

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CIRCUITOS TURÍSTICOS EM MINAS GERAIS: DIAGNÓSTICO, ANÁLISE E PROPOSTAS DE AÇÃO PARA ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO E SUA GOVERNANÇA EM SERVIÇOS TURÍSTICOS

Thiago Duarte Pimentel*, Marcela Bifano Costa de Oliveira**, Mariana Pereira Chaves Pimentel***, Fabíola Cristina Costa de Carvalho****, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp*****, Guilherme Fortes Drummond Chicarino Varajão*****, Gustavo Melo***** & Magnus Luiz Emmendoerfer*****

Resumo: Este relatório técnico-executivo apresenta uma síntese geral 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". O objetivo é oferecer um diagnóstico integrado das Instâncias de Governança Regional (IGRs) de Minas Gerais, articulando os principais achados de oito subprojetos temáticos sobre governança e gestão, políticas públicas, cadeia produtiva, análise espacial, redes de stakeholders, oferta turística, parcerias público-privadas, modernização administrativa, economia criativa e identidade empreendedora. Metodologicamente, o projeto adotou desenho guarda-chuva, combinando survey, análise documental, dados secundários, entrevistas, análise de conteúdo, cartografia temática, sociogramas e estudos comparativos em diferentes IGRs. Os resultados indicam que, embora a política de regionalização do turismo em Minas Gerais tenha avançado em termos de institucionalização formal, persistem fragilidades relevantes na governança, na profissionalização da gestão, na integração da cadeia produtiva, na estruturação da oferta, na articulação entre atores, na efetividade dos instrumentos normativos e no aproveitamento da economia criativa. Conclui-se que o fortalecimento das IGRs exige planejamento integrado, financiamento estável, qualificação técnica, diversificação da oferta turística, maior articulação intermunicipal e transformação dos mecanismos formais de governança em capacidades efetivas de ação territorial.

Palavras-chave: Instâncias de Governança Regional; Circuitos Turísticos; Governança turística; Regionalização do turismo; Minas Gerais.

INSTITUTIONALIZATION OF TOURISM CIRCUITS IN MINAS GERAIS: DIAGNOSIS, ANALYSIS, AND ACTION PROPOSALS FOR AGGLOMERATION ECONOMIES AND THEIR GOVERNANCE IN TOURISM SERVICES

Abstract: This technical-executive report presents an overall synthesis of the project "Institutionalization of Tourism Circuits in Minas Gerais: Diagnosis, Analysis, and Action Proposals for Agglomeration Economies and Their Governance in Tourism Services". Its objective is to provide an integrated diagnosis of the Regional Governance Bodies in Minas Gerais, Brazil, by articulating the main findings of eight thematic subprojects on governance and management, public policies, productive chain, spatial analysis, stakeholder networks, tourism supply, public-private partnerships, administrative modernization, creative economy, and entrepreneurial identity. Methodologically, the project adopted an umbrella design, combining survey research, documentary analysis, secondary data, interviews, content analysis, thematic mapping, sociograms, and comparative studies across different Regional Governance Bodies. The results indicate that, although the tourism regionalization policy in Minas Gerais has advanced in terms of formal institutionalization, relevant weaknesses persist in governance, management professionalization, productive chain integration, tourism supply structuring, stakeholder articulation, the effectiveness of normative instruments, and the use of the creative economy. The report concludes that strengthening Regional Governance Bodies requires integrated planning, stable funding, technical qualification, diversification of tourism supply, stronger intermunicipal coordination, and the transformation of formal governance mechanisms into effective capacities for territorial action.

Keywords: Regional Governance Bodies; Tourism Circuits; Tourism governance; Tourism regionalization; Minas Gerais.

Institucionalización De Los Circuitos Turísticos En Minas Gerais: Diagnóstico, Análisis Y Propuestas De Acción Para Economías De Aglomeración Y Su Gobernanza En Los Servicios Turísticos

Resumen: Este informe técnico-ejecutivo presenta una síntesis general del proyecto "Institucionalización de los Circuitos Turísticos en Minas Gerais: diagnóstico, análisis y propuestas de acción para economías de aglomeración y su gobernanza en servicios turísticos". Su objetivo es ofrecer un diagnóstico integrado de las Instancias de Gobernanza Regional – IGRs – de Minas Gerais, articulando los principales hallazgos de ocho subproyectos temáticos sobre gobernanza y gestión, políticas públicas, cadena productiva, análisis espacial, redes de stakeholders, oferta turística, alianzas público-privadas, modernización administrativa, economía creativa e identidad emprendedora. Metodológicamente, el proyecto adoptó un diseño paraguas, combinando survey, análisis documental, datos secundarios, entrevistas, análisis de contenido, cartografía temática, sociogramas y estudios comparativos en distintas IGRs. Los resultados indican que, aunque la política de regionalización del turismo en Minas Gerais ha avanzado en términos de institucionalización formal, persisten debilidades relevantes en la gobernanza, la profesionalización de la gestión, la integración de la cadena productiva, la estructuración de la oferta, la articulación entre actores, la efectividad de los instrumentos normativos y el aprovechamiento de la economía creativa. Se concluye que el fortalecimiento de las IGRs requiere planificación integrada, financiamiento estable, cualificación técnica, diversificación de la oferta turística, mayor articulación intermunicipal y transformación de los mecanismos formales de gobernanza en capacidades efectivas de acción territorial.

Palabras clave: Instancias de Gobernanza Regional; Circuitos Turísticos; Gobernanza turística; Regionalización del turismo; Minas Gerais.

HOW TO CITE: Pimentel, T. D., Costa de Oliveira, M. B., Chaves Pimentel, M. P., Costa de Carvalho, F. C., Knupp, M. E. C. G., Chicarino Varajão, G. F. D., Melo Silva, G., & Emmendoerfer, M. L. Institucionalização Dos Circuitos Turísticos Em Minas Gerais: Diagnóstico, Análise E Propostas De Ação Para Economias De Aglomeração E Sua Governança Em Serviços Turísticos. *Latin American Journal of Tourismology*, 11 (Regular Issue), 1 – 8, Jan./ Dez. Retrieved from:

<https://periodicos.ufjf.br/index.php/rlaturismologia/article/view/53210>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17676026>



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

* (Corresponding author) Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Coordenador geral da pesquisa. [thiago.pimentel@ufjf.br]

** Bolsista de apoio técnico; Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). [marbifano@gmail.com]

*** Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). [mariana.chaves@ufjf.br]

**** Universidad de Guadalajara (UdG) e Instituto INCEPES. [fabiola.cvlho@gmail.com]

***** Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). [marcos.knupp@gmail.com]

***** Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri (UFVJM). [guilhermefdcv@ufvjm.edu.br]

***** Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ). [gustavomelo@ufsj.edu.br]

***** Universidade Federal de Viçosa (UFV). [magnus@ufv.br]

1 CONTEXTO E PROBLEMÁTICA

A regionalização do turismo em Minas Gerais deve ser compreendida no contexto da transição entre políticas de municipalização e políticas territoriais de organização da atividade turística em âmbito regional. A partir dos anos 1990 e, sobretudo, dos anos 2000, ganhou força a compreensão de que o turismo não poderia ser planejado apenas a partir de municípios isolados, mas deveria ser articulado em escalas regionais, capazes de integrar atrativos, serviços, infraestrutura, fluxos, identidades territoriais e atores públicos e privados. Em Minas Gerais, esse processo assumiu uma forma específica por meio dos Circuitos Turísticos, posteriormente reconhecidos como Instâncias de Governança Regional (IGR), responsáveis por articular municípios e atores territoriais na organização do turismo regional (Gomes, Silva, & Queiroz Neto, 2006; SETUR/MG, 2021).

Desde 2003, a política estadual de turismo passou a reconhecer e certificar os Circuitos Turísticos como estruturas de regionalização, buscando estimular a cooperação intermunicipal, a descentralização da gestão, a participação social e a construção de identidades regionais. Posteriormente, com a Lei Estadual nº 22.765/2017, o Decreto nº 47.687/2019 e a Resolução Secult nº 16/2020, esses arranjos passaram a ser formalmente reconhecidos como IGRs, assumindo o papel de executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do turismo no estado (SETUR/MG, 2021). Estudos anteriores destacam que essa política representou uma inovação institucional e social relevante, especialmente por introduzir mecanismos de gestão compartilhada, de participação e de articulação regional no campo do turismo mineiro (Emmendoerfer, Silva, & Lima, 2011).

Entretanto, a existência formal das IGRs não garante, por si só, a consolidação de práticas efetivas de governança, planejamento e desenvolvimento turísticos regionais. Persistem entraves relacionados à profissionalização da gestão, à escassez de recursos humanos e financeiros, à infraestrutura precária, à fragilidade da cooperação intermunicipal, à limitada articulação entre atores, à dificuldade de transformar recursos e atrativos em produtos turísticos e à baixa capacidade de monitoramento e avaliação das ações. Tavares e Batista (2013) já haviam identificado dificuldades de consolidação dos Circuitos Turísticos mineiros, especialmente no que se refere à valorização profissional dos gestores, ao apoio técnico, político e financeiro, e às condições institucionais necessárias à sustentabilidade dessas estruturas.

O problema central, portanto, não se limita a saber se as IGRs existem formalmente ou se estão certificadas, mas a compreender em que medida dispõem de condições institucionais, organizacionais, econômicas, territoriais e relacionais para atuar como mecanismos efetivos de governança regional. Embora existam estudos parciais, diagnósticos temáticos e levantamentos anteriores sobre competitividade turística, ainda são escassos diagnósticos integrados,

atualizados e multitemáticos capazes de articular, em uma mesma leitura, dimensões como governança, atos normativos, cadeia produtiva, distribuição espacial da oferta, redes de stakeholders, estruturação dos atrativos, parcerias público-privadas e economia criativa.

Essa lacuna é relevante porque políticas públicas e decisões de investimento dependem de informações integradas sobre os diferentes componentes do sistema turístico regional. Sem esse tipo de diagnóstico, a alocação de recursos tende a ser fragmentada, a gestão permanece orientada por demandas pontuais e as ações de planejamento ficam desconectadas das condições reais de cada território. Um diagnóstico integrado permite identificar gargalos, assimetrias, potencialidades e prioridades de ação, oferecendo subsídios para gestores públicos, dirigentes de IGRs, municípios, atores privados, organizações da sociedade civil e instituições de apoio ao desenvolvimento turístico.

Diante desse cenário, este relatório técnico-executivo tem como objetivo apresentar uma síntese geral 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”, com vistas a oferecer um diagnóstico integrado – ou “raio-x” – das IGR de Minas Gerais. O relatório articula os principais achados de oito subprojetos temáticos, abrangendo nível de governança e gestão, políticas públicas, cadeia produtiva, análise espacial, redes de stakeholders, oferta turística, parcerias público-privadas, modernização administrativa, economia criativa e identidade empreendedora. Busca-se, com isso, orientar políticas públicas, qualificar a alocação de recursos e indicar estratégias de fortalecimento da governança turística regional no estado.

2 METODOLOGIA

Este estudo adotou um desenho de projeto guarda-chuva, constituído por oito subprojetos articulados e orientados por uma lógica de integração metodológica. A estratégia combinou um subprojeto geral e estruturante, voltado ao diagnóstico do nível de governança e gestão das IGRs de Minas Gerais, com sete subprojetos temáticos executados em rede, dedicados a dimensões específicas do sistema turístico regional. Essa opção metodológica aproxima-se de desenhos de pesquisa multimétodo e de métodos mistos, nos quais diferentes técnicas, fontes e escalas analíticas são combinadas para ampliar a capacidade de compreensão de fenômenos complexos, sobretudo quando estes envolvem dimensões institucionais, territoriais, organizacionais e relacionais (Denzin, 1978; Creswell & Plano Clark, 2011; Tashakkori & Teddlie, 2010).

A opção por um desenho guarda-chuva permitiu articular diferentes objetos, escalas, métodos e fontes de informação em torno de um mesmo problema geral:

compreender o processo de institucionalização, o funcionamento e o desempenho das IGRs mineiras. Desse modo, o projeto combinou abordagens quantitativas e qualitativas, utilizando survey, análise documental, análise de conteúdo, dados secundários, entrevistas, cartografia temática, sociogramas, inventário de oferta turística e análise comparativa entre circuitos selecionados. A integração desses procedimentos permitiu construir uma leitura mais abrangente do objeto, aproximando-se da lógica da triangulação metodológica, na qual diferentes evidências são mobilizadas para aumentar a consistência interpretativa do diagnóstico (Denzin, 1978; Flick, 2009).

Os subprojetos foram organizados de modo complementar. Alguns tiveram escopo mais amplo, voltado ao conjunto das IGRs mineiras, como o diagnóstico do nível de governança e gestão. Outros adotaram recortes territoriais específicos, concentrando-se em três IGRs selecionadas, como Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas, Serras de Ibitipoca, Circuito do Ouro, Trilha dos Inconfidentes e Villas e Fazendas de Minas, a depender do objeto e da disponibilidade de dados. Essa combinação permitiu produzir tanto uma leitura geral da governança regional do turismo em Minas Gerais quanto análises temáticas mais aprofundadas, seguindo uma lógica compatível com estudos de caso comparativos e análises exploratórias de fenômenos territorialmente situados (Yin, 2015; Triviños, 1987).

O Quadro 1 sintetiza os principais aspectos de cada subprojeto, relacionando: foco ou objeto de análise, metodologia principal, principal achado ou contribuição e limitações ou pontos críticos identificados. A sistematização buscou tornar comparáveis os resultados produzidos por estratégias metodológicas distintas, permitindo identificar convergências, lacunas e padrões recorrentes entre as dimensões analisadas. No caso das análises documentais e qualitativas, foram mobilizados procedimentos de codificação, categorização e interpretação temática, em diálogo com a tradição da análise de conteúdo (Bardin, 1977; Bowen, 2009).

Ao final, os achados dos subprojetos foram integrados por meio de uma análise transversal, orientada à identificação de relações entre governança, institucionalização normativa, cadeia produtiva, distribuição espacial da oferta, redes de stakeholders, estruturação dos atrativos, parcerias público-privadas, modernização administrativa, economia criativa e identidade empreendedora. Essa análise cruzada permitiu observar quais dimensões atuam como condicionantes centrais da consolidação das IGRs e quais elementos permanecem como fragilidades recorrentes.

Como limitação metodológica, destaca-se a heterogeneidade dos métodos, das fontes e dos recortes territoriais utilizados nos subprojetos. Nem todos os subprojetos analisaram as mesmas IGRs, nem utilizaram bases de dados equivalentes ou

disponíveis para os mesmos períodos. Por isso, os resultados devem ser interpretados como um diagnóstico integrado e exploratório, voltado à identificação de padrões, gargalos e hipóteses de ação, e não como uma mensuração estatística homogênea de todas as dimensões do turismo regional mineiro.

2.1 Síntese dos subprojetos, objetivos, métodos e contribuições

A síntese dos subprojetos foi organizada com o objetivo de explicitar a contribuição específica de cada eixo de investigação ao diagnóstico integrado das IGRs mineiras. Considerando que o projeto mobilizou diferentes técnicas e recortes empíricos, a apresentação sintética dos subprojetos evidencia a lógica de complementaridade entre métodos quantitativos, qualitativos, documentais, cartográficos e relacionais. Essa estratégia é coerente com desenhos multimétodo, nos quais a compreensão do fenômeno depende menos da aplicação uniforme de uma única técnica e mais da articulação entre diferentes evidências produzidas sobre dimensões complementares do objeto (Creswell & Plano Clark, 2011; Flick, 2009; Tashakkori & Teddlie, 2010).

Além disso, a organização dos subprojetos em torno de foco, objetivo, método, resultado e contribuição permite estabelecer uma matriz de comparação transversal. Essa matriz funciona como instrumento de síntese analítica, pois permite observar convergências e divergências entre os achados, identificar fragilidades recorrentes e formular hipóteses interpretativas sobre a governança regional do turismo em Minas Gerais. O procedimento dialoga com a lógica de estudos comparativos e de análise de casos múltiplos, nos quais a comparação sistemática entre unidades, dimensões ou eixos empíricos contribui para a construção de inferências analíticas mais robustas (Yin, 2015; Triviños, 1987).

2.2 Síntese dos subprojetos, objetivos, métodos e contribuições

2.2.1 Subprojeto 1 – Nível de governança e gestão das IGRs.

Este subprojeto teve como foco diagnosticar o grau de desenvolvimento das IGRs de Minas Gerais, considerando dimensões de gestão, governança e arranjos institucionais. Seu objetivo foi classificar as IGRs em estágios de governança – incipiente, intermediário ou desenvolvido –, com base em survey aplicado às instâncias participantes. O principal resultado foi a identificação do predomínio de níveis incipientes ou intermediários de governança, associados a limitações de recursos financeiros, de infraestrutura, de profissionalização da gestão e de estruturação da oferta turística. Como contribuição, o subprojeto produziu um ranking diagnóstico e permitiu identificar casos emblemáticos para análises comparativas.

2.2.2 Subprojeto 2 – Política estadual de turismo e organização normativa.

Este subprojeto dedicou-se ao mapeamento e à análise dos atos normativos e das estruturas institucionais do turismo em Minas Gerais, com recorte temporal entre 2010 e 2020. Seu objetivo foi compreender como a Política de Regionalização do Turismo se manifesta nos atos legais, comparando convergências e divergências entre os níveis estadual e municipal. A metodologia baseou-se em análise documental e análise de conteúdo de leis, decretos, conselhos, fundos, planos, programas e estruturas administrativas. Os resultados indicaram que muitas políticas públicas de turismo são genéricas, com baixa previsão orçamentária e responsabilidades pouco claras, o que compromete sua efetividade. Como contribuição, o subprojeto propôs a leitura dos Arranjos Normativos-Territoriais – ANTs – e analisou seu alinhamento às exigências da Política de Regionalização do Turismo.

2.2.3 Subprojeto 3 – Cadeia produtiva do turismo

Este subprojeto teve como foco caracterizar economicamente a cadeia produtiva do turismo em três IGRs selecionadas: Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. O objetivo foi mapear empreendimentos, mão de obra formal e indicadores econômicos nos setores de hotelaria, alimentação, atrativos e entretenimento, transporte e agências. A metodologia utilizou dados secundários, especialmente os de RAIS, IBGE e Fundação João Pinheiro, organizados em planilhas e em comparações entre circuitos. Os resultados indicaram cadeias produtivas pouco diversificadas, com baixa integração entre seus componentes e concentração em poucos municípios-polo. Como contribuição, o subprojeto evidenciou gargalos relacionados à formalização, à mão de obra e à estrutura econômica do turismo regional.

2.2.4 Subprojeto 4 – Análise espacial da oferta turística

Este subprojeto representou e analisou espacialmente a oferta turística em três IGRs, por meio de mapas temáticos georreferenciados. Foram considerados atrativos, hospedagens, alimentação, agências, eventos e serviços de apoio ao turismo. O objetivo foi investigar a distribuição espacial, a densidade de serviços e os padrões de concentração territorial. A metodologia combinou o levantamento da oferta, a geocodificação, a cartografia digital e a análise de densidade. Os mapas produzidos evidenciaram uma oferta turística escassa, pouco diversificada, pouco integrada e concentrada em cidades-polo. Como contribuição, o subprojeto produziu cartografias digitais que permitem visualizar lacunas territoriais e concentrações de serviços turísticos.

2.2.5 Subprojeto 5 – Redes sociais de stakeholders

Este subprojeto analisou, a partir da teoria de redes, os principais atores envolvidos na governança do turismo em três IGRs: Circuito do Ouro, Trilha dos Inconfidentes e Villas e Fazendas de Minas. O objetivo foi verificar a posição dos stakeholders-chave, o grau de colaboração e o papel do capital social dos gestores na compensação, ou não, de fragilidades estruturais. A metodologia baseou-se em entrevistas semiestruturadas, em sociogramas e na análise da centralidade e da densidade das redes. Os resultados indicaram dois padrões principais: redes monocêntricas, verticais e centralizadas; e redes policêntricas, horizontais e descentralizadas. O segundo padrão apresentou melhores condições relacionais de cooperação, embora tenha sido observada subrepresentação da sociedade civil nas redes analisadas.

2.2.6 Subprojeto 6 – Grau de desenvolvimento da oferta turística

Este subprojeto avaliou recursos, atrativos e produtos turísticos existentes nas IGRs, classificando-os segundo tipo, grau de especialização, singularidade e potencial de atratividade. O objetivo foi compreender o nível de desenvolvimento da oferta turística, especialmente em termos de variedade, singularidade e conversão de recursos em produtos. A metodologia combinou revisão bibliográfica e inventário de elementos da oferta turística. Os resultados indicaram que a maior parte dos itens mapeados corresponde a recursos brutos, seguida de atrativos, enquanto menos de 5% foram classificados como produtos turísticos. A oferta mostrou-se restrita, pouco diversificada, pouco articulada e pouco funcional, o que contribui para baixa atratividade turística em parte das IGRs.

2.2.7 Subprojeto 7 – Parcerias público-privadas e modernização administrativa

Este subprojeto examinou formas de parcerias público-privadas e mecanismos de modernização da gestão turística em territórios de Minas Gerais, com destaque para Caminho Novo, Malhas do Sul de Minas e Serras de Ibitipoca. O objetivo foi analisar a existência de participação, de gestão social e de inclusão de stakeholders diversos nos modelos de parceria. A metodologia combinou revisão documental, análise de planos e conselhos, além de entrevistas em profundidade. Os resultados indicaram baixo nível de institucionalização das parcerias, pouca formalização das responsabilidades e escassa presença de mecanismos deliberativos efetivos. Como contribuição, o subprojeto evidenciou a necessidade de fortalecer instrumentos de governança participativa, controle social e articulação público-privada.

2.2.8 Subprojeto 8 – Economia criativa e identidade empreendedora

Este subprojeto diagnosticou a presença de agentes da economia criativa nos territórios turísticos e analisou em que medida artistas, artesãos, produtores culturais e demais agentes culturais reconhecem ou não sua atuação como empreendimento. O objetivo foi mapear iniciativas culturais e identificar lacunas na formalização, na valorização e na consciência empreendedora. A metodologia utilizou plataformas como Mapas Culturais, dados secundários, um survey eletrônico e, pontualmente, entrevistas qualitativas. Os resultados indicaram grande potencial cultural, mas baixa formalização, pouca sistematização de políticas de economia criativa e frágil integração dessas atividades à governança turística regional. Como contribuição, o subprojeto destacou a necessidade de articular cultura, criatividade, turismo e desenvolvimento territorial.

3 ANÁLISES CRUZADAS: ALGUMAS SÍNTESES DE DESTAQUE

A análise transversal dos oito subprojetos permite identificar padrões comuns, relações interpretativas e hipóteses de associação entre diferentes dimensões da governança regional do turismo em Minas Gerais. Embora cada subprojeto tenha adotado objeto, método e recorte empírico próprios, seus resultados convergem para uma leitura geral: a consolidação das IGRs depende da articulação entre governança institucional, estruturação da oferta turística, organização da cadeia produtiva, distribuição espacial dos serviços, redes de stakeholders, instrumentos normativos, parcerias e economia criativa.

Uma primeira síntese diz respeito à convergência analítica entre a estruturação da oferta turística e os fatores estruturais fundamentais do sistema regional. Os subprojetos de cadeia produtiva, oferta turística e análise espacial indicam que as IGRs com maior dinamismo econômico, maior diversidade de atrativos e melhor distribuição territorial de serviços tendem a apresentar condições mais favoráveis de estruturação turística. Nesse sentido, a oferta turística aparece como núcleo central do sistema analisado, pois se relaciona diretamente com a cadeia produtiva, a densidade de serviços, a presença de atrativos e a capacidade de organização territorial da atividade.

Por outro lado, dimensões como redes sociais de stakeholders, modernização administrativa, gestão social, economia criativa e políticas públicas parecem operar como camadas institucionais e relacionais complementares. Essas dimensões são relevantes para a governança regional, mas nem sempre mantêm relação direta e imediata com o grau de estruturação da oferta turística. Em outras palavras, a existência de normas, redes, fóruns, conselhos, parcerias ou iniciativas criativas não implica, automaticamente, maior maturidade da oferta, especialmente quando tais mecanismos são frágeis, pouco utilizados ou pouco integrados às estratégias territoriais de desenvolvimento turístico.

Uma segunda síntese refere-se à associação interpretativa entre a governança e a estruturação da oferta turística. O diagnóstico do nível de governança indica que IGRs com maior capacidade de gestão, articulação e planejamento tendem a apresentar melhores condições para organizar a cadeia produtiva, diversificar atrativos e integrar, territorialmente, serviços e recursos. Essa relação, entretanto, deve ser tratada como hipótese analítica, e não como causalidade comprovada. Ainda é necessário investigar, em estudos futuros, se a governança favorece a estruturação da oferta turística, se a presença de uma oferta mais desenvolvida induz melhores práticas de governança ou se ambas as dimensões se reforçam mutuamente.

A terceira síntese trata do papel dos instrumentos de política pública. O subprojeto sobre atos normativos e Arranjos Normativos-Territoriais complementa o diagnóstico de governança ao mostrar que a existência de normas, conselhos, fundos, programas e estruturas administrativas é condição importante, mas insuficiente. Há indícios de associação entre a presença de políticas públicas e a criação de mecanismos formais de governança. Contudo, não há evidência de que a simples criação desses mecanismos produza, por si só, efetividade institucional. Em muitos casos, os instrumentos parecem existir mais como adequação formal às exigências da política estadual do que como mecanismos efetivos de planejamento, financiamento, execução e monitoramento.

A quarta síntese trata da importância do planejamento turístico integrado. Os subprojetos convergem ao apontar que instrumentos como planos, conselhos, fóruns, projetos de incentivo, sistemas de informação e mecanismos de articulação regional são necessários para consolidar redes de cooperação, qualificar a gestão e fortalecer a implementação de ações coletivas. No entanto, apesar de sua importância formalmente reconhecida, essas ferramentas ainda são pouco utilizadas na prática. Além disso, seu efeito parece depender de condições externas, como a capacidade técnica, a estabilidade institucional, a disponibilidade orçamentária e a menor interferência político-partidária na gestão dos circuitos.

A quinta síntese envolve a própria escolha das IGRs como locus de análise e a integração de dados quantitativos e qualitativos. O conjunto dos subprojetos combinou levantamentos estatísticos, dados secundários, questionários, entrevistas, análises documentais e de conteúdo, cartografia temática, sociogramas e inventários de oferta turística. Essa combinação permitiu observar o fenômeno sob diferentes ângulos e elaborar um diagnóstico mais abrangente. Ainda que nem todos os subprojetos tenham analisado exatamente as mesmas IGRs, a concentração em territórios semelhantes ou comparáveis favoreceu a identificação de padrões de governança, de gargalos estruturais e de oportunidades de ação.

Em conjunto, as análises cruzadas indicam que a consolidação das IGRs não depende de um único fator

isolado. A oferta turística estruturada parece ocupar posição central, mas sua consolidação exige governança efetiva, instrumentos normativos operantes, cadeias produtivas integradas, redes de stakeholders mais horizontais, maior capacidade de planejamento, parcerias mais consistentes e melhor

aproveitamento da economia criativa. Assim, o desafio não está apenas em criar estruturas formais, mas em transformá-las em capacidades territoriais concretas de coordenação, financiamento, execução, monitoramento e inovação.

Quadro 1 – Quadro 1 – Síntese dos subprojetos, métodos, achados e limitações.

Subprojeto	Foco/Objeto	Metodologia	Principal Achado/Contribuição	Limitações ou Pontos Críticos
1. Nível de Governança e Gestão das IGR	Diagnóstico de governança e gestão dos Circuitos Turísticos de MG (ranking).	Survey (questionários), ranking de 31 IGR conforme indicadores de governança (formais e informais).	Identificação de estágios de governança (incipiente, intermediário, desenvolvido); evidencia déficits generalizados.	Falta de participação e/ou de dados de algumas IGR; sub ou sobreavaliação em questionários; lacunas institucionais em boa parte dos circuitos.
2. Política Estadual de Turismo (Organização Normativa)	Mapeamento de leis e decretos estaduais e municipais (2010-2020), análise organizacional da política de turismo.	Levantamento de atos normativos no Portal da ALMG + análise de conteúdo (planos, fundos, COMTUR etc.).	Identificação dos Atos Normativos de Turismo (ANT) e de sua dispersão. Maior institucionalização em alguns polos.	Inconsistência/indisponibilidade de alguns atos em sites municipais; grande fragmentação normativa; baixo alinhamento entre normas municipais e estaduais em muitos casos.
3. Cadeia Produtiva do Turismo	Mapeamento econômico (empregos formais, estabelecimentos, valor adicionado do turismo).	Dados secundários (RAIS, IBGE, Fundação João Pinheiro), sistematização em Excel, comparações estatísticas entre 3 circuitos.	Comparação entre circuitos com e sem grandes centros (ex.: Juiz de Fora) para mostrar distorções de escala; indica gargalos na formação de mão de obra e formalização do setor.	Informações incompletas em certos municípios; sub-registros de agências ou meios de hospedagem. Falta de dados sobre impactos reais em PIB municipal ou fluxo de turistas para alguns destinos.
4. Análise Espacial	Produção de mapas temáticos (My Maps) de atrativos, hospedagem, agências, eventos etc.	Inventariação de oferta (Google, Portal Minas Gerais), geocodificação e interpolação (densidade Kernel) para identificar concentração de serviços.	Permite enxergar a distribuição real da oferta turística; evidencia concentração em poucos polos e lacunas em zonas periféricas.	Alguns dados com localização imprecisa; lacuna de inventários completos em certos municípios. Não contempla dados de sazonalidade ou gestão de cada ponto.
5. Redes Sociais de Stakeholders	Análise relacional (sociogramas) em 3 IGR (Circuito do Ouro, Trilha dos Inconfidentes, Villas & Fazendas).	Entrevistas semiestruturadas com atores-chave, aplicação de conceitos de capital social e de policy networks; análise de centralidade e densidade das redes.	Observa-se, em geral, concentração em poucos atores (gestores centrais), reduzida horizontalidade, pouca integração com comunidades.	Poucos dados quantitativos de rede (foco qualitativo); limitação na amplitude das entrevistas (1 ator-chave por IGR). Falta institucionalização de processos participativos mais sólidos.
6. Grau de Desenvolvimento da Oferta Turística	Avaliação de recursos, atrativos e produtos turísticos: tipo (natural/sociocultural), grau de especialização, singularidades.	Revisão bibliográfica + inventário de 792 elementos, resultando em 435 válidos; categorização segundo motivação (natural, histórico-cultural, etc.) e grau de representatividade (raro, comum, etc.).	Identificou forte presença de recursos socioculturais, mas nem sempre bem articulados como produto turístico. Circuito Serras de Ibitipoca destaca-se em recursos naturais.	Parcial inconsistência de informações em plataformas oficiais; insuficiente integração com dados de demanda (quem visita, sazonalidade); fragilidade no planejamento de produtos integrados.
7. Gestão Social e Parcerias Público-Privadas e Modernização Administrativa	Investigação da existência (ou não) de PPP e formas de "gestão social" que modernizem a administração turística municipal.	Revisão de documentos (planos, conselhos), entrevistas em profundidade sobre formas de parceria, grau de participação social e diálogo público-privado.	Observa baixo nível de institucionalização das parcerias; pouca formalização e conselhos pouco deliberativos; iniciativas pontuais de participação.	Falta de conselhos específicos de turismo e mecanismos de controle social; baixo envolvimento de grupos comunitários e setores privados em muitos municípios; dificuldades de financiar PPP.
8. Economia Criativa e Identidade Empreendedora	Diagnóstico das iniciativas de economia criativa e da percepção de "empreendedorismo" cultural em 3 IGR (Caminho Novo, Malhas do Sul, Serras de Ibitipoca).	Mapeamento em plataformas como Mapas Culturais e survey eletrônico com agentes culturais; análise de dados secundários e, pontualmente, entrevistas qualitativas.	Há expressivo potencial cultural (artesanato, gastronomia, festas etc.), mas baixa formalização e pouca consciência empreendedora dos agentes; inexistência de políticas claras de EC.	Pouca sistematização sobre produtos culturais e registros de propriedade intelectual. Falta cultura de inovação e parcerias com universidades. Grande parte dos agentes não se reconhece como "empreendedores".

Fonte: elaboração própria.

5 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO

Os oito subprojetos, em conjunto, retratam os múltiplos elementos envolvidos na consolidação do turismo regional em Minas Gerais. Por meio dos diagnósticos de governança, legislação, cadeia produtiva, análise espacial, redes de stakeholders, oferta turística, parcerias público-privadas e economia criativa, evidencia-se um cenário no qual:

- A regionalização do turismo em Minas Gerais, por meio das Instâncias de Governança Regional – IGRs – (ou Circuitos), apresentou avanços ao longo dos últimos anos, mas ainda possui lacunas de governança, especialmente no que se refere à formalização e efetividade dos conselhos, à participação cidadã, à profissionalização da gestão e à articulação com a economia criativa.
- Há sinergia entre políticas públicas, arranjos normativos, redes de parcerias e organização econômica do turismo. No entanto, ainda existe fragmentação, pois poucos atores concentram informações, recursos e poder de decisão.
- O potencial cultural e natural dos territórios é expressivo, porém a coordenação insuficiente impede que as IGRs, especialmente aquelas que não contam com um município-polo maior, convertam esses recursos em produtos turísticos mais estruturados, integrados e comercializáveis.
- A economia criativa ainda não é plenamente reconhecida e estruturada como parte do desenvolvimento turístico. Faltam maior formalização dos agentes e iniciativas criativas, políticas de incentivo e diálogo mais consistente com a governança local.
- A estruturação da oferta turística parece ser o elemento central e mais estratégico a ser considerado, pois se conecta, direta ou indiretamente, a todos os demais componentes do sistema analisado. Logo, a criação, qualificação, diversificação e diferenciação estratégica da oferta turística podem contribuir para a melhoria dos demais indicadores.

Em síntese, cada subprojeto contribui com uma parte específica – parte do quebra-cabeça - do diagnóstico integrado. Em conjunto, os resultados indicam que a capacidade de governança, a existência de marcos legais consistentes, a articulação em rede e a inclusão da criatividade e da inovação no turismo constituem caminhos necessários ao desenvolvimento sustentável dos territórios turísticos em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

Alves Ramos, B., Bartholo Junior, R. S., & Mello, R. (2011). Complementaridade da função turismo nos circuitos turísticos de Minas Gerais: Um estudo do circuito turístico Campo das Vertentes. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 9(1), 161–175. doi:10.25145/j.pasos.2011.09.013

- Bardin, L. (1977). *L'analyse de contenu*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed methods research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Emmendoerfer, M. L., Silva, F. C., & Lima, A. A. T. F. C. (2011). Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais - Brasil: O modelo de circuitos turísticos em análise. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 9(2), 397–410. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2011.09.034>
- Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research* (4th ed.). London: Sage.
- Gomes, B. M. A., Silva, V. J., & Queiroz Neto, E. Q. A. (2006). A ação coletiva em regiões turísticas: Um estudo dos circuitos turísticos de Minas Gerais. *Turismo: Visão e Ação*, 8(2), 323–330.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York, NY: Oxford University Press.
- Secretaria de Estado de Cultura e Turismo de Minas Gerais. (2021). *Cartilha de Orientação 2021: Reconhecimento das Instâncias de Governança e Participação de Municípios na Política Estadual de Turismo de Minas Gerais*. Belo Horizonte: SECULT/MG.
- Tashakkori, A., & Teddlie, C. (Eds.). (2010). *SAGE handbook of mixed methods in social & behavioral research* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tavares, J. M., & Batista, J. R. M. (2013). A dificuldade de consolidação dos circuitos turísticos de Minas Gerais (Brasil): Uma análise a partir do perfil dos seus gestores. *Turismo e Sociedade*, 6(1).
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos* (5a ed.). Porto Alegre: Bookman.

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 INCEPES), 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	A5	A6	A7
Conceitualização	Ideias; formulação ou evolução de objetivos e objetivos de investigação abrangentes	X	X	X	X	X	X	X
Metodologia	Desenvolvimento ou concepção de metodologia; criação de modelos	X	X	X	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	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	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	X	X	X
Investigação	Condução do processo de investigação e investigação, realizando especificamente as experiências, ou recolha de dados/evidências	X	X	X	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	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	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	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	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.