

GESTÃO SOCIAL, PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO TURISMO REGIONAL EM MINAS GERAIS

Thiago Duarte Pimentel*, Gabriel da Silva Oliveira**, Marcela Costa Bifano de Oliveira*** & Gustavo Melo Silva****

Resumo: Este relatório técnico-executivo analisa a gestão social, as parcerias público-privadas e a modernização administrativa no turismo regional em três Instâncias de Governança Regional (IGRs) de Minas Gerais: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. O estudo teve como objetivo identificar e avaliar iniciativas de cooperação, participação social, articulação interinstitucional e inovação na gestão pública regional do turismo. Metodologicamente, foi realizado um diagnóstico da gestão social a partir de nove dimensões analíticas: objetivo da gestão social; valor e cooperação; racionalidade e tomada de decisão; protagonistas da gestão social; comunicação e transparência; processo decisório e consenso; autonomia e distribuição de poder; esfera de atuação e intersectorialidade; e operacionalização da gestão social. Os resultados indicam fragilidades institucionais comuns às três IGRs, especialmente baixa participação da sociedade civil, processos decisórios centralizados, limitada institucionalização de mecanismos participativos, reduzida transparência ativa e fraca integração intersetorial. A IGR Serras de Ibitipoca destaca-se por maior engajamento comunitário e por práticas associadas ao turismo sustentável e comunitário, embora ainda predominantemente informais. Já Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas apresentam parcerias mais concentradas em objetivos econômicos e turísticos, com menor articulação social. Conclui-se que a modernização da gestão pública regional depende do fortalecimento da governança participativa, da ampliação da transparência e da consolidação de mecanismos institucionais capazes de promover cooperação, inclusão social e desenvolvimento territorial sustentável.

Palavras-chave: Gestão social; Parcerias público-privadas; Governança participativa; Modernização administrativa; Turismo regional.

SOCIAL MANAGEMENT, PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS, AND ADMINISTRATIVE MODERNIZATION IN REGIONAL TOURISM IN MINAS GERAIS

Abstract: This technical-executive report analyzes social management, public-private partnerships, and administrative modernization in regional tourism in three Regional Governance Bodies in Minas Gerais, Brazil: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas, and Serras de Ibitipoca. The study aimed to identify and assess initiatives related to cooperation, social participation, interinstitutional articulation, and innovation in regional public tourism management. Methodologically, the research conducted a diagnosis of social management based on nine analytical dimensions: the purpose of social management; value and cooperation; rationality and decision-making; social management actors; communication and transparency; decision-making and consensus; autonomy and power distribution; scope of action and intersectorality; and operationalization of social management. The results reveal institutional weaknesses common to the three Regional Governance Bodies, especially limited civil society participation, centralized decision-making processes, low institutionalization of participatory mechanisms, limited active transparency, and weak intersectoral integration. Serras de Ibitipoca stands out for stronger community engagement and practices associated with sustainable and community-based tourism, although these remain mostly informal. In contrast, Caminho Novo and Malhas do Sul de Minas present partnerships more strongly focused on economic and tourism-related objectives, with lower levels of social articulation. The report concludes that the modernization of regional public management depends on strengthening participatory governance, expanding transparency, and consolidating institutional mechanisms capable of promoting cooperation, social inclusion, and sustainable territorial development.

Keywords: Social management; Public-private partnerships; Participatory governance; Administrative modernization; Regional tourism.

GESTIÓN SOCIAL, ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO REGIONAL DE MINAS GERAIS

Resumen: Este informe técnico-ejecutivo analiza la gestión social, las asociaciones público-privadas y la modernización administrativa en el turismo regional en tres Instancias de Gobernanza Regional (IGRs) de Minas Gerais: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas y Serras de Ibitipoca. El estudio tuvo como objetivo identificar y evaluar iniciativas relacionadas con la cooperación, la participación social, la articulación interinstitucional y la innovación en la gestión pública regional del turismo. Metodológicamente, se realizó un diagnóstico de la gestión social a partir de nueve dimensiones analíticas: objetivo de la gestión social; valor y cooperación; racionalidad y toma de decisiones; protagonistas de la gestión social; comunicación y transparencia; proceso decisorio y consenso; autonomía y distribución del poder; esfera de actuación e intersectorialidad; y operacionalización de la gestión social. Los resultados evidencian fragilidades institucionales comunes a las tres IGRs, especialmente baja participación de la sociedad civil, procesos decisorios centralizados, limitada institucionalización de mecanismos participativos, reducida transparencia activa y débil integración intersectorial. La IGR Serras de Ibitipoca se destaca por un mayor involucramiento comunitario y por prácticas asociadas al turismo sostenible y comunitario, aunque todavía de manera predominantemente informal. Por su parte, Caminho Novo y Malhas do Sul de Minas presentan asociaciones más concentradas en objetivos económicos y turísticos, con menor articulación social. Se concluye que la modernización de la gestión pública regional depende del fortalecimiento de la gobernanza participativa, de la ampliación de la transparencia y de la consolidación de mecanismos institucionales capaces de promover la cooperación, la inclusión social y el desarrollo territorial sostenible.

Palabras clave: Gestión social; Asociaciones público-privadas; Gobernanza participativa; Modernización administrativa; Turismo regional.

HOW TO CITE: Pimentel, T. D., Oliveira, G. da S., Bifano de Oliveira, M. C., & Melo Silva, G. (2025). Gestão social, parcerias público-privadas e modernização administrativa no turismo regional em Minas Gerais. *Latin American Journal of Tourismology*, 11 (Regular Issue), 1 – 8, Jan./ Dez. Retrieved from: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/raturismologia/article/view/53195>
DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17676026>



Licenciada por
Creative Commons
Atribuição Não Comercial /
Sem Derivações/ 4.0 /
Internacional

* Pós-doutor Estudos Urbanos e Turísticos (Geopolítica e Governança Regional) pela Université du Québec à Montréal - UQAM, Canadá. Pós-doutor em Filosofia e Sociologia (Realismo Crítico) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Doutor em Ciências Sociais (Sociologia) pela Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF (Brasil). Mestre em Administração (Teoria das Organizações) e Bacharel em Turismo (Planejamento Integral), ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (Brasil). Membro da Associação Internacional de Especialistas Científicos em Turismo - Aiest e da Associação Internacional de Sociologia - ISA (membro do Board RC17). CV: <http://lattes.cnpq.br/9841188234449467>; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1889-069X>; thiago.pimentel@ufjf.br

** Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Mestre, bacharel em Ciências Humanas, e Bacharel em Licenciado em Ciências pela mesma instituição. gabrielsoliveira10@gmail.com

*** Doutora em Ciências para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo, na Universidad de Guadalajara-CUC, México. Mestre em Ciencias Económicas y Sociales na Universidad Autónoma de Sinaloa, México (2016). Bacharela em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil (2013). Analista na Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (Secult-MG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7712105913348717>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8102-5247>; marbifano@gmail.com

**** Doutor em Sociologia (2010) e mestre em Engenharia de Produção (2003), ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em Administração (1997) pela Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei (FUNREI), atual Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3860918012578750> gustavomelo@ufsj.edu.br

1 CONTEXTO E PROBLEMÁTICA

A modernização da administração pública, especialmente em contextos territoriais complexos, tem ampliado a importância de modelos de gestão baseados na cooperação, na participação social, na articulação interinstitucional e na maior abertura dos processos decisórios. No Brasil, as reformas administrativas e os debates sobre gestão pública passaram a enfatizar, em diferentes momentos, a necessidade de conciliar eficiência, controle social, transparência e capacidade de coordenação entre Estado, mercado e sociedade civil (Bresser-Pereira, 1997; Abrucio, 2007; Secchi, 2009).

No campo do turismo regional, essa discussão ganha relevância porque a atividade turística depende da interação entre múltiplos atores, como governos municipais, Instâncias de Governança Regional (IGR), empresas, associações, organizações comunitárias, conselhos, produtores culturais e demais agentes territoriais. O turismo não se organiza apenas por decisões administrativas isoladas, mas por redes de cooperação, relações interinstitucionais, parcerias público-privadas e formas de coordenação capazes de integrar interesses econômicos, sociais, culturais e ambientais em escala territorial (Fratucci, 2014; Baggio, Scott, & Cooper, 2010).

Nesse contexto, a gestão social torna-se uma dimensão relevante para avaliar a qualidade da governança turística regional. Ela pode ser compreendida como um conjunto de práticas orientadas à participação, à transparência, à deliberação coletiva, à distribuição de poder, à cooperação entre atores e à construção de decisões públicas mais abertas e responsivas. Ao lado das parcerias público-privadas, a gestão social pode contribuir para modernizar a administração pública municipal e regional, desde que não se limite a ações pontuais ou informais, mas se traduza em mecanismos institucionais estáveis, participativos e efetivos.

O problema central deste estudo consiste em verificar em que medida as práticas de gestão social, as parcerias público-privadas e os relacionamentos interinstitucionais estão presentes e institucionalizados em três IGRs de Minas Gerais: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. Embora as parcerias público-privadas sejam frequentemente apresentadas como instrumentos de inovação, cooperação e modernização da gestão pública, sua efetividade depende de condições como clareza de objetivos, pactuação de responsabilidades, transparência, participação social, capacidade técnica e mecanismos de acompanhamento (Brito & Silveira, 2005; Osei-Kyei & Chan, 2015; Wang, Xiong, Wu, & Zhu, 2018).

A análise torna-se relevante porque a simples existência de parcerias, conselhos, fóruns ou iniciativas de cooperação não garante, por si só, uma governança participativa. Em muitos contextos, tais mecanismos podem permanecer consultivos, informais, pouco

transparentes ou restritos a poucos atores. Assim, é necessário avaliar se essas práticas ampliam efetivamente a participação cidadã, a intersetorialidade, a distribuição de poder, a transparência ativa e a capacidade de transformar demandas sociais em políticas públicas de turismo.

Diante desse cenário, este relatório técnico-executivo tem como objetivo mapear e analisar iniciativas de gestão social, parcerias público-privadas e modernização administrativa em três Instâncias de Governança Regional de Minas Gerais — Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. Busca-se compreender como essas iniciativas se expressam em dimensões como participação cidadã, cooperação, tomada de decisão, protagonismo dos atores, comunicação, transparência, autonomia, intersetorialidade e operacionalização das políticas públicas, oferecendo subsídios para o fortalecimento da governança participativa no turismo regional.

2 METODOLOGIA

A pesquisa baseou-se na análise de dados secundários e documentos institucionais disponíveis sobre gestão social, parcerias público-privadas, relações interinstitucionais e governança turística em três IGRs de Minas Gerais: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. Trata-se de um diagnóstico comparativo de caráter exploratório, voltado à identificação de fragilidades comuns, particularidades regionais e possibilidades de modernização administrativa no turismo regional.

O procedimento metodológico foi estruturado com base na classificação proposta por Pimentel e Pimentel (2010) no estudo “Gestão Social: Perspectivas, Princípios e (De)Limitações”, no qual os autores sistematizam dimensões analíticas centrais para a compreensão da gestão social. A partir dessa referência, as categorias foram operacionalmente adaptadas ao contexto das IGRs e utilizadas como eixos de codificação, comparação e interpretação dos dados.

O diagnóstico foi organizado em nove categorias principais: objetivo da gestão social; valor e cooperação; racionalidade e tomada de decisão; protagonistas da gestão social; comunicação e transparência; processo decisório e consenso; autonomia e distribuição de poder; esfera de atuação e intersetorialidade; e operacionalização da gestão social. Essas dimensões permitiram examinar, de forma sistemática, se as práticas observadas nas IGRs se aproximam de uma gestão pública mais participativa, transparente, cooperativa, descentralizada e orientada ao interesse coletivo.

As parcerias público-privadas foram compreendidas em sentido amplo, como formas de cooperação entre atores públicos, privados e sociais, e não apenas como contratos jurídico-administrativos formais. Assim, a análise considerou relações de

cooperação, iniciativas interinstitucionais, espaços participativos, conselhos, fóruns, mecanismos de transparência, formas de consulta pública, processos de tomada de decisão e instrumentos de operacionalização das políticas de turismo.

A comparação entre as três IGRs buscou identificar em que medida essas categorias estão presentes, ausentes ou apenas parcialmente institucionalizadas em cada território. Com isso, a metodologia permitiu avaliar não apenas a existência formal de mecanismos de gestão social, mas também seu grau de efetividade, sua capacidade de promover participação cidadã, sua articulação com políticas públicas e sua contribuição potencial para a modernização administrativa e o fortalecimento da governança turística regional.

3 ANÁLISE

3.1 Objetivo da Gestão Social

A análise foi organizada com base nas nove categorias de gestão social adotadas na metodologia: objetivo da gestão social; valor e cooperação; racionalidade e tomada de decisão; protagonistas da gestão social; comunicação e transparência; processo decisório e consenso; autonomia e distribuição de poder; esfera de atuação e intersectorialidade; e operacionalização da gestão social. Cada categoria foi examinada com base em três critérios específicos, o que permitiu comparar as três IGRs analisadas: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca.

3.1 Objetivo da gestão social

A categoria *objetivo da gestão social* foi verificada com base em três critérios fundamentais: finalidade das iniciativas sociais, alinhamento das ações com o interesse coletivo e existência de instrumentos institucionais. Com relação à *finalidade das iniciativas sociais*, observou-se a predominância de iniciativas vinculadas ao turismo e à cultura, muitas vezes sem planejamento estruturado para gerar impacto social duradouro, especialmente em municípios menores. Juiz de Fora e Borda da Mata destacam-se por possuírem algum nível de planejamento e conselhos, embora sem vínculo direto e efetivo com a gestão social. A IGR Serras de Ibitipoca diferencia-se pelo enfoque no turismo comunitário. O diagnóstico sintetiza: “Maioria dos municípios desenvolve iniciativas sociais vinculadas ao turismo e cultura, porém sem planejamento estruturado ou explícito para grupos vulneráveis.” Também se registra que “De forma comparativa, a IGR Serras do Ibitipoca se diferencia das outras regiões pelo seu enfoque no turismo comunitário...”

No tocante ao *alinhamento das ações com o interesse coletivo*, verificou-se que esse alinhamento varia entre as IGRs. No Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas, as ações aparecem mais voltadas ao turismo e à economia, sem foco claro na participação

social e na governança inclusiva. Já Serras de Ibitipoca apresenta melhor alinhamento, em razão do turismo comunitário e ecológico. O diagnóstico sintetiza: “Comparativamente, a IGR Serras do Ibitipoca apresenta o melhor alinhamento das ações com o interesse coletivo, principalmente devido ao seu modelo de turismo comunitário e ecológico, que beneficia diretamente os moradores locais.”

No tocante à *existência de instrumentos institucionais*, observou-se que nenhuma das IGRs possui conselhos específicos para gestão social. Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas têm conselhos voltados ao turismo e à assistência social, mas sem foco específico em gestão social. Borda da Mata se sobressai por possuir um Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo — PMDT. Serras de Ibitipoca, por sua vez, carece de institucionalização formal, apesar de práticas sociais espontâneas. O diagnóstico sintetiza: “De forma geral, as três IGRs carecem de conselhos específicos para a Gestão Social, o que evidencia um déficit na governança participativa.”

3.2 Valor e cooperação

A categoria *valor e cooperação* foi verificada com base em três critérios fundamentais: número de parcerias, grau de participação cidadã e transparência ativa/governança aberta. Quanto ao *número de parcerias*, observou-se que, no Caminho Novo, as parcerias estão mais concentradas em eventos culturais e turísticos, com pouca institucionalização. Em Malhas do Sul de Minas, há forte integração econômica no setor têxtil, mas não necessariamente social. Em Serras de Ibitipoca, observa-se cooperação mais estruturada no turismo sustentável. O diagnóstico sintetiza: “Comparando as IGRs, Caminho Novo foca no turismo e cultura, mas suas parcerias são pouco institucionalizadas; Malhas do Sul de Minas apresenta forte integração econômica, mas não social; enquanto Serras do Ibitipoca possui o modelo mais equilibrado, com uma cooperação estruturada no turismo sustentável.”

No tocante ao *grau de participação cidadã*, verificou-se participação reduzida no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas, com audiências pouco estruturadas. Em Serras de Ibitipoca, há maior engajamento comunitário em fóruns informais, ainda que sem formalização institucional. O diagnóstico sintetiza: “Comparando as três IGRs, Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas apresentam baixa participação popular e audiências públicas pouco estruturadas, enquanto Serras do Ibitipoca se destaca pelo engajamento comunitário ativo, ainda que sem formalização institucional.”

No que se refere à *transparência ativa e governança aberta*, identificaram-se fragilidades significativas nas três IGRs. Juiz de Fora, no Caminho Novo, e Borda da Mata, em Malhas do Sul de Minas, possuem os portais mais estruturados. Serras de Ibitipoca, por outro lado, depende de comunicação mais

direta e comunitária, sem formalização digital. O diagnóstico sintetiza: “Comparativamente, as três IGRs apresentam fragilidades na transparência ativa. Juiz de Fora (Caminho Novo) e Borda da Mata (Malhas do Sul de Minas) possuem os portais mais estruturados, enquanto Serras do Ibitipoca se apoia em uma comunicação mais direta e comunitária, mas sem formalização digital.”

3.3 Racionalidade e tomada de decisão

A categoria *racionalidade e tomada de decisão* foi verificada com base em três critérios fundamentais: decisões por consultas públicas, equilíbrio entre indicadores quantitativos e qualitativos e existência de conselhos ou fóruns deliberativos. No tocante às *decisões por consultas públicas*, observou-se baixo percentual em todas as IGRs, com predominância de decisões centralizadas. No Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas, as consultas são esporádicas e têm pouco impacto. Em Serras de Ibitipoca, há práticas informais mais frequentes, mas sem institucionalização. O diagnóstico sintetiza: “Nenhuma das IGRs analisadas dispõe de um modelo estruturado de consultas públicas que efetivamente influencie a governança e a formulação de políticas públicas.”

Quanto ao *equilíbrio entre indicadores quantitativos e qualitativos*, verificou-se predomínio de indicadores econômicos em detrimento do impacto social no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas. Serras de Ibitipoca valoriza aspectos qualitativos, mas não dispõe de sistema formal de métricas. O diagnóstico sintetiza: “Assim, nenhuma das IGRs analisadas apresenta um equilíbrio adequado entre indicadores econômicos e sociais, comprometendo uma avaliação mais completa dos efeitos das políticas públicas implementadas.”

Para os *conselhos ou fóruns deliberativos*, observou-se a predominância de espaços consultivos sem influência decisória efetiva no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas. Em Serras de Ibitipoca, há participação social mais engajada em fóruns informais, mas sem institucionalização. O diagnóstico sintetiza: “Nenhuma das IGRs analisadas conta com conselhos deliberativos robustos que garantam a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas.”

3.4 Protagonistas da gestão social

A categoria *protagonistas da gestão social* foi verificada com base em três critérios fundamentais: diversidade de atores, políticas ou projetos cocriados e espaços para grupos excluídos. No tocante à *diversidade de atores*, observou-se predomínio do setor público e empresarial na formulação de políticas no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas, com baixa inclusão da sociedade civil. Em Serras de Ibitipoca, há maior diversidade, com participação de comunidades e organizações não governamentais, embora sem estrutura institucional consolidada. O diagnóstico sintetiza: “Comparativamente, a IGR Serras do Ibitipoca se destaca por contar com um maior

número de setores envolvidos na formulação de políticas, especialmente devido à presença ativa de comunidades locais e organizações ambientais.”

Quanto às *políticas ou projetos cocriados*, verificou-se formulação mais centralizada no setor público e empresarial no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas. Em Serras de Ibitipoca, há maior participação comunitária na construção de políticas relacionadas ao turismo e ao meio ambiente, ainda que de forma informal. O diagnóstico sintetiza: “Comparativamente, a IGR Serras do Ibitipoca se sobressai com a maior taxa de co-criação de políticas públicas, ainda que de forma não institucionalizada.”

No tocante aos *espaços para grupos excluídos*, verificou-se ausência generalizada de políticas estruturadas para garantir a participação desses grupos na governança local nas três IGRs. Serras de Ibitipoca apresenta um modelo mais comunitário de inclusão no turismo sustentável, mas sem institucionalização formal. O diagnóstico sintetiza: “Comparativamente, nenhuma das três IGRs dispõe de espaços institucionais robustos para garantir a participação de grupos historicamente excluídos na tomada de decisões.”

3.5 Comunicação e transparência

A categoria *comunicação e transparência* foi verificada com base em três critérios fundamentais: frequência e abrangência de audiências e fóruns, acessibilidade da comunicação institucional e impacto dos feedbacks nas políticas. No tocante à *frequência e abrangência de audiências e fóruns*, observou-se que, no Caminho Novo e em Malhas do Sul de Minas, as audiências são pontuais e contam com baixa participação. Em Serras de Ibitipoca, há fóruns comunitários mais frequentes, porém informais. O diagnóstico sintetiza: “Sintetizando, enquanto Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas realizam audiências esporádicas com escassa participação popular, Serras do Ibitipoca demonstra maior frequência de fóruns informais, porém com limitações quanto à institucionalização e documentação.”

Com respeito à *acessibilidade da comunicação institucional*, verificaram-se deficiências em recursos tecnológicos e linguísticos nas três IGRs. A comunicação é predominantemente técnica e pouco adaptada a formatos acessíveis. O diagnóstico sintetiza: “A comparação entre as três IGRs revela fragilidades generalizadas na acessibilidade comunicacional, destacando-se Serras do Ibitipoca pela eficiência informal da comunicação comunitária, porém desprovida de institucionalização e inclusão digital efetiva.”

No que se refere ao *impacto dos feedbacks nas políticas*, observou-se baixo impacto dos feedbacks cidadãos nas políticas locais em todas as IGRs, devido à ausência de mecanismos formais de registro e avaliação. O diagnóstico sintetiza: “Conclusivamente, nenhuma das três IGRs analisadas apresenta sistemas

formais eficazes para coletar, avaliar e transformar feedbacks em políticas públicas.”

3.6 Processo decisório e consenso

A categoria processo decisório e consenso foi verificada com base em três critérios fundamentais: número de instâncias participativas ativas, decisões com consulta à sociedade e grau de autonomia nos processos deliberativos. No tocante ao número de instâncias participativas ativas, observou-se o predomínio de conselhos consultivos, principalmente na área do turismo, como os Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR), sem conexões intersetoriais efetivas ou poder deliberativo real. O diagnóstico sintetiza: “Em suma, em todas as IGRs prevalece a presença de conselhos de turismo e, em alguns casos, de assistência social ou cultura, mas sem conexões efetivas com o turismo.”

No tocante às decisões com consulta à sociedade, verificou-se baixo percentual nas três IGRs. Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas adotam consultas pontuais e protocolares. Serras de Ibitipoca apresenta práticas comunitárias informais, mas sem institucionalização suficiente. O diagnóstico sintetiza: “Os percentuais de decisões com consulta prévia são muito baixos nas três IGRs. Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas adotam consultas pontuais e protocolares.”

Com relação ao grau de autonomia nos processos deliberativos, observou-se baixo grau de autonomia dos participantes e conselhos, com poder decisório final concentrado no Executivo municipal. Os conselhos, em geral, possuem funções meramente consultivas. O diagnóstico sintetiza: “Em resumo, a autonomia de atores sociais e conselhos na Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas é baixa, concentrada no poder executivo. Na Serras do Ibitipoca, há maior influência comunitária em decisões ambientais e turísticas, porém sem base institucional.”

3.7 Autonomia e distribuição de poder

A categoria autonomia e distribuição de poder foi verificada com base em três critérios fundamentais: mecanismos formais para descentralização, percentual de sociedade civil em órgãos de governança e regulamentos contra concentração de poder. No tocante aos mecanismos formais de descentralização, observou-se a ausência de regulamentações específicas voltadas à descentralização da gestão e à distribuição de poder nas três IGRs. Os conselhos existentes têm caráter consultivo, sem poder decisório. O diagnóstico sintetiza: “Em suma, nenhuma das três IGRs apresenta regulações formais voltadas à descentralização da gestão.”

No tocante ao percentual de sociedade civil em órgãos de governança, verificou-se presença reduzida da sociedade civil nos órgãos de governança, com predomínio do setor governamental ou empresarial. A participação civil aparece majoritariamente como consultiva ou informal. O diagnóstico sintetiza: “Em

suma, a presença de membros da sociedade civil em órgãos de governança é pequena ou não mensurada nas três IGRs.”

Quanto aos regulamentos contra concentração de poder, não foram identificados mecanismos que evitem a concentração de poder no Executivo municipal ou que garantam participação equitativa entre os diferentes atores. O diagnóstico sintetiza: “Em síntese, não há regulamentos que evitem a concentração de poder em nenhum dos municípios das três IGRs.”

3.8 Esfera de atuação e intersetorialidade

A categoria esfera de atuação e intersetorialidade foi verificada com base em três critérios fundamentais: setores impactados, integração com políticas públicas e estruturas institucionais para intersetorialidade. No tocante aos setores impactados, observou-se setorialização das práticas de gestão social, fortemente ancoradas no turismo e na cultura, com fraca articulação com saúde, educação e meio ambiente. O diagnóstico sintetiza: “Na IGR Caminho Novo, observa-se uma predominância de ações voltadas ao turismo e à cultura... O mesmo padrão se manifesta em Malhas do Sul de Minas... Na IGR Serras do Ibitipoca, a intersetorialidade se dá sobretudo na interface entre ecoturismo e preservação ambiental...”

Quanto à integração com políticas públicas, verificou-se uma integração tímida e fragmentada das ações sociais com as políticas públicas locais, regionais e nacionais em todas as IGRs. A principal conexão ocorre por meio de programas dispersos de incentivo ao turismo. O diagnóstico sintetiza: “A integração das ações sociais com políticas públicas locais, regionais e nacionais também se revela tímida e fragmentada em todas as IGRs.”

Já no que se refere às estruturas institucionais para intersetorialidade, observou-se inexistência de estruturas institucionais robustas que favoreçam a intersetorialidade, o que resulta na fragmentação das políticas de gestão social. Os conselhos existentes são isolados e especializados. O diagnóstico sintetiza: “Em todas as IGRs analisadas, a inexistência de estruturas institucionais robustas que favoreçam a intersetorialidade é outro fator determinante para a fragmentação das políticas de Gestão Social.”

3.9 Operacionalização da gestão social

A categoria operacionalização da gestão social foi verificada com base em três critérios fundamentais: indicadores de impacto social e ambiental, metodologias participativas e ferramentas digitais/tecnologias sociais. No tocante aos indicadores de impacto social e ambiental, observou-se ausência generalizada de indicadores formais para mensurar impactos sociais e ambientais no planejamento municipal, com predomínio de indicadores econômicos. O diagnóstico sintetiza: “Na análise realizada nas Instâncias de Governança Regional (IGRs), constata-se a ausência generalizada de indicadores formais para mensurar impactos sociais e ambientais decorrentes

das políticas públicas implementadas pelos municípios.”

Quanto às metodologias participativas, verificou-se utilização restrita ou inexistente de metodologias participativas robustas na execução de políticas públicas. Predominam audiências públicas formais limitadas ou iniciativas informais sem metodologia estruturada. O diagnóstico sintetiza: “A utilização de metodologias participativas robustas na execução das

políticas públicas revela-se bastante restrita ou inexistente nas IGRs analisadas.”

Por fim, no que se refere às *ferramentas digitais e tecnologias sociais*, observou-se uso limitado para gestão participativa. (e.g., “O uso de ferramentas digitais avançadas e de tecnologias sociais para promover a gestão participativa é bastante limitado nas IGRs analisadas.”). Os portais institucionais cumprem requisitos básicos de transparência, mas não oferecem plataformas efetivas para participação ativa.

Quadro 1 – Síntese comparativa das categorias de gestão social nas IGRs analisadas

Categoria analítica	Indicadores-chave	IGR Caminho Novo	IGR Malhas do Sul de Minas	IGR Serras de Ibitipoca	Inferências Interpretativas
1. <i>Objetivo da gestão social</i>	Finalidade das iniciativas; interesse coletivo; instrumentos institucionais.	Iniciativas ligadas ao turismo e à cultura, com algum planejamento em Juiz de Fora, mas sem vínculo direto com gestão social.	Conselhos e instrumentos ligados ao turismo e à assistência social; Borda da Mata destaca-se pelo PMDT.	Enfoque mais comunitário e ecológico, porém com baixa institucionalização formal.	A gestão social aparece de forma parcial: há iniciativas, mas elas ainda são pouco estruturadas para produzir impacto social duradouro.
2. <i>Valor e cooperação</i>	Parcerias; participação cidadã; transparência ativa.	Parcerias concentradas em eventos culturais e turísticos, com baixa institucionalização.	Integração econômica relevante, especialmente no setor têxtil, mas com menor articulação social.	Maior cooperação comunitária vinculada ao turismo sustentável, ainda que informal.	A cooperação existe, mas tende a ser mais econômica ou turística do que propriamente social.
3. <i>Racionalidade e tomada de decisão</i>	Consultas públicas; indicadores econômicos e sociais; fóruns deliberativos.	Decisões centralizadas, consultas esporádicas e baixo impacto da participação social.	Predomínio de decisões centralizadas e de indicadores econômicos.	Maior valorização de aspectos qualitativos, mas sem métricas ou deliberação formal.	A racionalidade decisória ainda é predominantemente técnico-administrativa e pouco deliberativa.
4. <i>Protagonistas da gestão social</i>	Diversidade de atores; cocriação; inclusão de grupos excluídos.	Predomínio do setor público e empresarial, com baixa inclusão da sociedade civil.	Situação semelhante, com participação social limitada.	Maior presença de comunidades locais e organizações ambientais, mas sem institucionalização robusta.	A pluralidade de sujeitos, central na teoria da gestão social, ainda é restrita nas três IGRs.
5. <i>Comunicação e transparência</i>	Audiências; acessibilidade comunicacional; feedbacks cidadãos.	Comunicação institucional mais estruturada em Juiz de Fora, mas com baixa conversão de feedbacks em políticas.	Comunicação relativamente estruturada em Borda da Mata, sem mecanismos fortes de retorno social.	Comunicação comunitária mais direta, porém informal e pouco digitalizada.	A transparência aparece mais como requisito formal do que como comunicação pública dialógica.
6. <i>Processo decisório e consenso</i>	Instâncias participativas; consulta social; autonomia deliberativa.	Conselhos consultivos, especialmente COMTURS, sem poder deliberativo efetivo.	Consultas pontuais e protocolares, com baixa autonomia dos atores sociais.	Maior influência comunitária em temas ambientais e turísticos, mas sem base institucional consolidada.	O consenso ainda não resulta de processos deliberativos amplos; prevalecem consulta limitada e baixa autonomia.
7. <i>Autonomia e distribuição de poder</i>	Descentralização; presença da sociedade civil; controle da concentração de poder.	Baixa descentralização e predominância do poder público.	Participação civil majoritariamente consultiva e limitada.	Maior presença comunitária em práticas informais, sem garantias institucionais de poder compartilhado.	A gestão social pressupõe descentralização; nas IGRs, ainda predomina concentração decisória.
8. <i>Esfera de atuação e intersetorialidade</i>	Setores envolvidos; integração com políticas públicas; estruturas intersetoriais.	Ações concentradas em turismo e cultura, com baixa articulação com outras políticas.	Forte setorialização e integração limitada com políticas sociais e ambientais.	Intersectorialidade mais visível entre ecoturismo e preservação ambiental.	A intersectorialidade ainda é frágil, dificultando respostas integradas a problemas territoriais complexos.
9. <i>Operacionalização da gestão social</i>	Indicadores sociais e ambientais; metodologias participativas; tecnologias sociais.	Predomínio de indicadores econômicos e baixo uso de ferramentas participativas.	Baixa mensuração de impactos sociais e ambientais; participação pouco estruturada.	Práticas comunitárias relevantes, mas sem metodologias, indicadores ou tecnologias sistematizadas.	A operacionalização é o ponto mais frágil: faltam instrumentos capazes de transformar participação em gestão efetiva.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do diagnóstico.

O Quadro 1 evidencia que as três IGRs apresentam práticas associadas à gestão social, mas ainda de forma parcial, fragmentada e pouco institucionalizada. Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas possuem maior estrutura formal em alguns municípios-polo, como Juiz de Fora e Borda da Mata, porém com participação social limitada e predominância de objetivos econômicos e turísticos. Serras de Ibitipoca aproxima-se mais de práticas comunitárias e sustentáveis, mas carece de formalização, indicadores e mecanismos institucionais permanentes.

4 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO

O diagnóstico aponta para uma carência generalizada de estruturas institucionais e práticas operacionais consolidadas de gestão social nas três IGRs analisadas. Predominam modelos de governança centralizados, com limitada participação da sociedade civil nos processos decisórios e baixa institucionalização de mecanismos participativos, deliberativos, descentralizados e intersetoriais.

Embora a IGR Serras de Ibitipoca apresente maior engajamento comunitário em algumas áreas, especialmente no turismo sustentável e comunitário, essa participação ocorre de forma majoritariamente informal. Assim, apesar de revelar maior proximidade com os princípios da gestão social, sua atuação ainda carece da estabilidade, da continuidade e da capacidade de produzir impacto de longo prazo que estruturas institucionais formais poderiam assegurar.

Caminho Novo e Malhas do Sul de Minas, por sua vez, demonstram fragilidades estruturais significativas. Nessas IGRs, as parcerias e os mecanismos de participação tendem a permanecer restritos a setores específicos, com foco predominante em objetivos econômicos e turísticos, e menor articulação com dimensões sociais, comunitárias e intersetoriais da governança regional.

Em síntese, nenhuma das IGRs analisadas dispõe de estrutura plenamente consolidada para a gestão social. Prevalencem ações pontuais, participação social limitada, processos decisórios centralizados e fragilidade institucional generalizada. Do ponto de vista da gestão, os resultados indicam a necessidade de fortalecer conselhos e fóruns participativos, ampliar a transparência ativa, criar mecanismos formais de consulta e devolutiva social, institucionalizar parcerias público-privadas com responsabilidades definidas e incorporar indicadores sociais e ambientais ao planejamento turístico regional.

Dessa forma, a modernização administrativa no turismo regional não deve ser compreendida apenas como adoção de instrumentos técnicos ou melhoria de procedimentos internos, mas como construção de uma governança mais participativa, transparente, cooperativa e socialmente orientada. A gestão social, nesse sentido, constitui um eixo estratégico para transformar parcerias e relações interinstitucionais em

mecanismos efetivos de inclusão, corresponsabilização e desenvolvimento territorial sustentável.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(Edição Especial), 67–86.
- Baggio, R., Scott, N., & Cooper, C. (2010). Network science: A review focused on tourism. *Annals of Tourism Research*, 37(3), 802–827. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2010.02.008>
- Bresser-Pereira, L. C. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle* (Cadernos MARE da Reforma do Estado, No. 1). Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Brito, B. M. B., & Silveira, A. H. P. (2005). Parceria público-privada: Compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 56(1), 7–21. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214>
- Costa, F. L. (2008). Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874.
- Fratucci, A. C. (2014). Turismo e território: Relações e complexidades. *Caderno Virtual de Turismo*, 14(Supl. 1), 87–96.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2015). Review of studies on the critical success factors for public-private partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335–1346. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>
- Pimentel, M. P. C., & Pimentel, T. D. (2010). Gestão social: Perspectivas, princípios e (de)limitações. In: *Anais...VI Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD — EnEO 2010* (pp. 1–17). Florianópolis, SC: ANPAD.
- Raud-Mattedi, C. (2005). A Construção Social do Mercado em Durkheim e Weber: Análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20 n. 57, 127-208.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Swedberg, R. (2004). Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, 16 (2), 7-34.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., & Zhu, D. (2018). Public-private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public Management Review*, 20(2), 293–316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, pelo apoio ao projeto “Institucionalização dos Circuitos Turísticos em Minas Gerais: diagnóstico, análise e propostas de ação para economias de aglomeração e sua governança em serviços turísticos” – Edital nº 001/2021, Demanda Universal, Processo APQ-03073-21.

Agradecemos, igualmente, à Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, instituição coordenadora da pesquisa, e às instituições parceiras que colaboraram em sua execução:

Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, Universidade Federal de Viçosa – UFV, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM, Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, Universidade de Guadalajara, no México, e INCEPS. Registramos, ainda, nosso reconhecimento aos pesquisadores subcoordenadores responsáveis pelas diferentes subprojetos, em especial: Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel (UFJF), subprojeto 1 (níveis de governança e gestão) e 3 (análise da cadeia produtiva); Profa. Dra. Mariana Pereira Chaves Pimentel (UFJF), subprojeto 2 (análise institucional das políticas públicas); Prof. Dr. Guilherme Fortes Drummond Chicarino Varajão (UFVJM), subprojeto 4 (análise espacial); Profa. Dra. Fabíola Cristina

Costa de Carvalho (UdG e INCEPS), subprojeto 5 (oferta equipamentos turísticos); Prof. Dr. Marcos Knupp (UFOP), subprojeto 6 (análise de redes sociais); Prof. Dr. Gustavo Melo Silva (UFSJ), subprojeto 7 (modernização administrativa); Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV), subprojeto 8 (economia criativa).



Declaração CReDIT sobre autoria

Termo	Definição	Autor 1	A2	A3	A4
Conceitualização	Ideias; formulação ou evolução de objetivos e objetivos de investigação abrangentes	X	X	X	X
Metodologia	Desenvolvimento ou concepção de metodologia; criação de modelos	X	X	X	X
Software	Programação, desenvolvimento de software; concepção de programas de computador; implementação do código informático e algoritmos de suporte; teste dos componentes de código existentes	X	X	X	X
Validação	Verificação, quer como parte da atividade quer separadamente, da replicação/reprodutibilidade global dos resultados/experimentações e outros resultados da investigação	X	X	X	X
Análise formal	Aplicação de técnicas estatísticas, matemáticas, computacionais, ou outras técnicas formais para analisar ou sintetizar dados de estudo	X	X	X	X
Investigação	Condução do processo de investigação e investigação, realizando especificamente as experiências, ou recolha de dados/evidências	X	X	X	X
Recursos	Fornecimento de materiais de estudo, reagentes, materiais, pacientes, amostras de laboratório, animais, instrumentação, recursos informáticos, ou outras ferramentas de análise	X	X	X	X
Curadoria de dados	Atividades de gestão para anotar (produzir metadados), lapidar dados e manter dados de investigação (incluindo código de software, onde é necessário para a interpretação dos próprios dados) para utilização inicial e posterior reutilização	X	X	X	X
Escrita - Esboço original	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, redigindo especificamente o projeto inicial (incluindo a tradução substantiva)	X	X	X	X
Escrita - Revisão & Edição	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado por aqueles do grupo de investigação original, especificamente revisão crítica, comentário ou revisão - incluindo fases pré ou pós-publicação	X			
Visualização	Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente visualização/apresentação de dados	X			
Supervisão	Supervisão e responsabilidade de liderança no planeamento e execução da atividade de investigação, incluindo mentoria externa à equipa central	X	X	X	X
Administração do projeto	Responsabilidade pela gestão e coordenação do planeamento e execução da atividade de investigação	X			
Aquisição de financiamento	Aquisição do apoio financeiro para o projeto conducente a esta publicação	X			

Fonte: reproduzido de Elsevier (2022, s/p), com base em Brand et al. (2015).

Processo Editorial / Editorial Process / Proceso Editorial

Editor Chefe / Editor-in-chief / Editor Jefe: PhD Thiago D. Pimentel (UFJF).

Recebido / Received / Recibido: 15.09.2025; Revisado / Revised / Revisado: 03.10.2025 – 28.11.2025; Aprovado / Approved / Aprobado: 26.12.2025; Publicado / Published / Publicado (online): 30.05.2026*.

[* Editorial note: article originally scheduled for publication in 2025, but published in 2026 due to disruptions in the editorial workflow associated with external factors, including the interruption of services provided by a third-party editorial support provider.]

Documento revisado por pares / Peer-reviewed paper / Documento revisado por pares.