

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO
LINHA DE PESQUISA ESTUDO ORGANIZACIONAIS, TRABALHO E PESSOAS

ANA LUÍSA BARBOSA DA SILVA

**UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA EM REDE NA ÁREA DO TURISMO:
INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CIRCUITO TRILHAS DO RIO DOCE**

BELO HORIZONTE
2022

ANA LUÍSA BARBOSA DA SILVA

**UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA EM REDE NA ÁREA DO TURISMO:
INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CIRCUITO TRILHAS DO RIO DOCE**

Dissertação apresentada ao curso de mestrado na Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de mestra.

Orientador: Professor Doutor Ivan Beck
Ckagnazaroff

BELO HORIZONTE
2022

Ficha catalográfica

L732c
2022

Silva, Ana Luísa Barbosa da.
Uma análise da governança em rede na área do turismo
[manuscrito]: instância de governança regional circuito trilhas do
Rio Doce /Ana Luísa Barbosa da Silva. – 2022.
139 f.: il., tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff .
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas
Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 129-136).

1. Rodovias – manutenção e reparos – Teses. 2. Rodovias –
construção – Teses. 3. Administração – Teses. I. Ckagnazaroff,
Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de
Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658

Elaborado por Rosilene Santos CRB6/2527
Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS78/2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **ANA LUÍSA BARBOSA DA SILVA**, REGISTRO Nº 744/2022. No dia 14 de junho de 2022, às 10:00 horas, reuniu-se remotamente, por videoconferência, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 26 de maio de 2022, para julgar o trabalho final intitulado "**UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA EM REDE NA ÁREA DO TURISMO: A INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CIRCUITO TRILHAS DO RIO DOCE**", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais, Trabalho e Pessoas**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO

REPROVAÇÃO

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 14 de junho de 2022.

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff
ORIENTADOR - CEPEAD/UFMG

Prof^ª. Dr^ª. Nayara Silva de Noronha
CEPEAD/UFMG

Prof^ª. Dr^ª. Flávia de Paula Duque Brasil
Escola de Governo/FJP



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Beck Ckagnazaroff, Professor do Magistério Superior**, em 14/06/2022, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Flavia de Paula Duque Brasil, Usuário Externo**, em 14/06/2022, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº](#)



[10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Nayara Silva de Noronha, Professora do Magistério Superior**, em 14/06/2022, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1499526** e o código CRC **A5EA9A96**.

AGRADECIMENTOS

Dizem que para criar uma criança é necessária uma vila, acredito que o mesmo se aplica a trabalhos acadêmicos. Minha dissertação possui as digitais de todas as pessoas que compartilharam comigo nessa jornada, contribuindo para tanto para meu trabalho quanto para minha saúde e bem-estar. Primeiramente, agradeço meu orientador, Prof. Ivan Beck, cujas contribuições e direcionamentos foram fundamentais para construção desse trabalho. À Prof.a Flávia Brasil serei eternamente grata você fazer parte da minha trajetória acadêmica desde a graduação, você é eternamente minha fonte de inspiração.

À minha família, meus pais Júlio e Lúcia que nunca duvidaram do meu potencial. À minha irmã, Júlia, obrigada por ser meu porto seguro e me permitir que eu derrame um caminhão de lágrimas em cima de você nos últimos anos. E não posso deixar de agradecer os meus avós, e ancestrais, minhas conquistas são carregadas nos ombros dos seus sacrifícios realizados em busca de uma vida melhor. Essa para mim essa será sempre a maior prova de amor.

Também agradeço meus amigos, a minha família escolhida por todo o apoio nos últimos anos, por serem a melhor torcida, colo, terapeutas. e gurus que alguém poderia querer. Um agradecimento especial à Bruna e Isa, vocês são estrelas em noites escuras, obrigada por dividem a vida comigo.

E por último e não menos especial, à Alexandre, numa tarde de dezembro você segurou minha mão e nunca mais soltou. No entrelaçar dos dedos você sempre foi paz, amor, coragem, carinho, suporte e encorajamento em momentos que eu sequer sabia que era tudo isso que precisava. Obrigada por caminhar ao meu lado e nunca me deixar desistir dos meus sonhos.

“Viajar é mais do que a visão de pontos turísticos, é a mudança que acontece, profunda e permanentemente, no conceito sobre o que é a vida.” (Miriam Beard, Realism in Romantic Japan, 1961)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a organização e funcionamento da governança em rede no estado de Minas Gerais, em especial a da IGR Associação do Circuito de Trilhas do Rio Doce. Essa política foi implantada no Estado de Minas Gerais pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT). Para tanto, a partir da revisão bibliográfica, a IGR será situada em relação à governança em rede no Brasil, abordando as características das redes, os seus diferentes formatos, a fim de levantar aspectos que contribuem para ou limitam sua gestão. Além disso, buscou-se identificar quais são os atores envolvidos e como eles desempenham seu papel na criação do desenho da rede. A classificação da rede se deu a partir das definições de Inojosa (1998) sobre os tipos de rede, que a autora classifica como: tutelada, subordinada ou autônoma. A partir da análise, as evidências apontaram que a rede do circuito possui características mistas quanto a sua classificação, porém sendo a característica de tutelada a predominante.

Palavras-chave: governança pública; governança em rede; turismo; administração pública; política pública de turismo.

ABSTRACT

The present work has as its theme the study of network governance in tourism public policy, focusing on the Regional Governance Instances (IGRs) of tourism, linked to the Tourism Regionalization Program (PRT). This policy was implemented in the State of Minas Gerais (Brazil) by the State Secretary of Culture and Tourism (SECULT). The objective of this work is to analyze the functioning of network governance in the state of Minas Gerais, especially the functioning of the IGR Association of the Rio Doce Trails Circuit. To this end, based on the literature review, the IGR will be situated in relation to the network governance in Brazil, addressing the characteristics of the networks, their different formats, in order to point aspects that contribute or limit their management. Moreover, it will look into the relationship between the actors involved and how they play their role in creating the network design.

Keywords: governance; public governance; networks; governance networks; tourism; public policy; tourism policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Instância de Governança Regionais formalizadas por com CNPJ por unidade Federativa em 2019.....	50
Figura 2 - Evolução temporal das Instâncias de Governança por UF	57
<i>Figura 3</i> – Histórico de Pleitos para Ingresso na Política Regional de Turismo em Minas Gerais	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características da nova administração pública, segundo Bresser-Pereira	23
Quadro 2 - Tipos de rede quanto à interação entre parceiros	33
Quadro 3 - Documentos Internos da IGR – Circuito Trilhas do Rio Doce	46
Quadro 4 - Quadro com documentos externos que concernem a rede de turismo ...	47
Quadro 5 - Análise de conteúdo: respondendo questões com base em textos	55
Quadro 6 - Natureza de rede conforme Inojosa (1999)	
Quadro 7 - Postulações de Inojosa (1999) em características	56
Quadro 8 Componentes da análise de conteúdo	79
Quadro 9 Quantidade de Municípios por Unidade Federativa que possuem atividade turística	81
Quadro 10 Mapas do Circuito Trilhas de Rio Doce	83
Quadro 11 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto 2002.....	84
Quadro 12 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto Dezembro de 2005 e 2013	85
Quadro 13 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto 2016 e 2018.....	88
Quadro 14 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto Maio de 2020.....	98
Quadro 15 Classificação da participação na rede 2013	99
Quadro 16 - Classificação da participação 2016,2018	100
Quadro 17 Classificação da participação Maio de 2020	101
Quadro 18 Classificação da participação Dezembro 2020.....	102
Quadro 19 Classificação da participação 2021	103
Quadro 20 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD 2002 e 2005	115
Quadro 21 - Classificação da Participação da IGR TRD 2013, 2015, 2018	116
Quadro 22 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD Maio 2020	116
Quadro 23 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD dezembro 2020	117
Quadro 24 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD 2021	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT – Atividade Característica do Turismo

BM – Banco Mundial

CR - 88 - Constituição da República Federativa de 1988

Fecitur - Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais

IGR - Instâncias de Governança Regional

IGR TRD - - Instância de Governança Regional Circuito Trilhas do Rio Doce

Mtur – Ministério do Turismo

OMT – Organização Mundial do Turismo

PNT- Plano Nacional de Turismo

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PRT- Plano Regional de Turismo

SECULT – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SDGs - Sustainable Development Goals

TRD – Circuito Trilhas do Rio Doce

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Problema de Pesquisa	9
1.2	Justificativa da Pesquisa	14
1.3	Objetivos da Pesquisa	15
1.4	Estrutura do documento	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Governança na administração pública.....	17
2.1.1	Governança hierárquica	18
2.1.2	Nova Gestão Pública.....	23
2.1.3	Governança em rede	27
2.2	Turismo e Governança	37
3	METODOLOGIA	44
3.1	Estratégia e Método de Pesquisa.....	44
3.2	Estratégia de Coleta de Dados.....	45
3.3	Estratégia de análise dos dados	49
4	CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO	60
4.1	Turismo no Brasil: desenhos de uma política nacional de turismo	60
4.2	Rede Programa de Regionalização do Turismo	65
4.2.1	Implantação da Política de Turismo em Minas Gerais e a atuação das Instâncias de Governança desse estado brasileiro	69
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	78
5.1	Organização da IGR.....	78
5.2	Participantes do Circuito Trilhas do Rio Doce	98
5.3	Funcionamento da Rede do Circuito TRD	115
6	CONCLUSÃO	123
6.1	Sugestões para trabalhos futuros.....	126

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problema de Pesquisa

Ao longo do século XX, a administração pública brasileira passou por reformas na máquina pública. O intuito foi implantar modelos de administração para sanar problemas existentes no seu modo de funcionamento, tanto internamente quanto na prestação de serviços para a sociedade. Os modelos adotados foram o burocrático e o gerencialista. Mais recentemente alguns governos, de modo mais pulverizado, buscam adotar arranjos de governança pública. Não se pode dizer que seja uma reforma, como os dois movimentos anteriores, mas pode-se dizer que, em certos setores, a noção de governança em rede tem sido aplicada (SILVESTRE, 2019; HOOD, 1991; KOIMAN, 1993; CAVALCANTE e PIRES, 2018; MEZA; MORATTA e GROSCHUPF, 2016).

O primeiro modelo de administração burocrático foi implantado a partir da reforma burocrática realizada no governo de Getúlio Vargas, em 1937. Nesse caso, foi estabelecido um modelo de administração pública cujo intuito era organizar a gestão e extinguir o patrimonialismo e clientelismo dentro do Estado. Portanto era uma estrutura rígida com corpo técnico especializado, distribuídos em uma estrutura piramidal de poder, que permitiam controle nos processos administrativos (BRESSER-PEREIRA, 1998, 2007, CARNEIRO, MENICUCCI, 2011).

Entretanto, o modelo burocrático implantado no Brasil falhou, uma vez que não extinguiu as relações personalistas no Estado e insulou as organizações públicas durante o regime militar. Na década de 1990, tendo em vista a promulgação da CR-88 e a maturação dos mercados internos (BRESSER-PEREIRA, 1998), em que as condições econômicas e políticas levaram à tentativa de implementação, permitiu uma reforma gerencial, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, baseada em princípios da *New Public Management*. Esta abordagem visava o aumento da eficiência, e nela as estratégias adotadas foram a descentralização decisória para os gestores públicos, uma administração pública capacitada voltada para a gestão de resultados, redução da máquina pública, responsabilização e *accountability* das ações do Estado e seus gestores (HOOD, 1991; SILVESTRE, 2019; PEREIRA, CKAGNAZAROFF, 2021). Entretanto, a agenda gerencial não conseguiu sanar

problemas existentes do Estado, tais como ineficiência, corrupção, gasto excessivo com a máquina pública, falta de transparência. E teve como uma das consequências o enfraquecimento das instituições públicas e sua capacidade de coordenação estatal. Além disso, segundo Diniz (1997), outro desdobramento foi o estreitamento da relação com as elites estatais e empresariais, ao ampliar o entrelaçamento do interesse público aos privados, ou até mesmo subordinando o interesse público. Em outras palavras, questões como clientelismo e relações personalistas, que não foram resolvidas pela adoção do modelo burocrático, a reforma gerencial conseguiu aguçá-los. Sendo assim, esse contexto evidenciou a necessidade de um novo modelo de administração pública. Dentre as reivindicações que justificariam a adoção desse novo modelo, podem ser citadas a necessidade de transparência das ações públicas e a democratização da administração pública por meio da participação social. O modo de governança referência nessa abordagem seria a coordenação em rede (CAVALCANTE e PIRES, 2018).

A governança em rede pode ser caracterizada como uma complexa interação entre os atores dos setores público e privado (Klijn e Koppenjan, 2018), tendo em vista que são diferentes pontos de vista e abordagens para a elaboração e implementação de políticas públicas, acomodando os diferentes interesses e recursos dos atores. Para Inojosa (1999), um tipo de rede seriam as redes de compromisso social, que são arranjos que têm como natureza “a mobilização de pessoas físicas e/ou jurídicas a partir da percepção de um problema que rompe ou coloca em risco o equilíbrio da sociedade ou as perspectivas de desenvolvimento social” (INOJOSA, 1999, p. 6). Essa articulação entre atores visa programar e realizar ações integradas, avaliar em conjunto os resultados e reavaliar as futuras ações. Um desafio desse modelo é analisar a participação dos atores na rede (PATTEMAN, 1992; AVRITZER, 2005), uma vez que este trabalho visa analisar quais são os atores presentes na política regional do turismo.

Dentre os setores brasileiros que adotaram modelos de governança para o desenvolvimento de políticas públicas, o turismo é um deles. De acordo com orientações da Organização Mundial de Turismo (OMT), a criação de redes é de extrema relevância na área, pois é capaz de promover turismo sustentável, nos mais diversos níveis (nacional, regional e local). O desenvolvimento dessas redes se

vincula ao desenvolvimento de governança, pois, segundo González (2014), a ação da administração pública é relevante para estruturar o planejamento, gestão e regulação do setor, o qual é realizado via políticas públicas e legislação. A criação de arranjos que permitam ação conjunta de atores públicos e privados nos processos decisórios é considerado governança turística. Segundo Ignarra (2003), o envolvimento dos agentes é capaz de aumentar o êxito no planejamento, de maneira a promover o aumento da capacidade produtiva local do turismo.

Pela percepção do Estado, o turismo é uma atividade socioeconômica para promoção do desenvolvimento econômico e social pelos entes federados, tais quais a União, os estados e municípios, como disposto no artigo 180 da Constituição da República de 1988. Apesar da definição simples envolvendo o turismo na CR-88, a temática é mais robusta, perpassando diversas áreas do conhecimento, como economia, administração, sociologia, antropologia, cultura e ecologia. Ele transborda no envolvimento de diversos atores. O turismo é uma atividade econômica que envolve ao mesmo tempo prestação de serviço e seu consumo (GÂNDARA, TORRES e LE FROU, 2005). O turismo, além de envolver a interação entre o turista e a comunidade local, compreende diversos atores do setor privado (prestadores de serviços, como agências de viagem e hotéis) e público na promoção de determinada atividade turística (BENI, 2005).

A Organização Mundial do Turismo (OMT), no ano de 1999, publicou a cartilha do *Guia do Desenvolvimento do Turismo Sustentável*, com o objetivo de divulgar direcionamentos para o planejamento turístico, apresentando conceitos e objetivos que um processo sustentável e regional de turismo deveria abarcar. O Brasil segue essas orientações, por meio do Ministério do Turismo (MTur), que, no mesmo ano da publicação da OMT, publicou o Plano Nacional de Turismo (PNT, 2003-2007) e lançou o Programa de Regionalização: Roteiros do Brasil, que apresenta uma proposta para fortalecer a atividade turística por intermédio da gestão descentralizada das atividades da administração federal.

A descentralização das atividades do governo federal, para demais entes federados e agências, por meio da reforma gerencial de 1995, permitiu que as demais organizações pudessem agir de forma mais eficiente para promover os serviços desejados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998). A regionalização é uma maneira

descentralizar a execução de políticas públicas e permitir que a região molde a gestão conforme as suas demandas e realidade (OMT, 1999).

A regionalização implica delimitação geográfica das regiões turísticas para promover a integração de municípios a uma região de turismo, vinculando municípios com e sem vocação turística, de maneira que os envolvidos possam se beneficiar do turismo (BRASIL/MTUR, 2019).

Essa ação tem como intuito envolver na elaboração das políticas de turismo os demais entes federados (estados e municípios) junto aos atores privados. O Programa De Regionalização do Turismo é bianual e propõe

a formação de grupos para troca de experiências e a aproximação das diversas pessoas envolvidas com a atividade turística em cada região, transferindo o centro das decisões para os municípios e suas regiões (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019a, p. 5).

Há uma tentativa de inserir diversos atores dentro da política pública, sendo diferentes entes federados, empresas públicas e sociedade civil, a fim de melhorar a efetividade do Estado para atender às demandas da sociedade.

O modelo escolhido para proporcionar essa interação foi o das Instâncias de Governança Regionais (IGR). Essas instâncias têm como finalidade a promoção de planejamento, definição de estratégias e gestão, proporcionando a integração e articulação entre diversos setores, em conjunto com a participação de atores diversos da cadeia produtiva regional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019a). As instâncias são constituídas por meio de certificação do governo estadual, que publica edital para a certificação das instâncias de governança.

A estrutura de gestão do programa atravessa todos os entes federados, do Ministério do Turismo ao órgão responsável pelo turismo no município. É estabelecida uma rede de apoio que permita que o diálogo seja possível entre eles. Uma competência comum é que em cada nível de regionalização, em cada esfera seja responsável por disseminar as informações às organizações participantes, de maneira a criar um fluxo de informações e coordenação desde o governo federal até o município.

Os estados federados participantes na política o estado de Minas Gerais possui um conjunto de características que evidenciam estratégias estaduais em consolidar o turismo. Tendo em vista que, mediante o atrativo das belezas naturais que compelem à atenção do turismo como céu e mar, considerando a larga extensão do litoral brasileiro, Minas Gerais, por ser um estado interiorano, se propõe a desenvolver políticas e estruturas de planejamento e gestão voltadas para a promoção e estruturação do turismo. Sendo assim, é de relevância estudar o caso mineiro.

No que tange ao estado de Minas Gerais, a regionalização da atividade turística visa considerar um conjunto de municípios de certa região como uma única associação turística, tendo em vista que eles possuem um conjunto de afinidades culturais, sociais e econômicas. Isso se dá no intuito de organizar e promover a atividade turística da região de forma sustentável e integrada. Em 2017, houve revisão do Programa De Regionalização do Turismo, instituindo as Instâncias de Governança Regionais (IGRs), promulgadas em Minas Gerais na Lei nº 22.765, de 20 de dezembro de 2017, no decreto estadual nº 47.687 de 26 de julho de 2019¹.

Minas Gerais compõe o Mapa do Turismo Brasileiro, mecanismo do governo federal utilizado para orientar as ações do MTur, tendo recorte regional. Em 2019, Minas Gerais tinha cerca de 471 municípios que compunham o programa, segundo o Ministério do Turismo, sendo o estado com maior número de municípios envolvidos e IGRs no país, totalizando 44. Era também o estado com maior número de conselhos municipais de turismo ativos por unidade federativa em 2019 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019b).

Uma dessas IGRs é a Associação do Circuito de Trilhas do Rio Doce, composta por 40 municípios, cujas afinidades turísticas se relacionam com a cultura, história e recursos naturais localizados na região do Rio Doce. O Circuito de Trilhas do Rio Doce possui atualmente 10 programas estratégicos, com informes anuais e reuniões regulares.

¹ No decreto estadual nº 47.687 de 26 de julho de 2019, o art. 2º Parágrafo único define: “As entidades compostas por pessoas jurídicas de direito público interno que obtiverem o Certificado de Reconhecimento de IGR, na forma deste decreto, serão reconhecidas como instrumento de descentralização e execução da política de turismo em Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2019).

Esse programa prevê a inserção de diversos atores, de diferentes origens e interesses, promovendo um desafio de articulação devido ao fato de que cada um é capaz de propor diferentes caminhos para solucionar o problema, além da existência de diferentes visões sobre as temáticas apresentadas ou até mesmo a possibilidade de que as soluções propostas por diferentes atores firam seus interesses.

Na teoria, o arranjo de governança em rede superaria os entraves encontrados pela NPM, com a sobreposição dos interesses privado sobre os interesses públicos (KOOIMAN, 2003). Além disso, os municípios precisam ter uma bagagem técnica especializada e organizada a fim de criar uma IGR. No estudo sobre governança do turismo, percebe-se que a temática da governança e de rede não dialogam amplamente entre si.

Considerando o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, que tem o intuito de ampliar os atores na construção de políticas públicas que fortaleçam o turismo local e promovam desenvolvimento sustentável, define-se o seguinte problema de pesquisa: como se organiza e funciona a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais?

1.2 Justificativa da Pesquisa

O estado de Minas Gerais se encontra na vanguarda das políticas de turismo nacional, sendo o estado que implantou políticas de regionalização anteriormente ao governo federal e demais estados da federação (PIRES, 2017). Entretanto, tendo em vista a competição de atividades turísticas que tenham sol e mar da costa brasileira, é importante estudar os esforços desse ente federativo interiorano para se destacar frente às localidades consideradas mais atrativas do país. Além disso, ao se tecer o estudo bibliográfico para compor o referencial teórico, perceberam-se poucos estudos sobre as instâncias de governança regionais no estado com o maior quantitativo delas no país. Portanto, essa pesquisa é importante para fomentar estudos e discussões sobre tais organizações, tendo em vista a pouca bibliografia sobre elas.

Essa pesquisa contribui, ainda, para a literatura, ao investigar a temática de governança em rede na área do turismo. Estudos como o de Farmaki (2015) abordam

a questão, porém, no Brasil, os estudos tendem a focar nos dois aspectos em separado, ou governança turística ou redes do turismo. Portanto, ao abordar a governança em rede na política de regionalização do turismo, visa-se contribuir para novos estudos que alinhem ambas as temáticas.

1.3 Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a organização e o funcionamento da rede que compõe a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais.

Para atender ao objetivo geral, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a organização da rede que compõe a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais.
- b) Analisar o funcionamento da rede que compõe a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais.
- c) Identificar os atores da rede da Instância de Governança Regional de Turismo.

1.4 Estrutura do documento

Para além da introdução, esta dissertação está organizada em outros cinco capítulos: Referencial Teórico; Metodologia; Contextualização do Caso; Discussão dos resultados; Conclusão.

No capítulo sobre o referencial teórico, são abordados temas relevantes para a fundamentação teórica do projeto, por intermédio da revisão bibliográfica. Os temas tratados são a administração pública e suas estruturas de governança. Além disso, será feito o embasamento teórico acerca do turismo com conceitos relevantes e contextualização dos cenários nacional, estadual, e da estrutura de governança regional presente no estado de Minas Gerais. O capítulo sobre metodologia apresenta os instrumentos metodológicos que fundamentaram a dissertação de mestrado. No capítulo sobre contextualização do caso, é descrito qual é o contexto da política do turismo no Brasil, no estado de Minas, para compreender o cenário onde o Circuito

Trilhas do Rio Doce está inserido, assim como características da própria IGR. O quarto capítulo diz respeito à análise do caso, a partir da análise de conteúdo. E o quinto aborda as considerações finais acerca das discussões apresentadas nesse projeto de dissertação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo se divide em dois temas centrais: governança e políticas públicas de turismo. No primeiro, é apresentado o conceito de governança, os diferentes modelos de coordenação para, em seguida, aprofundar no modelo de coordenação em rede e estabelecer o esquema de análise. No segundo, é contextualizada a área de estudo sobre turismo e apresentados os conceitos relevantes para esta pesquisa.

2.1 Governança na administração pública

No século XX, a partir do trabalho de Coase (1937), governança ganha atenção na discussão sobre empresas privadas, ao tratar de governança corporativa. A obra de Coase dissemina o termo de governança e serve como base para pesquisas futuras na administração pública décadas depois. Nas décadas de 1970 e 1980, a governança começa a ser abordada na administração pública, sendo considerada um conjunto de ações que definem as responsabilidades e permitem definir os processos para tomadas de decisão. Governança, segundo Brasil governança, “reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança” (Brasil, 1969, p. 27)

Para abordar o tema de governança, Lotta (2019) destaca três diretrizes que influenciaram a construção de políticas públicas, principalmente a partir da virada do milênio: (i) melhoria na coordenação entre entes federativos nas políticas públicas; (ii) intersetorialidade, de maneira que políticas públicas mobilizam diferentes setores para solucionar os problemas político sociais; e (iii) inclusão de novos atores, sendo eles da sociedade civil, organizações não-governamentais (ONGs) e atores do mercado, para atuarem no processo de construção das políticas e na tomada de decisão. Para Lotta (2019), as políticas públicas são acompanhadas da criação de estruturas que visam ampliar o diálogo entre Estado, como órgãos do governo, e seus cidadãos; essas estruturas são denominadas governança. Dessa maneira, são criados novos mecanismos de controle governamental, tal como os arranjos de governança pública. Numa perspectiva gerencialista, para além do controle, são criadas formas de

*accountability*². Para Lotta (2019), ainda, a ideia de governança estaria relacionada a instrumentos de ação pública, e a relação de atores estatais e não estatais em novos arranjos institucionais.

Numa perspectiva similar à de Lotta (2019), a governança pública para Ronconi (2011) é compreendida como um arranjo institucional governamental, criado por meio de parcerias entre atores públicos e privados, como o Estado, a sociedade civil e o mercado. Esses atores buscam articular diversas dimensões, como sociopolíticas, econômicas e financeiras, de maneira a criar soluções para os problemas sociais por meio da democracia.

Bandeira (2009) considera a governança como

as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido (BANDEIRA, 2009, p. 15).

A Governança pode ser vista como a maneira de promover inovação e fortalecimento do setor público. Esse tipo de ação pode estimular mudanças positivas para determinado setor, de maneira a incorporar os atores públicos e privados no processo decisório, promovendo a tomada de decisão coletiva na construção do planejamento e gestão pública de determinada política (VELASCO GONZÁLEZ, 2013). Com base no conceito de governança pública, nas próximas seções serão abordadas a coordenação da governança a partir de três tipos de governança: (i) hierárquica (presente predominantemente em governos burocráticos); (ii) de mercado (presente especialmente durante a Nova Governança Pública) e (iii) em rede (HUMPREY, SCMITZ, 2000).

2.1.1 Governança hierárquica

A governança hierárquica refere-se ao modelo burocrático weberiano (PECI, PIERANTI, RODRIGUEZ, 2008; BORZEL, 2005; KOOIMAN, 1993, BRESSER-PEREIRA, 1998). Nesse modelo, a estrutura da governança é *top-down*, em que há dominância de um agente perante os demais, sendo essa figura usualmente

² *Accountability* é um termo que segundo Spinoza (2012, 2015) que pode ser traduzido para o português com a significância de fiscalização, controle e responsabilização.

representada pelos atores de Estado. A hierarquia é vista como um processo no qual os líderes controlam os não-líderes (KOOIMAN, 2003), em que existem relações de poder e o subordinado deve prestar contas ao superior

O modelo burocrático surgiu com intuito de combater o patrimonialismo e o nepotismo, comuns nas monarquias absolutistas, em que não existia delimitação clara entre patrimônio público e privado. Com o fim do absolutismo nos países europeus e o avanço da democracia nos estados europeus no século XIX, em conjunto com a emergência do capitalismo, um novo modelo de administração mostrou-se necessário. Para evitar traços de personalismo e administração patrimonialista, fazia-se necessária a divisão clara entre bens públicos e privados, além da separação entre a atuação dos políticos e administradores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A administração burocrática moderna, teorizada por Max Weber, é inspirada em características do exército prussiano, tais como corpo profissional de funcionários e promoções baseadas no mérito e tempo de serviço, (BRESSER-PEREIRA, 1998). Bresser-Pereira, em sua obra *Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil* (1998), define a administração burocrática como sendo:

baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 5).

O modelo estudado por Max Weber ultrapassa as fronteiras europeias, e é implantado nos Estados Unidos, no início do século XX, e no Brasil, na reforma administrativa proposta pelo governo de Getúlio Vargas, em 1936 (BRESSER-PEREIRA, 1998). Ao longo do tempo, se observaram pontos críticos, tais como a rigidez do Estado em se adaptar às mudanças, a falha na entrega das políticas públicas com a eficiência desejada e os gastos excessivos. O último fator, que apresenta resistência tanto de políticos quanto de burocratas, é a redução dos gastos da máquina pública, que impacta na reputação dos políticos e dos burocratas. Os políticos querem evitar o ônus político de defendê-la, como uma possível não reeleição. Os empregados públicos, por sua vez, se opunham devido ao receio de perder os cargos e ter o montante destinado aos seus projetos cortados (SILVESTRE, 2019). Um dos pontos críticos relacionados à NPM (*New Public Management*) é o

planejamento centralizado, que cria ausência de diálogo entre o alto da hierarquia organizacional e a ponta.

Kooiman (2003) afirma que o governo, apesar de estar na posição de autoridade, não possui exclusivamente um poder puramente unilateral. Para o autor, a administração pública, na sua posição de protagonista, irá definir os objetivos e organizar as pautas das discussões, decidir as regras e definir os termos das contribuições dos demais atores sociais envolvidos, assim como os custos proporcionados pelas discussões entre eles (KOOIMAN, 2003). Kooiman (2003) vincula essas responsabilidades com duas grandes expressões na governança hierárquica, uma de direcionamento (*steering*), e outra de controle (*control*). A primeira envolve um aspecto político e dinâmico de governar, e a relação entre a estrutura de governança e os atores. “Controle”, por sua vez, é um aspecto administrativo em sua natureza, que aborda a complexidade e a diversidade de governar, pois leva em consideração aspectos de planejamento, organização e avalia resultados e percursos de decisões de governo que foram tomadas.

Apesar da criação de novos modelos e estruturas, a governança hierárquica ainda é bastante comum na administração pública, sendo presente em governos subnacionais e em âmbito internacional (BORZEL, 2005). Essas estruturas intervêm ao direcionar e controlar diversos aspectos da vida social a fim de proporcionar praticidade.

A governança hierárquica tem como uma das principais características o controle, devido à complexidade dos problemas decorrentes de instabilidades sociais. Além disso, o aspecto do controle vem do combate a comportamentos personalistas como o clientelismo. A desconfiança também se aplica ao funcionário público, para evitar a corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Segundo Borzel (2006), a tendência para a criação de estruturas de governança hierárquica por parte do governo vem também com uma preocupação de cooptação do serviço público por interesses privados. A autora inclusive menciona que, em meio a tentativas de estruturas mais horizontais e participativas de governança, ainda há uma sombra de aspectos da governança hierárquica, devido ao receio do fracasso e ineficiência das estruturas horizontais, gerando desdobramentos

negativos tanto para a sociedade quanto para a administração pública, tais como aumento da corrupção nas relações entre os atores são clientelistas, morosidade para tomada de decisões, desperdício de recurso público.

BORZEL (2006) apresenta casos de países europeus que tentaram implantar estruturas de governança horizontais. No caso polonês, no início da década de 1990, o Estado introduziu estruturas não-hierárquicas a partir da pressão popular, de modo que coube a ONGs estabelecerem articulação entre o setor público e privado para regulação e gestão de recursos como tratamento de água e de áreas ambientais conservadas. Entretanto, servidores antigos expressaram resistência em cooperar com atores não-estatais, impedindo a coordenação efetiva, pois temiam que o interesse privado suprisse o interesse comum.

Tal desconfiança foi agravada após o surgimento de escândalos de corrupção, denunciando que ONGs polonesas firmavam acordos com empresas privadas responsáveis pela poluição do meio ambiente.

Outro fator que afetou a implantação de estruturas horizontais foi o receio do Estado húngaro com a captura do setor público por interesses privados, principalmente devido à dificuldade de monitoramento de parceiros confiáveis (BÖRZEL, 2006). A isso se soma a baixa organização do setor social húngaro em realizar a coordenação de seus interesses, e a desconfiança na participação a longo prazo, devido a mudanças de grupos políticos no poder que podem ou não priorizar a participação social como importante para a elaboração e construção de políticas públicas. Sendo assim, a sombra de hierarquia surge na tentativa de evitar disfunções das estruturas horizontais, estabelecendo a participação com mecanismos de controle e direcionamento, característicos da governança hierárquica.

Levando em consideração as inúmeras falhas da governança hierárquica, no Brasil, a crise do Estado se revelou a epítome de um conjunto de crises no século XX, envolvendo a crise de legitimidade entre as décadas de 1970 e 1980, do regime militar; a crise de adaptação ao modelo democrático entre 1985 e 1986, com a tentativa de implantar o populismo; e a crise moral, que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor (BRESSER-PEREIRA, 1998). O declínio do modelo burocrático teve início ainda no regime militar, pelo fato de não se extinguirem as práticas

patrimonialistas, clientelistas e corporativistas dentro da administração pública, em que coexistiam agências burocráticas insuladas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Na década de 1970, houve a revisão do modelo burocrático e da coordenação hierárquica, devido às suas disfunções apresentadas nos Estados Unidos e Europa. Nos estudos efetuados, a inspiração surgiu a partir do mercado, e dos modelos de governança empresarial que existiam na época.

Pereira (2011) afirma que, a partir da década 1980, o escopo da percepção sobre governança evoluiu nas discussões acadêmicas e órgãos internacionais, principalmente após reflexões realizadas pelo Banco Mundial (BM) sobre o papel do Estado. As postulações formuladas pelo Banco Mundial colocam arranjos de governança como uma das maneiras para se promover o desenvolvimento socioeconômico, tendo efeitos na estruturação política e social. O Banco Mundial apresenta quatro grandes dimensões de governança que são relevantes, para avaliar se o arranjo de governança funcionará, tais como: i) escala e eficiência na administração do setor público; ii) *accountability*; iii) estruturas legais previstas para desenvolvimento; e iv) informação. Essas grandes dimensões também são observáveis no modo pelo qual a nova gestão pública vislumbrou a questão da governança, que será discutida na próxima seção.

2.1.2. Nova Gestão Pública

A *New Public Management* (NPM), também conhecida como a Nova Gestão Pública, é um modelo de administração pública gerencial que visa reformar o sistema público de forma a instituir valores como capacidade de resposta, transparência, inovação e orientação para o alcance de objetivos do Estado (FIGUEIREDO, 2013). Somado a isso, segundo Bresser-Pereira (1998), a nova administração pública possui outras características voltadas para a descentralização política e administrativa, flexibilização das estruturas hierárquicas, e ele as elenca da seguinte maneira no Quadro 1:

Quadro 1 - Características Da Nova Administração Pública, Segundo Bresser-Pereira

Descentralização política	Descentralização administrativa	Redução hierárquica	Confiança	Controle de Resultados	Voltada para atendimento do cidadão
Tranferir recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais	Delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos	Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;	Pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;	Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos	Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1998).

Esses princípios endossam uma visão sobre a sociedade menos rígida e desconfiada, ao percebê-la como uma área de conflito dotada de cooperação e incertezas, em que os cidadãos envolvidos agem em defesa dos seus próprios interesses e ideologias a que são expostos na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As premissas da NPM definem que as organizações públicas devem seguir os moldes das empresas privadas na sua organização e gestão, seguindo inclusive princípios meritocráticos (PEREIRA e CKAGNAZAROFF, 2021). A ênfase recai na maximização de eficiência, controle e gerenciamento por resultados.

Segundo Christopher Hood (1991), a NPM segue algumas principais diretrizes, tais como: i) corpo técnico especializado e profissionalizado; ii) avaliação de desempenho e performance; iii) foco em resultados; iv) mudança para a desagregação das unidades no setor público; v) aumento da competitividade no setor público; vi) implantação de modelos de gestão característicos do setor privado; vii) foco na disciplina e parcimônia de recursos públicos.

Tendo em vista a ineficiência do Estado burocrático, e com base nas doutrinas da NPM elencadas por Hood (1991), se faz necessária a redução dos gastos da máquina pública, com cortes de gastos com pessoal e privatização, para assim permitir que a eficiência do mercado se traduza em serviços públicos melhores e mais baratos (SILVESTRE, 2019). A isso se somam a melhoria do gerenciamento dos seus processos e de suas atividades, parcimônia nos gastos públicos, juntamente com a prestação de contas, responsabilização de ações públicas (*accountability*) e transparência de suas ações (SILVESTRE, 2019; HOOD, 1991; FIGUEIREDO, 2013).

A governança pública pela NPM é vista como um modelo de gestão em que ocorre a descentralização do setor público, ao incluir atores relevantes, em especial atores de mercado, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (PEREIRA e CKAGNAZAROFF, 2021).

A governança pública para a NPM visa suprir as deficiências do governo ao estabelecer relações entre o Estado e atores relevantes de mercado (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008; MENICUCCI e GONTIJO, 2016). O intuito dessa ação descentralizada de governança é deixar ao encargo de um agente especializado (podendo ser do mercado, do terceiro setor, ou mesmo do Estado) a responsabilidade de atuar com maior eficiência na prestação de serviços.

A NPM é claramente baseada em ideários políticos neoliberais e levou ao enfraquecimento da atuação do Estado e de suas instituições. Outros desdobramentos foram a desestruturação do funcionalismo e a cultura de diversas organizações públicas, e não a melhoria de valores dos serviços públicos ofertados à população (HOOD, 1991). Os efeitos dessa reforma são percebidos principalmente em países em desenvolvimento (KOOIMAN, 2003; PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008; MEZA, MORATTA e GROSCHUPF, 2016).

A vertente social-democrata de governo teceu críticas à NPM, sendo uma delas a de que o Estado se afastou de áreas como saúde e educação em favor da atuação do mercado, visando o lucro dos seus serviços em vez do interesse público. Além disso, a NPM tinha como intuito a diversificação de atores relevantes, ao se considerarem grandes empresas, na elaboração e implantação de políticas públicas, cerceando a participação da sociedade civil no processo. Em suma, as consequências dos serviços executados pelo mercado podem tornar direitos básicos inacessíveis à população em conjunto com a participação seletiva na construção de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2007).

O fracasso da NPM evidenciou a necessidade de novas práticas da administração pública. Uma delas é a importância da abertura do Estado para a sociedade civil, e não apenas ao conjunto seletivo de atores, em especial os do mercado, pois a participação social promove legitimidade para ações do governo e o fortalecimento da democracia, segundo essa ótica crítica à NPM.

Secchi (2009) considera, no aspecto da governança, que o envolvimento de representantes do Estado, atores do setor privado e sociedade civil teria o interesse de solucionar os problemas coletivos. A consequência do envolvimento de diversos atores é um governo menos hierárquico e monopolista (MEZA, MORATTA E GROSCHUPF, 2016).

Bresser-Pereira (2007) argumenta que a transição entre governos burocráticos e hierárquicos em um novo modelo gerencial não é necessariamente política. O autor explicita que, no modelo gerencial, a vertente política se manifesta por meio da definição das prioridades de um Estado.

A reforma gerencial de Bresser-Pereira (2007) propõe um modelo estrutural da administração pública brasileira, o qual na prática foi parcialmente aplicado. O aspecto organizacional apresentado leva em consideração o papel do Estado moderno, que revolve em torno dos princípios democráticos que foram definidos pelos eleitores e seus representantes.

Para a execução dos direitos escolhidos, é necessário que os cidadãos deem o aporte estrutural e técnico para que o Estado cumpra seu papel. Sendo assim, a

reforma envolve diversos atores sociais em conjunto com o Estado, prevendo o estabelecimento de parcerias com organizações do terceiro setor em serviços de caráter público, em processo de descentralização das atividades do Estado, de maneira que o Estado assume o papel de monitor dessas organizações que compõem a administração indireta.

Para além do aspecto estrutural abordado pelo autor, outro aspecto é a reforma gerencial. O intuito dela é o de dar autonomia aos gestores de maneira a incidir foco em ações “orientadas para o cliente cidadão” (BRESSE-PEREIRA, 2007) instituído para além da criação de mecanismos de controle, também o de responsabilização.

Menicucci e Gontijo (2016) apontam que a reformulação da máquina pública previamente mencionada por Bresser-Pereira (1998), com ampliação do relacionamento entre governo, agentes privados e sociedade civil abre espaços para a criação de arranjos de governança. Entretanto, em oposição à percepção de Bresser-Pereira (2007) a respeito do viés de mercado, que visa instituir noções de governança no âmbito cooperativo, Menicucci e Gontijo (2016) tecem argumentos em favor da reestruturação dessa dinâmica. A percepção dos autores o intuito é estabelecer uma nova relação entre o estado e sua população, orientando-o para estabelecer processos de políticas públicas e de serviços públicos voltados para os aspectos as demandas sociais (CORREIO e CORREIO, 2019).

Na pauta de participação cidadã, Denhardt (2012) vai além do definido por Menicucci e Gontijo (2016) acerca da relação do Estado ao levantar que a definição de processos decisórios e a construção de processos e políticas públicas necessitam de participação popular, uma vez que, para construí-las, demanda-se interação entre os cidadãos, organizações públicas e privadas, a fim criar políticas públicas de acordo com a demanda e desejos reais da população.

Para Kooiman (1993), Richard e Smith (2002), a governança seria um modelo horizontal organizacional em que se estabelece uma relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, com o intuito de descentralização da ação do Estado por meio da criação de redes, de modo que a responsabilidade dos problemas públicos não recaia exclusivamente sobre o governo. Essas relações compõem redes que configura outro modelo de governança, mas que

estão vinculadas aos preceitos da Nova Governança Pública, como priorizar a relação de seletos, tais como os atores do setor privado. Bresser- Pereira (2005) preocupa-se com a atuação do mercado e o posicionamento do setor privado dentro da política de governança. Na próxima seção, é abordado como a relação de governança, quando envolve um conjunto mais diversos de atores, envolvendo sociedade civil, pode promover arranjos de governança com processo decisório participativo e promover a ação de políticas públicas que estejam relacionadas às demandas populacionais.

2.1.3 Governança em rede

A governança em rede surge como alternativa para lidar com os problemas complexos cada vez mais presentes na vida pública, evidenciando que a atuação de apenas um ator não seria suficiente para sanar os problemas de determinado Estado (SILVESTRE, 2019; KOOIMAN, 2003; DENHARDT, 2012; BUTA e TEIXERA, 2020; KLIJN e KOPPEJAN, 2016; PEREIRA e CKAGNAZAROFF, 2021). Assim, a governança em rede parte da premissa de que durante a prestação de serviços haverá a participação de diversas organizações, com foco na cooperação, e não competição, para a solução dos problemas públicos (SILVESTRE, 2019).

Segundo Denhardt (2012), ao implantar arranjos de governança de rede, e, por meio delas, descentralizar o processo de implementação de políticas públicas, o Estado legitima as suas ações e é capaz de fortalecer as instituições democráticas. A cooperação entre diversos atores desenvolve um governo cooperativo, que por meio de redes faz possível a criação de consensos entre os atores envolvidos sobre os problemas existentes e a elaboração de políticas públicas legítimas (BUTA e TEIXERA, 2020).

A partir da literatura sobre governança de rede, Erik H. Klijn e Joop Koppejan (2016) apresentam três tradições que são a base da literatura sobre governança em redes, com diferentes vieses e focos, sendo elas: *Policy networks* (redes de políticas públicas), *service delivery and implementation* (entrega de serviços e implementação) e *collaborative and network governance* (governança colaborativa e relacionamentos intergovernamentais). Suas características serão apresentadas a seguir.

A primeira, *policy networks*, oriunda da ciência política, investiga as redes de políticas públicas, visando compreender as relações de poder dentro delas e nos processos decisórios. Existem duas percepções dessa visão: a corrente pluralista e a elitista. Segundo Klijn e Koppejan (2016), a corrente pluralista defende que um conjunto de atores variam em cada processo decisório, em que diversos grupos organizados tomam parte desses espaços participativos. É defendido que essas arenas seriam abertas, ou seja, os mais diversos atores não encontrariam grande resistência ao entrar. Cada grupo de atores poderia se organizar e discutir com os demais para defender os seus interesses. A corrente elitista, por outro lado, via essas arenas como espaços restritos a um pequeno grupo (elite) que tomava as decisões e estava em posição privilegiada. Sendo assim, os demais atores permaneciam de fora do processo decisório, e seus interesses seriam sistematicamente excluídos. Como consequência dessa marginalização, certos atores não se sentiriam representados nas políticas públicas.

As correntes pluralista e elitista influenciaram o desenvolvimento de estudos sobre *policy networks*. Elas mostram diferentes formas de participar nas redes e destacam que atores da sociedade civil encontram limites de acesso. Além da limitação do acesso aos espaços proporcionados pela rede, também está a restrição no processo de definição da agenda sobre questões pertinentes à rede (KLIJIN; KOPPEJAN, 2016). Essa restrição da participação de atores sociais, do ponto de vista dos estudos sobre subsistemas, neocorporativismo e *iron triangles*, oriundas da *policy networks*, é devido ao alto custo de participação. Esse processo de participação tem altos custos-devido à complexidade do processo decisório e devido ao alto número de atores envolvidos, somando-se a sua rotatividade, suas ações estratégicas e complexidade institucional que perpassam diversos níveis de governo. Sobre as instituições das *policy networks*, apresenta-se que mesmo mediante a entrada de novos atores, o que causa certa instabilidade, esse tipo de rede é relativamente estável entre os atores, e o encontro de similaridades nos interesses e pontos de vista ocorre.

A corrente *service delivery* e implementação de redes lida com a troca e divisão de recursos e a relação da organização pública com outras para conseguir os recursos para sua sobrevivência. A preocupação com recursos faz com que a atenção sobre

os atores nessa vertente se torne secundária (KLIJN; KOPPEJAN, 2016). Outro aspecto dessa corrente é a atenção dada a estruturas formais e o arranjo para proporcionar cooperação. Klijn e Koppejan (2016) apresentam os estudos de Thompson (1967) e Rogers e Whetten (1982), que possuem similaridade nas postulações de diferentes tipos de coordenação, sendo elas: i) coordenação autônoma, proporcionada de forma voluntária e baseada em relações informais; ii) coordenação que envolve autoridade ou terceiro ator para alcançar a negociação mais apropriada; e iii) colaboração entre os atores envolvidos, em que cada um contribui, num ajuste mútuo, em que a autoridade a ser exercida por cada um não é o ponto central dessa estratégia.

A última tradição teórica apresentada por Klijn e Koppejan (2016) é oriunda da administração pública e trata da *collaborative governance*, cujo foco recai na complexidade existente na elaboração de políticas públicas e alcance de resultados esperados para problemas sociais, tendo em vista o envolvimento de diversos atores. O envolvimento deles é em decorrência da incapacidade de exclusivamente um ator atender às demandas sociais de forma satisfatória, e por meio da sua diversificação permitiria diferentes pontos de vista sobre o problema e diferentes maneiras de atuação, objetivando melhores resultados para a população.

Para os autores, ao se comparar *collaborative governance* com *policy networks* e *service delivery*, a governança colaborativa dá ênfase aos atores envolvidos e suas diferentes formas de solucionar o problema em questão. Outro aspecto relevante sobre essa vertente é a visão sobre a estrutura de rede, em que a definição de normas e postulação de regras de jogo, além das expectativas dos envolvidos, são capazes de facilitar ou obstruir o decisório. Esse fator, somado às diferentes visões sobre certa política pública, é capaz de proporcionar discussões e conflitos sobre o assunto, podendo tanto atuar de maneira construtiva para a definição dos problemas e compreensão das suas variáveis, quanto desestabilizar a estrutura de governança (KLIJN; KOPPEJAN, 2016).

Provan e Kennis (2008) consideram que os estudos sobre redes usualmente tendem a não abordar governança explicitamente. Os autores pensam da seguinte maneira a não vinculação de rede à governança: a composição da rede se dá por organizações autônomas, em que as relações têm como alicerce a cooperação, e por

não serem entidades legalmente registradas, não cabe denominar as redes como organizações. Entretanto, o envolvimento dos atores em estruturas de governança parte do interesse de solucionar os problemas coletivos (SECHI, 2009), bem como alcançar seus interesses particulares, portanto confere-se a existência de rede de governança (PROVAN; KENNIS, 2008). A consequência do envolvimento de diversos atores (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016) é um governo menos hierárquico. A sinergia dessas ações de diversificação dos atores contribui para uma finalidade em comum, que tem como consequência a construção de governos mais democráticos, que se configuram em redes.

Cavalcante (2019) ressalta que enquanto a NPM focava em eficiência e fomento da competição, esses fundamentos não se aplicam à nova governança, que possui dentre seus princípios a noção de confiança e reciprocidade. Enquanto na NPM o público-alvo das políticas públicas era visto como “cidadão-cliente” (BRESSER-PEREIRA, 2007; SILVESTRE, 2019), o cidadão nessa nova governança é visto como beneficiário do serviço público, assim como ator relevante para “o processo de construção de valor público”. (CAVALCANTE, 2018, p. 21). Para Sørensen (2012), ao Estado cabe o papel de direcionador das políticas públicas, visto que a administração pública atua na liderança, na gestão da máquina pública e na provisão de serviços, levando em consideração a relevância e a capacidade de inovação dos atores sociais e privados.

Provan e Kennis (2008) apresentam três formas de governança em rede: (i) governança participante, (ii) redes governadas por organização líder e (iii) organização administrativa da rede. A primeira envolve uma governança totalmente gerida pelas organizações, elas são consideradas como iguais e constantemente interagem entre si para governar a rede, se configurando em uma rede extremamente descentralizada. Chasking *et al.* (2001), na obra de Provan e Kennis (2008), consideram que essa característica de compartilhar a governança é uma maneira de construir uma *community capacity*, em que os envolvidos devem tomar decisões coletivamente e gerir as atividades da rede de modo conjunto. Por outro lado, as redes governadas por organização líder, esta que tem uma organização que atua como representante das pautas e demandas da rede, estão no outro extremo, em que a governança compartilhada foi ineficaz, pois, com as decisões da rede centralizada, existem poucas

interações entre organizações. Aqui, a solução é uma organização agindo como líder, que atua na administração e facilitação das atividades dos demais membros para manutenção e sobrevivência da rede, a fim de atingir os interesses coletivos, que podem estar vinculados ao interesse da organização líder.

Um ponto interessante dessa forma de administração da rede é a seleção de uma organização que irá buscar parcerias externas e/ou recursos dos membros envolvidos. Essas parcerias podem se concretizar tanto devido a um acordo entre os atores da rede, quanto pela fonte externa de patrocínio.

A governança administrativa é o meio termo entre as formas anteriores. Na organização da rede, uma entidade assume algumas atividades vitais, enquanto relega algumas outras para os demais membros da rede. Outra possibilidade é a criação de uma entidade administrativa distinta informal ou formal para governar a rede (DENHARDT, 2012). Essa entidade pode ser escolhida pelos atores envolvidos ou por meio de mandatos.

Provan e Kennis (2008) apresentam alguns fatores de efetividade dos arranjos de governança em rede. A confiança é um desses fatores, e implica que os membros do arranjo de governança estejam abertos a aceitar a vulnerabilidade da rede e fomentar expectativas positivas (MCEVILY; PERRONE; ZAHEER, 2003, *apud* PROVAN; KENNIS, 2008), principalmente em arranjos de governança com alta descentralização e interação entre atores.

O segundo fator é o número de participantes, considerando a necessidade de coordenação das atividades entre diversas organizações. A depender do nível de descentralização, caso seja uma rede participativa, ela demanda grande interação entre seus membros para a tomada de decisões. Nessa rede de governança, o ideal é um conjunto menor de participantes, de modo que todos sejam ouvidos e interajam para chegar a um consenso (PROVAN; KENNIS, 2008). Em outras palavras, em grandes grupos de participantes, o ideal é centralizar as atividades das entidades. É exposto também que a entidade com maior grau de confiança tende a organizar melhor o maior número de participantes. Além disso, afirma-se que, devido à diversidade de participantes, as redes que possuem estruturas administrativas

separadas tendem a estar mais aptas a lidar com grupos grandes e diversos (PROVAN; KENNIS, 2008).

Consenso nos objetivos seria um outro fator vinculado ao atingimento da efetividade. Ele parte da capacidade dos membros da organização em concordar com as atividades e posicionamento da rede. Provan e Kennis (2008) consideram que quanto maior a interação dos atores, maior a concordância entre eles. Conseqüentemente em arranjo de rede com poder centralizado e pouco envolvimento dos participantes, o consenso é menor. Por isso, o baixo nível de convergência de ideias dos participantes a longo prazo é insustentável para a manutenção da rede.

O último fator é atrelado à necessidade das competências da rede, em que o ingresso na entidade parte do desejo de alcançar interesses particulares e coletivos. Para atingir os objetivos, demandam-se ações externas e internas à rede: as ações externas à rede partem de demandas fora da rede, como a criação de parcerias, certificações e adaptação a ordenamentos legais. As internas demandam a realização de atividades para alcance de objetivos, utilizando-se das habilidades dos membros para a sua realização. Os empecilhos encontrados nesse fator de efetividade são a falta de competências técnicas e de capacidade de realizar as atribuições, em que os desdobramentos são a sobrecarga do órgão capaz de realizar as atividades e desconfiança entre membros sobre o comprometimento com a rede e com o alcance dos seus objetivos.

Inojosa (2001) também apresenta uma classificação de redes. Primeiramente, ela define a natureza da rede entre agentes de mercado, voltada para otimização do lucro e produção, e a rede de compromisso social, que visa soluções para problemas sociais. Em segundo lugar, define os tipos de relação entre os parceiros, sendo eles subordinados, tutelados e autônomos ou orgânicos, expostas no quadro 1.

Quadro 2 - Tipos de rede quanto à interação entre parceiros

Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede autônoma
Os entes são parte de uma organização ou sistema	Os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização	Os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente
Existe uma interdependência de objetivo	A rede fica dependente da persistência de propósitos do ente mobilizador	Pressupõe-se uma idéia-força mobilizadora
Articulação independe da vontade dos entes	O ente mobilizados tende a ficar como locus de controle	A rede é aberta e trabalha por pactuação
Há apenas um <i>locus</i> de controle		As identidades dos parceiros são preservadas e é construída uma identidade da rede
		O controle é compartilhado

Fonte: Inojosa, 2001

O primeiro tipo de rede é considerado o mais antigo, presente nos sistemas públicos e privados, denominado rede subordinada. Os entes integrantes da rede são parte de uma organização ou sistema específico, em que existe a interdependência dos objetivos. Essa rede surge com intuito de controle, e independe dos anseios dos participantes, sendo cadeias de lojas e redes de serviços públicos, cuja denominação surge a partir da dispersão geográfica e a independência administrativa, além da dependência dos propósitos. A coordenação da rede está atrelada ao grau de autonomia dos entes e depende de se seu interesse é a delegação ou centralização do poder. Os esforços de articulação e troca de informações podem existir dentro desse arranjo, entretanto o objetivo principal, a ideia-força que norteia os entes participantes, não foi definido e aceito livre e coletivamente em sua identidade própria.

No arranjo de rede tutelada, todos os entes têm autonomia, mas a articulação entre eles é feita sob o amparo de uma organização que os mobiliza em “função de um papel de regulação legal ou de capacidade de financiamento e que, por isso, modela o objetivo comum” (INOJOSA, 2001, p. 119). Um ponto relevante é que o participante deverá levar em consideração a subordinação na rede a essa relação com a organização mobilizadora, juntamente com os custos e os benefícios da adesão à rede. Os participantes em questão dependem da forma de atuação do ente mobilizador, da sua persistência para alcançar os objetivos, em que seu afastamento do centro da rede é capaz de dispersá-la. Inojosa ressalta ainda que esse modelo de rede tem sido comum em redes que surgem sob a ótica governamental, em que um problema apresentado é tratar os entes participantes como os membros de um convênio com a administração pública. O governo nesse caso tem a tendência de estabelecer regras e contrapartidas com as conveniadas, destituindo a rede da prática de compartilhamento de informação e da dinâmica de parceria. A centralização desse modelo, mais a tendência de controle do governo, dificulta o estabelecimento de relações horizontais. Entretanto, isso poderia ser remediado no processo de pactuação.

Segundo a autora, a rede autônoma ou orgânica é composta por entes independentes, com seus próprios objetivos que se articulam em função de uma ideia que é defendida coletivamente. Outra característica desse tipo é a mobilização enfática de um ou mais entes, a partir da “ideia-força” ou “ideia mobilizadora”, de uma ideia principal que leva à definição conjunta dos objetivos da rede, a serem alcançados por meio da articulação, de maneira que cada participante mantenha sua identidade original. Ou seja, essa rede depende da contínua troca entre os participantes, em que a sua participação na rede depende do engajamento com o objetivo coletivo, em que o controle pode ser tanto compartilhado quanto centralizado.

Considerando as disfunções proporcionadas pelos modelos governança de coordenação hierárquica e de mercado no Brasil, e a tipologia dos diferentes arranjos de governança em rede, além de possíveis fatores que relacionam a sua efetividade, é necessário estudar com profundidade esses arranjos na administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Portanto, para nortear as análises desta pesquisa, serão tomadas como base as tipologias de rede de Inojosa (2001), nas quais ela considera duas principais esferas. A primeira se refere ao objetivo da rede, se ela se refere a um objetivo de promover lucro, ou se ela é classificada como redes de compromisso social. A segunda esfera corresponde às tipologias de interação entre os atores. As definições de Inojosa (2001) sobre os diferentes tipos de rede é relevante, pois apresenta quais são os possíveis papéis da administração pública, principalmente no Brasil, como é o caso da rede subordinada; outro ponto relevante é que, na tipologia da autora, ela aponta as dificuldades de ação da administração pública em cada tipo de rede.

Portanto essa tipologia será utilizada para a análise da pesquisa. Além disso, serão levadas em consideração as definições de Provan e Kenis (2008) sobre fatores que impactam na efetividade da rede, tais como número de participantes e quem é o ente organizador. Esses fatores são relevantes, pois, por exemplo, caso uma rede de governança vise criar alto grau de descentralização da tomada das decisões em conjunto com alto número de participantes, há uma possibilidade de conflitos na sua implantação.

Essas definições de Kennis e Provan (2008) dialogam com as definições de Inojosa (2001) e permite olhar por mais fatores que possam impactar na efetividade das instâncias de governança regionais. Esses autores permitirão compreender como a rede criada pela Política de Regionalização do Turismo funciona e é organizada na realidade. O esquema de análise do problema da pesquisa que aqui se investiga é o de como se estrutura a governança em rede no turismo, em especial a Instância de Governança Regional Circuito Trilhas do Rio Doce.

A análise de estruturas de governança em rede é necessária para identificar e refletir sobre gargalos de modelos de coordenação previamente implantados e se possível apresentar propostas de solução (BRESSER-PEREIRA, 2005). Portanto, propõe-se o estudo de caso do Programa de Regionalização do Turismo, baseado em estruturas horizontais que datam desde 2003, pelo Ministério do Turismo. Esse programa incentivou estruturas que visam o diálogo entre todos os entes federados na implantação de uma das estratégias/ações da política nacional de turismo, em conjunto com a criação de arranjos denominados Instâncias de Governança Regionais. Essas instâncias são associações municipais, voltadas para o

desenvolvimento socioeconômico relacionado à política de turismo e à implantação de políticas turísticas regionais, em conjunto com atores do mercado e sociedade civil, que tem como exemplo a IGR Circuito Trilhas do Rio Doce, no estado de Minas Gerais. Questões concernentes à relação entre governança e turismo serão abordadas com maior profundidade no próximo capítulo.

2.2 Turismo e Governança

Realizar estudos sobre turismo é investigar um fenômeno global, que ganhou notoriedade a partir da década de 1970 (OMT, 1992). Estudos consideram o turismo como algo transversal, que pode ser analisado a partir de diversas perspectivas, pelo fato de ser uma atividade socioeconômica, cultural e ambiental que envolve a prestação de serviços e o seu consumo simultaneamente (GÂNDARA, TORRES e LE FROU, 2005, GONZÁLEZ, 2014). Nesse sentido, esta seção aborda três aspectos do turismo: (i) conceito, (ii) contextualização do setor e da área de estudo e (iii) a governança do turismo.

O turismo é um conjunto de atividades cuja finalidade é “facilitar os deslocamentos e atender as necessidades das pessoas” (DARTORA, p. 8 2003). Acerenza (1991) define turismo como um fenômeno distintamente social, que gera diversas outras atividades, como também acarreta uma série de efeitos econômicos, sociais, culturais e ecológicos. Sob a perspectiva econômica, Wöhlke e Moratelli (2004) explicam que o turismo se baseia em um conjunto de atividades econômicas nos mais variados setores, o que influencia o desenvolvimento mundial, gerando renda, emprego e impostos. Essa visão de Wöhlke e Moratelli é mais limitada ao se pautar por questões econômicas, porque a formação de bancos de dados e estatísticas torna-se fundamental para a análise desse objeto de estudo.

A partir da perspectiva de que o turismo é uma atividade que transcende a esfera econômica, conforme apresentado por Acerenza (1991), Trigo (1995) afirma que o turismo é um “[...] movimento de pessoas, é um fenômeno que envolve, antes de tudo, gente. É um ramo das ciências sociais e não das ciências econômicas, e transcende a esfera das meras relações da balança comercial” (p. 5). Nesse contexto, o turismo é apontado como uma atividade feita por pessoas e para as pessoas. Ainda complementando esse pensamento, De La Torre (1992) considera o turismo:

[...] um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente, por motivos de recreação, descanso, cultura, ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem atividades lucrativas ou remuneradas, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural (DE LA TORRE, 1992, p. 19).

Levando em consideração que o turismo afeta diferentes instâncias da sociedade, como a econômica, política e social, para organizar essa atividade em nível mundial, foi criada a OMT (Organização Mundial do Turismo). Essa organização faz parte da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi fundada em 1975, com o intuito de promover e desenvolver o turismo. Para a OMT, o turismo é uma visita do viajante a uma localidade fora de seu entorno habitual, por um período inferior a um ano, e com propósito principal diferente do exercício da atividade remunerada por entidades do local visitado (OMT, 1992).

A OMT é uma organização que merece destaque na governança do turismo, uma vez que contribui com o desenvolvimento econômico, a concordância internacional entre países, paz, prosperidade e respeito universal pela observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais sem qualquer distinção de raça, gênero, linguagem ou religião (OMT, 1993). A atenção principal dessa organização é a atuação dos países em desenvolvimento no campo do turismo, se comprometendo em estabelecer papel de diálogo e de coordenação, a fim de manter uma ação efetiva de colaboração com os demais órgãos vinculados às Nações Unidas.

A OMT tem capacidade de influenciar políticas públicas e diretrizes em estados nacionais sobre as questões do turismo. Um dos exemplos de sua atuação é o pilar de fortalecimento do crescimento econômico sem impactos ambientais, no qual a organização encoraja a implantação do *Global Code of Ethics for Tourism*. A implantação desse código de ética tem o intuito de buscar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico-social e os impactos negativos no meio ambiente e na comunidade local, o que é atrelado a cinco pilares do *Management Vision*, apresentados no Quadro 3 que são elas inovação tecnológica, competitividade de mercado, criação de empregos, segurança e proteção do patrimônio cultural e natural.

Quadro 3 - Cinco pilares do Management Vision

Inovação tecnológica	Competitividade de mercado	Criação de empregos	Segurança	Proteção do patrimônio cultural e natural
Fazer o turismo inteligente ao exaltar a inovação e liderar a transformação digital do setor.	Fazer o turismo mais competitivo em todos os níveis, desde promoção de investimento a promover empreendedorismo.	Criar melhores e mais empregos e prover treinamento relevante.	Construir resiliência e promover viagens seguras e impecáveis.	Consolidar o potencial único do turismo de proteger heranças culturais e naturais, além de apoiar comunidade tanto

Fonte: OMT,2018, tradução nossa

O foco da organização está também em fortalecer parcerias que colaborem para o alcance dos *Sustainable Development Goals* (SDGs), que visam reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento e criar empregos de maior nível de complexidade. A organização possui hoje 159 Estados membros, 6 membros associados e mais de 500 membros afiliados, oriundos do setor privado, de instituições de educação, de associações de turismo e autoridades de turismo local (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 2016).

O Brasil segue as orientações da OMT desde 1993 na definição de diretrizes e desenvolvimento de políticas públicas. O país possui papel de destaque ao representar a região das Américas e Caribe desde 2012 no Comitê Executivo, e sediará o primeiro escritório da OMT na região das Américas (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021). Uma das orientações relacionadas à OMT é a importância do desenvolvimento de redes de governança para desenvolver o turismo de forma sustentável, em nível nacional, regional e local. Assim, para compreender as redes de governança no Brasil, é preciso primeiro abordar o tema de governança no turismo.

O turismo, em termos de estruturação e regularização, necessita de ação do Estado em políticas públicas e legislação (GONZÁLEZ, 2014). Além disso, a atuação da administração pública é importante para a regulação, gestão e planejamento estratégico, a fim de promover e estruturar os destinos turísticos. Uma maneira de

viabilizar essa atuação do Estado é por meio da governança turística. González (2014) a define da seguinte maneira:

a nova forma de liderar os processos de inovação, fortalecimento e mudanças das dinâmicas turísticas em um espaço determinado, incorporando os atores públicos e privados com a intenção de tomar decisões coletivas (GONZÁLEZ, p. 5, 2013).

Dessa forma, são criados espaços e arranjos de governança com a finalidade de planejamento e gestão do turismo, tentando abarcar todos os níveis de escala em que eles se encontram. No âmbito regional/local, a governança também é vista como uma maneira de avaliar em conjunto os problemas regionais, assim como defendido pela OMT, e promover ações que efetivamente estejam de acordo com as expectativas dos atores sociais, privados e públicos na realização da política pública de turismo. A interação entre esses atores permitirá que os processos decisórios coletivos e diversos reflitam as suas demandas, tendo em vista que as proposições e decisões tomadas emergem do cenário de realidade dos participantes (GUILARDUCCI, 2015). Em outras palavras, a governança permite potencializar a utilização de recursos locais, a partir de um planejamento participativo e multidisciplinar, além de desenvolver a função de articulador de demandas e atores locais, a fim de fortalecer a atividade turística em determinado local. Sobre as relações de governança, Guillarducci (2015, p. 56) apresenta aspectos que fazem parte de arranjos de governança em turismo:

[...] observa-se que as relações entre governança, políticas públicas e turismo precisam ser norteadas por pressupostos que envolvam gestão compartilhada, participação, responsabilidade, transparência, envolvimento de atores público-privados, devendo assim, assumir um papel propositivo no tocante à resolução de problemas e desafios pertinentes ao setor turístico, elaborando estratégias e unindo interesses e objetivos comuns.

A implantação de arranjos de governança diversificados pode ter como benefício uma gestão de destino turístico que se volta para o desenvolvimento de estruturas e regras de maneira a garantir a satisfação do turista. Como consequência desse tipo de governança, é possível aumentar a capacidade produtiva local, promovendo a melhoria da qualidade de vida e renda dos residentes (MOTA; VIANNA; ANJOS, 2013). Ignarra (2003, p. 92) explica que “o êxito do planejamento está no grau de envolvimento dos agentes relacionados ao desenvolvimento turístico, que depende de um conjunto de ações e responsabilidades da comunidade como um todo”. Dessa

forma, os arranjos de governança podem fortalecer a capacidade de planejamento regional do turismo. Assim, Bridi (2017) define governança turística da seguinte maneira:

um espaço de gestão democrática, descentralizada e participativa que envolve instâncias e atores públicos, privados, representações da sociedade civil e comunidade, estes auxiliados e institucionalizados através de um Conselho Municipal e com vistas à realização de ações de cooperação que busquem o desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito local e regional (BRIDI, 2017, p. 56).

Ao se tratar em específico da promoção da governança turística, tem-se alguns objetivos para a consolidação da atividade turística, entre eles alcançar a articulação entre os interesses públicos e privados. A partir da criação das discussões e consensos estabelecidos entre os atores, a governança turística visa proporcionar a descentralização dos processos decisórios e otimizar a alocação de recursos de forma eficiente na implementação de políticas públicas (GONZÁLEZ, 2014, MUÑOZ-MAZÓN e GONZÁLEZ, 2015). Corroborando a importância técnica, segundo Dreher e Salini, a governança turística é “o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que asseguram a eficiência e a democratização das políticas públicas” (DREHER E SALINI, 2010, p. 4), definição sintetiza as outras, na medida em que salienta a eficiência e a democratização. Esse ambiente “saudável” de governança contribui para o aprimoramento da atuação do Estado e promove, por meio dos instrumentos técnicos de gestão, agrupamento das preferências individuais e o desenvolvimento de consensos entre os grupos envolvidos (DREHER E SALINI, 2010).

Além do consenso, a discussão entre os atores envolvidos visa a transformação das perspectivas e preferências na construção de concordância entre eles, e também nas discussões acerca das discordâncias (NÓBREGA, 2012; GONZÁLEZ, 2014). Esse processo auxilia a tomada de decisão ao proporcionar a melhor operacionalização de políticas públicas que sanem as demandas da população e o alcance dos interesses dos grupos envolvidos (NÓBREGA, 2012).

A postura coordenadora do Estado abre espaço para a diversificação de atores no processo decisório (SPINOLA; CASTRO; SILVA, 2013); essa diversificação vai para além de atores públicos, de mercado e sociedade civil. Segundo Pattenman (1992), a inserção de mais atores no processo decisório com a sociedade civil permite que setores da sociedade que são historicamente marginalizados possam participar,

apresentando demandas e estratégias para sanar os problemas coletivos. Portanto, um desdobramento da diversificação de atores é a construção de políticas públicas mais inclusivas, sendo uma forma de sanar problemas que previamente a administração pública, como único ator, não seria capaz (BRESSER-PEREIRA, 2005; PATTEMAN, 1992). Esse processo é também visto como uma maneira de fortalecer ações democráticas e coletivas ao aproximar o Estado da população.

Na área do turismo e na estruturação da sua rede de governança, é possível definir os atores participantes dessa rede em três tipos principais, de acordo com Coutinho e Nóbrega (2019): (i) atores públicos, (ii) atores privados e (iii) atores da Sociedade Civil.

Os atores públicos são compostos por representantes da estrutura administrativa, atores de estado, como secretarias e fundações. Segundo Coutinho e Nóbrega (2019), esses atores têm poder político, e sua funcionalidade consiste na “prestação de bens e serviços, a captação e gestão de recursos, acumulação de informações e assessoramento” (COUTINHO; NÓBREGA, 2019, p. 64). Segundo Menezes (2014), os atores públicos têm interesses diferentes dos atores privados, uma vez que precisam seguir um conjunto de regulações e valores. As organizações públicas seguem princípios de transparência, imparcialidade e previsibilidade, já que fazem parte da administração pública (INOJOSA, 2003).

Os atores privados são oriundos do empresariado, que, por meio do seu investimento financeiro, incentiva o crescimento da atividade turística. O intuito desses atores é a busca pelo lucro em pequenos intervalos de tempo. Tal intuito tem como característica o viés econômico competitivo forte, além de possuir alto grau de autonomia e flexibilidade, que os atores públicos não detêm, devido às vedações legais (COUTINHO, 2015; GONZÁLEZ, 2013).

A sociedade civil/terceiro setor é um grupo com atores de origens diferentes e possivelmente com diferentes interesses. Esses atores visam, por meio da representação, legitimar opiniões de um determinado grupo nos processos decisórios em que estão envolvidos.

Apesar da implantação da governança em rede apresentar diversos benefícios, existem diferentes entraves enfrentados em sua implantação. Um desses desafios é

a continuidade das políticas públicas de turismo, que são modificadas de acordo com os mandatos dos líderes em poder, em que novos gestores descontinuum as atividades previamente definidas (ARAÚJO *et al.*, 2014).

Outro desafio enfrentado pelas políticas de turismo é que, mediante a representação da administração pública por um gestor, ações personalistas podem estar em voga. Isso pode ser agravado de acordo com os interesses da administração vigente em determinado período, tendo em vista que mudanças de governo acarretam mudanças do gestor responsável pela política, sendo a representação do órgão público se concentra em uma única pessoa um problema, na medida em que tal representação possa adquirir um caráter personalista.

Em suma, existem fatores externos que impactam nas estruturas de governança do turismo, tais como diretrizes política de um governo, flutuação de recursos na estrutura de governança e escala espacial (FARMAKI, 2019). E é relevante destacar como os governos locais podem agir tanto de maneira a facilitar ou inibir o desenvolvimento do turismo (RUHANEN, 2013).

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a estratégia e o método de pesquisa, a técnica de coleta de dados e como estes foram analisados.

3.1 Estratégia e Método de Pesquisa

Com o propósito de analisar a organização e o funcionamento da rede que compõe a Instância de Governança Regional de Turismo (IGR) do Circuito de Trilhas do Rio Doce/ MG, foi adotada como estratégia a pesquisa de natureza qualitativa por meio do método de estudo de caso. A justificativa para a utilização do estudo de caso é a sua capacidade de permitir analisar a natureza do objeto de estudo em pontos bastante específicos e com grande nível de detalhamento a partir de uma teoria previamente definida (YIN, 1981). Nesse sentido, o caso da IGR do turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce foi analisado com base no enfoque teórico da governança em rede, de modo a compreender sua estrutura funcional, os participantes e a legislação, razão da sua configuração e se ela atende aos objetivos inicialmente propostos.

O objetivo desta pesquisa foi responder sobre como determinado fenômeno ocorre, o que pode ser analisado por meio do método de estudo de caso (CRESWELL, 2007; YIN, 2015). Dado que o caso analisado e as questões sobre turismo juntamente com governança são ainda pouco investigados (ALENCAR, 2000), esta pesquisa, inicialmente, foi de natureza exploratória, ou seja, buscou-se uma familiarização do pesquisador com o objeto de investigação a partir da exploração das definições de governança e de como ela é classificada, nos termos de Inojosa (1999). Em seguida, elas foram relacionadas com o contexto do turismo em que se insere o Circuito de Trilhas do Rio Doce. Adicionalmente, foi realizada a descrição do caso para descrever as características da IGR e da estrutura de governança local. Desse modo, foi possível, através da caracterização, atestar a relações entre as variáveis e como elas transbordam para responder o problema de pesquisa (GIL, 2002).

A IGR Circuito Trilhas do Rio Doce foi selecionada em um universo de 44 IGRs existentes no estado de Minas Gerais de forma intencional, devido ao tempo de existência (a associação existe desde 2002) e à quantidade de municípios envolvidos

na sua consolidação (atualmente, após o credenciamento de 2021, são 51 municípios da macrorregião de Governador Valadares).

3.2 Estratégia de Coleta de Dados

Com base na abordagem qualitativa e no método de estudo de caso, os dados foram coletados por meio de documentos elaborados pela própria IGR analisada, legislação estadual e nacional sobre turismo e cartilhas que ensejam sobre a organização e atuação da IGR. Adicionalmente, foram coletados dados do Diário Oficial de Minas Gerais, portal do Ministério do Turismo, site da IGR Associação Trilhas do Rio Doce, e, após contato inicial com a presidente da IGR, documentos próprios da instituição. Para garantir a confiabilidade, todos os dados coletados de documentos foram obtidos em fontes oficiais.

Quadro 2 - Documentos Internos da IGR – Circuito Trilhas do Rio Doce

Ano do Doc.	Título	Referência no Trabalho	Quantidade de páginas	Origem dos Dados
2020	Regimento Interno	Doc Interno. 1	11	IGR
2002	Estatuto IGR 1	Doc Interno. 2	10	IGR
2005	Estatuto IGR 2	Doc Interno. 3	17	IGR
2013	Estatuto IGR 3	Doc Interno. 4	7	IGR
2016	Estatuto IGR 4	Doc Interno. 5	17	IGR
2018	Estatuto IGR 5	Doc Interno. 6	17	IGR
2020	Estatuto IGR 6	Doc Interno. 7	21	IGR
2021	Estatuto IGR 7	Doc Interno. 8	22	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 1:Turismo de Aventura e Natureza	Doc Interno. 9	21	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 2:Turismo de Natureza	Doc Interno. 10	21	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 3: Turismo Cultural, Natureza e pedras Preciosas	Doc Interno. 11	17	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 4 :Turismo de Natureza e Cultural	Doc Interno. 12	23	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 5: Turismo de Natureza e Religioso	Doc Interno. 13	27	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 6:Turismo de Aventura e Natureza	Doc Interno. 14	25	IGR
2021	Guia Turístico Regionalizado - Território 7: Turismo Cultural e de Natureza	Doc Interno. 15	17	IGR
2021	Plano de Ação 2021	Doc Interno. 16	7	IGR
2017	Revista Mais Trilhas de 2017	Doc Interno. 17	7	IGR
2018	Revista Trilhando 2018	Doc Interno. 18	12	IGR
2019	Revista Mais Trilhas de 2019	Doc Interno. 19	11	IGR
2020	Revista Mais Trilhas de 2020	Doc Interno. 20	20	IGR
2020	Plano Estratégico Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce	Doc Interno. 21	35	IGR
2021	Lei Associado Circuito TRD	Doc Interno. 22	2	IGR
2021	Lei Para criação do Conselho Municipal de Turismo	Doc Interno. 23	2	IGR
2021	Lei de Criação do Fundo Municipal de Turismo	Doc Interno. 24	6	IGR
2021	Revista Mais Trilhas de 2021	Doc Interno. 25	24	IGR
Total de páginas:			399	

Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 3 - Quadro com documentos externos que concernem a rede de turismo

Ano do Doc.	Título	Referência no Trabalho	Quantidade de páginas	Origem dos Dados
2013	Resultados Individuais da pesquisa Matriz de Posicionamentos dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais	Doc. Externo 1	1854	Secretaria de Estado de Turismo
2013	Pesquisa Matriz de Posicionamento Dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais	Doc. Externo 2	135	Secretaria de Estado de Turismo
2015	Listagem dos Municípios 2015	Doc. Externo 3	4	Secretaria de Estado de Turismo
2016	Listagem dos Municípios 2016	Doc. Externo 4	4	Secretaria de Estado de Turismo
2007	Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional	Doc. Externo 5	60	Ministério do Turismo
2013	Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes 2013 -2017	Doc. Externo 6	27	Ministério do Turismo
2019	Cartilha Plano Regional de Turismo	Doc. Externo 7	20	Ministério do Turismo
2019	Cartilha 2 - Regionalização: sensibilização e mobilização	Doc. Externo 8	48	Ministério do Turismo
2019	Cartilha 3 - Regionalização Institucionalização da Instância de Governança Regional	Doc. Externo 9	32	Ministério do Turismo
2007	Plano de Municipalização do Turismo: Conteúdo Fundamental Ação Municipal para a Regionalização do Turismo	Doc. Externo 10	68	Ministério do Turismo
2018	Diário Oficial Listagem dos Municípios 17 de Agosto de 2018	Doc. Externo 11	48	Diário Oficial de Minas Gerais
2019	Diário Oficial Listagem dos Municípios 31 de Julho de 2019	Doc. Externo 12	61	Diário Oficial de Minas Gerais
2017	Plano Nacional Do Turismo 2018-2022	Doc. Externo 13	161	Ministério do Turismo
2019	Diretrizes Programa de Regionalização do turismo 2018 -2022	Doc. Externo 14	41	Ministério do Turismo
2003	Plano Nacional Do Turismo 2003-2006	Doc. Externo 15	48	Ministério do Turismo
2003	Medida Provisória 103	Doc. Externo 16	2	Legislação Federal
2003	Lei Federal nº 10.683 - Criação do Ministério do Turismo	Doc. Externo 17	35	Legislação Federal
2017	Lei Federal nº 13.502 - Alteração do Ministério do Turismo	Doc. Externo 18	32	Legislação Federal
2008	LEI Nº 11.771, DE 17 DE SETEMBRO DE 2008 - Cria o Conselho Nacional do Turismo	Doc. Externo 19	35	Legislação Federal
2003	DECRETO Nº 43.321/2003 de 08/05/2003 - Dispõe sobre os Circuitos Turísticos	Doc. Externo 20	2	Legislação Estadual
2017	Lei nº 22.765, Dez 2017	Doc. Externo 21	7	Legislação Estadual
2019	Decreto Nº 47.687, de 26 de julho de 2019.	Doc. Externo 22	5	Legislação Estadual

2021	Diagnóstico da Política Regional do Turismo	Doc. Externo 23	55	Secretaria de Estado de Turismo
2021	Orientações para o Planejamento e Gestão Municipal do Turismo em Minas Gerais	Doc. Externo 24	98	Secretaria de Estado de Turismo
2020	POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO EM MINAS GERAIS	Doc. Externo 25	9	Secretaria de Estado de Turismo
2020	Boa práticas regionais	Doc. Externo 26	28	Secretaria de Estado de Turismo
2020	Relatório sobre a Política de Regionalização em Minas Gerais: Avanços e Desafios Coordenação Geral	Doc. Externo 27	38	Secretaria de Estado de Turismo
2020	Relatório sobre a Política de Regionalização em Minas Gerais: Avanços e Desafios – Diagnóstico II	Doc. Externo 28	19	Secretaria de Estado de Turismo
2020	Relatório sobre a Política de Regionalização em Minas Gerais: Avanços e Desafios – Diagnóstico III	Doc. Externo 29	17	Secretaria de Estado de Turismo
2020	REVISÃO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO DE MINAS GERAIS 2022-2025	Doc. Externo 30	25	Secretaria de Estado de Turismo
Total de páginas			3018	

Fonte: Elaboração da autora.

3.3 Estratégia de análise dos dados

A análise de conteúdo foi adotada por ser uma técnica que busca produzir inferências de determinados dados (KRIPPENDORFF, 1980). O foco desse método está embasado na mensagem do dado, a partir de seu emissor, o seu intuito, qual será o receptor dessa mensagem e qual é sua finalidade. Isso é reforçado por Krippendorff (2004), ao explicarem que a análise de conteúdo:

[...] precisa abordar questões prévias a análise dos textos, tais como a razão da sua criação, o que eles significam e para que, e como eles mediante entre condições antecedentes e consequentes, e por fim, se eles permitem o analista selecionar questões válidas acerca dos seus contextos (KRIPPENDORFF, 2004, p. 82, tradução nossa).

Segundo Rossi, Serralvo e João (2014), a análise de conteúdo “é uma técnica quantitativa, sistemática e objetiva que descreve o conteúdo manifesto de uma comunicação” (p. 40). Apesar da ênfase em métodos quantitativos na análise de conteúdo, existe uma emergência de análise qualitativa dos dados. Por meio da análise qualitativa, é possível desenvolver diversas interpretações da realidade, por meio da subjetividade (GRANEHEIM, LUNDMAN, 2003). Ou seja, esse método permitirá a interpretação subjetiva do conteúdo presente nos dados de um material, podendo ser considerado um “processo sistemático de codificação e identificação de temas ou padrões (HSIEH e SHANON, 2005 apud ROSSI, SERRALVO, JOÃO, 2014). Nesse sentido, esse método permitiu a interpretação subjetiva do conteúdo presente nos dados de um material baseado em documentos formais publicados pela IGR Circuito Trilhas do Rio Doce, assim como na legislação de 2002 a 2021 sobre a política nacional e estadual de turismo, além de estar em cartilhas e pesquisas promovidas pelos governos federal e estadual.

A partir da análise de conteúdo, é possível examinar os textos e materiais com foco em características de linguagem da comunicação, com atenção ao conteúdo ou até mesmo significados contextuais apresentados no texto (LINDKVIST, 1981; MCTAVISH; PIRRO, 1990; TESCH, 1990). Essa análise não seria possível por meio dos métodos quantitativos, que levantam apenas recorrência de palavras e conceitos

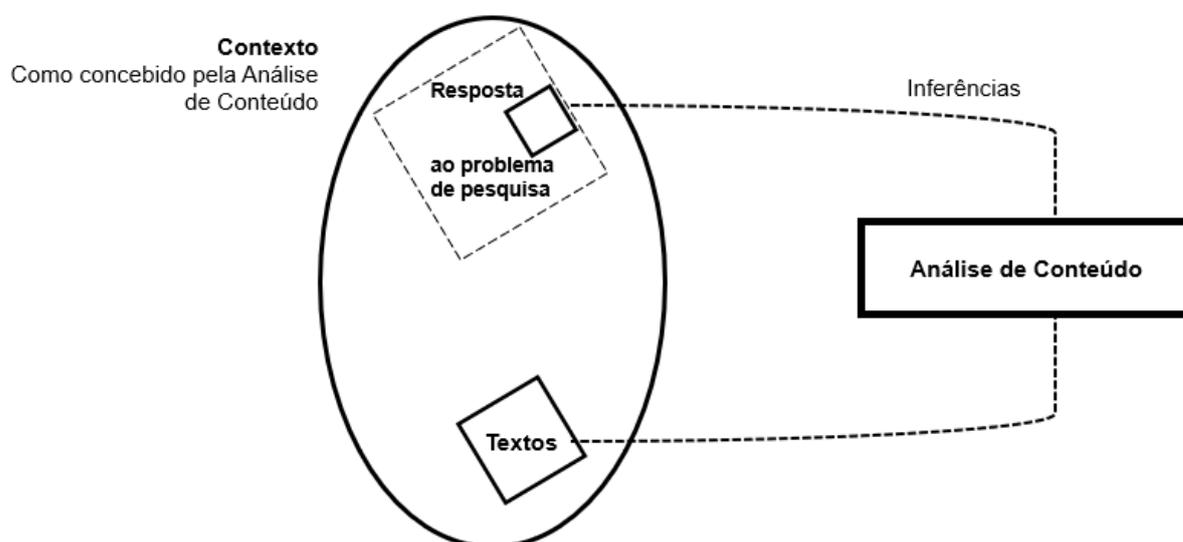
como forma de identificar a sua relevância e sem uma análise profunda de seus significados (ROSSI; SERRALVO; JOÃO, 2014).

Existem três abordagens para esse método: convencional (descrição do fenômeno); análise direta (usada para um fenômeno novo, quando não há teoria; utilizada com a finalidade de expandir um certo conceito ou tronco teórico); e acumulativa (identificação e quantificação de certas palavras em um texto para entender o seu uso contextual).

Considerando que os documentos a serem analisados não possuem nenhuma análise prévia e que ainda não foram investigados, esta análise visa compreender como funciona e se organiza a IGR.

Esta pesquisa irá considerar os componentes da análise de conteúdo qualitativa de Krippendorff (2004). O autor define que a análise de conteúdo aborda questões definidas previamente pelo pesquisador, quem são seus autores e quais são seus objetivos de existência. Como essa pesquisa se baseia primordialmente em documentos textuais, se propõe por meio da análise de conteúdo a realização de inferências para responder ao problema de pesquisa. Isso é representado da seguinte forma, por Krippendorff (2004):

Figura 4 - Análise de Conteúdo: Respondendo questões com base em textos



Fonte: Krippendorff (2004, p. 82). Tradução Nossa

O autor divide o processo de análise de conteúdo em cinco componentes: *unitizing*; *sampling* (amostragem); *recording/coding* (gravação/codificação); *reducing data* (reduzindo dados); e *abductively inferring contextual phenomena* (inferência abduativa sobre o fenômeno contextual).

O primeiro, *unitizing*, se refere à criação de esquemas de unidade de materiais de interesse para análise em que se definem parâmetros para agrupar documentos, conceitos e informações, ao se dividir em unidades os dados levantados. Tendo em vista o problema de pesquisa e as classificações de Inojosa (1999) e Provan e Kennis (2002), definiu-se que os dados seriam classificados em três grandes grupos de unidades:

- 1- Organização da IGR - organização interna, composição da equipe
- 2- Funcionamento - periodicidade, quais são as regras
- 3- Quem participa

A organização da IGR se refere à organização interna da Instância Governamental, quais são as divisões dos cargos internamente, qual a composição da equipe, qual é a estrutura funcional. A análise de como a rede está organizada parte da definição da Inojosa (1999) dos tipos de rede, sendo elas tuteladas, subordinadas ou autônomas. Portanto, define-se organização a partir dos conceitos e características de cada rede,

Considera-se organização em rede tutelada se os entes têm autonomia, mas articulam-se sobre a égide de uma organização. Também se considera o aspecto de a rede ficar dependente da persistência do ente mobilizador para realizar e para alcançar os objetivos. Considera-se organização em rede subordinada se os entes são parte de uma organização ou sistema e se possuem uma interdependência de objetivos. Considera-se organização em rede autônoma se os entes são autônomos e articulam-se voluntariamente e são mobilizados por uma ideia-força.

Será analisado o funcionamento na rede, a partir da definição da Inojosa (1999), segundo a qual a rede subordinada se articula independente da vontade dos entes e funciona para ter o *locus* de controle. Na rede tutelada os entes são mobilizados e tendem a ficar com o *locus* de controle. E, na rede autônoma, a identidade dos parceiros é preservada e é constituída a identidade da rede, em partilha do controle. Em outras palavras, o funcionamento diz respeito à dinâmica definida pela instituição sobre quais são as regras de funcionamento. Além disso, trata da periodicidade das reuniões, módulo de tomada de decisão, quais são as regras para participar das discussões.

A terceira unidade diz respeito às regras de participação e composição da IGR. Quais são seus membros, bem como sua volatilidade ao longo do período de 2011 a 2021. A quarta unidade irá retratar a questão da política regional do turismo. Esta unidade lida com as cartilhas de orientação dos governos federal e municipal, além de lidar com os extratos do Diário Oficial de Minas Gerais com a publicação dos municípios participantes da organização.

No *sampling* (em português “amostragem”) se definem sistematicamente segmentos de textos, imagens, vozes e outras mídias de interesse para a análise. No que se refere à pesquisa qualitativa, Krippendorff (2004) apresenta que as amostras podem não ser definidas a partir de orientações estatísticas, mas sim de citações e exemplos que o pesquisador apresenta ao seu leitor com a mesma função das amostras. Citações são exemplos típicos de apoio a uma ideia geral apresentada que representa o todo e os casos ausentes.

Documentos em texto foram retirados de portais públicos e documentos encaminhados para a pesquisadora pela equipe da IGR. Esses documentos são: Legislação de 1990 a 2021, que enseja sobre a política nacional e estadual de turismo. Além disso, foram levantados decretos, portarias e informativos no Diário Oficial de Minas Gerais, desde 2011, sobre a organização das IGRs.

Os documentos compartilhados pela equipe do Circuito Trilhas do Rio Doce foram os regimentos internos e a revista informativa anual, de 2017 a 2021. Também foram divididos os roteiros estruturados das regionais participantes da instância. Além

disso, outros documentos foram utilizados para análise, tal como cartilhas do governo federal sobre o desenho das IGR, seus objetivos e forma de organização.

A coleta de dados se dará através de documentos e entrevistas semiestruturadas. A análise documental visa responder à pergunta de pesquisa, e tem como alicerce fontes primárias que não receberam tratamento analítico para fundamentar a análise. Essas fontes primárias são documentos da OMT sobre redes de governança em turismo, legislações federais, estaduais e municipais sobre o tema da política regional de turismo, que regulam e estruturam as IGRs, manuais da política pública produzido pelo Ministério do Turismo. Além desses documentos, será feita análise dos documentos da própria IGR Circuito Trilhas do Rio Doce, tais como regimento interno, revistas de produção própria e materiais de regionalização.

Recording/coding trata da gravação de entrevistas ou fenômenos. Esse componente não exclui o texto escrito, porém Krippendorff (2011) argumenta que, de certa forma, esse material já está gravado. Isso se deve ao fato de que esse material, quando em análise, já se encontra em um formato reproduzível. Outro ponto é transformar textos, imagens e sons em representações analíticas ou em códigos a serem analisados posteriormente na pesquisa. Essa pesquisa utilizará majoritariamente documentos oficiais publicados e divulgados pelas instituições da administração pública, juntamente com documentos da própria IGR. Portanto, como foi apresentado por Krippendorff (2004), esses documentos já foram gravados, por estarem em forma material a permitir que sejam reproduzidos e acessados pelo pesquisador.

A inferência abdutiva sobre o fenômeno contextual a partir de textos traz a análise para além dos dados, pois preenche as lacunas entre dados descritivos e seus significados, ao que eles se referem, se configuram, provocam e causam.

A definição dos parâmetros de análise desta pesquisa fora definida com base nas definições de Inojosa (1999) sobre os tipos de rede, conforme exposto no Quadro 2, e Provan e Kennis (2008), sobre a quantidade de participantes impactam nas discussões e organização da rede.

Portanto, para caracterizar o tipo de rede, será necessário analisar a organização interna dessa rede e quais são suas características. Seguindo os pressupostos de Inojosa (1999) para definir se a rede é subordinada, tutelada ou autônoma, devemos considerar alguns aspectos como a natureza da rede e a relação entre os parceiros, como é exposto no quadro 6.

A natureza da rede é classificada em mercado e compromisso social, o resumo dessa definição está exposta no Quadro 7 a essa definição parte do objetivo da rede; caso seja voltado para aumentar o lucro e otimização da produção, ela é considerada como de mercado. Entretanto, se o objetivo for sanar os problemas sociais, ela é definida como compromisso social.

Quadro 5 - Natureza da Rede conforme Inojosa (1999)

	Compromisso Social	Mercado
Natureza da Rede	São redes que têm foco questões sociais	São redes articuladas em função da produção e/ou apropriação de bens e serviços
	Visam a complementar a ação do Estado ou a suprir sua ausência no equacionamento de problemas sociais complexos, que põem em risco o equilíbrio social	Visam à complementaridade ou à potencialização dos parceiros em face do mercado
	As relações nascem e se nutrem de uma visão comum sobre a sociedade ou sobre determinada questão social e da necessidade de uma ação solidária	As relações são perspassadas pelos interesses do mercado e podem oscilar entre cooperação e competição
	Demandam estratégias de mobilização constante das parcerias e de reedição	A relação de parceria das redes de mercado tende a ser de subordinação ou tutela

Fonte: Adaptado de Inojosa (1999).

O segundo aspecto é a relação entre os parceiros e serão considerados seis pontos de análise, segundo Inojosa (1999). O primeiro ponto é a origem desses atores e como é a interação entre eles, se são autônomos ou fazem parte de uma organização, ou se existe um ente interno que organiza as ações da rede e seus participantes. O segundo ponto se refere à participação dos atores, se ela é obrigatória ou voluntária.

O terceiro ponto a ser analisado se refere ao modo pelo qual a definição da rede ocorre. Caso a motivação para sua definição parta de uma obrigação em que o intuito é o controle, ou ideia-força mobilizadora que motiva e que propulsiona as atividades da IGR.

O quarto ponto aborda a questão dos objetivos da rede e as definições sobre organização interna e a tomada de decisões. Para viabilizar essa organização, o quinto aspecto trata das da definição de responsabilidades da rede, se existe ente

responsável que define a pauta de reuniões, para levantar as demandas e administrar a IGR, ou se as decisões e tarefas são realizadas de forma coletiva e designadas durante as reuniões

O sexto e último ponto é se existe o intuito de controle na ação dos atores envolvidos dentro da rede. Esse controle está voltado para o cumprimento de atribuições e responsabilidades designadas a cada ator da rede (INOJOSA, 1999; FUNG, 2004).

Quadro 6 - Postulações de Inojosa (1999) em características

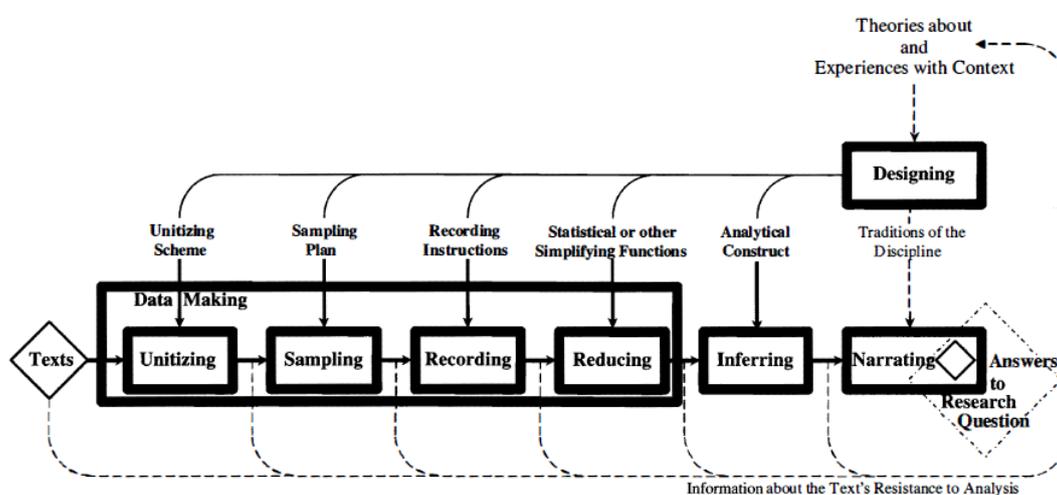
Características	Rede Subordinada	Rede tutelada	Rede Autônoma
Autonomia de organização	Fazem parte de uma organização ou sistema.	Os entes têm autonomia, mas articulam-se sob a égide de uma organização.	Os entes são autônomos, sem nenhuma obrigatoriedade de participar.
Objetivos	Existe uma interdependência dos objetivos	A organização mobilizadora modela o objetivo comum	Idéia-força mobilizadora que leva os atores a definirem um objetivo comum.
Mobilização dos atores	Articulação independente da vontade dos entes	A rede fica dependente da persistência da entidade-organizadora	A rede é aberta e trabalha por pacutação
Identidade dos autores		As entidades se	Identidade das entidades e preservada e é construída uma identidade da rede.
Controle	Há apenas um locus de controle sobre os participantes.	O ente mobilizador tende a ficar com locus de controle.	O controle é compartilhado.

Fonte: Adaptado de Inojosa (1999).

Além desses, o último componente é a narração que responde às perguntas dos pesquisadores, e apresenta os resultados de forma compreensível para os leitores. Esse componente pode se apresentar como uma maneira de explicar a significância prática dos resultados ou as contribuições valiosas que foram levantadas. E ela será desenvolvida no arranjo das informações na seção de análise.

Esse método da análise de Krippendorff (2004), pode seguir o seguinte fluxo:

Figura 5 - Componentes da Análise de Conteúdo



Fonte: Klaus e Krippendorff (2004).

Dos componentes apresentados, os quatro primeiros (*unitizing*, *sampling*, *recording/coding*, *reducing data*) são definidos como *data making*, onde se criam dados computáveis a partir de dados puros e textos não editados. Eles se configuram em instrumentos de medição física. O quinto componente está relacionado ao contexto do fenômeno, para além das características básicas dos dados.

3.4 Limitações de pesquisa

Essa pesquisa encontrou algumas limitações no seu desenvolvimento. A ideia a princípio era a realização de entrevistas semiestruturadas com indivíduos envolvidos na IGR. Seriam 20 entrevistas aplicadas nos seguintes atores: os membros que compõem o corpo técnico da IGR, sendo seis profissionais, e membros administração pública, que totalizariam 8: sendo eles dois servidores da Secretaria de Estado de

Turismo e Cultura (SECULT), envolvidos na supervisão de todas as IGRs presentes no Estado, um servidor de nível federal, envolvido por coordenar e orientar a política de Regionalização do Turismo no estado de Minas Gerais, e cinco representantes dos municípios envolvidos na área do turismo.

Entretanto, fatores externos impactaram o andamento da pesquisa. Em primeiro lugar, o fator externo de maior predominância foi o contexto mundial. Essa pesquisa foi desenhada previamente ao estabelecimento da pandemia da COVID-19, em 2020. Os desdobramentos da pandemia culminaram na paralisação das atividades de diversos setores por todo o ano de 2020 e grande parte de 2021, limitando contatos com os objetos de pesquisa, visitas de campo e acesso a informações no geral. Portanto, a saída definida foi reduzir o escopo das entrevistas para permitir entrar em contato pelo menos com os atores envolvidos nessa pesquisa.

Entretanto, outro fator externo impactou essa decisão. Para realização da entrevista com seres humanos é necessária a aprovação do Comitê de Ética. O referido comitê é responsável por definir se a pesquisa em questão não irá violar o bem-estar mental e físico dos envolvidos. De tal maneira, o pesquisador, em posição de poder, se compromete a obter as informações com base nos princípios científicos. Entretanto, a submissão ao Comitê é imprescindível para o andamento da pesquisa nessa fase. Todavia, apesar da submissão célere, esta pesquisa ainda está em análise pelo Comitê de ética, portanto a ordem de início das entrevistas previstas para iniciar em novembro de 2021 foi inviabilizada. E como o atraso feriu diversos marcos do cronograma estipulado para a sua realização, foi definido que esta pesquisa, que a princípio teria duas técnicas de coletas de dados: análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas, será baseada apenas na análise de conteúdo dos documentos levantados. A coleta de dados se limitou à documentação por esse fato. A análise, portanto, se pautou em documentos formais e materiais divulgados pelos atores envolvidos.

Em pesquisas futuras, recomenda-se a realização de entrevistas para acesso a informações cotidianas e imateriais da IGR TRD, para também sanar as lacunas presentes nos documentos, tais como a representação da sociedade civil e atores de mercado que formalmente não integram a rede do circuito. Além disso, a participação

em dinâmicas internas da própria IGR, tais como observação participante em assembleias gerais e reuniões mensais da diretoria administrativa e conselho fiscal.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO

Neste capítulo será contextualizado o objeto de pesquisa. Considerando que essa pesquisa é um estudo de caso sobre a Instância de Governança Regional Circuito Trilhas do Rio Doce em Minas Gerais, é necessário apresentar a política nacional e estadual em que ela está inserida.

4.1 Turismo no Brasil: desenhos de uma política nacional de turismo

O turismo é uma atividade de extrema relevância para o Brasil. Segundo dados do ranking do turismo da (OMT, 2018), o país é um dos 20 maiores destinos turísticos do mundo, sendo o 6º destino mais popular no continente americano em 2019 (OMT, 2021).

A atividade turística representou cerca de 3,48% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2019 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020). Ao se considerar como atividade econômica, o turismo é composto por Atividades Características do Turismo (ACTs), que não existiriam ou seriam extremamente afetadas pela ausência de turistas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017), apesar de não ser possível distinguir entre atendimento a residentes e turistas, é possível acompanhar atividades intensivas em turismo através dessa classificação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017). As ACTs, segundo o IBGE, são: hotéis e pousadas, bares e restaurantes, transporte rodoviário, transporte aéreo, outros serviços de transporte ou serviços auxiliares dos transportes, atividades de agências e organizadores de viagens, aluguel de bens móveis, atividades recreativas, culturais e desportivas (IBGE, 2012). A partir desses serviços, o PIB das características do turismo do ano de 2019, no Brasil, chegou a R\$ 270,8 bilhões para o consolidado dessas atividades (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020).

O desenvolvimento do turismo teve maior destaque após a promulgação da CR/88, que estabelece em seu artigo 180 que todos os entes federados são responsáveis pelo incentivo e desenvolvimento econômico e social através do turismo.

Anteriormente à Carta Magna de 1988, o turismo estava dentro da pasta de comércio e não tinha um conjunto de políticas públicas para o seu fomento.

Em 1994, o governo federal criou uma política específica para turismo, por meio do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em conjunto com o Comitê Executivo Nacional, cuja função era planejar e avaliar as ações públicas, além de coordenar o processo de implantação do PNMT³. O programa visava dinamizar oportunidades de trabalho no âmbito municipal. Nesse programa, o turismo existiria apenas em municípios em que as comunidades apresentassem as soluções e estratégias para sua realização (MTUR, 2007).

O PNMT tinha como um dos seus princípios a descentralização através da municipalização, atribuindo ao poder local a responsabilidade de realizar a gestão das políticas, visando a compatibilidade entre aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais dos municípios. Outro princípio era a estratégia de estabelecer parcerias entre os entes federativos, ONGs, atores de mercado e sociedade civil. Essa mobilização envolvia a participação das comunidades nas decisões e na elaboração e construção da política municipal de turismo. Por fim, o princípio da capacitação, que seria dar suporte técnico aos para desenvolvimento de turismo e prestação de serviços (MTUR, 2007). Em conjunto a esses princípios, a criação de instâncias nacionais, estaduais e municipais visava criar diálogo entre os atores envolvidos

O desenho no PNMT segue o mote das atribuições da CR/88, com ênfase na descentralização da gestão dos serviços e políticas públicas. A Carta Magna, que elevou o status do município a ente federativo, sedimentou o processo de municipalização dos serviços públicos, juntamente com um processo de ampliação da participação da sociedade civil no processo decisório e de elaboração de políticas públicas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017). O PNMT tem como foco o município, num país com expressivas desigualdades estruturais na capacidade administrativa dos governos, e que perpassa as áreas social, econômica e política, em que a transferência de atribuições do governo federal para os municípios depende dos

³Esse comitê era constituído por representantes de entidades de atuação nacional e pela Coordenação Geral do PNMT, exercida pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

recursos fiscais e administrativos do município para realizar aquela tarefa (ARRETCHE, 1999).

Em 2003 a pasta do turismo tornou-se autônoma, por meio da Medida Provisória nº 103, e posteriormente pela lei nº 10.683 do mesmo ano, que criou o Ministério do Turismo e suas atribuições, aumentando o planejamento e coordenação das políticas de turismo.

No mesmo ano foi implantado o Programa de Regionalização do Turismo (Doc. Externo 15) que visa o fortalecimento do turismo regional, se inspirando em algumas ideias do PNMT, voltado para a descentralização, porém com foco no fomento do desenvolvimento socioeconômico regional. Em outras palavras, tendo em vista as dificuldades de ação local e o desenvolvimento da política de turismo municipal autônoma, a estratégia para desenvolvimento socioeconômico no turismo seria a criação do planejamento do turismo em conjunto de municípios, de modo a fortalecer a cadeia produtiva do setor em consonância com as semelhanças existentes nas localidades (Doc. Externo 15). Na cartilha *Roteiros do Brasil: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo*, desenvolvida pelo MTUR (Doc. Externo 10), se conceitua a regionalização da seguinte forma:

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade. Diante disso, o que se espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O que se busca com o Programa de Regionalização do Turismo é subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 10).

Esse programa visa por meio da regionalização a superação dos desafios singulares de cada município e ganho de escala na atuação regional, por meio de sinergia entre diferentes localidades, juntamente com uma ação integrada, envolvendo atores de mercado, sociais e sociedade civil na construção das políticas públicas regionais (MTUR, 2007). Outro aspecto interessante é o da vocação turística dos municípios, que se propõe a fomentar ações turísticas no local, com base nas

suas atrações culturais, naturais, e não criar um planejamento de turismo em locais que não possuem essa aptidão. Entretanto, os municípios sem vocação turística podem assistir e fomentar sua própria economia, se beneficiando da atividade turística de municípios da região ao prover serviços de suporte ao turismo (MTUR, 2018).

A gestão descentralizada visa integrar a flexibilidade na política e permitir a articulação e mobilização entre os atores envolvidos. Segundo o Plano Nacional do Turismo de 2018 a 2022, a estrutura de gestão do programa é organizada da seguinte forma: (i) Ministério do Turismo, apoiado pelo Conselho Nacional de Turismo; (ii) Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo; (iii) Instância de Governança Regional (IGR) apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo da UF e pelo Fórum Estadual de Turismo; e (iv) Local – órgão municipal de turismo, apoiado pelo colegiado local (PRT – 2018 a 2022, doc. Externo 14).

Nessa estrutura, as competências se definem da seguinte maneira: o MTur é responsável pela definição de diretrizes estratégicas, planejamento e coordenação nacional das ações, pela mobilização de diversas esferas do governo, e pelo estabelecimento de parcerias com iniciativas privadas e ONGs internacionais e nacionais, além do monitoramento dessas ações em nível estadual e produção e disseminação de informações. O seu apoio é o Conselho Nacional de Turismo, criado em 2008, cuja composição é de membros do governo, da administração direta e indireta, e de associações que representam o setor privado. O conselho tem como atribuição assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação do PNT, demais planos e programas provenientes dela (Doc. Externo 14).

O órgão oficial de turismo na UF geralmente se refere à secretaria de estado responsável pelo turismo estadual. Suas competências são similares às do MTur, porém a nível estadual, com elaboração de diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais, o planejamento e coordenação do programa em nível estadual em consonância com as definições nacionais. Além disso, é responsável por realizar o monitoramento e avaliação das ações do programa, em âmbito estadual e regional, e pelo estabelecimento e negociação de parcerias nessas esferas (Doc. Externo 14).

As IGRs, por sua vez, seguem a mesma lógica estadual, cabendo a elas articular, planejar e coordenar as ações nos municípios. Já o órgão municipal

responsável pelo turismo tem como função a mobilização dos setores locais em torno da proposta de regionalização, além de participar de debates e da formulação de estratégias para o desenvolvimento regional (Doc. Externo 14).

Dentro do universo de 5.568 municípios no Brasil, nem todos possuem vocação turística. O número de municípios com vocação turística possui variações anuais em cada região e estado. Destacam-se a região sul e sudeste como possuindo o maior número de municípios identificados como destino turístico, sendo o estado de Minas Gerais aquele com maior número de destinos turísticos em 2018 e 2019, como é exposto na figura 6.

Figura 6 - Quantidade de Municípios por Unidade Federativa que possuem atividade turística



Fonte: Ministério do Turismo, 2020.

Minas Gerais é um dos estados com o maior conjunto de estruturas, tais como conselhos e IGRs, entretanto, segundo o *Anuário Estatístico de 2020, Ano Base 2019*, houve uma queda de 33,5% de visitação em 2019 em comparação a 2018.

4.2 Rede Programa de Regionalização do Turismo

A ratificação da centralização da gestão de turismo foi realizada por meio da Lei Nº 11. 7711/2008 (Doc. Externo 19) em que se define “e a Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.” (PNT, 2019, Doc. Externo 13). Desenvolveram-se orientações práticas para o desenvolvimento regional do Turismo e criaram-se cartilhas orientadoras e estratégicas para as instâncias de governança regionais alcançarem a sua finalidade de coordenar as políticas de turismo no âmbito regional na cooperação entre os atores nos setores público, privado e na sociedade civil.

É possível perceber na tabela 1 o modelo de gestão Centralizado Turismo, em que se aborda em qual âmbito cada instituição atua e quais são seus membros colegiados.

TABELA 1 - Modelo de Gestão Descentralizada do Turismo 2004

Âmbito	Instituição	Colegiado
Nacional	Ministério do Turismo	Conselho Nacional
Estadual	Órgão Oficial de Turismo da UF	Conselho/ Fórum Estadual
Regional	Instância de Governança Regional	
Municipal	Órgão Oficial de Turismo do Municipal	Conselho/ Fórum Estadual

Fonte: Ministério do Turismo (2004)

Ao se considerar a revisão do PRT de 2018 a 2022 (Doc. Externo 13), pouco se altera a definição de quais são os papéis de cada instituição definidos pela primeira edição do programa (Doc. Externo 15). O Mtur define as diretrizes estratégicas, de planejamento e coordenação nacional que são repassadas para o órgão do estado

responsável, e a política estadual é elaborada em consonância com as diretrizes nacionais adaptadas a realidades estaduais. A IGR realiza a mesma atuação em nível regional, mobilizando os municípios, e estes últimos ficam responsáveis pela implantação e mobilização da política em âmbito municipal.

Em todos os âmbitos, as instituições e seu colegiado buscam estabelecer parcerias e incorporar atores para além dos órgãos da administração pública. Pode-se perceber uma definição hierárquica em que o Ministério do Turismo delimita a atuação das demais instituições e cria requisitos para a sua participação no programa. Um exemplo é a seguinte passagem do PNT 2019- 2022 (p. 66-7):

Recentemente, o Ministério do Turismo, juntamente com os órgãos estaduais de turismo, definiu critérios mais rígidos para que municípios e regiões participassem do Mapa do Turismo Brasileiro. Essa iniciativa fortaleceu o compromisso desses entes com o processo de cooperação, planejamento e gestão do turismo. Diante disso, para fazer parte de uma região turística e, conseqüentemente, do Mapa do Turismo Brasileiro, o município deve se comprometer a: destinar, anualmente, recursos orçamentários para o turismo do município; constituir ou reativar o colegiado municipal de turismo (normalmente um conselho municipal), caso ainda não exista ou esteja inativo; elaborar, caso não exista, ou atualizar o planejamento estratégico municipal. Âmbito Nacional Ministério do Turismo Conselho Nacional Estadual Regional Municipal Órgão Oficial de Turismo da UF Órgão Oficial de Turismo do Município Instância de Governança Regional Conselho/ Fórum Estadual Conselho/ Fórum Estadual Instituição Colegiado Fonte: MTur (2004) 6767 do turismo, integrando-o ao da região turística; apoiar o desenvolvimento do turismo regional, em cooperação com os demais municípios da região turística, e participar da instância de governança regional, em conjunto com os outros municípios da região turística que integra. Por sua vez, uma região turística se compromete em institucionalizar ou reativar sua instância de governança regional, apoiar o desenvolvimento do turismo regional, reunindo esforços dos municípios da região turística, e elaborar ou atualizar o planejamento estratégico regional de turismo, entre outros. Percebe-se, nesse contexto, que muito se evoluiu. A dinâmica da gestão do turismo no Brasil vem se aprimorando e amadurecendo. Todos os órgãos estaduais de turismo possuem um conselho ou fórum estadual de turismo. Há diversas instâncias de governança regionais instituídas e inúmeros conselhos municipais instalados em todo o País. Todavia, o processo de monitoramento e avaliação da Política Nacional de Turismo evidencia que poucos cumprem o seu papel de forma eficiente.

Nela, se definem diversos requisitos para os municípios integrarem a política regional como maneira de fortalecer a política e induzir a participação. Entretanto, conforme apresentado por Marta Arretche (2002), um dos grandes desafios da descentralização de responsabilidade é a capacidade institucional das localidades, que muitas vezes não possuem recursos técnicos e pessoal capacitado para dar andamento às políticas locais conforme as diretrizes.

No estado de Minas Gerais, é possível perceber que é esse um dos desafios encontrados pelas IGRs conforme *Diagnóstico da Política de Regionalização* (Doc. Externo 23). Esse diagnóstico é o resultado de relatórios de regionalização produzidos pela SECULT em 2021 (Doc. Externo 23, Doc. Externo 24, Doc. Externo 25, Doc. Externo 26, Doc. Externo 27). Foram feitas entrevistas com técnicos da SECULT, representantes do setor privado e sociedade civil organizada, além de representantes das IGRs, tais como presidentes e gestores para saber a percepção desses atores sobre a política de regionalização. Foram levantados os pontos fortes e fracos, os desafios para a gestão de qualidade da política e possíveis estratégias de melhoria.

Uma opinião unânime entre todos os entrevistados é a necessidade de revisão da política, visto que apontam que a política é relevante, mas que existem lacunas para serem acertadas na execução. Uma dessas lacunas é apresentada pelo setor privado e sociedade civil: "Despreparo e baixa qualificação generalizada entre os atores estatais e não estatais para a condução de ações participativas." (Doc Externo 23, p. 25). O mesmo documento apresenta que o desdobramento da baixa qualidade técnica dos atores públicos regionais e municipais se traduz em alta dependência das IGRs do governo estadual.

Outro ponto de consonância da opinião dos representantes das IGRS, do setor privado e sociedade civil organizada é o "excesso de burocracia", exposta da seguinte maneira: "Excesso de procedimentos administrativos, demandados pela Secretaria, com curto prazo de entrega" (Doc. Externo 23 e Doc. Externo 25, p. 35). Ainda é relatado que existe uma distância entre as IGRs junto à SECULT, com ausência de legislações e diretrizes que definam claramente os papéis da IGR, seu vínculo à secretaria estadual responsável, inclusive qual é a atuação e suporte a ser dado pela secretaria de estado às suas IGRs, e não existe capacitação para esses profissionais compreenderem os procedimentos requisitados. É definido pela lei federal 11.771 (Doc. Externo 19) que um dos eixos de atuação é a qualificação profissional, dos serviços e da produção associada ao turismo.

Portanto, é sinalizado que o aumento de requisitos obrigatórios para atores privados, sociedade civil, IGRs e municípios proporciona um fim em si mesmo. Considerando a baixa capacidade de atuação técnica dos municípios, junto a um conjunto de obrigatórios a serem proporcionados e comprovados ao órgão estadual, e

a ausência de diretrizes, o desenvolvimento de políticas regionais consistentes é precarizado por esses fatores em Minas Gerais. Para superação do gargalo de capacidade técnica dos municípios, é necessário definir como prioridade a capacitação dos gestores e atores vinculados ao turismo inseridos dentro do PRT. Portanto, o mecanismo definido pelo Governo Federal no PNT 2018-2022 (Doc. Externo 13) com definição de critérios mais rígidos para participação de municípios e regiões na política como iniciativa não “fortaleceu o compromisso desses entes com o processo de cooperação, planejamento e gestão do turismo” (Doc. Externo 13, p. 67) como inicialmente envisioned, e sim escancarou um grande problema na execução do programa.

O governo federal assume papel de mobilizador da política ao definir programas e diretrizes e regulação legal, nacionais a serem adotadas pelos estados e municípios que definem o objetivo do desenvolvimento do turismo regional. E caso o responsável pela política se afaste, ela detém o poder de dispersar a rede existente. Inojosa (1999, p. 119) ressalta sobre as definições das regras e relação de rede o seguinte:

Sabemos que nesses casos o parceiro constante costuma ditar as regras, pois o convênio é um contrato entre órgãos governamentais. Essa não é a prática da rede orgânica, que supõe o estabelecimento compartilhado e dinâmico das regras de parceria. Além do mais esse modelo dificulta as relações horizontais entre os entes, como efeito da dinâmica da rede, embora isso possa vir a ocorrer no processo de articulação.

Portanto, é apresentado a partir do panorama da rede do programa que a rede do turismo nacional é definida como rede tutelada, a partir da classificação de Inojosa (1999). O órgão mobilizador, nesse caso o governo federal, define o andamento da rede, pois é esse ente que é responsável pela definição dos objetivos e diretrizes a serem seguidas pelos demais participantes; estes possuem grau de autonomia, mas a articulação depende de uma organização que os mobiliza (INOJOSA, 1999). Além disso, o envolvimento dos demais participantes dessa rede recaem na capacidade de uma entidade mobilizá-los em prol de um objetivo e o que tende a subordinar a permanência dentro da rede a essa relação.

4.2.1 Implantação da Política de Turismo em Minas Gerais e a atuação das Instâncias de Governança desse estado brasileiro

No que tange ao estado de Minas Gerais, vê-se um esforço de consolidar sua política de turismo bem antes dos esforços propostos pelo governo federal, desenvolvendo desde o ano de 2001 sua política de regionalização (SECULT, 2020), implantada através do Decreto 43.321 de 2003 (Doc. Externo 20)⁴. Esse processo ocorreu por meio da organização de municípios da mesma região juntamente com entidades de direito privado, sem fins lucrativos, com o objetivo de promover o PRT em Minas Gerais, cuja certificação seria emitida pela secretaria responsável pelo turismo e pela extinta Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS). Vê-se nisso o esforço do estado em proporcionar a regionalização da atividade turística, considerando um conjunto de municípios de certa região, que possuem um conjunto de afinidades culturais, sociais e econômicas, a fim de organizar e promover a atividade turística da região de forma sustentável e integrada (Doc. Externo 25).

Em 2017, houve a revisão do Programa de Regionalização do Turismo, instituindo as IGRs, previamente denominadas “circuitos turísticos”. A mudança de nomenclatura e o aumento das atribuições foram promulgadas em Minas Gerais na Lei nº 22.765, de 20 de dezembro de 2017 (Doc. Externo 21) e no decreto estadual nº 47.687 de 26 de julho de 2019 (Doc. Externo 22). O decreto estabelece as definições, direitos e responsabilidades das IGRS, que são associações de municípios que formam uma organização de direito privado, de atuação autônoma que envolve poderes e órgãos políticos para articular e executar a política de turismo com demais atores envolvidos (Doc. Externo 22). Essas entidades promovem a descentralização⁵ da política de turismo e a sua regionalização. Segundo o decreto que a regula, os objetivos da regionalização são os seguintes:

⁴ Decreto 43.321 de 2003 Art. 1 § 1º Define: “Considerar-se-á Circuito Turístico, o conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma atividade regional.”

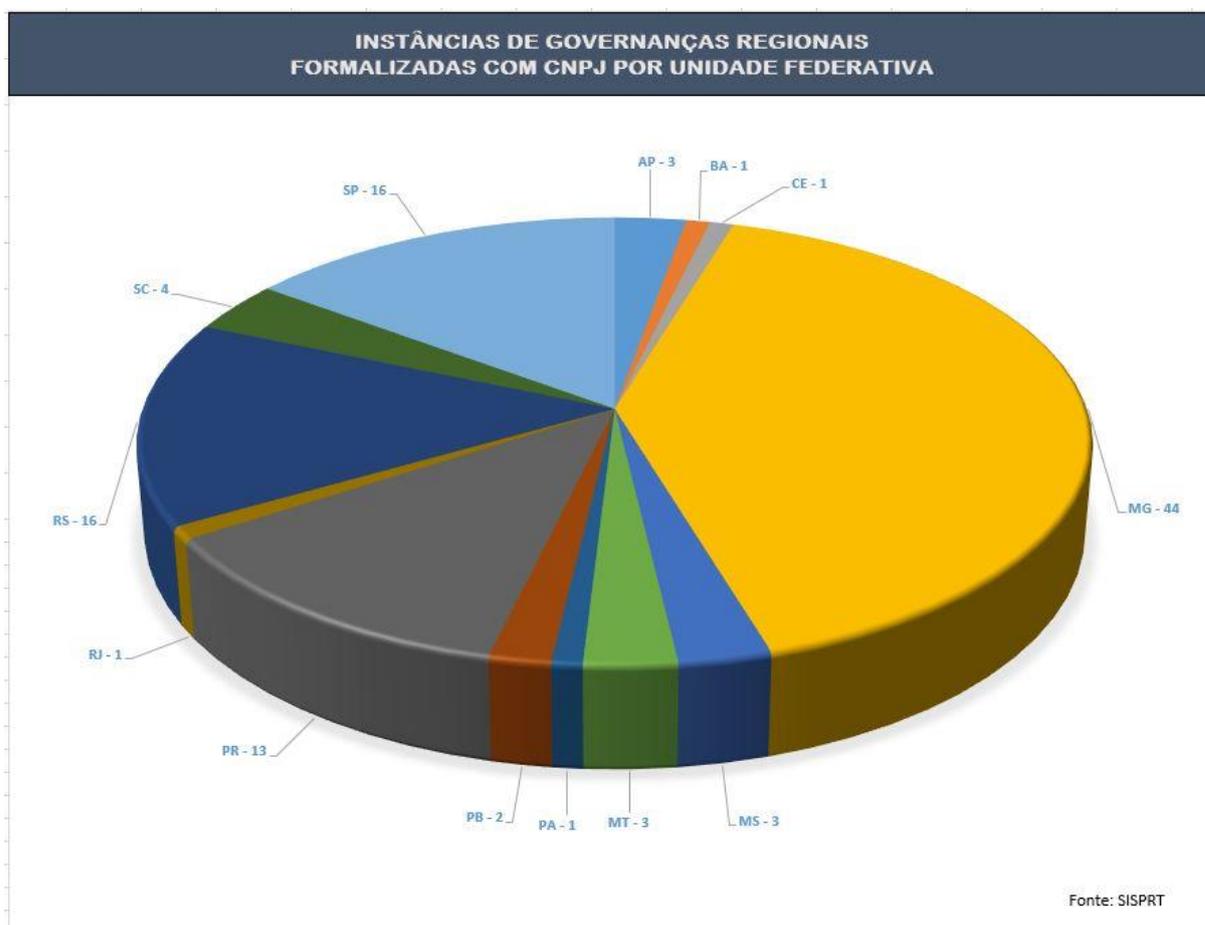
⁵ No **decreto** estadual nº 47.687 de 26 de julho de 2019, o artigo 1º inciso parágrafo segundo define “A descentralização do turismo no Estado tem como objetivo favorecer o desenvolvimento sustentável, participativo e integrado do turismo, competindo à Secretaria de Estado de Cultura e Turismo estimular a atuação municipal e regional”.

I – orientar os órgãos e as entidades integrantes do Sistema Estadual de Turismo, o setor turístico e a sociedade civil organizada para uma gestão territorial como referência para a interiorização do desenvolvimento turístico;
II – potencializar a estruturação, organização e promoção da oferta turística, considerada sua dimensão e diversidade regional, com o intuito de favorecer a integração entre diversos municípios e a valorização de seus territórios;
III – favorecer a identificação, organização e articulação da cadeia produtiva do setor turístico para uma atuação harmônica e um posicionamento junto ao mercado consistente com as características da oferta regional, no curto, médio e longo prazo (MINAS GERAIS, 2019, p. 2)

O decreto apresentado evidencia que a descentralização da política de turismo visa integrar atores da administração pública de esfera estadual e municipal, em conjunto com atores do mercado em consonância com a participação da sociedade civil para a gestão territorial do turismo. Essa gestão descentralizada seria capaz de levantar as demandas e necessidades regionais atreladas ao turismo e, ao vincular diversos municípios com características similares, seria possível realizar ações que visariam o desenvolvimento da cadeia produtiva, aquecendo a economia e traçando projetos baseados na oferta regional de produtos turísticos (Doc. Externo 22).

Em 2019, Minas Gerais tinha cerca de 471 municípios que compunham o programa, segundo o Ministério do Turismo, sendo um dos estados com maior número de IGRs no país, totalizando 44, como exposto na Figura 7. Era também o estado com maior número de conselhos municipais de turismo ativos por unidade federativa em (MTur, 2019). Minas Gerais se destaca tanto na criação quanto na sustentação das IGRs em comparação com os outros estados.

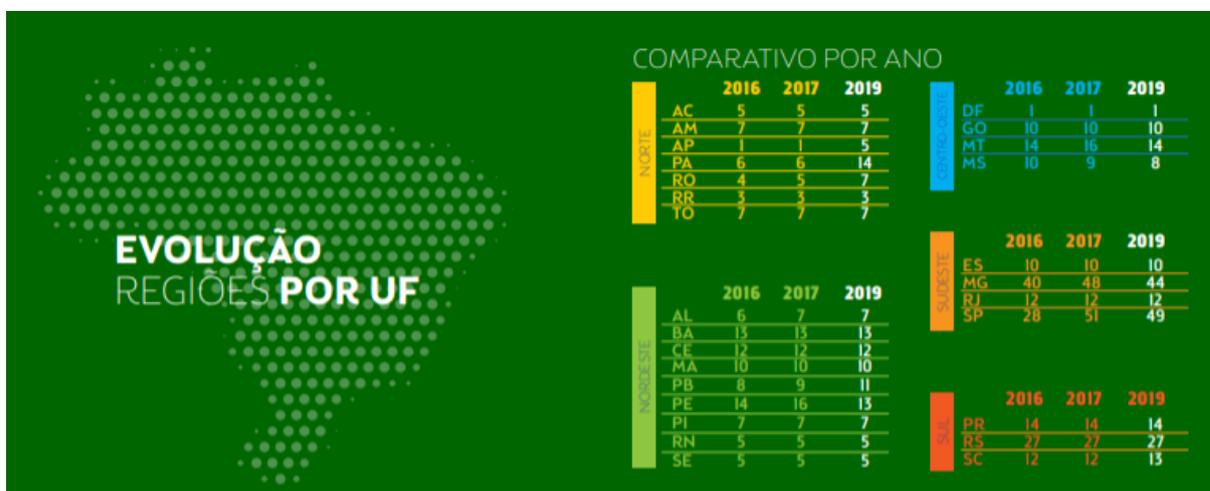
FIGURA 7 - Instância de Governança Regionais formalizadas por com CNPJ por unidade Federativa em 2019



Fonte: Ministério do Turismo, 2019.

Ressalta-se que essas entidades certificadas pela Secretaria de Turismo e Cultura, depois da revisão da política de turismo, possuem poder de influência nas políticas estaduais de turismo na região em 2018. Minas Gerais, juntamente com o estado de São Paulo, se destaca por possuir o maior número de entidades certificadas e ativas ao longo da série histórica realizada pelo MTUR, como é apresentado na Figura 8. As IGRs fazem parte de uma estrutura nacional de descentralização do turismo, em que são definidas as responsabilidades e deveres de cada organização inscrita na política.

FIGURA 8 - Evolução temporal das Instâncias de Governança por UF



Fonte: Ministério do Turismo (2020).

Além das instâncias de governança regionais, Minas Gerais também possui um conjunto de conselhos estaduais ativos como espaço de participação da sociedade. É possível analisar que, na esfera de formalização das IGRs para o planejamento regional, o estado se preocupou em criar e incentivar o planejamento regional desde 2003, e essa atenção ainda persiste no formato da IGRs.

Para as IGRs realizarem atividades estabelecidas pelo Ministério do Turismo para o planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do PRT, são definidos interlocutores no âmbito municipal, regional e estadual (Doc. Externo 13). Eles atuam de forma articulada na Rede Nacional de Regionalização. A partir de iniciativa similar, para representar as IGRs, foi criada a FECITUR, federação dos circuitos turísticos que possui diálogo direto com o governo federal, de modo a apresentar propostas e adequações para a construção de políticas de turismo que se adequem à realidade mineira, além de defender os interesses dos circuitos associados (Doc. Externo 25).

As IGRs possuem contato constante com o órgão estadual responsável, por meio de reuniões de acompanhamento mensais, eventos de divulgação de boas práticas, além de cursos voltados para o fortalecimento do turismo. Essas atividades são desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Turismo e Cultura.

Em 2002, ano de criação do Circuito Trilhas do Rio Doce, a política do governo federal era vinculada ao PNMT, que representa um esforço para dinamizar o desenvolvimento da atividade turística no âmbito municipal. Mas há entraves ao PNMT, como a dificuldade de atuação local, sem realizar uma ação integrada junto à população para as definições da política de turismo municipal, apesar das diretrizes de participação da política. Além disso, observa-se que existem dificuldades técnicas na implantação de políticas municipais e na criação de Políticas municipais condizentes com a necessidade local.

O governo de Minas Gerais criou os recursos turísticos como a tentativa de agrupar organizações de turismo, principalmente em cidades reconhecidas pela sua história, como cidades coloniais e outras com características similares. Um exemplo que antecede o circuito trilhas do Rio Doce é o circuito turístico da Estrada Real, implantado em 1999

Considerando a publicação posterior do Plano Nacional de turismo elaborado em 2003 e a publicação do PRT roteiros do Brasil em 2004, a gestão da política foi adaptada às diretrizes do Ministério do Turismo. Esse órgão governamental definiu diretrizes nacionais para o desenvolvimento de instrumento de execução de políticas regionais no setor, elaborando roteiros turísticos em atuação regional, de modo que os circuitos fossem ofertados por meio dessa política como produto turístico.

Vale a pena ressaltar que, para a primeira política de regionalização, os circuitos turísticos também são denominados roteiros turísticos, em que o intuito final é a venda de um produto turístico para o mercado. Entretanto, isso não muda o modo de atuação do circuito no plano de regionalização de 2007 a 2013. A classificação das instâncias de governança regionais, consideradas redes de gestão para o desenvolvimento do Turismo local, e de acordo com o Plano Nacional de turismo, envolvem a participação de representantes dos municípios de organizações do setor público, atores do setor privado e sociedade civil (Doc. Externo 1,). Além disso, essas instâncias têm como intuito adotar estratégias para o desenvolvimento do setor, a partir da cooperação entre esses atores, assim como a divisão de responsabilidades, a partir das diretrizes nacionais e estaduais de turismo (PIRES, 2017)

Ao se definir o escopo da participação popular no documento do PRT 2004 (Doc. Externo 15) e o Pilar da participação, a sociedade civil, em especial, está presente em todas as revisões e edições da política nacional de turismo e no programa regional. Portanto, é possível perceber que a criação do TRD possui objetivos similares. No estatuto da sua criação, é apresentado como objetivo no inciso oito : "A promoção de plano integrado para desenvolvimento sustentável do Circuito Trilhas do Rio Doce.". Assessorar as prefeituras, entidades públicas e privadas que vêm a implantar projetos e programas especificados no plano integrado a que se refere ao inciso oito (QUAL?), desde que enquadrado em suas políticas e diretrizes. Outro objetivo é implementar na indústria turística dos municípios que integram e todas as atividades relacionadas ao turismo o espírito de cooperação entre os associados e promover a exploração sustentável dos recursos turísticos existentes, além de exercer a representação dos Associados perante as organizações estaduais ou federais e obter dos municípios que apresentam devido à proteção e aos estímulos necessários para contribuir de forma profissional com desenvolvimento econômico e social da região.

Demais objetivos voltados para a capacitação e treinamento de Recursos Humanos locais, atuando com fornecimento de mão de obra qualificada, são necessários. Assim como ações que visam a melhoria de infraestrutura e salvaguarda de patrimônio material e imaterial local. Portanto, a partir da organização do PRT, é possível perceber que neste programa existem duas redes existentes em funcionamento:

i) A rede do PRT: que envolve os governos federal, estadual, municipal e organizações vinculadas à execução da política de turismo, tais como as IGRs.

ii) A rede da IGR: considerando que ela visa a gestão integrada de municípios para alcançar os objetivos da região, ela, pelas diretrizes, aborda os representantes municipais, setor privado e sociedade civil.

Assim, ambas têm o objetivo coletivo de promoção do bem comum via desenvolvimento de atividades e políticas com finalidade de promover o desenvolvimento socioeconômico local, via ações e políticas regionais articuladas. O intuito do circuito turístico e do programa não é a obtenção de lucro. Portanto

considera-se que a rede do programa de regionalização do Turismo é uma rede de compromisso social (INOJOSA, 1999),

A definição ressalta dimensões relevantes para a governança em redes e em planejamento de políticas públicas. As noções de participação, intersetorialidade e cooperação se destacam. Em termos administrativos, se reconhece a necessidade de fortalecimento da capacidade do ente municipal.

4.3 IGR Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce

Em especial, a IGR Circuito Trilhas do Rio Doce é uma associação que possui 51 municípios filiados, que se encontram na microrregião de Governador Valadares, dentro da região do Rio Doce, no leste do Estado de Minas Gerais. O circuito tem atrativos culturais, com tradições folclóricas, festas juninas, exposições agropecuárias, com destaque para o turismo de natureza e aventura, com atividades como trilhas, escaladas, rios com corredeiras e voo livre (Doc. Interno 14).

Essa IGR surgiu logo após a criação dos primeiros circuitos turísticos no Estado, em 2003, dentre eles o Estrada Real, tendo mais de 20 anos de existência, que tem como municípios associados: Aimorés, Alvarenga, Braúnas, Capitão Andrade, Coluna, Conselheiro Pena, Coroaci, Cuparaque, Divino das Laranjeiras, Divinolândia de Minas, Dom Joaquim, Dolores de Guanhanes, Engenheiro Caldas, Frei Lagonegro, Galiléa, Goiabeira, Gonzaga, Governador Valadares, Guanhanes, Itabirinha, Ita-nhomi, José Raydan, Mantena, Marilac, Materlândia, Mathias Lobato, Nacip Raydan, Nova Belém, Nova Mógica, Paulistas, Peçanha, Periquito, Resplendor, Sabinópolis, Santa Efigênia de Minas, Santa Maria do Suaçuí, Santa Rita do Itueto, Santo Antônio do Rio Abaixo, São Félix de Minas, São João Evangelista, São José da Safira, São José do Divino, São José do Jacuri, São Pedro do Suaçuí, São Sebastião do Maranhão, Sardoá, Senhora do Porto, Sobralia, Tumiritinga, Virgópolis, Virgolândia. Os municípios são representados no mapa presente na Figura 9.

compreender a atividade da associação e como os atores públicos, de mercado e sociedade civil, interagem.

Finalmente, o Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce possui dez programas estratégicos vigentes, destacando-se os seguintes projetos: “Trilhando Fortalecimento dos Associados”, que visa motivar a atuação dos atores vinculados com a política regional de turismo; “Trilhando Produtos Turísticos”, programa que tem por objetivo fortalecer as manifestações culturais, o artesanato e a gastronomia regional nos municípios; e o “Trilhando Projetos Turísticos”, que busca contribuir para estruturação de destinos turísticos, através de fomento do desenvolvimento local e regional, ao estabelecer parcerias entre os municípios, a região, diferentes circuitos e o estado. Além disso, possui canal aberto em redes sociais, e no site específico do Circuito, que divulga as atividades da associação juntamente com os atrativos municipais, faz divulgação das atividades de capacitação, tanto para gestores quanto para sociedade civil, convênios e parcerias firmadas. O circuito produz boletins anuais por meio da Revista Trilhando, que apresentam as atividades realizadas ao longo do ano. Além disso, o circuito divulga os roteiros turísticos criados para a região.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo discute os resultados referentes à análise do caso da IGR Circuito Trilhas do Rio Doce e da Política Regional de Turismo em três seções: organização da IGR, participantes e funcionamento.

5.1 Organização da IGR

Esta seção aborda a organização interna da IGR, como são definidas as responsabilidades, e como são apresentados os objetivos.

A associação Circuito Trilhas do Rio Doce (TRD) foi fundada em 24 de junho de 2002, pelos representantes dos municípios Conselheiro Penas e Governador Valadares como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se definiu que ela goza de autonomia financeira e administrativa. Delimitou-se que a organização não tem duração determinada, ou seja, que ela não está vinculada à existência de determinada política ou programa. Com base nas definições de Inojosa (1999), realizou-se a classificação da organização da rede com base nos estatutos conforme os quadros abaixo.

Quadro 4 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto 2002

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2002	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	<p>Organização: os órgãos de administração da agência de desenvolvimento trilhas do Rio Doce são:</p> <p>1 - Assembleia Geral: compete à assembleia geral modificar e reformar o estatuto, eleger seus representantes ponto final, manifestar-se sobre problemas enfrentados pela empresa que integram o setor Turístico. Irá também manifestar-se quanto à extinção da TRD; para tal é necessária a deliberação com dois terços de seus membros e esta será validada com voto de pelo menos dois terços de seus membros presentes.</p> <p>2 Conselho Administrativo Reunião uma vez ao mês. Calendário definido no início do exercício. I - Será formado por dois representantes do município: um ligado ao órgão de turismo, outro representante do Conselho Municipal de turismo. II - Será integrado por até 10 sócios contribuintes da Secretaria de Estado de turismo e três representantes de sócios colaboradores. Além disso, o conselho terá um presidente e um vice-presidente, mandatos de dois anos, permitida a recondução por mais dois. Diretoria Executiva Composta: membros designados pelo conselho administrativo com mandato também de 2 anos em consonância com o mandato do conselho administrativo. Realizará atividades de gestão de acordo com as orientações do conselho administrativo e assembleia geral. Inclui realizar atividades para atingir os objetivos da TRT, ações necessárias para desenvolvimento do plano de atividades ponto final e realizar atividades de gestão (gestão financeira com relatório de atividades e envio do seus relatórios financeiros ao conselho), além de realização de parcerias (como convênios e contratos celebrados com outras entidades afinal 3.1 diretor executivo 3.2 diretor de administração e Finanças 3.3 secretário-executivo 3.4 diretor de Marketing e vendas</p> <p>Sec. Executivo Não tem direito a voto. Responsável pela formalização em cartório das atas de reunião. Assim como a guarda dos demais documentos e registros da TRD. Diretor de Marketing e Vendas I- Atualização do serviço contábeis financeiras e orçamento assim como ações para manutenção</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

		da saúde financeira da agência	
		Conselho Fiscal Objetivo de fiscalização da situação financeira e contábil, devendo aprovar o orçamento até o dia 20 de março de cada exercício; após aprovação encaminhar para a assembleia geral para debate o ponto final, composto de cinco membros eleitos dentre integrantes do conselho administrativo, cujo mandato será de 2 anos. O conselho poderá recorrer à contratação de profissional da área contábil financeira para eventuais consultas e pareceres.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 5 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto 2005 e 2013

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2005	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	<p>Organização: possui divisão interna de órgãos para organizar as atividades da Associação.</p> <p>Dentro do Conselho Administrativo existem um presidente e vice-presidente com mandato de dois anos.</p> <p>A diretoria executiva é composta por:</p> <p>I- Diretor Executivo II - Diretor de Administração e Finanças. III - Secretário Executivo IV- Diretor de Marketing e Vendas</p> <p>Todos designados pelo presidente com mandato de 2 anos.</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2013	Organização: o objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	<p>Organização: o Conselho administrativo, o presidente e o vice-presidente terão mandatos de dois anos, passível de recondução.</p> <p>Organização: I - Conselho Administrativo, II - Diretoria Executiva e Conselho Fiscal.</p> <p>Além disso, a estrutura administrativa e operacional é composta por:</p> <p>1 Diretor Executivo: pode ser nomeado pela assembleia geral, podendo ser substituído pelos secretários executivos, competindo a ele a integração e a articulação do Circuito com a comunidade local ponto final e demais representações, quando forem necessárias. Cabe a ele a elaboração de relatórios técnicos e avaliação de desempenho, assim como executar tarefas definidas pelo conselho administrativo.</p> <p>2 Secretário Executivo: assessorar a diretoria executiva e conselho administrativo.</p> <p>3 Diretor de Administração e Finanças: Elaborar a proposta orçamentária anual de acordo com orientação da diretoria executiva e do conselho administrativo. Controlar e gerir o recebimento das contribuições dos associados. Controle e análise das atividades internas contábeis administrativas e financeiras, assim como produção de relatórios sobre o status</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

		<p>desses aspectos. Manutenção e administração do registro contábil.</p> <p>4 Diretor de marketing Execução de atividades de Marketing e Gestão do destino, de forma a tornar a região mais receptiva, assim como levantar e organizar informações referentes à qualificação das cidades dentro do circuito para esse diário, eventos facilidade serviço e atrativos turísticos. Os diretores administrativo e financeiro, marketing e vendas e secretário executivo podem ser contratados externamente para realização das atividades.</p>	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 6 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto 2016 e 2018

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2016	Organização: o objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	Organização: órgãos de administração do Circuito são: I - Assembleia Geral, II - Diretoria Administrativa, III - Equipe operacional. I Assembleia Geral: pautar alterações, aprovar e rejeitar o estatuto de regimento interno, orçamento e demonstrativos financeiros. Eleger membros. E pautar sobre a admissão de novos integrantes. Com a pauta e assuntos da agenda a serem convocados e a serem discutidos. II - Diretoria Administrativa: composta apenas por membros contribuintes por mandatos de dois anos, III - Equipe operacional.	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2018	O objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	Organização: Órgãos de administração do Circuito são: I - Assembleia Geral, II - Diretoria Administrativa, III - Equipe operacional. I - Assembleia Geral: pautar alterações, aprovar e rejeitar o estatuto de regimento interno, orçamento e demonstrativos financeiros. Eleger membros. E pautar sobre a admissão de novos integrantes. Com a pauta e assuntos da agenda a serem convocados e a serem discutidos. II - Diretoria Administrativa: composta apenas por membros contribuintes por mandatos de dois anos III - Equipe operacional.	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 7 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto Maio de 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020	O objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	<p>Organização:</p> <p>I - Assembleia Geral: ordinariamente convocada três vezes ao ano. Extraordinariamente convocada pelo presidente, local e horário selecionado pela diretoria administrativa.</p> <p>II - A Diretoria Administrativa: pode ser representada apenas por membros contribuintes, eleitos pela Assembleia Geral, para cumprir mandato de dois anos. Será composta de Presidente, Vice-presidente, Diretor de Finanças e Secretário.</p> <p>Compete à Diretoria Administrativa encaminhar a AG geral propostas de mudanças nas normas internas da TRD, encaminhar proposta de extinção da entidade (aprovada pela diretoria administrativa), demonstrativos financeiros. Tem função de presidir a Assembleia Geral. Elaborar políticas para a TRD, através de resoluções. Os membros não serão remunerados para exercer seus cargos.</p> <p>III - Equipe operacional: terá dois gestores, um contador, um publicitário e um agente administrativo. Será definido a partir da Assembleia geral. O Circuito Pode remunerar a equipe operacional e aqueles que prestam serviços específicos de caráter técnico.</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 8 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto Dezembro de 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020-2	O objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	<p>Organização: classificação como IGR. Define o estatuto como lei maior, regulamentado pelo regimento interno. Pode patrocinar e premiar ações e projetos dos municípios associados e outros parceiros de cunho turístico, desde que tenha superávit e não desequilibre as atividades correntes da IGR. Define: não concede vantagens ou benefícios de qualquer título aos seus diretores, conselheiros associados e benfeitores.</p> <p>ASSEMBLEIA GERAL - Assembleia Ordinária: competindo a ela aprovar ou rejeitar qualquer demanda apresentada na Assembleia, avaliar e aprovar planejamento estratégico do circuito Viva, o plano anual de trabalho, demonstrativo financeiro e orçamentos anuais, assim como demais documentos contábeis e financeiros, aprovar ou rejeitar a entrada de um membro. Assembleia extraordinária: à assembleia extraordinária compete instituir coletiva ou isoladamente os órgãos internos, sendo eles: diretoria administrativa, conselho fiscal; mas qualquer um dos seus membros define as suas responsabilidades. Outros papéis da Assembleia Geral estão relacionadas à alteração do estatuto e regimento interno, deliberar sobre a extinção do Círculo e instituir os representantes da região membros contribuem para integrar a diretoria administrativa e o conselho fiscal.</p> <p>DIRETORIA EXECUTIVA: a diretoria administrativa poderá criar condições de trabalho administrativo ou técnico para melhor funcionamento da associação. A diretoria também pode escolher a contratação de profissionais ou empresas para o cumprimento das atividades da associação profissional. Cabe a ela monitoramento e desenvolvimento de ações para alcance dos objetivos do Circuito Trilhas do Rio Doce. A diretoria executiva sabe presidir e convocar assembleia geral extraordinária, propondo modificações no status,</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

		<p>apresentar os demonstrativos financeiros e elaborar plano de trabalho plano estratégico e regimento interno. Assim como as atribuições dos funcionários, contratados e/ou estagiários.</p> <p>Cabe a ela apresentar à assembleia geral possível proposta de extinção, já discutida e aprovada no conselho administrativo, assim como os demonstrativos financeiros e Contábeis.</p> <p>Dentro da diretoria executiva existe a seguinte divisão dos pontos:</p> <p>I- Presidente: Participa dos instrumentos que regem o TRT (estatuto e Regimento Interno plano estratégico do Turismo e plano anual de ações). Assina em conjunto com diretor de Finanças a movimentação financeira e bancária. Representa judicialmente o circuito TRD, sugerindo o propósito, junto com o desenvolvimento, circuito, organização e utilização de recursos. Ele preside as assembleias Gerais. É obrigado a assinar e vistoriar todos os documentos oficiais.</p> <p>Instaura o processo eleitoral e convoca Assembleia extraordinária, supervisiona o trabalho do gestor técnico da associação, assim como os outros órgãos componentes da diretoria executiva.</p> <p>A diretoria executiva substitui o presidente em suas faltas e impedimentos assim como auxilia na execução de suas funções ponto final. Assina em conjunto com o diretor financeiro cheques destinados a pagamento e outras movimentações bancárias no final.</p> <p>III- Diretor de finanças: Gestão, monitoramento e planejamento dos aspectos financeiros contábeis e orçamentários do circuito. Registro de balancete dos contratos. Participação das reuniões extraordinárias e Ordinárias da assembleia geral. O diretor é responsável pelo recebimento das atribuições dos associados, soluções e gestão administrativas, legais e previdenciárias relativas ao quadro pessoal da do TRD.</p> <p>IV - Secretário Substitui o diretor de finanças em seus impedimentos. Aparece nas reuniões da diretoria administrativo, das assembleias Gerais extraordinárias. Lavra as atas das reuniões da diretoria administrativa e da assembleia geral ordinária e extraordinária. Gestão documental nos livros e Registro das atas.</p>	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>CONSELHO FISCAL</p> <p>Tem como objetivo a fiscalização da situação financeira e contábil da associação e deve analisar e manifestar sobre todas as contas na primeira assembleia geral de cada exercício no ano seguinte. Será composto por três membros titulares e três membros suplentes, elemento dentre os integrantes do quadro de Associados o circuito. Desde que os membros eleitos não façam parte concomitantemente da diretoria administrativa, o mandato para participação do Conselho é de 2 anos, sendo possível a contratação de profissional externo para eventuais consultas e pareceres na área contábil financeira, desde que seja aprovado em assembleia geral.</p> <p>EQUIPE OPERACIONAL</p> <p>Será composta por três gestores, um computador e uma publicitária de um agente administrativo. A seleção da equipe será realizada pela diretoria administrativa. O circuito TRD pode remunerar a equipe operacional para a prestação de serviços específicos e técnicos. Em ambos os casos, os valores serão os praticados pelo mercado na região do exercício das atividades.</p> <p>Atentar-se às normas técnicas da Secretaria de Estado de turismo e da Federação dos círculos mineiros e outras afins demandas. Participar de plano de estudos visando o desenvolvimento das atividades do circuito. Assistir os representantes municipais na elaboração de projetos, contratos ou convênios referentes à realização de pesquisatreinamento, prestação de serviço e recursos para o município. Assessorar também os municípios no aspecto técnico para elaboração e implementação da legislação e do plano Municipal de turismo além de Assessoria Técnica aos municípios na comprovação das exigências do pleito do ICMS turístico, certificação e do mapa do Turismo do Brasil com final. Viabilizar roteiros com agências receptivos. Visitar periodicamente todos os municípios do circuito. Realizar curso de captação para trecho turístico com final, executar atividades determinadas pela diretoria administrativa. Junto à diretoria administrativa deve participar das reuniões da assembleia geral, quando convocado, assessorar a diretoria administrativa no planejamento das ações da associação,</p>	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		gerenciar projetos e executar ações conforme planejamento estratégico da entidade. Detectar projeto vinculados à realidade regional. Elaborar projeto, identificar linha de financiamento.	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 9 - Organização da IGR TRD segundo Estatuto Dezembro de 2021

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2021	O objetivo da IGR é comum para todos os entes, e não depende dos órgãos internos da IGR para defini-los.	<p>Organização: classificação como IGR. Define o estatuto como lei maior, regulamentado pelo regimento interno. Pode patrocinar e premiar ações e projetos dos municípios associados e outros parceiros de cunho turístico, desde que tenha superávit e não desequilibre as atividades correntes da IGR. Define: não concede vantagens ou benefícios de qualquer título aos seus diretores, conselheiros associados e benfeitores.</p> <p>ASSEMBLEIA GERAL</p> <p>- Assembleia Ordinária: competindo a ela aprovar ou rejeitar qualquer demanda apresentada na Assembleia, avaliar e aprovar planejamento estratégico do circuito Viva, o plano anual de trabalho, demonstrativo financeiro e orçamentos anuais, assim como demais documentos contábeis e financeiros, aprovar ou rejeitar a entrada de um membro.</p> <p>Assembleia extraordinária: à Assembleia extraordinário compete instituir coletiva ou isoladamente a diretoria administrativa, conselho fiscal ou qualquer um dos seus membros ou órgão interno responsável.</p> <p>Alteração do estatuto e regimento interno deliberar sobre a extinção do Círculo de ponto final e Legião representantes membros contribuem para integrar a diretoria administrativa conselho fiscal.</p> <p>DIRETORIA EXECUTIVA: A diretoria administrativa poderá criar condições de trabalho administrativo ou técnico para melhor funcionamento da associação. A diretoria também pode escolher a contratação de profissionais ou empresas para o cumprimento das atividades da associação profissional.</p> <p>Cabe a ela monitoramento e desenvolvimento de ações para alcance dos objetivos do Circuito Trilhas do Rio Doce.</p> <p>A diretoria executiva sabe presidir e convocar assembleia geral extraordinária propondo modificações no status, apresentar os</p>	Organização: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

		<p>demonstrativos financeiros e elaborar plano de trabalho na construção do planejamento estratégico regimento interno. Assim como as atribuições dos funcionários, contratados e/ou estagiários.</p> <p>Cabe a ela apresentar assembleia geral, possível proposta de extinção, já discutida e aprovada no conselho administrativo, assim como os demonstrativos financeiros e Contábeis</p> <p>Dentro da diretoria executiva existe a seguinte divisão dos pontos:</p> <p>I- presidente: II - vice-presidente III- diretor de finanças IV- secretário</p> <p>I- Presidente:</p> <p>Participar dos instrumentos que regem o TRT (estatuto e Regimento Interno plano estratégico do Turismo e plano anual de ações)</p> <p>Assinar em conjunto com diretor de Finanças a movimentação financeira e bancária.</p> <p>Representar judicialmente o circuito trilhas sugerido ano de propósito desenvolvimento circuito, distribuir recursos, presidir as Assembleias Gerais. Assinar todos os documentos oficiais.</p> <p>Instaurar o processo eleitoral final, convocar assembleia extraordinária. Supervisionar o trabalho do gestor técnico da associação assim como os outros órgãos componentes da diretoria executiva.</p>	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>Vice-presidente: substituir o presidente em suas faltas e impedimentos na assembleia geral assim como auxiliar na execução de suas funções ponto final assinar conjunto com o diretor financeiro cheques destinados à pagamento e outras movimentações bancárias no final</p> <p>III- diretor de finanças: Gestão, monitoramento e planejamento dos aspectos financeiros contábeis e orçamentários do circuito. Registro de balancete contratos. Participar das reuniões extraordinárias e Ordinárias da assembleia geral. Gestão do pagamento da mensalidade e sanção das atribuições dos associados, administrativas, legais e previdenciárias relativas ao quadro pessoal do TRD.</p> <p>IV- Secretário substituir o diretor de Finanças em seus impedimentos. Aparece as reuniões da diretoria administrativo, das assembleias Gerais extraordinárias. Lavrar as atas das reuniões da diretoria administrativa e da assembleia geral ordinária e extraordinária. Gestão de documental nos livros e Registro das atas.</p> <p>CONSELHO FISCAL Tem como objetivo a fiscalização da situação financeira e contábil da associação e deve analisar e manifestar sobre todas as contas na primeira assembleia geral de cada exercício no ano seguinte. será composto por três membros titulares e três membros suplentes, elemento dentre os integrantes do quadro de Associados o circuito. Desde que os membros eleitos não façam parte concomitantemente da diretoria administrativa, o mandato para participação do Conselho é de 2 anos. Sendo possível a contratação de profissional externo para eventuais consultas e pareceres na área contábil financeira desde que seja aprovado em assembleia geral.</p> <p>EQUIPE OPERACIONAL Será composta por três gestores, um computador, uma publicitária de um agente administrativo. A seleção da equipe será realizada pela diretoria administrativa. O circuito TRT pode remunerar o quinto operacional daqueles a que eles prestam serviços específicos a (e técnicos) e. Em ambos os casos os valores serão praticados pelo mercado na região do exército atividades. Também apresentar o circuito Nacional técnicas da Secretaria de Estado de turismo e da Federação dos círculos mineiros e outras afins demandas. Participar de plano de estudos visando o desenvolvimento das</p>	
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

		<p>atividades do circuito. Assistir os representantes municipais na elaboração de projetos, contratos ou convênios referentes a realização de pesquisa vivo treinamento, prestação de serviço e recursos para o município. Assessorar também os municípios no aspecto técnico para elaboração e implementação da legislação e do plano Municipal de turismo além de Assessoria Técnica aos municípios na comprovação das exigências do pleito do ICMS turístico, certificação e do mapa do Turismo do Brasil com final.</p> <p>E viabilizar roteiros com agências receptivos. Visitar periodicamente todos os municípios do circuito. realizar curso de captação para trecho turístico com final executar atividades determinadas pela diretoria administrativa. junta a diretoria administrativa deve-se participar das reuniões da assembleia geral quando convocado assessorar a diretoria administrativa no planejamento das ações da associação gerenciar projetos e executar ações conforme planejamento estratégico da entidade.</p> <p>Detectar projeto vinculados a realidade regional, elaborar projeto identificar linha de financiamento.</p>	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora

Foi apresentado nos quadros acima a classificação quanto à organização da IGR TRD. Quanto aos objetivos, a IGR TRD tem como finalidade “participar da correta execução da política turismo regional e servir às autoridades municipais, estaduais como órgão consultivo quando assim for solicitado” (Doc. Interno 2, p. 2). Além disso, visa assessorar prefeituras, entidades públicas e privadas que venham implantar projetos e programas desenvolvidos pelo circuito, bem como representar os associados perante as organizações estaduais ou federais, com o propósito de defender os interesses coletivos da associação. Esse objetivo da IGR é imposto pelo PRT, que estabelece que as IGRs serão participantes para a promoção do turismo regional. Portanto, no primeiro estatuto, apresentado no Quadro 5, a organização foi capaz de definir seus próprios objetivos sem intervenção da política nacional. Desde o Estatuto de 2006, após a implantação do primeiro PNT, existe essa vinculação com

as diretrizes do programa regional. Portanto, foi definido que os objetivos da IGR são característicos da rede subordinada (INOJOSA, 1999), ou seja, que a rede não definiu os objetivos em comum com seus participantes, ou foi de acordo com parâmetros definidos pelo ente mobilizador da rede, sendo um objetivo traçado de maneira imposta aos entes e não construída entre seus membros.

Outro aspecto a ser considerado é a natureza jurídica da IGR, que, entre 2002 e 2005, era considerada agência de desenvolvimento econômico. Entretanto, a partir de 2005, essa entidade passou à associação privada e sem fins lucrativos. Considerando a natureza dessa rede, nota-se que esse formato pode ser classificado como “compromisso social”, que, conforme Inojosa (1999), é quando uma rede tem por objetivo a promoção do bem-estar social, sem fins lucrativos. Essa rede pode ter como objetivo complementar uma ação do Estado e ser uma ação social que demanda a mobilização dos membros participantes para alcance de objetivos estabelecidos.

Tabela 1 - Classificação Inojosa (1999) a partir da natureza da rede

Compromisso Social	Mercado	IGR TRD
São redes que têm foco questões sociais	São redes articuladas em função da produção e/ou apropriação de bens e serviços	O foco no fortalecimento socioeconômico do turismo regional.
Visam a complementar a ação do Estado ou a suprir sua ausência no equacionamento de problemas sociais complexos, que põem em risco o equilíbrio social	Visam à complementaridade ou à potencialização dos parceiros em face do mercado	Visam complementar a ação do Estado na região, assim como fortalecer o trade turístico. Ou seja, fortalecer a economia local vinculada ao turismo.
As relações nascem e se nutrem de uma visão comum sobre a sociedade ou sobre determinada questão social e da necessidade de uma ação solidária	As relações são perpassadas pelos interesses do mercado e podem oscilar entre cooperação e competição	As relações nascem de uma visão comum sobre determinada questão.
Demandam estratégias de mobilização constante das parcerias e de reedição	A relação de parceria das redes de mercado tende a ser de subordinação ou tutela	Demandam estratégias de mobilização constante das parcerias e de reedição

Fonte: Elaboração Própria

Em todas as edições dos estatutos da rede, essa natureza é reforçada a partir da definição de que os patrimônios e recursos para a sobrevivência da IGR é oriundo de doações. Entretanto, é definido como mandatário a contribuição mensal dos membros contribuintes, a motivação para gestão criteriosa rendimentos dos seus

recursos e convênios e parcerias que forem estabelecidas. A fonte desses recursos e tratativa do patrimônio da associação não foi afetada nas mudanças de estatuto. A definição própria como mensalidade e possibilidade de recebimento de doações por parte dos associados estabelece certo grau de independência da IGR. Portanto, pelo fato da IGR não se sustentar de forma autônoma e buscar ativamente recursos, principalmente dos membros contribuintes pode ser considerado como aspecto vinculado a natureza de mercado. É possível então considerar um hibridismo dessa IGR quanto a sua natureza. Isso é evidenciado pelas características do quadro a baixo.

Em todos os anos da IGR, a organização interna para além dos objetivos foi classificada como rede tutelada (INOJOSA,1999). A IGR TRD, apesar de estar dentro de um programa, possui autonomia para definição da sua configuração. Essa IGR, que define a organização no Parágrafo segundo do Estatuto de dezembro de 2021 (Doc. Interno 8), define que o referido documento será a lei maior da IGR TRD, regulamentado pelo regimento interno (Doc. Interno 1). Ou seja, que as regras, organização e definições que cercam a atividade do circuito é o estatuto.

Os instrumentos, tais como o estatuto da IGR e seu regimento interno, estabelecem os objetivos da organização, seus direitos e deveres, assim como define os procedimentos de seu funcionamento. Ambos foram formalizados em cartório, após Assembleia Geral. A assembleia são reuniões com todos os membros da Instância. Segundo Inojosa (1999), na rede tutelada, no que tange à autonomia da organização, os seus entes articulam-se sob a égide de uma organização, enquanto simultaneamente mantêm sua autonomia. A IGR TRD se coloca nesse local de mobilizadora dos demais entes e promove definições para a delegação de tarefas e ações que permitam o alcance dos objetivos definidos (INOJOSA,1999)

Entre os documentos levantados para análise, o estatuto da IGR apresenta definições sobre a sua organização interna. No documento atualizado em dezembro de 2021, é possível ver o desenho interno da própria IGR e definições quanto aos papéis dos atores a ela vinculados.

A definição da estrutura organizacional da IGR Associação Circuito Trilhas do Rio Doce é definida pelos seguintes órgãos de acordo com o “Capítulo IV da Estrutura Organizacional”, art. 17 do Estatuto, atualizado em dezembro de 2021:

I – Assembleia Geral

II- Diretoria Administrativa

III -Conselho Fiscal

IV -Equipe operacional

A Assembleia Geral são reuniões que unem os membros para discussões de pauta e atualizações das atividades do Circuito. Sua convocação da Assembleia ordinária visa a presença de todos os membros, com antecedência mínima de 10 dias, e de 48 horas, quando extraordinária. A pauta é denominada “edital de convocação” e é enviada por e-mail para todos os participantes.

A Assembleia Geral, até 2018, tinha periodicidade anual, a partir da sua atualização em 2020 foi definido que ela ocorrerá três vezes ao ano, em local decidido pelo presidente da Diretoria Administrativa. A edição da Assembleia Geral extraordinária segue o mesmo precedente. A Assembleia ordinária tem as seguintes competências: rejeitar ou aprovar as demandas apresentadas na Assembleia, avaliar e aprovar o planejamento estratégico, plano anual de trabalho. E avaliar, aprovar ou rejeitar os demonstrativos financeiros e orçamentos anuais, assim como a entrada de novo membro. É necessário que a primeira reunião do exercício contenha um terço dos membros, as demais podem ser com qualquer número de participantes.

A Assembleia ordinária possui outras competências, como destituir e eleger coletivamente ou individualmente os órgãos internos, tais como diretoria administrativa e conselho fiscal, alterações postuladas no Estatuto e Regimento Interno e deliberação quanto à extinção da IGR. Para que essas deliberações ocorram, são necessários dois terços, seguida de uma nova convocação que requer a presença minimamente de um terço dos presentes da primeira reunião.

Outro órgão interno da IGR TRD é a diretoria administrativa, composta de membros da própria IGR, com mandato de dois anos, prorrogável por mais dois. É definido que ela seja composta de um presidente, vice-presidente, diretor de finanças

e secretário. Compete a ela criar comissões de trabalho e técnicas, contratar empresas e profissionais para realização de serviços e atividades da associação. Além disso, cabe a ela propor mudanças e alterações caso sejam necessárias nas normas e regulamentos da IGR, fiscalizar os instrumentos de planejamento estratégico, demonstrativos financeiros e presidir as assembleias geral, deliberar casos omissos nos documentos.

O Conselho fiscal, por sua vez, é um órgão vigente no estatuto desde 2002, e tem como objetivo a fiscalização da situação financeira e contábil da associação e deve analisar e manifestar sobre todas as contas na primeira assembleia geral de cada exercício no ano seguinte. É composto por três membros titulares e três membros suplentes, eleitos dentre os integrantes do quadro de Associados do circuito. Desde que os membros eleitos não façam parte concomitantemente da diretoria administrativa, o mandato para participação do Conselho é de 2 anos, sendo possível a contratação de profissional externo para eventuais consultas e pareceres na área contábil financeira, desde que seja aprovado em assembleia geral. A existência desse órgão variou ao longo do tempo, estando presente nos estatutos e suas atualizações nos anos 2002, 2005, 2013, porém fora retirado no estatuto de 2016 e assim permaneceu até a atualização do instrumento em 2020; está presente nas atualizações de maio e dezembro 2021. Apesar da retirada do órgão dos documentos, o seu objetivo e finalidade permaneceram constantes.

Comparando os órgãos internos a Assembleia Geral, Conselho Administrativo, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal. A Assembleia Geral também foi estabelecida com caráter consultivo. O Conselho administrativo estava vinculado ao órgão do turismo ou representante do conselho municipal de turismo das localidades envolvidas. A diretoria executiva deve realizar atividades de acordo com as orientações do conselho administrativo e assembleia geral. E também realizar as atividades operacionais da IGR. O Conselho Fiscal surgiu com a mesma finalidade de fiscalizar as contas do Circuito.

O órgão interno da TRD, a equipe operacional, é criada no estatuto de 2016, cuja finalidade é realizar serviços técnicos e operacionais para a IGR, em especial assessorar os municípios nos requisitos e aspectos burocráticos para a participação do PRT. Os membros que compõem essa equipe são selecionados e aprovados em

Assembleia para trabalhar para a organização. Eles são contratados e remunerados pela organização, sem mandato definido. Eles não possuem direito a voto e fala em assembleia, mas deverão assessorar as pautas técnicas das reuniões. A criação dessa equipe operacional serve para a realização das atividades cotidianas da rede, acompanhamento técnico dos municípios, mobilização para participação de eventos que previamente eram de responsabilidade dos membros contribuintes da rede. Dessa maneira, apesar dos membros da rede serem os únicos a serem definidos como representantes da IGR, as demais atividades operacionais que recaíam sobre os membros foram retiradas, o que indica que os membros se tornam mais consultivos para a deliberação da rede, com exceção dos participantes dos demais órgãos internos da rede, pois eles não atuam diretamente nas atividades que garantem a sobrevivência da IGR TRD. Outro aspecto interessante é que a criação desse órgão acontece simultaneamente com a mudança da participação do membro colaborador, que foi inserido à IGR, a partir do reconhecimento dos membros vigentes pela sua contribuição à própria IGR e ao turismo local, visto que esses participantes não necessitavam de contribuição para participação. Considerando que os representantes municipais inscritos na organização não poderiam se dedicar exclusivamente à IGR, os membros participantes eram responsáveis pela gestão da rede. Ademais, com a definição de contratação de corpo técnico, não seria necessário ter esse segmento de membros para a participação.

Apesar dos objetivos de rede serem definidos de maneira imposta pelo que é uma característica de rede tutelada, sua característica majoritária quanto à definição da organização da rede é tutelada. Pelo exposto, é possível perceber que dentro da rede a própria IGR TRD se estabelece como ente mobilizador dos municípios que integram a região. Ela define as regras de entrada, participação e qual é a atuação regional a ser realizada pelos seus membros. Nesse sentido, a participação dos membros é definida pela própria organização, ou seja, a mobilização dos atores para atingir os objetivos da rede é minimizado. Ao considerar que o ente mobilizador define as regras e tarefas de cada ator para o alcance da rede, além da sua estrutura interna com diretorias e conselhos atuam de forma ativa para alcance dos objetivos da IGR. Portanto, a mobilização dos atores não é realizada em conjunto, e sim pelos membros participantes dos órgãos internos da rede.

5.2 Participantes do Circuito Trilhas do Rio Doce

A partir das definições de Inojosa (1999), os dados sobre participação foram classificados conforme os quadros abaixo.

Quadro 10 - Classificação da participação em 2002, 2005

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2002	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	<p>Participação: municípios de Conselheiro Pena, dois representantes municipais de Governador Valadares, dividido entre três tipos: "fundadores contribuintes", "contribuintes", "colaboradores".</p> <p>Fundadores contribuintes: aqueles municípios participantes que integraram e participaram ativamente na Agência de Desenvolvimento do trilhas do Rio Doce.</p> <p>Os sócios contribuintes foram aqueles que tiveram seus nomes aprovados pelo conselho administrativo, sendo eles pessoas físicas ou jurídicas ligadas à atividade turística, em que se define desde o início pagamento de mensalidade para integrar e contribuir para as atividades.</p> <p>Os sócios colaboradores, que, por serem reconhecidos pela sua atuação dentro das atividades turísticas do circuito trilhas do Rio Doce, seus nomes são submetidos ao conselho administrativo para integrar a organização. Esses colaboradores são isentos de pagamento de mensalidade com a atribuição de eleger três representantes com direito a voto no conselho administrativo.</p>	Participação: os membros se filiam por interesse de participação na organização. Sem obrigação formal.
Ano: 2005	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Participação: 14 Municípios participantes de forma voluntária. Fundadores e colaboradores dispõem mensalidade para participação e todos tem direito a voto, fala e ser eleito como representante. Os colaboradores não pagam a mensalidade, mas devem escolher 3 representantes para ter direito a voto nas Assembleias Gerais.	Participação: os membros se filiam por interesse de participação na organização. Sem obrigação formal.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 11 - Classificação da participação na rede 2013

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2013	Participação: participação vinculada a Lei Estadual nº 18.030/2009 que obriga a participação em IGR para recebimento do imposto ICMS Turismo. 19 municípios filiados.	Participação: define-se o quadro social entre sócios colaboradores e sócios contribuintes. Define-se no artigo 7 que os sócios contribuintes são pessoas físicas ligadas à área do turismo, cultura e educação. Art. 8º define que o Conselho administrativo poderá a qualquer tempo criar, substituir ou extinguir qualquer grupo de associados e pessoas jurídicas vinculadas às atividades do turismo. Define-se que para participação é necessário pagamento de R\$ 300,00 e posteriormente o pagamento desse valor mensalmente. Define-se que os sócios colaboradores são regidos pelo art. 12º do regimento, mas define-se que os cargos são de funções dentro da organização (diretor executivo, diretor administrativo e financeiro, sec. executivo e diretor de marketing e vendas). Para admissão de pessoas jurídicas de direito público ou privado, as propostas de admissão de novos Associados necessitam dos seguintes documentos: termo de compromisso, adesão cobrada no ato constitutivo legal CNPJ, indicação dos representantes legais da organização, ata de posse dos dirigentes, no caso das entidades identidade, CPF.	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 12 - Classificação da participação 2016,2018

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2016	Participação: 21 municípios e seus representantes filiados. Nova cláusula adicionada que especifica quais são as possíveis origens dos seus membros associados, sendo fundações, autarquias, ONG's (organizações não governamentais) e OSCIP'S (organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Estabelecimento via lei estadual em 2015 que, para recebimento do ICMS turístico, é necessário participar de um Circuito Turístico.	Participação: quadro social definido como: contribuinte representante do poder público, contribuintes da iniciativa privada, contribuintes como pessoa física e colaboradores. Nova definição de colaboradores: são pessoas físicas ou jurídicas que colaboram e realizam atividades para o Circuito. Deverão ser aprovados via Assembleia. Não é necessário pagamento de mensalidade para participar, porém não possuem direito a voto na Assembleia e não podem assumir cargos na Diretoria Administrativa. Participação vinculada ao pagamento da mensalidade.	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2018	40 municípios filiados.	Participação: foi definida a área de abrangência e quais municípios são passíveis de participar. Caso o município esteja fora da área de jurisdição da associação, é necessário que seja emitida a solicitação à Assembleia Geral e a admissão seja feita por maioria absoluta. Quadro social definido como: contribuinte representante do poder público, contribuintes da iniciativa privada, contribuintes como pessoa física e colaboradores. Colaboradores: são pessoas físicas ou jurídicas que colaboram e realizam atividades para o Circuito. Deverão ser aprovados via Assembleia. Não é necessário pagamento de mensalidade para participar, porém não possuem direito a voto na Assembleia e não podem assumir cargos na Diretoria Administrativa. Participação vinculada ao pagamento da mensalidade.	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 13 - Classificação da participação Maio de 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020	Participação: 39 municípios filiados	<p>Participação:</p> <p>Quadro social: I- contribuintes representantes do poder público II - Contribuintes representantes da iniciativa privada III- Contribuintes como pessoa física IV - Colaboradores. Entrada: aprovação na Assembleia Geral. Contribuição estipulada pela Diretoria Administrativa, aprovada em Assembleia Geral. Quadro social definido como: contribuinte representante do poder público, contribuintes da iniciativa privada, contribuintes como pessoa física e colaboradores. Colaboradores: são pessoas físicas ou jurídicas que colaboram e realizam atividades para o Circuito. Deverão ser aprovados via Assembleia. Não é necessário pagamento de mensalidade para participar, porém não possuem direito a voto na Assembleia e não podem assumir cargos na Diretoria Administrativa. Participação vinculada ao pagamento da mensalidade.</p>	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 14 - Classificação da participação Dezembro 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020-2	Participação: 39 municípios filiados	<p>Participação:</p> <p>Quadro Social: contribuintes representantes de pessoa jurídica, de prefeitura municipal e pessoas físicas. Direito: voz e voto, votar e ser eleito nas eleições internas, e acesso ao banco de informações de dados do Circuito. É definido como obrigação cumprir ajudar o circuito a cumprir suas finalidades cumprir as normas estabelecidas pelo estatuto regimento interno e código de ética. Pagar a mensalidade comparecer presencialmente habitualmente de forma irregular as reuniões convocadas. Evitar dentro da associação qualquer manifestação de caráter político religioso de gênero ou racial com a final.</p> <p>Enviar à diretora administrativa carta de intenção de desligamento da Associação com antecedência de 30 dias.</p> <p>Pedido de demissão do associado será formalizado seguindo a legislação vigente e o estatuto, deverá ser encaminhada à diretoria administrativa, e colocar o pedido para apreciação da assembleia geral na primeira reunião após o pedido, justificando a sua inclusão no quadro social, podendo ser ou não referendado.</p> <p>Admissão do município ocorrerá após a aprovação das Leis Municipais de turismo, Lei de associada do circuito trilhas do Rio Doce, e da assinatura do termo associativo que determina as condições de participação, prazo de vigência, valor da contribuição, deveres, direitos e demais obrigações de ambas as partes.</p> <p>Admissão do município se dará na área de abrangência da região Vale do Rio Doce, conforme artigo 2º, ou caso tenha autorização Legislativa específica para participar da associação.</p> <p>A exclusão se dará a partir da ausência de pagamento de três mensalidades consecutivas ou seis alternadas, da não a assinatura do convênio ou outro ajuste para fins de repasse da contribuição associativa.</p> <p>A participação da diretoria administrativa é apenas de membros contribuintes eleitos em Assembleia Geral, em mandato de dois anos, perdendo mandato o representante na diretoria que deixou de contribuir, ou violou as guias éticas do circuito.</p>	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 15 - Classificação da participação 2021

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2021	Participação: 51 municípios filiados	<p>Participação: quadro Social: contribuintes representantes de pessoa jurídica, de prefeitura municipal e pessoas físicas. Direito: voz e voto, votar e ser eleito nas eleições internas, e acesso ao banco de informações de dados do Circuito. É definido como obrigação ajudar o circuito a cumprir suas finalidades, cumprir as normas estabelecidas pelo estatuto e regimento, pagar a mensalidade, comparecer presencialmente habitualmente às reuniões convocadas. Evitar dentro da associação qualquer manifestação de caráter político, religioso, de gênero ou racial com a final.</p> <p>Enviar à diretora administrativa carta de intenção de desligamento da Associação com antecedência de 30 dias.</p> <p>Pedido de demissão do associado será formalizado, seguindo a legislação vigente o estatuto que deverá ser encaminhada diretoria administrativa, colocar o pedido para apreciação da assembleia geral na primeira reunião após o pedido, justificando a sua inclusão no quadro social, podendo ser ou não referendado.</p> <p>Admissão do município ocorrerá após a aprovação das Leis Municipais de turismo, Lei de associado do circuito trilhas do Rio Doce, e da assinatura do termo associativo que determina as condições de participação, prazo de vigência, valor da contribuição, deveres, direitos, demais obrigações de ambas as partes.</p> <p>Admissão do município se dará na área de abrangência da região Vale do Rio Doce, conforme artigo 2º ou caso tenha autorização Legislativa específica para participar da associação. A exclusão se dará a partir da ausência de pagamento de três mensalidades consecutivas ou seis alternadas, da não assinatura do convênio ou outro ajuste para fins de repasse da contribuição associativa.</p> <p>A participação da diretoria administrativa é apenas de membros contribuintes eleitos em Assembleia Geral, em mandato de dois anos, perdendo mandato o representante na diretoria que deixou de perder identidade que o indicou, ou tivesse mandato interrompido.</p>	Participação: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora.

No PNT 2003-2007 (Doc. Ext.10), há a proposta da política de turismo em um modelo de gestão descentralizada, compartilhado entre os estados, municípios e regiões turísticas. Nesse plano é apresentada a necessidade de inclusão da sociedade civil no processo de construção da política de turismo municipal e regional, e essa política pública deveria ser aprovada pela população. Essa gestão compartilhada é referendada a partir da implantação do PRT 2004, que define o Mapa

do Turismo Brasileiro e apresenta as regiões turísticas do país, e propõe a criação de esferas de circuitos de municípios para promoção de ganho de escala no desenvolvimento da política de turismo, ao possuírem características específicas, e possíveis desafios similares no enfrentamento de políticas da região. As instâncias de governança regionais foram criadas para ser o espaço para essa parceria intermunicipal e com demais atores.

A definição interna de atores inseridos dentro do circuito TRD é realizada a partir do seu estatuto. O estatuto confere o status de lei maior dentro da organização, portanto define quais serão seus membros participantes, a sua forma de entrada, assim como seus direitos e deveres dentro da TRD. É possível, a partir da análise de conteúdo dos documentos, levantar quais são os participantes formais definidos pela IGR, variação ao longo do tempo. Isso é possível a partir da análise de conteúdo de documentos, como estatutos existentes desde 2002, e as publicações de filiados e participantes em documentos oficiais, como o Diário Oficial do Estado de Minas Gerais de 2005, e de 2013 a 2021.

Para participação na IGR foram definidos procedimentos no estatuto. A entrada no circuito TRD está vinculada ao envio de solicitação formal de pessoa física ou jurídica à IGR Circuito Trilhas do Rio Doce, em que deve conter a justificativa que corrobora a sua entrada. Essa solicitação será apresentada em Assembleia Geral, em pleito e aberto para discussão e votação dos membros vigentes, podendo ser referendada ou não.

O quadro social da Associação é definido no seu estatuto de acordo com o “Quadro 18 – Classificação da Participação 2021” e é composto pelos seguintes membros contribuintes: representantes da Prefeitura Municipal, de pessoa jurídica e pessoa física. A entrada na associação se dá a partir da aprovação prévia do interessado em reunião da Assembleia Geral.

Não há menção de procedimento de admissão de novos associados a pessoas físicas, cujo interesse é participar do Circuito TRD. Cada participante contribuinte aprovado pela IGR terá direito a voz e voto na Assembleia Geral, votar e ser votado nas eleições do Circuito Trilhas do Rio Doce. E, por fim, o associado terá acesso ao banco de dados do Circuito.

As normas e procedimentos de ingresso na TRD não foram modificadas de forma expressiva entre 2002 e 2021 em relação à entrada e à participação de membros interessados, que não são livres e estão pautadas no reconhecimento e interesse dos seus membros. Dessa forma, como o Circuito é organizado e fundado por representantes da administração pública regional, pode ocorrer o movimento de criar barreiras para a entrada de grupos e representantes de interesses e grupos diferentes daqueles presentes na IGR. Provan e Kennis (2008) evidenciam diferentes formas de participar nas redes e destacam que atores da sociedade civil encontram limites de acesso. Klijin e Joppejan (2016) ressaltam que além da criação de limites de acesso aos espaços proporcionados pela rede, também há a restrição no processo de definição da agenda sobre questões pertinentes à rede. Os autores ressaltam que a rotatividade e a entrada de novos atores proporcionaram instabilidades à rede, que redes estáveis, com atores com interesses similares, tenderiam a evitar esse custo da participação. Portanto, o não estabelecimento de procedimentos de entrada pode ser considerado uma tentativa de manutenção da estabilidade da rede pelos representantes municipais que veem a entrada de novos participantes como fator desestabilizador. E portanto tentariam evitar o custo da diversificação, indo na contramão do que fora definido pelo PRT.

Além do objetivo de promoção da participação de atores da sociedade civil e do setor privado, o PRT teve revisões ao longo do ano (Doc. Interno 2, Doc. Interno 3, Doc. Interno 4, Doc. Interno 5, Doc. Interno 6, Doc. Interno 7, Doc. Interno 8) com a finalidade de promoção de cooperação entre estado, municípios, governo federal, pessoas jurídicas de direito privado e sociedade civil para construção de políticas públicas de turismo para desenvolvimento socioeconômico regional.

A IGR em seu primeiro estatuto (Doc. Interno 2) divide os participantes em três grupos: fundadores contribuintes, sócios contribuintes e sócio colaboradores. Os sócios contribuintes na Assembleia iriam deliberar sobre a entrada de novos membros. A participação está condicionada ao pagamento de mensalidade para participação.

Destaca-se que os sócios colaboradores apresentados nos quadros 13 e 14 sobre classificação da rede 2002 até 2013 são definidos por pessoas reconhecidas pela sua influência e impacto na atividade do turismo na região, em que a Assembleia

Geral aprova a participação (Doc. Interno 1, Doc. Interno 2, Doc. Interno 3). Nesses casos, não é necessário o pagamento de mensalidade, entretanto, os membros que tiverem esse status deverão eleger três representantes com direito a voz, voto e capazes de serem eleitos para assumir posição na diretoria administrativa.

São definidos no documento do estatuto os direitos e obrigações de seus membros. Dentre os direitos estão a possibilidade de indicar representantes para os setores internos da IGR, sendo eles a Diretoria Administrativa e o Conselho Fiscal. Outro benefício é participar dos eventos e das promoções do Circuito. Por fim, a participação da Assembleia Geral, das discussões e deliberações em pauta, assim como a proposição de pontos de discussão, direito a voto e de ser votado. A condicionante para essa participação vincula-se ao pagamento da mensalidade, ou seja, caso o membro filiado esteja inadimplente, ele perde seus direitos de participação. Caso o participante acumule três meses de mensalidades não quitadas, ele é passível de exclusão do Circuito; essa cláusula é constante em todos os instrumentos formalizados pela referida IGR.

O valor da mensalidade é diferente para a natureza de cada participante. De acordo com o Regimento Interno atualizado em 2020, o valor desembolsado mensalmente pelos municípios é no valor de R\$ 600,00, para pessoas jurídicas será R\$ 300,00, e para pessoa física será R\$25,00. Sendo assim, são investidos anualmente R\$7.200,00, R\$ 3.600,00 e R\$ 300,00.

A partir da definição de condições e procedimentos para entrada na organização é possível levantar que ela restringe a entrada do público, especialmente a sociedade civil com condicionantes de procedimentos de aprovação pelos membros vigentes de quem é passível de compor a IGR. A não definição de instrumentos necessários para esse estrato também não permite clareza quanto à participação da sociedade civil dentro dessa organização. Caso membros da sociedade civil sejam reconhecidos pela IGR pela sua atuação, poderão participar como membros colaboradores.

O circuito Trilhas do Rio Doce, desde seus primórdios, fez uma organização interna para definir responsabilidades para a gestão da organização. Para tal, ela criou um quadro social que define setores responsáveis por diferentes aspectos da IGR

para alcançar seus objetivos e atingir a sua finalidade de fortalecimento e desenvolvimento socioeconômico do turismo local. De início, criam-se apenas três esferas na organização: a assembleia geral, a diretoria executiva e o conselho fiscal.

Dessas esferas, a única que abrange a voz de todos os participantes de todos os membros é a Assembleia Geral. O Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva, por sua vez, têm a prerrogativa de representação dos associados. Essas duas últimas esferas são eleitas pela Assembleia Geral, com mandato inicial de dois anos, sendo possível a prorrogação por mais dois anos. É importante ressaltar que, conforme os quadros 13, 14 e 15, a classificação da rede e o grupo de colaboradores até 2015, era definido que pessoas reconhecidas pela sua importante atuação no circuito, portanto, em reconhecimento elas tornavam-se membros da TRD, podendo participar nas Assembleias Gerais. Entretanto, o poder de voto seria apenas de três representantes escolhidos dentre os próprios colaboradores.

Em 2016, uma nova reformulação do estatuto mudou a definição sobre o que são membros colaboradores, sendo eles pessoas físicas ou jurídicas que colaboram efetivamente no desenvolvimento das atividades da associação. Somado à nova definição do que são membros colaboradores, foi alterada a concepção de qual é o papel e atuação dentro da GR, conforme o artigo 12, parágrafo primeiro e parágrafo segundo:

Parágrafo primeiro - os colaboradores estão isentos de pagamento de contribuições. Mas serão parceiros em eventos e outros afins.

Parágrafo segundo - os colaboradores não têm direito a voto nas assembleias e nem assumir cargo na diretoria administrativa.

(Estatuto Associação dos Municípios do Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce, 2016, p. 6)

Em outras palavras, membros aprovados pela Assembleia Geral que não detivessem recursos para tornar-se um membro contribuinte não poderiam participar ativamente do processo de tomada de decisões, levando-se em conta que todos os pontos de pauta da IGR e decisões são todas referendadas em Assembleia Geral para aceite e modificações dos seus membros. Um exemplo: o processo de eleição da diretoria administrativa e do conselho fiscal é realizada por meio dos votantes em assembleia geral, portanto os colaboradores não poderiam votar e ter representantes defendendo seus interesses e seu ponto de vista formalmente dentro da organização. Em atualização do estatuto na edição de dezembro de 2021 (Doc. interno 8), ocorre

uma atualização do quadro social da IGR, tendo a retirada do grupo membros colaboradores. Dessa forma, só será participante aquele que pagar a mensalidade, e caso a mensalidade não seja paga por três meses seguidos ou seis meses alternados, o integrante será passível de exclusão. Portanto, fatores como a ausência de livre adesão à rede, e as limitações que foram impostas aos membros colaboradores ao longo do tempo com a retirada de direitos e participação da IGR, até culminar na retirada dessa modalidade de membro, evidenciam dois aspectos: barreira, ao longo dos anos, da participação de membros não contribuintes. Os membros colaboradores de 2002 a 2012 (de acordo com os quadros 13 e 14) estão exímios de pagamento de contribuição para sua participação. O que sinaliza que tais participantes poderiam ser representantes da sociedade civil, ou atores sem posses para participar da rede; dessa forma, existe indicador de que há uma tentativa inicial de ingressar esse grupo, entretanto, conforme a mudança no Estatuto de 2013, existe um indicativo de interesse de afastar a população desse espaço, o que confronta diretamente as postulações definidas pela Legislação Federal e diretrizes do programa de regionalização do Turismo.

Segundo Inojosa (1999), a participação dos atores de uma rede tutelada está vinculada à mobilização de uma organização interna, que pode ser vista de maneira tal que instigue os demais membros à resistência de novos integrantes que não tenham concordância ou seus interesses ou não sejam do mesmo grupo. Porém, em contraponto, a barreira de participação da sociedade civil é um indicativo de tentativa de controle sobre as decisões da IGR. Para Inojosa (1999), esse *locus* de controle presente de definir os atores e as decisões a serem tomadas indicam características de rede subordinada. Portanto, neste aspecto, é possível interpretar como se houvesse características tanto de rede subordinada quanto de rede tutelada.

Uma definição recorrente sobre a finalidade e objetivos das instâncias de governança regionais é assessorar os municípios na correta execução da política turística regional (Doc. Externo 18, Doc. Externo 19). Em especial a elaboração e implantação do plano Integrado de desenvolvimento, assim como os projetos e programas especificados por ele (Doc. Interno 1, Doc. Interno 2, Doc. Externo 8). Além disso, visa auxiliar os municípios de modo que as suas atividades relacionadas ao turismo estejam integradas, contribuindo para desenvolver ações que visem a

preservação e salvaguarda dos patrimônios materiais e imateriais, melhoria da infraestrutura, desenvolvimento de eventos e da imagem do destino turístico (Doc. Interno 8, Doc. Externo 25).

A partir do ano de 2013, nota-se aumento do número de municípios participantes no ingresso no Circuito Trilhas do Rio Doce, conforme apresentado no Quadro 14 - Número de municípios participantes da IGR. No ano de 2009 foi publicada a Lei Estadual nº 18.030/2009, que vincula o recebimento pelos municípios Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços no âmbito do turismo alguns requisitos a serem comprovados pelos municípios de sua existência, sendo eles: lei de associado à IGR, Lei de implantação da política Municipal de turismo instaurando as diretrizes definidas pelo Ministério do Turismo e órgão Estadual competente, e lei que cria o Fundo Municipal de turismo. O aumento de requisitos para participação do programa é apresentado na Figura 10.

Figura 10 – Histórico de Pleitos para Ingresso na Política Regional de Turismo em Minas Gerais

Ano referência	Nº de processos recebidos	Municípios habilitados
2009	154	44
2010	218	63
2011	222	128
2012	206	158
2013	283	206
2014	288	244
2015	282	242
2016	312	248
2017	432	296
2018	436	344
2019	474	376

Fonte: Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, 2020

As requisições para recebimento do imposto é o que motiva a participação do município, percebido de forma negativa pelos representantes desse estrato, pois estabelece condicionantes para seu recebimento. De acordo com Diagnóstico de Regionalização da SECULT (Doc. Externo 23) para os entrevistados a motivação para

participação da política regional de turismo é apenas para recebimento do repasse do referido imposto. Entretanto, o requerimento é capaz de mobilizar os municípios à criação de estrutura formal que possa construir o alicerce para desenvolvimento da política de turismo local. É possível ver aumento de municípios filiados à IGR TRD, conforme Quadro 23 – Número de Participantes ao longo dos anos, em que é possível ver a variação especialmente entre os anos de 2013 a 2021.

Quadro 16 - Número de Representantes Municipais ao longo dos anos

Ano	Número de municípios participantes
2005	14
2013	19
2014	19
2015	20
2016	21
2017	39
2018	40
2019	40
2020	39
2021	51

Fonte: Elaboração da autora.

A partir da reformulação do PRP 2018 (Doc. Externo 13), o governo federal definiu novas diretrizes quanto à certificação dos Municípios para ingresso nas instâncias de governança regionais. Esse aumento de demandas do município para a certificação está atrelado aos requerimentos para recebimento do ICMS-Turismo, como a necessidade de conselhos municipais ativos e de plano Municipal de turismo. O Decreto Estadual Decreto Nº 47.687, de 26 de julho de 2019 (Doc. Externo, 21) e

nº 48.108/2020 (Doc. Externo, 22) e da Resolução Setur/MG nº. 16/2020 (Doc. Externo, 22) definem para princípios de habilitação e pontuação para distribuição de papel de ICMS aos municípios:

Destinar recursos anualmente do orçamento do município ao setor do turismo, constituir ou reativar o colegiado municipal de turismo (normalmente um conselho municipal), caso ainda não exista ou esteja inativo; elaborar ou atualizar o planejamento estratégico municipal do turismo, integrando-o ao da região turística; apoiar o desenvolvimento do turismo regional, em cooperação com os demais municípios da região turística, e participar da instância de governança regional, em conjunto com os outros municípios da região turística que integra (PNT, 2018, p. 68).

De acordo com a *Pesquisa de Matriz de Posicionamento das Associações dos Circuitos Turístico De Minas Gerais*, em 2013, a TRD era composta unicamente por representantes municipais. O estímulo para a entrada da política de regionalização do turismo, devido ao vínculo ao ICMS, proporcionou um aumento de municípios filiados em IGRs no estado. No âmbito da IGR TRD, é possível ver que houve aumento também do número de participantes ao longo do tempo: em 2005, de acordo como quadro 13, sua composição era 14 participantes municipais e em 2021 esse número aumentou para 51.

Ressalta-se que, de acordo com Provan e Kennis (2008), o aumento do número de participantes pode levar à redução da confiança nos parceiros de rede. Na governança em rede autônoma, em que há grande interação entre os atores envolvidos, eles compartilham o controle da rede e tendem a funcionar em números menores. Quanto maior, mais difícil de coordenar as ações e tarefas da rede, assim como aumento do gasto de tempo para tomada de decisões.

Segundo Provan e Kennis (2008), esse tipo de rede tende a funcionar melhor com seis a oito organizações/participantes. Acima dessa quantidade, a solução para coordenar as decisões e facilitar as discussões da rede é ter uma organização líder de modo que seja possível mobilizar os atores, de modo que o envolvimento direto de todas as organizações não é necessário para o andamento da rede. Portanto, no caso analisado nota-se que o número de participantes de rede demanda a coordenação, e a IGR TRD desde a sua criação antevê a necessidade de estruturas de coordenação de autores. Logo, a própria IGR TRD se coloca como organizadora, com os órgãos internos que permitem a coordenação da rede

Considerando o exposto sobre participação, observa-se que as características remetem à rede tutelada: a entrada na rede não é livre, e desde sua criação depende da aprovação em Assembleia Geral, onde primordialmente o poder de peso de representação é dos membros contribuintes. Assim, infere-se que a requisição de repasse de recursos aos municípios define que a participação em IGR é uma obrigação das prefeituras à participação da política regional, tornando-a não voluntária. Inojosa (1999) aponta que o governo, como parceiro constante, costuma a definir as regras e afetar as dinâmicas da rede. Portanto, se existe membro externo ao circuito que interfere no seu funcionamento, isso para a autora não se configura numa prática de rede orgânica, pois define de forma velada ou não relações hierárquicas entre os participantes, e dificulta “estabelecimento compartilhado e dinâmico das regras de parceria” (INOJOSA, 1999, p.119). Além disso, Inojosa aponta que relações horizontais entre os entes participantes é uma característica desse tipo de rede, porém não exclui que no processo de articulação das decisões o estabelecimento de interações horizontais não seria possível.

Sobre a entrada e participação ao longo do tempo, os instrumentos que regem a IGR, buscaram limitar a participação de membros não contribuintes, pessoas que não poderiam pagar para ingressar na rede. Essa questão é evidenciada nos quadros 13 e 14 sobre classificação da IGR, em que os membros colaboradores até 2013 são definidos como atores que possuem atuação de grande relevância e é reconhecida pela IGR de modo que esses participantes poderiam ingressar na IGR. Entretanto, esse grupo deveria definir três representantes que possuiriam voto na Assembleias Gerais e estariam passíveis de se elegerem para a diretoria administrativa ou conselho fiscal. O entendimento sobre os colaboradores foi alterado em 2016, em que eles não possuem mais poder de voto ou fala, e são apenas parceiros da IGR, colaborando para a realização das atividades da IGR, como organização de eventos (Doc. Interno 5). Portanto, não há incentivo e procedimentos claros quanto à forma de participação da sociedade civil e atores privados para participação na IGR, o que pode promover um afastamento de outros grupos além de representantes municipais. Isso pode ser um indicativo pelo fato que a partir da “Pesquisa Matriz de Posicionamento Dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais” em 2013 (Doc. Externo 1, Doc. Externo 2), a IGR TRD era composta apenas de membros que eram representantes municipais.

Ressalta-se que a participação da IGR TRD possui diversas nuances. A entrada de participantes não é livre e demanda a aprovação na Assembleia Geral. Em regra geral, apenas os membros contribuintes gozam plenamente das funcionalidades da IGR TRD, tendo direito a voto, fala, composição dos órgãos internos da instância. Essa definição e requisição de pagamento de mensalidade, obriga os membros vigentes da organização manterem as mensalidades em dia, e, portanto, contribuir para a saúde financeira da IGR TRD. Em contrapartida, esse mesmo fator, estabelece a necessidade de poderio econômico para participação, o que pode afastar a sociedade civil organizada, pessoa física ou organização do setor privado de despende de recursos próprios para participar da rede.

Considerando-se os membros participantes, ao longo dos anos, houve um aumento da presença de representantes municipais na rede. O número superior a dez participantes, de acordo com Provan e Kennis (2008), exige coordenação de ação desses atores, para tomada de decisões e divisão de tarefas para o alcance dos objetivos da rede. De tal forma, o ente mobilizador é necessário para gerir a cooperação entre os participantes. Esse ente que seja capaz de organizar as demandas da rede, atribuir funcionalidades e obrigações, e apresentá-las para validação dos membros. Essa é uma das características da rede tutelada, e presente no TRD.

Isso é somado ao fato de que até mesmo membros contribuintes necessitam de enviar solicitação de entrada, com documentação comprobatória, para terem sua entrada pautada em assembleia geral. E só então sua entrada será indeferida ou não. Dessa forma, é possível perceber que a entrada à IGR TRD não é livre, é condicionada a apresentação da assembleia geral, cabendo a ela definir quais são os membros a comporem o quadro da IGR. De acordo com a pesquisa de 2013 do Diagnóstico das IGRs, esse espaço era composto apenas por representantes municipais. O próprio circuito foi fundado, a partir de uma iniciativa intermunicipal para desenvolvimento de ações regionais de turismo. E essa característica pode se dar pelo afastamento da instância da população e atores do setor privado quanto às limitações de entrada e participação. Isso também implica na possibilidade da entrada de atores do setor privado e sociedade civil ser barrada por parte de representantes do poder público que compõem a assembleia. Em que a não definição de parâmetros claros e a retirada

de membros colaboradores seria capaz de ser uma estratégia para manutenção da representação municipal dentro da IGR.

Outro fator é o número de participantes, é possível perceber que no período de 2013 a 2021, conforme o Quadro 23 “Número de Participantes ao longo dos anos” os representantes municipais quase dobraram na IGR TRD. A quantidade de participantes também é um definidor do módulo de participação, e quanto maior o número, maior a necessidade de coordenação da atuação dos membros inseridos dentro da rede (PROVAN; KENNIS, 2008). A existência de órgãos internos como diretoria administrativa e conselho fiscal são necessárias para a coordenação da atuação dos participantes, definição de responsabilidade e funcionamento da IGR para atender seus objetivos. Essa é também uma característica da rede tutelada.

Essa característica ainda é ressaltada a partir de definições da Lei Estadual nº 18.030/2009, que vincula o recebimento do imposto do ICMS-Turismo à participação em instância de governança regional. A vinculação ao ICMS-Turismo é um fator de motivação para ingresso na IGR, que previamente partia do interesse próprio do município de integração dos circuitos turísticos. A partir da promulgação da lei, o desenvolvimento do PRT vincula-se ao ingresso e participação em uma IGR, constituindo umas das obrigações municipais. Portanto, retira o aspecto de participação voluntária do município de integrar a política regional, como apresentado pelo Doc. Externo 23. Sendo essa característica de obrigação dos atores e sua vinculação a uma organização ou definição externa é uma característica da rede subordinada (INOJOSA, 1999). Portanto, vê-se que na esfera da participação, existem fatores tais quais o número de participantes que necessita de ente mobilizador, e seu módulo de entrada vinculado à aprovação da assembleia geral são características de rede tutelada (INOJOSA, 1999). Entretanto, em relação à obrigação da lei de 2009 que estipula requisitos obrigatórios para ingresso ao PRT e recebimento de parcela do ICMS e característica de rede subordinada.

5.3 Funcionamento da Rede do Circuito TRD

Esta seção se propõe a analisar, a partir dos dados, como se dá o funcionamento da rede do Circuito TRD. Classificou-se a partir dos estatutos de 2002 a 2021 e regimento interno quais são as características da rede e a qual definição de rede ela corresponde, segundo Inojosa (1999), conforme os quadros abaixo.

Quadro 17 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD 2002 e 2005

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2002	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Funcionamento: 1- Assembleia Geral Assembleia ordinária: reunião de frequência anual em lugar a ser definido pelo conselho administrativo. Assembleia extraordinária: reunião convocada pela metade mais um dos associados. Informações gerais: os membros do conselho administrativo não serão remunerados pelo exercício seus cargos nem sequer responderão pelos atos praticados pelo órgão executivo do TRD, as eleições serão realizadas faltando 30 dias para a conclusão do mandato via assembleia geral para eleição de representantes dos sócios colaboradores e contribuintes para a composição de novo conselho.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2005	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Funcionamento: Assembleia Geral de cunho anual convocada pelo Conselho Administrativo, ou 1/5 dos associados, sendo passível de convocação de assembleia extraordinária. Compete à Assembleia Geral: eleger ou destituir administradores, assim como representantes entre contribuintes e colaboradores para integrar o Conselho Administrativo. Aprovar extratos e documentos sobre a saúde financeira apresentado pelo Conselho Administrativo. Alterar o estatuto. Discutir sobre problemas enfrentados pelas empresas que integram o setor do turístico, a julgamento do Conselho Administrativo. O controle das atividades fica nas mãos dos órgãos internos da Associação, assim como a estruturação das suas atividades, a serem referendadas em Assembleia Geral.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 18 - Classificação do Funcionamento da IGR TRD 2013, 2015, 2018

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano : 2013	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Funcionamento: o conselho Administrativo, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal se reunirá mensalmente, em reunião definida com 7 dias de antecedência. As reuniões da diretoria executiva também terão a mesma periodicidade, porém deverá ter a presença do presidente do Conselho Administrativo, e seu impedimento pelo Vice-Presidente.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2016	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Funcionamento: Assembleia Geral se reúne três vezes ao ano, em local e horário definido pelo Presidente da Diretoria Administrativa II - Extraordinariamente, sempre que convocado pelo presidente, em local e horário definido pela diretoria Administrativa.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.
Ano: 2018	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	Funcionamento: Assembleia Geral se reúne três vezes ao ano, em local e horário definido pelo Presidente da Diretoria Administrativa II - Extraordinariamente, sempre que convocado pelo presidente, em local e horário definido pela diretoria Administrativa.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 19 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD Maio 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020	Funcionamento: rede existe por uma interdependência de objetivos não depende do órgão estadual definidor.	Funcionamento: I - Assembleia Geral: Ordinariamente convocada três vezes ao ano. Extraordinariamente, convocado pelo presidente, local e horário selecionado pela diretoria administrativa. As convocações serão enviadas junto com a pauta e/ou agenda dos assuntos a serem tratados com antecedência de 7 dias. As deliberações para discutir destituição coletivamente ou individualmente Membros da Diretoria Administrativa e o Conselho fiscal, alterações no regimento interno e demais demandas, necessitam de aprovação de dois terços dos presentes em primeira convocação. E em segunda convocação, 15 minutos depois, com a presença de um terço da Assembleia convocada para essa finalidade. O Contribuinte terá: voz e voto na Assembleia Geral. Poder votar e se candidatar nas eleições do Circuito. Acesso a informações do Banco de Dados do Circuito TRD. Esses direitos estão concedidos de acordo com o pagamento em dia da mensalidade.	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

		Colaboradores não pagam mensalidade, porém não tem direito a voto e não podem assumir cargos no Conselho Fiscal e Diretoria Administrativa. Serão parceiros em eventos e outras finalidades. DIRETORIA ADMINISTRATIVA: Se reúne ordinariamente uma vez por semestre, e extraordinariamente quando necessário, via convocação do presidente. E apresentará relatórios das reuniões para Assembleia Geral. Será convocada nova eleição no prazo de 30 dias para conclusão dos mandatos em Assembleia Geral.	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 20 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD dezembro 2020

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada	Rede Autônoma
Ano: 2020-2	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	<p>Funcionamento: Assembleia geral: compete ao presidente convocação da assembleia geral ordinária e extraordinária ponto final serão constituídos por todos os membros circuito convocados com antecedência mínima de 10 dias quando ordinária e 48 horas quando extraordinárias, mediante edital de convocação encaminhado por e-mail. Juntamente será encaminhado a pauta ou agenda de assuntos a serem tratados com espiral</p> <p>Assembleia Geral irá se reunir três vezes ao ano de forma ordinária . E extraordinariamente, quando convocado pelo presidente da diretoria administrativa, se reunirá de forma online caso não seja possível presencial.</p> <p>Assembleia geral ordinária reiniciará a primeira convocação com a presença de um texto, seus membros ou em segunda convocação, 10 minutos após com qualquer número de sócios. A diretoria administrativa se reúne ordinariamente uma vez por semestre, e extraordinariamente sempre que for necessário, mediante convocação do presidente via e-mail aos seus membros. e apresentar em assembleia geral relatório das reuniões convocadas ao longo do ano.</p>	Funcionamento: não possui características relacionadas a esse tipo de rede.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 21 - Classificação dos Funcionamento da IGR TRD 2021

Ano	Rede Subordinada	Rede Tutelada
Ano: 2021	Funcionamento: Não possui características relacionadas a esse tipo de rede.	"Funcionamento: 1 assembleia geral Assembleia Legislativa: compete ao presidente convocação da assembleia geral ordinária e extraordinária ponto final serão constituídos por todos os membros circuito convocados com antecedência mínima de 10 dias quando ordinária e 48 horas quando extraordinárias, mediante edital de convocação encaminhado por e-mail. Juntamente será encaminhado a pauta ou agenda de assuntos a serem tratados com espiral Assembleia geral irá se reunir três vezes ao ano de forma ordinária ponto final e extraordinária quando convocado pelo presidente da diretoria administrativa Se reunirá de forma online casa não seja possível presencial. Assembleia geral ordinária reiniciar a primeira convocação com a presença de um texto seus membros ou em segunda convocação, 10 minutos após com qualquer número de sócios. A diretoria administrativa se reúne ordinariamente uma vez por semestre, e extraordinariamente sempre que for necessário, mediante convocação do presidente via e-mail aos seus membros. e apresentar em assembleia geral relatório das reuniões convocadas ao longo do ano. As eleições previstas ocorrerão mediante registro prévio das chapas completas, a ocorrer 15 dias antes das eleições.

Fonte: Elaborado pela autora

Como os Quadros 19, 20, 21, 22 e 23, a IGR Circuito Trilhas do Rio Doce possui uma organização interna, com diretorias, cada qual com a sua funcionalidade para atingir os propósitos definidos pela IGR. O funcionamento está relacionado à articulação para promoção do controle das ações.

O estatuto desde a sua primeira edição em 2002 deixa bem clara a independência da IGR. O estatuto não define órgão federal, estadual ou municipal ou representantes da federação de circuitos turísticos que seja o responsável pelo andamento das atividades do circuito. Ou seja, a definição de objetivos específicos da atuação da organização na região, programas e projetos específicos da própria IGR, e a definição da atuação interna, com exceção do seu primeiro estatuto, é definida em Assembleia Geral. A independência da IGR evidencia seu papel como ente mobilizador, em que é possível, a partir da classificação da Inojosa (1999), que ela defina suas ações e mobilize os antes para alcançar os objetivos da rede.

A fiscalização, considerada pela Inojosa (1999) como o *locus de controle* das atividades, da IGR esteve presente em todos os anos, com ênfase na parte fiscal das finanças da organização. A organização definiu escopo de atuação internamente,

desde o estatuto de 2002 e a definição de órgãos internos, com modificações quanto a existência do Conselho Fiscal, que foi retirado em 2013, porém reinserido em 2020.

Essa divisão interna em órgãos serve para organizar as atividades da IGR que visa fortalecer atores inseridos quanto públicos e a própria sociedade civil, de modo a promover o Turismo e, conseqüentemente, possibilitar o desenvolvimento socioeconômico. Os órgãos tais como diretoria executiva, conselho fiscal, promovem o planejamento da atuação e a execução das atividades da IGR e a fiscalização, pois em todos os instrumentos apresentados os relatórios fiscais produzidos demandam a aprovação do presidente, assim como validação pelos demais membros em Assembleia Geral.

Ponto relevante é que é definido que os resultados da fiscalização devem ser apresentados em assembleia geral para apreciação dos membros. Essa mobilização para promover a fiscalização por meio do ente mobilizador e a partilha com seus membros evidencia uma característica de partilha do controle é articulada pela rede mobilizadora.

A ação de validação pela assembleia geral se iniciou no estatuto de 2005 (Doc. Externo 3) que define que serão pautados os relatórios fiscais em assembleia. Nos quadros 19 e 20 desta seção, é definido nos estatutos de 2002, 2005, 2013 que as reuniões da assembleia geral têm caráter anual. Entretanto, a partir de 2005 os órgãos internos da rede realizam reuniões mensais para apresentar resultados e definição de tarefas. Essa mudança evidencia uma disparidade de promoção de resultados, pois se a assembleia geral é o momento para prestação de contas, as informações são acumuladas ao longo de um ano de atividade, com a realização de relatórios mensais, para validação, sendo os documentos e materiais para os membros presentes na reunião. Como cabe aos membros dos órgãos definirem a necessidade de assembleia extraordinária, isso pode evidenciar a restrição das informações da IGR nos membros representantes da rede. Em 2016 (Doc. Interno 5) que corresponde ao Quadro 20, aumentou a frequências das assembleias ordinárias para três vezes ao ano. Essas reuniões permitem melhor acompanhamento do andamento das atividades dos seus membros, e até mesmo uma mobilização maior dos membros que compõem os órgãos internos da rede, para compartilhem informações sobre as atividades internas da IGR, e possíveis pontos de atenção. Quanto ao funcionamento da IGR é possível

perceber que a atuação de todos os membros não é constantemente necessária. As assembleias gerais, possuem frequência quadrimestral, por outro lado as reuniões dos representantes dos órgãos internos da IGR têm frequência mensal, tal como Conselho Fiscal e Diretoria executiva, com definições, projetos e situação atual da saúde financeira da IGR são reportados aos demais membros nas Assembleias Gerais. É possível perceber que existe autonomia desses membros eleitos quanto a decisão e definição de ações no dia a dia da IGR, e que os demais participantes aparecem para referendar e propor algumas modificações ao que foi colocado em pauta.

O planejamento da execução vem por meio na diretoria executiva, definição que ocorreu a partir do Estatuto de 2002. Esse órgão define diretrizes e possíveis ações de treinamento, mentoria realização de eventos para fortalecer a imagem e o trade turístico. Tendo em vista que geralmente a execução dessas atividades por parte dos municípios passava por uma dificuldade técnica e de recurso para sua implantação, a partir do estatuto de 2016, um novo órgão dentro IGR, isto é, equipe operacional, passou a ser responsável pela realização de atividades técnicas dentro do circuito trilhas do Rio Doce e assessorar e desenvolver treinamento aos municípios para fortalecimento da sua atividade turística.

O aspecto de fiscalização está menos relacionado à realização das atividades dos participantes. A partir dos documentos formais, organizados pelos quadros 19 a 23, o controle está relacionado ao pagamento da contribuição dos Associados para a participação na organização. Desde estatuto de 2005 (doc. interno 3) definiu-se diversas condicionantes de exclusão da perda de cargo administrativo dentro da organização diante ao não-pagamento das mensalidades. Essa rigidez com o pagamento pode estar relacionada ao contexto das IGRs, em geral, no estado. Foi apresentado pelo Diagnóstico de Regionalização da SECULT em 2021 (Doc. Externo 23, Doc. Externo 24, Doc. Externo 25, Doc. Externo 26, Doc. Externo 27) que há baixa capacidade financeira das IGRs, sendo a principal fonte de recursos oriundos da mensalidade dos associados. Entretanto de acordo com o diagnóstico “A maioria das Instâncias relataram, em maior ou menor medida, a presença permanente de municípios inadimplentes, girando em torno de 30 a 40% da totalidade de municípios que participam da associação.” (Doc. Externo 23, p. 48). Portanto, a criação de

sanções severas pela IGR TRD sobre a inadimplência dos associados, está vinculada a sobrevivência financeira da IGR.

Percebe-se que o controle das atividades da IGR não é fortemente estabelecido, porque ela não se instituiu controles para a atividade dos associados para além do aspecto fiscal. Portanto, o controle interno das atividades da IGR não é muito forte a partir dos documentos analisados. Entretanto é possível perceber um controle vinculado ao recebimento da parcela do ICMS Turismo em que define a participação na IGR, para recebimento, em que ela não vem internamente através dos documentos da IGR mas são fatores definidos pela legislação estadual.

Ainda ao se tratar de controle e atuação externa sobre IGR, dados levantados por meio do diagnóstico da política de regionalização do ano de 2019 (Doc. Externo 14) apresenta diversos gargalos na atuação da política de regionalização. E apesar das definições e requerimentos que colocam IGRs ativas,

A maioria dos municípios entrevistados relatam que a política de regionalização é interessante quando conceito para desenvolvimento Regional, entretanto, muito pouco eficaz em prática. É ressaltado pelos municípios que ausência de monitoramento por parte da Secretaria Estadual de turismo promove a baixa definição do processo de gestão estratégica da política, assim como existe um distanciamento entre a secretaria instâncias. A partir desse documento de relatado que existe um desalinhamento criado a partir do governo estadual de Minas Gerais, e isso pode refletir na definição das políticas regionais da região e quanto elas definem seus mecanismos de controle na definição de políticas regionais.

Em exemplo, na seção de Assembleia Geral do Estatuto de 2005 (Doc. Interno 4), definia que os membros da organização poderiam propor pontos de pauta para discussão. A partir do estatuto de 2013 (doc. interno 4), o presidente da IGR é quem define os pontos de pauta, quando as reuniões serão convocadas, não abrindo espaço para a proposição dos demais representantes.

Considerando o exposto é visto que o Circuito TRD não possui um órgão específico ou entidade responsável pela mobilização dos entes. A própria IGR definiu mecanismos internos para mobilização dos participantes, sendo a própria IGR quem o ente mobilizador na região. O aspecto relevante nesse caso é que, mesmo sendo o

ente mobilizador, essa IGR define regras para rotatividade de representantes eleitos, sendo dois anos, entre 2002 a 2021 (Doc. Interno 1, Doc. Interno 7). Evidenciando que existe pouca definição de regras quanto a forma de assumir a IGR para além da definição de seus membros contribuintes sendo possível a manutenção de poder e representantes dentro do circuito. Entretanto, é importante ressaltar que não existe cláusula que cria critérios quanto à vedação quanto a reeleição do representante nas diretorias e conselhos do Circuito

O aspecto relevante nesse caso é que mesmo sendo o ente mobilizador essa IGR define regras para rotatividade de representantes eleitos. Entretanto, é importante ressaltar que não existe cláusula que cria critérios quanto à reeleição do representante nas diretorias e conselhos do Circuito.

Quanto ao funcionamento da rede, ao se relacionar com a classificação de Inojosa (1999) a principal característica é de rede tutelada, em que os entes mobilizados, ou seja, os membros contribuintes são os responsáveis por referendar todas as produções pela organização da IGR. Apesar de não existir participação de todos os membros da IGR quanto a elaboração dos relatórios, eles têm acesso aos bancos de dados e as informações que foram apresentadas, e cabe a eles em conjunto referendar ou não os relatórios e propostas de atividades apresentado pelos órgãos da IGR. Portanto, pelos quadros de classificação da rede é possível perceber que pelas definições da Inojosa (1999) as características de funcionamento são consideradas características da rede tutelada, ao considerar que os órgãos internos da organização são responsáveis para promoção do controle.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida com propósito de responder como se organiza e funciona a rede de governança da IGR Circuito Trilhas do Rio Doce. Essa questão foi respondida a partir de três objetivos específicos. Sobre o primeiro objetivo, ou seja, analisar a organização da rede que compõe a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais, os resultados mostraram que a IGR TRD se coloca como ente mobilizador da rede, definindo, por meio dos e seus documentos internos, a atuação de cada órgão e de seus filiados. Entre os órgãos da rede, a diretoria administrativa assume o local central no levantamento de demandas e coordenação da IGR, na manutenção da vida financeira, na definição de regras, e na revisão do planejamento estratégico. Todas essas atividades são validadas na Assembleia Geral de modo que a grande maioria dos participantes da IGR não atua na mobilização das tarefas para dar andamento ao circuito turístico. A ação mobilizadora parte do próprio circuito, como a organização dos órgãos internos para a gestão e definição da atuação. Essas características correspondem à rede tutelada, conforme discutido por Inojosa (1999). Isso, em relação à política de turismo regional que envolve a IGR TRD, evidencia a independência da organização na tomada de decisões quanto ao cotidiano do circuito. Nesse tipo de rede, existe a limitação dos participantes quanto às delegações do ente mobilizador, sendo que parte dos anseios e opinião dos participantes ficam submetidos a quem organiza as atividades da rede. Além disso, apesar dos participantes da rede ficarem submetidos à rede, cabe a ela promover a mobilização dos atores, e que eles estejam ativos quanto às atividades da IGR no que lhes compete.

Em relação ao segundo objetivo, que envolve a identificação dos atores da rede, constatou-se que há uma definição clara sobre a atuação dos membros e regras gerais sobre a entrada para integrar o TRD. A participação dos atores, entre 2002 até 2013, se dividia, entre dois grupos: contribuintes e colaboradores. Os membros contribuintes possuíam direitos plenos a todas as funcionalidades da IGR, podendo participar das assembleias gerais, com direito a voto e fala, assim como possibilidade de integrar os órgãos gestores da IGR TRD, caso eleitos. Os membros colaboradores, por outro lado, ingressam à IGR TRD por reconhecimentos dos demais participantes. O direito de voto e fala caberia à representação de três membros desse segmento, e

eles seriam passíveis de serem eleitos. Entretanto, a partir de 2013, o Estatuto muda o entendimento de colaboradores para possíveis parceiros, e retira cláusula que permitiria membros não contribuintes de terem qualquer representação dentro dessa instância.

Segundo Provan e Kennis (2008), membros de redes que possuem ponto de vista similares podem estabelecer limitações quanto a entrada de atores de perfis diferentes, pois o perfil diferente é capaz de aumentar os custos de participação. Além de que a entrada e saída de participantes seria considerado um fator disruptivo à rede, retirando sua estabilidade. As evidências apontam que a IGR possui participação predominantemente de representantes municipais portanto os empecilhos seriam decisão coletiva desses atores. As limitações poderem ser percebidas na IGR TRD com o estabelecimento de pagamento de mensalidade vinculada a participação e direitos dentro da IGR, mesmo quem em valores diferentes, assim como a ausência de procedimento para atores do setor privado e da sociedade civil. Portanto, o cerceamento da participação dos colaboradores até sua exclusão, assim como aspectos procedimentais e o vínculo da participação da mensalidade podem ser fatores para afastar atores que não sejam representantes municipais da IGR TRD.

Essa tentativa é velada e não explícita, entretanto vai na contramão da definição desde os primórdios do PNT e PRT quanto a necessidade de diversificação da tomada de decisões na política do turismo regional. Portanto, resistências a participação do setor privado e sociedade civil podem ser algo em comum na política regional, apesar de não ser claramente explicitada. Como a IGR mobiliza e organiza a participação dos atores até mesmo no aspecto de quem participa e como isso se configura numa rede tutelada (INOJOSA,1999).

Entretanto, como existe vedação pela Lei Estadual nº 18.030/2009 a partir de 2009 que vincula a participação dos municípios à IGR para recebimento do ICMS turístico isso evidencia que a participação não é voluntária pelos representantes municipais, o que se caracteriza como imposição que é característica da rede subordinada. Portanto, no aspecto inserção dos atores na rede existem características mistas dessas duas classificações de rede.

Sobre a análise do funcionamento da rede que compõe a instância de governança regional de turismo do Circuito de Trilhas do Rio Doce, em Minas Gerais,

terceiro objetivo específico, constatou-se que, o âmbito do controle tem o interesse financeiro de realizar o levantamento da contribuição dos membros da IGR. O controle das demais ações não tem regras claras quanto à rotatividade de membros eleitos como representantes para diretoria administrativa e conselho fiscal.

O controle referente à atuação dos seus membros aparenta ter papel secundário, inclusive considerando que as obrigações e ações da IGR são definidas pela diretoria administrativa e referendada ou não em Assembleia Geral. Todas as tarefas e ações de promoção de controle ficam em cargo do ente mobilizador a realizá-lo, sendo essa característica da rede tutelada de acordo com Inojosa (1999). Outro aspecto é que operacionalmente a TRD possui corpo técnico contratado para realização de atividades operacionais que poderiam recair sobre seus membros, mas foi retirada essa obrigação. Isso evidencia a necessidade da IGR TRD na promoção das atividades da rede para alcançar seus objetivos e que não existam disfunções dos seus membros. Em que em caso de rede tutelada a promoção do controle seria o principal intuito da rede, e quanto na rede autônoma ela dependeria de alto grau de mobilização e organização dos atores para alcançar consensos, tendo alto custo de participação. Considerando a IGR TRD e seu grande número de participantes integrantes a ação do ente mobilizador promove maior organização e eficiência nas definições da atividade, além disso evidencia que o controle não é fiscalizar as ações e decisões dos seus participantes de forma extensiva, e sim avaliar se elas estão de acordo com as definições da IGR para sua sobrevivência, em especial a questão financeira.

Ao atender esses objetivos específicos, conclui-se que as características da rede de governança da IGR Circuito Trilhas do Rio Doce são majoritariamente tuteladas. O IGR se coloca como mobilizadora da rede, definindo responsabilidades, papel dos atores, e planejamento para alcance do objetivo de desenvolvimento do turismo em âmbito regional. Além disso, a participação dos entes é limitada à própria IGR, cabendo a eles o papel de validar as ações da organização mobilizadora. Considerando o número expressivo de participantes da IGR, a realização das atividades é otimizada ao reduzir as interações entre os membros. Quanto ao funcionamento, os membros da rede mobilizados pela IGR detêm o controle sobre as ações da IGR. Isso é realizado por meio da validação das informações apresentadas em assembleia geral em que coletivamente os membros da IGR discutem e

questionam os relatórios fiscais e demais instrumentos elaborados pelos órgãos internos, compostos de membros contribuintes eleitos.

Os resultados dessa pesquisa contribuem para incentivar o contínuo estudo de políticas regionais, e estudar a maneira que elas se organizam e funcionam, por meio de estudos que alinham a temática de governança e redes. Especialmente pois os estudos e levantamentos realizados que estudam IGRs são predominantemente realizados pelo setor público estadual. Além disso, os documentos apresentados são indicativos que a diversificação de atores no processo decisório em relação a construção de políticas públicas possui entraves velados para sua realização.

6.1 Sugestões para trabalhos futuros

Em pesquisas futuras, recomenda-se a realização de entrevistas para acesso a informações cotidianas e imateriais da IGR TRD, para também sanar as lacunas presentes nos documentos, como a representação da sociedade civil e atores de mercado que formalmente não integram a rede do circuito. Além disso, sugere-se que outros dados sejam coletados por meio da participação em dinâmicas internas da própria IGR, tais como observação participante em assembleias gerais, e reuniões mensais da diretoria administrativa e conselho fiscal. Essa participação é importante para identificar o que é efetivamente criado autonomamente pela IGR e quais são definições das políticas de turismo nacionais e estaduais.

Finalmente, como Minas Gerais se encontra na linha de frente do desenvolvimento de políticas de turismo nacional, sugere-se que pesquisas sobre governança em rede de outras regiões desse estado brasileiro sejam realizadas. Essas pesquisas podem contribuir para que o turismo no estado de Minas Gerais consiga ser competitivo em comparação com as atividades turísticas que tenham sol e mar da costa brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES JÚNIOR, E. de D.; MELO, V. A. de. **Introdução ao lazer**. Barueri: Manole, 2003.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2021.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer_2008.pdf. Acesso em: 02 mar. 2021.

BENI, M. C. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/abet/>. Acesso em: 16 de dez. de 2020.

BENI, M. C. Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. 2012.

BRASIL. **Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977**. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6505.htm. Acesso em: 24 de jun. 2022.

BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília. Tribunal de Contas da União. 2014. Disponível em: <https://docplayer.com.br/24580027-Referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-2-a-versao.html>. Acesso em 19 de out 2014.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República [2003]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10683&ano=2003&ato=6b1g3Zq10dRpWT0c6>. Acesso em: 6 jun. 2021.

BRIDI, G. **Participação dos atores turísticos em sistemas de governança em turismo**: um estudo a partir dos municípios de Bento Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG). 2017. 311 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1805/1/Guilherme%20Bridi.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 49, n. 1, p. 5-42, 24 fev. 1998. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 19 out. 2020.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI: as reformas pendentes. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Textos Para Discussão**. Brasília, 1 dez. 2011. Texto Para Discussão, Seção 1686, p. 1-80. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021. Acesso em: 20 dez 2021?

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**. v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Wiley. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>. Acesso: 25 dez. 2021.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

CORREIO, M. N. O. P. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 2, p. 215-231, 2019.

COUTINHO, A. C. A.; NÓBREGA, W. R. de M. Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 3, p. 55-70, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1543>. Acesso em: 5 out. 2021.

DE LA TORRE, O. D. L. **El Turismo**: Fenómeno Social. Fondo de Cultura Económica, 1997.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Impacto Econômico do COVID-19**: propostas para o turismo brasileiro. Abril, 2020. Disponível em: <https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/1a-edicao-impacto-economico-do-covid-19-propostas-para-o-turismo-brasileiro-abril-2020>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Economia do Turismo de Minas Gerais**: 2010-2014. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FUNG, A. **Empowered Participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7rp4r>. Acesso em: 01 mar. 2021.

GARCIA, R. K. de O.; ASHTON, M. S. G. Gestão Pública em Turismo: a necessidade de uma visão estratégica para o planejamento e a condução da atividade turística de

forma sustentável. **Anais do IV SeminTUR – Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL**. Caxias do Sul, v. 1, p. 1-15. 2006. Disponível em: <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/3/142.pdf>. Acesso em: 20 set 2021

GIL, A. C. **Métodos de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2006.

GONZÁLEZ, M. V. Gobernanza del turismo: retos y estrategias de las redes de destinos turísticos. **Gestión Estratégica Sostenible de Destinos Turísticos**, S.I., v. 1, n. 1, p. 469-520, 2013. Anual. Disponível em: <https://www.aecit.org/uploads/public/congresos/15/C15.pdf>. Acesso em: 09 set. 2021.

GONZÁLEZ, M. V. P. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, s.9-s.22, nov. 2014.

GUILARDUCCI, B. C.; FRATUCCI, A. C. Análise da rede social da Instância de Governança do Circuito Turístico Caminho Novo, MG: uma perspectiva sistêmica e complexa. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 14, n. 1, p. 140-160, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1734>. Acesso em: 8 maio 2021.

GRANEHEIM, U.H; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. **Nurse Education Today**, v. 24, n. 2, p. 105-112, fev. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001>. Acesso em: 9 ago. 2021.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**: governance in theory and in practice. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, mar. 1991. Disponível em: <http://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/Hood%20NPM%201991.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? **Regional Studies**, v. 36, n. 9, p. 1017-1027, dez. 2002.

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

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 5, p. 115-41, 1999. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7628>. Acesso em: 7 jul. 2020.

INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48. 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7698>. Acesso em: 23 maio. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Economia do Turismo**: uma perspectiva macroeconômica. Brasília, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61658.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **NOTA TÉCNICA - 2018 - JULHO - N.º 24 - DIEST**: Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. 24 ed. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. 20 p. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/180806_nt_diest_24_governanca_publica_construcao_de_capacidades.pdf. Acesso em: 14 maio 2021.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. **Governance Networks in the Public Sector**. Nova Iorque: E Taylor & Francis Group, 2016.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rwrQDBzcvb7qVLGgdBvdWDH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abril 2021.

KOOIMAN, J. Governance. A Social-Political Perspective. **Participatory Governance**, [S.L.], p. 71-96, 2002.

KRIPPENDORFF., K. **Content analysis**: an introduction to its methodology. 2. ed. S.L.: Sage Publications, 2004.

KRIPPENDORFF, Klaus. Agreement and Information in the Reliability of Coding. **Communication Methods And Measures**, v. 5, n. 2, p. 93-112, abr. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233041658_Agreement_and_Information_in_the_Reliability_of_Coding. Acesso em: 05 nov. 2021.

KRIPPENDORFF, K. Validity in Content Analysis. **Computerstrategien Für Die Kommunikationsanalyse**, Frankfurt, p. 69-112, 1 jan. 1980. Disponível em: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1299&context=asc_papers. Acesso em: 10 nov. 2021. Acesso: 14 nov. 2021.

LINDQVIST, Alf. A note on determinants of household saving behavior. **Journal Of Economic Psychology**, v. 1, n. 1, p. 39-57, jan. 1981. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.** [http://dx.doi.org/10.1016/0167-4870\(81\)90004-0](http://dx.doi.org/10.1016/0167-4870(81)90004-0). Acesso em: 30 out. 2021.

LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021

MCTAVISH, D. G.; PIRRO, E. B. Contextual content analysis. **Quality And Quantity**, v. 24, n. 3, p. 245-65, ago. 1990. Disponível em:

<https://ideas.repec.org/a/spr/qualqt/v24y1990i3p245-265.html>. Acesso em: 03 set. 2021.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. Teorias Democráticas: Múltiplos olhares sobre um fenômeno em mutação. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Introdução à teoria democrática**: Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: UFMG, 2018.

MERTINS, F. F.; MYSKIW, M.; SANFELICE, G. R. O Esporte e o Lazer na Estrutura Organizacional da Administração Pública Municipal. **LICERE - Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 19, n. 3, p. 71–101, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/1287>. Acesso em: 8 mai. 2021.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (org.). **Gestão e governança pública**: aspectos essenciais. Curitiba: Ufpr Editora, 2016. Cap. 6. p. 135-195. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2050/8/gestaogovernancapublica.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

MUÑOZ-MAZÓN, A.; GONZÁLEZ, M. V. Colaboración y gobernanza para el desarrollo turístico. Aranjuez como estudio de caso. **Cuadernos de Turismo**, n. 35, p. 311, 1 jan. 2015. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia. Disponível em: <https://doi.org/10.6018/turismo.35.221631>. Acesso em: 12 jun. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 47.687, de 26 de julho de 2019**. Diário Oficial. Belo Horizonte, 26 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.secult.mg.gov.br/download/category/12-regionalizacao-turismo?download=1377:decreto-regionalizacao-47687-19>. Acesso em: 16 jan. 2021.

MINAS GERAIS. **Destinos**. Disponível em: <https://www.minasgerais.com.br/pt/destinos/>. Acesso em: 03 fev. 2021.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Regionalização**: sensibilização e mobilização. Brasília: 2019. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-final.pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Mapa do turismo brasileiro**. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/LIVRO_Mapas.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021

OBSERVATÓRIO DO TURISMO DE MINAS GERAIS. **Resultados individuais da pesquisa matriz de posicionamento dos circuitos turísticos de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://www.dropbox.com/s/0hbx1watgwunhkn/Matriz_Relat%C3%B3rios_Individuais.pdf?dl=0. Acesso em: 16 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **UNWTO Basic documents**: volume I - statutes, rules of procedure, agreements. 5. ed. Madrid: UNWTO, 2016. Disponível

em: <https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2019-11/130718basicdocumentsenweb.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. Manila Declaration on World Tourism. **UNTWO Declarations**, Madrid, v. 1, n. 1. 1980. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.01.01>. Acesso em: 30 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. The Hainan Declaration. **UNTWO Declarations**. Madrid, v. 10, n. 2, p. 1-4, ago. 2000. Disponível em: <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/unwtodeclarations.2000.10.02>. Acesso em: 30 abr. 2021.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15 Out. 2020

PEREIRA, B. A. D.; CKAGNAZAROFF, I. B. Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise. **Cadernos Ebape.Br**, v. 19, n. 1, p. 111-122, mar. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83126>. Acesso em: 15 out. 2021

PIRES, M. do C. A “Estrada Real” e a história do processo de construção de roteiros turísticos no estado de Minas Gerais, Brasil. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, v. 10, n. 23, dez. 2017. Disponível em: https://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/10217/1/ARTIGO_EstradaRealHist%C3%B3ria.pdf. Acesso: 26 mar. 2022

PROVAN, K. G.; KENNIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 229-252. 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895?login=true>. Acesso em: 15 mai 2021

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipacao**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34. 2011. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696/2349>. Acesso em: 24 jun. 2022.

ROSSI, G. B.; SERRALVO, F. A.; JOÃO, B. N. Análise de Conteúdo. **Revista Brasileira de Marketing – Remark**, Brasil, v. 4, n. 13, p. 39-48, 1 set. 2014. Anual. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/284450015_Content_Analysis. Acesso em: 09 set. 2021.

SØRENSEN, K. *et al.* Health literacy and public health: a systematic review and integration of definitions and models. **Bmc Public Health**, v. 12, n. 1, p. 1-13, 25 jan. 2012. Disponível em:

<https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1471-2458-12-80.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-69, 09 set. 2009. Bimestral.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE TURISMO. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do Turismo**. Autoria do conteúdo técnico científico: Alexandre Panosso Netto, Francisco José Pereira da Silva e Luiz Gonzaga Godoi Trigo. Florianópolis: Sead/fapeu/ufsc, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E TURISMO DE MINAS GERAIS. **Listagem oficial dos municípios participantes da Política de Regionalização do Turismo em Minas Gerais por meio das Instâncias de Governança Regionais n. 0**, de 08 de abril de 2021. Belo Horizonte, 2021.

SILVESTRE, H. C. **A (nova) Governança Pública**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4286/1/10_Livro_A%20%28Nova%29%20Governan%C3%A7a%20P%C3%ABlica.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

TESCH, R. Qualitative Research: analysis types and software. **Routledge**, v. 0, n. 0, p. 1-344, 31 out. 2013. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315067339/qualitative-research-analysis-types-software-renata-tesch>. Acesso em: 09 set. 2021.

TRILHAS DO RIO DOCE. **Institucional**. Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce. Disponível em: <https://www.trilhasdoriodoce.com.br/institucional>. Acesso em: 22 fev. 2021

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration Processes: inside the black box. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 20-32, dez. 2006. Wiley. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/227494532_Collaboration_Processes_Inside_the_Black_Box. Acesso em: 16 mai. 2021.

TRINDADE, B. da S.; CÉSAR, P. de A. B.; VIANNA, S. L. G. Tourism Governance: local and regional planning and management in gramado-rs, brazil. **Revista Rosa dos Ventos** - Turismo e Hospitalidade, Caxias do Sul, v. 11, n. 3, p. 653-663, jul. 2019.

UNWTO. **TOURISM 4 SDGS**. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism4sdgs>. Acesso em: 30 abr. 2021.

YIN, R. K. The Case Study Crisis: some answers. **Administrative Science Quartely**, Cornell, v. 26, n. 1, mar. 1981.

YIN, R. K. The Case Study as a Serious Research Strategy. **Knowledge**, v. 3, n. 1, p. 97-114, set. 1981. SAGE Publications.

Apêndice – Lista de Municípios

Quantidade de Municípios	2002	2005	2013	2014	2015	2016
1	Conselheiro Penas	Aimorés	Aimorés	Aimorés	Coluna	Coluna
2	Governador Valadares	Conselheiro Penas	Coroaci	Coroaci	Cuparaque	Cuparaque
3		Coroaci	Divinolândia de Minas	Divinolândia de Minas	Dores de Guanhões	Dores de Guanhões
4		Galileia	Gonzaga	Gonzaga	Gonzaga	Gonzaga
5		Governador Valadares	Governador Valadares	Governador Valadares	Governador Valadares	Governador Valadares
6		Guanhões	Guanhões	Guanhões	Guanhões	Guanhões
7		Peçanha	José Raydan	José Raydan	Jaguarapu	Jaguarapu
8		Resplendor	Marilac	Marilac	José Raydan	José Raydan
9		Santa Efigênia de Minas	Nacip Raydan	Nacip Raydan	Marilac	Marilac
10		Santa Maria do Suaçuí	Paulistas	Paulistas	Nova Belém	Nova Belém
11		São José da Safira	Resplendor	Resplendor	Paulistas	Paulistas
12		São João Evangelista	São Felix de Minas	São Felix de Minas	Peçanha	Peçanha
13		São Pedro do Suaçuí	São Geraldo do Baixo	São Geraldo do Baixo	Resplendor	Resplendor
14		Virginópolis	São João Evangelista	São João Evangelista	São Félix de Minas	Santa Maria do Suaçuí
15			São José do Divino	São José do Divino	São João Evangelista	São Félix de Minas
16			São Sebastião do	São Sebastião do Rio	São José da Safira	São João
17			Santa Maria do	Santa Maria do Suaçuí	São José do Divino	São José da Safira
18			Senhora do Porto	Senhora do Porto	Senhora do Porto	São José do Divino
19			Virgolândia	Virgolândia	Virginópolis	Senhora do Porto
20					Virgolândia	Virginópolis
21						Virgolândia

Quantidade de Municípios	2017	2018	2019	2020	2021
1	Aimorés	Aimorés	Aimorés	Aimorés	Aimorés
2	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga	Alvarenga
3	Capitão Andrade	Aricanduva	Capitão Andrade	Capitão Andrade	Braúnas
4	Coroaci	Capitão Andrade	Coluna	Coluna	Capitão Andrade
5	Conselheiro Pena	Coluna	Conselheiro Pena	Conselheiro Pena	Coluna
6	Engenheiro Caldas	Conselheiro Pena	Coroaci	Coroaci	Conselheiro Pena
7	Frei Lagonegro	Coroaci	Cuparaque	Cupara- que	Coroaci
8	Goiabeira	Cuparaque	Divinolândia de Minas	Divinolândia de Minas	Cupa- raque
9	Itabirinha	Dores de Guanhões	Dores de Guanhões	Dores de Guanhões	Divino das Laranjeiras
10	Itanhomi	Engenheiro Caldas	Engenheiro Caldas	Engenheiro Caldas	Divinolândia de Minas
11	Mathias Lobato	Frei Lagonegro	Frei Lagonegro	Frei Lagonegro	Dom Joaquim
12	Nacip Raydan	Goiabeira	Goiabeira	Goiabeira	Dores de Guanhões
13	Santa Efigênia de Minas	Gonzaga	Gonzaga	Gonzaga	Engenheiro Caldas
14	São José do Jacuri	Governador Valadares	Governador Valadares	Governador Valadares	Frei Lagonegro
15	São Pedro do Suaçuí	Guanhões	Guanhões	Guanhões	Galiléa
16	São Sebastião do	Itabirinha	Itabirinha	Itabirinha	Goiabeira
17	Sobralia	Itanhomi	Itanhomi	Itanhomi	Gonzaga
18	Tumiritinga	Jaguaraçu	Jaguaraçu	Jaguaraçu	Valadares
19	Coluna	José Raydan	José Raydan	José Raydan	Guanhões
20	Cuparaque	Marilac	Marilac	Marilac	Itabirinha
21	Dores de Guanhões	Mathias Lobato	Mathias	Mathias Lobato	Ita- nhomi
22	Gonzaga	Nacip Raydan	Nacip Raydan	Nacip Raydan	José Raydan
23	Governador	Nova Belém	Nova Belém	Nova Belém	Mantena
24	Guanhões	Nova Módica	Paulistas	Paulistas	Marilac
25	Jaguaraçu	Paulistas	Peçanha	Peçanha	Materlândia
26	José Raydan	Peçanha	Resplendor	Resplendor	Mathias Lobato
27	Marilac	Resplendor	Santa Efigênia	Santa Efigênia de	Nacip Raydan
28	Nova Belém	Santa Efigênia	Santa Maria	Santo Antônio do Rio	Nova Belém
29	Paulistas	Santa Maria do	Santo Antônio	São Félix de Minas	Nova Módica
30	Peçanha	São Félix de	São Félix de	São João	Paulistas
31	Resplendor	São João	São João	São José da Safira	Peçanha
32	Santa Maria do	São José da	São José da	São José do Divino	Peri- quito
33	São Félix de Minas	São José do	São José do	São José do Jacuri	Resplendor
34	São José da Safira	São José do	São José do	São Pedro do Suaçuí	Sabinópolis
35	São João	São Pedro do	São Pedro do	Senhora do Porto	Minas
36	São José do Divino	Senhora do Porto	Senhora do	Sobralia	Suaçuí
37	Senhora do Porto	Sobralia	Sobralia	Tumiritinga	Itueto
38	Virginópolis	Tumiritinga	Tumiritinga	Virginópolis	Rio Abaixo
39	Virgolândia	Virginópolis	Virginópolis	Virgolândia	São Félix de Minas
40		Virgolândia	Virgolândia		Evangelista
41					São José da Safira
42					Divino
43					São José do Jacuri
44					Suaçuí
45					Maranhão
46					Sardoá
47					Senhora do Porto
48					Sobralia
49					Tumiritinga
50					Virginópolis
51					Virgolândia