitar as características de cada região.

Fonte: Brasil, 2007, p.31.

Independentemente do formato da IGRs, sua organização deve basear - se na transparência, legitimidade e representatividade, com a participação ativa do setor de turismo (Zapata, 2020). A autora destaca que “devemos identificar aqueles que têm representatividade nos municípios componentes da região turística, e capacitá-los para o trabalho de gestão, durante os processos de sensibilização e mobilização. Esse deve ser o ponto de partida para a formalização da Instância de Governança Regional” (Zapata, 2020, p.23). Ao revisar os critérios de formalização das IGRs, notam-se esclarecimentos sobre a importância da gestão participativa, além do fortalecimento da legalidade e legitimidade.

Quando formalizadas e apresentadas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ e demais órgãos, as IGRs são certificadas. Segundo a SETUR<sup>2</sup>, “a certificação de um Circuito Turístico é o momento em que a instituição é reconhecida oficialmente, pela Setur/MG, como Instância de Governança Regional do Turismo apta para a execução da Política de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais” (Minas Gerais, 2015, s.p) Com isso, a certificação incentiva a gestão regional do turismo. De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) “a visão de uma IGR é de que ela deverá ter vida própria para poder tomar suas decisões e desenvolver a capacidade de elaborar projetos de interesse regional por meio dos agentes institucionais, atores sociais da iniciativa privada e do terceiro setor” (Brasil, 2019, p. 11).

Segundo o art. 4º, para obter a certificação a IGR, deverá cumprir os seguintes requisitos:

- I – Estar legalmente constituída há um ano, a contar da data do registro do estatuto social;
- II – Ser sediada no Estado;
- III – ser tecnicamente capacitado para o desenvolvimento do turismo regional;
- IV – Comprovar sua regularidade jurídica, fiscal e trabalhista;
- V – Comprovar a sustentabilidade econômico-financeira do circuito turístico, que demonstre de forma transparente as ações planejadas;
- VI – Ter colaborado com a coleta de dados e informações solicitadas por meio de ferramentas de monitoramento da atividade turística utilizadas pela Secult;
- VII – ser constituído por, no mínimo, cinco municípios de uma mesma região do Estado, com afinidades culturais, sociais e econômicas;
- VIII – dispor de profissional graduado ou especializado em turismo como responsável técnico pelas ações desenvolvidas pelo circuito turístico (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2024, p.1).

Os certificados possuem validade até o processo bienal, podendo ser renovados anualmente. Essa flexibilidade permite que o município decida se deseja continuar na IGR, embora essa escolha possa ser considerada desvantajosa em relação às políticas da IGR. No entanto, apenas os municípios que demonstram dedicação e interesse em participar das atividades turísticas promovidas pela IGR podem continuar integrando a organização.

Com a certificação vigente, os municípios têm a oportunidade de se qualificar para receber o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) turístico, um incentivo voltado à criação de projetos de turismo sustentável (Minas Gerais, 2023). Minas Gerais foi pioneiro ao instituir o ICMS turístico por meio da Lei Estadual nº 18.030/09

---

<sup>2</sup> SECULT substitui a SETUR e, a partir de agora, nos referimos a ela como SECULT.

conhecida como Lei Robin Hood, que regula a distribuição do ICMS entre os municípios (Fundação João Pinheiro, 2009).

Entretanto, nem todos os municípios estão habilitados a receber esse incentivo para se qualificarem, devem atender aos critérios estabelecidos na legislação vigente. O site do ICMS turístico detalha os requisitos que os municípios precisam cumprir anualmente para se habilitarem ao recebimento do imposto.

1- Toda documentação para pleito e atendimento das notificações da Comissão técnica são realizadas por meio do sistema do ICMS Turismo; 2- Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo; 3- Possuir Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído e em regular funcionamento; 4- Possuir Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), constituído e em regular funcionamento (ICMS Turístico, 2009, s.p).

Conforme o ICMS turístico (2009, s.p), “além desses critérios obrigatórios, os municípios recebem uma pontuação extra, no caso de serem habilitados nos critérios patrimônio cultural e meio ambiente, também previstos na Lei n.º 18.030/2009”. Nesse contexto, Minas Gerais (2023) o diário do executivo publicou que no estado de Minas Gerais 513 municípios foram habilitados.

Além do recebimento do ICMS que os municípios recebem por meio de sua participação em uma Instância de Governança Regional e outros critérios, as IGRs também são certificadas quando reconhecidas como instituição, além de incentivar tais instituições a participarem no desenvolvimento do turismo local e regional.

#### **4.2 Políticas Públicas de Regionalização do Turismo em Minas Gerais**

O turismo compreende um conjunto de atividades realizadas por pessoas que viajam para conhecer novos lugares e culturas (Pakman, 2014). “Desenvolver a atividade turística em um território é mais do que atrair visitantes para a sua localidade, uma vez que envolve diversos atores sociais que produzem distintos impactos no espaço (Minas Gerais, 2014, p.12)”. Como fenômeno social, tem um impacto significativo na economia mundial e é atualmente uma das atividades econômicas que mais cresce, promovendo a geração de empregos, distribuição de renda e incentivando o intercâmbio cultural.

As políticas públicas no turismo foram implementadas de maneira a planejar e orientar as ações e atividades antes da sua execução, contribuindo para o desenvolvimento do setor turístico. Segundo Candiotto e Bonetti (2015, p.1), “as políticas públicas correspondem a um conjunto de ações do Estado, concebidas, regulamentadas e

executadas por instituições do setor público, no nível federal, estadual e municipal”. Essas ações têm como objetivo assegurar a melhoria da qualidade de vida da população.

Para Cruz (1999, p.45), uma política de turismo “pode ser entendida como um conjunto de interações, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em função do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao plano desenvolvimento da atividade turística num dado território”. Essas políticas incluem tanto ações governamentais quanto iniciativas do setore privado, promovendo a articulação entre diferentes atores envolvidos no setor.

A implementação de políticas públicas de turismo passou por um longo processo até alcançar o estágio atual. Segundo Candiotta e Bonetti (2015, p.4), “as primeiras normatizações surgiram no final da década de 1930, com a finalidade de regulamentar o setor de agências de viagens”. A regulamentação ocorreu por meio de dois decretos: o decreto da Lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que permitiu a entrada de estrangeiros no território nacional (Brasil, 1938) e o Decreto Lei n. 2.440, de julho de 1940, que regulava as atividades das empresas e agências de viagens e turismo (Brasil, 1940).

Nesse período, além da forte presença regulatória e da intensa fiscalização das atividades turísticas, o governo já reconhecia o grande potencial econômico do setor e buscava organizar sua estrutura para impulsionar o desenvolvimento do país.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1958-1961), o Plano de Metas, associado ao Projeto Nacional-Desenvolvimento, impulsionou a infraestrutura de transportes (rodoviário), a indústria automobilística e pesada, a expansão do setor de energia e o crescimento de produção de alimentos. Esse planejamento estruturado também despertou maior interesse pelo mercado turístico nacional (Candiotta e Bonetti, 2015; Pereira *et al*, 2012).

Nesse contexto, foi criada, pelo Decreto n. 44.863, de 21 de novembro de 1958, a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), com atribuições como:

- a) A coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e o afluxo do estrangeiro;
- b) O estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas;
- c) A simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meio de transporte e hospedagem (Brasil, 1958, p.1).

A COMBRATUR foi essencial para o início do planejamento turístico em nível nacional, permitindo maior controle, fiscalização e avaliação da política do setor. Segundo Silva *et al.* (2013, p.5), “a COMBRATUR representou o primeiro esforço para a articulação de uma política nacional de turismo”. No entanto, a comissão foi extinta em 1962, antes de atingir plenamente seus objetivos (Cruz, 1999).

Apesar dos avanços, o setor do turismo ainda carecia de reconhecimento institucional robusto. Somente em 1966, com o Decreto-Lei n. 55 de 18 de novembro, instituiu - se a primeira Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, criando o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

O CNTur tem como atribuições formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo. Já a EMBRATUR passou a fomentar o crescimento e desenvolvimento da indústria do turismo em âmbito nacional, com planos, programas e projetos (Brasil, 1996). A criação desses órgãos impulsionou o avanço do setor fornecendo instrumentos necessários para seu desenvolvimento (Brasil, 1958; Cruz, 1999; Silva *et al.*, 2013).

Entre as diretrizes e leis mencionadas, bem como aquelas não abordadas sobre a história das políticas públicas de turismo no Brasil, observa - se que sua construção e implementação, passaram por diversos trajetos e transformações ao longo do tempo, até que fossem legalmente estabelecidas e promulgadas. Conforme Cruz (1999), a trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil pode ser dividida em três grandes fases:

1. Pré-história jurídico-institucional (1938-1966): considerado a fase inicial do turismo, com foco nas agências de viagens e turismo.
2. Período de estruturação (1966 a 1991): início da Política Nacional de Turismo com o Decreto-Lei n. 55/66, além da criação da EMBRATUR.
3. Reestruturação e consolidação (1991-1999): marcado pela Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991, que reestruturou a EMBRATUR de empresa pública em autarquia especial, denominada Instituto Brasileiro de Turismo (Cruz, 1999, p. 66).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve um fortalecimento do setor com a instituição do Plano Nacional de Turismo (PNT) de 1996 a 1999. Esse plano tinha os seguintes objetivos:

- a) A ordenação das ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;
- b) A definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais e
- c) A orientação referencial para o setor privado (Cruz, 1999, p.73).

Ainda segundo o autor, “o documento que cria o atual PNT é o mais completo e detalhado documento oficial, na história das políticas federais para atividade, a tratar do setor turismo, o que não implica necessariamente, maior eficiência relativamente às políticas anteriores” (Cruz, 1999, p.72). Essas diretrizes buscavam estruturar o turismo para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse período, o turismo, gradativamente reconhecido como setor estratégico e econômico, sendo incorporado de forma mais estruturada e planejada nas políticas públicas, com foco na integração de e coordenada com as ações do governo.

Segundo Fratucci (2014, p.148),

Nos governos subsequentes (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva), assiste-se uma definição mais clara e objetiva da prioridade do turismo dentro dos programas de governos, que resultou em uma reformulação significativa não somente na estrutura governamental como também nas políticas públicas direcionadas para o setor.

Essa reformulação foi consolidada durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), quando o Plano Nacional de Turismo foi reestruturado, e em 2003, o Ministério do Turismo (MTur) foi criado, consolidando a institucionalização do setor. O MTur passou a ser composto pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, pela Secretaria de Programa de Desenvolvimento e o Instituto Brasileiro de Turismo (Silva *et al.*, 2013; Candiotto e Bonetti, 2015). Plano Nacional de Turismo reformulado estabeleceu diretrizes como:

- a) Desenvolver o turismo buscando a descentralização da renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação desta atividade;
- b) Inovar nas relações e interações da cadeia produtiva do turismo; c) fazer do turismo geradora de novos empregos e ocupações, opção de lazer para o trabalhador brasileiro e agente da valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural);
- c) Gerar novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, entre outros” (Brasil *et al.*, 2019, p.6).

Em 2004, o MTur implementou o PRT, uma política pública de abrangência territorial. “O programa trabalha a convergência e a interação de todas as ações desempenhadas pelo MTur com estados, regiões e municípios brasileiros” (Brasil, 2017, s.p). O programa está previsto na Lei 11.771/2008, conhecida como a Lei Geral do Turismo e é regulatória em todas as atividades do turismo no Brasil.

Este programa busca promover e estruturar as atividades turísticas de forma integrada, valorizando as particularidades de cada local. Segundo Brasil (2021, s.p), “seu objetivo principal é o de apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no país, a partir de 8 eixos estruturantes com vistas à promoção do desenvolvimento regional”.

Reformulado, o programa definiu 8 eixos diretrizes para a gestão e estruturação do turismo: gestão descentralizada do turismo, planejamento e posicionamento de mercado, qualificação profissional, dos serviços e da produção associada, empreendedorismo, captação e promoção de investimentos, infraestrutura turística, informação ao turista, promoção e apoio a comercialização e monitoramento. Esses eixos abrangem os serviços e atividades turísticas regionais, promovendo e fortalecendo o setor.

No contexto de Minas Gerais, o PRT vem sendo desenvolvido desde 2001, antecipando, portanto, a divulgação do Programa de Regionalização Nacional. Seguindo as diretrizes estabelecidas pelo programa federal, a regionalização no estado se consolidou por meio dos circuitos turísticos (Minas Gerais, 2020).

Até final de 1990, Minas Gerais não possuía nenhuma política pública estruturada para o turismo. Segundo Emmendoerfer (2008, p.8), “Minas Gerais apenas trabalhava com os destinos turísticos das cidades históricas e termais, razão esta que estes dois destinos precisavam ser readequados”. Essa necessidade impulsionou a criação da institucionalização da Política de Regionalização do Turismo, que vem sendo desenvolvida desde 2001 e orientada pelo Ministério do Turismo. Inicialmente essa prática se manifestou por meio dos circuitos turísticos, atualmente conhecidos por Instâncias de Governança Regional (Secult, 2020). A criação da política de regionalização teve como base a democratização, integração, participação social e desenvolvimento do turismo, conforme a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais (Secult, 2020) relata:

- O Estado estava em uma época de transição de políticas públicas – saindo do modelo baseado em municípios e passando para o modelo regional, o que levou a oportunidade de fortalecer esse arranjo;
- Os municípios começam a se associar em 2001, de forma autônoma, mas estimulados pela política estadual;
- Entre 2003 e 2020 essa política evoluiu e serviu de base para várias outras atividades do Estado, como por exemplo, distribuição de recursos – ICMS turístico;
- Em 2020, os circuitos turísticos foram formalmente denominados Instâncias de Governança Regional (IGRs).

De acordo com a Secult (2020) o estado de Minas Gerais é uma das referências no ramo do turismo brasileiro. A Secult menciona ainda sua relevância ao abordar que:

Além da articulação regional, a Política de Regionalização em Minas Gerais busca estar em contínuo alinhamento em âmbito federal, tendo em uma de suas principais ações o Mapa do Turismo Brasileiro, instrumento criado pelo Ministério do Turismo, que orienta a atuação no desenvolvimento das políticas públicas e define a área (o recorte territorial) que deve ser trabalhada prioritariamente pelo Ministério (Secult, 2020, s.p).

A citação ressalta o impacto significativo da Política de Regionalização do Turismo, destacando, sua evolução que começou a nível estadual, por meio da Secult-MG e é atualmente aplicada ao nível federal, pelo Ministério do Turismo e a nível regional. Além disso, enfatiza a relevância do mapa do turismo como guia essencial para o Ministério do Turismo na implementação da política (Queiroz, 2022). Apesar de se passarem vários anos em que a regionalização foi criada, muita coisa permanece desde o início, respeitando sempre os aportes legais, como melhorias nas políticas públicas regionais e federais.

Os municípios que podem participar dessa política, precisam estar inseridos em uma das Instâncias de Governança Regionais e serem participativas e desempenham atividades que promovam o desenvolvimento regional da atividade turística. Segundo o Ministério do Turismo, o Programa de Regionalização é coordenado pelas instituições conforme o quadro abaixo:

**Quadro 4 - Gestão Compartilhada do Programa de Regionalização do Turismo**

Âmbito	Instituição	Colegiado	Executivo
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional	Comitê Executivo
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho/Fórum Estadual	Interlocutor Estadual
Regional	Instâncias de Governança Regional		Interlocutor Regional
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Município	Conselho/Fórum Municipal	Interlocutor Municipal

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Turismo (2024).

O Quadro 4 apresenta a distribuição da gestão compartilhada do PRT, evidenciando como essa estrutura contribui para a gestão descentralizada e a participação democrática das instituições e órgãos envolvidos. Por se tratar de um programa implantado em nível

nacional, sua estratégia de execução necessita incluir a descentralização, além do compartilhamento de experiências e informações. Nesse contexto, a participação torna - se um elemento fundamental neste programa.

Atualmente essa política oferece vantagens significativas para o desenvolvimento das atividades turísticas. Entre elas, destaca - se a ampliação do turismo de forma regional, promovendo a integração com destinos próximos e similares. Esse alinhamento fortalece as parcerias entre os destinos, possibilitando a criação de mais projetos regionais. Além disso, a política viabiliza o recebimento do ICMS turismo e de outros recursos estaduais e da União destinados a iniciativas de desenvolvimento do setor (Secult, 2020).

Atualmente, Minas Gerais conta com 48 circuitos turísticos mapeados de acordo com a legislação vigente e certificados em todas as regiões do estado, além de possuir 671 municípios regionalizados localizado na região Sudeste do Brasil, o estado possui um território de 586, 513, 983 km<sup>2</sup>, uma população de 20.539.989 habitantes e um total de 853 municípios, com 85,3% de área urbanizada, mais de cinco mil distritos e povoados e um Produto Interno Bruto (PIB) de 857.593 (IBGE, 2022).

## **5 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DOS NÍVEIS DE GOVERNANÇA DAS IGRS MINEIRAS SELECIONADAS: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO CIRCUITO SERRA GERAL DO NORTE DE MINAS**

O objetivo deste tópico é analisar as características, o contexto e os fatores (históricos, organizacionais, institucionais e operacionais) que comprometem sua eficácia e que potencialmente explicam no baixo nível de governança da IGR Serra Geral do Norte de Minas, na perspectiva dos seus gestores. Especificamente, busca – se aqui, apresentar a entrevista realizada e demais pesquisas, considerando também a trajetória histórica e os avanços da IGR que foram alcançados ao longo do tempo.

A premissa assumida aqui é de que a IGR Serra Geral do Norte de Minas apresenta em nível de desenvolvimento frágil ou, como denominado, menos desenvolvido ou de baixo nível de governança. Essa premissa foi assumida através da entrevista realizada e das pesquisas realizadas sobre a IGR. Além disso, foi verificado que seu desenvolvimento é lento devido não apenas a menor articulação e participação ativa dos atores sociais nesta instância, mas também por uma governança ainda insuficiente.

O argumento defendido é de que, para o fortalecimento da IGR Serra Geral do Norte de Minas, é necessário que esta organização procure integrar os atores sociais tanto do poder públicos quanto da iniciativa privada, por reuniões e outros eventos. Para isso, é necessário que haja uma governança capaz de garantir que o desenvolvimento da IGR seja representativo e integrativo para todos os atores envolvidos. Essa integração também pode ser promovida por meio de projetos estratégicos, comunicação, diálogo, capacitação dos gestores e políticas públicas estruturadas, fazendo com que a comunidade se engaje.

### **5.1 Dados históricos da IGR Serra Geral do Norte de Minas**

Como já abordado, as IGRs são as novas institucionalidades, denominadas como organizações que servem para abordar assuntos relacionados à gestão e governança compartilhada. A IGR Serra Geral do Norte de Minas, como demais IGRs, foi criada com base no Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, de modo a contribuir com o turismo local. Mesmo com inúmeras dificuldades relacionadas à governança entre os atores sociais envolvidos, esta IGR tem procurado se manter otimista para produzir resultados.

Esses resultados, segundo Zapata (2020, p.8), “é a forma adequada de atuação para produzir resultados é a cooperação. Isso equivale a dizer: atuar em conjunto: o setor público e o setor privado”. Corroborando com a autora, o trabalho em conjunto nas IGRs torna-se

essencial no processo de gestão do turismo. Conhecida como um circuito de cachoeiras exuberantes, ricas e autênticas manifestações culturais, destacando a comida típica, característico da região.

O circuito está localizado na Serra Geral do Norte de Minas (SGNM), que é um prolongamento da Serra do Espinhaço (Minas Gerais, s.d.c). O circuito foi criado em 08 de maio de 2006, sendo que 69 neste período, ganhou visibilidade ao participar em eventos, como feiras estaduais e outros projetos (Planejamento Estratégico, 2023). Inicialmente o circuito SGNM era constituído por 11 municípios associados. Ao longo do tempo ele sofreu modificações como a falta de ativa e engajada apoio dos atores sociais que se engajaram, aquando da sua criação (Entrevista J).

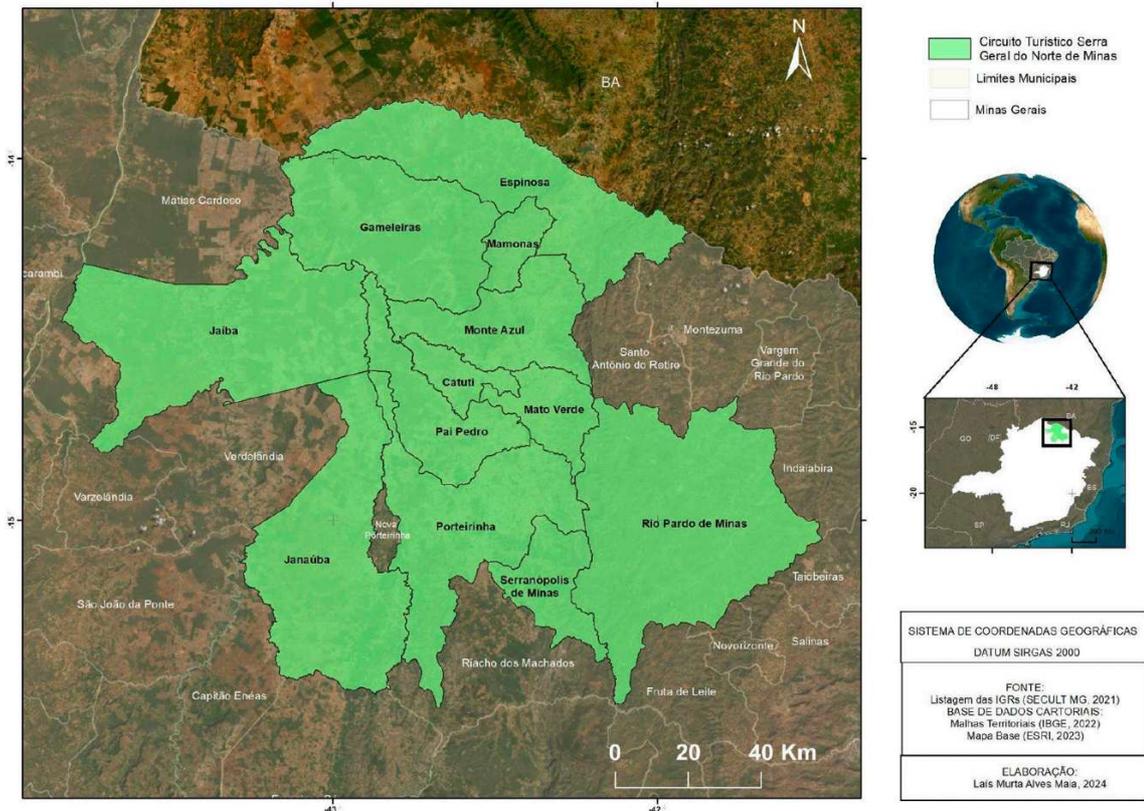
Atualmente, fazem parte da IGR SGNM 13<sup>3</sup> municípios, a saber: Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Mato Verde, Monte Azul, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas e Serranópolis de Minas. Destes municípios somente dois<sup>4</sup> são certificados (Estatuto do Circuito Serra Geral do Norte de Minas, 2023; SECULT, 2022), devido à dificuldade de participação dos municípios.

---

<sup>3</sup> Na Figura acima, estão representados apenas 12 municípios, que num primeiro momento formavam a SGNM.

<sup>4</sup> Gameleiras e Rio Pardo de Minas (Secult, 2022).

**Figura 7:** Mapa de Localização da IGR Serra Geral do Norte de Minas



Fonte: reproduzido de Maia (2024, p.161).

A figura 7 apresenta o mapa da IGR SGNM, onde se identifica o conjunto de municípios que compõem o referido circuito, destacados em verde. Na coluna ao lado do mapa, à direita, há uma legenda composta por 3 símbolos: a) no canto superior direito a legenda com as cores i. do circuito, ii. dos limites municipais, e iii. do limite político-administrativo do Estado de Minas Gerais; b) no canto à média altura, à direita, representa-se o globo terrestre com a localização do Brasil e do Estado de Minas Gerais dentro dele, seguido pelo destaque (zoom), logo abaixo, do Estado de Minas Gerais (com fundo em branco, dentro de um recorte do país), e a identificação (em destaque, em verde) da IGR SGNM, dentro do Estado de Minas Gerais.

No tocante à população e segundo dados do Censo, realizado pelo IBGE (2022), a população da região é de 294.385 habitantes, distribuídos em uma área geográfica de 21.671.457 km<sup>2</sup>. Em termos de infraestrutura, este conjunto de municípios se caracteriza pela beleza da natureza, a presença de uma estação ferroviária, e diversos meios de transportes, preservação de ruínas antigas e é destaque na América Latina no setor de energia fotovoltaica (Planejamento Estratégico, 2023).

Já no que corresponde à infraestrutura, os principais pontos turísticos, destacam - se o Pico da Formosa, o ponto mais alto do Norte de Minas com 1.825 metros de altitude,

cachoeiras com águas termais, serras, artesanato, parque estadual, gastronomia, festas populares com manifestações artísticas e culturais. A região também promove exposições agropecuárias, oferecendo uma experiência diversificada aos visitantes.

**Quadro 5 – Oferta turística da IGR Serra Geral do Norte de Minas**

	Total de itens inventariados nas IGRs turísticas de Minas Gerais	Quantidade de itens inventariados na IGR Serra Geral do Norte de Minas	Percentual de itens inventariados
1) Meios de hospedagem	3984	33	0,83%
2) Serviços de alimentos e bebidas	8384	60	0,72%
3) Transportes turísticos	1753	21	1,20%
4) Equipamentos de eventos	1373	10	0,73%
5) Equipamentos de lazer	2398	31	1,29%
6) Agência de turismo	893	6	0,67%
7) Atrativos naturais	2912	49	1,68%
8) Atrativos culturais	3000	23	1,77%
9) Outros serviços	998	4	0,40%
10) Atividade econômica associada	1065	8	0,75%
11) Realizações técnicas e científicas	999	4	0,40%

Fonte: reproduzido Maia (2024), com adaptação parcial na disposição de colunas.

O quadro 5 identifica e mostra a distribuição relativa de itens inventariados da IGR SGNM em relação ao total de itens inventariados das demais IGRs do Estado de Minas Gerais, segundo 11 categorias:

1) Meios de hospedagem, 2) Serviços de alimentos e bebidas, 3) Transportes turísticos, 4) Equipamentos de eventos, 5) Equipamentos de lazer, 6) Agência de turismo, 7) Atrativos naturais, 8) Atrativos culturais, 9) Outros serviços, 10) Atividade econômica associada, 11) Realizações técnicas e científicas. Conforme o quadro 5 destacam-se os serviços de alimentos e bebidas e os atrativos naturais como categorias com maior quantidade de itens inventariados, enquanto outras áreas e realizações técnicas e científicas como menos itens inventariados.

## 5. 2 Análise em profundidade do caso da IGR Serra Geral Do Norte de Minas com base em dados primários qualitativos<sup>5</sup>

Esta seção apresenta os resultados a partir de entrevistas realizadas, contendo abordagens relacionadas à temática da pesquisa e na experiência dos entrevistados com relação à atividade do turismo, com ênfase no conhecimento sobre a governança nas Instâncias de Governança Regional em Minas Gerais.

A seção está organizada de acordo com o roteiro da entrevista e é dividida em 3 seções a saber: a) Fatores Sociodemográficos do entrevistado; b) Fatores Institucionais do Turismo no Circuito e c) Fatores Organizacionais (da ação coletiva organizada), e a seção, culminará em uma síntese analítica baseada nas teorias estudadas (Francesca e Institucional).

### 5.2.1 PERFIL DA ORGANIZAÇÃO E DOS SUJEITOS DE PESQUISA (ENTREVISTADO)

A finalidade deste tópico foi descrever os dados sociodemográficos da entrevistada, com base em 9 perguntas, apresentadas no apêndice A, relacionada a sua experiência com a IGR SGNM a fim de descobrir se, e eventualmente como, o perfil do gestor influencia sobre a performance da IGR. A entrevistada é uma profissional qualificada, formada em turismo, que atua como gestora da IGR. Participa da organização desde sua fundação em 2006, demonstrando experiência e compromisso com o desenvolvimento regional. Esses pontos são reforçados pela entrevistada:

Tenho 42 anos e participei do circuito na sua fundação em 2006. Sou formada em turismo e atuo como turismóloga há 11 anos. Sou gestora do Circuito Serra Geral do Norte de Minas. Como gestora, oriento os municípios com relação às plataformas que tem do turismo. Nós temos a plataforma ProMapa, do Ministério do Turismo, a certificação para circuito, temos a do ICMS turístico, tem a do inventário turístico (Entrevistada J).

Essas declarações evidenciam o papel da gestora em oferecer suporte técnico para o desenvolvimento do turismo regional. A entrevistada menciona dificuldades enfrentadas ao longo desse período que está no circuito, como a fraca participação dos atores sociais, principalmente alguns representantes dos municípios e prefeitos que não priorizam o turismo no município.

---

<sup>5</sup> Instâncias Seleccionadas.

### 5.3 Fatores Institucionais do Turismo no Circuito/IGR

O conjunto de questões formuladas neste bloco visava compreender se, e como, aspectos institucionais (normativos, culturais e cognitivos) afetam o desenvolvimento e a gestão do turismo da IGR. Para tanto, abordam-se questões como políticas públicas, normas, estrutura governamental, instituições de turismo e planejamento regional. Os fatores institucionais do turismo em uma IGR, incluem as políticas públicas, as instituições e órgãos do governo, o setor privado, programas de capacitação, campanhas que destacam as regiões turísticas e atraem turistas.

### 5.4 Gênese histórica da IGR, sua evolução e estágio atual

Como outros circuitos em Minas Gerais, que surgiram na necessidade de agrupar municípios para explorar o potencial turístico do Estado, o circuito SGNM também foi criado com este objetivo. Como discutido anteriormente sobre a história, mudanças e acontecimentos da IGR, os dados foram obtidos de fontes secundárias. A entrevistada contribui com sua perspectiva sobre a trajetória do circuito, apresentando seu ponto de vista histórico de como o circuito foi criado e tem se desenvolvido ao longo do tempo.

O circuito foi criado em 2006, o circuito passou por uma fase muito bacana, participando de feiras em Belo Horizonte, Salão Mineiro, Feira da M&M, projetos de escadaria, tendo visibilidade. Neste período comecei a trabalhar como secretária de turismo no circuito (Entrevistada J).

Entre 2006 e 2013, apesar dessa visibilidade e das atividades turísticas promovidas na região, o circuito enfrentava alguns entraves, já mencionados pela entrevistada, como o desinteresse dos atores sociais em participar das ações relacionadas ao turismo. Como consequência, o circuito ficou desativado de 2014 a 2017. A reativação ocorreu em 2018, após uma importante reunião estratégica com os atores, que contou com a intervenção da gestora para dialogar com os prefeitos e facilitar a reativação do circuito.

Desde então, o circuito tem buscado se manter ativo, desenvolvendo foi em, com a missão de desenvolver o turismo regional (Entrevistada J). De lá para cá, o circuito tem procurado se manter ativo e desenvolvendo atividades em conjunto com os representantes dos municípios e demais atores. Entretanto, a falta de interesse de outros municípios em querer participar da IGR é preocupante e reflete a fragilidade do engajamento regional e ausência de políticas que promovam a colaboração ativa. É fundamental para estimular a participação dos atores no desenvolvimento regional conjunto.

Atualmente, apenas três municípios estão certificados e mantêm seu interesse em atividades relacionadas ao turismo. A entrevistada J, mencionou que houve um diálogo para incentivar a participação de mais municípios, mas apenas três demonstraram interesse. Essa falta de engajamento é observada também em outras IGRs.

No caso da IGR SGNM, foi identificado que ainda não há uma estrutura operacional consolidada do circuito, além da ausência de regras mais definidas para o funcionamento da IGR. Por exemplo, a IGR não possui um site onde seja possível acessar informações atualizadas, e tivemos acesso apenas a um estatuto desatualizado, o que dificultou o acesso a dados sobre a IGR.

### **5.5 A implementação da Política de Regionalização do turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva do gestor da IGR**

De modo semelhante a outras entrevistas, todos os participantes responderam a questão positivamente, afirmando que essa política contribui para descentralizar as regiões turísticas de Minas Gerais e do Brasil, permitindo que cada uma decida seu próprio futuro, desde que siga as diretrizes do Programa de Regionalização. Para a entrevistada, a política é benéfica, mas há desafios a serem superados:

A política é positiva. É uma pena que a equipe do circuito seja pequena. Porque poderia ter uma equipe maior e presente para poder visitar, ajudando em algumas ações, nas quais sinto que há dificuldades. Mas eu vejo como uma união em prol do desenvolvimento pode ajudar o outro. Tem alguns municípios menores com pouco atrativos, um pode servir de apoio para aqueles que tem mais. Então um fortalece o outro e todos juntos desenvolvem a região (Entrevistada J).

Embora o Programa de Regionalização seja considerado positivo, a entrevistada ressalta a importância das IGRs na implementação dessas políticas. Entretanto, a escassez de profissionais no circuito, prejudica o desenvolvimento turístico das regiões, impactando diretamente os municípios que necessitam de apoios. Com equipes maiores, seria possível fornecer suporte e orientação adequados, principalmente aos municípios menores, que demandam mais assistência para fortalecer seu potencial turístico.

### **5.6 Existência de movimentos/associações/interação dos municípios para criação do circuito turístico e institucionalização da política/programa**

Embora o estado seja o principal ator na influência das políticas públicas de turismo, os municípios já desempenham um papel mais ativo nas IGRs, contribuindo para a

elaboração de leis e planos municipais. Nesse contexto, é essencial ressaltar a importância do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), que exerce um papel crucial no desenvolvimento do turismo municipal e na continuidade dessas políticas (Zapata, 2020).

Apesar dos aspectos positivos mencionados pela autora sobre a participação dos municípios nas IGRs e na organização das políticas públicas de turismo, ela aponta desafios, como a falta de profundidade na ação coletiva. Esse cenário leva a reflexão de que a participação coletiva foi mais ativa no início da implementação das políticas e na fase de institucionalização da IGR.

O circuito turístico, como organização, surge a partir dos interesses de um município ou de outros atores sociais que identificaram atrativos turísticos em determinada região. No caso da IGR SGNM, sua criação foi impulsionada por indivíduos, como a atual gestora, que na época trabalhava como chefe de gabinete no município de Catuti. Ao se envolver mais no processo de organização de turismo no município de Catuti, ela descobriu o Programa de Regionalização do Turismo e soube que naquela região existia um consórcio de prefeitos que se reuniam em fóruns, onde o turismo também era abordado. Cada prefeito enviava um representante de seu município para participar, e a gestora foi designada para representar o município de Catuti. Foi então que ela sugeriu que a forma adequada de trabalhar o turismo seria seguir o programa do Ministério do Turismo, que propõe a organização por meio de circuitos turísticos (Entrevistada J).

Com essa integração dos municípios, surgiu o circuito Serra Geral do Norte de Minas. A entrevistada destaca que, no momento da criação do circuito, a participação dos prefeitos e dos secretários municipais era bastante ativa. Havia pessoas com conhecimentos em leis, e aspectos burocráticos, o que favoreceu a criação do circuito. Ela também observa que, naquela época, a relação entre os atores sociais era sólida, e eles dependiam de orientações específicas para desempenhar suas funções de forma coordenada – algo que, atualmente, ocorre com menos frequência.

### **5.7 Estrutura Organizacional da IGR Serra Geral do Norte de Minas**

Como em demais organizações, a estrutura organizacional é fundamental para sua organização e foco em seus objetivos. Neste sentido, a estrutura organizacional das IGRs é sempre formalizada por leis envolvendo agentes públicos e privados e a sociedade civil. Em relação à estrutura organizacional da IGR SGNM, além de possuir uma sede local, “é composta por presidente, gestor, diretor financeiro (não tem muito o que fazer) e o contador. Apesar de ter essas pessoas na equipa é mais a gestora mesmo” (Entrevistada J).

O estatuto da IGR SGNM (2023), no artigo 17, define a estrutura organizacional através da associação da IGR composta por Assembleia Geral, Conselho Diretor e

Conselho Fiscal. Portanto, diante das abordagens, fica evidente a falta de dados disponibilizado IGR Serra Geral do Norte de Minas, como consequências, lacunas significativas são observadas entre os atores sociais. Para uma participação ativa é fundamental que a IGR promova atividades que incluam todos os atores.

De acordo com a entrevistada, ao tratar da rotina de trabalho para novos funcionários, compartilhar informações essenciais, especialmente sobre o Programa de Regionalização e sua experiência no setor do turismo, facilita a adaptação do novo funcionário, permitindo que ele se familiarize melhor com as demandas da organização. Desta forma, a entrevistada começa explicando que:

Eu iria explicar o que é o Programa de Regionalização e dividir minhas atribuições com você. Essa parte, por exemplo, de assinar tudo que tem no associativo e os municípios que estão em dia, eu já passaria para essa pessoa e fazer para essa pessoa e faria o contato semanal para saber o que está acontecendo, o que vai acontecer naquele mês que eu estou no município. [...] Então, eu dividiria mais a questão de elaboração do calendário, de eventos e a parte administrativa. Então, eu teria mais disponibilidade para agir na parte técnica (Entrevistada J).

A citação destaca que a rotina é bastante intensa, ressaltando a necessidade de que o novo funcionário seja proativo ao se familiarizar com as demandas. A partir da fala da entrevistada é possível perceber que o novo funcionário não assumiria determinadas responsabilidades específicas, mas precisa entender o desenvolvimento dos municípios associados a IGR e a disseminação de informações relevantes.

Além disso, a citação sugere que, mesmo sendo um turismólogo, o novo funcionário pode ter pouco conhecimento sobre o Programa de Regionalização, o que pode impactar o trabalho realizado pela IGR, já que estão ligadas a esse programa.

Quando se observa a Organização e Processo de Trabalho da IGR, verifica-se que como forma de unir e deixar com que todos os atores participem das atividades, a IGR geralmente trabalha ouvindo a opinião de todos os atores, posteriormente faz a divisão das tarefas, de modo que todos se sintam incluídos no projeto ou atividade. Como destacado pela entrevistada:

Para eventos, por exemplo, a gente faz uma reunião e leva a manifestação. Todos entram em acordo e se for para eventos fazem a distribuição das atividades por município. A gente monta uma escala, quem vai estar naquele dia, leva os seus produtos para representar o seu município. Então, até o momento, só não vai lá presencialmente o município que não se disponibiliza (Entrevistada J).

Unir todos os atores é um desafio, pois nem todos participam ativamente, resultando em uma sobrecarga para o gestor. Essa percepção foi corroborada por outros entrevistados, que relataram que, apesar de o gestor ser o responsável por coordenar as atividades, a falta

de apoio dos demais atores sociais, dificulta a distribuição das tarefas, especificamente em projetos voltados para o bem comum.

Analisando as demais respostas sobre o tema, foi identificado um padrão em atividades conjuntas: os gestores frequentemente se sentem sobrecarregados, acumulando diversas funções devido ao comprometimento limitado dos de outros atores no desenvolvimento do turismo regional. A falta de envolvimento de alguns atores não só intensifica a carga de trabalho dos gestores, mas também impacta negativamente o progresso e o sucesso das iniciativas da IGR.

### **5.8 Principais Atores Envolvidos com o Turismo no Circuito e nos Municípios**

A criação dos circuitos turísticos envolveu um processo coletivo até sua institucionalização, com participação de diversos atores e fatores que influenciaram o desenvolvimento do turismo na região. O circuito turístico não pode ser estabelecido por uma única pessoa, mas sim por uma rede de atores colaborativos. Embora vários municípios integrem o circuito, o consórcio de municípios, formado por alguns deles, desempenhou um papel fundamental na sua criação.

A entrevistada destaca que, entre os principais atores envolvidos com o turismo na SGNM, apenas dois municípios – Gameleiras e Rio Pardo de Minas – permanecem ativamente engajados no momento. No contexto municipal, ela aponta que manter o engajamento é desafiador, pois, em várias situações, mesmo quando o secretário municipal demonstra interesse, a falta de apoio por parte do prefeito, acaba desmotivando os dois municípios (Entrevistada J).

Embora apenas esses dois municípios e a gestora da IGR estejam comprometidos, a entrevistada enfatiza que o objetivo é incentivar a participação de outros atores (representantes dos municípios e comunidade local), começando pelos que já demonstram uma organização interna mais avançada, uma visão estruturada sobre o turismo e que possuem atrativos turísticos que poderiam impulsionar o desenvolvimento regional. A ideia é que esses municípios pioneiros sirvam de modelo e motivem a adesão dos demais.

No planejamento futuro, a entrevistada menciona a possibilidade de desenvolver apresentações direcionadas, destacando características de cada município. Essa iniciativa busca não apenas fortalecer a identidade local, mas também ampliar a visibilidade dos municípios, atraindo maior atenção dos atores sociais.

A entrevistada explica sua estratégia:

A ideia é pegar os municípios que participam do Parque Serra Nova e Talhado, que são municípios que já estão mais organizados, que já têm produto. E, de repente, a gente começa com eles no ano que vem. Então, quando for a exposição no ano que vem, a ideia é ir com o produto. Nós podemos até fazer uma parede lá com uma fotinha menor, que cada um receba, mas enfocar. Porque chegou um ponto que eu falo com eles, que nesse período que eu estou como gestora, eu estou cansada de falar (Entrevistada J).

Com isso, a participação e colaboração dos atores sociais são essenciais para o desenvolvimento turístico. Ela aponta que a falta de participação ativa pode ser atribuída a diversos fatores, especialmente na realidade da IGR Serra Geral do Norte de Minas. A gestora menciona o cansaço de dialogar sem o retorno esperado, desmotiva e afeta até os municípios participantes. No entanto, essa frustração pode ser transformada em estratégica se abordada de forma colaborativa, promovendo soluções coletivas. Para superar esse desafio, encontrar maneiras mais eficazes de incluir a comunidade e os empreendedores locais no processo de desenvolvimento turístico, pode ser uma abordagem promissora.

Para apoiar a gestão e a estruturação das ações, os principais documentos legais, como o estatuto e o regimento interno, são fundamentais. A entrevistada ressalta esses documentos como os principais instrumentos normativos da organização. Ela considera que, enquanto a divulgação da IGR e dos municípios for realizada de forma adequada, o estatuto e o regimento interno são suficientes, uma vez que a IGR ainda é pequena e está em fase de desenvolvimento.

A entrevistada aponta que:

Temos o estatuto, o regimento interno, e aí o estatuto já está na quarta alteração. Não tem nenhuma lei que está relacionada ao turismo, mas tem o estatuto que nós mexemos e colocamos um circuito, que fez a junção de cultura e turismo, aí agora o nosso estatuto prevê ações de cultura e turismo. Aí nós temos o termo associativo, que cada município assina para a contribuição mensal, ele é anual. Pode ter o aditivo, mas, geralmente, a maioria prefere o novo. O estatuto e o regimento interno são suficientes no momento (Entrevistada J).

Como já mencionado, o estatuto e o regimento interno são documentos centrais para o funcionamento da IGR, sendo frequentemente atualizados. Na última atualização, foi incorporada à área de cultura em conjunto com o turismo, ampliando o escopo para incluir atividades culturais como parte das ações turísticas. Outro aspecto abordado pela entrevistada é o termo associativo, um compromisso assinado anualmente pelos municípios para formalizar as contribuições mensais à IGR.

A implementação de projetos regionais também tem contribuído na promoção e divulgação da IGR e dos municípios a ela vinculados, realizado em parceria com empresas

e com participação da comunidade local. Essa divulgação permitiu um envolvimento da comunidade nas atividades de turismo.

A entrevistada também mencionou o *workshop* que discutiu a importância do turismo não só para a região, mas para todo estado de Minas Gerais.

Então, tem esse projeto que nós concluímos agora em junho, 28 de junho, nós concluímos. Esse projeto de promoção e divulgação do circuito, e ele estava funcionando da seguinte forma. A empresa ia para o município, ficava lá de 10 a 15 dias, fazendo levantamento fotográfico e de vídeos, e nós encerramos com um *workshop* do turismo de base comunitária, para que a gente mostrasse, nós mostramos um pouquinho da Serra Geral, Norte de Minas, e mostrava também um pouco do município anterior que já visitou, e algumas imagens e vídeos do próprio município. E o objetivo desse *workshop* era despertar a comunidade local para as oportunidades de turismo. Então, lá tinha palestras mostrando alguns exemplos do turismo do Norte de Minas ou até de outros estados, e mostrava a nossa região. Foi muito positiva, tanto que a ideia desse evento de cada município, nós queremos continuar o ano que vem com outros temas, porque foi muito bacana, é uma semente implantada, e com imagens, melhor ainda. Nós finalizamos agora, estamos na fase de prestação de contas, foram 12 municípios recebendo esse projeto e o *workshop* (Entrevistada J).

A entrevistada avalia o projeto como um marco positivo, considerando como um vínculo implantado e demonstrando intenção de continuidade. O sucesso do projeto evidenciou o engajamento dos municípios nas atividades regionais e o interesse da comunidade ao perceber o potencial turístico local, o que reforça o vínculo entre a comunidade e os municípios.

Embora diversos atores tenham participado desse processo de ação coletiva, alguns secretários municipais se destacaram como os principais impulsionadores e incentivadores das iniciativas. Apesar das limitações impostas pela atuação de alguns prefeitos, o protagonismo desses secretários foi essencial para garantir a continuidade e o avanço das ações.

**Quadro 6** - Síntese dos Fatores Institucionais do Circuito – bloco 2

<b>Categorias do bloco 2 – Fatores Institucionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria associada</b>	<b>Inferência</b>
Gênese histórica da IGR, sua evolução e estágio atual	Criada em 2006 e reativada em 2018. Atualmente enfrenta dificuldades no engajamento dos atores sociais	Teoria Institucional	Problema sobre o entendimento de governança regional
A implementação da política das Instâncias de Governança Regional no	A implementação do Programa de Regionalização do	Escola Francesa de Sociologia das	Para que a ação coletiva seja eficiente, a

Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva dos gestores e presidentes dessas instâncias	Turismo tem sido positiva, contribuindo para a gestão descentralizada e do promovendo maior autonomia nas ações locais	Organizações	gestão da IGR, precisa ampliar seu grupo para promover o desenvolvimento do turismo regional
Ação coletiva e Interação dos Municípios para a Institucionalização de Políticas Públicas	Principais atores: secretários municipais	Teoria Institucional	Cooperação entre os atores sociais
Existência de movimento/associação e interação dos municípios para criação do Circuito Turístico	Desenvolvido por meio da interação entre municípios e atores interessados no turismo regional	Teoria Institucional	A gestora e sua equipa precisam pensar em ações para integrar mais atores sociais na IGR
Política, estatuto e/ou outro/s instrumento/s normativo/s próprios para vincular e reger a associação dos municípios relacionada ao turismo	Há um regulamento interno e um planejamento estratégico	Teoria Institucional	É viável ampliar normativos para atender as demandas e direcionar melhor as ações
Principais Atores que Participaram do Processo de Ação Coletiva	Somente dois municípios participam: Gameleiras e Rio Pardo de Minas	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Necessita de incentivos para o crescimento regional

Fonte: Elaboração própria (2024).

### 5.9 Fatores organizacionais da ação coletiva organizada

A ação coletiva pode ser analisada a partir de perspectivas diferentes, no turismo como instrumento de resgate cultural, valorização de espaços, como ação que permite a participação da sociedade e como instrumento de governança coletiva, neste caso, todas as perspectivas são aplicadas para este estudo, porém dada o objetivo da pesquisa os dois últimos se adequam melhor ao objetivo do estudo (Pimentel, 2012).

Jungmann (2022), traz a abordagem da ação coletiva organizada através de diferentes perspectivas, mostrando que ao longo do tempo as formas de ação foram mudando ao longo do tempo, tornando – se mais flexível e dinâmica. Com base nas abordagens da entrevistada e nas teorias usadas para esta pesquisa, especificamente na

formulação original de Crozier e Friedberg sobre a EFSO, onde os dois autores abordam sobre três elementos principais da sua teoria. E com base nisso, três pontos podem se dar nesse estudo: 1) ações estratégicas; 2) assimetria de poder e informação nas relações e 3) interdependência e capacidade de obter retornos/resultados (custo-benefício da participação).

Em relação ao primeiro ponto, observou – se que entre os atores envolvidos na criação da IGR, havia tanto interesses coletivos quanto individuais. No entanto, os interesses individuais prevalecem, o que prejudicou a organização da SGNM. O segundo ponto refere-se à fraca participação dos municípios na IGR. A assimetria neste contexto surge do fato de que os prefeitos influenciam a não participação dos municípios, uma vez que, em muitos casos, o setor do turismo não é uma prioridade para os gestores. Por fim, a capacidade de obtenção de resultados é fragilizada pela falta de engajamento e recursos financeiros limitados.

### **5.10 Desafios atuais enfrentados pela IGR**

Na entrevista analisada, foi identificado que um dos principais problemas enfrentados pela IGR é a falta de preparação dos gestores municipais, o que inclui tanto a ausência de formação adequada, quanto a escassez de recursos financeiros. Esse contexto é abordado pela entrevistada J.

A maior questão é a falta de visão do gestor municipal e do prefeito. Porque é assim, cada mandato, quando a gente tem um prefeito que enxerga o turismo com uma atividade econômica diferente. [...] A falta de visão, de olhar para o turismo, de pensar que dos municípios, dois participam. Para gerar recursos, se preocupar com sinalização turística, eles é que são responsáveis (Entrevistada J).

Essa citação destaca que a falta de visão dos gestores municipais, os principais agentes de diálogo para o aprimoramento das atividades turísticas regionais e locais, têm afetado negativamente a IGR. Esse cenário limita a participação da comunidade e impede o avanço do turismo regional. Como expresso no Programa de Regionalização do Turismo, (2019, p.25), “o apoio do poder público é vital para o desenvolvimento turístico, cabendo a ele o suporte e, em muitos casos, a liderança do processo de aglutinação das forças locais e regionais”.

É fundamental que os gestores municipais percebam que o turismo é uma atividade geradora de emprego, renda e de qualidade de vida para o município ou a região como um todo. Conforme o Programa de Regionalização do Turismo (2019, p.25), “os gestores públicos deverão ser levados a compreender que o conjunto dos atrativos, infraestrutura,

serviços e a comunidade farão a sua região ser atrativa turisticamente”. Isso evidencia que a diversificação turística não só aumenta o apelo da região para visitantes, mas também fortalece o envolvimento e a valorização da comunidade local.

Entre os atores sociais envolvidos na problemática identificada e suas relações, destacam - se os gestores municipais, especialmente o prefeito e o secretário. A interação entre os atores ocorre por meio de reuniões convocadas, para discutir temas, apresentar projetos e ações que envolvem a IGR e os municípios.

A entrevistada J pontua que:

[...] quando o Maturbeige criou as quatro rotas, organizamos uma reunião [...] para apresentar para todos, para ver se desperta. Mas aí vem, tem hora que até o secretário municipal tem força de vontade, mas quando chega no prefeito, desmotiva. Como é que isso afeta os demais? É uma situação complicada. Porque, por exemplo, o Sinésio, ele é um gestor, mas ele é politiqueiro. Na verdade, a figura do presidente tem que ser política. quando nós vamos, por exemplo, à exposição de Janaúba, a ideia é que nós podíamos focar só nos dois, porque somente estes participam. Mas faz roteiros lá de todos e todos estão lá representados. Então, assim, dificulta. Só que é a fase que o circuito vai entrar agora. Vai ter mudança de prefeito e tal, mas no ano que vem, já vamos iniciar o ano assim. Trabalhar com quem quer, os que já estão preparados e prontos (Entrevistada J).

A entrevistada ressalta que embora o secretário municipal tenha força de vontade, a falta de apoio do prefeito frequentemente desmotiva os envolvidos. Ela observa que, em eventos como exposições, é difícil apresentar os roteiros turísticos de todos os municípios, já que apenas dois são ativos. Muitas vezes acabam apresentando todos os municípios para não comprometer a IGR e suas regiões. A entrevistada se mostra otimista quanto a mudança de prefeitos nos próximos anos, uma vez que muitos dos atuais não colaboram com o turismo regional. Contudo, o foco está em quem se engaja ativamente na IGR e em seus municípios, sendo que a participação limitada a dois gestores, prejudica o desenvolvimento da IGR como um todo.

Quanto ao tema dos interesses, formas de atuação, objetivos, papéis e estratégias de atuação de cada ator em relação à problemática identificada, observa - se que, no caso do presidente da IGR, esses aspectos estão especialmente atrelados a política e a manutenção de influência dentro do grupo buscando principalmente benefícios políticos.

Em sua visão, sua função como gestora é representar os municípios em encontros, enquanto o prefeito, deve incentivar o turismo local, com o secretário colaborando em iniciativas que beneficiem o setor. Contudo, segundo a entrevistada, esses gestores municipais frequentemente acabam atrapalhando o turismo devido à resistência, a visão limitada do setor e a falta de colaboração regional, o que dificulta a adesão a projetos.

Observa - se que em muitas prefeituras, os secretários atuam mais para agradar o prefeito, assumindo papéis de assessores políticos em vez de gestores municipais. Nisso a política acaba atrapalhando o desenvolvimento do turismo na região.

No que tange ao grau e tipo de articulação entre os atores coletivos incluindo o relacionamento, pontos defendidos e causas abordadas pela entrevistada, observa - se a existência de limitações nessa articulação. A comunicação entre os atores ocorre, em grande parte, por meio de reuniões e eventos organizados pela IGR. Nessas ocasiões, o gestor busca reunir todos os envolvidos. A entrevistada comenta que:

Na verdade, cada um tem sua ação individual. Então, o circuito, para poder entrar nessa questão de montar um roteiro, por exemplo, esses dois que estão prontos, eles são próximos, então, daria para montar um roteiro [...]. Essa interligação, na verdade, é o próximo passo que o circuito vai fazer, por meio dos roteiros. Mas até o momento, cada um tem a sua ação individual. Quando a gente tem algum assunto para definir, por exemplo, a exposição de Janaúba, o que é que nós vamos apresentar esse ano, qual é o tema? Então... aí escuto todo mundo e, baseado nisso, aí tem gente que se opõe e aí a gente tenta se basear na maioria. Mesmo que tenha alguém que se opõe, a hora que ela se opõe àquela ideia, entra outra pessoa já manifestando outra sugestão, que aí dá para adequar, então essa comunicação, assim, ela funciona de forma bacana. O que é levado para a discussão, eu escuto todo mundo, até quem se opõe (Entrevistada J).

A análise revela que há dificuldade na articulação entre os atores, evidenciadas pelo fato de que apenas os municípios que participam das atividades turísticas da IGR mantêm um tipo de relacionamento próximo, no que se refere à colaboração dentro da IGR. Quando outros representantes dos municípios participam em reuniões, cada um tende a agir individualmente, defendendo suas próprias propostas durante as reuniões. Quando surgem discordâncias, a adequação ocorre com base na opinião da maioria.

Em relação a atores coletivos: opiniões, seguidores e seus Interesses, ainda é um ponto a ser desenvolvido na SGNM, porque como relatado ainda a uma certa resistência em relação à inserção da comunidade e demais atores sociais para se envolverem nas atividades do turismo na região. A participação dos atores sociais é fundamental tanto para o circuito quanto para a região. Os municípios, por sua vez, desempenham um papel central, pois são eles que possuem e disponibilizam recursos [físicos, econômicos, materiais e simbólicos—disponíveis para atores sociais na promoção de suas ideias e causas] simbólicos, como patrimônio cultural e histórico, eventos culturais, entre outros.

Contudo, ela destaca que o principal apoio recebido é “apoio moral, dando alguma opinião, mas é recíproco e às vezes ajudando na organização de eventos, porque o financeiro o circuito é que arca. Quando a ação é do circuito, o recurso é do circuito” (Entrevistada J). A citação evidencia a importância de priorizar os recursos locais-tanto

materiais quanto imateriais –, o que demanda planejamento que valorize esses recursos e incentive a participação coletiva para essa missão.

Em relação aos recursos financeiros, a IGR, recebe contribuição dos municípios, que por sua vez obtêm o recurso ICMS turístico para investir em projetos de turismo na região. No entanto, devido à baixa participação ativa dos atores sociais, atualmente apenas sete municípios (Gameleiras, Jaíba, Mato Verde, Pai Pedro, Porteirinha, Rio Pardo de Minas e Serranópolis de Minas) recebem o ICMS turístico. Esse número é relevante, considerando que a IGR conta atualmente com 13 municípios, mas o objetivo é que todos possam receber o ICMS. Para isso, é necessário que se trabalhe os critérios exigidos para o recebimento do recurso (Minas Gerais, 2024), além de se focar também no fortalecimento dos recursos locais.

A entrevistada revelou interdependência entre os atores sociais coletivos, destacando a autonomia dos secretários municipais na tomada de decisões. Enquanto alguns possuem liberdade para definir ações coletivas voltadas ao turismo regional, outros ainda dependem da aprovação do prefeito para executar tais ações. A entrevistada exemplifica essa dinâmica ao relatar a organização de um estande, destacando a falta de recursos financeiros foi um desafio:

Tem alguns municípios que você percebe que tem autonomia para tomar alguma decisão. Por exemplo, quando nós cogitamos o estande, para esse ano ficou muito caro. Aí 6 manifestaram na reunião, meu município pode pagar mil reais. Então, tem alguns secretários que eles têm autonomia já para dar a palavra, alguma definição. Já outros não, precisam consultar o prefeito e tudo mais (Entrevistada J).

A citação destaca dois aspectos principais: a autonomia e a tomada de decisão, mostrando que alguns secretários podem decidir rapidamente sobre certos assuntos, sem necessidade de consultar o prefeito. Essa autonomia é benéfica em questões administrativas específicas de cada secretaria. No entanto, decisões financeiras devem ser articuladas com o órgão municipal responsável. Quando as decisões são puramente administrativas e se referem a competência do próprio secretário, elas podem ser tomadas de imediato.

Em síntese, observa – se que a interdependência se manifesta na necessidade de apoio e colaboração para o desenvolvimento de ações e projetos voltados ao turismo regional. Isso inclui o planejamento de roteiros turísticos integrados entre os municípios próximos e a realização de reuniões, impulsionadas pelo interesse de fortalecer o turismo regional. No entanto, a colaboração é limitada pela falta de engajamento e de um planejamento estruturado.

A aproximação e colaboração entre os atores em relação às problemáticas identificadas, ocorrem principalmente por meio das reuniões organizadas pela IGR. No entanto, a entrevistada sugere que essa interação poderia ser ainda mais efetiva por meio de “roteiros unificados, interligando os municípios. Porque aí, um vai ajudar o outro, eu acho que essa integração vai conseguir mais por meio da criação de roteiros interligados” (Entrevistada J).

Segundo a entrevistada, essa unificação promoveria maior proximidade entre os municípios, incentivando trocas e sugestões em benefício do turismo regional. Embora essa aproximação esteja acontecendo de forma gradual, a eficácia aumentaria com apoio da Política de Regionalização e maior atuação do conselho municipal de turismo e de outros atores. Para eles, é essencial que todos estejam dispostos a compartilhar e participar para que essa colaboração se torne uma realidade.

A partir da análise dos recursos que poderiam ser potencialmente úteis para promover uma visão compartilhada, os elementos que favorecem uma visão comum no desenvolvimento do turismo são interconectados, uma vez que cada um contribui de maneira significativa para a construção do objeto de estudo. No tocante aos recursos físicos, a infraestrutura é fundamental, bem como a criação de espaços colaborativos que viabilizem encontros entre os atores envolvidos.

Os recursos financeiros, por sua vez, viabilizam a execução de projetos, a participação em eventos e a formação de parcerias com outros setores. Já os recursos materiais e simbólicos abarcam campanhas de promoção do turismo na região, envolvendo a sociedade civil, mídias sociais e eventos comunitários. Destarte, é imperativo salientar que a posse de todos os elementos mencionados não é suficiente, a menos que haja o suporte de entidades superiores que tenham a capacidade de viabilizá-los.

Conforme destacado pela entrevistada:

A integração de todos, só se for uma ação do Ministério do Turismo, é o momento que a gente consegue integrar mais, é quando é uma ação vinculada a essas entidades. Que é o que eu te falei, que é uma pena que eles tenham uma equipe pequena, porque poderia, dar mais presente, assim, ou ter técnicos nos ajudando, por exemplo, agora nós vamos entrar na parte de formatação de produtos. No último workshop, mandou-se um representante, que é de produtos turísticos. [...] Uma pessoa que vem aqui e nos conhece um pouquinho, facilita a comunicação depois. Eu acho que para integrar, tem que ser por meio dessas entidades maiores (Entrevistada J).

De acordo com a citação, o apoio do Ministério do Turismo é considerado essencial, pois por intermédio dele, os recursos poderiam ser disponibilizados de forma mais ágil. A entrevistada crítica a limitação dos recursos humanos, destacando que as equipes de

trabalho são pequenas, dificultando a colaboração, uma vez que alguns profissionais não possuem capacitação necessária e outros não contribuem para essa visão mais ampla.

Relativamente a este tópico, a entrevistada, mencionou a importância dos recursos financeiros, argumentando que, um sistema financeiro robusto permitirá que as IGRs e seus municípios promovam significativamente o turismo, uma vez que acreditam que todos os recursos têm grande potencial para funcionar.

Finalmente, no tocante aos “resultados alcançados e problemas das IGRs”, constata-se que apesar dos problemas que outrora foram citados, a entrevistada menciona que atualmente a IGR está em uma fase boa, mencionando que os avanços são visíveis. A entrevistada menciona resultados positivos que a IGR alcançou nos últimos anos, “nós já avançamos na questão da invisibilidade do Circuito, que o Circuito existe, é uma entidade que está na região para desenvolver o turismo.

A respeito de dar uma devida importância dos prefeitos à entidade também, nós conseguimos isso” (Entrevistada J). Para a entrevistada, apesar de persistirem ainda problemas, hoje a IGR é uma organização bem mais conhecida, houve um avanço em relação aos relacionamentos com os prefeitos. Isso evidencia o esforço da gestão da IGR em conseguir avançar com a IGR incluindo todos os atores sociais para desenvolvimento do turismo na região.

No entanto, ainda há problemas:

Como a falta de visão dos gestores municipais. Essa mudança que ocorre também, na hora que o município está andando bacaninha, muda o prefeito, muda o secretário, tem hora que o prefeito indica não entende nada de turismo, ele só ali ajuda a organizar o evento do município e acha que entende de turismo e tem quem nem apoia” (Entrevistada J).

Apesar disso, a IGR tem buscado melhorar e se adaptar com as mudanças que têm ocorrido, buscando a melhor maneira da IGR desenvolver promovendo o turismo e incentivando a participação de diversos atores envolvidos na efetivação das atividades turísticas, além de que a IGR precisa de atores sociais para construção de um espaço de gestão dos interesses coletivos, de modo que os conflitos possam ser administrados e resolvidos em benefício do turismo e da comunidade local.

**Quadro 7 - Síntese dos Fatores organizacionais - bloco 3**

<b>Categorias do bloco 3 – Fatores Organizacionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria</b>	<b>Inferência</b>
Qual a problemática/desafios enfrentados pelo circuito / IGR atualmente?	Baixa participação dos prefeitos, fraca adesão dos municípios a IGR, escassez de recursos financeiros e a fragilidade da governança.	Teoria Institucional	Uma boa governança, depende da participação coletiva. A IGR enfrenta dificuldades estruturais que impactam seu funcionamento.
Quais são os atores sociais relacionados com a problemática (situação problema) por você identificada e como eles se relacionam a ela (afetam e são afetados por ela) e com os demais atores que participam do mesmo sistema (situação) social?	Prefeitos e secretários de turismo. Alguns se relacionam através de reuniões e projetos em comum.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Falta de interação entre o setor público e privado.
Quais são os principais atores envolvidos com o turismo no circuito? E nos municípios? Quem são os mais participativos e porquê?	Gestor e os municípios. Esses demonstram mais interesse.	Teoria Institucional	O desenvolvimento do turismo depende da atuação conjunta de agentes públicos e privados. Cada um exercendo seu papel. A cooperação e a integração entre os agentes impulsionam o crescimento no setor.
Quais os interesses, objetivos, papéis e formas de atuação de cada um desses atores em relação à problemática (situação problema) identificada?	Prefeitos buscam visibilidade, empresários retornos financeiros todos têm alguns interesses.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	
Existe algum grau / tipo de articulação entre eles? Como eles se relacionam (quem relaciona com quem)? Quais os pontos de vista defendidos por estes atores coletivos (i.e. de forma agregada)? Quais as suas “causas” (em torno de quais ideias eles se articulam)? Quais grupos opõem ideias entre si?	Há pouca articulação entre eles, empresários defendem investimentos privados e prefeitos esperam apoio do estado	Teoria Institucional	Há falta de articulação, dificulta alcançar os objetivos propostos da IGR.
Como eles expressam suas opiniões, tentam conseguir simpatizantes e seguidores e como pressionam os demais atores para fazerem valer (impor) seus interesses?	Expressam através de reuniões que são realizadas na IGR	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A falta de planejamento para integrar todos os atores, dificulta a articulação e a implementação eficaz de suas estratégias.
De que recursos – físicos, econômicos, materiais e	As infraestruturas são fragilizadas e enfrentam	Teoria Institucional	O desenvolvimento do turismo requer

simbólicos – dispõe cada um dos grupos por você identificados e como eles utilizam tais recursos para promoverem suas ideias e causas?	falta de recursos financeiros. O financiamento provém do ICMS e é direcionado para as atividades turísticas da região.		investimentos conjuntos e incentivos para fortalecer o setor.
É possível identificar algum elemento de interdependência entre eles? De que tipo?	Existia interdependência através dos secretários para alavancar o turismo.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Para que haja interdependência, é necessário maior coordenação entre os atores.
Como você acha que os atores coletivos identificados na problemática (situação problema) acima descrita poderiam se aproximar, eventualmente se articularem e interagirem em prol de uma causa (objetivo) em comum?	A articulação ocorre por meio de conselhos regionais e de um modelo de governança compartilhada.	Teoria Institucional	Por meio de uma cultura da cooperação, os atores podem se aproximar e gerar resultados satisfatórios para o turismo.
Que elementos/recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – você acredita que seriam potencialmente úteis na promoção de uma visão comum, mais alargada, que envolva mais amplamente o conjunto de coletividades existentes na situação descrita e quais mecanismos você usaria, se tivesse que tentar promover esta convergência?	Investir em infraestrutura e marketing da região.	Teoria Institucional	Os recursos desempenham um papel fundamental no fortalecimento da governança regional. No entanto, a insuficiência dos recursos disponíveis representa um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do turismo regional.
Se existe e como o circuito / IGR organiza um processo de trabalho, definindo papéis, atribuições, responsabilidades, cumprimento de tarefas, prazos, empenho de recursos etc. para cada um dos atores coletivos em prol de um projeto comum?	Cada município tem seu plano de trabalho, tal como a IGR.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A falta de clareza sobre as tarefas e responsabilidades de cada membro compromete a eficiência da organização.
Quais os resultados têm sido alcançados e quais problemas ainda precisam ser superados?	Visibilidade da IGR. o maior desafio é a integração dos municípios a IGR.	Teoria Institucional	Diante de diversos desafios enfrentados pelo circuito, a atuação articulada para favorecer a obtenção de melhores resultados para a organização.

Fonte: Elaboração própria (2024).

A organização, não obstante, desenvolver as ações no âmbito do turismo, ainda apresenta desafios em toda a sua organização. A troca de prefeitos e a atuação dos secretários têm dificultado ainda mais esse processo, além da falta de financiamento adequado para a elaboração de projetos. No entanto, a entrevistada expressou uma visão

otimista para impulsionar o turismo na região, como a criação de roteiros turísticos, e o incentivo aos atores sociais para que se envolvam nas iniciativas da IGR o que contribui para a implementação de políticas públicas para o turismo (Entrevistada J, 2024).

Ao ser questionada sobre os principais atores envolvidos na IGR, a entrevistada relatou que apenas a gestora e dois municípios estão ativamente participando das ações. Segundo ela, apenas esses dois municípios demonstram uma visão voltada para o turismo e estão dispostos a atuar de forma organizada no setor.

Fica evidente uma lacuna significativa dos demais atores na IGR. Para uma participação ativa é fundamental que a IGR promova atividades que inclua todos os atores e não apenas o que se mostra disponível.

## **6 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DO NÍVEL INTERMEDIÁRIO DE GOVERNANÇA EM IGRS MINEIRAS, A PARTIR DO CASO DO CIRCUITO TURÍSTICO GUIMARÃES ROSA**

Este tópico analisa o que se considera como nível intermediário de desenvolvimento do grau de governança turística das Instâncias de Governança Regional (IGR), tomando como estudo de caso empírico o circuito turístico Guimarães Rosa (GR). Especificamente, abordamos, a partir de uma perspectiva institucional, o conjunto de fatores históricos, organizacionais, institucionais e operacionais que comprometem o desenvolvimento pleno de sua eficácia.

Partindo da problemática clássica, dentro de teoria institucional, da adoção de procedimentos ritualísticos nas organizações, cuja eficácia funcional, em termos operacionais, é questionada. Argumenta-se que as IGRs em nível intermediário de desenvolvimento lidam primariamente com o desafio de passagem da norma para a cultura, i.e. de fazer com que a adoção de elementos formais seja de fato incorporada em práticas, processos e procedimentos organizacionais.

Empiricamente, o estudo explora os desafios históricos, institucionais e organizacionais enfrentados pela IGR GR, como a falta de participação ativa dos municípios, insuficiência de recursos, estruturas frágeis e desarticulação entre atores sociais. Conclui-se que, apesar de avanços em visibilidade e algumas iniciativas, como a criação de roteiros turísticos intermunicipais, a governança da IGR é limitada por conflitos políticos marcada pela baixa colaboração entre os municípios, mudanças frequentes na liderança local, descontinuidades política e administrativa, bem como insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros, levando assim um quadro sistêmico de incipiente nível de governança.

## 6.1 Dados históricos da IGR Guimarães Rosa

A IGR Guimarães Rosa surgiu através de experiências literárias, realizadas por amantes da literatura através das observações nas paisagens e lugares onde se passavam as histórias de amor e humor do escritor Guimarães Rosa. O nome da IGR foi inspirado na vida e obra de Guimarães Rosa e por essa razão é um circuito considerado literário (Instância de Governança Regional de Guimarães Rosa, 2023).

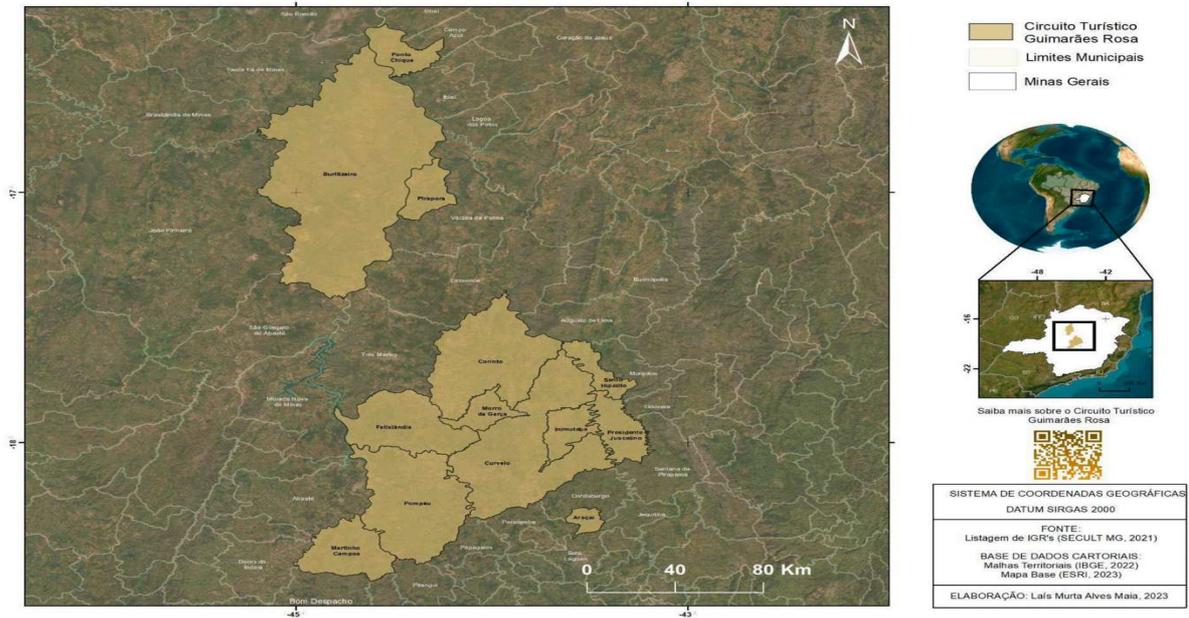
Ademais,

O objetivo principal da IGR – Guimarães Rosa é proporcionar aos Municípios Membros e demais associados, assessoria completa sobre a Política Nacional de Turismo – PNT, privilegiando o desenvolvimento Turístico e Cultural, baseado na obra do escritor João Guimarães Rosa, consolidando a Cultura Regional como Produto Turístico peculiar (Estatuto de Guimarães Rosa, 2023, p.1 e 2).

A IGR Guimarães Rosa, criada em 22 de novembro de 2003 na cidade do Morro da Graça, abrange uma população de 282.771 habitantes. Em 11 de fevereiro de 2005 recebeu certificado da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. “Inicialmente, a IGR Guimarães Rosa possuía apenas um caráter predominantemente poético, atualmente, também exerce um papel caráter político e social, auxiliando os municípios associados a desenvolverem suas atividades turísticos e culturais” (Instância de Governança Regional de Guimarães Rosa, 2023, p.1).

Atualmente, a IGR Guimarães Rosa é composta por 14 municípios nomeadamente: Araçaí, Buritizeiro, Corinto, Curvelo, Felixlândia, Ibiaí, Inimutaba, Martinho Campos, Morro da Graça, Pirapora, Pompéu, Ponto Chique, Presidente Juscelino e Santo Hipólito (Entrevistado B). Em conjunto, esses municípios e a IGR trabalham para fortalecer o turismo, a cultura e o lazer, promovendo diversas atividades que impulsionam a economia local e tornam a região mais atrativa para turistas e visitantes.

**Figura 8:** Mapa de Localização da IGR Guimarães Rosa e os municípios componentes



Fonte: reproduzido de Maia (2024, p.96).

A figura 8 apresenta o mapa da IGR Guimarães Rosa, onde se identifica o conjunto de municípios que compõem o referido circuito, destacados em bege. Na coluna ao lado do mapa, à direita, há uma legenda composta por 3 símbolos: a) no canto superior direito a legenda com as cores i. do circuito, ii. dos limites municipais, e iii. do limite político-administrativo do Estado de Minas Gerais; b) no canto à média altura, à direita, representa-se o globo terrestre com a localização do Brasil e do Estado de Minas Gerais dentro dele, seguido pelo destaque (zoom), logo abaixo, do Estado de Minas Gerais (com fundo em branco, num recorte do país), e a identificação da IGR GR, dentro do Estado de Minas Gerais.

Em termos de infraestrutura, o conjunto de municípios se destaca por uma ampla variedade de serviços turísticos. Entre eles, destacam-se os meios de hospedagem, serviços de alimentos e bebidas, transportes turísticos, equipamentos de eventos, equipamentos de lazer, agência de turismo, atrativos naturais, atrativos culturais, atividade econômica associada e outros serviços turísticos.

**Quadro 8:** Oferta turística da IGR Guimarães Rosa

	Total de itens inventariados nas IGRs turísticas de Minas Gerais	Quantidade de itens inventariados na IGR Guimarães Rosa	Percentual de itens inventariados
1) Meios de hospedagem	3984	45	0,83%
2) Serviços de alimentos e bebidas	8384	126	0,72%
3) Transportes turísticos	1753	11	1,20%
4) Equipamentos de eventos	1373	13	0,73%
5) Equipamentos de lazer	2398	32	1,29%
6) Agência de turismo	893	5	0,67%
7) Atrativos naturais	2912	30	1,68%
8) Atrativos culturais	3000	44	1,77%
9) Outros serviços	998	7	0,40%
10) Atividade econômica associada	1065	9	0,75%
11) Realizações técnicas e científicas	999	0	0,40%

Fonte: reproduzido Maia (2024), com adaptação parcial na disposição de colunas.

O quadro 8 apresenta a distribuição de itens inventariados na IGR GR em comparação com o total de itens inventariados das demais IGRs do Estado de Minas Gerais, segundo 11 categorias já relatadas. Atualmente, o circuito oferece várias atrações, como o museu Casa de Guimarães Rosa, visitas e exposições realizadas em vários municípios da região, manifestações culturais, festas populares religiosas e tradicionais, passeios de barco pelo rio São Francisco, visitas em fazendas e ouvindo historiadores narrando sobre trechos da vida e obra de Guimarães Rosa (Entrevistado B).

## **6.2 Análise em profundidade do caso da IGR Guimarães Rosa com base em dados primários qualitativos**

A análise realizada a partir dos dados da entrevista teve como objetivo responder às questões da pesquisa e alcançar os objetivos propostos. Para isso, foram utilizados tanto os dados coletados na entrevista quanto outras fontes secundárias. A análise abrangeu três fatores principais, a saber: a) Fatores Sociodemográficos do entrevistado; b) Fatores Institucionais do Turismo no Circuito e c) Fatores Organizacionais (da ação coletiva organizada), culminando com as teorias abordadas neste estudo.

## **6.3 Perfil da Organização e dos Sujeitos de Pesquisa (Entrevistado)**

A análise de dados realizada através dos dados da entrevista serviu para responder alguns e estruturar as questões a seguir de modo que se alcance o objetivo da pesquisa com base na entrevista e outros dados secundários. Em sua abordagem, o entrevistado

destaca o caminho bom que a IGR GR está trilhando, além dos desafios que ainda precisam ser superados.

[...] sou turismólogo, Gestor da Instância de Governança Regional de Guimarães Rosa há 14 anos, já fui presidente da Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, que é a entidade que congrega as Instâncias de Governança em Minas Gerais. Como eu disse, eu sou formado em Turismo pela Universidade Fumec, tenho duas especializações em Regionalização do Turismo e Segmentação do turismo pela Universidade Federal de Santa Catarina, tenho um MBA em Gestão Estratégica de negócios e outros cursos de formação. tenho 50 anos, masculino, hétero. Sou gestor do Circuito, a faixa salarial é de 5 salários-mínimos, 14 anos de empresa. Então, as habilidades e competências que o Programa de Regionalização exige dos gestores, é bem ampla, desde a parte de gestão propriamente dita da entidade, a parte contábil, financeira, todo o processo de planejamento das ações da entidade, a construção de projetos de amplitude regional, nós não executamos objeto de projeto para cada município, até porque tem 14 municípios associados e seriam quase impossível (Entrevistado B).

A citação apresenta um panorama sucinto do perfil profissional do entrevistado, destacando sua formação acadêmica, experiência e responsabilidades como gestor. Ele enfatiza sua trajetória, especialmente na área do turismo, demonstrando um sólido embasamento técnico e teórico para contribuir para as discussões da entrevista. Inicialmente, o entrevistado aborda diferentes aspectos da gestão da IGR, destacando a importância da governança participativa. Esse tema, por sua relevância, é retornado ao longo de outras respostas.

#### **6.4 Fatores institucionais do turismo no circuito/IGR**

Os fatores institucionais do turismo nas IGRs, são influenciados por diversos atores, tanto do setor público, quanto privados, além de parceiros estratégicos. As IGRs funcionam como organizações que unem e articulam esses atores sociais com o objetivo de fortalecer o turismo (Minas Gerais, 2023).

#### **6.5 Gênese histórica da IGR, sua evolução e estágio atual**

Conforme fontes secundárias que abordam a história da IGR, o entrevistado também compartilhou sua narrativa crítica sobre os desafios enfrentados pela IGR Guimarães Rosa, destacando, ao mesmo tempo, os pontos positivos alcançados durante sua gestão, conforme mencionado a seguir:

O circuito completou em novembro do ano passado, 20 anos de criação, dos quais 14 deles eu sou gestor, o circuito só existia no papel durante 6 anos, quando eu assumi, o Programa de Regionalização infelizmente foi negligenciado pela Secretaria de Estado durante quase 20 anos e ainda hoje não recebe a devida atenção da Secretaria de Estado com o braço operacional para que o turismo possa se fortalecer, para e transformar em setor econômico de fato, é impossível que a Secretaria de Estado execute qualquer planejamento, qualquer política pública num estado com 853 municípios, tentando atender isso individualmente (Entrevistado B).

A citação evidencia a trajetória da IGR GR, um circuito com longa existência, mas que, segundo o entrevistado, enfrentou negligência por parte do Estado de Minas Gerais no início da implementação do Programa de Regionalização. Essa falta de atenção inicial comprometeu a eficácia das ações voltadas para o setor do turismo.

Conforme apontado pelo entrevistado, que possui ampla experiência no setor e como gestor, essa negligência ainda é perceptível, com o estado demonstrando uma tendência de operar de forma independente. No entanto, ele ressalta que a inclusão e fortalecimento das IGRs são fundamentais para promover o desenvolvimento estadual, uma vez que essas instâncias integram municípios e potencializam ações conjuntas.

## **6.6 A implementação da Política de Regionalização do turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva do gestor da IGR**

O Programa de Regionalização do Turismo é uma diretriz fundamental para o desenvolvimento turístico em bases regionais, promovendo a cooperação entre as IGRs. Sua implementação marca um avanço significativo no setor, estimulando o turismo como gerador de renda e emprego, o que por sua vez, melhora a qualidade de vida das comunidades. O entrevistado B, em particular, aborda questões cruciais sobre a implementação das políticas das IGRs especialmente em Minas Gerais.

Positivo, [...] infelizmente a Secretaria de Estado criou o Programa de Regionalização que é fundamental para o desenvolvimento de qualquer ação, no que se refere ao turismo, turismo já existe no Brasil desde sem enxergá-lo como setor econômico, trabalhá-lo de forma organizada e planejada é outra história, e a regionalização foi fundamental para esse processo, se não houvesse a regionalização em Minas Gerais, eu acredito que estaríamos trabalhando e dando foco na publicidade de Minas Gerais como destino turístico, ainda exclusivamente nas cidades históricas, Ouro Preto, Tiradentes, Diamantina, São João Del-Rei, Mariana e Brumadinho, que se despontava porque o produto já estava latente praticamente pronto para ser comercializado independente da vontade do poder público ou não (Entrevistado B).

O entrevistado ressalta que essa política busca descentralizar o turismo, permitindo que outras regiões com grandes potenciais turísticos sejam descobertas. Ele enfatiza a importância de diversificar as ofertas turísticas, permitindo que os visitantes escolham o tipo de experiência que desejam vivenciar. No entanto, ele critica a falta de visão dos atores sociais que não reconhecem a importância do turismo:

Porque prefeitos [...] não enxergam o turismo como setor que deve, merece investimento, a gente dá muita dificuldade com relação a ter profissionais da área atuando na Secretaria de Cultura e Turismo, profissionais da área atuando no planejamento, então infelizmente ainda existe um amadorismo e uma falta de conhecimento ou de sensibilidade para um setor, algumas cidades o turismo acontece de forma natural. A Administração Pública não investe recurso humano e nem financeiro, porque já está acontecendo mesmo, não quero quebrar a cabeça com isso, vamos tocar, vamos investir em outras áreas que são mais complexas e que dão voto com mais facilidade, são mais fáceis de ser mensurado, essa é uma dificuldade de trabalhar com o turismo também como política pública, porque ele é mais difícil de você mensurar os resultados dele, ele gera trabalho, emprego e renda para pessoas analfabetas, que não está no mercado de trabalho, aquele jovem que é semi-analfabeto, não tem um curso de qualificação, não tem uma qualificação melhor (Entrevistado B).

A regionalização do turismo pode superar vários desafios enfrentados pelo setor. Ele critica a postura de certos atores sociais que não reconhecem a importância econômica, histórica, social e cultural do turismo, priorizando interesses políticos em detrimento do desenvolvimento do setor. Ele menciona diversas possibilidades de desenvolvimento para o setor, desde a produção de hortifrutigranjeiros até o fortalecimento do setor hoteleiro, evidenciando como o turismo pode impactar várias áreas da economia regional.

### **6.7 Existência de movimentos/associações/interação dos municípios para criação do circuito turístico e institucionalização da política/programa**

Na época da criação de muitos circuitos turísticos, ainda não havia uma compreensão clara sobre o impacto que eles poderiam gerar. Contudo, atualmente, sabe-se que o desenvolvimento de um circuito turístico não apenas fomenta as atividades turísticas de uma região, mas também impulsiona a economia local, gera empregos e contribui para prevenção do patrimônio histórico, cultural e religioso. Conforme destacado por outros entrevistados, a criação das IGRs de turismo demandou a iniciativa de pessoas ou órgãos dispostos a explorar o potencial turístico de suas regiões.

No circuito Guimarães Rosa não foi diferente, conforme afirma o entrevistado:

[...] no contexto da época que foi criado, a pessoa que tomou a iniciativa é de um município que hoje pertence ainda ao circuito de Guimarães Rosa, [...] essa pessoa como nas outras instâncias, alguém teve que tomar a iniciativa, alguém se foi sensibilizado e começou a articular, olha prefeitos, vamos da nossa região aqui, vamos aderir a esse programa que eu acho que é interessante, nós temos um potencial cultural que pode ser transformado no turismo, o turismo vai gerar oportunidade de trabalho, emprego e renda, então começa a sensibilizar um grupo de prefeitos naquele momento. O circuito é uma associação com personalidade jurídica formada como município, para que ele seja reconhecido, alguém tomou a iniciativa de sensibilizar gestores municipais dentro do que estabelece a diretriz do programa e criou o circuito com personalidade jurídica dentro daquela região, [...] (Entrevistado B).

A citação do entrevistado destaca a importância de ter indivíduos dispostos a reconhecer e valorizar o potencial cultural da região para a formação dos circuitos turísticos. A iniciativa de um líder, capaz de unir pessoas, grupos e associações em torno da ideia de crescimento turístico, numa perspectiva que poderia se expandir para níveis municipal e nacional. Embora a iniciativa tenha sido individual, a criação do circuito exigiu a colaboração de diversos atores sociais para fortalecer a identidade regional. Essa cooperação possibilitou o compartilhamento de recursos e conhecimentos.

Entretanto, o entrevistado ressalta que não é suficiente apenas idealizar e fundar, é preciso um suporte legal para manter o circuito. Por isso, a participação de órgãos públicos, como a Secretaria de Estado, é essencial para conferir credibilidade ao circuito turístico e garantir acesso a políticas públicas de turismo e apoio governamental.

## **6.8 Estrutura Organizacional da IGR Guimarães Rosa**

A estrutura organizacional, descrita neste tópico, é baseada no regimento interno da IGR Guimarães Rosa e composta por uma diretoria executiva, conselho fiscal, gestor e um profissional da área da comunicação (Regimento Interno, 2020). Apesar dessa composição, a IGR enfrenta diversos desafios, como problemas de infraestrutura, apoio governamental, baixo envolvimento do poder público, limitações de investimentos, dificuldades de promoção e visibilidade, além da escassez de recursos financeiros.

Ainda assim, ao longo de sua trajetória, a IGR GR tem se beneficiado de uma sólida base de apoio formada por associados, comunidades e parceiros institucionais, como a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Essas questões têm sido fundamentais para a organização, conforme apontado no Planejamento Estratégico da IGR GR (2021, p.4):

1. Implantamos um processo de gestão, baseado em procedimentos administrativos e contábeis, com o objetivo de dar transparência e solidez ao nosso trabalho e à entidade; 2. Fomos o primeiro Circuito a possuir um veículo próprio, todo identificado com nossas identidades regionais do turismo; 3. Estruturamos nossa sede administrativa, com objetivo de dar maior capacidade de organização e gestão, além da possibilidade de receber nossos associados e parceiros; 4. Realizamos inúmeros seminários, fóruns e reuniões de treinamento e qualificação para representantes dos municípios, conselhos municipais de turismo e empresários do setor; 5. Desenvolvemos o Termo Associativo, documento que se tornou referência em todo o estado, sendo adotado como documento legal para a relação entre os municípios e os circuitos turísticos, chancelado pela Secretaria de Turismo de Minas Gerais à época; 6. Assumimos a Presidência da segunda maior entidade associativa de municípios, a FECITUR/MG, e realizamos com sucessos grandes entregas e contribuições para com o desenvolvimento, fortalecimento e reconhecimento do Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais; 7. Em 2019 fomos o “primeiro e único circuito” a entregar a documentação do ICMS no critério do Turismo, de acordo com a Lei 18.030/2009, de todos os municípios associados e obter 100% de aprovação, permitindo que todos os nossos associados possam receber este incentivo financeiro, que muito ajuda os municípios, principalmente no início do desenvolvimento da atividade turística.

Essas conquistas evidenciam os esforços da gestão em relação a IGR GR em promover o desenvolvimento regional, apesar dos desafios financeiros e institucionais ainda enfrentados. Um exemplo positivo foi a habilitação de todos os municípios associados no critério do turismo previsto na Lei 18.030/2009 que dispõe sobre a distribuição da receita do ICMS nos municípios (Planejamento Estratégico da IGR GR, 2021).

No que diz respeito à estrutura organizacional da IGR, as narrativas do entrevistado foram trazidas para complementar a análise. Para o entrevistado B, as IGRs, podem assumir diferentes formas, como fóruns, conselhos, associações ou comitês, dependendo das definições acordadas pelos envolvidos. No caso da IGR GR, trata-se de uma associação, dirigida por um diretor eleito em assembleia, que, por sua vez, nomeia a diretoria executiva e um secretário. Esse modelo de operação segue o que está definido no Regulamento Interno da IGR GR. Assim, conforme destacado pelo entrevistado:

O circuito é uma associação, então ele precisa de uma diretoria executiva eleita a cada dois anos, assim como um conselho fiscal. Essa diretoria executiva e o conselho fiscal são representantes dos nossos municípios associados, então eles são indicados pelos municípios. [...] vai acompanhar o processo, vai auxiliar no processo de gestão da IGR e dar direcionamento, trazer orientações para que o gestor, que é o meu caso, eu sou contratado, a Camila também é contratada, o CLT manda a construção das leis trabalhistas no Brasil. Pouquíssimos circuitos, talvez dois, três no máximo, tem mais, tem uma equipe maior porque demanda investimento por parte dos seus associados. Então esse processo de receita eu tenho feito o planejamento com os meus municípios que vem melhorando a nossa receita para permitir que a gente consiga ter mais material humano, mais pessoas trabalhando na equipe e entregando mais retorno para os nossos associados (Entrevistado B).

Em relação às atividades desempenhadas pelo gestor, o entrevistado começa por afirmar que, atualmente, apenas duas pessoas são contratadas sob regime CLT, demonstrando que o gestor desempenha múltiplas funções, desde atividades administrativas na sede até representações em reuniões externas com prefeitos, secretários municipais e conselhos de turismo. A limitação de pessoal é reflexo da escassez de investimentos por parte dos municípios associados, tornando fundamental que o gestor oriente os municípios a incrementarem suas receitas.

[...] Infelizmente a legislação trabalhista gera uma carga tributária muito alta. Então qualquer profissional que você vai contratar que precisa de uma remuneração um pouco maior a gente tem que fazer um planejamento bacana para que a gente consiga resolver isso dentro da nossa receita que é limitada. Eu tenho 14 municípios pagando uma anuidade que é limitada, eu consigo alterar esses valores de receita de um ano para o outro com algumas limitações que também estão previstas no nosso estatuto de regimento interno (Entrevistado B).

Essas declarações evidenciam as limitações financeiras e orçamentárias da IGR, que impactam sua capacidade de atender as demandas tanto da IGR quanto dos municípios associados. A IGR depende das atribuições mensais dos municípios, o que é insuficiente para novas contratações.

Quando se observa a organização e processo de trabalho da IGR, verifica-se que a IGR GR possui processo de trabalho que envolve diversos atores coletivos para execução de projetos comuns. Conforme relatado pelo entrevistado, a equipe conta com dois funcionários contratados (o gestor e a gestora de comunicação e marketing de projetos), além disso, a estrutura organizacional da IGR abrange a Diretoria Executiva e Conselho Fiscal (Regimento Interno, 2020).

De acordo com o Regimento Interno da Associação dos Municípios do Circuito Turístico (2020, p.4), “a distribuição de trabalho ocorre da seguinte forma: o gestor da IGR é responsável por dirigir e coordenar todas as atividades da IGR de acordo com as determinações da Diretoria Executiva, atuando no sentido de cumprir os planos, programas e projetos [...]”. A citação acima elucida as amplas responsabilidades do gestor, desde a gestão até o assessoramento aos municípios integrantes da IGR. A gestora de comunicação e marketing de projetos, desempenha funções relacionadas à sua área. Além desses profissionais, outros atores sociais, como prefeitos e secretários, atuam diretamente nas políticas públicas municipais.

No tocante ao tema, rotina de trabalho para novos funcionários, que engloba o processo de socialização, normas, valores e cultura organizacional, difere da rotina do entrevistado, que é dinâmica e sujeita a demandas constantes. Porém, os

recém-contratados, a rotina é flexível, com horários mais flexíveis, mas também exigindo disponibilidade para viagens fora do expediente sem pagamento adicional por horas extras.

Então, a primeira questão do circuito é que nós temos uma característica de trabalho totalmente distinta do restante do mercado de trabalho. Se um gestor de circuito, um técnico, principalmente o gestor, [...] eu trabalho 365 horas por ano, 24 horas por dia, no final de semana e no feriado, se tiver demanda, a gente tem que atender. Eu não posso me dar ao luxo de trabalhar de segunda a sexta, das 8h às 18h, fazer a hora de almoço, não atender telefone, não responder um e-mail da Secretaria do Estado (Entrevistado B).

Ele destacou que a rotina do novo profissional é mais flexível, mas em determinados momentos ela precisa ficar mais tempo na sede da IGR para atender outras demandas. O entrevistado também observou que, ao viajar a trabalho, pode ficar mais de dois dias fora, independentemente de feriados, e que eventos podem ocorrer à noite. Ele enfatizou que novos funcionários devem estar cientes de que a disponibilidade é essencial:

E o profissional que vem trabalhar com a gente, uma das primeiras coisas que eu falo é, olha, é muito tranquilo com relação ao horário nosso. Preciso hoje marco 9h30, eu marquei um salão porque não conseguiu marcar em outro horário bacana, pode ir, nós temos entregas que a gente precisa realizar, a Camila, por exemplo, tem um horário um pouco mais organizado do que o meu porque ela fica mais aqui na sede do circuito. Mas, eu, por exemplo, já fiz eventos fora do circuito em outros municípios, fora da sede e que preciso dela comigo e a gente preciso sair de viagem 6:30 [...] então a gente vai trabalhar fora vamos precisar desprendimento do profissional (Entrevistado B).

O entrevistado também mencionou que, apesar da insatisfação com a remuneração, que não condiz com a carga horária, a oportunidade de adquirir conhecimentos e experiência pode compensar os desafios. Ele acredita que o crescimento profissional e os resultados positivos superam as dificuldades enfrentadas na função.

Para desenvolvimento de qualquer ação ou projeto, a participação de atores sociais, sejam eles individuais ou coletivos, é fundamental. No caso do turismo, destacam-se os atores coletivos, como o Estado, a iniciativa privada e as organizações não governamentais (ONGs), cuja atuação é fundamental para o progresso do turismo. Segundo o entrevistado, embora diversos atores coletivos estejam, em teoria, envolvidos com as ações das IGRs e dos municípios, na prática, nem todos participam ativamente. Em sua visão e experiência adquirida ao longo de anos de atuação no desenvolvimento do turismo no Brasil, ele identifica os principais atores e ressalta sua relevância.

“O tripé de sustentação da atividade turística é poder público, que é o que nós estamos ligados direto e tem uma dependência muito forte com a gente e nós com eles. A iniciativa privada que é quem aporta recursos para poder fazer o papel que cabe à iniciativa privada (Entrevistado B)”.

Apesar de reconhecer a importância do poder público e seu papel participativo, o entrevistado demonstra insatisfação com a dependência excessiva dessa esfera, o que muitas vezes dificulta a implementação de iniciativas. Ele argumenta que os verdadeiros protagonistas do desenvolvimento turístico deveriam ser os empresários e os representantes da sociedade civil, cujas contribuições ainda são limitadas.

Nesse contexto, o entrevistado sugere que esses atores ampliem seu engajamento, especialmente em iniciativas relacionadas à infraestrutura turística. Além disso, destaca que a sociedade civil é fundamental nesse processo, pois é a comunidade local que compartilha conhecimentos e experiências sobre sua cultura e necessidades, enriquecendo as ações voltadas ao turismo.

Outro ponto central levantado é a necessidade de documentação para guiar as IGRs é um fator central nesse cenário. Embora não exista norma própria ou instrumentos normativos específicos para reger as IGRs. Entretanto, existe a “Lei Estadual nº 22.765/2017, que institui a Política Estadual de Turismo, reconhecidas como Instâncias de Governança Regional” (Minas Gerais, 2021, s.p). Segundo o entrevistado, para institucionalizar a IGR, é necessário realizar os procedimentos administrativos e legais, neste caso o estatuto, regimento interno e o planejamento estratégico, são alguns dos documentos obrigatórios. Diante disso, o entrevistado comenta se existem ou não documentos que regem a IGR Guimarães Rosa.

Sim, todos têm que ter obrigatoriamente estatuto, regimento interno, seguindo não só as diretrizes e orientações do Programa de Regionalização, mas também como o marco legislativo das organizações da sociedade civil, senão a gente não consegue celebrar os termos associativos com os nossos associados, nossos municípios e nem executar o objeto de projeto com o governo do Estado, através de editais etc. Todos têm essa configuração jurídica, toda documentação, diretoria, CNB, documentação dos circuitos, para ele ser certificado e reconhecido pelo Estado tem que ter toda essa documentação certa. Também é obrigatório que todas as IGR possuam um planejamento estratégico com ações previstas para quatro anos. Na minha gestão como presidente da federação, nós colocamos também na resolução que trata da certificação que os circuitos precisam demonstrar resultado financeiro positivo. Existe uma lei estadual e uma lei federal, a 11.771 de 2008 que estabelece o Plano Nacional de Turismo e a 22.765 de 2017 que trata da política de estado de turismo que cita as IGR como executoras da Política de Regionalização (Entrevistado B).

O entrevistado reforça que a documentação é obrigatória, não só para a existência da IGR mais pelo reconhecimento ao Estado, além de que é necessário que todos associados saibam da existência desses documentos e que sejam apresentados a eles. Um ponto importante que o entrevistado mencionou é a questão da certificação, o entrevistado como gestor da IGR em estudo, se dedica também a conscientizar aos gestores dos

municípios a mostrarem resultados, principalmente resultado financeiro positivo que comprove que o município consiga suprir os gastos e tenha capacidade de se manter financeiramente. Em relação a uma lei específica ou própria para o município, não existe, mas, existem leis Estadual e Federal que estabelecem normas sobre a Política Nacional de Turismo do Estado.

Nesse contexto, a elaboração de um plano ou programa é obrigatório. A IGR ou o município devem possuir, no mínimo, um estatuto e o planejamento, documentos essenciais para garantir consistência no processo de criação da IGR e servem como indicadores de sua viabilidade a longo prazo. É fundamental que a IGR demonstre a capacidade de tomar decisões e desenvolver projetos de interesse regional com participação de atores sociais (Programa de Regionalização do Turismo, 2019). Esse ponto é enfatizado na entrevista:

Também é obrigatório que todas as IGR possuam um planejamento estratégico com ações previstas para quatro anos. É preciso apresentar um índice contado que demonstre a capacidade da IGR em se sustentar economicamente. Esse é outro fator que trouxe para as IGR uma melhora na questão financeira, na saúde econômica e financeira da IGR (Entrevistado B).

A existência de um planejamento estratégico garante a execução das ações previstas, além de contribuir para a organização e gestão dos trabalhos da IGR. O entrevistado também aponta a melhoria nos resultados financeiros da IGR, destacando que um planejamento bem estruturado consegue gerar resultados positivos, especialmente na área financeira.

Diante disso, o entrevistado culmina com a afirmação de que, apesar de todas as contribuições e avanços, os principais atores, como prefeitos, secretários municipais e o governo estadual, desempenham um papel importante no avanço da IGR. No entanto, ele ressalta que, muitas vezes, esses atores frequentemente se concentram em publicidades, em vez de fortalecer o Programa de Regionalização. Essa ênfase em marketing é criticada, pois não resolve os problemas das IGRs. A falta de investimento em sinalização turística e na qualificação de profissionais e gestores continua sendo um desafio a ser enfrentado.

**Quadro 9 - Síntese dos Fatores Institucionais do Circuito – bloco 2**

<b>Categorias do bloco 2 – Fatores Institucionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria</b>	<b>Inferência</b>
Gênese histórica da IGR, sua evolução e estágio atual	Uma IGR em crescimento, conta atualmente com uma sede própria, equipada com estrutura e tecnologia modernas. Seu foco tem sido fortalecer a visibilidade do circuito e consolidar o turismo regional.	Teoria Institucional	Procurando se consolidar, apostando no trabalho coletivo como estratégia para fortalecer sua atuação.
A implementação da política das Instâncias de Governança Regional no Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva dos gestores e presidentes dessas instâncias	Uma política eficaz para o desenvolvimento do turismo e contribui para um melhor planejamento e organização da atividade em nível regional.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A regionalização amplia a visibilidade de diversos municípios de menor porte, fortalecendo sua presença no cenário turístico.
Ação coletiva e Interação dos Municípios para a Institucionalização de Políticas Públicas	Houve mobilização por algumas regiões mineiras por meio de gestores que sensibilizaram prefeitos e outros atores a aderirem ao programa.	Teoria Institucional	O Programa de Regionalização é um dos maiores impulsionadores para a ação coletiva e interação entre os municípios.
Existência de movimento/associação e interação dos municípios para criação do Circuito Turístico	A iniciativa partiu do município Morro da Garça, que ainda integra o circuito. Posteriormente, mais pessoas começaram a se mobilizar.	Teoria Institucional	Interesses compartilhados, permitiram a criação da IGR RG.
Política, estatuto e/ou outro/s instrumento/s normativo/s próprios para vincular e reger a associação dos municípios relacionada ao turismo	A IGR conta com estatuto, regimento interno e Planejamento estratégico.	Teoria Institucional	Documentos fundamentais para a organização e estruturação da instituição.
Principais Atores que Participaram do Processo de Ação Coletiva	Prefeitos, secretários municipais e governo estadual.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Há uma relação de interdependência entre os atores sociais no que concerne ao desenvolvimento da IGR

Fonte: Elaboração própria (2024).

## 9 FATORES ORGANIZACIONAIS DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA

O objetivo principal desta seção foi compreender os aspectos organizacionais das IGRs por meio das observações e relatos dos entrevistados, focando em suas ações coletivas participativas e eficazes. Desta forma, foi possível analisar o funcionamento das IGRs e a gestão necessária para o sucesso de sua ação coletiva organizada. Com isso, foi possível através das teorias usadas, analisar 1) ações estratégicas dos atores; 2) assimetria de poder e informação nas relações e 3) interdependência e capacidade de obter retornos/resultados (custo-benefício da participação).

Em relação às ações estratégicas dos atores mencionados no texto, enfocam o gestor da IGR GR e os membros ativos da IGR, incluindo prefeitos, secretários e representantes da sociedade civil organizada, que ainda mostram resistência em participarem das atividades turísticas na região. Nesse sentido, é fundamental promover reuniões e realizar atividades que incentivam a participação desses atores menos envolvidos.

As entrevistas revelaram que a assimetria de poder e informação nas relações, resulta na falta de compreensão dos atores sociais sobre as atividades do turismo, a IGR e a importância do turismo para a economia. A interdependência e capacidade de obter retornos ou resultados (custo-benefício da participação) são elementos-chave. Apesar dos municípios serem independentes, todos pertencem à mesma organização, a IGR.

### 9.1 Desafios atuais enfrentados pela IGR

Apesar dos avanços da IGR Guimarães Rosa, ainda existem problemas a serem resolvidos e desafios significativos. Um dos principais problemas identificados pelo entrevistado é a gestão pública dos municípios. Embora o gestor da IGR atue como orientador e assessor, oferecendo suporte técnico e consultoria para o desenvolvimento das ações e políticas de turismo, a decisão final cabe aos municípios. O entrevistado observa:

O principal desafio nosso ainda é a gestão pública dos municípios. Eu não consigo, eu não tenho o poder de mandar dentro dos municípios. Então, o circuito não determina a ordem para os municípios. [...] infelizmente na maioria das vezes, ela não converge. [...] partindo do nosso trabalho, que é orientar as corretas políticas públicas, a execução, o planejamento, o investimento, ele está todo na mão do poder público municipal (Entrevistado B).

A falta de adesão dos gestores municipais às decisões e orientações que poderiam beneficiar suas regiões e a própria IGR dificulta a implementação de ações. O sucesso das iniciativas turísticas depende da disposição dos prefeitos, que são cruciais para o

atendimento das necessidades da comunidade. O entrevistado ressalta que, “Se o prefeito está sensível, se ele coloca um profissional à frente da Secretaria que tem conhecimento para poder desenvolver as ações, executar o planejamento, a coisa vai fluir” (Entrevistado B). Entretanto, observa – se que as prioridades dos governantes frequentemente não refletem as reais necessidades da população. Isso destaca a importância de uma relação mais estreita entre a IGR, os municípios e outros órgãos responsáveis, fundamental para o alinhamento das ações e para o desenvolvimento regional e local.

Outro entrave significativo é a falta de investimento público. O entrevistado enfatiza que, para implementar mais ações e oferecer resultados aos associados, é necessário aumentar a receita proveniente dos municípios. Contudo, embora o Programa de Regionalização envolva o governo estadual, na prática, ele tem sido majoritariamente custeado pelos municípios. Esta sobrecarga financeira compromete o desenvolvimento das atividades turísticas no âmbito da IGR. As contribuições dos municípios, por si só, são insuficientes, e a ausência de um apoio mais efetivo por parte do governo estadual constitui um obstáculo.

O entrevistado afirma que:

[...] A falta de investimento público, tanto por parte dos nossos associados que a gente gostaria de ter uma receita maior, porque com essa receita eu consigo implementar mais ações, dar mais devolutivas para os nossos associados. Por outro lado, o Programa de Regionalização que é da Secretaria de Estado que cria o turismo não recebe investimento da própria secretaria. Quem bancou e sempre bancou o Programa de Regionalização, foram os municípios (Entrevistado B).

Diante dessa situação, é crucial que a Secretaria do Estado invista no Programa de Regionalização de Turismo, evitando transferir responsabilidades aos municípios e outros setores que já investem em projetos turísticos. Apesar dessas dificuldades, o entrevistado expressa otimismo em relação ao progresso de ações que têm fortalecido a economia local, gerando empregos formais e informais e oportunidades para mercados formais e informais.

O entrevistado destaca os principais atores relacionados com a problemática, destacam - se o governo estadual, a Secretaria de Estado, os prefeitos e os secretários de turismo. Ele ressalta melhorias na interação com esses atores, mencionando que a Secretária de Estado tem realizado ações junto aos gestores e mostrando maior preocupação com os municípios do interior, buscando compreender a realidade dessas regiões. Essa interação é fundamental, pois o turismo se desenvolve principalmente nas cidades, não apenas em nível estadual.

O governador tem dado mais atenção ao turismo como setor econômico, participando ativamente de eventos relacionados ao turismo e interagindo com a Secretaria

de Turismo, e os municípios, evidenciando uma melhoria nas relações entre a Secretaria do Estado de Turismo e os municípios.

Quanto ao tema Interesses, objetivos, papéis e formas de atuação de cada ator em relação à problemática (situação-problema) identificada, tem – se que todos possuem algum interesse no desenvolvimento do turismo, mas há disparidades significativas nas ações desses atores. Por outro lado, alguns demonstram interesse em evoluir e aprender sobre o setor, outros se limitam a realizar apenas o básico, sem explorar plenamente o potencial turístico de seus municípios.

Diante dessa situação, o entrevistado comenta:

É, eu não sei te dizer assim qual o interesse. Alguns têm mais interesse em evoluir, em aprender sobre esse setor e em avançar. Outros simplesmente vão tocando [...] fazendo o básico. Ele não vai buscar conhecer o interior do município para ver quais outros elementos ele tem para transformar em produto turístico, aumentar o fluxo turístico dentro do município, a permanência, o gasto médio do turista. Infelizmente, é a qualidade dos secretários que são colocados à frente da pasta de turismo e cultura e, no geral, nos atrapalham de avançar. [...] Tem pessoas até sem formação superior, sendo secretário municipal de cultura ou de turismo do município (Entrevistado B).

A citação evidencia questões cruciais para o desenvolvimento do turismo, como a desinteresse de certos atores nesse processo. Entretanto, aponta empecilhos significativos, como a falta de interesse de alguns atores em contribuir para o avanço do turismo regional e estadual. Outro ponto relevante levantado foi a falta de qualificação dos secretários de turismo e cultura. Muitos desses gestores, segundo o entrevistado, não possuem formação adequada, comprometendo suas capacidades de desenvolver e promover o turismo regional.

A qualificação desses profissionais é vista como essencial para o crescimento e a valorização do turismo nos municípios. Com gestores capacitados, acredita – se que muitos problemas enfrentados pelas IGRs e pelos municípios poderiam ser superados. Segundo Zapata (2020), a falta de cooperação pode estar relacionada ao sentir – se não representados, resultando em disputas em vez de colaborações para o desenvolvimento regional.

Em relação ao grau e tipo de articulação entre os atores coletivos: relacionamento, pontos defendidos e causas, o entrevistado menciona haver interdependência entre os atores coletivos, pois a IGR Guimarães Rosa é o principal objeto comum que conecta e orienta no desenvolvimento das políticas públicas de turismo. Além disso, os municípios participam de eventos que facilitam o alinhamento e a troca de ideias, embora em menor frequência. O entrevistado afirma que:

Eles conversam entre si, a gente promove a reunião [...] para poder trabalhar o alinhamento de todo esse conhecimento técnico. Além do atendimento individual que eu faço com cada município, prefeito, secretário, conselho de turismo, a gente tem as diretrizes que são gerais. [...] Eles trocam ideias entre si, eles trocam experiências entre si, menos do que deveriam, mas existe (Entrevistado B).

Sobre o relacionamento e os pontos de vista dos por atores, o entrevistado comenta:

Os secretários se relacionam muito entre eles, [...] quase todos participam de outras Instâncias de Governança, os consórcios multifinalitários, consórcios de saúde, que às vezes tem recortes territoriais diferentes do nosso, eles vão conversando com prefeitos de outros circuitos por causa dos consórcios que eles participam. A visão que eles têm, infelizmente, que eu percebo, é que o recurso deveria chegar para eles mastigado. [...] (Entrevistado B).

Embora a Secretária de Turismo atue como articuladora nas políticas municipais, os atores sociais se envolvem em reuniões e eventos para discutir a implementação dessas políticas. O entrevistado aponta ainda a questão da falta de planejamento de atividades turísticas. Conflitos de datas em eventos geram discussões entre os secretários, levando estes a discutirem sobre o planejamento para evitar disputas de público.

Relativamente a atores coletivos: opiniões, seguidores e seus interesses, apesar de ser um ponto a ser mais desenvolvido, os atores expressam suas opiniões e buscam apoio por meio do conselho municipal de turismo, fundamental na articulação e gestão do setor, composto por representantes públicos e membros da comunidade. Esses conselhos permitem que os atores sociais compartilhem ideias e visões, evidenciando a gestão descentralizada em que os municípios propõem ações e o conselho fortalece sua implementação.

Para os municípios, a maior ferramenta que eles têm são os conselhos municipais de turismo, e é obrigatório, inclusive, ter conselho formado, criado por lei, com fundos municipais de turismo. Então, internamente, eles vão difundindo essas ideias e fortalecendo essas ideias e a necessidade de implementá-las, quando é de vontade do município, através do conselho, porque ele precisa muito da chancela dos conselhos. (Entrevistado B).

O conselho municipal é, portanto, um órgão relevante para o fortalecer a participação democrática na formulação e implementação de políticas públicas de turismo. No entanto, a decisão final cabe a órgãos do município, como o prefeito, responsável por articular e aprovar políticas públicas. Segundo o entrevistado, o prefeito dificulta a divulgação do turismo no município e em outras regiões, o que se reflete nas parcerias com as IGRs. Por exemplo, a IGR de Guimarães Rosa tem enfrentado obstáculos, na busca por uma participação mais ativa dos municípios nas ações de turismo regional, dificultadas pelo prefeito.

Sobre os recursos físicos, econômicos, materiais e simbólicos – disponíveis para atores sociais para promover suas ideias e causas, o entrevistado destacou prefeitos e secretários municipais, que utilizavam recursos públicos municipais provenientes de contribuições dos associados, taxas associativas e editais oferecidos por instituições públicas ou privadas, para financiar atividades e projetos, além de poderem receber ICMS para implementar ações no turismo (Estatuto de Guimarães Rosa, 2023).

Os recursos, quando se trata de poder público, é o recurso público municipal. Vez ou outra, eles participam de chamamentos públicos para poder captar recursos, para implementar o projeto, a ação mais específica. Mas, no geral, os municípios utilizam muito o próprio recurso do ICMS, no caso do turismo, recurso do ICMS, do patrimônio, para poder implementar as ações patrimoniais e culturais. Discutem isso aí nos conselhos e é a forma que eles têm de implementar essas as ações que às vezes eles apresentam no seu planejamento para os conselhos (Entrevistado B).

Desta forma, os integrantes do poder público gerenciam recursos patrimoniais e culturais, para promover e implementar políticas de turismo, além dos recursos financeiros, com a devida autorização do setor financeiro do município. Entretanto, essa gestão enfrenta desafios devido à dependência das receitas locais, principalmente os recursos vindos do ICMS. Isso revela as limitações orçamentárias que os municípios enfrentam, evidenciando a necessidade de estratégias para otimizar os recursos disponíveis e buscar alternativas de financiamento que fortaleçam suas ações no setor turístico.

Como forma de aumentar as receitas da IGR, foi criado o Programa de Gestão Sustentável da IGR, essa ação segundo o Planejamento Estratégico (2021, p.18), “tem como objetivo o aumento de receita em detrimento às despesas da IGR, como fator gerador de sustentabilidade econômica, bem como o aumento da capacidade de produção de resultados para com seus associados em atendimento, elaboração e execução de projetos”.

Com esse programa, a probabilidade de garantir a sustentabilidade economia na IGR, aumenta, desde que haja análises constantes para se adaptar a mudanças econômicas ou sociais e manter a sustentabilidade da IGR. A entrevista apontou interdependência entre os atores sociais coletivos, uma vez que a associação de um município a uma Instância de Governança Regional considera afinidades territoriais, culturais, climáticas, entre outras características compartilhadas. Com isso, o entrevistado afirma que:

Então, todos têm, são interdependentes, de certa forma. O circuito é essa conexão regional. Cada Instância de Governança cria uma conexão regional com eles, [...] baseada naquela vocação da região e não só exclusiva de um município para o turismo. No nosso caso aqui, o que nos une é o território narrado, o que Guimarães Rosa, o circuito turístico vizinho aqui, que é o Serra do Cabral, por exemplo, o que une, que dá característica a esses municípios, eles pertencerem à margem de uma serra importante,

que é a Serra do Cabral, com Parque Estadual, lá em cima etc. (Entrevistado B).

As observações deixam evidente que a interdependência está diretamente relacionada à IGR a que os municípios pertencem. Pois esses atores, essa conexão não se limita a um único município, mas pode se expandir para outras regiões que compartilham características semelhantes, como elementos geográficos, incluindo Serras e Parques Estaduais.

Quanto à colaboração dos atores coletivos em relação às problemáticas identificadas, podem se aproximar por meio de diversas estratégias colaborativas. Uma abordagem eficaz é a realização de encontros e reuniões entre os representantes da IGR e os gestores municipais, onde haja espaço para troca de ideias e experiências sobre projetos turísticos. Isso pode incentivar a participação de todos os envolvidos.

Ademais, é importante promover capacitações para todos os atores, sensibilizando – os sobre a importância do turismo regional. Essa formação pode ajudar a alinhar os interesses dos gestores com as necessidades da comunidade e outros envolvidos. Por outro lado, a promoção da colaboração entre os municípios, incentivando o desenvolvimento de projetos conjuntos em prol do turismo, é essencial. O entrevistado destaca que a colaboração já existe, uma vez que os atores sociais estão inseridos em um contexto comum de desenvolvimento do turismo regional. Essa união pode fortalecer as iniciativas e gerar resultados mais eficazes.

Ao se analisar sobre recursos potencialmente úteis para promover uma visão comum, o Estatuto de Guimarães Rosa (2023), afirma que os recursos são financeiros e destinados apenas à manutenção e continuidade das atividades turísticas. Para promover a coletividade em uma região turística, diferentes tipos de recursos são fundamentais. Os recursos físicos, por exemplo, envolvem a criação de uma infraestrutura comum, como transporte, beneficiando não apenas um município, mas toda a coletividade e facilitando a integração entre os municípios.

Os recursos econômicos públicos possibilitam financiar programas e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo, incentivando investimentos, em iniciativas conjuntas, como a organização de eventos e feiras que promovam o turismo local e regional. Quanto aos recursos materiais, o entrevistado mencionou diversos itens utilizados pela IGR, como documentos e planos institucionais, a sede própria, equipamentos de gravação e transmissão e veículo próprio.

Por fim, entre os recursos simbólicos mencionados está a história da organização e representações culturais encontradas nos destinos turísticos. Esses elementos contribuem para a valorização do território e oferecem aos visitantes a oportunidade de vivenciar a cultura e a memória local, enriquecendo a experiência turística mais rica e significativa.

Para promover a convergência, o entrevistado sugeriu o diálogo e a cooperação, por meio de encontros regulares entre atores sociais, capacitação dos gestores públicos e profissionais de turismo e apoio aos municípios e seus projetos.

Em suma, no que se refere aos “resultados alcançados e problemas das IGRs”, o entrevistado reflete sobre os problemas e a evolução da IGR Guimarães Rosa ao longo dos 21 anos de existência, dos quais 14 foram dedicados à sua experiência na IGR. Ele destaca que, embora os avanços sejam lentos, há melhorias notáveis nos problemas enfrentados. Entre os problemas mencionados, ele enfatiza a falta do envolvimento do poder público, recursos financeiros limitados, a baixa qualificação dos agentes públicos e a frequente troca desses agentes públicos, especificamente com a troca de prefeitos e secretários a cada quatro anos, o que acaba impactando na continuidade dos trabalhos. O entrevistado afirma que:

Então, eu consigo fazer uma análise, uma cronologia de quando eu entrei há 14 anos, de como está hoje. Quem entrou há 3 ou 4 anos atrás, que está em um espaço de tempo muito curto, talvez não consiga perceber por que esses avanços são muito lentos. Você tem a troca de presidentes, governadores e prefeitos a cada 4 anos. Então, acaba que se você tem um gestor municipal que entrou sensível, você vai conseguir trabalhar bem com ele por 4 anos, possivelmente mais 4. Mas se ele não é sensível a esse setor, a dificuldade que você vai ter com ele desde o início provavelmente vai ser quebrada ao longo dos 4 anos, mas muito lentamente. Então, isso dificulta o avanço num espaço de tempo mais curto (Entrevistado B).

Essa análise crítica do entrevistado ressalta os obstáculos e os avanços já realizados. Ele observa que quem entrou recentemente, pode ser difícil perceber as melhorias. No entanto, sua longa experiência indica que houve progressos visíveis, principalmente o envolvimento do Estado, mesmo que de forma lenta. A entrada de alguns agentes públicos mais qualificados, têm contribuído para o avanço das ações do setor do turismo. Foi pensando nessas questões que foi criado o Programa de Qualificação Turística de Serviços e Gestores do Turismo, que segundo o Planejamento Estratégico (2021, p. 22), esse programa tem o objetivo de “elaborar em conjunto com a SECULT qualificação para gestores municipais, secretários e conselhos de turismo sobre o Programa de Regionalização e o Sistema Municipal de Turismo”. Essa iniciativa pode contribuir para a qualificação de mais profissionais na área do turismo e ampliar parcerias da IGR com diversas instituições para extrair os interesses de mais atores sociais.

Outro aspecto discutido pelo entrevistado reflete sobre a troca de prefeitos e secretários. Embora a democracia permita eleições a cada quatro anos, essa rotatividade pode afetar a tomada de decisões na gestão do turismo. Durante os mandatos, os agentes públicos precisam de tempo para se qualificar e se adaptar às demandas, assim, a constante troca impede progressos mais rápidos. Se os agentes públicos permanecerem por

períodos mais longos, poderiam desenvolver uma visão de longo prazo e ações efetivas no turismo.

**Quadro 10 - Síntese dos Fatores Organizacionais - bloco 3**

<b>Categorias do bloco 3 – Fatores Organizacionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria</b>	<b>Inferência</b>
Qual a problemática/ desafios enfrentados pelo circuito / IGR atualmente?	Entre os desafios identificados estão a limitada participação dos prefeitos, a escassez de recursos financeiros e a insuficiente qualificação técnica dos secretários municipais.	Teoria Institucional	A ausência de alinhamentos entre os atores locais e o governo estadual, fragiliza a governança e compromete a efetividade da Política pública do turismo na região.
Quais são os atores sociais relacionados com a problemática (situação problema) por você identificada e como eles se relacionam a ela (afetam e são afetados por ela) e com os demais atores que participam do mesmo sistema (situação social)?	O governo estadual, Secretaria do Estado, prefeitos e secretários municipais se relacionam por meio de ações conjuntas voltadas à melhoria das atividades nas regiões em que os municípios estão inseridos. No entanto, a falta de engajamento compromete a articulação entre eles.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A interdependência entre os atores, decorre por meio da inserção na IGR, onde compartilham objetivos comuns.
Quais são os principais atores envolvidos com o turismo no circuito? E nos municípios? Quem são os mais participativos e porque?	O gestor atual como o principal articulador, sendo acompanhado por prefeitos, secretários municipais, e representantes da sociedade civil.	Teoria Institucional	Para o desenvolvimento do turismo na IGR, requer a participação de diversos atores. Nesse sentido, a colaboração e o engajamento desses atores são essenciais.
Quais os interesses, objetivos, papéis e formas de atuação de cada um desses atores em relação à problemática (situação problema) identificada?	Há um interesse em comum no desenvolvimento do turismo, mas as ações são desiguais. Enquanto alguns municípios se empenham, outros apenas cumprem o básico.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Quando não se tem a colaboração, entre os atores dificulta a implementação das políticas públicas regionais.
Existe algum grau / tipo de articulação entre eles? Como eles se relacionam (quem relaciona com quem)? Quais os pontos de vista defendidos por estes atores coletivos (i.e. de forma agregada)? Quais as suas “causas” (em torno de quais ideias eles se articulam)? Quais grupos opõem ideias entre si?	Sim, existe. Embora cada gestor atue de forma independente, há esforços para promover a troca de ideias e experiências através de reuniões de alinhamento.	Teoria Institucional	O relacionamento ainda é insuficiente, falta de interações frequentes, comunicação e trocas de experiências
Como eles expressam suas opiniões, tentam conseguir simpatizantes e seguidores e como pressionam os demais	Eles expressam suas ideias através dos conselhos municipais e demais reuniões	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Os órgãos do turismo, independentemente da sua função, desempenham papel

atores para fazerem valer (impor) seus interesses?	ou eventos.		fundamental no processo e no desenvolvimento do turismo nos municípios e regiões.
De que recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – dispõe cada um dos grupos por você identificados e como eles utilizam tais recursos para promoverem suas ideias e causas?	Os municípios utilizam os recursos públicos municipais, como o ICMS turístico para realização de atividades e a IGRs tem um veículo próprio como recurso material.	Teoria Institucional	Os atores dependem, em grande parte, dos recursos próprios dos municípios para implementação de suas ações.
É possível identificar algum elemento de interdependência entre eles? De que tipo?	Todos os municípios são interdependentes e se conectam por meio do circuito, cuja base de articulação é a própria região, considerando as características territoriais onde estão inseridos.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A cooperação entre os municípios e demais atores sociais, os torna diretamente interdependentes.
Como você acha que os atores coletivos identificados na problemática (situação problema) acima descrita poderiam se aproximar, eventualmente se articularem e interagirem em prol de uma causa (objetivo) em comum?	Os atores coletivos podem se aproximar através de realizações de encontros e reuniões, que favorecem a trocas de ideias e experiências sobre projetos turísticos. Ademais, é fundamental promover capacitações voltadas a todos os envolvidos.	Teoria Institucional	A criação de espaços permanentes de diálogos e capacitações técnicas contribui para o fortalecimento da cooperação entre os atores.
Que elementos/recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – você acredita que seriam potencialmente úteis na promoção de uma visão comum, mais alargada, que envolva mais amplamente o conjunto de coletividades existentes na situação descrita e quais mecanismos você usaria, se tivesse que tentar promover esta convergência?	A qualificação dos secretários municipais e demais atores envolvidos nas atividades turísticas contribuiria significativamente para o desenvolvimento do turismo não apenas em nível regional.	Teoria Institucional	Um dos principais obstáculos ao avanço do turismo é a falta de qualificação dos atores sociais diretamente envolvidos nas ações do setor.
Se existe e como o circuito / IGR organiza um processo de trabalho, definindo papéis, atribuições, responsabilidades, cumprimento de tarefas, prazos, empenho de recursos, etc. para cada um dos atores coletivos em prol de um projeto comum?	A IGR conta com o planejamento estratégico, regimento interno e estatuto. Os papéis são definidos, mas a execução depende da colaboração dos municípios. Entretanto, o gestor assume múltiplas funções.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Embora a IGR conte com uma estrutura formal bem definida, a escassez na divisão dos trabalhos resulta da falta de colaboração dos demais atores.
Quais os resultados têm sido alcançados e quais problemas ainda precisam ser superados?	Resultados: reconhecimento estadual, consolidação de uma sede própria e a habilitação dos municípios associados para o recebimento do ICMS	Teoria Institucional	Apesar dos desafios persistentes, observam – se a dedicação do gestor em desenvolver a IGR GR. Ele enfrenta os

	turístico.		problemas com determinação, buscando soluções de forma colaborativa e envolvendo outros atores sociais.
--	------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria (2024).

Em síntese, essa instância regional passou por várias transformações, sendo considerada mais ou menos desenvolvida, mas ainda enfrenta desafios como infraestrutura, apoio governamental, envolvimento do poder público, investimentos, promoção e visibilidade da IGR, além de recursos financeiros para as IGRs. Destacam-se as transformações e a sólida base de apoio junto aos associados, comunidades e parceiros institucionais, incluindo a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo.

## **10 CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO E RAZÕES DO NÍVEL MÉDIO DE GOVERNANÇA EM IGRS MINEIRAS: UM ESTUDO DE CASO A PARTIR DO CIRCUITO DAS ÁGUAS**

Através dos dados primários, obtidos por meio de entrevistas e dados secundários, fundamentados em documentos oficiais e outras etapas metodológicas que complementam o estudo, este tópico promoveu uma discussão teórica sobre a Política de Regionalização de turismo de Minas Gerais na percepção do entrevistado, bem como fazer um contexto histórico, político e social sobre o circuito das águas.

A premissa assumida é de que o nível de desenvolvimento de governança no circuito turístico das Águas é considerado médio, este nível se deve à presença de uma gestão e governança participativa, evidenciada pelo relacionamento entre os atores sociais envolvidos no circuito. Além disso, o circuito das Águas se destaca como um dos mais influentes no estado de Minas Gerais.

### **10.1 Dados históricos da IGR das Águas**

A Instância de Governança Regional (IGR) das Águas foi fundada em 5 de dezembro de 2001, no município de Campanha, localizado no sul de Minas Gerais, com características históricas relacionadas às águas minerais carbogasosas (Circuito das Águas, 2022). “[...] é uma entidade sem fins lucrativos, que caracteriza a Política Pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, implantada pelo Governo do Estado em 2003 e tornou-se Utilidade Pública Estadual em dezembro de 2015” (Planejamento Estratégico, 2023, p.5).

A IGR abrange 14 municípios<sup>6</sup>: Baependi, Cambuquira, Campanha, Carmo de Minas,

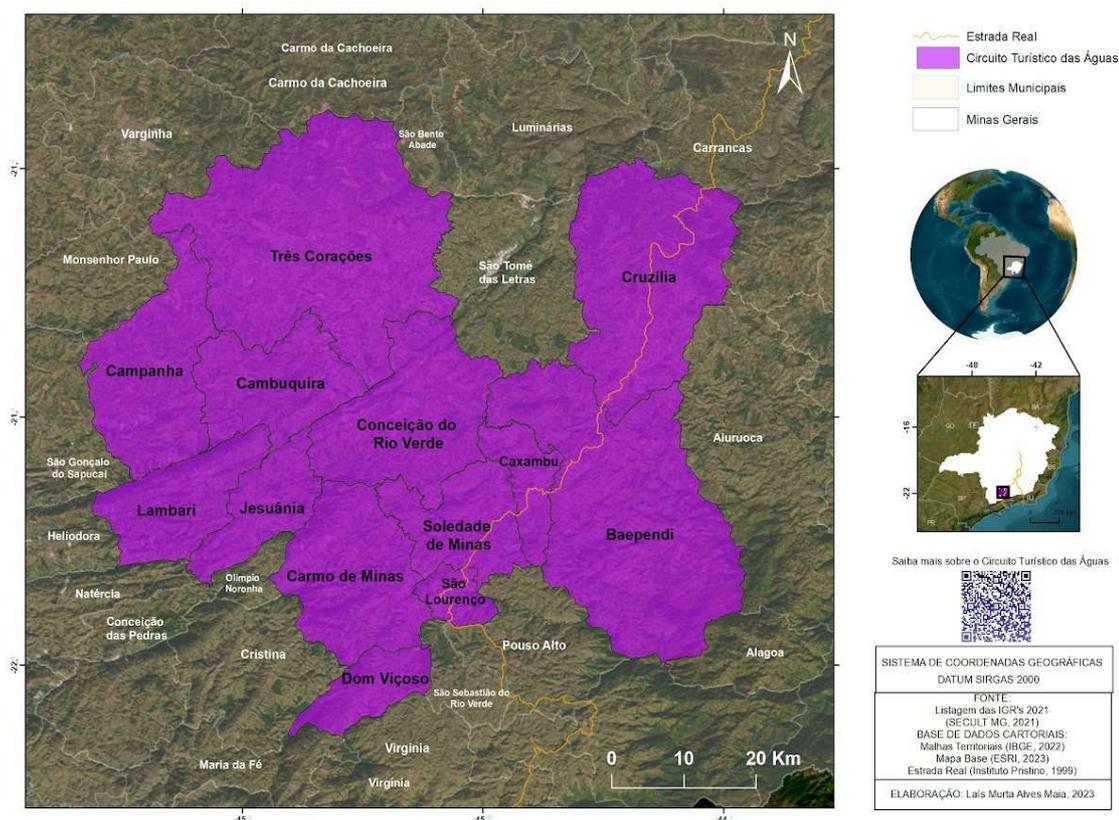
<sup>6</sup> Segundo a listagem das IGR’s de 2014, o município de Passa Quatro foi incluído, embora ainda não esteja representado no mapa da IGR Águas.

Caxambu, Conceição do Rio Verde, Cruzília, Dom Viçoso, Jesuânia, Lambari, Passa Quatro, São Lourenço, Soledade de Minas e Três Corações (Circuito das Águas, 2022). A população total da IGR é de 293.295, podendo ser divididas conforme a localização de cada município.

O Circuito das Águas abriga um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional e fortalecendo a atividade turística (Circuito das Águas, 2022, p. 1).

Historicamente, esta região desempenhou um papel significativo no desenvolvimento dos povoados, vilarejos, arraiais, distritos e, eventualmente, dos atuais municípios. A presença dessas águas minerais, que conferem um charme especial à região, é um dos fatores que contribuem para sua popularidade turística (Circuito das Águas, 2022).

**Figura 9 - Mapa de localização da IGR das Águas e os municípios componentes**



Fonte: Reproduzido de Maia (2024, p.60).

A figura 9, apresenta o conjunto de municípios pertencentes a IGR das águas, destacados representados na cor roxa. Na coluna ao lado do mapa, à direita, há uma legenda composta por 3 símbolos: a) no canto superior direito a legenda com as cores i. do

circuito, ii. dos limites municipais, e iii. do limite político-administrativo do Estado de Minas Gerais; b) no canto à média altura, à direita, representa-se o globo terrestre com a localização do Brasil e do Estado de Minas Gerais dentro dele, seguido pelo destaque (zoom), logo abaixo, do Estado de Minas Gerais (com fundo em branco, dentro de um recorte do país), e a identificação (em destaque, em roxo) da IGR das Águas, dentro do Estado de Minas Gerais.

Em termos de infraestrutura, no circuito existem os meios de hospedagem, serviços de alimentos e bebidas, transportes turísticos, equipamentos de eventos, equipamentos de lazer, agência de turismo, atrativos naturais, atrativos culturais, atividade econômica associada e outros serviços turísticos.

**Quadro 11 - Oferta Turística da IGR das Águas**

	Total de itens inventariados nas IGRs turísticas de Minas Gerais	Quantidade de itens inventariados na IGR das Águas	Percentual de itens inventariados
1) Meios de hospedagem	3984	117	2,94%
2) Serviços de alimentos e bebidas	8384	191	2,28%
3) Transportes turísticos	1753	50	2,85%
4) Equipamentos de eventos	1373	14	1,02%
5) Equipamentos de lazer	2398	31	1,29%
6) Agência de turismo	893	24	2,69%
7) Atrativos naturais	2912	74	2,47%
8) Atrativos culturais	3000	74	2,47%
9) Outros serviços	998	11	1,10%
10) Atividade econômica associada	1065	13	1,22%
11) Realizações técnicas e científicas	999	17	0,70%

Fonte: Maia (2024), com adaptação parcial na disposição de colunas.

O quadro 11 apresenta a distribuição de itens inventariados na IGR das Águas em comparação com o total de itens inventariados das demais IGRs do Estado de Minas Gerais, segundo 11 categorias já relatadas.

## **10.2 Análise em profundidade do caso da IGR Guimarães Rosa com base em dados primários qualitativos**

A análise apresentada, com base nas entrevistas, considera três fatores: a) Fatores Sociodemográficos do entrevistado; b) Fatores Institucionais do Turismo no Circuito e c) Fatores Organizacionais (da ação coletiva organizada), estes fatores estão associados a pesquisa.

### 10.2.1 PERFIL DA ORGANIZAÇÃO E DOS SUJEITOS DE PESQUISA (ENTREVISTADO)

O foco dos fatores sociodemográficos foi permitir que o entrevistador conhecesse melhor o entrevistado. Para isso, foram criadas e formuladas perguntas específicas cujas respostas foram organizadas segundo os seguintes critérios: 1) Formação 2) Gênero 3) Idade 4) Nível de escolaridade 5) Faixa salarial 6) Cargo 7) Tempo de empresa 8) Atividades desempenhadas 9) Se tem subordinados/quanto. As narrativas do entrevistado serão descritas a seguir:

[...] turismólogo, com pós-graduação em gestão empresarial, especializado em gestão pública inovativa. Atuo no mercado de turismo há 20 anos, em diferentes áreas, desde multinacionais, organizações não governamentais e atuações em circuitos turísticos. Sou empresário, produtor rural, proprietário de reserva particular do patrimônio natural, gestor público e atuo nessas iniciativas. Enquadro-me dentro do estrato social por classe C, funcionário da faixa salarial que a gente tem aqui no município. Atuo nessas ações de política pública, no circuito eu atuei em diferentes cargos, no ténis da vice-presidência, em tesouraria, como presidente, em diferentes circuitos, em diferentes municípios [...]. Sempre a gente teve no circuito uma pessoa só que trabalhava em conjunto com a gente, na ação de gestão, e mais os diretores para as ações de forma geral, isso é o que a gente tem [...]. O circuito não remunera, é trabalho voluntário e gratuito (Entrevistado M).

A citação revela a trajetória multifacetada do entrevistado, que possui uma sólida experiência no setor do turismo. Ele demonstrou seu envolvimento voluntário e colaborativo em várias áreas para o desenvolvimento das IGR turísticas, evidenciando seu compromisso com a comunidade. O autor menciona também que apesar do cargo de gestor e presidente não ser remunerado, ele recebe como turismólogo, classificado na classe C, sem citar o valor exato ou aproximado.

Embora o entrevistado tenha ampla experiência prática em relação aos temas da pesquisa, a ausência de remuneração pode resultar em sobrecarga de trabalho para ele e demais envolvidos na IGR, além de dificultar a inclusão de mais colaboradores. Ao ser questionado sobre a equipa de trabalho na IGR, o entrevistado indicou que, além dos diretores, presidentes e gestores, apenas uma pessoa trabalhava com eles.

### 10.3 Fatores institucionais do turismo no circuito/IGR

Nessa seção foram identificados fatores institucionais para compreender o desenvolvimento e a gestão do turismo por meio das Instâncias de Governança Regional em uma determinada área. Isso envolve questões como políticas públicas, normas, estrutura governamental, instituições de turismo e planejamento regional.

#### 10.3.1 GÊNESE HISTÓRICA DA IGR, SUA EVOLUÇÃO E ESTÁGIO ATUAL

O Circuito das Águas é uma das primeiras Instâncias de Governança Regional do turismo no Brasil, tendo iniciado suas atividades com o objetivo de promover a ação de política pública junto ao Programa de Regionalização do turismo no estado de Minas Gerais. Por volta do ano de 2008 o circuito ficou parado por questões de políticas públicas. Com essa paralisação, o circuito perdeu sua credibilidade junto aos municípios, e somente em 2013 que vários secretários se uniram para estar à frente do circuito, iniciando assim um processo de posicionamento e mobilização regional e para então hoje ser chamada de Instância de Governança Regional.

A IGR das Águas passou a ser destaque na questão da governança colaborativa para o desenvolvimento do turismo em Minas Gerais e no Brasil, começando suas atividades com 8 municípios inseridos na ação de regionalização e se beneficiando com a Lei n.º 12.040 conhecida como a Lei Robin Hood, que “define os critérios de distribuição dos recursos ICMS/IPI- exportação para municípios de Minas Gerais com o objetivo de melhorar a distribuição da receita arrecadada com o imposto e promover o desenvolvimento de políticas públicas em âmbito municipal” (Fundação João Pinheiro. 2019, s.p).

Com isso o ICMS é bastante benéfico para os municípios, incentivando suas ações na questão do turismo em seus municípios. Posteriormente a IGR passou para 12 municípios chegando a 16 municípios, atualmente a IGR das Águas conta com 14 municípios habilitados ao ICMS, uma ação positiva porque quando a IGR começou somente 1 município era regionalizado.

A IGR é reconhecida por ter a maior concentração de águas carbogasosas do planeta, com doze fontes de composições químicas distintas. Essas águas minerais, conhecidas por seu alto poder diurético e desintoxicante, atraem turistas de todo mundo (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2018). A região de Águas, uma das mais atraentes do Sul de Minas Gerais, recebe numerosos visitantes anualmente devido às suas características únicas e propriedades benéficas à saúde, além de oferecer um belo cenário de relaxamento.

Segundo o Planejamento Estratégico (2019, p.11), “o circuito das Águas apresenta

um grande potencial de desenvolvimento através do turismo, devido às riquezas de seus atrativos naturais e culturais”. Esta citação evidencia que a IGR das Águas oferece atrativos como parques naturais, praças, balneários, casarões históricos, o artesanato, as paisagens impressionantes e a religiosidade, além da gastronomia mineira que tem um valor simbólico para o povo mineiro, e é reconhecida a nível nacional e internacional.

A gente teve um processo bastante positivo e de crescimento a partir do ano de 2013 com esse grupo, isso também motivou algumas questões de necessidade regional mesmo e cobrança popular para com os prefeitos do posicionamento e o desenvolvimento e aproveitamento econômico e social do turismo como uma vertente política institucional das prefeituras. [...] o Circuito das Águas já ocupou a presidência da Federação também, da FECITUR, também a gente conseguiu captar recursos de leis de incentivo, fez vários projetos regionais de ação, ações junto com o Ministério, com instituições do terceiro setor, então a gente passou a ter uma respeitabilidade em instituição muito grande em função desse trabalho conjunto realizado de política pública necessária, também ações de integração regional do turismo, operações ocorreram, então foi um ciclo bastante positivo de iniciativas que a gente teve (Entrevistado M).

Neste sentido, a citação oferece uma narrativa bastante clara sobre o processo de formação e evolução da IGR das Águas, destacando um momento crítico de quase extinção e o esforço dos secretários e demais membros envolvidos na região turística. Com isso cresceram as demandas e cobranças à Secretaria do Estado junto ao Ministério, evidenciando a importância da mobilização e da participação ativa da comunidade no processo de governança, além de servir de inspiração para iniciativas semelhantes em outras IGRs. O autor ressalta aspectos positivos no processo da fundação da IGR, reconhecendo-a como um exemplo de resiliência, que mobilizou outros atores sociais para o desenvolvimento econômico e social do turismo e sua relevância política e institucional nas prefeituras.

Atualmente, todos os municípios pertencentes à Instância de Governança Regional (IGR) das Águas recebem o ICMS turístico, uma política pública que desempenha um papel crucial no desenvolvimento da gestão turística e no fortalecimento da administração municipal de turismo em níveis federal e estadual. Assim, cabe destacar que, Minas Gerais é o único estado da federação a implementar esse incentivo (Circuito das Águas, 2022).

Como Instância de Governança Regional, “seu papel é assessorar tecnicamente seus municípios para pleitear verbas do ICMS Turístico, auxiliar no levantamento do Inventário Turístico, atua como interlocutor ao levar as demandas da região das Águas para a Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais, Ministério do Turismo e outras entidades ligadas à atividade turística, além de incentivar arduamente a capacitação profissional dos atores locais que atuam nos setores turísticos (Circuito das Águas, 2022, p1).

A IGR das Águas tem o potencial de expandir suas atuações no turismo, promovendo o desenvolvimento local e contribuindo para o crescimento do setor em Minas Gerais. Segundo o entrevistado, a IGR atende a todos os requisitos para se manter como Instância de Governança Regional, sendo uma das poucas que não teve auditoria do Ministério Público quanto a ações de transparência e parcerias com iniciativas privadas.

#### **10.4 A implementação da Política de Regionalização do turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva do gestor da IGR**

A implementação das IGRs no turismo em Minas Gerais é amplamente vista como positiva pelos gestores entrevistados. Essa política promove a descentralização das ações, conferindo maior autonomia aos gestores e outros atores sociais das IGRs, para desenvolver iniciativas integradas que geram resultados econômicos e sociais, sobretudo no setor do turismo. O entrevistado resume essa visão positiva da seguinte maneira:

[...] Acho que ela é muito positiva no sentido de se criar uma mobilização, de se criar uma efetiva descentralização, de se trabalhar braços, que sejam braços de gestão de política pública e implementação [...] que seria o norte de trabalho conjunto integrado para que essas IGRs atuassem dentro de uma gestão orientada para resultados estratégicos, de macro-resultado do Estado (Entrevistado M).

No entanto, apesar dos avanços destacados, o entrevistado aponta desafios significativos na implementação dessa política. Um dos principais problemas é a falta de alinhamento estratégico para as políticas públicas nos níveis nacional, estadual e regional. Resultando na perda de interesses dos gestores e atores do turismo na governança dessa política. Para enfrentar essa questão, o entrevistado sugere um maior alinhamento com o Ministério do Turismo para promover o turismo nacional. Segundo ele:

Quando você fala de uma política pública ampla, eu estou trabalhando com uma estratégia estadual de desenvolvimento econômico, social e equilíbrio e equidade ambiental associada a uma questão conectada a uma estratégia nacional do Plano Nacional de Turismo e da Lei Geral do Turismo (Entrevistado M).

Embora a Política de Regionalização do Turismo seja bem elaborada, sua aplicação prática ainda é fragmentada. O entrevistado destacou que a falta de conexão estratégica com a Lei Geral do Turismo nº 11771 de 17 de setembro de 2008, compromete a efetividade da política (Planalto, 2008, p.1). Desta forma, uma maior articulação entre as diretrizes nacionais e estaduais poderia fortalecer a governança e os resultados dessa política pública.

### **10.5 Existência de movimentos/associações/interação dos municípios para criação do circuito turístico e institucionalização da política/programa**

A criação de qualquer organização, especialmente as IGRs, depende da união de grupos ou movimentos com interesses e objetivos comuns. A colaboração é crucial para o sucesso dessas entidades. No caso em questão, alguém precisou tomar a iniciativa para que o circuito, hoje IGR existisse, articulando pessoas interessadas, como prefeitos e gestores municipais. O entrevistador M, ressalta que apesar da interação entre os participantes, o processo foi marcado por abordagem política do que técnica, ele afirma que;

Sim, isso lá no passado aconteceu de forma política então veio a política pública definida como a diretriz de governança pública, essa diretriz de governança pública determinou, [...] mas também sem essa questão veio uma ação muito política e pouco técnica ela tinha uma base técnica, [...] não estou falando que ela não tinha uma base técnica, mas ela veio pouco orientada a essa ação para desenvolvimento do território [...] (entrevistado M).

Para ele, as diretrizes políticas não estavam sempre alinhadas ao modelo de criação e desenvolvimento das IGRs, e as ofertas turísticas pareciam distantes devido a questões políticas. Em contraste, outra entrevistada teve uma perspectiva diferente sobre a importância da participação de movimentos ou associações na criação de sua IGR. Ela destacou o apoio do Ministério do Turismo e afirmou que o foco dos movimentos era o desenvolvimento das ações turísticas, com todos priorizando isso, resultando do esforço coletivo (Entrevista J).

#### **10.5.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS IGR DAS ÁGUAS**

De acordo com o regimento interno da IGR das Águas (2020), a estrutura organizacional é composta por uma Assembleia Geral, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal, sendo a Assembleia Geral o órgão soberano em suas decisões. Seguindo as diretrizes do Programa de Regionalização, a estrutura também inclui um gestor, secretário, assessoria contábil, assessoria jurídica e estagiários.

Segundo o entrevistado, embora essa composição organizacional seja estabelecida, ela não é fixa. A IGR realiza contratação via PJ (pessoa jurídica) conforme as demandas, de acordo com o planejamento estratégico anual. Essa forma de contratação foi adotada para evitar a criação de passivo trabalhista. O entrevistado destacou que a decisão de contratar conforme a demanda foi tomada pela IGR e seus membros. Assim, todos na organização são prestadores de serviço modalidade PJ (Entrevistado M).

Em relação às atividades desempenhadas, o entrevistado menciona que elas contribuem para uma gestão eficiente e são essenciais para uma organização. Como a maioria dos funcionários é contratado via PJ, as atividades são distribuídas conforme as demandas, seguindo o Planejamento Estratégico anual. Ele ressalta:

[...] a gente não tem funcionário. A gente tem pessoas prontas e preparadas, a gente demanda aqui, e sempre demandou pessoas prontas e preparadas para entregar produtos e resultados em cima das necessidades que o circuito tem. Então, o que a gente lhe daria, se você fosse uma nova pessoa a ser demandada ou a necessidade de trabalhar para o circuito, a gente avaliaria a sua capacidade para ver se você tem condições de entregar aquilo que a gente precisa (Entrevistado M).

Essa abordagem se relaciona com o tema rotina de trabalho para novos funcionários. Apesar da IGR não ter trabalhadores fixo, caso a IGR houvesse a possibilidade de contratar um funcionário permanente, a preparação, experiência e capacidade desse profissional seriam essenciais. No entanto, sua inclusão deveria ser cuidadosamente analisada. Em outras entrevistas foi amplamente afirmado pelos entrevistadores que, ao chegar um novo funcionário, este deve conhecer, pelo menos, a legislação, o estatuto e o planejamento estratégico. Isso ocorre porque alguns profissionais recém-formados têm uma noção equivocada sobre a IGRs e, por essa razão, sempre são orientados a começar pelo básico.

## **10. 6 Principais Atores Envolvidos com o Turismo no Circuito e nos Municípios**

Durante as entrevistas, observou – se que a maioria dos participantes, mencionou os mesmos nomes como atores principais, evidenciando uma sincronicidade em suas abordagens. Isso sugere que o esforço conjunto para a criação das IGRs, está intimamente associado à ação coletiva, fundamentada em objetivos comuns e fatores sociais, políticos e econômicos. O entrevistado M, destacou os principais atores que envolvidos nesse processo:

[...] secretários, prefeitos e gestores, turismólogos que atuaram nos acessionando ao longo desse período. E, fora isso, os outros atores foram provocados a atuar e integrar o processo. Sebrae, Senac, Senai, Comércio, AMM, Confederação Nacional dos Municípios, Ministério do Turismo, Secretaria de Estado vieram e fizeram parte desse arranjo e desses arranjos, de deputados, universidades e parceiros que vieram surgindo ao longo disso. Mas foi muito motivado em função desses atores, prefeitos e secretários, mas principalmente os secretários tentando criar soluções para os entraves, para os problemas e para as estratégias necessárias para a ampliação dos fluxos de turismo, para a implementação das políticas públicas e, efetivamente, transformando o turismo em um advento social e econômico que ele é (Entrevistado M).

Essa análise ressalta a relevância da participação coletiva na construção das IGRs, evidenciando como a colaboração entre atores contribui para o desenvolvimento turístico. Assim, conforme já abordado para a formalização das IGRs é imprescindível que as IGRs atendam alguns requisitos, como estar legalmente representadas. O programa recomenda que as IGRs disponham, no mínimo, de um estatuto e regimento interno, estabelecendo assim um marco legislativo das organizações da sociedade civil. O entrevistado M afirma, que a IGR das Águas.

“[...] possui um estatuto e um regimento interno que rege em todas as relações, inclusive instala um compliance de transparência, gestão e de atuação do gestor nos municípios e na IGR [...] é fundamental ter esse tipo de instrumentação de gestão e além da instrumentação formal de gestão ainda existe. [...] O planejamento estratégico [...]”.

Essa estrutura normativa sólida nas IGRs é crucial, para promover transparência e eficiência na gestão, além de permitir o crescimento da organização, por meio da definição de metas e estratégias. De acordo com o entrevistado, o planejamento estratégico abrange o plano de marketing, planos de execução anual e aplicação de recursos. Essa abordagem é valiosa, pois mantém os municípios informados sobre as ações previstas, como são geridos e implementados, garantindo um alinhamento nas ações e uso consciente dos recursos disponíveis.

Dessa forma, possuir um Planejamento Estratégico é obrigatório tanto para as IGRs, quanto para os municípios. Neste contexto, a IGR e os municípios que a compõem devem ter seus próprios planejamentos. Segundo o entrevistado M, tanto a IGR das Águas quanto os municípios associados “possuem programas, projetos que são desenvolvidos e validados ou são especiais por janela de oportunidade”. Com isso, o planejamento elaborado pela IGR serve como base para todos os municípios, embora cada um tenha o seu próprio planejamento.

O entrevistado também destacou a existência de programas e projetos específicos, onde o governo implementa ações de políticas públicas, enquanto o circuito cria seus próprios programas e projetos. Exemplos citados incluem a Cozinha Mineira e Minas no Inverno, que foram criadas para atender as ações lançadas pelo governo. Além disso, o compartilhamento dos planos ou programas com os atores sociais e instituições envolvidas no processo de desenvolvimento e gestão da região do turismo é fundamental. Essa colaboração é essencial para garantir a legitimidade e a sustentabilidade das ações previstas nesses documentos.

**Quadro 12 - sínteses dos Fatores Institucionais – bloco 2**

<b>Categorias do bloco 2 – Fatores Institucionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria</b>	<b>Inferência</b>
Gênese histórica da IGR, sua evolução e estágio atual	Fundada em 2001, foi um dos primeiros circuitos turísticos no Brasil. Tem se desenvolvido significativamente na questão de governança se tornando referência em MG	Teoria Institucional	A boa relação entre os diversos atores envolvidos na governança regional, a IGR é resultado da colaboração ativa e compartilhada entre estes atores sociais
A implementação da política das Instâncias de Governança Regional no Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais segundo a perspectiva dos gestores e presidentes dessas instâncias	Contribuiu positivamente para a expansão do turismo a nível nacional	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Embora tenha sido bem-sucedida, o entrevistado considera a política estagnada
Ação coletiva e Interação dos Municípios para a Institucionalização de Políticas Públicas	Houve integração entre os atores sociais	Teoria Institucional	Colaboração entre municípios facilita a implementação de políticas públicas FECITUR como exemplo de movimento colaborativo
Existência de movimento/associação e interação dos municípios para criação do Circuito Turístico	Houve a união de alguns municípios com o SEBRAE	Teoria Institucional	A formação de grupos para fortalecer as IGRs é fundamental
Política, estatuto e/ou outro/s instrumento/s normativo/s próprios para vincular e reger a associação dos municípios relacionada ao turismo	Planejamento Estratégico, Estatuto e Regimento Interno	Teoria Institucional	Circuito com uma estrutura organizada e documentos normativos necessários para seu funcionamento
Principais Atores que Participaram do Processo de Ação Coletiva	Integração de diversos atores, como prefeitos, secretários, gestores, instituições como Sebrae e Senac	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Os atores sociais têm impulsionado turismo regional

Fonte: Elaboração própria (2024).

## 11 FATORES ORGANIZACIONAIS DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA

Os fatores organizacionais da ação coletiva organizada estão relacionados com os elementos estruturais e relacionais da IGR, que determinam a forma como os atores sociais se articulam e participam de determinadas ações.

### 11.1 Desafios atuais enfrentados pela IGR

Embora o entrevistado M não tenha aprofundado sobre a questão, suas narrativas indicam que os vereadores desempenham um papel fundamental nas aprovações e articulações das políticas públicas, relacionadas ao turismo. Eles são responsáveis pela aprovação de legislações que regulamentam ações essenciais, como infraestrutura, investimentos e licenciamento, além de articular políticas que integram diferentes setores. Outro ator relevante nesta conexão são as comunidades locais, que participam ativamente das iniciativas turísticas, ao compartilhar experiências culturais e históricas. Isso se manifesta por meio do empreendedorismo local em áreas como hospitalidade, comércio, artesanato e gastronomia.

Entre os atores relacionados à problemática, o entrevistado menciona que no geral os atores são o poder legislativo, executivo, gestores, sociedade civil e outras instituições que tentam se relacionar com o setor do turismo, embora ainda alguns setores aproveitam pouco as políticas públicas de turismo (Entrevistado M). Nisso o tema dos interesses, objetivos, papéis e formas de atuação de cada ator em relação à problemática (situação-problema) identificada, tem – se que o maior interesse é pessoal, atores agem com base em seus objetivos individuais e não numa visão coletiva e estratégica. Para o entrevistado:

E outra coisa que eu acho que é um problema muito grande é justamente uma falta de liderança em nível de Estado para determinar diretriz, isso, para mim, é um grande problema e em nível de ministério também para determinar diretriz, porque, fica uma coisa desorientada, desvinculada e desconectada (Entrevistado M).

Esses interesses individuais também são visíveis em outros órgãos que se relacionam com o desenvolvimento sustentável do turismo como o SEBRAE, que apesar de incentivar o turismo, às vezes incentivam um turismo seletivo, ou seja, sugerem ou visualizam somente, São Paulo e Rio de Janeiro como maiores regiões turísticas, deixando outras regiões a margem. O entrevistado M, criticou ainda a estratégia de marketing em

certas localidades, onde, apesar de um bom desenvolvimento turístico, a falta de divulgação por parte de outros atores se deve às questões de individualidade.

Com base nas análises, o entrevistado enfatiza a implementação de políticas públicas voltadas para o turismo e como os interesses e objetivos dos diferentes atores se interligam neste contexto. Em relação aos atores públicos, buscam implementar políticas públicas que fomentem o turismo visando atrair turistas e investidores. Por sua vez, os atores privados, estão voltados para o empreendedorismo, buscando estabelecer negócios, mesmo que pequenos, para crescer e contribuir para maximizar lucros, além de se engajar ativamente nas iniciativas turísticas.

Ambos os grupos, enfrentam desafios de falta de coordenação e alinhamento, resultando em iniciativas que não se complementam, e comprometem a eficácia das políticas e o desenvolvimento sustentável do turismo. Portanto, é crucial promover a integração e colaboração entre todos os envolvidos para garantir ações eficazes e resultados concretos. Além disso, os atores estão mais focados em interesses pessoais do que comuns, o que prejudica os objetivos coletivos de desenvolvimento das IGRs e seus municípios.

Em relação ao grau de articulação entre os atores coletivos: relacionamento, pontos defendidos e causas, a articulação entre os atores, apesar dos interesses variados, é sempre voltada para o desenvolvimento econômico e sustentável do turismo. Embora não haja uma forma formal de colaboração, eles se reúnem para executar projetos conjuntos. O relacionamento entre eles é influenciado pela proximidade, gestores que se entendem mantêm melhores relações. Cada ator defende seu ponto de vista, mas todos concordam na promoção do turismo, articulando suas ideias em torno da regionalização e do fortalecimento de políticas públicas de turismo. Divergências em reuniões, assembleias, geralmente conduzidas pelo gestor da IGR, podem gerar oposição a certas propostas.

Em relação aos atores coletivos: opiniões, seguidores e seus interesses, os atores conseguem seus seguidores e simpatizantes de diversas maneiras, desde reuniões e assembleias, eventos como feiras de turismo e oficinas. Suas opiniões são expressas em reuniões e assembleias, onde são discutidos assuntos sobre o setor turístico, aproveitando os atores opinar e propor suas ideias nesses eventos. O entrevistado ainda abordou que a IGR tem participado de feiras e outras iniciativas privadas para divulgar iniciativas e projetos da IGR, assim podem de alguma forma atrair simpatizantes e parceiros. Recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – disponíveis para atores sociais na promoção de suas ideias e causas, verificou – se de que a questão dos recursos tem acesso difícil, embora existam fontes de financiamento, seu processo de obtenção é influenciado por gestores, assim para o entrevistado M;

Então, a gente usa o recurso do ICMS turístico e das leis de incentivos, quando tem, e de emendas parlamentares. As fontes, basicamente, de financiamento são essas e elas orientam, digamos assim, muitas vezes, aquilo que é a vontade dos gestores e não aquilo que é a necessidade técnica de implementação das regiões turísticas. Então, assim, a gente ainda fica na volatilidade da vontade de gestores que não estão preparados para poder decidir.

O entrevistado afirma que o uso de recursos na IGR reflete frequentemente os interesses dos gestores, em vez de atender às reais necessidades dos municípios ou da região turística, gerando problema na gestão, pois os recursos disponíveis nem sempre são direcionados a essas áreas. Ele ressalta que os principais recursos materiais vêm de infraestruturas turísticas, como hotéis e pousadas. No entanto, aponta que a falta de infraestrutura adequada, especificamente rodovias e sinalização turística, dificulta o acesso ao desenvolvimento dessas regiões. Outra fonte de recurso físico é fornecida por emendas parlamentares e leis de incentivos.

Ele sugere que a criação de programas governamentais voltados para a melhoria da sinalização turística beneficia as regiões, facilitando o acesso e o desenvolvimento local. Em relação aos elementos de interdependência entre os atores sociais coletivos, o entrevistado não menciona diretamente sobre este tópico. No entanto, em suas abordagens, menciona que os principais atores sociais envolvidos com a IGR incluem o Ministério e Secretaria de Estado de Turismo, gestores municipais, secretários de turismo, prefeituras, empresários do setor turístico e instituições de apoio como o sistema S o (SEBRAE, SESC, SENAC), FeComércio, comunidade local e outros.

Neste viés, o entrevistado relata que é raro, mas pode acontecer que os atores possuam algum elemento de interdependência entre eles, pois sua maior relação é com a Instância de Governança Regional. Mais caso se relacionem é com o auxílio do gestor da IGR, assim o entrevistado exemplifica que, por exemplo, os sistemas S, contribuem no âmbito do turismo, oferecendo capacitação e qualificação profissionais a trabalhadores e empreendedores do setor do turismo. Suas formas de colaboração são feitas a partir de gestores municipais para desenvolver e melhorar o programa de turismo na região.

No que concerne a colaboração dos atores coletivos em relação às suas problemáticas identificadas, acredita que a interação entre os atores ocorre por meio das atividades realizadas pela IGR, envolvendo todos, na busca por um objetivo comum que é o desenvolvimento do turismo. Destaca - se a importância de se trabalhar a governança, a fim de que esses atores possam se articular e interagir de maneira mais eficaz. O entrevistado afirma que essa aproximação já tem acontecido em reuniões com alguns participantes.

Ao analisar os recursos potencialmente úteis para promover uma visão comum, identificam-se desafios na obtenção de recursos para a promoção do turismo principalmente

regional. O entrevistado M sugere priorizar a análise das necessidades das regiões turísticas antes de buscar recursos financeiros. Isso permitirá desenvolver um marketing que atraia várias cidades e turistas, garantindo que, ao ter recursos, a aplicação seja mais eficaz. O entrevistado M, afirma que:

[...] eu acho que essa convergência, ela primeira precisa passar por uma ação de definição dos elementos, do que são a identidade e reconhecimento das pessoas. É muito mais um trabalho social e de marketing que precisa ser trabalhado para que se alcance esse resultado, do que um trabalho institucional, legal ou técnico. Eu acho que esses elementos que vão transformar a identidade, que vão e os elementos físicos, institucionais [...].

Esta mesma percepção é corroborada pelo Planejamento Estratégico (2023, p.21).

A criação de planos de marketing nos municípios é importante para direcionar o posicionamento de mercado e consequentemente a comercialização dos seus produtos. O objetivo é, a partir da análise de necessidade do consumidor, identificar cenários econômico e turístico distintos, proporcionando um incremento na qualidade da oferta e diversificação dos produtos.

O Estado precisa adotar uma postura mais rigorosa com algumas regiões turísticas. É que os responsáveis municipais reconheçam sua obrigação de desenvolver atividades que incluam a comunidade local e outros atores, além de compreender que o turismo é um setor em crescimento, e o governo precisa entender que o turismo é parte de uma cadeia produtiva, e que estratégias eficazes são fundamentais para organizar eventos que impactam positivamente o desenvolvimento econômico do setor, além de explorar e aproveitar o potencial de cada região. Para o entrevistado, a falta de uma governança clara e objetiva leva a resultados econômicos superficiais.

Por fim, sobre os resultados alcançados e problemas da IGR a toda organização enfrenta problemas que podem surgir por diversas razões. Um desses problemas, identificado pelo entrevistado M, é a falta de recursos financeiros, que dificulta a implementação de projetos e ações dentro da IGR. A falta de compreensão das políticas públicas de turismo, pela comunidade impede a participação ativa nas atividades da IGR. Essa falta de entendimento se estende a empresários e produtores rurais, que desejam investir no turismo sem conhecer as políticas e o Programa de Regionalização, além da carência de capacitação em turismo entre alguns gestores.

O entrevistado enfatiza que:

[...] Não são poucos. Poucos recursos, ausência de entendimento das populações locais e regionais sobre a política pública de turismo, a ausência de comunicação estatal para motivar a integração do trade, de forma geral, com a política pública dos circuitos turísticos e continua sendo um problema desde 2000, [...] (Entrevistado M).

Outro ponto levantado, são as mudanças administrativas que acontecem a cada 4 anos, que regridem projetos e ações, pois novos gestores precisam de tempo para se familiarizar com a organização. Durante o mandato, o gestor aprende sobre a IGR e a Política de Regionalização através de palestras e *workshops*, o que pode levar 1 ou 2 anos. Quando começam a implementar mudanças, novas eleições ocorrem, resultando na rotatividade de gestores. Essa constante troca prejudica a continuidade dos resultados.

Por fim, a falta de visão de alguns prefeitos e gestores do turismo e a ausência de esforços para promover o turismo como desenvolvimento sustentável dificultam implementar programas e ações. Muitos atores coletivos não divulgam adequadamente seus municípios ou regiões turísticas, limitando ainda mais seu potencial de crescimento.

**Quadro 13 - Síntese dos Fatores Organizacionais - bloco 3**

<b>Categorias do bloco 3 – Fatores Organizacionais</b>	<b>Síntese dos dados</b>	<b>Teoria</b>	<b>Inferência</b>
Qual a problemática/ desafios enfrentados pelo circuito / IGR atualmente?	Falta de recursos financeiros, ausência de compreensão da política pública de turismo pela população, gestores despreparados e comunicação institucional ineficaz.	Teoria Institucional	Apesar da política pública de turismo estar bem estruturado, não garante desenvolvimento do turismo;
Quais são os atores sociais relacionados com a problemática (situação problema) por você identificada e como eles se relacionam a ela (afetam e são afetados por ela) e com os demais atores que participam do mesmo sistema (situação) social?	Atores sociais relacionados à problemática: o poder legislativo, executivo e, gestores, a sociedade civil e outras instituições vinculadas que se conectam com o setor de turismo. Muitos desses setores e atores não se relacionam entre si, atuam de forma isolada, com lógicas próprias e resistindo à articulação com outras áreas.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A atuação dos atores sociais é limitada e fragmentada, o que compromete a efetividade de ações e desenvolvimento do turismo.
Quais são os principais atores envolvidos com o turismo no circuito? E nos municípios? Quem são os mais participativos e porque?	Secretários de turismo e prefeitos. Secretários são mais participativos, por tentarem criar soluções para os problemas relacionados com o turismo.	Teoria Institucional	Para o desenvolvimento do turismo na IGR, requer a participação de diversos atores. Nesse sentido, a colaboração e o engajamento desses atores são essenciais.
Quais os interesses, objetivos,	Há divergência de interesses,	Escola Francesa de	

papéis e formas de atuação de cada um desses atores em relação à problemática (situação problema) identificada?	muitas vezes marcado por prioridades individuais.	Sociologia das Organizações	
Existe algum grau / tipo de articulação entre eles? Como eles se relacionam (quem relaciona com quem)? Quais os pontos de vista defendidos por estes atores coletivos (i.e. de forma agregada)? Quais as suas "causas" (em torno de quais ideias eles se articulam)? Quais grupos opõem ideias entre si?	Há tentativas de articulação, como a reunião para execução de projetos conjuntos, que geralmente é da IGR.	Teoria Institucional	Mesmo com interesses diferentes e sem uma estrutura formal de parceria, os atores envolvidos conseguem se articular de forma prática e colaborativa.
Como eles expressam suas opiniões, tentam conseguir simpatizantes e seguidores e como pressionam os demais atores para fazerem valer (impor) seus interesses?	Expressam suas ideias em reuniões, oficinas, assembleias e feiras.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	A participação nesses espaços pode fortalecer a articulação entre os atores envolvidos e promover trocas de ideias entre eles.
De que recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – dispõe cada um dos grupos por você identificados e como eles utilizam tais recursos para promoverem suas ideias e causas?	Há recursos financeiros, investidos em ações técnicas do circuito	Teoria Institucional	O acesso a qualquer tipo de recurso para ações do turismo na IGR é limitado e condicionados a interesses políticos por parte dos gestores.
É possível identificar algum elemento de interdependência entre eles? De que tipo?	A IGR se configura como um elemento de interdependência, ao viabilizar a existência de projetos comuns entre os atores, mesmo quando atuam de forma isolada.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	Embora haja diversos atores envolvidos com o turismo regional, não foram identificados, de forma direta, elementos que evidenciem relação de interdependência entre eles, exceto no âmbito da IGR.
Como você acha que os atores coletivos identificados na problemática (situação problema) acima descrita poderiam se aproximar, eventualmente se articularem e interagirem em prol de uma causa (objetivo) em comum?	Os atores podem se aproximar através das atividades realizadas pela IGR e trabalharem em conjunto para o desenvolvimento do turismo.	Teoria Institucional	A atuação da IGR tem sido fundamental para promover a aproximação e articulação entre os atores coletivos envolvidos no desenvolvimento do turismo.
Que elementos/recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – você acredita que seriam potencialmente úteis na promoção de uma visão comum, mais alargada, que envolva mais amplamente o conjunto de coletividades	A comunicação eficaz pode contribuir na captação de recursos e para a sensibilização dos atores sociais em campanhas voltadas às atividades turísticas.	Teoria Institucional	A convergência entre os atores depende de um alinhamento em torno da identidade da região e do conhecimento coletivo.

existentes na situação descrita e quais mecanismos você usaria, se tivesse que tentar promover esta convergência?			
Se existe e como o circuito /IGR organiza um processo de trabalho, definindo papéis, atribuições, responsabilidades, cumprimento de tarefas, prazos, empenho de recursos etc. para cada um dos atores coletivos em prol de um projeto comum?	A organização se baseia no planejamento anual e nas demandas que vão surgindo. A rotina de trabalho é orientada por estas, exigindo do profissional disposição para aprender.	Escola Francesa de Sociologia das Organizações	O ambiente de trabalho na IGR é dinâmico e exige flexibilidade por parte dos profissionais. Embora exista um planejamento anual, as demandas são inesperadas, influenciando diretamente a rotina. Isso implica que os profissionais precisam estar abertos a mudanças e dispostos a aprender.
Quais os resultados têm sido alcançados e quais problemas ainda precisam ser superados?	Há uma relação positiva entre os atores sociais e um elevado grau de governança, apesar dos recursos financeiros limitados.	Teoria Institucional	Embora consolidada, a iniciativa permanece em constante busca por melhores, especialmente no que se refere à governança regional.

Fonte: Elaboração própria (2024).

A partir das narrativas do entrevistado e de outras leituras realizadas sobre a IGR das águas, é possível afirmar que essa organização apresenta um nível desenvolvido. Evidenciando não apenas pela Infraestrutura turística, que inclui uma variedade de hotéis, pousadas, resorts, restaurantes e várias opções de lazer, mas principalmente pelo seu alto grau de governança (Planejamento Estratégico, 2023; Circuito das Águas, 2022). A boa relação entre os diversos atores envolvidos na governança regional, a IGR é resultado da colaboração ativa e compartilhada entre entes atores sociais, destacando a gestão da IGR em promover, coordenar e integrar os mesmos para o desenvolvimento do turismo a nível local e regional (Circuito das Águas, 2022).

Segundo a SECULT/MG (2022) a essa organização tem influenciado no desenvolvimento da atividade turística no estado de Minas Gerais e se destacando na promoção, divulgação e apoio à comercialização de serviços turísticos da região.

Portanto, todos os municípios pertencentes à Instância de Governança Regional (IGR) das Águas recebem o ICMS turístico, uma política pública que desempenha um papel crucial no desenvolvimento da gestão turística e no fortalecimento da administração municipal de turismo em níveis federal e estadual. Apesar da importância desta política, é notável que Minas Gerais é o único estado da federação a implementar esse incentivo (Circuito das Águas, 2022).

Como Instância de Governança Regional, “seu papel é assessorar tecnicamente seus municípios para pleitear verbas do ICMS Turístico, auxiliar no levantamento do Inventário Turístico, atua como interlocutor ao levar as demandas da região das Águas para a Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais, Ministério do Turismo e outras entidades ligadas à atividade turística, além de incentivar arduamente a capacitação profissional dos atores locais que atuam nos setores turísticos (Circuito das Águas, 2022, p1).

A IGR das Águas tem o potencial de expandir sua presença no turismo, impulsionando o desenvolvimento local e contribuindo para o crescimento do setor em Minas Gerais. Este espaço investe em diversos tipos de turismo: cultural, rural, histórico, ecoturismo, bem-estar e religioso. Hoje a IGR cumpre todos os requisitos necessários, como a participação no Programa de Regionalização do Turismo no Estado, a formulação e implementação de uma política municipal de turismo e o estabelecimento e funcionamento regular da COMTUR e da FUMTUR (Circuito das Águas, 2022). Sendo um dos poucos que não teve auditoria do Ministério Público em relação a ações de transparência para iniciativas de prestação de contas e ações que envolvem iniciativa privada de capital. Portanto, o circuito ganhou boas práticas em gestão do Estado e ganhou reconhecimento do grupo global de ações de marketing (ocorrido na pandemia) (SECULT, 2022).

## **11.2 Síntese Empírica - Análise dos Três Casos**

Ao analisar as três Instâncias de Governanças Regionais, observaram - se similaridades e diferenças no desenvolvimento do turismo, governação regional e participação social. Apesar de suas particularidades contextuais, alguns pontos merecem destaque, sendo descritas e discutidas a seguir sob uma perspectiva empírica.

Um ponto compartilhado é a questão financeira. As IGRs precisam comprovar sua estabilidade de manter estabilidade econômica, como ressalta a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, (2024), mas a dependência do apoio da SECULT, que incentiva o desenvolvimento regional no âmbito da Política de Regionalização do Turismo, não elimina a possibilidade de escassez de recursos. Entende-se que a SECULT, ao limitar a criar oportunidades, dificulta o acesso a programas e projetos, prejudicando o desenvolvimento econômico e social.

Outra questão recorrente é a falta de apoio do poder público, especialmente o baixo engajamento de prefeitos e conselhos municipais. A rotatividade de gestores a cada quatro anos também foi apontada como um entrave, pois prejudica a continuidade das políticas públicas, obrigando novos gestores a se familiarizar com a regionalização. Ademais, também foram feitas comparações das três IGRs.

As três IGRs selecionadas demonstraram diferentes estágios de desenvolvimento. A IGR das Águas destacou - se pelo seu nível de governança, influenciada por sua trajetória, desde a criação e modelo de manutenção. O entrevistado M relata que a formação da IGR das Águas envolveu uma mobilização coletiva, que possibilitou a união de pessoas em torno do objetivo comum de desenvolver o turismo na região.

Já a IGR Guimarães Rosa, classificada como de nível intermediário, ativa em termos operacionais e iniciativas, mais fortemente influenciável politicamente pelos municípios. Atrair participantes ativos permanece um desafio. Embora o diálogo frequente entre os envolvidos impulse o desenvolvimento do turismo regional.

Já a IGR Serra Geral do Norte de Minas, a menos desenvolvida, sofre com baixa participação social e uma governança fraca. A entrevistada menciona seu desgaste com a falta de engajamento de outros atores, indicando que apesar da reativação da IGR, há um longo caminho a percorrer.

O sucesso das IGRs depende da colaboração entre diversos atores públicos e privados, além da gestão. A comunicação eficaz e a superação de entraves na cooperação e coordenação são cruciais para o desenvolvimento do turismo regional. O quadro apresenta outras comparações entre as IGRs analisadas.

**Quadro 14 - Síntese Empírica dos Três Casos**

<b>Tópicos da Análise</b>	<b>IGR Serra Geral do Norte de Minas</b>	<b>IGR Guimarães Rosa</b>	<b>IGR das Águas</b>
Estrutura e Formalização	Ativo - estrutura formal não consolidada	Ativa - formalizada	Ativo - porém não fixa
Atores sociais	Assembleia Geral, Conselho Diretor e Fiscal, Presidentes, Gestor	Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Gestor e uma profissional da área da Comunicação	Diretor Executivo, Presidente e Vice-Presidente, Conselho Fiscal, Gestor, Secretários e Tesoureiros
Participação dos atores	Baixa (Apenas dois municípios participam)	Moderada - sólido apoio institucional	Alta (Com forte participação ativa e regional)
Ações desenvolvidas	Fraca	Moderada	Alta
Principais Desafios	Participação limitada e falta de apoio financeiro, falta de gestores municipais capacitados	Trabalhar na promoção da gestão participativa, melhorar a infraestrutura da sede e dar visibilidade a região	Melhorar a infraestrutura e o apoio governamental

Fase atual	Em reativação com o objetivo de alcançar a consolidação	Trabalhando na promoção e participação mais ativa dos atores sociais	Consolidada, mas sempre procurando ser o melhor
------------	---------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria (2024).

O quadro atual mostra a análise das relações e o grau de governança entre os atores. Na IGR Serra Geral do Norte de Minas, observa-se uma participação limitada, com apenas dois municípios mostrando interesse e se mantendo ativos nas atividades. A governança, portanto, ainda é fraca e existem desafios significativos relacionados à participação de mais atores e os desafios financeiros.

Por outro lado, a IGR das Águas, já consolidada, se destaca pela participação ativa de seus atores, o que tem contribuído para o desenvolvimento regional. Na IGR Guimarães Rosa, a relação entre os atores é moderada. Seus principais desafios estão ligados à infraestrutura, visibilidade e a necessidade de maior participação. No entanto, o município demonstrou disposição para colaborar no desenvolvimento regional do turismo.

### 11.2.1 SÍNTESE ANALÍTICA COM BASE NA ABORDAGEM FRANCESA E TEORIA INSTITUCIONAL

Ao buscar uma linha condutora das narrativas desenvolvidas durante o processo das entrevistas e a interpretação dos dados coletados, é importante realizar uma síntese analítica. Essa síntese visa compreender a interlocução entre a EFSO e a TI e os principais temas abordados nas entrevistas. Tanto a abordagem e a teoria adotada propõem formas distintas, mas complementares, para compreender as organizações e suas dinâmicas. Essa compreensão foi evidenciada nas entrevistas sobre as Instâncias de Governança Regional feita aos gestores, presidentes e representantes dessas organizações. As IGRs podem ser analisadas tanto pela abordagem francesa quanto pela teoria institucional. Na abordagem francesa, destacam-se os seguintes pontos aplicáveis às IGRs:

**Relação de Poder:** Este tema analisa as interações entre municípios, sociedade civil e setor público, mostrando como os atores competem pelo controle e influência nas decisões. A abordagem francesa mapeia a distribuição e exercício do poder, evidenciando as estratégias utilizadas por diferentes atores para alcançar seus objetivos.

**Autonomia e Conflito:** Apesar das IGRs guiarem os municípios, estes mantêm autonomia para criar espaços de conflito e negociação, buscando maximizar seus interesses. A abordagem francesa ajuda a entender esses conflitos e o ajuste das normas e regras para acomodar interesses divergentes.

Entrevistados relataram que, para conquistar apoiadores, conversam e tentam alinhar ideias em busca de consenso. Um deles mencionou: “Os secretários normalmente trocam ideias sobre projetos... A conversa é para organizar as datas” (entrevistado B, 2024). Outro entrevistado destacou que alguns atores já se reúnem por ideias em comum.

**Regulação Social:** Essa regulação mantém a ordem evitando conflitos, permitindo que a abordagem francesa analise normas formais e informais, sua criação, modificação e aplicação, refletindo dinâmicas de poder e estratégias entre os atores envolvidos.

Na Teoria Institucional, os seguintes pontos são relevantes para as IGRs: Seu enfoque no **isomorfismo**, na legitimidade e nas pressões institucionais oferece uma visão única para analisar as IGRs em relação ao ambiente externo e às normas que as influenciam.

**Isomorfismo institucional:** Observou-se que as IGRs frequentemente adotam estruturas e práticas semelhantes às de outras organizações regionais ou modelos institucionais para conquistar legitimidade e reconhecimento. Essa dinâmica emerge nas falas dos entrevistados sobre a história das IGRs e é corroborada por documentos secundários analisados, que revelam como as IGRs se adaptam a práticas consolidadas.

**Legitimidade:** Para a existência das IGRs, é fundamental que sejam legitimadas pelo Estado e pelo governo federal, utilizando a legitimidade para alcançar esses objetivos.

**Ambiente Institucional:** As Instâncias de Governança Regionais operam sob influência política, cultural e histórica, o que impacta seu funcionamento.

Por fim, os três casos das IGRs selecionadas elucidam como gerenciam interesses e apresentam semelhanças, destacando a importância do poder e da decisão para seu funcionamento, além das interações com ambientes externos, conforme demonstrado pelo estudo da teoria institucional, promovendo o sucesso e a continuidade das organizações. Tanto a abordagem francesa como a Teoria Institucional são, sem dúvida, aplicáveis ao estudo das IGRs, pois evidenciam a dimensão organizacional

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos objetivos traçados, a pesquisa se propôs a identificar como ocorre o processo de emergência e institucionalização de ordens locais, por meio da ação coletiva organizada de atores inscritos em um mesmo campo considerando seu processo interno de estruturação dessas relações sociais, ao longo do tempo e no espaço, com a transição de formas mais fluídas de ação coletiva para formas mais estáveis.

Para a realização da pesquisa, a abordagem qualitativa foi selecionada para possibilitar uma análise detalhada das IGRs como organizações formalizadas por meio da participação de atores sociais, públicos e privados, que se unem com o propósito de fortalecer a governança do turismo regional. A formalização e a institucionalização são processos fundamentais para o desenvolvimento do turismo, uma vez que proporcionam as bases estruturais e normativas necessárias para a organização e o fomento de atividades turísticas.

Utilizaram-se outros métodos de pesquisa, como entrevistas, pesquisa bibliográfica, documental e comparativos, que foram essenciais para entender o processo de institucionalização das Instâncias de Governança Regional em Minas Gerais e para obter as opiniões dos participantes sobre o tema em questão. Os resultados da pesquisa foram organizados conforme os objetivos específicos, que guiaram o desenvolvimento do estudo e facilitaram a obtenção dos resultados.

O primeiro objetivo específico foi identificar e mapear as formas de ação coletivas institucionalizadas conhecidas como Instância de Governança Regional do Turismo em Minas Gerais. Isso permitiu identificar e classificar as IGRs existentes no estado, selecionando três com base no nível de desenvolvimento: Serra Geral do Norte de Minas (menos desenvolvida) Guimarães Rosa (intermediário) e IGR das Águas (mais desenvolvida). A IGR das Águas se destacou pela participação dos atores sociais envolvidos e por seu maior nível de desenvolvimento em comparação com as demais.

O segundo objetivo consistiu em estudar o processo histórico de surgimento /emergência de ação coletiva (interação entre atores como determinada finalidade e afinidade que motivou tal associação) dessas instâncias de governança regional, identificando suas principais fases, atores, recursos e processos desencadeados. Verificou-se que esse, embora complexo, é dinâmico e varia conforme o contexto, iniciando - se geralmente pela união de indivíduos ou grupos motivados por fatores como experiências compartilhadas, conforme mencionados por diversos entrevistados sobre a criação das IGRs e o desenvolvimento do turismo em Minas Gerais.

Ademais, propôs identificar o processo de interação sincrônica e diacronicamente dos atores envolvidos nessa forma de ação coletiva a fim de descobrir como eles estruturam padrões de ação coletiva institucional e como os institucionalizaram ao longo desse processo/trajetória desde a sua criação até o momento atual; O resultado foi obtido por meio de pesquisas e entrevistas. Nesse processo, os atores sociais se envolvem de diversas formas, como em reuniões com gestores e campanhas, nas quais cada um tem espaço para opinar nas decisões.

O nível de interação, no entanto, varia conforme a afinidade e aproximação entre eles. Embora envolvesse vários atores, os mais participativos foram: o governo (secretarias de turismo), responsável pela formulação das políticas públicas; as prefeituras, encarregados de ações e promoções do turismo a nível municipal; o setor privado (empresários e associações), que oferece serviços turísticos e representa interesses em colaboração e a sociedade civil (ONGs e comunidades locais), que promove o turismo sustentável e se envolve no desenvolvimento do turismo local.

O estudo também descreveu a evolução da ação coletiva nas Instâncias de Governança Regional, identificando padrões de institucionalização, independentemente do nível de desenvolvimento. Essas evoluções foram evidentes por meio das interações e iniciativas entre atores sociais em diferentes IGRs, que variam conforme as características turísticas de cada região. Os padrões foram identificados em leis e normas de turismo, relatados pelos entrevistados. Apesar das particularidades regionais, a formação de padrões semelhantes na institucionalização das ações coletivas se manteve.

Os resultados revelaram que a institucionalização das organizações, especialmente as Instâncias de Governança Regional, se dá pela participação ativa dos atores mencionados, dentro de uma estrutura organizacional e respeitando os trâmites legais. Destaca - se a eficácia das abordagens Francesa e da TI, que foram essenciais para compreender as IGRs como organizações importantes na área do turismo.

A abordagem francesa, destacada por Crozier e Friedberg, foca nas organizações, como ações coletivas que envolvem diferentes atores em torno de objetivos comuns. No contexto das IGRs o estudo analisou como essas organizações emergem e se estruturam a partir das interações sociais entre atores com afinidades históricas, culturais e econômicas. As IGRs são vistas não apenas como estruturas formais, mas como ação coletiva que integra o setor público, privado e a sociedade civil.

Complementarmente, a Teoria Institucional aborda as normas e valores sociais que impactam o processo de institucionalização, que se torna estável e legítimo ao longo do tempo. Essa teoria amplia a análise das organizações considerando suas dinâmicas internas

e relações de poder entre diferentes atores, ao passo que a Teoria Institucional, foca nas normas e valores sociais.

A combinação dessas abordagens foi fundamental para compreender o processo de institucionalização das IGRs e Minas Gerais. No entanto, o estudo enfrenta limitações, além das já mencionadas. Mesmo com entrevistas e métodos variados, observou - se que algumas IGRs não possuem sites oficiais, dificultando o acesso a informações primárias.

Outro desafio foi entrevistar todos os atores relevantes e existem poucos estudos sobre a institucionalização das IGRs, além de um estudo comparado sobre os níveis de governança das IGRs a partir da Teoria da Ação Coletiva.

Mesmo diante dessas limitações, os resultados apontaram que a estruturação da ação coletiva é fundamental para a formalização e institucionalização das Instâncias de Governança Regional, indicando a necessidade de políticas públicas que incentivem a cooperação entre atores públicos e privados.

Do ponto de vista empírico, as entrevistas revelaram que a escassez de membros capacitados e engajados dificulta a tomada de decisão coletiva na organização. Nesse sentido, sugere que, para promover um maior engajamento dos demais atores sociais, sejam criados mecanismos de participação mais inclusivos, como ocorre no processo de criação das IGRs. Entre esses mecanismos, destacam - se a realização de fóruns, a implementação de canais de comunicação eficientes e o fortalecimento de conselhos deliberativos, como a COMTUR, que pode ter uma atuação mais participativa e efetiva. Por fim, este estudo pode servir de referência para outras regiões que buscam aprimorar seus modelos de governança no turismo, especialmente na fase de criação ou reformulação das IGRs.

## REFERÊNCIAS

- ACKROYD, Stephen. **Organization: Positivist Organization Theory.**, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 170-173, fev. 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/135050849961009>. Acesso em: 29 nov. 2023.
- AN, J.; DING, W.; LIN, C. ChatGPT. **tackle the growing carbon footprint of generative AI**, v. 615, p. 586, 2023.
- ARAUJO, F. S. M.; FLORES, R. F.; SANTOS, S. M. dos; CABRAL, A. C. de A. Estudo bibliométrico sobre a teoria institucional: uma caracterização da produção científica brasileira. **Contexto - Contabilidade em Texto**, Porto Alegre, v. 19, n. 42, 2019.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo (la reto, & a. Pinheiro, trad.) Lisboa: edições 70. **Publicação original**, 1977.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: Tratado de Sociologia do conhecimento**. 24<sup>a</sup>. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BIFANO-OLIVEIRA, M. D. **Acción Colectiva en el Campo Turístico y su influencia en la Agenda de Políticas Públicas en Juiz de Fora/Brasil y Mazatlán/México**. Unpublished Master 's Thesis. Faculty of Economic and Social Sciences, Autonomous University Of Sinaloa, Culiacán Sinaloa, 2016.
- BOURDIEU, Pierre. Algumas Propriedades dos Campos. IN: BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco zero Ltda., 1983.
- BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2017. Disponível em: [https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=77&Itemid=107](https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=107). Acesso em: 14 out. 2024
- BRASIL. Câmara dos Deputados: **Decreto Lei n. 2.440, de julho de 1940**. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2440-23-julho-1940-412448-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: dez. 2023/ janeiro 2024.

BRASIL. Câmara dos deputados: **Decreto n. 44.863, de 21 de novembro de 1958**. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Observatório Nacional e universidades do RJ, MG e SP trabalharam em importante pesquisa para sustentabilidade**. Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/observatorio/pt-br/assuntos/noticias/livro-circuito-aguas>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estudo sobre a origem do Circuito das Águas vira livro**. Minas Gerais, MG, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/observatorio/pt-br/assuntos/noticias/livro-circuito-aguas>. Acesso: 01 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Módulo Operacional 3: institucionalização da instância de governança regional**. Brasília, 1. Edição, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. 2017. Disponível em: [https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=77&Itemid=107](https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=107). Acesso em: 10 set. 2024.2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://regionalizacao.turismo.gov.br/>. Acesso em: 12 dez.2024

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados: **Decreto Lei n. 406, de 4 de maio de 1938**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: dez. 2023/ janeiro 2024.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2013. Disponível em:[https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa\\_de\\_regionalizacao\\_do\\_turismo\\_-\\_diretrizes.pdf](https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo-/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa-de-regionalizacao-do-turismo/programa_de_regionalizacao_do_turismo_-_diretrizes.pdf). Acesso em: 14 nov. 2024

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo. **Documentos Orientadores: Regionalização-Sensibilização e Mobilização 2019**. Minas Gerais, 2018. Disponível em: [https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120&Itemid=277](https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=277). Acesso: 1 nov. 2024.

BUENO, José de França. **Métodos Quantitativos, Qualitativos e Mistos de Pesquisa**. 2018. Rio de Janeiro. Disponível em: [https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10523314092023Aula\\_01-Metodos-Quantitativo-e-Mistos-de-Pesquisa.pdf](https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/10523314092023Aula_01-Metodos-Quantitativo-e-Mistos-de-Pesquisa.pdf). Acesso em: 20 nov. 2024.

CAMARGO, Brígido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. **Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina**, p. 1-18, 2013.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; BONETTI Lucas Araújo. Trajetórias das Políticas Públicas de Turismo no Brasil. **Turydes: Revista Turismo y Desarrollo local sostenible**, v. 8 n. 19, p.17, 2015.

CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas em turismo no Brasil. **Sociedade e Cultura**, v.3, n.1-2,p.97-109, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à administração geral**. Manole, 2009.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ada W. (ed.). *Political science: The state of the discipline II*. Washington, DC: Associação Americana de Ciência Política, 1993. p. 105-119.

COSSO, Esther; DE OLIVEIRA, Márcia Aparecida. As teorias organizacionais, os estudos recentes e as possíveis influências na prática das organizações. **Revista EVS-Revista de Ciências Ambientais e Saúde**, v. 40, n. 1, p. 3-12, 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed Editora, 2007. Crítico. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, p. 6-40, 2014.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. Organisations et action collective. In: CROZIER, M. **A quoi sert la sociologie des organisations?** Paris: Éditions Seli Arslan, 1995.

\_\_\_\_\_. Erhard. El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva. **Éditions du Seuil**, 1977.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Políticas de Turismo e (re) ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. 1995. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

CUNHA, Adriano Sérgio da; SOARES, Thiago Coelho; DE LIMA, Mauricio Andrade. A institucionalização como forma de diferenciação frente ao isomorfismo organizacional. **RAUnP-ISSN 1984-4204**, v. 3, n. 2, p. 8-14, 2011.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

\_\_\_\_\_. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press, 1991.

em:<https://circuitodasaguasmg.com.br/setur-publica-listagem-dos-municipios-participantes-a-politica-de-regionalizacao-do-turismo-em-minas-gerais/>. Acesso em: 8 fev. 2024.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Complexas**: estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo, Atlas, 1981.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. **A theory of fields**. Oxford University Press, 2012.

FONTELLES, Mauro José *et al.* Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. **Revista paraense de medicina**, v. 23, n. 3, p. 1-8, 2009.

FRATUCCI, Aguinaldo César. A dimensão espacial das políticas públicas de turismo no BRASIL. **Gestão Pública do Turismo no Brasil: Teorias, Metodologias e Aplicações. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul**, 1014.

FRIEDBERG, Erhard. Las cuatro dimensiones de la acción organizada. **Revue Française de Sociologie**, v, 283-313, 1992.

\_\_\_\_\_.A ORGANIZAÇÃO. In: BOUDON, Raymond. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, p. 375-412, 1992.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/>. Acesso em: 20 de jan. de 2024.

\_\_\_\_\_. **Decretada Lei Robin Hood**. Minas Gerais, 1995. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/timeline/decretada-lei-robin-hood/>. Acesso: 06 de jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **ICMS-Lei Robin Hood**. Minas Gerais. 2009. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/icms-lei-robin-hood/>. Acesso em: 20 de dez. de 2024.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Bruno Martins Augusto; SILVA, Valdir José da; SANTOS, Antônio Carlos dos. Políticas Públicas de Turismo: Uma Análise dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais sob s Concepção de Cluster. **Revista Turismo em Análise**, v. 19, n.2, p. 201-220, ago. 2008.

INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL DE TURISMO-IGR. **Circuito Guimarães Rosa. Minas Gerais**, 2023. Disponível em: <https://circuitoguimaraesrosa.com.br/apresentacao>. Acesso em: 27 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. **Estatuto de Guimarães Rosa**. Circuito Guimarães Rosa, Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://circuitoguimaraesrosa.com.br/transparencia-do-circuito>. Acesso em: 21 jun. 2024.

INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL DE TURISMO. **Planejamento Estratégico da IGR 2021-2024**. Circuito Guimarães Rosa, Minas Gerais, 2021-2024. Disponível em:<https://circuitoguimaraesrosa.com.br/gestao-do-circuito> . Acesso em: 20 jun. 2024.

LEITÃO, Carla. **A entrevista como instrumento de pesquisa científica: planejamento, execução e análise**. Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Abordagem qualitativa de Pesquisa, v. 3, 2021.

LOPES, Sérgio. **Organizações e Sociedade**. *Análise Social*, P. 618-645, 1971.

MAIA, Laís Murta Alves. **Análise Espacial e elaboração do MiniAtlas da Oferta Turística dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais**. Relatório Técnico (Pós-Graduação em Ciências Humanas)-Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Minas Gerais, 2024.

MARCONDES, E.; LIMA, I. N. de (coord.). **Dietas em pediatria clínica**. 4. ed. São Paulo: Sarvier, 1993.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARGARITES, Gustavo Conde; FREITAS, Gabriella Rocha de. **Habilidade social, relações entre campos e mudanças: a teoria do campo de ação estratégica em A theory of fields**. *Sociedade e Estado*. v.33, p.1-7, 2018.

MARTINS, Paulo Henrique; GUERRA, Juliana de Farias Pessoa. **Durkheim, Mauss e a atualidade da escola sociológica francesa**. *Sociologias*, v. 15, p. 186-218, 2013.

MELO, Mariana Lacerda Barboza *et al.* Governança Territorial/Instâncias de Governança para o Desenvolvimento do Turismo na região turística Serras e Lago no Tocantins. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 10, p.2022.

MEYER, John W. ROWAN Brian. Organizações Institucionalizadas: Estrutura Formal como Mito e Cerimônia. *American Journal of Sociology*, vol. 83, n.º 2, p. 340-363, set. 1977. Disponível em: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp>. Acesso em: 20 de março de 2024.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Decreto nº 48.804, de 25/04/2024. Minas Gerais, 2024. Disponível em: <file:///C:/Users/novaf/Downloads/Decreto%2048.804%20de%2025-04-2024.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Dispõe sobre a certificação dos circuitos turísticos como Instâncias de Governança Regionais. **Decreto n.º 48.804, de 25/04/2024**. Minas Gerais, 2024. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48804/2024/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Lei n.º 22.765, de 20/12/2017**. Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/22765/2017/>. Acesso em: 5 mov. 2024.

MINAS GERAIS. Associação do Circuito das Águas. **Conheça o Circuito das Águas**. Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://circuitodasaguasmg.com.br/o-circuito/>. Acesso: 06 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Associação do Circuito das Águas. **Municípios do Circuito das Águas são habilitados no ICMS Turismo**. Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://circuitodasaguasmg.com.br/municipios-do-circuito-das-aguas-sao-habilitado-no-icms-turismo/>. Acesso em 23 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Associação do Circuito das Águas. **Planejamento Estratégico**. Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1H6JZ4HwRKOGhGHETT-Nz2fLXj7WeYF9s/view>. Acesso em 13 de jun. 2024.

MINAS GERAIS. Associação dos Municípios do Circuito Turístico Guimarães Rosa. **Regimento Interno**. Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://circuitoguimaraesrosa.com.br/assets/documentos/transparencia/c75bb7f30f72bc4eed049e886ba38e83.pdf>. Acesso: 07 abr. 2024.

MINAS GERAIS. **Estatuto Social da Instância de Governança Regional das Águas: Estatuto**. Minas Gerais, 2021, disponível em: <https://circuitodasaguasmg.com.br/transparencia/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Fundação João Pinheiro 2024**: PIB do agronegócio de Minas Gerais ultrapassa R\$ 228 bilhões em 2023. Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/economia-mineira-cresce-31-em-2023-e-pib-supera-r-1-trilhao-pela-primeira-vez-na-historia/>. Acesso em: 01 ago. 2024.

MINAS GERAIS. **Mapa de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2014.

MINAS GERAIS. Observatório do Turismo de Minas Gerais, 2020: **Relatório Anual Turismo em Minas**, Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.dropbox.com/scl/fi/volg0ptt7472jd5j2si4k/Relat-rio-Anual-Turismo-em-Minas-2020.pdf?rlkey=s1814itlnorkjcp6g31y1h51&e=1&dl=0>. Acesso em: 23 nov. 2024

MINAS GERAIS. Planejamento estratégico de Desenvolvimento do Turismo 2023. **Circuito Turístico Serra Geral do Norte de Minas**. Minas. Mato Verde, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/doneta.antonio/Downloads/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20-%20Serra%20Tur.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Políticas públicas de turismo: uma análise dos circuitos turísticos de Minas Gerais sob concepção de cluster. **Revista Turismo em Análise**, v. 19, n. 2, p. 201-220, 2008.

MINAS GERAIS. **Programa de Regionalização do Turismo**: Regionalização e Institucionalização da Instância de Governança Regional. Minas Gerais, 2019. Disponível em: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros\\_brasil/institucionalizacao\\_da\\_instancia\\_de\\_governanca\\_regional.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf). Acesso: 07 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Programa de Regionalização do Turismo. **Análise Indicadores**. Minas Gerais, 2024. Disponível em: <https://paineis.turismo.gov.br/sense/app/6114ffd5-73b7-4bd6-9361-f3c1e68ed6d2/sheet/45309610-8f0c-404d-8136-6c06324dfe34/state/analysis>. Acesso: 02 out. 2024.

MINAS GERAIS. Programa de Regionalização do Turismo. Documentos Orientadores: Regionalização - Sensibilização e Mobilização. Minas Gerais, 2019. Disponível em: [https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=120&Itemid=277](https://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=277). Acesso: 1 de nov. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **O Circuito das Águas teve ações selecionadas como boas práticas pelo Estado**. Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://circuitodasaguasmg.com.br/igr-circuito-das-aguas-teve-acoes-selecionadas-como-boas-praticas-pelo-estado/>. Acesso: 06 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Regionalização do Turismo**. Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/download/category/12-regionalizacao-turismo?download=3433:cartilha-politica-de-regionalizacao-do-turismo-em-minas-gerais>. Acesso: 08 abr. 2024

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. **Regionalização do Turismo**. Minas Gerais, 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Imposto sobre Circulação de mercadorias e prestação de Serviços-ICMS**. Minas Gerais, MG, 1975. Disponível em: <http://www.icmsturismo.mg.gov.br/>. Acesso em 12 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado e Turismo. SETUR. **Setur renova certificação dos Circuitos Turísticos**. Minas Gerais, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado, Cultura e Turismo- SECULT. **ICMS Turismo**. Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/turismo/icms-turismo?highlight=WyJpY21zIl0=>. Acesso em: 20 jan. 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado, Cultura e Turismo- SECULT. **Municípios Habilitados**. Minas Gerais, 2024. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/turismo/icms-turismo?highlight=WyJpY21zIl0=>. Acesso em: 20 de jan. de 2024.

MINAS GERAIS. Secult. **Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo**. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/noticias-artigos/124-editais-e-documentos/6115-turismo>. Acesso: 10 set. 2024.

MINAS GERAIS. **Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo em Minas Gerais**. Minas Gerais, 2014: Disponível em: <https://circuitoguimaraesrosa.com.br/assets/documentos/politicas/d8ddf49a968114ab042d81cd53bd81b2.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet?. **Revue française de science politique**. vol. 55, Paris, p. 51-71, 2005.

OLIVEIRA, Marcela Costa Bifano de. Parcerias Entre Centro de Pesquisa e Gestão Pública de Turismo. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**, v. 4, n. 2, p.43-53, 2014.

PAKMAN, Elbio Troccoli. Sobre as definições de turismo da OMT: **uma contribuição à História do Pensamento Turístico**. XI Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo 24 (2014), p. 1-20.

PARANÁ. **Orientações Práticas às Instâncias de Governança de Turismo do Paraná**. 2009. Disponível em: [https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-06/cartilhainstanciasdegov.pdf](https://www.paranaturismo.pr.gov.br/sites/turismo/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/cartilhainstanciasdegov.pdf). Acesso em: 10 dez. 2024.

PARANÁ. Secretaria do Turismo. **Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná**. Curitiba, 2009. Disponível em: <https://www.paranaturismo.pr.gov.br/Arquivo/Orientacoes-Praticas-Instancias-de-Governanca-de-Turismo-do-Parana>. Acesso em: 12 set. 2024.

PEREIRA, José Roberto *et al.* As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, 2012. <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/raoit/article/view/3500>

PETRINI, Maira; POZZEBON, Marlei. Usando Grounded Theory na construção de modelos teóricos. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 10, n. 1, 2009.

PIMENTEL, Mariana Pereira Chaves. Uma discussão teórico-metodológica para a análise das políticas de turismo no Brasil. **X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**. Caxias do Sul-RS, p. 317-331, 2014.

PIMENTEL, Thiago Duarte; GROTHE-HAMMER, Michael. Apresentação do dossiê temático ação coletiva, movimentos sociais e organização: trabalhos selecionados do fórum ISA 2021 e além. **Teoria e Cultura**, v. 17, n. 2, p. 8-13, 2022.

\_\_\_\_\_. Institucionalização Dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais: diagnóstico, análise e propostas de ação para economias de aglomeração e sua governança em serviços turísticos. Minas Gerais, 2021.

\_\_\_\_\_. Projeto de Pesquisa-Extensão: por uma estratégia de intervenção social a partir dos estudos clínicos da Sociologia da Ação Organizacional. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 1, p. 101-125, 2012.

\_\_\_\_\_. Refazendo as fundações do método de pesquisa e intervenção dos estudos clínicos de Crozier e Friedberg a partir da filosofia para a ciência do realismo crítico. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, p. 6-40, 2014.

**PORTAL MINAS GERAIS. Turismo.** Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/>. Acesso em 13 nov. 2023.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho: ensaio de sociologia do conhecimento. **Conselho Federal de Administração**. Brasília, DF, 2009.

SCOTT, W. Richard. Institutional Theory W. Richard Scott. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, p. 493-511, 1987.

SELZNICK, Philip. Institutionalism "Old" and "New". Califórnia, 1996. **Quarterly Administrative Science**, 270-277, 1996.

SELZNICK. **Fundamentos da Teoria da Organização**. In: ETZIONI, Amitai. Organizações Complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo, Atlas, p. 30-42, 1981,

SILVA, Fabiana dos Santos; COSTA, Sarany Rodrigues da; CARVALHO, Conceição de Maria Belfort de. Políticas públicas de turismo no Brasil: estratégias para administração da atividade no país. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, v. 10, p. 1-10, 2013.

SILVERMAN, D. **Um livro bom, pequeno e acessível sobre pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

SIMON, Herbert A. **Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization**. 2. ed. New York: Free Press, 2016. 259 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, Diego Mota; GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesses em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 21, p. 679-694, 2014.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Volume 2. Tradução de Regis e Karen Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. São Paulo: Editora UNB, 2004.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis, 2006. p. 144.: II

ZAPATA, Tânia Regina de Farias. **Turismo: guia de constituição e fortalecimento das instâncias de governanças regionais**. Juazeiro do Norte, 2020.

ZUCKER, L. G. Institutional Theories of Organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA Gestores das Instância de Governança Regional Turísticos

### a) Fatores sociodemográficos do entrevistado

1) Formação	2) Gênero	3) Idade
4) Nível de escolaridade	5) Faixa salarial	6) Cargo
7) Tempo de empresa	8) Atividades desempenhadas	9) Se tem subordinados/quantos

### b) Fatores Institucionais do turismo no Circuito

10) Trace um breve panorama sobre a história do circuito/ IGR, suas mudanças e acontecimentos marcantes e como está hoje.

11) Como você enxerga a implementação da política dos Circuitos Turísticos/IGR's (Programa de Regionalização do Turismo de Minas Gerais)? (foi positivo para o desenvolvimento do turismo, teve algum impacto para o turismo regional)

12) Houve algum movimento/associação/interação dos municípios para que essa política/programa fosse institucionalizado? (ação coletiva)

13) Para a criação do seu Circuito, houve algum movimento/associação/interação dos municípios? Como isso aconteceu?

14) O circuito possui uma política, estatuto e/ou outro/s instrumento/s normativo/s próprios para vincular e reger a associação dos municípios? O circuito possui alguma normativa (lei) relacionada ao turismo? E os municípios?

15) O circuito possui algum plano, programa e/ou projeto? Quais? E os municípios?

16) Como é a estrutura organizacional do circuito? Como é a equipe? Atividades de trabalho? Sua distribuição?

17) Se eu fosse um novo funcionário recém-contratado para trabalhar aqui, como você me descreveria a rotina de trabalho? (me ensinaria o que deve ser feito e como deve ser feito o para o funcionamento do circuito)?

18) Quais foram os principais atores que participaram desse processo? (ação coletiva).

### c) Fatores Organizacionais (da ação coletiva organizada)

19) Qual a problemática / desafios enfrentados pelo circuito / IGR atualmente?

20) Quais são os atores sociais relacionados com a problemática (situação problema) por você identificada e como eles se relacionam a ela (afetam e são afetados por ela) e com os demais atores que participam do mesmo sistema (situação) social?

21) Quais são os principais atores envolvidos com o turismo no circuito? E nos municípios? Quem são os mais participativos e porquê?

- 22) Quais os interesses, objetivos, papéis e formas de atuação de cada um desses atores em relação à problemática (situação problema) identificada?
- 23) Existe algum grau / tipo de articulação entre eles? Como eles se relacionam (quem relaciona com quem)? Quais os pontos de vista defendidos por estes atores coletivos (i.e. de forma agregada)? Quais as suas “causas” (em torno de quais ideias eles se articulam)? Quais grupos opõem ideias entre si?
- 24) Como eles expressam suas opiniões, tentam conseguir simpatizantes e seguidores e como pressionam os demais atores para fazerem valer (impor) seus interesses?
- 25) De que recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – dispõe cada um dos grupos por você identificados e como eles utilizam tais recursos para promoverem suas ideias e causas?
- 26) É possível identificar algum elemento de interdependência entre eles? De que tipo?
- 27) Como você acha que os atores coletivos identificados na problemática (situação problema) acima descrita poderiam se aproximar, eventualmente se articularem e interagirem em prol de uma causa (objetivo) em comum?
- 28) Que elementos/recursos – físicos, econômicos, materiais e simbólicos – você acredita que seriam potencialmente úteis na promoção de uma visão comum, mais alargada, que envolva mais amplamente o conjunto de coletividades existentes na situação descrita e quais mecanismos você usaria, se tivesse que tentar promover essa convergência?
- 29) Se existe e como o circuito / IGR organiza um processo de trabalho, definindo papéis, atribuições, responsabilidades, cumprimento de tarefas, prazos, empenho de recursos etc. para cada um dos atores coletivos em prol de um projeto comum?
- 30) Quais os resultados têm sido alcançados e quais problemas ainda precisam ser superados?

## APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Aplicado

Declaro, por meio deste termo, que concordei em participar da entrevista na pesquisa intitulada **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA REGIONAL EM TURISMO DE MINAS GERAIS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE OS NÍVEIS DE GOVERNANÇA A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ORGANIZADA**. Fui informado (a), ainda, de que a pesquisa é coordenada pelo Professor Dr. Thiago Duarte Pimentel (UFJF), a quem poderei consultar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail [thiago.pimentel@ich.ufjf.br](mailto:thiago.pimentel@ich.ufjf.br).

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) do objetivo acadêmico do estudo: identificar, a partir da perspectiva do gestor, as principais características do circuito, sua estrutura, forma de atuação, assim como os principais desafios encontrados para o desenvolvimento do turismo.

Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas da pesquisa científica na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio das respostas à entrevista a partir destas condições. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelos coordenadores da pesquisa.

A apresentação ou publicação dos dados será feita de forma consolidada, sem identificar os dados específicos de cada participante.

Fui ainda informado (a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia deste Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), conforme recomendações da conduta de ética em pesquisa.

Juiz de Fora, 11 de dezembro de 2023.

### Assinatura do coordenador

---

Thiago Duarte Pimentel

Campus Universitário da UFJF Departamento de Turismo / ICH CEP: 36036-900 Fone: 32 – 984955469 E-mail: [thiago.pimentel@ich.ufjf](mailto:thiago.pimentel@ich.ufjf).

### Assinatura da Pesquisadora

*Doneta Francisco António*