

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Roberta Graziella Mendes Queiroz

**CAPACIDADES ESTATAIS, ARRANJOS
INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA: A política de regionalização de
turismo de Minas Gerais**

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
2022

Roberta Graziella Mendes Queiroz

**CAPACIDADES ESTATAIS, ARRANJOS
INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA: A política de regionalização de
turismo de Minas Gerais**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte
2022

Ficha catalográfica

Roberta Graziella Mendes Queiroz

**CAPACIDADES ESTATAIS, ARRANJOS
INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO
PÚBLICA: A política de regionalização de
turismo de Minas Gerais**

Tese apresentada ao Curso de
Doutorado do Departamento de Ciência
Política da Faculdade de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade
Federal de Minas Gerais, como
requisito para obtenção do título de
doutor em Ciência Política.

Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora) – UFMG

Geralda Luiza de Miranda– UFMG

Ivan Beck Ckagnazaroff – UFMG

Bruno Lazzarotti Diniz Costa – FJP

Roberto Rocha Coelho Pires – IPEA

Belo Horizonte, 30 de novembro de 2022

Dedico àquele que é o fundamento da minha vida, Jesus Cristo. Obrigada pelos conselhos, sabedoria e por caminhar ao meu lado.

Agradecimentos

A chegada à reta final de um desafio nos leva a olhar para trás e lembrar do nosso ponto de partida. Um lugar, quase mágico, carregado de boas expectativas pelo novo que estaria por vir. O percurso, no entanto, não diferente de tantas outras experiências, foi de muitos obstáculos e aprendizados.

Em linhas gerais, o doutorado me ensinou um pouco mais sobre a humildade e sobre o fato de que a caminhada do conhecimento não se dá, de forma isolada. A construção, por mais individual que se apresente, é, em sua essência, coletiva.

Dessa forma, dou início aos meus agradecimentos, honrando aos que estiveram mais próximos, enxergaram e, em certa medida, lidaram com minhas alegrias e os desassossegos da jornada.

Ao meu esposo, amigo e companheiro, que cuidou de mim na maior parte do processo. Obrigada pela escuta, paciência, incentivo e proteção durante a jornada.

Aos meus filhos, Júlia e Benjamim, pelo carinho diário e por fazerem meus dias mais leves, divertidos e alegres.

Aos meus pais e irmão pela torcida, apoio e escuta. À minha sogra pelos auxílios na caminhada. Aos diversos amigos que, indo e vindo, fizeram parte dessa construção.

À Telma, minha orientadora, teço um agradecimento especial. Na minha jornada acadêmica tive o privilégio de conhecer excelentes profissionais, mas a Telma de todos se destaca, por seu empenho no ofício da docência. Profissional de excelência, exigente e dedicada. Obrigada professora pela disponibilidade, paciência e por me ensinar, me melhorar.

RESUMO

A tese se propõe a entender os fatores que explicam os resultados de implementação da política de regionalização de turismo de Minas Gerais, entre os anos de 2003 a 2020. A abordagem teórica central ampara-se nas discussões acerca da capacidade estatal e seus efeitos sobre a produção de políticas públicas, observando-se mais sinteticamente duas dimensões: (i) a dimensão organizacional-burocrática da capacidade que considera a essencialidade da estrutura organizacional e de um corpo burocrático competente; e (ii) a dimensão relacional, onde a ideia de capacidade aproxima-se da noção de governança, apoiando-se na constatação da necessidade de interação entre os diferentes atores (estatais ou não), partícipes da construção de políticas, e da necessária capacidade relacional do Estado. Alinhados a esta última dimensão, considera-se o papel dos arranjos institucionais da política e dos instrumentos da ação pública na produção de capacidades de implementação. Considerando as dimensões destacadas, as hipóteses que orientam a tese são: (1) os resultados da implementação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais são afetados pela capacidade estatal da Secretaria de Estado de Turismo e Cultura de Minas Gerais, particularmente sua capacidade organizacional-burocrática, expressada dentre outros aspectos pela gestão, articulação e coordenação da política no nível estadual; (2) os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação e tendem a desenvolver novas capacidades; as quais, no âmbito regional, materializam-se em capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política; e (3) os instrumentos da ação pública relacionados à política, definidos no âmbito estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos, sua forma de articulação e, conseqüentemente, sua capacidade relacional e os resultados da implementação da política. Adotou-se como estratégias metodológicas: a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas com atores do nível estadual de governo e atores regionais, partícipes da política, a partir do estudo de caso de duas instâncias regionais previstas no desenho da política. Pode-se verificar, de forma geral, que os achados indicam a corroboração das hipóteses do estudo. No entanto, observou-se que outras capacidades e características estruturais, de igual modo, também foram fundamentais para o sucesso na implementação de políticas.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas, regionalização do turismo capacidade estatal, arranjos institucionais, instrumentos da ação pública, outputs.

ABSTRACT

This thesis aims to understand the factors that explain the results of the implementation of tourism regionalization in Minas Gerais, from 2003 to 2020. The main theory of this study focuses on discussions about state capacity and its effects on the production of public policies. Two dimensions can be observed more briefly: (i) an organizational-bureaucratic dimension of capacity that considers the essentiality of the organizational structure and competent bureaucratic officials; and (ii) the relational dimension, in which an idea of capacity comes closer to the notion of governance, based on the verification of the need for integration between different actors (state or not) that act in the construction of policies, and relational capacity of State. In line with this last dimension, we may consider the role of institutional arrangements of the policy and the instruments of public action in the production of implementation instruments. Considering the dimensions given, the current hypotheses are: 1) the results of the implementation of the Minas Gerais' tourism region policy are influenced by the state capacity of the Secretary of State for Tourism and Culture of Minas Gerais, especially its organizational-bureaucratic capacity, expressed, among other aspects, by the management, articulation, and coordination of policy at the state level; (2) the institutional arrangements of the policy, at the state and regional levels, affect the results of its implementation and tend to develop new capacities, which, at the regional level, materialize in relational capacities between the actors involved in the performance of the policy; and (3) the instruments of the public action related to the policy, defined in the statal scenario, produce constraints and incentives for actors at the regional and municipal level of policy implementation, thus affecting their behavior, their form of articulation and, consequently, their relational capacity and the results of policy implementation. The following methodological strategies were adopted: document analysis and semi-structured interviews with state government actors and regional actors, participants in the policy of two instances of regional planning in the design of the policy. In general, the current findings confirm the hypotheses of the study. However, was observed that other capacities and structural characteristics were also key to successful policy implementation.

Keywords: implementation public policies, regionalization of tourism, state capacity, institutional arrangements, public action instruments, outputs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Categorias de agrupamento das instâncias de governança.....	61
Figura 2: Modelo Analítico.....	63
Figura 3: Elementos para análise dos arranjos institucionais.....	72
Figura 4: Modelo analítico para análise dos arranjos institucionais da política e seus efeitos na capacidade de implementação.....	75
Figura 5: Histórico de regulamentação da política de regionalização de turismo, entre os anos de 2003 a 2020.....	144
Figura 6: Atores do arranjo estadual da política de regionalização de turismo de Minas Gerais	147
Figura 7: Arranjo regional do Circuito Trilhas do Rio Doce: atores e interações	185
Figura 8: Arranjo regional do Circuito Veredas do Paraopeba: atores e interações	205

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Capacidade estatal: dimensões de poder	41
Quadro 2: Modelo conceitual de capacidade estatal com base nos níveis de decomposição do conceito utilizando a concepção de Goertz (2006)	43
Quadro 3: Operacionalização do conceito de capacidade organizacional-burocrática.....	65
Quadro 4: Dados requeridos para análise das variáveis recrutamento por mérito e formação da capacidade organizacional-burocrática.....	67
Quadro 5: Operacionalização do conceito de capacidade relacional.....	71
Quadro 6: Histórico das resoluções de reconhecimento de circuitos turísticos.....	95
Quadro 7: Principais outputs dos 89 convênios firmados com os circuitos turísticos e a FECITUR entre os anos de 2007 a 2013.....	98
Quadro 8: Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 2 (auge da política, 2003 a 2013)	101
Quadro 9: Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 3 (declínio da política, 2014 a 2020)	111
Quadro 10: Indicadores da dimensão organizacional-burocrática da capacidade estatal.....	117

Quadro 11: <i>Outputs</i> esperados pela política de regionalização de turismo sob o ponto de vista da SECULT-MG	171
Quadro 12: Estrutura administrativa do circuito.....	176
Quadro 13: Estrutura administrativa do circuito do Circuito Veredas do Paraopeba.....	198

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Situação fiscal MG: 2013:18	119
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Componentes do Índice da Capacidade Organizacional-Burocrática (ICBO) da SECULT-MG	69
Tabela 2: Histórico do número de pleitos e habilitações de municípios para o ICMS Turístico (2010 a 2019)	98
Tabela 3: Gastos direta e indiretamente aplicados na política de regionalização de turismo em comparação ao total de gastos finalísticos executados no setor turismo**. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018	122
Tabela 4: Execução financeira dos recursos investidos no setor do turismo por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.....	125
Tabela 5: Índice de gestão financeira da política de regionalização de turismo de Minas Gerais nos anos estudados. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018 .	128
Tabela 6: Pontuação das normas e legislações organizacionais existentes por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.....	130
Tabela 7: Estruturas funcionais da política de regionalização de turismo para os anos estudados. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018	133
Tabela 8: Mecanismos de gestão e de avaliação de desempenho efetivos na política de regionalização de turismo por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018	135
Tabela 9: Perfil dos servidores pertencentes ao quadro de pessoal das unidades finalísticas da SECULT-MG por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018	138
Tabela 10: Índice da capacidade organizacional-burocrática da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo nos anos estudados de implementação da política de regionalização de turismo de Minas Gerais.....	141
Tabela 11: Perfil socioeconômico dos municípios do CTRD – Minas Gerais, 2021	173
Tabela 12: Resultados da implementação do programa de regionalização no CTRD - 2002-2020.....	188
Tabela 13: Perfil socioeconômico dos municípios do CVP – Minas Gerais, 2021	195
Tabela 14: Resultados da implementação da política de regionalização no CVP - 2002-2020	207

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CET	Conselho Estadual de Turismo
CTRD	Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce
CTs	Circuitos turísticos
CVP	Circuito Turístico Veredas do Paraopeba
FECITUR	Federação dos Circuitos turísticos de Minas Gerais
ICB	Índice da Capacidade Burocrática
ICBO	Índice da Capacidade Organizacional-Burocrática
ICO	Índice da Capacidade Organizacional
IGRs	Instâncias de Governanças Regionais
MTUR	Ministério do Turismo
PIT	Plataforma Integrada do Turismo
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
SECULT-MG	Secretaria de Estado de Cultura e Turismo
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEPLAG-MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETUR-MG	Secretaria de Estado de Turismo
SISAP	Sistema de Administração de Pessoal
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. CAPACIDADE ESTATAL: PRINCIPAIS ABORDAGENS E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS	23
1.1 Origem da discussão.....	23
1.2 Abordagens centrais	24
1.2.1 Efeitos da capacidade estatal	25
1.2.1.1 Abordagens estruturais	25
1.2.1.2 Abordagens mais recentes.....	30
1.2.1.2.1 <i>Breve discussão sobre governança e suas interfaces com a dimensão relacional da capacidade estatal</i>	33
1.3 Debates conceituais e perspectivas de mensuração	39
1.4 Síntese do capítulo.....	44
1.5 Síntese dos argumentos orientadores da tese	45
2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS-CHAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE NOVAS CAPACIDADES	47
2.1. Os arranjos institucionais na implementação de políticas	48
2.2 Os instrumentos da ação pública na implementação de políticas	52
2.3 Síntese do capítulo.....	55
2.4 Síntese dos argumentos orientadores da tese	57
3. METODOLOGIA.....	59
3.1 Objeto de análise: breve descrição da política	59
3.2 Problema, hipóteses e modelo analítico.....	62
3.3 Objetivos geral e específicos.....	63
3.4 Conceitos: definição e operacionalização	64
3.4.1 Capacidade estatal.....	64
3.4.1.1 Capacidade organizacional-burocrática	64
3.4.1.2 Capacidade relacional.....	70
3.4.2 Arranjos institucionais	71
3.4.3 Instrumentos da ação pública	76
3.4.4 Resultados (<i>Outputs</i>)	77
3.5 Síntese das estratégias e instrumentos de pesquisa utilizados	79
4. RESULTADOS GERAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO DE MINAS GERAIS	81
4.1 Breve introdução	81
4.2 Planejamento da política: a definição dos objetivos	83
4.3 Resultados esperados.....	86
4.4 Interfaces da política com outras iniciativas e sua influência nos resultados.....	87
4.5 Mapeando os resultados alcançados	91
4.5.1 Marcos da trajetória da política	92
5. QUE FATORES AFETARAM OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO?	115
5.1 Capacidade organizacional-burocrática	115
5.1.1 Dimensão organizacional da capacidade	117

5.1.2 Dimensão burocrática da capacidade	136
5.1.3 Índice sintético da capacidade estatal da Secretaria.....	140
5.2 Arranjo institucional e instrumentos da ação pública.....	143
5.2.1 Os atores, papéis e interações.....	145
5.2.1.1 Papéis formais e interações estabelecidas entre os atores.....	150
5.2.2 Instrumentos da ação pública.....	157
6. A POLÍTICA NO NÍVEL DO TERRITÓRIO: OS CIRCUITOS TURÍSTICOS TRILHAS DO RIO DOCE E VEREDAS DO PARAOPEBA.....	167
6.1 Síntese das expectativas da SECULT-MG.....	169
6.2 Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce	171
6.2.1 Breve descrição da instância.....	171
6.2.2 Implementação da política na instância e as interfaces com o estado..	174
6.2.3 Capacidades de implementação e a potencialização (ou não) dos <i>outputs</i>	191
6.3 Circuito Turístico Veredas do Paraopeba.....	194
6.3.1 Breve descrição da instância.....	194
6.3.2 Implementação da política na instância e as interfaces com o estado..	196
6.3.3 Capacidades de implementação e a potencialização (ou não) dos <i>outputs</i>	209
6.4 Comparação dos dois estudos de casos.....	212
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	225
REFERÊNCIAS	232
ANEXO	243

INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo em torno da capacidade estatal foi significativamente influenciado pelas discussões sobre as mudanças e papéis exigidos ao Estado, ao longo dos séculos XX e XXI (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985; EVANS, 2003 e 2010). Chama-se atenção, nesta direção, para o papel estatal na promoção do desenvolvimento econômico e para as adaptações estruturais necessárias à efetivação das relações entre os atores do Estado, do mercado e da sociedade.

Pode-se demarcar, mais sinteticamente, dois momentos e perspectivas distintas através dos quais a capacidade estatal e seus efeitos foram debatidos. O primeiro, inicialmente desenhado a partir de discussões sobre a autonomia estatal, concentradas nos anos de 1970 e 1980, deteve-se mais precisamente nas estruturas do aparato estatal e em seus efeitos, particularmente sobre o desenvolvimento e os resultados políticos, entre outros (TILLY, 1975; CÁRDENAS, 2015; CENTENO, 1997; BESLEY E PERSSON, 2007 E 2008; SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; EVANS e RAUCH, 2015; DINCECCO e KATZ, 2016).

Este caminho enfatizou a relevância da dimensão organizacional-burocrática da capacidade estatal na condução das políticas, primando de um lado, pela essencialidade de uma estrutura organizacional adequada ao funcionamento do aparato do Estado e ao seu funcionamento; e, de outro, pela presença de um corpo burocrático coerente e competente (SKOCPOL, 1985; RUESCHEMEYER e EVANS, 1985; GEDDES, 1994; EVANS e RAUCH, 2015; IANONI, 2013).

O segundo momento aponta para a aproximação da ideia de capacidade estatal à noção de governança, introduzida no debate a partir dos anos 2000 (OFFE, 2009; BEVIR, 2010 e 2012; LEVI-FAUR, 2012; JESSOP, 2000; PIERRE E PETERS, 2005; RODHES, 2016; BEVIR e RHODES, 2011; RHODES, 2016). Tal ideia apoiou-se na constatação da necessidade de interação entre os diferentes atores (estatais ou não), envolvidos na construção das políticas públicas, e, nesse sentido, para a necessidade de uma capacidade relacional do Estado (HUERTA, 2008; MIGDAL, 2011). Essa nova perspectiva trouxe luz à uma série de desafios no processo de implementação de políticas públicas,

decorrentes não somente dos novos problemas emergentes, mas especialmente da complexidade requerida para solução dos mesmos; a qual, por sua vez, passou a exigir novas habilidades de coordenação e articulação na condução dos diferentes atores, interesses e suas distintas organizações e ambientes (MATTHEWS, 2012; PIRES e GOMIDE, 2016).

Partindo-se dessa perspectiva emergiu-se na literatura contemporânea o interesse por múltiplos modelos e formatos de análise a fim de explicar o complexo processo de implementação de políticas. Nessa linha, ganham espaço os estudos sobre os arranjos institucionais (OLSEN, 1997; MENGER, 1871 *apud* CUNHA, 2014; PIRES e GOMIDE 2014 b; LOTTA e FAVARETO, 2016) e os instrumentos de ação pública (LASCOUMES e LES GALÈS, 2007; LE GALÈS E SCOTT, 2010; HOYLER e CAMPOS, 2018), como fatores intervenientes na capacidade de ação dos atores, interferindo em suas condutas e níveis de interação (HOWLETT, 2005; PIRES, 2016).

É sob esse prisma que a capacidade relacional será considerada nesta pesquisa, como uma dimensão da capacidade estatal que pode ser dinamizada no processo de implementação de políticas públicas, na dependência da definição dos arranjos institucionais e dos instrumentos de ação pública.

De um lado, discute-se como arranjos institucionais que definam como as formas de interação entre os atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas podem contribuir (ou não) para o desenvolvimento de capacidades relacionais e, conseqüentemente para a potencialização (ou não) dos resultados dessa implementação (MATTHEWS, 2012; PIRES, 2016; PIRES e GOMIDE, 2014 a e b).

De outro, como instrumentos da ação pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007 *apud* POWELL e DI MAGGIO 1991, p. 8;), que se materializam como mecanismos de incentivos ou sanções (LE GALÈS E SCOTT, 2010; HOYLER E CAMPOS, 2018) constringendo ou impulsionando as condutas dos atores e suas relações de poder no processo de implementação de políticas públicas, podem interferir positiva ou negativamente nos resultados da implementação (SIDNEY, 2007; LASCOUMES e LE GALÈS, 2007; PIRES, 2016).

A compreensão desses dois momentos na discussão da capacidade estatal e a ratificação de que as dimensões desta capacidade, evidenciadas em cada momento, sejam fundamentais ao Estado do século XXI (EVANS, 2010), no processo de coordenação e produção de suas políticas (PIRES e GOMIDE, 2016 e 2018), são os principais amparos teóricos para a análise pretendida nesta tese, qual seja: identificar os resultados obtidos no processo de implementação da política de regionalização de turismo de Minas Gerais, entre os anos de 2003 a 2020, e analisar se (e como) os fatores capacidade organizacional-burocrática, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública influenciaram no alcance de tais resultados ao longo dos anos.

A política, conduzida pela Secretaria de Estado de Cultura e Turismo, há mais de 20 anos, consolidou seus objetivos ao longo de sua implementação, tendo-se definido a partir de duas intenções centrais: representar o estado no nível regional e organizar instâncias de governança voltadas ao desenvolvimento turístico regional.

Trabalhou-se com as hipóteses de que: (1) os resultados da implementação da política são afetados pela capacidade estatal da Secretaria de Estado de Turismo e Cultura de Minas Gerais, particularmente sua capacidade organizacional-burocrática, expressa dentre outros aspectos pela gestão, articulação e coordenação da política no nível estadual; (2) os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação e tendem a desenvolver novas capacidades; as quais, no âmbito regional, materializam-se em capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política; e (3) os instrumentos da ação pública relacionados à política, definidos no âmbito estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos, sua forma de articulação e, conseqüentemente, os resultados da implementação da política.

A escolha pela política de regionalização de turismo envolve duas razões centrais. A primeira tem a ver com a natureza fortemente relacional da política de turismo, formulada pelo estado, mas executada por associações de direito privado, predominantemente constituídas por municípios e que, para o seu desenvolvimento, exige a participação de inúmeros atores. Seja para

formalização de parcerias ou estratégias de interlocução e interação, o turismo se viabiliza a partir de um modelo de governança que reúna o Estado (estado e municípios), mercado e a sociedade civil.

Nas últimas décadas, o turismo passou a ser compreendido como um fenômeno social bastante complexo e a ser discutido a partir das noções de desenvolvimento mais recentes, apoiadas em fatores sociais, ambientais, de sustentabilidade, onde o crescimento econômico ainda ocupa um papel importante, mas não mais isolado.

Em sentido mais amplo, pode-se pensar no turismo como um meio de viabilização do desenvolvimento social, enquanto atividade que fomenta a cooperação, a solidariedade, a integração social, a valorização da diversidade e a criatividade. Os argumentos do turismo enquanto mecanismo de inclusão social levam em conta, dentre outros fatores, sua influência na geração de emprego e renda, na troca de experiências e intercâmbio cultural e na sua capilaridade de ação, envolvendo um grande número de colaboradores (mão-de-obra variada) (BUARQUE, 2006; RUA, 2006).

No âmbito do mercado, por exemplo, na medida em que faculta condições aos atores menos favorecidos, como médias, pequenas e microempresas/negócios locais, a atividade turística acaba por induzir tais atores a socializarem oportunidades, auxiliando assim na promoção dos indivíduos (MENEZES, 2003).

Pelo exposto, evidencia-se a complexidade da rede que se faz necessária ao funcionamento de uma política de turismo. Neste emaranhado de relações, propiciadas pela atividade turística, não há que se falar em uma atuação isolada da sociedade ou do Estado. Antes, pelo contrário, são requeridas interações diversas, inclusive intra e intergovernamentais, de modo a articular os interesses sociais e de mercado aos interesses das instâncias estatais. A garantia desta articulação, no entanto, dependerá, por sua vez, de uma alta capacidade de coordenação que garanta a efetivação dos objetivos da política (RUA, 2006).

No caso de Minas Gerais, essa oportunidade de governança se apresenta mais desafiadora, em decorrência da grande capilaridade da política no território mineiro que, no último ano de 2020, contou com a presença de 44 regiões turísticas certificadas, totalizando 513 municípios, partícipes da política.

A segunda razão para a escolha do objeto, a ser investigado, refere à longa duração da política de regionalização, iniciada no ano de 2001, e já com 20 anos de existência, tendo perpassado por diferentes configurações governamentais. Do ponto de vista de maturidade, a política conviveu com seis gestões governamentais distintas, sendo quatro delas em sua íntegra, no período de 2003 a 2018. Esta realidade, por sua feita, propicia um cenário interessante ao estudo, permitindo a contraposição entre a continuidade administrativa da política e a descontinuidade política no estado, mais especificamente na última década.

A importância, contudo, de tais razões não se esgota em si mesma. Elas também representam um pano de fundo favorável à perspectiva teórica mobilizada para análise da implementação da política pública e dos fatores que influenciaram os resultados da sua implementação.

Acredita-se que a pesquisa agregue aos estudos relativos às capacidades estatais, com especial atenção à sua dimensão relacional. Possivelmente, essa deva ser a sua contribuição mais relevante, buscando identificar e analisar a interferência dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, respectivamente, sobre as interações estabelecidas entre os atores e as condutas destes, e seus possíveis efeitos para a formação de capacidades para a implementação da política.

Entende-se ainda que a escolha por estudar a capacidade estatal no âmbito do nível estadual, o Estado de Minas Gerais, colabore também para incentivar debates em torno deste ente subnacional. Das investigações realizadas, pouco se observou de discussões sobre a capacidade estatal nos estados federados. Essencialmente, os estudos pesquisados direcionam-se aos governos centrais e a algumas iniciativas de análises em governos locais.

Do ponto de vista operacional, a produção da tese ordenou-se pelas seguintes etapas:

- (i) Discussão da literatura pertinente e dos argumentos teóricos analíticos, que ampararam a pesquisa empírica. Inicialmente, explorou-se os conceitos e abordagens centrais em torno da capacidade estatal. A partir deste pano de fundo, introduziram-se as discussões teóricas em relação aos arranjos institucionais e aos

instrumentos da ação pública, como elementos chaves do ponto de vista relacional para implementação de políticas públicas;

- (ii) Desenvolvimento da primeira etapa empírica, por meio da identificação dos resultados gerais alcançados pela política. Direcionou-se ainda nesta etapa, esforços à reconstrução da trajetória da política de regionalização de turismo;
- (iii) Realização da segunda etapa empírica, que mensurou a capacidade estatal da SECULT-MG, por meio do índice de capacidade organizacional-burocrática, estabelecendo uma análise comparativa deste índice com os resultados gerais da política;
- (iv) Desenvolvimento da terceira etapa empírica que analisou o arranjo da política, no nível estadual, e identificou os principais instrumentos da ação pública criados pelo estado;
- (v) Realização da quarta etapa empírica que se constituiu como uma análise comparativa de dois casos na tentativa de compreender a influência dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, no nível regional da política, sobre a formação de capacidades relacionais; e
- (vi) Por fim, a produção de uma síntese analítica, articulando os achados da pesquisa às hipóteses defendidas.

No que tange às fontes de dados e estratégias metodológicas, pode-se dizer que, com exceção da primeira etapa, produzida exclusivamente a partir de pesquisa bibliográfica e da segunda que fez uso de estudos técnicos e acadêmicos relativos à política, as demais, incluindo esta última, se desenvolveram por meio da análise documental e de entrevistas semiestruturadas. Ao todo foram 14 entrevistas realizadas com gestores públicos estaduais e municipais, e gestores regionais de IGRs, atores diretamente envolvidos no processo de implementação da política.

A pesquisa sofreu limitações, decorrentes, especialmente, da desorganização das informações no âmbito do estado, as quais afetaram tanto a construção da trajetória da política, quanto à identificação dos seus resultados. Somou-se a isso, a ausência de planejamento, já que a política se construiu a partir de sua implementação. Esse conjunto de fatores levou à análise de um alto

volume de documentos, que precisaram ser verificados a partir de sua essencialidade (ou não) à pesquisa, para posteriormente, serem confrontados/confirmados pelos relatos dos atores estatais.

Pelos resultados obtidos, em linhas gerais, pode-se ratificar as hipóteses defendidas. Verificou-se uma capacidade estatal da SECULT-MG baixa, que se refletiu nos baixos resultados de implementação da política, no nível estadual, ao longo dos anos estudados. Os instrumentos da ação pública identificados, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, se mostraram como importantes elementos, intervenientes na conduta dos atores partícipes da política, tendo influenciado seus comportamentos e induzido a formação de capacidades relacionais. De igual modo, tais capacidades foram produzidas pelos arranjos regionais investigados. Os estudos de casos, analisados comparativamente, demonstraram a influência dos arranjos nos resultados regionais e na produção de capacidades de implementação, em especial, as relacionais.

A tese encontra-se estruturada em sete capítulos, além desta introdução. Os dois primeiros apresentam o arcabouço teórico que foi mobilizado para a análise que se pretende. O capítulo 1 cuida de discutir as abordagens mais centrais através das quais as capacidades estatais têm sido debatidas, ao longo do século XX e XXI, bem como as perspectivas conceituais e suas possibilidades de mensuração. O segundo capítulo, por sua vez, apresenta as discussões sobre os arranjos institucionais e instrumentos da ação pública, posicionando-os como elementos importantes ao debate contemporâneo de implementação de políticas e de potencialização da dimensão relacional da capacidade e dos seus resultados no âmbito micro da política.

O terceiro capítulo descreve a metodologia da pesquisa, detalhando os caminhos necessários para obtenção dos resultados pretendidos por esta tese, e é dividido em cinco seções: (i) objeto de análise; (ii) problemas, hipóteses e modelo analítico; (iii) objetivo geral e específicos; (iv) definição e operacionalização dos conceitos centrais; e (v) síntese das estratégias e instrumentos de pesquisas.

O quarto capítulo traz uma primeira aproximação empírica com o objeto de pesquisa. Neste capítulo, são identificados os resultados gerais da política, entendidos como *outputs*, produzidos no nível mais macro da política, no âmbito do estado, e que decorrem do planejamento feito, quando da concepção da

política, tendo como pano de fundo a descrição de sua trajetória, desde o seu início até o ano de 2020.

O quinto capítulo discute os fatores que afetaram esses resultados de implementação da política. Inicialmente, foi avaliada e mensurada a capacidade organizacional-burocrática da SECUL-MG ao longo do tempo, por meio da criação de um índice. Posteriormente, analisou-se o arranjo institucional da política, no nível estadual, descrevendo os atores, papéis e níveis de interação observados. E, por fim, apresentaram-se os instrumentos da ação pública criados na implementação da política, destacando suas características. Buscou-se identificar a relação desses com resultados gerais da política, identificados no capítulo anterior.

O sexto capítulo analisou os resultados da política no nível de território onde ela efetivamente se materializa por meio do estudo de duas instâncias regionais de governança (os circuitos turísticos). Inicialmente, se fez uma síntese das expectativas da SECULT-MG em relação aos resultados esperados pela política (2003-2020). Na sequência, foram analisados os circuitos turísticos investigados, Trilhas do Rio Doce e Veredas do Paraopeba, a partir dos seguintes aspectos: breve descrição da instância, implementação da política no nível regional e interfaces com o estado e produção de capacidades de implementação/potencialização (ou não) dos *outputs* regionais. Por fim, o capítulo se encerra com uma análise comparativa dos dois estudos de casos, a partir de suas semelhanças e diferenças, tendo como parâmetro as variáveis estudadas, retomando-se para isso as hipóteses das quais se partiu.

O sétimo e último capítulo, traz as considerações finais da tese, apresentando resumidamente, os principais resultados e recomendações, que se fizerem necessárias a partir destes.

1. CAPACIDADE ESTATAL: PRINCIPAIS ABORDAGENS E PERSPECTIVAS CONCEITUAIS

1.1 Origem da discussão

A temática capacidade estatal vem ao longo das últimas décadas assumindo papel fundamental nas discussões em diversos campos de estudo, como a ciência política, sociologia, economia e administração.

A perspectiva histórica mostra, contudo, que foi mais detidamente a partir de 1970 e 1980, nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, que o Estado ganhou destaque nos debates teóricos, sendo ressaltada sua centralidade no desenvolvimento socioeconômico de países e reconhecida sua relevância enquanto ator autônomo (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985; EVANS E RAUCH, 2015; TILLY, 1975).

A agenda da sociologia política aponta dois movimentos nesta ascensão estatal. O primeiro apoiou-se nas teorias neomarxistas, dos anos de 1960, que propunham rever os preceitos marxistas tradicionais. Enquanto estes últimos, entendiam que as intervenções do Estado se davam pelos interesses de classes dominantes, não possuindo este, real autonomia, a corrente neomarxista (Poulantzas, Offe e Miliband) reforçava a autonomia relativa do Estado, validando-o como ator capaz de, ao mesmo tempo, reproduzir o capital, as relações produtivas e garantir a acumulação econômica, e atender a classe trabalhadora, situando-se como uma arena das disputas de classes (SKOCPOL, 1985; CINGOLANI, 2013b).

O segundo movimento, por sua vez, originário dos Estados Unidos, representou a transição de teorias, das décadas de 1950 e 1960, focadas na sociedade (pluralistas, elitistas e estrutural-funcionalistas) e que entendiam os grupos sociais como elementos fundamentais no dinamismo da formulação de políticas, para teorias centradas no Estado e na ratificação de sua autonomia enquanto propositor de políticas (SKOCPOL, 1985; CINGOLANI, 2013b).

Em resumo, pode-se dizer que os dois movimentos auxiliaram no reforço da ideia do Estado como um ator com relativa autonomia e que em várias

situações pode agir de forma independente das classes e dos grupos de interesses (CINGOLANI, 2013a; CHUDNOVSKY, 2015).

As teorias voltadas ao Estado, estadocêntricas, conduzidas inicialmente por cientistas sociais na Alemanha e inspiradas pelas teorias de Weber e Otto Hintze, ressaltavam o papel institucional estatal no controle do território e das pessoas dentro dele. Análises atestando o pré-requisito da autonomia para efetividade da ação estatal e verificando seus efeitos sobre os resultados de políticas tornaram-se assim objeto de interesse (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985)

Um marco nesta direção foram as contribuições de Skocpol (1985), a partir da análise comparativa de estudos de casos (Alfred Stepan, Ellen kay Trimberger, Hugh Hecllo), que reforçaram o papel da burocracia e da autonomia estatal nos resultados de políticas. Como fruto dessa análise, a autonomia estatal passou a ser vista como volátil e, não mais, como um fator estrutural fixo, podendo assim variar tanto em função dos períodos históricos e políticos, quanto das áreas de políticas (SKOCPOL, 1985).

Assentadas e amparadas por esta noção de autonomia estatal, ganharam proeminência as primeiras discussões sobre a capacidade do Estado. Estudiosos apoiaram-se no argumento de que não bastava ao Estado ser autônomo, era preciso saber se este ator era capaz de implementar suas políticas (EVANS, RUESCHEMEYER E SKOCPOL, 1985; EVANS E RAUCH, 2015; EVANS, 1993 e 1995; TILLY, 1975).

Assim, como ator social, o Estado deveria buscar uma coesão corporativa, requerendo sua ação, para ser efetiva, coerência e coordenação intra e interorganizacional, conjugada com um mínimo de autonomia sobre as forças sociais existentes (RUESCHEMEYER E EVANS, 1985).

1.2 Abordagens centrais

A capacidade estatal ganhou então a cena e passou a ser debatida, a partir desse entendimento mais geral que a aproxima da noção do poder de implementação do Estado para realizar suas políticas, colocando em prática suas intenções e diretrizes. Duas foram as linhas de investigação mais exploradas pela literatura (CINGOLANI, 2013b).

A primeira direcionou-se para análise dos fatores determinantes na construção da capacidade estatal, como a formação dos Estados, investimentos em capacidade e aspectos políticos e comportamentais (TILLY, 1975; CÁRDENAS, 2015; CENTENO, 1997; BESLEY E PERSSON, 2007 E 2008).

Os clássicos estudos de Tilly (1975) sobre a história dos Estados nacionais na Europa Ocidental são um bom exemplo neste sentido. Neles, ressaltou-se o importante papel das guerras na construção dos Estados, estimulando a tributação e a consolidação das instituições e trazendo luz a duas dimensões da capacidade estatal, a coercitiva e a fiscal.

Noutra perspectiva, guerras civis (Centeno, 1997; Besley e Persson, 2008; Cárdenas, 2015) e desigualdade social (Cárdenas, 2015) também se evidenciaram como fatores intervenientes na construção das capacidades do Estado, especialmente para a provisão de bens públicos e para a garantia da consistência/confiabilidade de marcos legais e jurídicos.

Ponto de vista complementar aos determinantes da capacidade fiscal e jurídica do Estado foi dado por Besley e Persson (2007), que chamaram atenção para os riscos contidos na decisão por se investir em capacidade estatal (Quanto investir? Quanto tributar?). Tais riscos se fortalecem, a depender das escolhas e do ambiente de incertezas no qual elas foram tomadas, podendo implicar retiradas indevidas de recursos do consumo privado ou favorecimento de grupos opositores do poder, que venham a assumir o comando posteriormente.

A segunda linha de investigação da temática, explorada com mais profundidade na próxima seção, em função do enquadramento desta tese, orientou-se para os efeitos da capacidade estatal sobre o desenvolvimento de políticas, especialmente as de cunho econômico/crescimento e inovação, os conflitos e os resultados políticos (SKOCPOL, 1985; RUESCHEMEYER E EVANS, 1985; EVANS E RAUCH, 2015; EVANS, 1993 e 1995; GEDDES, 1994; DINCECCO e KATZ, 2016).

1.2.1 Efeitos da capacidade estatal

1.2.1.1 Abordagens estruturais

A observação acerca dos efeitos da capacidade estatal, especialmente nas últimas décadas do século XX, esteve ligada à percepção sobre como as

estruturas estatais podem se constituir em variáveis explicativas para determinados resultados. Nesta construção analítica, a dimensão organizacional-burocrática da capacidade assumiu posição de maior destaque.

A presença de uma burocracia coerente, competente (regida por mérito nas estratégias de promoção e recrutamento) e insulada, somada a um aparato organizacional institucionalmente consistente, com recursos financeiros disponíveis e flexibilidade para o exercício fiscal, passaram a ser vistos como componentes indispensáveis para análise da capacidade estatal (SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; EVANS e RAUCH, 2015; IANONI, 2013).

A literatura destaca que, a depender da forma como se dá a construção institucional da burocracia, que prima pelo compartilhamento de valores, expectativas e objetivos comuns entre os servidores, a capacidade do Estado poderá ser maior (ou menor). Isso porque um maior desenvolvimento burocrático reforça a autonomia estatal e esta, por sua vez, contribui para a capacidade do Estado de atuar enquanto ator social (RUESCHEMEYER e EVANS, 1985).

Uma abordagem micropolítica foi explorada por Geddes (1994)¹, estudando a experiência brasileira, entre 1930 e 1964, e confirmou a relevância da burocracia para o Estado, sob o argumento de que quanto maior a presença de uma burocracia isolada, protegida de pressões político-partidárias, maior a autonomia das agências governamentais e maior a capacidade e o poder de implementação do Estado das políticas de crescimento.

Noutro caminho, uma gama de estudos foi desenvolvida apoiando-se na eficácia da intervenção do Estado na economia, sob o argumento de que um ajuste equilibrado entre uma burocracia coerente e competente e o papel organizacional/institucional do aparato estatal poderia acionar a capacidade de transformação econômica do Estado.

Exemplos, nesta linha, Rueschemeyer e Evans (1985), analisam experiências de países em desenvolvimento, tendo como parâmetros de mensuração da capacidade transformadora do Estado: o aparato burocrático e sua consistência institucional no longo prazo e as condições das estruturas

¹ Para Geddes (1994), capacidade do Estado está associada ao seu poder de implementação, função com grau de relevância similar ao processo de tomada de decisões, que depende de uma burocracia forte. Esta, por sua vez, deve ser regida por um sistema de mérito coeso, marcado por estratégias de recrutamento e promoção, que lhe faculte uma tomada de decisões eficaz.

sociais. A forma de conjugação de tais parâmetros, por sua vez, poderia direcionar para uma maior (ou menor) eficácia na intervenção estatal.

O argumento é o de que para se obter intervenções eficazes, o Estado deveria estabelecer uma máquina burocrática com coerência corporativa necessária e preservar certo nível de autonomia em relação aos anseios da classe dominante, a fim de poder conduzir suas ações de forma coesa.

Em estudo bastante conhecido, Evans e Rauch (2015) avaliaram dados de 35 países, entre 1970 e 1990, tendo como base duas variáveis da burocracia: recrutamento meritocrático² e formato da carreira profissional³. Os resultados confirmaram a associação entre burocracias estruturadas, a partir dessas variáveis, e maiores taxas de crescimentos, nos países investigados.

Em direção equivalente, Dincecco e Katz (2016) testaram a relação entre a capacidade estatal e o desenvolvimento econômico europeu, considerado no longo prazo. Para os analistas, duas transformações políticas nestes países foram centrais para a ampliação da capacidade fiscal e para a melhoria do desempenho econômico: a centralização fiscal no nível nacional e o governo limitado pelo controle regular do orçamento feito pelas elites parlamentares.

Também nessa perspectiva, atenção foi direcionada aos países de desenvolvimento tardio no século XX. Especialmente no Leste Asiático, uma série de estudos evidenciou o sucesso de tais Estados, em termos de crescimento econômico, e retratou a sua capacidade organizacional-burocrática como um dos elementos chaves para explicar tal feito.

De maior destaque neste sentido, o Japão, inspiração para a conceituação do termo desenvolvimentismo⁴ (Johnson, 1982), foi um país de industrialização temporã, cuja intensa atuação estatal sobre a economia e a

² Foco na interação entre educação e formas de ingresso no serviço público.

³ Remuneração e previsibilidade de oportunidades de crescimento/recompensas no longo prazo.

⁴ O desenvolvimentismo clássico se deu a partir de dois movimentos: i) um vinculado à necessidade de revolução industrial dos países, iniciado no período mercantilista e continuado difusamente ao longo dos séculos que se seguiram, em função da estrutura social de cada país e de sua alocação como centro ou periferia do capitalismo; e ii) o outro, em época posterior, associado à deterioração dos mercados e aos efeitos do liberalismo econômico, vigente no século XIX. Seria assim denominado de Estado desenvolvimentista e social-democrático (BRESSER-PEREIRA, 2016). Enquadrados no primeiro movimento se encontraram os países periféricos independentes, aqueles que, embora tenham estabelecido uma relação de dependência colonial com os países desenvolvidos, conquistaram posteriormente autonomia nacional, através de estratégias bem-sucedidas de intervenção estatal, especialmente na política industrial, tendo se tornados ricos (casos do Japão, Taiwan, Coreia).

modernização, conjugada com estratégias de aproximação e vínculos de interesses entre a burocracia e a classe capitalista produziu resultados extremamente favoráveis para as taxas de crescimento, investimento e produtividade (SACHS,1964; JOHNSON,1982; EVANS, 1993; IANONI, 2013).

A análise da experiência japonesa permitiu acréscimos significativos aos debates da capacidade estatal, tendo em vista essencialmente as especificidades da sua dimensão organizacional-burocrática e a introdução de uma nova perspectiva sobre autonomia estatal, a chamada 'autonomia inserida'.

Caracteristicamente, o modelo japonês reuniu estruturas organizacionais bem institucionalizadas e uma burocracia coerente, regida pelo mérito e por sistemas informais (internos e externos) que a afetavam diretamente e garantiam sua consistência. Internamente, tais sistemas detinham uma identidade corporativa forte, fruto do recrutamento de profissionais de universidades japonesas de elite. No âmbito externo, por sua vez, podia-se observar redes de relacionamento entre o Estado e o setor privado, permitindo a formação de laços entre a burocracia e os agentes do empresariado industrial (EVANS, 1993).

A conformação de tais redes, neste cenário, acabou se consubstanciando como fator chave para a eficácia da experiência japonesa. A novidade introduzida por tal formato referiu-se à capacidade de inserção da burocracia na sociedade, permitindo assim ao Estado o exercício de uma *autonomia inserida*, termo cunhado por Evans (1993). Isto é, uma autonomia, reforçada pela presença de uma burocracia coerente, competente e bem estruturada em termos de sistema de meritocracia que, aliada à sua capacidade de inserção (diálogo e troca) junto às elites industriais do período, foram responsáveis pelo desenvolvimento alcançado em tais países.

Essa perspectiva da capacidade transformadora do Estado, como uma atuação não isolada, antes pelo contrário interagida à capacidade produtiva local e às mudanças globais que dinamizam os setores produtivos, foram também observadas a partir das experiências do Brasil, Índia e Coreia. Baseando-se na realidade destes três países, entre 1970 e 1980, Evans (1995) avaliou os mecanismos usados por tais Estados para imprimir mudanças estruturais e fomentar o crescimento industrial no ramo da tecnologia da informação.

Dos resultados obtidos, pode-se observar que a diferença entre os formatos de estruturas estatais e os mecanismos de relacionamentos sociais

estabelecidos influenciaram diretamente a desigualdade encontrada na capacidade transformadora dos países. Desigualdade tal que, por sua vez, resultou da variação no grau de autonomia inserida de cada Estado.

A introdução do termo autonomia inserida no debate de capacidade estatal trouxe contribuições importantes para o debate. Ainda que de modo marginal e restrito, limitando-se às interações entre Estado e mercado, as discussões em torno da autonomia inserida chamaram atenção para as insuficiências da atuação estatal isolada, exclusivamente insulada.

Para além das abordagens focadas nas estruturas estatais como fatores explicativos do desenvolvimento; outro caminho foi trilhado por obras clássicas que enquadraram a capacidade estatal em termos de poder de execução do Estado.

Destacam-se neste sentido as obras de Mann e de Migdal, consideradas, por Cingolani (2013b), de extrema relevância para o debate da capacidade estatal em função da introdução de conceitos inovadores à temática (Fontes do Poder Social Mann, 1986) apresentando, em suas palavras: *“uma abordagem relacional no tocante aos mecanismos de execução de poder, por meio da qual as trocas interativas e mutuamente reforçadas entre o Estado e a sociedade moldam os processos históricos da capacitação estatal (p.7, tradução própria)”*.

Na perspectiva de Mann (1984), pontuam-se as colaborações de seus estudos para a discussão das relações de poder existentes e dos dois tipos de poder cabíveis ao Estado, o despótico e o infraestrutural.

O poder despótico refere-se à imposição da vontade do Estado sobre a sociedade, em detrimento de interesses de grupos sociais, a partir de um conjunto de ações que lhe cabem. Já o poder infraestrutural, que inovou a discussão de poder estatal, relaciona-se à capacidade de penetração do Estado na sociedade e, conseqüentemente, de implementação de suas iniciativas em todo o seu território; ou seja, a capacidade de operar sobre a sociedade.

Para Soifer e Hau (2008), a utilidade conceitual do poder infraestrutural para a capacidade estatal é significativa, especialmente por sua natureza espacial e relacional. Eles argumentam que estudos de referência sobre a capacidade estatal (Skocpol, 1979, Geddes, 1994, Carpenter, 2001, Evans e Rauch, 1999, Evans, 1995 e Nordlinger, 1981), analisados em termos de objetivos, já adotavam o poder infraestrutural como objeto central de

investigação. Para eles, todas essas análises destinaram-se, de forma coincidente, ao debate da capacidade institucional do Estado em termos de exercício do comando e da implementação de suas políticas no território.

A contribuição oferecida por Migdal será melhor detalhada na próxima subseção, que explora as abordagens mais recentes no trato da capacidade estatal.

1.2.1.2 Abordagens mais recentes

Em revisão do seu próprio trabalho, já discutido na subseção anterior (Evans 1995 e 1993), e refletindo sobre os desafios do Estado desenvolvimentista do século XXI, Evans (2010) argumenta que este deveria ser capaz de agregar não apenas as capacidades exigidas no século XX, mas outras capacidades demandadas pelo presente século.

Entrelaçando as ideias e argumentos de três correntes teóricas do desenvolvimento - a nova teoria do crescimento⁵, a abordagem institucional do desenvolvimento⁶ e a abordagem de capacidade para o desenvolvimento⁷, Evans (2010) propõe dois caminhos de ação para o Estado no século XXI.

O primeiro deles seria o caminho de indução do alcance de metas sociais necessárias ao desenvolvimento (crescimento e bem-estar), o que poderia ser feito a partir da oferta equilibrada de direitos básicos, de maneira a garantir

i) ⁵ Enfatiza o papel das ideias e do capital humano como elementos centrais ao crescimento (ao dinamismo econômico), imprescindíveis ao século atual, marcado pelo deslocamento da concentração do mercado de trabalho do setor industrial para o setor de serviços. Isso, por sua vez, reforça o novo desafio imposto ao Estado desenvolvimentista. Nas palavras de Evans: “A centralidade dos serviços cria um novo conjunto de desafios para o estado desenvolvimentista, forçando-o a se concentrar nas pessoas e em suas habilidades em vez de máquinas e seus donos”. (EVANS, 2010, p.41)

ii) ⁶ Complementar à teoria do crescimento, reflete uma preocupação em entender quais as perspectivas normativas mais aptas para habilitar as sociedades a tecerem redes de relacionamentos, necessárias à gestão dessas novas competências e ideias, de modo a garantir tomadas de decisões econômicas mais consistentes.

iii) ⁷ Apoia-se nas ideias do teórico Amartya Sen. Para Evans, há grande afinidade política entre esta abordagem e a dos institucionalistas, na medida em que ambas reforçam a importância da democracia para a promoção do desenvolvimento; a qual não deve ter suas estratégias definidas por um grupo de tecnocratas, mas sim submetidas à deliberação pública. Este passa a ser assim um processo indispensável no ordenamento das capacidades individuais. As capacidades dos indivíduos devem ser expandidas para se alcançar o crescimento e tal expansão é propiciada pela centralidade da provisão pública dos serviços (EVANS, 2010, p.44).

condições mínimas aos indivíduos para investirem na expansão de suas próprias capacidades. O segundo caminho, por sua vez, seria o de estimular habilidades que garantissem ao indivíduo uma participação efetiva nos processos propiciados pelos debates democráticos.

Considerando tais caminhos e refletindo sobre as estruturas e processos, indispensáveis à sedimentação das capacidades estatais no século XXI, Evans sugere que o Estado na atualidade deva reunir:

- a) de um lado, 'autonomia', a partir de uma burocracia estatal qualificada e competente, para prover serviços públicos básicos necessários à expansão das capacidades dos indivíduos.
- b) e, de outro, capacidade de se relacionar de maneira mais ampla e inclusiva, socialmente falando.

Em síntese, observou-se, mais detidamente no século XX, estudos focados no caráter estrutural do aparato estatal, concentrando-se em dimensões mais estanques da capacidade, como a fiscal, a transformadora e a organizacional-burocrática, sendo esta última de maior destaque (CHUDNOVSKY, 2015). Já no século XXI, se desenvolve um debate mais dinâmico da capacidade estatal, fortalecido pela noção de governança e sua consequente demanda pela interação entre o Estado, o mercado e a sociedade, direcionado à dimensão relacional da capacidade.

Debate tal, por sua vez, que se frutifica e se reforça a partir das conquistas e evoluções democráticas, trazidas pelo próprio século, as quais acabam por impor ao Estado uma atuação burocrática mais maleável, capaz de estabelecer como prioridade instituições deliberativas e relacionar-se com a sociedade de forma mais ampla, sendo apto para dar voz aos atores sociais, entender suas preferências e incentivá-los a se comprometerem com as estratégias de expansão das suas capacidades (EVANS, 2003 e 2010).

É possível tecer uma analogia entre essa evolução e o alargamento do conceito de capacidade estatal e a discussão trazida pelo campo acadêmico da administração, sobre "*estoques*" e "*fluxos*".

Na literatura da administração de produção, os *estoques* são definidos como matérias-primas, insumos acumulados e armazenados de modo estanque em um sistema de produção ou transformação (SLACK *et al*, 2006; BALLOU, 2006). Já a perspectiva dos fluxos introduz a ideia de dinamicidade da produção.

Os fluxos se direcionam aos processos, referindo-se ao caminho percorrido pelos recursos que serão transformados. Assim, a depender do caminho escolhido, os fluxos podem ser melhorados ou piorados, interferindo, no resultado final da gestão de produção (MARTINS, 2006; MOURA, 2005).

Trilhando um paralelo aos debates da capacidade estatal, pode-se ver no século XX uma larga atenção dos estudiosos (Skocpol, 1985; Geddes, 1994; Evans, 1995; Evans e Rueschemeyer, 1985; Evans e Rauch, 2015) aos estoques da capacidade; ou seja, às estruturas estatais, por meio da análise dos recursos burocrático-organizacionais, que condicionaram suas habilidades. Noutra feita, as discussões do século XXI trouxeram uma visão mais dinâmica da capacidade, equivalente à ideia de fluxos, direcionando-se para a complexidade das relações e interações necessárias entre os atores estatais e não estatais.

O equilíbrio na junção dessas duas noções da capacidade estatal vem sendo reforçada como a alternativa mais adequada para a análise de seus efeitos na implementação das políticas públicas.

Pires e Gomide (2016), argumentam que o ponto de harmonia desejável para a efetividade governamental exige, para além do aparato burocrático, a integração e articulação das distintas organizações das esferas públicas, privadas e da sociedade civil. A inserção de novos atores no cenário das políticas públicas, passa assim a ser uma iniciativa relevante e interveniente, inclusive, nos resultados de tais políticas, podendo interferir nas escolhas políticas, na redução dos índices de corrupção e ampliar a governança (EVANS, 2003).

Nesta linha, o debate da capacidade estatal deve levar em conta as redes de interação dentro e fora do Estado como elementos cruciais ao desempenho de suas políticas; reforçando o papel estatal enquanto arena política, interdependente de outras organizações, que processa interesses diversos/plurais (HUERTA, 2008).

É sob esta perspectiva que o conceito de capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança. A configuração de interfaces entre as duas temáticas, contudo, não se dá de maneira natural, pelo contrário exige um avanço em relação ao modelo adotado pela corrente tradicional da capacidade estatal. Nas palavras de Pires e Gomide (2018):

Portanto, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõe-se uma calibração conceitual, pois uma análise sobre as

capacidades estatais apenas em função da clássica noção associada à meritocracia e à autonomia burocrática não irá capturar as potencialidades produzidas pelas transformações do Estado. Para perceber tais possibilidades, portanto, é necessário adicionar a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e as interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (p. 28).

1.2.1.2.1 *Breve discussão sobre governança e suas interfaces com a dimensão relacional da capacidade estatal*

A literatura sobre governança foi bastante explorada nas últimas décadas. Conceituar governança, entretanto, não é uma tarefa fácil, em função da difusão e multiplicidade de aplicações dadas ao termo. As inúmeras teorias e formatos pelos quais o tema é abordado acabam implicando em diferentes rumos. Essa realidade, por seu turno, pode-se traduzir conseqüentemente em usos genéricos e vagos do conceito (OFFE, 2009; BEVIR, 2010).

De maneira geral, no entanto, o conceito remete à uma perspectiva mais pluralista de governar, menos exclusiva do Estado e mais alinhada aos processos e mecanismos de interações entre Estado e sociedade civil (BEVIR, 2010). De forma sintética, tal entendimento, acaba aproximando o conceito às ideias de estrutura e processos. No primeiro caso, associa-se ao modo organizativo das regras estabelecidas, sejam formais ou informais; e, no segundo, à uma lógica mais dinâmica e interativa dos processos, tendo seu arcabouço institucional maior fluidez para se adaptar às exigências da prática de governar (OFFE, 2009; LEVI-FAUR, 2012).

Chama-se atenção, neste sentido, para a diferença entre governança e governo. Teoricamente, governança refere-se ao processo de governar, que, não necessariamente, carece de um grupo de atores hierarquicamente estruturado; pelo contrário, pode ser empreendido e coordenado por atores de mercado ou de redes aptos para tomada das decisões e, por vezes, independentes da supervisão e controle estatal. Já a ideia de governo associa-se às instituições políticas e à uma coordenação, um processo de governar centrado nestas instituições (BEVIR, 2012).

Tendo por base tal diferenciação, pode-se observar, a partir dos anos de 1980, que o uso empírico do conceito de governança trouxe implicações

significativas para a prática organizacional dentro setor público, induzindo mudanças no padrão da autoridade estatal e na configuração de suas relações.

Sistemicamente, delineiam-se três caminhos possíveis, através dos quais, as relações entre o Estado e os demais atores se configuraram (PIRES E GOMIDE, 2016):

- (i) *Configuração hierárquica*: relações se dão pelo controle rígido das normas e leis e de estruturas organizacionais com alta formalização e baixo grau de flexibilidade nas interações (autoridade hierárquica).
- (ii) *Configuração de mercado*: a interação dos atores se dá pela permuta, trocas auto interessadas, onde se firmam contratos, com definição de obrigações, em função de interesses delimitados por cada lado.
- (iii) *Configuração em rede*: governança apoiada em relações solidárias, com alto grau de flexibilidade entre os atores, regidas pelos princípios da interdependência, cooperação, confiabilidade e compartilhamento de valores e finalidades comuns.

Embora tais configurações não sejam mutuamente excludentes e possam coexistir dentro de uma mesma organização, de modo combinado ou tencionado (PIRES e GOMIDE, 2016), a discussão em torno das mesmas ganhou força na agenda a partir das reformas do setor público, ocorridas entre as décadas de 1980 e 1990. Autores passaram a advogar sobre as possibilidades de se instituir padrões distintos de autoridade estatal em diferentes arenas e configurações relacionais, indo de um modelo de 'hierárquico-burocrático' para um modelo de 'governança em' e 'por redes' (LEVI-FAUR, 2012 e BEVIR, 2010).

Três mudanças importantes nos padrões do ato de governar do Estado destacaram-se neste sentido: a desconcentração, a descentralização e a delegação (OFFE, 2009). A partir dessas iniciativas, os aparatos estatais verticalizados se fragmentaram, passando o processo de governar a ser instruído através de parcerias entre os atores estatais e não estatais. Situação, por sua vez, que exigiu arranjos de articulação e coordenação mais complexos para a produção de políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2016).

Analisando em termos evolutivos, pode-se verificar três momentos, ou ondas, por meio dos quais o debate de governança foi situado. A primeira onda, da escola anglo-britânica, cujo maior destaque foi o governo de Margareth Thatcher (LE GALÈS E SCOTT, 2010), pautou-se pela narrativa da necessária

mudança de papel do estado, que passou a funcionar por e através de redes, gerindo em larga escala redes de prestação de serviços e tendo sua fronteira com a sociedade civil modificada. Daí, a defesa pela manutenção de relações interdependentes e cooperativas entre atores, devendo seus papéis e responsabilidades serem bem ajustados (RODHES, 2016; BEVIR e RHODES, 2011).

Crítica à primeira onda, considerando, por exemplo, seus desacertos em relação à insuficiente capacidade das autoridades públicas de controlar e coordenar as políticas (PETERS, 2008), os adeptos da segunda onda (JESSOP, 2000; PIERRE E PETERS, 2005), denominada de metagovernança ou governança centrada no Estado, se opunham à delegação desenfreada que causava o enfraquecimento estatal e defendiam que o Estado precisaria ser forte para coordenar um Estado descentralizado.

Para eles, não obstante tenha sofrido transformações, o Estado ganhou capilaridade e força no exercício do seu controle indireto sobre a sociedade, assumindo um papel facilitador de gerência e manutenção do equilíbrio das redes; passando assim a exercer uma coordenação mais sistêmica, conduzidas por uma racionalidade dialógica, plural e consensual, no desenho dos arranjos de interação entre atores sociais e econômicos (JESSOP, 2000; RHODES, 2016; MATTHEWS, 2012).

Por seu turno, contrariamente às ondas anteriores, que reconheciam o Estado como estrutura causal preexistente e se focavam na discussão de técnicas/estratégias gerenciais para a condução das redes, a terceira onda, governança descentrada, buscou um caminho interpretativo para se compreender a governança. Seu objetivo era conceber uma visão analítica da governança de baixo para cima, construída a partir de narrativas de histórias dos atores (cidadãos, burocratas de ruas, etc), vivenciadas enquanto práticas e aprendizagens advindas das suas crenças, valores e ações (RHODES, 2016).

Pensar as transformações do Estado, tendo em vista a análise, em especial, das duas primeiras ondas⁸, e suas relações com a capacidade estatal

⁸ Para tecer suas argumentações, a autora apoiou-se na integralidade das discussões trazidas por BEVIR e RHODES (2011), especialmente para as duas primeiras ondas; em relação à terceira onda, embora ela tenha levado em consideração a perspectiva de valores, crenças e tradições individuais discutidas nesta vertente, a opção de Matthews foi por deslocar seu foco de

foi uma contribuição dada por Matthews (2012). Para a autora, orientar uma discussão da capacidade do Estado, posicionando-se de modo excludente pela defesa dos argumentos de uma ou de outra onda pode ser um equívoco, já que o processo contemporâneo de produção de políticas públicas parece exigir uma leitura alternativa e distante da dicotomia oferecida pelas duas ondas:

- 1ª onda - capacidade estatal reduzida e inibida de exercer controle sobre os processos políticos, já que a arquitetura da governança não era dependente da autoridade do Estado;
- 2ª onda - defesa das vantagens estatais, apoiando-se na capacidade reguladora do Estado de definir regras que garantam uma interatividade eficaz com os agentes do mercado e da sociedade civil.

Como alternativa então, ratificando os desafios de governar existentes no século XXI e reconhecendo sua complexidade e interdependência com múltiplos atores na arena política, Matthews (2012) sugere um terceiro caminho. Seu argumento ampara-se no desafio atual dos Estados de assegurar uma capacidade de resposta permanente da liderança política estratégica e do seu aparato institucional em meio a tal complexidade. A solução apresentada foi atender aos papéis desempenhados pelos atores políticos e seu grau de interatividade no processo produtivo de políticas públicas, entendendo as possibilidades advindas de tal interação e seus ganhos em termos de complementos e de sinergias.

Ainda nesta linha em defesa de uma construção coletiva, Offe (2009) argumenta que as transformações relacionadas à noção de governança podem de fato favorecer o aprimoramento da capacidade estatal, na medida em que possibilitam a cooperação e formação de alianças entre os atores públicos e sociais, na elaboração e execução das políticas públicas, intensificando assim as forças de ação e, conseqüentemente, influenciando positivamente para a expansão da capacidade de intervenção do Estado na resolução dos problemas.

Pensar, desse modo, a relação entre governança e a capacidade estatal, conduz-nos ao entendimento de que a associação possível entre as duas

análise para uma visão mais pragmática da capacidade estatal, apoiando por exemplo na discussão de mecanismos institucionais.

abordagens, embora ocorra, ainda se dá de modo fluido, aberto e indefinido. Isso porque a concretização (ou não) de uma associação que seja favorável, ou seja, que implique Estados mais capacitados, irá depender dos atores, seus papéis e do grau de interação estabelecido entre os mesmos (PIRES e GOMIDE, 2016).

E é sob este prisma do reconhecimento da necessidade e dos desafios de lidar com os múltiplos atores, bem como com o processo de articulação, mobilização, negociação e coordenação exigido em função desse cenário, que a dimensão relacional da capacidade estatal ganha espaço, ainda que restrito, na literatura que trata o tema. Como bem argumentado por Pires e Gomide (2016), “a literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar a autonomia do Estado, ignorou esta dimensão relacional (p. 126)”.

Obra de maior destaque nesta linha foi a desenvolvida por Migdal (2011), que apontou, de modo objetivo, as limitações da capacidade burocrática enquanto resposta única para os resultados estatais.

Apoiando-se na compreensão de que a capacidade do Estado concentra-se na extração de recursos, na regulação das relações com a sociedade e no poder de penetração territorial, Migdal argumenta que as razões que levaram alguns países a imprimirem regras comportamentais com certo grau de eficácia sobre suas sociedades, enquanto outros não, tem mais a ver com o formato de disposição do controle social entre as diversas organizações presentes no sistema social, do que com o rigor do discurso burocrático weberiano.

Dessa maneira, as justificativas para os fracassos estatais não poderiam se amparar estritamente sobre argumentações de desenhos equivocados de políticas, ou de um corpo burocrático ineficiente, ou ainda, pela sua insuficiência de recursos. Pelo contrário, existiria um desafio imposto ao aparato estatal que seria o de competir e de interagir com grupos opositores, os quais, por suas ações, poderiam impedir a implementação de determinadas políticas, bem como contribuir para mudanças de rumo nas diretrizes iniciais do Estado.

Sob este ponto de vista, os argumentos de Migdal introduzem reflexões transformadoras ao papel estatal. O autor aloca o Estado, anteriormente detentor de uma posição privilegiada, comumente ratificada como estrutura coerente e direcionada a determinados fins, como apenas mais uma organização, dentre tantas outras existentes no sistema social, que carrega em si limitações.

E é a partir desta compreensão, que ele define a capacidade estatal, explicando-a como o poder do Estado de imprimir mudanças sociais, conduzindo os atores sociais a fazer o esperado, ou seja, o planejado e definido em termos de políticas pelos líderes estatais.

Numa leitura mais institucional, Huerta (2008) discute a capacidade do Estado a partir das relações entre os três poderes estatais (executivo, judiciário e legislativo) e as diferentes esferas de governo (central e local). Baseando-se nesta complexidade relacional, a autora define a capacidade institucional como o conjunto de habilidades detidas pelas organizações para apreensão de responsabilidades e operação mais eficiente de suas ações, que se divide em dois pilares (subtipos): a *capacidade administrativa* e a *capacidade política*.

A *capacidade administrativa* seria expressa a partir de duas dimensões de habilidades técnico-burocráticas: *recursos humanos* e *organização*. A primeira enfatiza os aspectos burocráticos de carreira: recrutamento, formação, promoção, informação, motivação, sistemas de mérito, dentre outros. A segunda volta-se para a gestão financeira na alocação e destinação dos recursos, definição de normas e legislações organizacionais, estruturas funcionais, sistemas de gestão e de desempenho criados para aprimoramento de resultados, relações intergovernamentais de coordenação e colaboração, condução das políticas (desenhos e sua aplicabilidade) e definição das regras do jogo.

Já no tocante à capacidade política, Huerta (2008) chama atenção para a necessidade de habilidades de articulação entre os atores e de criação de mecanismos de participação, negociação e lutas de poder, descrevendo-a como:

“(...) a interação política que, moldada por certas regras, normas e costumes, é estabelecida entre os atores do Estado e o regime político com os setores socioeconômicos e com aqueles que operam no contexto internacional (HUERTA, 2008, p. 129, tradução própria)”.

Como se pode observar pelas contribuições de Huerta, tanto a capacidade administrativa, quando se refere às relações intergovernamentais de coordenação e colaboração, à condução das políticas e à definição das regras do jogo, quanto à capacidade política, lidam com os desafios implicados na dimensão relacional da capacidade.

A captura, contudo, do ponto de vista relacional e de seus efeitos, no processo de políticas públicas, em especial em sua implementação, parece fazer mais sentido quando vista a partir dos múltiplos atores (estatais ou não) e dos mecanismos de interação que eles estabelecem entre si, por meio dos arranjos institucionais; arranjos tais que, por sua vez, a depender da sofisticação desenvolvida, podem colaborar para a construção de novas capacidades no ciclo de implementação das políticas (MATTHEWS, 2012).

Resta a este capítulo uma última seção, a fim de detalhar os principais debates conceituais e formas de mensuração da capacidade estatal.

1.3 Debates conceituais e perspectivas de mensuração

Tendo em vista as diferentes dimensões associadas ao conceito, muitos debates têm se levantados em torno da definição conceitual do termo e da validação de suas formas de mensuração.

Existe a concordância de que a capacidade estatal é caracteristicamente multidimensional e deve ser necessariamente associada à pergunta: *capacidade para que?* Isso porque já se tem o entendimento de que não se requer a mesma capacidade para sanar problemas públicos distintos (Cingolani, 2013b; Cárdenas, 2015; Addison, 2009; Ottervik, 2013; Gomide, Pereira e Machado, 2018; Chudnovsky, 2015; Lindvall e Teorell, 2016).

Embora haja uma concentração de teóricos que alinhem esta resposta à capacidade para implementar políticas públicas (Skocpol, 1895; Ottervik, 2013; Mann, 1986; Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Cárdenas, 2015; Ziblatt, 2015; Fukuyama, 2013; dentre outros) não existe uma direção única neste sentido.

Esta crítica é reforçada por Ottervik (2013) que argumenta que, não obstante muitos teóricos façam uso de uma mesma base conceitual - qual seja, aquela que assume que a capacidade estatal relaciona-se com a implementação de políticas públicas - em função de suas tradições acadêmicas, no ato de sistematizarem o conceito, acabam por aplicar terminologias diferentes (Painter

e Pierre, 2015; Fukuyama, 2013; Skocpol, 1985; Mann, 1986; dentre outros); as quais, ainda que de modo sutil, prejudicam o alinhamento conceitual.⁹

Cárdenas (2015), por exemplo, apresenta a capacidade estatal a partir de quatro macro dimensões: a capacidade militar (poder do Estado de conter ações rebeldes em seu território); a capacidade burocrática e administrativa (profissionalização da burocracia e sua competência para se resguardar dos riscos de captura e perda de autonomia); a capacidade fiscal (de arrecadar impostos); e a qualidade e coerência das instituições políticas (que “*considera o grau de interferência entre as características democráticas e não democráticas do sistema político*”, p. 62).

Reconhecendo a abrangência conceitual e suas singularidades, Souza (2017) opta por classificar o termo considerando seus componentes e separando-os em quatro grandes grupos: político – refere-se às regras do jogo que normatizam o comportamento político e socioeconômico; legal – trata das normas jurídicas que ditam as regras para comportamentos dos atores e instituições; organizacional e administrativo – competência para a provisão eficiente de bens públicos; e políticas públicas:

“(...) diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Este componente incorpora, entre outros, a construção da capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (p.31)”.

O campo da administração pública também se destaca por suas incursões no estudo da capacidade burocrática e, nesta direção, dois caminhos foram comumente trilhados na análise da função do elemento humano (burocrata) na implementação de políticas (ADDISSON, 2009): o primeiro, direcionou-se ao mapeamento de competências organizacionais e individuais e de habilidades necessárias à burocracia para o enfrentamento dos desafios contemporâneos; e, o segundo, referiu-se à habilidade de “*se apreender a capacidade intrínseca*

⁹ Munck e Verkuilen (2002), na busca por conceituar e mensurar a democracia, alertaram sobre os riscos presentes no processo de definição de um conceito. Para os autores, um dos desafios à conceituação é o enquadramento de um conjunto de atributos quantitativamente equilibrado para compor o conceito que se pretende especificar. A depender do quantitativo de atributos que se vincula, pode-se pender para dois caminhos: (i) a maximização conceitual, implicando na redução da utilidade conceitual e na sobrecarga de atributos; e (ii) a minimização conceitual, que embora permita uma variedade de estudos de diversas questões empíricas, também pode incorrer no risco de excluir da base conceitual um atributo que seja relevante à mesma.

ou potencial da burocracia para executar, um fenômeno que emerge da existência de estruturas e de sua operação dinâmica (p.8, tradução própria)”.

Numa leitura mais aprofundada, considerando a evolução histórica de investigações e debates sobre a capacidade estatal, Cingolani (2013b) sistematiza as principais dimensões de poder que estiveram associadas ao conceito. Ao todo, ela identifica sete dimensões, sendo ressaltada a prevalência de três mais exploradas: coercitiva, burocrática/administrativa e fiscal/extrativa. O Quadro 1 traz uma descrição de tais dimensões.

Quadro 1 – Capacidade estatal: dimensões de poder

Capacidade Coercitiva/Militar	Capacidade estatal de monopolizar a gestão do poder coercitivo.
Capacidade Fiscal	Poder do Estado de subtrair recursos financeiros da sociedade, especialmente, por meio de impostos, e de aplicá-los na provisão de bens públicos ou no formato repressivo e de guerra. Pode se associar também à lógica de eficiência governamental na aplicação e controle dos gastos.
Capacidade Administrativa/Implementação	Firmada nos preceitos weberianos, amplamente validada na literatura, relacionando o Estado Moderno à burocracia clássica competente e profissional, sobrevivendo isoladamente aos governos. Por vezes, relaciona-se à boa governança.
Capacidade de Industrialização/ Transformadora	Poder do Estado de intervenção sobre o sistema produtivo, promovendo uma modelagem econômica, Estado Desenvolvimentista. Esta capacidade, por muitos autores, associa-se à capacidade administrativa, sob a argumentação de que um equilíbrio entre as duas é o segredo para a capacidade transformadora do Estado. Também vincula-se à capacidade inovadora.
Capacidade Relacional/Territorial	Respalhada por estudos da sociologia política, a capacidade relacional refere-se à capilaridade do Estado na sociedade, sendo competente para internalizar em suas ações as interações sociais. A força estatal advém de sua interatividade com a sociedade.
Capacidade Legal/Jurídica	A capacidade legal/jurídica originalmente está associada às discussões sobre o menor potencial (ou limitação) da intervenção estatal. Estudos recentes, contudo, reconheceram a relevância de um estado forte para promoção da economia de mercado. Esta dimensão da capacidade considera a existência de uma política legal estável que garanta uma efetiva aplicação dos direitos e contratos de propriedade.
Capacidade Política	Capacidade de alavancar política ou de formular políticas, sendo mais fracas conceitualmente do que as outras capacidades. Vincula-se ao potencial dos representantes eleitos por imprimir as prioridades políticas frente aos distintos atores institucionais que o envolvem.

Fonte: CINGOLANI (2013b). Elaboração própria.

Noutra lógica, amparando-se numa visão mais macro do conceito e contrária à perspectiva dimensional com que a capacidade estatal veio sendo abordada ao longo do tempo, Lindvall e Teorell (2016) propõem que o conceito

seja incorporado a uma teoria ampla. Para eles, há três significativas imperfeições no caminho já percorrido:

(i) A estratégia de abordagem dos estudos, voltada essencialmente para uma determinada região (Europa Ocidental) e um período específico da história (Era Moderna), foi insuficiente para a construção teórica das origens e efeitos da capacidade estatal.

(ii) O conceito pode se tornar sem valor explicativo, na medida em que a maioria das pesquisas se destina a investigar a capacidade estatal a partir de explicações sobre resultados econômicos, sociais e políticos; ou seja, ocupam-se com o fato do Estado ser capaz de cumprir funções. Existe, nestes estudos, o risco tautológico de se afirmar que porque estes Estados cumprem objetivos e alcançam resultados, eles detêm alta capacidade. Além disso, esses estudos ocupam-se da capacidade do Estado por área, sem se preocuparem com uma dimensão mais sistêmica do termo.

(iii) E, por último, a prevalência de limites conceituais pouco definidos ocasiona confusão com conceitos relacionados a termos como autonomia do Estado, regime político e qualidade de governo.

Neste sentido, a sugestão conceitual dada pelos autores foi associar o conceito à ideia de poder político, tendo como premissa o poder infraestrutural de Mann. Eles argumentam que uma teoria sobre capacidade de Estado precisa explicar como líderes estatais utilizam seus recursos, por meio de mecanismos políticos, para de modo efetivo empreender seu poder sobre a sociedade de um determinado território.

Embora a discussão teórica trazida por Lindvall e Teorell seja instigante ao debate, ela ainda é pouco sustentável se comparada à evolução empírica já conquistada no trato do fenômeno da capacidade estatal; a qual tem sido evidenciada e reforçado seus ganhos à teoria a partir da perspectiva multidimensional, ora pendente para a maximização do conceito, ora para minimização do mesmo.

Vinculada ao processo de conceituação, coloca-se o desafio da mensuração do conceito. Utilizando-se das contribuições dadas por Goertz (2006), no tocante à estruturação e ao processo de decomposição de conceitos nos níveis ontológico, constitutivo e indicativo, Gomide, Pereira e Machado

(2018) propõem um modelo conceitual da capacidade estatal com aplicabilidade metodológica (Quadro 2).

Quadro 2 – Modelo conceitual de capacidade estatal com base nos níveis de decomposição do conceito utilizando a concepção de GOERTZ (2006)

NÍVEIS	O QUE SÃO?	MODELO	
ONTOLÓGICO (BÁSICO OU TEÓRICO)	Direciona-se à formação do fenômeno. Conceito de capacidade estatal contemporâneo tem-se convergido para designação de fenômeno similar. As novas definições o conceito compartilham da mesma ontologia.		
CONSTITUTIVO (SECUNDÁRIO OU DIMENSIONAL)	Detecta os atributos que exercem função nas explicações e aparatos causais (identificação do propósito conceitual).	Técnico-administrativo	Político-relacional
INDICATIVO (REALISTA OU OBSERVÁVEL)	Operacionaliza variáveis ajustadas para analisar o fenômeno em si.	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo
		Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios
		Estratégias de monitoramento e avaliação das ações	Articulação com os órgãos de controle interno e externo

Fonte: GOMIDE, PEREIRA e MACHADO (2018). Elaboração própria.

Os autores explicam que os dois primeiros níveis de decomposição, ontológico e constitutivo (primário e secundário), são responsáveis por dotar o conceito de uma generalidade teórica, o que faculta sua conformação e adaptabilidade a diversas intenções analíticas.

Seria no nível constitutivo, no entanto, que se obteria a resposta à pergunta “capacidades para quê?” Este nível tem assim a função de identificar a finalidade do conceito, podendo suas dimensões variarem em função das especificidades estudadas. O nível indicativo, por sua vez, cumpriria o papel da operacionalização do conceito. É por meio dele que se definem os indicadores/elementos para se mensurar as dimensões do nível constitutivo.

Como última contribuição, Gomide, Pereira e Machado (2018) sugerem quatro etapas para uso coerente e consistente do conceito: i) clareza ao se identificar a forma como o conceito será usado, se como variável dependente ou independente; ii) definição dos antecedentes que determinam a capacidade, quando investigada como variável dependente; iii) identificação dos fatores

intervenientes da ação estatal, quando estudada como variável independente; e, por fim, iv) criação de indicadores alinhados ao conceito ontológico.

1.4 Síntese do capítulo

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo sintetizam-se abaixo os principais pontos de discussão:

- Os debates da capacidade estatal tiveram duas linhas de investigação mais exploradas: (i) os determinantes da construção da capacidade (formação de Estados, investimentos em capacidade e aspectos político-governamentais); e (ii) os efeitos da capacidade sobre o desenvolvimento econômico, conflitos e resultados políticos.
- As discussões sobre os efeitos da capacidade estatal, entre os séculos XX e XXI, foram influenciadas pelas transformações do Estado, especialmente em relação à noção de desenvolvimento e aos avanços da democracia. Tal influência se traduziu: no século passado, em discussões concentradas nas estruturas do aparato estatal, tendo a dimensão organizacional-burocrática da capacidade maior destaque nos debates; e no século atual, de forma agregada às discussões do século anterior, porém com maior ênfase aos desafios contemporâneos das relações entre o Estado, mercado e sociedade; reforçando a demanda por um debate da dimensão relacional da capacidade estatal.
- A associação entre a noção de governança e a capacidade estatal caracteriza essa discussão, tendo em vista os novos modelos de autoridade imputados ao funcionamento do Estado, a partir das décadas de 1980 e 1990, e o aumento da complexidade das políticas justificado, dentre outros motivos, pela inclusão de múltiplos atores e interesses na arena política, os quais exigiram novos formatos de coordenação.
- O conceito de governança ainda é difuso podendo se apoiar na apreensão de alguns significados como estrutura e processos. De modo geral, no entanto, no âmbito do setor público, tal conceito associa-se à uma perspectiva pluralista de governar, menos pautada em instituições estatais e mais alinhada aos processos e mecanismos de interações que aproximam o Estado e a sociedade civil.

- As interfaces entre governança e capacidade estatal são abertas e indefinidas, sendo que, a depender dos atores, dos seus papéis e níveis de interação que estabelecem entre si, elas podem favorecer Estados mais capazes na condução de políticas públicas.

- As discussões sobre a dimensão relacional da capacidade auxiliaram na calibração conceitual necessária à conciliação entre as tratativas mais tradicionais da capacidade estatal, amparadas na noção de autonomia burocrática, e as noções recentes de governança; primando pelo entendimento de que as diversas organizações do sistema social importam, tanto quanto o próprio Estado, o qual para implementar suas políticas necessitará de criar caminhos e mecanismos de diálogo, participação, negociação e lutas de poder.

- A captura do ponto de vista relacional e de seus efeitos, no processo de políticas públicas, em especial no momento da implementação das mesmas, faz mais sentido quando observada a partir dos múltiplos atores, suas condutas e os mecanismos de interação que eles estabelecem entre si, por meio dos arranjos institucionais.

- Embora o conceito de capacidade estatal seja versátil, multidimensional e modulado por uma diversidade de disciplinas acadêmicas e abordagens metodológicas, a forma mais usual de entendimento associa-se a uma ou mais dimensão de poder estatal, sendo as principais - coercitiva, fiscal, administrativa (burocrática), transformadora, relacional, legal e política. Deste modo, define-se capacidade estatal como a capacidade de um Estado de implementar seus objetivos, a qual se consolida a partir de diferentes dimensões de poder exercidas para o alcance de políticas estatais prioritárias.

1.5 Síntese dos argumentos orientadores da tese

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo sintetizam-se abaixo os principais argumentos analíticos orientadores desta tese:

- A capacidade estatal é um fator importante para explicar a implementação de políticas públicas;
- O conceito de capacidade estatal é multidimensional, englobando as dimensões organizacional-burocrática e relacional.
- A dimensão organizacional-burocrática da capacidade estatal afeta a implementação das políticas, embora não de forma isolada.
- A análise da dimensão relacional da capacidade estatal é necessária aos desafios contemporâneos da governança na implementação de políticas, devendo ser feita complementarmente à análise da dimensão organizacional-burocrática.
- A análise dos arranjos institucionais favorece a captura do ponto de vista relacional da capacidade.

Considerando a síntese de argumentos exposta até aqui e tendo como sustentação teórica as noções da capacidade estatal e suas abordagens, o próximo capítulo analisará os arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública, elementos, reconhecidos por sua relevância sob o ponto de vista relacional e como propulsores de capacidades no âmbito da implementação das políticas públicas, tendo em vista as possibilidades (ou não) de interação e de dinamismo estabelecidos entre os atores diretamente envolvidos neste processo.

2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS-CHAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE NOVAS CAPACIDADES

Como mencionado no capítulo anterior, as discussões da dimensão relacional da capacidade estatal, ainda que debatidas de modo mais restrito pela literatura tradicional que trata do tema, serviram de calibragem conceitual para garantir uma aproximação dessa literatura às noções de governança, desenvolvidas no século XXI.

O argumento considera que no contexto contemporâneo de transformações a que o Estado foi submetido, uma nova capacidade lhe está sendo exigida. Uma capacidade que reconheça, de modo ativo e dinâmico, a complexidade e interdependência de atores públicos, privados e sociais, inerente à arena política e à implementação de políticas.

Com base nesse reconhecimento, o novo desafio proposto ao Estado passa ser o de manter uma liderança estratégica e um aparato institucional que aglutine os interesses da multiplicidade de atores, a partir da análise de seus papéis e níveis de interação, delineando soluções estratégicas de coordenação e articulação que facultem e ampliem os ganhos nesta direção (MATTHEWS, 2012).

Assim, a noção de governança se aproxima da ideia de capacidade relacional, intrinsecamente relacionada à noção de transparência, múltiplos atores, negociação, adaptações, legitimação da ação estatal (PIRES e GOMIDE, 2021), evocando a necessidade de novos modelos que lidem com a complexidade do processo de implementação de uma política pública. E, para isso, desenvolve-se a noção de arranjos institucionais e de instrumentos da ação pública, entendidos, respectivamente, como mecanismos que definem os atores, as regras, as técnicas e os processos dessa articulação.

Os debates recentes reforçam o entendimento de que, a depender do formato definido e das escolhas apresentadas, os arranjos e os instrumentos da ação pública são mecanismos capazes de lidar com a complexidade das políticas públicas contemporâneas, contribuindo para a resolução de problemas e para o aprimoramento do processo de implementação de políticas.

2.1. Os arranjos institucionais na implementação de políticas

Os arranjos institucionais são frutos de medidas interventivas e intencionais que criam novas estruturas, normas, moldes, mecanismos e processos, planejados e definidos com vistas a alcançar determinados resultados (OLSEN, 1997; MENGER, 1871 *apud* CUNHA, 2014).

Distintamente do ambiente institucional, que se refere à uma visão mais macro das regras do jogo, normas políticas gerais, legais e sociais que normatizam os sistemas político e econômico (WILLIAMSON, 1985 e DAVIS e NORTH, 1971), os arranjos institucionais relacionam-se a regras delimitadas e aplicadas a um agrupamento de atividades em determinado contexto social (FIANI, 2014).

Mais especificamente no âmbito das políticas públicas, os arranjos, por definição heterogêneos, determinam, por meio de regras, a forma de coordenação dos atores, públicos e privados, e de seus interesses, envolvendo diversas etapas do ciclo de políticas públicas (LOTTA e VAZ, 2015). Pode-se por assim dizer que, ao redor de cada política persiste um emaranhado de regras, procedimentos, mecanismos (coordenação, monitoramento e controle), arenas (negociação e decisórias) que tornam o universo construtivo da política pública extremamente desafiador (PIRES E GOMIDE, 2014b).

Neste contexto de complexidade, as experiências de novos arranjos têm mostrado uma tendência de substituição de modelos hierarquizados e setoriais, por propostas mais transversais, intersetoriais e próximas da sociedade (LOTTA e VAZ, 2015), que tragam luz à importância de se fomentar espaços de participação e negociação sociais e atuem pela defesa da ação coletiva como formato indispensável à construção de políticas (LASCOURMES E LE GALÈS, 2007).

Pires (2016) chama atenção para o fato de que, na etapa de implementação de uma política pública, o arranjo institucional é em sua essência um modelo de governança, por meio do qual importa saber e delimitar: i) os atores que se encontram envolvidos (estatais, sociais e político-partidários); ii) as funções desempenhadas por tais atores; e iii) a maneira através da qual esses atores se interagem ao longo das etapas de execução das políticas.

Apoiados nas discussões da capacidade estatal, os arranjos têm sido apontados como elementos que induzem a formação de novas capacidades de implementação das políticas públicas, a depender da forma como mobilizam “recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores (p.73) (PIRES, 2016)”.

Argumenta-se que, a depender da sofisticação introduzida neles, em termos de remodelagem de papéis e redefinição de mecanismos de interação a partir disso, tendo em vista as múltiplas camadas e níveis do processo decisório, novas habilidades podem surgir e favorecer: i) a aprendizagem e a inovação; e ii) melhorias concretas, por exemplo em relação à expansão da capilaridade de atuação e o aprimoramento das práticas de coordenação e de monitoramento (MATTEWS, 2012).

A relação entre os arranjos institucionais e a capacidade de implementação de políticas públicas costuma se expressar a partir dos resultados produzidos, permitindo compreender como arranjos com capacidades distintas podem produzir resultados que se diferenciam a partir da execução e inovação (LOTTA e VAZ, 2015). O termo ‘resultados em políticas públicas’ comumente associa-se à verificação de um plano e à mensuração de seus produtos em prol de objetivos definidos (ALA-HARJA E HELGASON, 2000; THOENIG, 2000).

Neste cenário, torna-se relevante a distinção entre *outputs* e *outcomes*. Os *outputs*, resultados de eficácia que possibilitam o monitoramento de processos (NACHMIAS, 1979). São produtos da implementação vinculados à performance e relacionados ao desempenho das burocracias e às entregas que estas fazem de um serviço ou bem. Os *outcomes*, resultados de impacto, que visam demonstrar o grau de alcance dos objetivos da política, os efeitos sobre as condições sociais anteriormente existentes (DEUTSCHER, 1979; TULLOCK E WAGNER, 1978; ALA-HARJA E HELGASON, 2000).

No caso dos *outputs*, há que se destacar a possibilidade de variação dos mesmos decorrentes de vários fatores além do formato do arranjo institucional, como a complexidade intrínseca das políticas públicas, bem como do contexto/lugar de implementação.

Ao se pensar, por exemplo, em estruturas de política que exigem uma coordenação federativa, em realidades de não subordinação dos entes

federados, os *outputs* poderão variar em decorrência do desenho institucional e dos mecanismos de incentivos ou constrangimentos, criados, ou ainda, das capacidades existentes no âmbito local e regional.

Por isso, torna-se também relevante ressaltar a fase de experimentalismo dos novos arranjos propostos, ratificada por muitos estudos (PIRES e GOMIDE, 2016; PIRES e GOMIDE, 2014a e b; LOTTA e FAVARETO, 2016), que evidenciam a variação nos formatos e características de tais arranjos tendo em vista a diversidade de contextos de implementação presentes em cada política.

Reforçando tal entendimento, Lotta e Favareto (2016) destacam quatro elementos que têm sido fortemente considerados, por sua influência nos formatos de coordenação dos arranjos institucionais para implementação das políticas.

O primeiro deles é a *intersectorialidade* que exige uma coordenação das diferentes áreas governamentais de um mesmo ente (central ou local), a fim de se garantir articulação horizontal na construção conjunta de respostas aos problemas sociais com alto grau de complexidade.

O segundo é a *subsidiariedade* que introduz uma ideia de coordenação vertical, uma coordenação federativa, considerando os papéis dos diferentes entes (União, Estados e Municípios) e se ocupando em entender as formas de interações estabelecidas e o grau de responsabilização assumido por cada ente no exercício das etapas de elaboração e implementação das políticas.

O terceiro elemento, por sua vez, que tem sido estratégico para definição dos arranjos é a questão da *territorialidade*, partindo-se do pressuposto de que problemas complexos, exigem muitas vezes soluções complexas que envolvam o território, carecendo de uma articulação e coordenação intermunicipal para atender demandas e interesses de inúmeros grupos sociais envolvidos.

Por fim, o quarto elemento refere-se à *participação social*, sendo entendida como aquela gerada a partir do envolvimento de todos os atores que, de alguma forma, interferem no processo decisório. Arranjos nesta direção têm sido desenvolvidos para antecipação da contestabilidade, na tentativa de se antever e solucionar problemas que possam, futuramente, ser contestados.

Uma última consideração ao se pensar a associação entre arranjos e a capacidade de implementação das políticas, tem a ver com as estratégias de análise para tal fim. Pires e Gomide (2014b) sugerem que se analise essa

relação com base em três estratégias: (i) *mapear os arranjos institucionais*: atores envolvidos (sejam do Estado ou não), estruturas organizacionais e burocrática existentes e mecanismos que facultaram a interação necessária; (ii) *analisar os arranjos em relação às capacidades de implementação produzidas*, consideradas a partir de duas dimensões - técnica-administrativa e político-relacional; e (iii) *analisar os resultados da política*, tendo em vista as principais entregas produzidas e as inovações desenvolvidas.

Tomando por empréstimo tais estratégias, em outro estudo (PIRES E GOMIDE, 2014a), os autores propõem uma tipologia com quatro variações de arranjos institucionais, observando a combinação das dimensões técnico-burocrática e político-relacional da capacidade de implementação. Eles reforçam ainda que um mesmo arranjo pode manifestar, a depender do quadro, capacidades e fragilidades:

- i) Arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-burocrática, caracterizando um insulamento burocrático com autonomia e competência;
- ii) Arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-burocrática, evidenciando a presença de mecanismos legitimadores de participação e interação social;
- iii) Arranjos com baixa capacidade, marcados pela limitação ou ausência de capacidades técnico-burocrática e política; e
- iv) Arranjos com alta capacidade, reunindo uma capacidade política legitimadora para implementação da política, conjuntamente com recursos técnico-administrativos suficientes para uma ação estatal efetiva.

Mais recentemente, Pires e Gomide (2021) recuperando as trajetórias e atualizando a proposta teórico-metodológica, debatida em estudos produzidos por eles anteriormente (PIRES e GOMIDE, 2014 a e b, 2016, 2018; PIRES, 2016) cunham o termo 'arranjos de implementação' e o define como configurações relacionais, que envolvem, de um lado, os diversos atores intervenientes na implementação da política e, de outro, os instrumentos que definem a forma de articulação entre tais atores.

Os autores, ao mesmo tempo, em que reforçam o papel do ambiente institucional na orientação da atuação estatal e, conseqüentemente, na constituição e variabilidade dos arranjos de implementação, elucidam a característica dinâmica desses formatos, que, a depender das regras, fluxos, comunicação e mecanismos de controle, podem ser remodelados a qualquer tempo e assumirem características que os aproximem, ou distanciem, do objetivo almejado pela política. E seria, a partir dessa perspectiva, que tais arranjos atingiriam potencial para produzir capacidades, levando-se em conta as possibilidades de interações e ordenação das relações, a partir da disponibilidade dos recursos e regras consideradas.

A próxima subseção foca nos instrumentos da ação pública. A associação entre esses instrumentos e os arranjos institucionais se dá no entendimento de que juntos eles sejam “*responsáveis pela promoção, manutenção e revisão de formas de interação entre atores diversos no processo de produção da ação governamental*” (PIRES, 2016, p. 72). Pode-se ainda considerar que os arranjos institucionais e políticos podem fornecer maior legitimidade a alguns instrumentos que a outros. (SALAMON e LUND, 1989).

Nesta perspectiva, aos instrumentos cabe o papel de promover a completude e integralização dos arranjos, de modo a fazer com que os dois elementos, unificados, impulsionem a ação coletiva.

2.2 Os instrumentos da ação pública na implementação de políticas

Os estudos sobre os instrumentos da ação pública, historicamente, direcionaram-se a partir de dois caminhos (HOWLETT, 2005). De um lado, sob influência da corrente teórica da economia houve uma concentração de pesquisa nos chamados instrumentos substantivos. De outro, uma segunda geração, na perspectiva da ciência política, focou nos instrumentos de política processual (ou procedimental).

Instrumentos substantivos projetam-se para modificar os bens e serviços fornecidos à sociedade, em relação aos seus tipos, preços, quantidades, dentre outras características, como a regulação de controle ou comando. Já os instrumentos processuais voltam-se à alteração dos processos políticos, por meio de ferramentas associadas à criação ou manipulação de grupos, como

instrumentos da informação e técnicas de gestão em rede (comitês consultivos), com o objetivo de promover ou restringir interações sociais.

Nesta última perspectiva, os argumentos apontam para o entendimento de que os instrumentos de política processuais atuam na criação de interações e de obstáculos das relações em rede entre os múltiplos atores envolvidos na política, podendo interferir nas entregas de bens e serviços e nas interações políticas (de BRUIJIN; tem HEUVELHOF, 1991), e, por isso, sua escolha, ou forma de desenho institucional (BRESSERS e O'TOOLE, 1998) deve levar em conta os desafios da governança.

No sentido sociológico do termo, os instrumentos da ação pública, ou instrumentos da política, podem ser em si instituições, refletindo um contexto estável, um agrupamento medianamente organizado de regras e procedimentos, que conduzem os comportamentos e as relações interativas estabelecidas entre os atores individuais e organizacionais, diminuindo as incertezas e auxiliando na estruturação da ação coletiva (POWELL e DI MAGGIO 1991).

Dessa maneira, pensar a política pública sob a ótica dos instrumentos da ação pública e a partir da percepção de que a política é um espaço sociopolítico constituído por 'técnicas e instrumentos' e por 'objetivos', significa compreender como as relações sociais se estruturam.

Contextualmente, pode-se dizer que as mudanças associadas à noção de governança implicaram profundas transformações na ação governamental quando da criação de seus instrumentos, que transitaram de um formato tradicional, de comando e controle, para um formato de negociação e persuasão. O instrumento passa então a ser definido como um método que estrutura a ação coletiva, na medida em que ele define a quem cabe a execução da política, que papéis devem ser desempenhados e como se dará as relações entre os atores, a fim de enfrentar os problemas (SALAMON, 2002).

Ferramentas, antes aplicadas na provisão de serviços, mas restritas ao uso exclusivo da burocracia, cederam espaço a novos instrumentos que se fizeram necessários à solução dos problemas públicos (SALAMON, 2002). Garantias de empréstimos, contratos de regulação social, subsídios, vouchers, regras de recompensa, sanções e oportunidades, documentos, dentre outras ferramentas, são alguns exemplos neste sentido (LE GALÈS E SCOTT, 2010; HOYLER e CAMPOS, 2018).

Somou-se a estas mudanças, o destaque dos instrumentos da ação pública na literatura de implementação das políticas públicas sob o argumento de que tais elementos não são isentos de discursos e, por isso, não possuem neutralidade (HOYLER E CAMPOS, 2018). Pelo contrário, eles influenciam as motivações comportamentais dos atores e impulsionam efeitos na condução das políticas, para além ou em detrimento dos seus objetivos (SIDNEY, 2007; LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Na recente abordagem, apresentada por Pires e Gomide (2021), os autores reforçam que os instrumentos não devem ser considerados apenas dispositivos técnicos, mas também sociais. Para eles, em um arranjo de implementação de política, os instrumentos, elementos que o compõem, além de tornar as relações estáveis interferem diretamente no dinamismo e operacionalidade de tal arranjo.

Esses efeitos dos instrumentos têm sido também apontados quando da desestabilização das relações de poder, na medida em que tais mecanismos impulsionam ou limitam a capacidade de ação dos atores sociais e políticos. Nas palavras de Lascoumes e Le Galès (2007): *“Como qualquer instituição, instrumentos permitem que formas de ação coletiva se estabilizem e fazem com que o comportamento dos atores seja mais previsível e provavelmente mais visível* (p.9, tradução própria).

Outro estudo reforça que a institucionalização de regras de recompensas, sanções e oportunidades de adaptação de indivíduos e organizações, juntamente com a criação de novos formatos de regulação, acabaram por induzir uma relativa previsibilidade comportamental dos atores, envolvidos na prestação dos serviços da política investigada, e de seus interesses (LE GALÈS e SCOTT, 2010).

Adiciona-se a este exemplo, as ratificações feitas por Hoyler e Campos (2018) no tocante à influência dos documentos sobre o comportamento do corpo burocrático, do médio escalão. Os autores, a partir de um estudo de caso, observaram que o conjunto de regras que orientaram os modos de registros das atividades dos burocratas, os níveis de obrigatoriedade desses registros e de controle disciplinar foram fatores determinantes para compreensão do comportamento dos burocratas. Verificou-se que a produção de práticas documentais induziu à criação de maior opacidade, interferindo na dinâmica de

atuação dos burocratas, a qual, em parte, explicou a inércia das burocracias diante das políticas públicas e sua implementação.

2.3 Síntese do capítulo

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo sintetizam-se abaixo os principais pontos de discussão:

- No contexto contemporâneo de transformações, uma nova capacidade está sendo exigida ao Estado, a capacidade relacional, que reconheça, de forma ativa e dinâmica, a complexidade e interdependência de atores, públicos, privados e sociais na implementação das políticas. A multiplicidade desses atores, papéis e seus níveis de interação tem imposto ao Estado um novo desafio, de propor soluções estratégicas de coordenação e articulação no processo de implementação de políticas que facultem e ampliem os ganhos nesta direção.
- Os arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública vem sendo analisados, pela literatura, como modelos capazes de dar respostas à pergunta: *'como construir políticas complexas para resolver problemas complexos?'*.
- Os arranjos institucionais são entendidos como arcabouço de normas, mecanismos, estruturas e processos que determinam o modo de coordenação de atores envolvidos no processo de implementação de políticas e seus interesses.
- Quatro elementos que têm sido fortemente considerados, por sua influência nos formatos de coordenação dos arranjos institucionais para implementação das políticas: a intersetorialidade, a subsidiariedade, a territorialidade e a participação social.
- Os arranjos institucionais podem ser cunhados pelo termo arranjos de implementação. Sob este termo, tais arranjos devem ser entendidos como configurações relacionais, que envolvem os diversos atores presentes no processo de implementação de políticas e os instrumentos que definem o formato de articulação entre tais atores.

- A depender da modelagem e formatos de interação dos arranjos institucionais, eles podem produzir capacidades que favoreçam a implementação das políticas em pontos, como capilaridade de atuação, flexibilização, aprendizagem, inovação, etc. No caso da definição de arranjos de implementação, a ativação dessa capacidade é explicada, em função do dinamismo das interações e ordenação das relações.

- A análise da produção dessas capacidades de implementação, geradas a partir dos arranjos, pode ser definida a partir de três estratégias: (i) mapeamento dos arranjos institucionais (atores envolvidos, estruturas organizacionais e burocrática e mecanismos de interação); (ii) identificação das capacidades de implementação produzidas, a partir de duas dimensões - técnica-administrativa e político-relacional; e (iii) análise dos resultados da política, entregas produzidas e as inovações desenvolvidas.

- A partir da efetivação das estratégias definidas para a produção de capacidades de implementação é possível criar uma tipologia com quatro variações de arranjos institucionais, observando a combinação das dimensões técnico-burocrática e político-relacional: arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-burocrática, arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-burocrática, arranjos com baixa capacidade e arranjos com alta capacidade.

- Duas correntes de estudo foram mais comuns na análise sobre os instrumentos da ação pública e apontou dois tipos de instrumentos, os substantivos, projetam-se para modificar os bens e serviços ofertados à sociedade, e os processuais, atuam por meio de ferramentas associadas à criação ou manipulação de grupos, como instrumentos da informação e técnicas de gestão em rede (comitês consultivos), com o objetivo de promover ou restringir interações sociais.

- Nesta última perspectiva, os argumentos apontam para o entendimento de que os instrumentos de política processuais atuam na criação de interações e de obstáculos das relações em rede entre os

múltiplos atores envolvidos na política, podendo interferir nas entregas de bens e serviços e nas interações políticas

- Os instrumentos da ação pública são instituições não neutras, refletindo-se em regras e normativas medianamente agrupadas, capazes de influenciar a conduta dos atores públicos e sociais na construção coletiva das políticas públicas e, por consequência, limitar (ou não) a capacidade de ação destes. Neste sentido, estudos têm convergido no argumento de que, para além de dispositivos técnicos, os instrumentos da ação pública também são dispositivos sociais, e produzem efeitos sobre a implementação da política.

- Os efeitos produzidos por tais instrumentos podem desestabilizar o equilíbrio as relações de poder, na medida em que impulsionam ou limitam a capacidade de ação dos atores sociais e políticos e, no caso do arranjo de implementação, alterar a funcionalidade do mesmo.

- Os arranjos institucionais conjugados aos instrumentos de políticas podem impulsionar a ação coletiva dos atores no momento da implementação das políticas públicas, configurando-se em elementos intervenientes significativos para explicar os resultados de tal implementação.

2.4 Síntese dos argumentos orientadores da tese

A partir da revisão da literatura apresentada neste capítulo sintetizam-se abaixo os principais argumentos analíticos orientadores desta tese:

- O arranjo institucional e os instrumentos da ação pública são fatores importantes para explicar a implementação de políticas públicas.
- O arranjo institucional é em essência um modelo de governança, por meio do qual importa saber e delimitar os atores, papéis e níveis de interação.

- A depender da modelagem dos arranjos institucionais é possível identificar capacidades de implementação de políticas sendo produzidas.
- Os instrumentos da ação pública interferem no comportamento dos atores, podendo limitar ou induzir sua atuação/interação na implementação de políticas.
- A análise da dimensão relacional da capacidade estatal pode ser capturada a partir da modelagem de arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública.

Pode-se observar que a análise de tais elementos implica um olhar direcionado aos atores e sua interação, a fim de compreender a dinâmica relacional estabelecida entre os mesmos e as novas capacidades de implementação formadas, a partir de suas diferentes configurações.

Essa compreensão, por sua vez, torna clara a relevância dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública para explicar a variação no comportamento dos atores e suas implicações nos *outputs* das políticas.

3. METODOLOGIA

Os argumentos desenvolvidos nos capítulos anteriores, relativos ao papel da capacidade estatal, dos arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas, fundamentam o estudo dos resultados da implementação da política de regionalização do turismo em Minas Gerais, objeto desta tese. A partir deles se definiram os objetivos, problema e hipóteses desta tese.

Este capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira apresenta o objetivo geral da pesquisa e a pergunta orientadora, traçando antes uma breve descrição do objeto de análise. A segunda trará as hipóteses (geral e derivadas) da pesquisa, bem como o modelo analítico proposto. Na sequência, serão apresentados os conceitos e o modo de sua operacionalização. Por fim, a quarta e última seção traz a síntese das estratégias e instrumentos de pesquisa.

3.1 Objeto de análise: breve descrição da política

A investigação proposta teve como objeto de análise a política de regionalização do turismo de Minas Gerais, em vigor desde o ano de 2001, sendo a iniciativa turística de maior tempo de existência no governo estadual. Atualmente, encontra-se sob coordenação da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo (SECULT-MG), pasta responsável por duas políticas públicas, a de cultura e a de turismo.

Em razão de seu primeiro marco institucional ter sido definido em 2003, como se observará em descrição mais adiante, optou-se por analisar a política considerando o intervalo entre este ano e o ano de 2020.

Em linhas gerais, a política se desenvolve a partir de três níveis de atuação: (i) nível federal, por meio do Ministério do Turismo (MTUR) e seu Programa de Regionalização do Turismo (lançado em 2004 e tendo diretrizes recentes instituídas pela Portaria MTur nº105, de 16 de maio de 2013); (ii) nível estadual, por meio da SECULT-MG; e (iii) nível regional, por meio dos circuitos turísticos (CTs) ou instâncias de governanças regionais (IGRs).

Para fins da pesquisa, embora a política nacional tenha afetado positivamente a estadual, em determinado momento, optou-se por concentrar a análise nesta última e em seu nível regional de modo a compreender: de um

lado, a coordenação mais abrangente do estado, com a definição das macro diretrizes, dos instrumentos de ação pública e dos mecanismos de gestão e monitoramento da SECULT-MG; e, de outro, a coordenação na esfera regional, feita pelos CTs.

Basicamente, houve três marcos institucionais (legais) importantes ao desenvolvimento da política. O primeiro em 2003, como já mencionado, referiu-se ao Decreto 43.321 de maio de 2003, que reconheceu os circuitos turísticos e os definiu. O segundo tratou da lei de criação da política estadual de turismo, Lei 22.765 de dezembro de 2017, que alocou a regionalização como objetivo destaque. E o terceiro, Decreto 47.687 de julho de 2019, que reconheceu os circuitos como instâncias de governança.

Tendo em vista o processo, sob coordenação da SECULT-MG, que certifica as instâncias que podem fazer parte da política, Minas Gerais somou, em 2020, 44 instâncias de governança regionais certificadas, totalizando 513 municípios partícipes da regionalização. O Anexo A traz um mapa identificando as regiões no estado.

Esta alta capilaridade no estado reflete, no entanto, um cenário de realidades díspares, reunindo regiões com diferentes condições para o desenvolvimento turístico. Muito embora se assemelhem na sua constituição enquanto associação de municípios com interesses, segmentos e atrativos turísticos afins, as instâncias de governança, na prática, convivem com um distanciamento estrutural entre elas.

Em um extremo, existem aquelas alocadas no nível básico (inicial) de desenvolvimento, marcadas pela necessidade de mobilização e sensibilização da comunidade local e do trade turístico, com pouca oferta de hospedagem e de infraestrutura de deslocamento para o turista na região e com fragilidades na institucionalização da comercialização dos produtos turísticos.

Em outro extremo, por sua vez, encontram-se os circuitos com desenvolvimento avançado, que possuem boa oferta de hospedagens, infraestrutura de deslocamento bem estabelecida, inclusive aérea, e contam com um fluxo turístico na região e um portfólio de produtos turísticos comercializável.

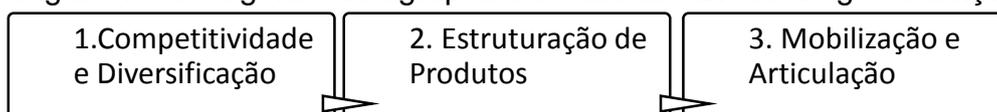
Baseando-se nesta realidade, a Secretaria desenvolveu uma metodologia de agrupamento das IGRs, de modo a identificar circuitos com características estruturais similares, permitindo um planejamento estatal mais profícuo para

cada grupo, a fim de fomentar destinos mais competitivos e melhor orientados no que tange à sua atratividade e sustentabilidade.

O agrupamento proposto traz informações sobre o estágio de atratividade turística de cada instância, sendo medido a partir da combinação de alguns indicadores econômicos e de infraestrutura/capacidade turística regional, como: número de empresas, equipamentos e empregados do setor de hospedagem, movimentação turística, número de roteiros turísticos comercializáveis, de aeroportos com voos comerciais e de fluxo rodoviário, etc.

Ao todo foram definidos três grupos de instâncias de governança, um em estágio estruturalmente mais avançado (competitividade e diversificação), outro em estágio intermediário (estruturação de produtos) e o último em estágio mais inicial da política (mobilização e articulação), conforme mostra a Figura 1.

Figura 1 – Categorias de agrupamento das instâncias de governança



Fonte: MINAS GERAIS (2020a). Elaboração própria.

Importante ressaltar que o pertencimento de circuitos turísticos a uma mesma categoria (ou grupo) não significa um desenvolvimento turístico similar; antes, pelo contrário, diz apenas que eles se encontram em condições estruturais (estoques) aproximadas, que lhes propiciam iguais oportunidades para o alcance de um certo nível de desenvolvimento turístico regional.

Uma das razões para essa diferenciação, apoia-se no formato de organização de cada instância, que varia a depender da realidade regional, podendo reunir um número e perfil de atores distintos, que, por sua vez, estabelecem diferentes mecanismos de interação.

Do montante de IGRs certificadas em 2020, o maior número enquadra-se no Grupo Competitividade e Diversificação, 18 no total. O segundo Grupo, Estruturação de Produtos, possui 17 circuitos turísticos e o terceiro, Mobilização e Articulação, reúne 9 instâncias de governança (MINAS GERAIS, 2020a).

3.2 Problema, hipóteses e modelo analítico

Esta tese intenta responder à seguinte pergunta:

Quais são os resultados da implementação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais e que fatores afetam positiva ou negativamente essa implementação?

Em busca de respostas à questão apresentada, propõe-se a seguinte hipótese geral: os resultados da implementação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais são afetados pela capacidade estatal do Estado, considerando especificamente suas dimensões organizacional-burocrática e relacional, sendo esta última analisada a partir da lente dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, enquanto elementos que podem produzir capacidades relacionais no âmbito de implementação da política pública.

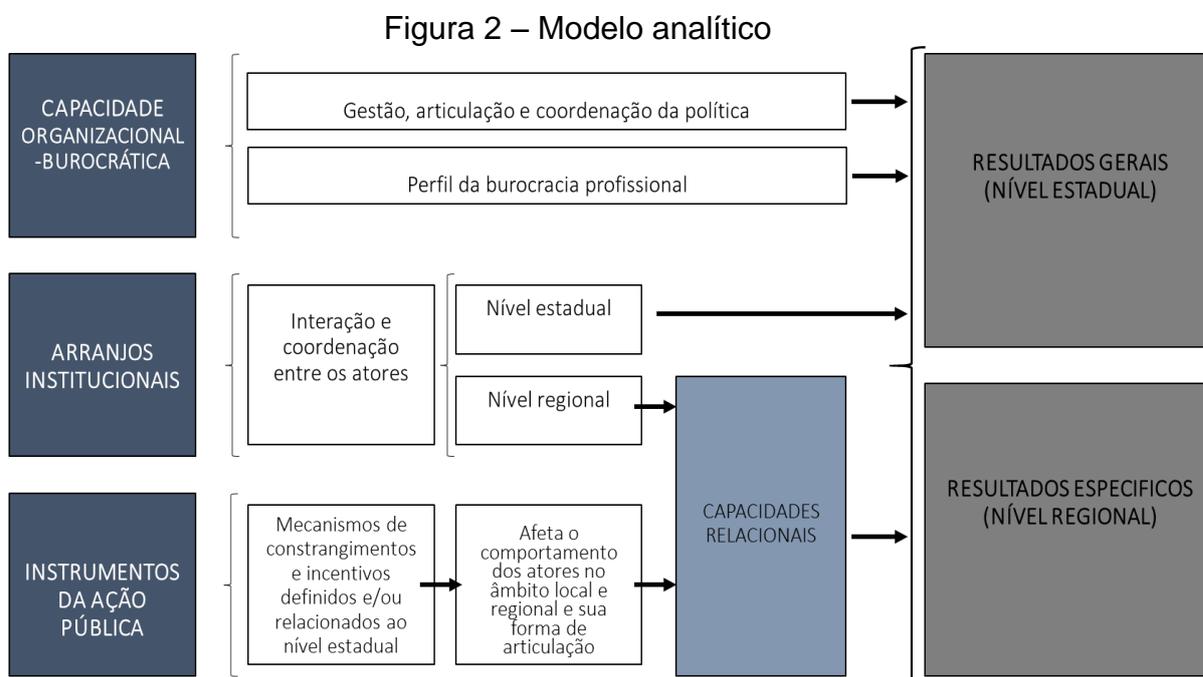
A hipótese geral, por seu turno, especifica-se a partir das seguintes hipóteses derivadas:

H1: Os resultados da implementação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais são afetados pela capacidade estatal da Secretaria de Estado de Turismo e Cultura de Minas Gerais, particularmente sua capacidade organizacional-burocrática, expressada dentre outros aspectos pela gestão, articulação e coordenação da política no nível estadual e pelo perfil da burocracia profissional.

H2: Os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação ao desenvolver novas capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política, especialmente no nível regional.

H3: Os instrumentos da ação pública, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, definidos ou relacionados ao nível estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos e a forma como se articulam e, conseqüentemente, sua capacidade relacional e os resultados da implementação da política.

Com base nas hipóteses descritas, construiu-se o modelo analítico que guiou esta tese, como mostra a Figura 2.



Fonte: Elaboração própria.

3.3 Objetivos geral e específicos

Para responder a pergunta de pesquisa e validar (ou não) as hipóteses, o objetivo geral da tese é analisar a política de regionalização de turismo de Minas Gerais, de modo a entender os resultados (*outputs*) de sua implementação, bem como os fatores que influenciaram tal implementação ao longo de sua execução, entre os anos de 2003 a 2020.

Para o alcance desse objetivo, definiram-se os objetivos específicos, descritos na sequência, os quais se tornarão mais claros, em termos de justificativa da sua escolha, quando da definição e operacionalização dos conceitos, a serem discutidos na próxima seção:

1. Descrever a trajetória da política de regionalização de turismo;
2. Analisar a evolução da capacidade estatal da SECULT-MG, durante períodos de implementação da política, considerando sua dimensão organizacional-burocrática;

3. Mapear o arranjo institucional da política (no nível estadual e regionais), definindo os atores envolvidos, papéis desempenhados e seus níveis de interação, descrevendo sua evolução, mudanças e capacidades produzidas ao longo do período de implementação;

4. Identificar os instrumentos de ação pública definidos e/ou relacionados ao nível estadual, relacionados à política durante o período de sua implementação, analisando sua influência no comportamento dos atores e em sua interação; e

5. Analisar os resultados da política de regionalização de turismo, em dois níveis: a) os resultados gerais que se referem aos resultados da política no âmbito estadual; e b) os resultados específicos que tratam dos *outputs* da política no nível regional, considerando as principais entregas/ inovações da implementação da política nas regiões a partir do estudo de dois casos.

3.4 Conceitos: definição e operacionalização

3.4.1 Capacidade estatal

O principal conceito teórico-analítico mobilizado como variável para explicar os resultados da implementação da política de regionalização de turismo é o de capacidade estatal, entendida como: a capacidade de um Estado de implementar seus objetivos, consolidada a partir de distintas dimensões de poder exercidas para o alcance de políticas estatais prioritárias. Para fins da tese, duas dimensões serão consideradas: a organizacional-burocrática e a relacional.

3.4.1.1 Capacidade organizacional-burocrática

a) Definição

A capacidade organizacional-burocrática refere-se aos aparatos institucionais/estruturas administrativas e à burocracia clássica, definidos como:

- No plano *organizacional*, significa as habilidades de gestão financeira na alocação e destinação dos recursos, de definição das normas e legislações organizacionais, de criação de sistemas de gestão e de desempenho, de definição de relações

intergovernamentais e de regras para favorecer a coordenação e a colaboração para condução das políticas.

- No âmbito *burocrático*, define-se pela existência de um corpo de funcionários profissional e competente, inspirado no tipo ideal weberiano, amparado na ideia de meritocracia, de carreiras bem estruturadas e de uma organização corporativa coerente para a condução das políticas.

b) Operacionalização

A capacidade organizacional-burocrática será estudada tendo como unidade de análise a Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. O Quadro 3 traz um resumo da operacionalização do conceito, reunindo os indicadores da capacidade organizacional e os indicadores da capacidade burocrática.

Quadro 3 – Operacionalização do conceito de capacidade organizacional-burocrática

CONCEITO	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES	FONTE DE DADOS
Capacidade Estatal	Organizacional	Gestão financeira	Índice de gestão financeira	Relatórios técnicos produzidos pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, com base no histórico do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).
		Normas e legislações	Existência de normas e leis	Documentos técnicos e legislações referentes à política de regionalização de turismo.
		Estruturas funcionais	Existência de estruturas funcionais não exclusivas à regionalização	Documentos técnicos e legislações referentes ao histórico da estrutura administrativa da Secretaria nos anos investigados.
			Existência de estruturas funcionais exclusivas à regionalização	
		Mecanismos de gestão e desempenho	Existência de mecanismos de gestão e de desempenho	Documentos técnicos, normativas referentes à criação e regulamentação de mecanismos de gestão e desempenho.
			Funcionamento dos mecanismos de gestão e de desempenho	
	Burocrática	Recrutamento por mérito*	Proporção de servidores efetivos	Relatórios técnicos produzidos pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, com base no histórico do Sistema de Administração de Pessoal (SISAP).
		Servidores concursados para carreiras específicas*	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas	
		Servidores graduados*	Proporção de servidores graduados	

Indicadores com (*) foram inspirados nos indicadores usados para cálculo do Índice de Qualidade da Burocracia no Brasil (IQB) (Souza, 2016).

Fonte: Elaboração própria.

Como observado a partir do Quadro 3 foram definidas sete subdimensões para a operacionalização do conceito de capacidade organizacional-burocrática. A escolha por tais subdimensões levou em consideração o vasto caminho argumentativo percorrido até aqui e discutidos por Skocpol (1985), Evans e Rauch (2015), Geddes (1994), Huerta (2008), Monteiro Neto (2014), Addison (2009), Souza (2016 e 2017), dentre outros.

As quatro primeiras subdimensões, *gestão financeira*, *normas e legislações*, *estruturas funcionais* e *mecanismos de gestão e desempenho*, alinharam-se à perspectiva organizacional da capacidade, enquanto as demais, *recrutamento por mérito* e *formação*, relacionaram-se à perspectiva burocrática.

O primeiro indicador de ordem organizacional, 'índice de gestão financeira', intentou avaliar como se deu a existência e a aplicação dos recursos na política de regionalização de turismo em comparação aos recursos da Secretaria destinados às ações finalísticas do turismo. Assim, a existência de alocação e a execução de recursos para a política e projetos associados à mesma, bem como sua variação ao longo dos anos investigados poderá indicar uma menor ou maior capacidade organizacional da Secretaria para a implementação da política.

O segundo indicador buscou avaliar se a Secretaria elaborou no processo de implementação da política normas e legislações que contribuíram para melhor organização, direção e clareza quanto aos seus objetivos e resultados. O argumento foi o de que a existência de um número adequado de normas e legislações robustas condicionariam um ambiente mais regulado e propício ao desenvolvimento da política e, conseqüentemente, melhores resultados.

O terceiro indicador organizacional, 'estruturas funcionais', quis medir o nível de organização interna da Secretaria na delimitação de setores específicos para conduzir a política de regionalização. A expectativa era a de que a existência de estruturas exclusivas auxiliaria numa melhor coordenação da política, no nível estadual, favorecendo os resultados de sua implementação.

Por fim, o quarto indicador organizacional, 'mecanismos de gestão e desempenho', sugeriu que a existência de tais elementos, criados e em funcionamento, indicariam maior fortalecimento da capacidade organizacional do órgão.

Os três próximos indicadores relacionaram-se à dimensão burocrática da capacidade. O primeiro deles, vinculado à subdimensão *recrutamento por mérito*, buscou investigar o número de servidores efetivos na Secretaria, sob o entendimento de que quanto maior este número, se comparado ao total de servidores com contratos temporários, maior capacidade terá a burocracia atuante naquele órgão para a condução da política.

Os demais indicadores vincularam-se à subdimensão *formação* e se propuseram a avaliar as proporções de servidores com nível de escolaridade superior e de carreiras específicas existentes em comparação, respectivamente, ao total de servidores da Secretaria e ao total de servidores efetivos. Acreditou-se que quanto maior o número de servidores graduados e/ou especialistas na área do turismo, maior seria a capacidade burocrática existente na Secretaria.

Os dados para mensuração dos indicadores de capacidade burocrática, extraídos em sua maioria, do relatório do Sistema de Administração de Pessoal (SISAP), fornecidos pela SECULT encontram-se descritos no Quadro 4.

Quadro 4 – Dados requeridos para análise das variáveis recrutamento por mérito e formação da capacidade organizacional-burocrática

Número total de servidores.
Número total de servidores concursados (efetivos).
Número total de servidores com contratos temporários (comissionados e msg/outros tipos de contratação, se houver).
Número total de servidores com nível superior (no mínimo).
Número de servidores concursados para carreiras específicas (analistas ou gestores).

Fonte: Elaboração própria.

Para a extração dos dados, optou-se por solicitar ao órgão informante o fornecimento de dados referentes ao mês de dezembro de cada ano, por se compreender que as mudanças no quadro de pessoal ocorridas no decorrer de determinado exercício estariam melhor refletidas no último mês do ano.

Os indicadores das subdimensões que medem a capacidade burocrática foram mensurados considerando-se as unidades administrativas finalísticas da Secretaria, que se ocupam da política de turismo, direta ou indiretamente envolvidas com a condução da política, de modo a entender a evolução do quadro de pessoal nestas unidades especificamente.

Existe a ciência de que, durante o intervalo temporal estudado, uma série de fatores, como por exemplo a realização de concursos ou a criação de novos cargos, possa ter interferido na capacidade burocrática do órgão. Para captar esse processo, além de se levantar os dados quantitativos, intentou-se, por meio de entrevistas, compreender melhor as mudanças ao longo do tempo e identificar os fatores que permitiram a ampliação ou redução de tal capacidade.

Parte dos indicadores organizacionais e a integralidade dos indicadores burocráticos foram analisados com base na extração de dados em dois marcos temporais distintos, observando-se, porém, um período mais intermediário e outro mais recente da política. O suposto era de que a capacidade organizacional-burocrática variasse ao longo do tempo e que tal variação tivesse consequências sobre os resultados da política.

Os indicadores de capacidade organizacional-burocrática foram mensurados da forma descrita a seguir:

1. *Índice de gestão financeira*, obtido a partir da média aritmética dos dois indicadores que o compõem:
 - i) percentual de recursos alocados e executados pela Secretaria à política de regionalização, em comparação com o total de recursos alocados e executados pela Secretaria nas ações finalísticas do turismo, no mesmo período;
 - ii) percentual de recursos destinados e executados pela política de regionalização em relação ao total de recursos destinados à política de regionalização.
2. *Normas e legislações*: identificação de normativas e legislações criadas ao longo da implementação da política, as quais foram ponderadas por sua existência e por sua força legal, enquanto ato normativo.
3. *Estruturas funcionais*: análise de leis e decretos que regulamentaram a estrutura administrativa da Secretaria, a fim de identificar a existência de estruturas formais de coordenação destinadas à política, as quais foram ponderadas em função de sua exclusividade (ou não) a tal coordenação.
4. *Mecanismos de gestão e de desempenho*: obtido a partir da combinação de 2 resultados, existência dos mecanismos de gestão e de desempenho e o efetivo funcionamento dos mesmos; os quais, se desdobraram em três

situações a serem medidas, considerando – inexistência, existência, mas sem funcionamento e existência com efetivo funcionamento.

5. A capacidade burocrática foi avaliada a partir da média dos resultados obtidos em três indicadores: *proporção de servidores efetivos, proporção de servidores concursados para carreiras específicas e proporção de servidores graduados.*

Para comparar a capacidade estatal da SECULT-MG, construiu-se um índice sintético, resultante da agregação dos resultados obtidos nos indicadores das duas dimensões, organizacional e burocrática.

Todos os resultados foram convertidos em valores de 0 a 1, para fins de comparabilidade de unidades diferentes, e o índice de capacidade estatal foi o resultado da média aritmética dos valores obtidos respectivamente nas duas dimensões; por sua vez, esses últimos foram obtidos a partir das médias dos indicadores utilizados para cada uma; a partir disso, se classificou a capacidade organizacional-burocrática da Secretaria em alta, média ou baixa, em cada um dos períodos analisados. Posteriormente, essa capacidade foi relacionada aos resultados da política, conforme descrito mais à frente.

Quando mais próximo o valor estivesse de 1, maior seria a capacidade estatal e, em sentido oposto, quanto mais próximo de 0, mais baixa seria a capacidade estatal observada. Com base nisso, propôs-se a classificação:

- Baixa: inferior a 0,5
- Média: entre 0,5 e 0,79
- Alta: acima de 0,8

A tabela abaixo sintetiza as variáveis que compuseram o índice e a forma de cálculo.

Tabela 1 – Componentes do Índice da Capacidade Organizacional-Burocrática (ICBO) da SECULT-MG

MOMENTOS DA POLÍTICA - ANOS ANALISADOS	Índice de Capacidade Organizacional (ICO - média dos indicadores)				Índice de Capacidade Burocrática (ICB - média dos indicadores)				Índice de Capacidade Organizacional-Burocrática (ICOB - média de ICO e ICB)		
	Índice de Gestão Financeira	Normas e Legislações Organizacionais	Estruturas Funcionais	Mecanismos de Gestão e de Desempenho	ICO	Índice de servidores efetivos	Índice de servidores concursados de carreiras específicas	Índice de servidores graduados	ICB	Índice	Classificação
Marco temporal 1											
Marco temporal 2											

Fonte: Elaboração própria.

3.4.1.2 Capacidade relacional

a) *Definição*

A *Capacidade Relacional* refere-se à habilidade de interação e articulação entre o Estado e os demais atores não estatais (mercado e sociedade), sendo materializada através de mecanismos de participação, negociação e lutas de poder. O Estado deve ser competente para internalizar em suas ações as interações com os demais atores, a fim de alcançar eficácia na implementação de suas políticas e maior legitimação para consecução das mesmas.

b) *Operacionalização*

A capacidade relacional levou em conta duas unidades de análise. A primeira, que serviu de base às discussões, referiu-se à SECULT quando da análise do arranjo da política, no nível estadual, e da identificação dos instrumentos da ação pública definidos e/ou instrumentalizados pelo Estado. E a segunda que se relacionou às estruturas de governança regional do turismo e a forma como elas desdobraram o arranjo estadual no nível regional e lidaram com os constrangimentos ou incentivos trazidos pelos instrumentos da ação pública.

O entendimento adotado foi o de que a capacidade relacional é aquela produzida no momento de implementação da política, especialmente, em função da modelagem dos arranjos institucionais regionais, desenvolvidos e adaptados a partir do arranjo estadual, e dos efeitos gerados pelos instrumentos da ação pública sobre o comportamento dos atores e sua forma de articulação na esfera regional.

Neste sentido, a capacidade relacional foi identificada a partir da articulação efetiva entre os atores. A intenção foi a de verificar se os atores envolvidos na política, de fato se articularam e como se deu essa interação no decorrer da implementação da política. O Quadro 5 traz uma síntese dos indicadores qualitativos que conduziram a análise da capacidade relacional.

Quadro 5 - Operacionalização do conceito de capacidade relacional

CONCEITO	DIMENSÃO	SUBDIMENSÕES	INDICADORES	FONTES DE DADOS
Capacidade Estatal	Relacional	Relacionamento com o mercado	Mecanismos de articulação/interação com o trade turístico (atores do mercado)	Documentos técnicos dos circuitos e entrevistas com atores regionais (gestores municipais e regional)
		Relacionamento com a sociedade	Mecanismos de articulação/interação direta (ou indireta) de participação social	
		Relacionamento com o sistema político-representativo	Mecanismos de articulação/interação com o sistema político-representativo	

Fonte: Elaboração própria.

Chama-se atenção aqui para uma separação, meramente formal, entre a capacidade relacional e as capacidades de implementação, ativadas (ou não) pelos arranjos institucionais. Esta separação foi feita com o intuito apenas de destacar os elementos analíticos orientadores do estudo.

Na prática, as duas análises se unificam, na medida em que a capacidade relacional, considerando os indicadores do Quadro 5, foi observada a partir das relações e interações estabelecidas no nível regional, tendo em vista a influência dos arranjos regionais e dos instrumentos da ação pública sobre o comportamento e forma de articulação dos atores. A definição e operacionalização de tais elementos serão apresentadas na sequência.

3.4.2 Arranjos institucionais

a) Definição

Os arranjos institucionais das políticas públicas podem ser compreendidos como modelos de governança e se referem à um conjunto de normas, mecanismos, estruturas e processos que determinam o modo de organização, coordenação e condução dos atores e de seus interesses no processo de implementação de políticas públicas. A partir deles importa saber os atores envolvidos, seus papéis e o modo como se interagem nas etapas de planejamento e implementação das políticas.

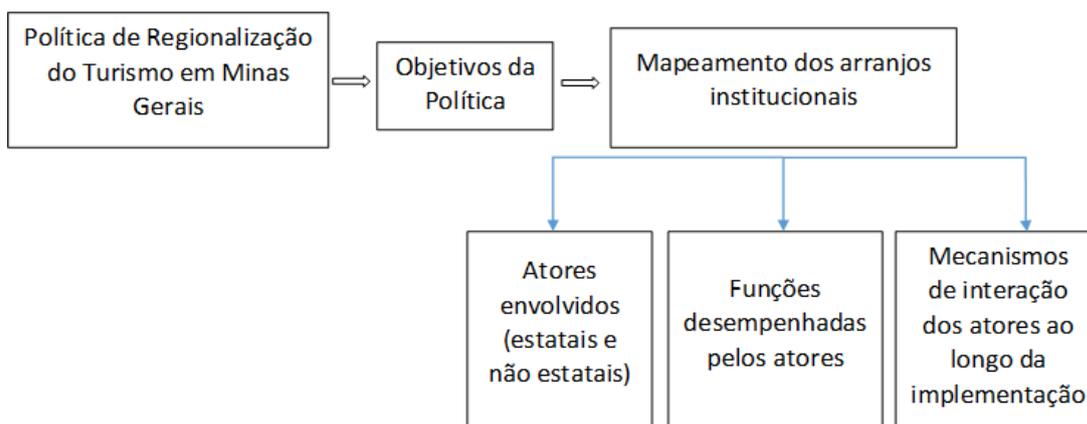
b) Análise

A análise dos arranjos institucionais considerou dois elementos: a descrição dos arranjos ao longo do tempo e as capacidades de implementação ativadas a partir dos mesmos.

Descrição dos arranjos

A descrição do arranjo foi guiada pelo levantamento de três elementos: os atores envolvidos, as funções desempenhadas por estes e os mecanismos de interação estabelecidos entre eles na implementação da política, conforme estudo de Pires (2016) e a síntese da Figura 3.

Figura 3 – Elementos para análise dos arranjos institucionais



Fonte: Pires (2016). Elaboração própria.

No caso da política investigada, identificou-se dois tipos (ou níveis) de arranjo institucional atuando de forma concomitante:

- o arranjo no nível estadual que pode ser marcado por uma coordenação macro, com diretrizes mais abrangentes na definição de regras, atores e papéis a serem desempenhados.
- o arranjo no nível regional, cuja modelagem varia a depender das demandas turísticas existentes, dos interesses dos atores e da própria capacidade de coordenação e articulação do circuito turístico dentro do seu território. Como bem argumentado por Lotta e Favareto (2016), cada território carrega consigo seu próprio grau de complexidade e problemas, o que no nível mais concreto de implementação da política pode se materializar em formatos distintos de arranjos.

Para análise dos arranjos regionais, foi realizado um estudo com mais profundidade de dois casos, escolhidos entre 44 instâncias de governança regionais certificadas.

A escolha das instâncias levou em conta a classificação de agrupamento dos circuitos turísticos, já tratada na seção 3.1 (Figura 1). Definiu-se por

selecionar IGRs pertencentes ao Grupo Competitividade e Diversificação, por ser este um grupo que reúne CTs com condições mais adequadas de infraestrutura-turística e que refletem melhor os resultados de implementação da política.

Recorda-se o que se foi abordado em seção anterior, de que o pertencimento dos CTs a um mesmo grupo não os posiciona em um nível similar de desenvolvimento turístico regional e nem os associa a um mesmo padrão de arranjo institucional. Este recorte indica apenas que os circuitos ali representados detêm de infraestrutura/capacidade turística semelhante para definir metas e diretrizes em prol do desenvolvimento regional.

Assim, o fato de supostamente não terem arranjos específicos similares, justifica o critério de escolha dos casos a partir da diferenciação da variável de interesse (arranjos institucionais) e da similaridade nas condições de infraestrutura turística que é um fator que, logicamente, se espera que deva afetar os resultados. Logo, dentro de um mesmo agrupamento, podem haver circuitos com resultados de implementação da política variados.

Além desse critério inicial de escolha, um segundo parâmetro que balizou a definição dos casos referiu-se aos formatos de coordenação adotados, os quais foram antecipadamente identificados, em pesquisa preliminar por meio de documentos técnicos e entrevistas com atores estatais.

A análise dos arranjos institucionais foi feita de forma diacrônica, considerando as alterações ocorridas ao longo da implementação da política, tanto no nível estadual quanto no regional, bem como as interfaces estabelecidas entre os dois níveis. Nessa análise, buscou-se identificar os condicionantes e justificativas para mudanças e seus efeitos na política, tendo em vista, especialmente, o dinamismo alcançado. Para isso, foram utilizadas:

- Análise documental (legislações e relatórios);
- Entrevistas semi-estruturadas com servidores públicos estaduais (ativos ou inativos) e com os atores locais partícipes da implementação da política e das ações dos circuitos turísticos.

Capacidades de implementação produzidas

A partir da análise dos arranjos, buscou-se identificar a capacidade relacional desenvolvida, tendo em vista as possíveis capacidades de

implementação produzidas a partir de tais arranjos, sendo esta análise parcialmente inspirada nos estudos de Pires e Gomide (2014a e b, 2016), os quais consideraram duas dimensões de capacidades geradas, no ciclo de implementação da política:

- (i) a dimensão técnico-administrativa, que avalia a presença de atores profissionalizados (estatais ou não) e os mecanismos de monitoramento e coordenação da política regionalmente; e
- (ii) a dimensão político-relacional, que se direciona às “*habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais*” (p. 127, Pires e Gomide, 2016).

A ênfase do estudo se deu sobre a dimensão político-relacional, buscando entender as habilidades e procedimentos observados nos arranjos regionais dos circuitos para a inclusão e interação dos múltiplos atores da política (públicos, privados e a sociedade).

Como já mencionado, tais habilidades e procedimentos foram observados a partir dos indicadores propostos para a capacidade relacional, apresentados no Quadro 5. Mesmo não sendo objeto do estudo, a dimensão técnica-administrativa acabou se tornando evidente em alguns momentos da implementação da política e foram pontuadas nos estudos de casos.

A identificação das capacidades de implementação, tendo em vista os indicadores relacionais definidos, foi feita com base na análise de documentos e em entrevistas semi-estruturadas, aplicadas aos atores locais partícipes das instâncias de governança.

Tais entrevistas foram conduzidas no sentido de entender a história do circuito e sua trajetória na política de regionalização, identificando sucessos e insucessos, em termos da sua coordenação e gestão, bem como de participação e interação relacional entre os atores na tomada de decisões e ações efetivamente concretizadas. Nesta linha, destacaram-se alguns aspectos:

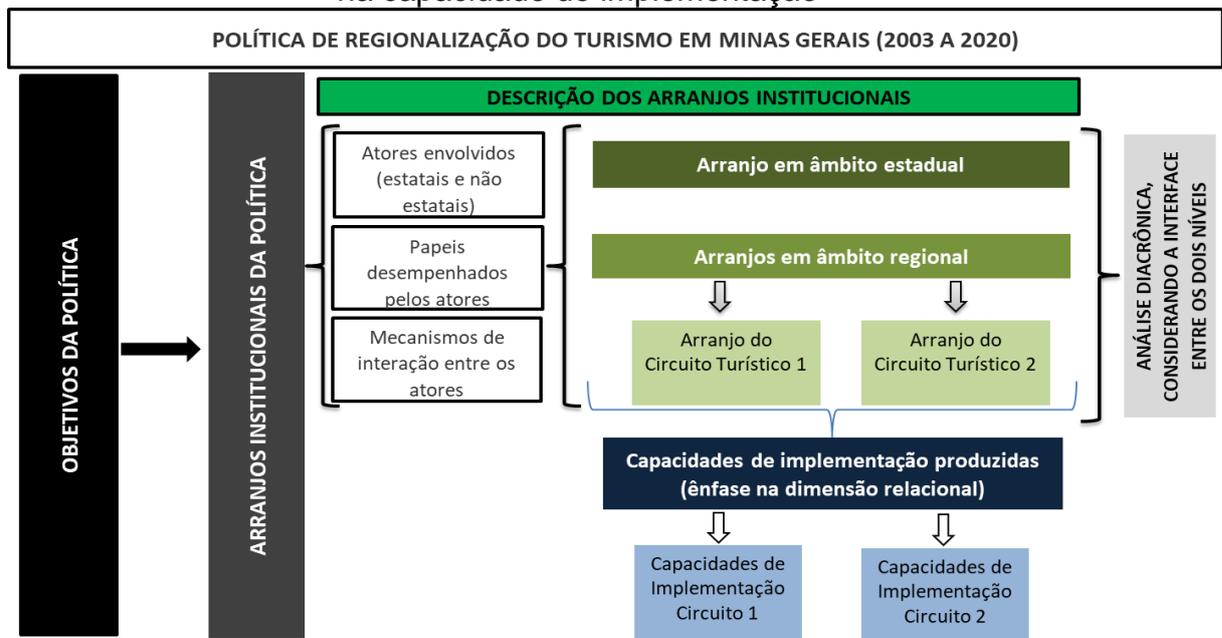
- Os contrapontos existentes entre os atores partícipes da política (pensamentos e entendimentos diversos sobre a política);
- As dificuldades e problemas vigentes e as formas encontradas para solucioná-las, adaptações necessárias;

- Os desafios enfrentados, inclusive o de gestão dos territórios e as soluções desenvolvidas para o enfrentamento dos mesmos;
- As demandas por participação e o processo participativo na implementação da política (construção e funcionamento);
- As antecipações de contestação (LOTTA, 2019), situações discutidas (negociações) antes de virarem problema para a implementação;
- Os mecanismos de gestão e monitoramento criados e seu funcionamento (fluxo de interlocução entre os atores).

A separação entre a descrição dos arranjos e seus efeitos nas capacidades de implementação foi apenas formal para destacar os elementos analíticos que orientam o estudo. Em termos operacionais, a análise se deu de forma concomitante. A partir dos estudos com mais profundidade se pode definir os arranjos e suas transformações e justificativas, a serem relacionadas com sua capacidade de ativar, ou não, as capacidades de implementação, os problemas e possibilidades produzidas, finalizando com a produção de resultados.

A Figura 4 traz o modelo analítico para análise dos arranjos institucionais, com a identificação dos elementos detalhados nos parágrafos anteriores.

Figura 4 – Modelo analítico dos arranjos institucionais da política e seus efeitos na capacidade de implementação



Fonte: Elaboração própria.

3.4.3 Instrumentos da ação pública

(a) Definição

Os *instrumentos de políticas públicas*, marcados pela ausência de neutralidade, são instituições que refletem um agrupamento medianamente organizado de regras/procedimentos e que conduzem relações interativas. Por meio deles, efeitos são produzidos sobre a conduta dos atores individuais e organizacionais, permitindo em certa medida que tal conduta se torne mais previsível. Assim, pode-se entender que os instrumentos são capazes de impulsionar ou limitar a capacidade de ação dos atores sociais e políticos, desestabilizando o equilíbrio das relações de poder (LASCOUMES E LE GALÈS, 2007). Os instrumentos atuam na promoção da completude e integralização dos arranjos institucionais, afetando a forma de articulação dos atores e a consequente funcionalidade de tais arranjos, ou seja, seu potencial de ativar capacidades, as quais, por sua vez, influenciam nos resultados da política.

(b) Análise dos instrumentos e seus efeitos

Essa análise envolveu: i) a identificação dos instrumentos e objetivos visados com eles por meio de análise documental e entrevistas com atores relevantes envolvidos na definição desses instrumentos; e ii) a investigação dos efeitos dos instrumentos sobre o comportamento dos atores e sua forma de articulação.

A identificação dos instrumentos foi marcada de forma explícita, em uma seção específica da tese, posteriormente à descrição do arranjo no nível estadual. No entanto, por se tratar de elementos que perpassaram a trajetória da política, pode-se dizer que a discussão dos instrumentos foi iniciada já no capítulo de resultados, quando da reconstrução histórica da política, onde se traçou os percursos institucionais, as mudanças, correções de rumo e principais marcos entre os anos de 2003 a 2020.

Apresentada a trajetória, buscou-se, em seção específica, identificar e caracterizar os instrumentos da ação pública, criados e conduzidos pela esfera estadual, que intervieram na política. A análise da influência dos instrumentos sobre o comportamento dos atores foi feita, por meio da observação de documentos, na tentativa de identificar os elementos que cumpriam papéis de

incentivos e punições existentes, e de entrevistas semiestruturadas, com atores estatais, municipais e regionais.

Assim, no nível estadual, na seção específica mencionada, a intenção foi a de destacar os instrumentos, entender os motivos em torno da criação dos instrumentos e a maneira como o estado, enquanto coordenador da política enxergava os seus papéis na definição das regras, atores e na forma de articulação dos mesmos na implementação da política.

Já no nível regional, quando da análise dos casos, a investigação, de forma mais aprofundada, buscou-se entender como os múltiplos atores envolvidos com a política compreendiam os instrumentos e se/como estes definiram a forma de articulação dos atores, afetando, a partir disso, as interações e as capacidades de implementação.

Nesta direção, alguns aspectos foram considerados na análise dos instrumentos:

- Visão geral sobre sua importância, validade e influência nos *outputs* regionais;
- Contribuição para indução da participação/interação dos atores na implementação da política; e
- Contribuição para a permanência dos atores na implementação da política.

3.4.4 Resultados (*Outputs*)

(a) Definição

Os resultados referem-se ao fenômeno que será explicado; isto é, tratam-se dos *outputs*, produtos da implementação que se vinculam à performance e que podem estar relacionados tanto ao desempenho das burocracias que implementam a política quanto às entregas de um serviço ou bem. No caso, em questão, foram associados às principais entregas/produtos e inovações obtidos ao longo da implementação da política pública investigada.

(b) Operacionalização

A avaliação dos resultados foi desenhada a partir de duas perspectivas.

Perspectiva 1: Resultados gerais

Os resultados gerais são entendidos como *outputs*, produzidos no nível mais macro da política, no âmbito do estado, e que decorrem do planejamento feito, quando da concepção da política; ou seja, são entregas concretas, frutos das ações/metaplanejadas pelo estado e alcançadas pela política ao longo de sua implementação.

A mensuração dos '*resultados gerais*', desenvolvida a partir da descrição da trajetória da política, se desdobrou a partir de três estratégias: (i) a identificação dos resultados objetivos; (ii) a percepção dos atores estaduais sobre tais resultados e as explicações dadas para esses resultados; e (iii) a associação entre os resultados alcançados, a capacidade estatal e o arranjo institucional no âmbito estadual.

A primeira estratégia, da identificação, dar-se-á por meio da análise de documentos técnicos, produções acadêmicas e entrevistas com servidores públicos da Secretaria, de modo a elencar as principais entregas pretendidas e realizadas pela política, em termos institucionais, de regionalização, de descentralização e de desenvolvimento turístico.

A segunda e a terceira estratégias foram propostas com vistas a certificar-se se esses resultados gerais foram observados pelos atores estatais, bem como identificar suas possíveis associações ao arranjo institucional, definido pelo nível estadual.

Perspectiva 2: Resultados específicos

A segunda perspectiva para identificação dos *outputs* priorizou a análise dos chamados resultados específicos (ou regionais). Tais resultados referem-se aos *outputs* no nível regional da política; isto é, as principais entregas e inovações/aprendizagens (melhorias desenvolvidas) produzidas pelas instâncias, em conformidade com seu planejamento regional, ao longo da implementação da política.

A mensuração dos resultados específicos (regionais) se propôs, em primeiro lugar, a identificar esses resultados. A ideia aqui foi entender os avanços obtidos, em termos de desenvolvimento turístico, em cada região no decorrer da implementação da política.

A partir desse prisma, em segundo lugar, se propôs identificar as razões, sob a ótica dos atores, para o alcance (ou não) dos resultados esperados.

Pretendeu-se entender as explicações para as entregas e as inovações estabelecidas, bem como verificar em que medida tais justificativas se relacionaram com o modelo de governança adotado por cada circuito e com os instrumentos da ação pública, considerando as capacidades de implementação ativas (ou não).

3.5 Síntese das estratégias e instrumentos de pesquisa utilizados

Em linhas gerais, esta tese esteve amparada em três estratégias:

1. Pesquisa documental - onde foram levantados documentos de ordens diversas:
 - a. Legislativa (leis, decretos, resoluções e normas internas) – que permitiram identificar os arranjos institucionais da política, no âmbito do estado e regional, bem como entender as finalidades e características dos instrumentos da ação pública, definidos pela esfera estadual;
 - b. Técnica (relatórios, documentos, pesquisas, diagnósticos produzidos pela esfera estadual e regional) - que permitiram levantar dados para medir o índice da capacidade estatal do órgão investigado e entender a visão interna da SECULT-MG e dos circuitos turísticos, identificando gargalos e desafios da política, bem como os resultados produzidos;
 - c. Produção acadêmica (artigos, dissertações e teses já desenvolvidos sobre a política de regionalização) – que identificaram os períodos observados, as análises e resultados produzidos que pudessem ser úteis para agregar ao desenvolvimento dessa tese.

2. Entrevistas semiestruturadas com os seguintes atores:
 - a. Atores estatais – entrevistas realizadas com três servidores públicos estaduais, partícipes da gestão e implementação da política no âmbito do estado, com a finalidade de entender a capacidade de coordenação e articulação da Secretaria, o processo de implementação da política, bem como as

motivações para a criação e/ou operacionalização dos instrumentos da ação pública;

- b. Gestores regionais e municipais partícipes dos circuitos turísticos – entrevistas realizadas com 11 atores, 2 gestores de regionais de IGRs e 9 gestores municipais, secretários municipais de turismo. O objetivo foi o de compreender a visão sobre o modelo de governança adotado, o perfil dos atores envolvidos e o nível de interação estabelecida entre eles; bem como entender o papel desempenhado pelos instrumentos da ação pública na conduta dos atores e avaliar os resultados (sucessos e insucessos) observados na implementação da política de regionalização.

4. RESULTADOS GERAIS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO DE MINAS GERAIS

4.1 Breve introdução

Neste capítulo serão analisados os resultados gerais da implementação da política de regionalização do turismo, produzidos entre os anos de 2001 a 2020. Lembrando que os resultados gerais são entendidos como os *outputs*, gerados no nível mais macro de implementação da política, no âmbito estadual, e que decorrem diretamente do planejamento feito, quando da concepção da política; ou seja, são entregas concretas, frutos das ações/metasp planejadas e alcançadas pela política ao longo de sua implementação.

Cabe aqui uma breve distinção entre *outputs* e *outcomes*. Enquanto os *outputs* associam-se aos objetivos intermediários da implementação da política, os *outcomes* relacionam-se aos efeitos produzidos pela política a partir do seu objetivo central (ou geral). Esta distinção faz sentido tendo em vista o percurso natural trilhado até a investigação dos *outputs*, o qual se inicia na identificação do objetivo central da política, passando por suas estratégias, objetivos intermediários, atores e processos e, a partir daí, à definição das entregas.

No caso em questão, a ausência de informações básicas sobre essa trajetória, imprimiu à pesquisa um novo desafio que foi, a partir da garimpagem de informações, reconstituir algo que não se encontrava explícito, nem em termos de desenho da política, tampouco de seus objetivos. E se os objetivos não estavam claramente definidos, a alternativa possível foi por inferi-los, a partir de uma extensa análise documental, sob os riscos reais deles se confundirem com as ações efetivamente realizadas.

Em suma, do que se observou, a política se estruturou e foi planejada ao longo de sua implementação, incorrendo em ajustes formais bem tardios, como os já destacados marcos legais (Lei 22.765 de 2017 e Decreto 47.687 de 2019).

Outro desafio imposto à investigação referiu-se à desorganização dos dados dentro da Secretaria. Ao todo foram mais de mil e duzentos documentos lidos, selecionados e, posteriormente, analisados. Dentre estes, cabe destaque aos memorandos. Analisou-se uma pasta com 833 memorandos, organizados entre os anos de 2004 a 2018, onde se pode entender as ações prioritizadas e os

resultados esperados a partir delas. Ainda assim, houve certa incerteza quanto a atestar se todos os resultados gerais da política estavam ali compreendidos. O que se conseguiu afirmar, em função da sequência temporal dos memorandos, foi que parte daquelas ações havia sido executada, confirmando assim alguns dos resultados alcançados.

Um segundo passo na complementação das informações se deu a partir da análise de outros arquivos técnicos¹⁰, como notas, apresentações e diagnósticos, os quais, muito embora tenham somado, ainda se mostraram insuficientes à compreensão integral dos resultados da política.

Nesta linha, para além da garimpagem dos documentos técnicos, duas novas estratégias foram adotadas: i) a busca de estudos acadêmicos que analisaram os primeiros anos da política (BOLSON, 2006; GOMES, 2006; FREITAS, 2008 e ii) a realização de entrevistas com gestores públicos estaduais envolvidos, integral ou parcialmente, no processo de implementação da política.

Neste último caso, particularmente, foram ouvidos três servidores públicos, com experiência gerencial e técnica na coordenação e implementação da política e mais de uma década envolvidos na execução da mesma. Ressalta-se ainda que cada ator lidou com a política em períodos distintos, respectivamente, nos anos de 2003, 2007 e 2010. Tal variação enriqueceu as discussões e permitiu compreender a evolução da política.

As duas novas estratégias permitiram à pesquisa um olhar interpretativo, incorporando histórias e fatos que preencheram os vácuos, antes existentes, quando da leitura exclusiva dos documentos técnicos, e assegurando respostas mais assertivas a algumas perguntas centrais, até então não respondidas: A política foi planejada? O que se objetivava quando de sua criação? Houve mudanças em seu objetivo no decorrer de sua implementação? Quais foram os resultados esperados? Do que se esperava, o que se alcançou? Que tipos de interferências ocorreram, favorecendo (ou não) o desenvolvimento da política e, conseqüentemente, seus resultados?

Este capítulo se encontra estruturado de forma a responder cada uma dessas perguntas e será finalizado com uma síntese dos resultados gerais quantificáveis, obtidos pela política de regionalização do turismo.

¹⁰ Notas técnicas, estudos e diagnósticos, apresentações, planejamento, planilhas de monitoramento e de convênios formalizados, planos de ações/entregas e histórico de circuitos.

4.2 Planejamento da política: a definição dos objetivos

De modo geral, tanto os estudos acadêmicos, quanto as entrevistas, confirmaram a inexistência de um plano para a política de regionalização de turismo. Sua criação, em 2001, deu-se por uma decisão governamental do secretário de estado de turismo, à época; não havendo, até hoje, um desenho estruturado com seus objetivos, etapas de execução e resultados esperados. Pelo contrário, a política foi se moldando no decorrer de sua implementação.

Quanto aos seus objetivos, ainda que não claramente descritos em um planejamento, pode-se dizer que estiveram constantes nos discursos governamentais e técnicos, assumindo basicamente duas direções.

A primeira direção centrou-se na ideia de expansão das ações do ‘negócio turismo’ no estado, intenção reforçada quando da criação da Secretaria em 1999¹¹. A decisão pela regionalização e descentralização do turismo veio como uma saída para lidar com a grande extensão territorial do estado e o potencial que se vislumbrava da oferta turística de Minas Gerais. Buscava-se aumentar a taxa de visitação e permanência do turista, ampliando conseqüentemente a renda da atividade turística no estado (BOLSON, 2006).

A estratégia adotada para o alcance do que se almejava foi a de integrar atrativos, equipamentos e serviços de uma mesma região a partir da formatação de roteiros turísticos, na perspectiva de se criar uma identidade para o turismo regional. Daí se justificaria o nome “circuito turístico” (CT) que, na prática, se configurava em uma “rota turística”. Segundo um dos entrevistados, o modelo adotado por Minas Gerais, teve por inspiração os circuitos franceses¹². Ratifica-se isso pelo fato de os próprios nomes dos circuitos serem, em si, nomes de roteiros, a exemplo do Circuito do Ouro e do Circuito Diamantes.

Em termos de participação de atores, a formatação dos circuitos estabelecia que o poder público municipal, a iniciativa privada e a comunidade deveriam ser convidados para condução dessa proposta de integração regional¹³.

¹¹ Art.19 da Lei nº 13.341 de 1999.

¹² A exemplo do Circuito do Vinho e do Circuito do Leite na França.

¹³ A integração poderia ser formalizada por meio de uma associação, agência de desenvolvimento ou organização não governamental

Um segundo objetivo que se delineou para a política apoiou-se no interesse de que a Secretaria tivesse representação territorial no estado, já que sua estrutura administrativa, concentrada na capital, era limitada para atender aos recorrentes pleitos municipais. A defesa pelos circuitos acabou se dando pela lógica de se ter braços operacionais do órgão de turismo estadual no interior:

A ideia inicial era...Que o estado tivesse braços operacionais, de execução nas regiões, que pudessem ser interlocutores oficiais. Chegou até a ter um projeto de escritório de turismo no interior. Começaram a fazer isso, mas não deu certo. (Entrevista1).

Pode-se assim dizer que a política acabou gradativamente transitando de um objetivo pautado numa lógica de ampliar a permanência e visitação de turistas, por meio da formatação/comercialização de rotas turísticas, para uma perspectiva mais de gestão e de governança regional:

Assim, pensou-se de uma forma muito mais promocional no início e mercadológica e virou algo mais de gestão. Então, acabou que os objetivos alcançados foram diferentes daqueles que foram propostos, até porque o que foi proposto inicialmente, se você não organizasse a casa, você não conseguiria atingir. Como é que você vai aumentar o número de turistas se eu não tenho uma gestão municipal? O que eu acho que teve foi uma mudança mesmo de objetivos. Não consciente. Foi uma coisa meio atropelada. À medida que ela foi acontecendo (...) a gente via os gargalos e dava uns passos atrás. 'Olha não dá para promover se o cara não tem nada'. (Entrevista 2).

Aqui, cabe chamar atenção para dois pontos. O primeiro deles, que se associa ao trecho acima, evidencia que enquanto a Secretaria concentrava sua atuação na formatação de circuitos, ela se deparava com regiões que não reuniam condições estruturais e institucionais mínimas necessárias ao que se pretendia. A título de exemplo, havia regiões que não possuíam o levantamento da oferta turística das suas localidades e nem uma organização administrativa-legal¹⁴ para tal.

O segundo ponto tem a ver com a revisão do entendimento do papel do estado na roteirização turística. Passou-se a ficar claro que formatar e comercializar roteiros era função do mercado, não do estado ou dos circuitos, e que o termo 'circuito turístico' já não seria o mais adequado; pois gerava

¹⁴ Inexistência leis, fundos e planos municipais de turismo.

distorções de compreensão até mesmo para os turistas, que liam o circuito como sendo uma rota turística, enquanto na prática eles eram uma associação regional, que não comercializava rotas:

Até uma concepção que, depois, se você fosse olhar era até equivocada porque hoje a gente tem uma clareza maior de que o circuito ele não é um roteiro, propriamente dito; ele é mais uma instância de governança. Até essa concepção foi evoluindo. Ele era enxergado pelo estado como roteiro. Lembro até dos primeiros folders que foram feitos. Pegava-se exatamente o circuito e fazia o folder de divulgação dele como um roteiro, Circuito da Mata Atlântica. Foi pensado como formatação de roteiro, sendo que depois viu que, na verdade, quem faz roteiro é mercado, o circuito trabalha governança, trabalha política pública, é apoio à política pública. Não se tinha essa visão (Entrevista 1).

A conjunção desses fatores ampliou, especialmente pelos depoimentos, a defesa de que caberia aos circuitos um papel mais estratégico de organização, gestão e promoção do desenvolvimento do turismo regional, a partir das demandas e potencialidades turísticas locais. Tal ideia, por sua feita, só se efetivou em 2019, decreto 47.687¹⁵, onde se redefiniu os circuitos turísticos:

§ 1º – Os circuitos turísticos são a Instância de Governança Regional – IGR – integrados por municípios de uma mesma região com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado. (MINAS GERAIS, 2019).

Em síntese, pode-se dizer que o alcance do primeiro objetivo, na prática da implementação, foi inibido pelas dificuldades estruturais locais e regionais; fazendo com que o segundo objetivo, a partir do amadurecimento dos atores envolvidos, das revisões dos seus papéis, viesse a calibrar as intenções iniciais do primeiro objetivo, determinando desse modo a coordenação e articulação regional por território como a prioridade central para o desenvolvimento turístico. Com base nesse histórico, buscou-se aqui dar forma a tais objetivos:

✓ **Objetivo 1 (quando da criação da política)**

Aumentar o número e permanência de turistas no Estado de Minas Gerais, por meio da criação de circuitos turísticos, entendidos como rotas turísticas, estando tais circuitos responsáveis pelo planejamento, gestão, formatação de produtos e comercialização turística da região.

¹⁵ Decreto 47.687 de 26 de julho de 2019.

✓ **Objetivo 2 (no decorrer da implementação da política)**

Organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado, por meio da formatação de instâncias de governança regionais que fossem representantes da Secretaria e da política de turismo na ponta.

Aqui, há uma questão importante a se destacar que se relaciona à meta de aumento do número e permanência de turistas em Minas Gerais. Quando se fala que houve mudanças nos objetivos da política de regionalização, não se pode afirmar que tal meta deixou de ser relevante já que, em essência, a promoção do desenvolvimento turístico se evidencia pela movimentação de turistas nas localidades.

Assim, o ponto chave na transição dos objetivos foi de uma lógica muito alinhada à comercialização de rotas, de se ter mais produtos turísticos, ou seja, de desenvolvimento do mercado turístico mineiro; para uma lógica que priorizou mais a questão da organização, coordenação e articulação territorial da atividade turística, na tentativa de promover um desenvolvimento regional integrado e representativo, que ultrapassasse a ideia inicial, estritamente mercadológica.

4.3 Resultados esperados

Seguindo o raciocínio de que a política não contou com um plano que a antecipasse, os depoimentos reforçaram a falta de clareza quanto aos resultados esperados:

Os resultados nunca foram claros não. Eu fazia essa pergunta com as equipes, com as pessoas que criaram o projeto (...). Mas nunca se teve uma visão clara, por exemplo, de como essa política dos circuitos seria daqui há 20 anos. O que a Secretaria queria com essa política? Se era aumentar ou diminuir o número de circuitos. Se era colocar todos os municípios, ou não. (Entrevista 2).

De um lado, ficou claro, pelos depoimentos, que não se poderia falar que o 'aumento do número e do tempo de permanência de turistas em Minas Gerais', foi um resultado da política de regionalização de turismo; pois igualmente como

a política não foi planejada, também não houve, ao longo do tempo de sua implementação, um monitoramento específico desses números.

Por outro lado, as opiniões foram harmônicas no sentido de apontar que os resultados da política puderam ser difusamente observados a partir de avanços muito concentrados na organização territorial, na representação da política estadual de turismo na ponta, no desenvolvimento da gestão da atividade turística local e regional e na coordenação e envolvimento dos atores locais.

Focando especificamente neste último avanço, a regionalização do turismo foi analisada como um processo de democratização da política pública de turismo, uma vez que deixou de se concentrar exclusivamente nas cidades históricas, de maior potencial, e começou a conceder a municípios pequenos e com menor atratividade, oportunidades de participarem da proposta.

4.4 Interfaces da política com outras iniciativas e sua influência nos resultados

Em linhas gerais, identificaram-se duas ordens de interferências na política de regionalização de turismo. Uma de natureza mais interna que teve a ver com a dinâmica governamental da administração pública do estado e outra, caracteristicamente externa, marcada pelas interfaces com recursos e interesses da burocracia, em nível federal, devido à condução de programas nacionais interligados à política estadual.

Do ponto de vista interno, destacaram-se dois fatores. O primeiro referiu-se ao Projeto Estruturador Estrada Real que, a partir de 2004, ganhou destaque no setor de turismo, tendo previsão orçamentária e monitoramento exclusivo garantidos. Em decorrência de sua limitada abrangência territorial, envolvendo inicialmente cerca de 162 municípios¹⁶, o Projeto, muito embora tenha criado vínculos com os circuitos, o fez a partir de um número bem reduzido de instâncias. Alguns benefícios do Estrada Real foram apontados:

Fortaleceu bastante os circuitos prioritários (do Programa), os cinco (ou seis) definidos (...). Então, todas as ações (do Programa) e eram vários eixos, eram focadas nesses circuitos - tanto promoção, qualificação. Dava a eles uma visibilidade e resultados também (Entrevista 2).

¹⁶ Número ampliado posteriormente para 198.

No período de implementação do Estrada Real, porém, muitos foram os relatos técnicos afirmando o alijamento da política de regionalização do centro das decisões governamentais. Governos como o do PSDB, entre os anos de 2003 a 2014, priorizaram ações a partir dos chamados ‘projetos estruturadores’ e, no caso da pasta de turismo, o único projeto estruturador era o Estrada Real. Os circuitos turísticos, no mesmo período, eram programas associados, os quais caracteristicamente não tinham garantia de recursos e nem monitoramento.

A título de exemplo, em termos de destinação de recursos, um boletim geral da SETUR-MG (2005), mostrou a disparidade de valores aplicados na política de regionalização, que andava na casa dos milhares, em comparação ao Estrada Real, gerido na casa dos milhões. O relatório trazia a informação de que enquanto a política recebeu um investimento em torno de 542 mil reais; o Projeto estruturador recebeu 8,2 milhões de reais (MINAS GERAIS, 2011), situação que permaneceu nos anos que se seguiram.

Esta realidade, especialmente até 2008, provocou insatisfações entre os circuitos turísticos que, mais comumente, se deram em duas direções: i) aos não abrangidos pelo Projeto, restou o sentimento de abandono pelo estado e de distanciamento/desconhecimento das diretrizes do setor de turismo; e ii) aos que possuíam uma parte de seus municípios contemplados pelo Projeto, apresentaram-se duas dificuldades, a de ter que lidar com tensões internas entre os municípios beneficiados e os não beneficiados e a de ter que lidar com a assimetria informacional, presente no próprio Projeto (GOMES, 2006).

O segundo fator de interferência interna teve a ver com as mudanças governamentais. A alternância constante de secretários de estado foi crucial para os retrocessos e avanços na política:

Os retrocessos eu acho que foram gerados pela própria alternância de gestão e mudanças de prioridades, que não permitiam que a política tivesse uma linearidade. Então assim, a gente estava caminhando para um sentido, e vinha um gestor e mudava a visão, mudava o enfoque. E aí começava a se caminhar numa direção. Depois vinha um outro que caminhava em outro sentido. (...). Eram avanços e retrocessos alternados, digamos assim (Entrevista 1).

Outro depoimento, ainda nesta linha, destaca o papel decisivo do secretário-adjunto de turismo, governo do PT (2015-2018), na condução do projeto de lei, que tratou da política estadual de turismo e da, conseqüente, institucionalização da regionalização como um dos objetivos da política:

Quando teve a gestão do secretário-adjunto, no governo PT (2015-2018), a gente já tinha um diagnóstico que precisava mudar a política de regionalização. Como ele (secretário) já vinha dessa experiência e é um empresário também, ele veio com muita vontade de facilitar a promoção do estado e dar mais voz à regionalização como política. Porque lá na ponta para ele, isso era real, mas quando chegou no estado ele viu que isso não era real. (...)

Para o secretário era muito positivo que tivesse uma normativa interessante. (...) Ele é empresário na área. (...). Então, é um ambiente legal favorável. Beneficiou ele. Então, acho que tem o interesse pessoal (na influência dos resultados). (Entrevista 3).

Já em relação aos fatores de ordem externa, identificaram-se duas iniciativas intervenientes, ambas sob coordenação do Ministério do Turismo (MTUR). Primeiramente, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR), que envolvia um pequeno número de municípios do norte e nordeste do Estado de Minas Gerais e trouxe melhorias de infraestrutura turística, restritas, entretanto a poucas regiões. Em termos de volume de investimentos, o PRODETUR, junto com o Estrada Real, foram as iniciativas que mais se impuseram, especialmente na primeira década da política. O alto volume de recursos do PRODETUR, no entanto, decorria da natureza de suas ações, obras de infraestrutura, que naturalmente são mais dispendiosas.

A segunda iniciativa foi o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004). Embora mais tímido em relação ao volume de investimentos, o Programa representou, na prática, uma intervenção significativa nos resultados gerais da política estadual, devido aos seus objetivos.

A proposta deste Programa nacional se organizava em nove módulos operacionais: (1) Sensibilização; (2) Mobilização; (3) Institucionalização da Instância de Governança; (4) Elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; (5) Implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; (6) Sistema de informações turísticas do programa; (7) Roteirização turística; (8) Promoção e apoio à comercialização; (9) Sistema de monitoria e avaliação do programa.

O fato de Minas Gerais ter iniciado a regionalização antes do MTUR destacou o estado como um exitoso precursor na formação de modelos de governança regionais (GOMES, 2006). Logo, os primeiros módulos operacionais do programa nacional não precisaram ser intensamente desenvolvidos no estado.

No ano de 2005¹⁷, por exemplo, o governo do estado deu início ao módulo 4, tendo sido selecionados 14 circuitos turísticos¹⁸ para, por meio de uma consultoria, terem seus planos estratégicos regionais elaborados¹⁹. Já a partir de 2006, o módulo 7²⁰ foi iniciado e acrescentam-se a esse processo mais 12 Circuitos turísticos²¹, totalizando 26 CTs selecionados pelo Programa nacional.

De modo geral, pode-se dizer que o Programa de Regionalização do Brasil – Roteiros de Turismo, de 2005 em diante, impôs, em função do investimento aplicado e da estrutura de planejamento adotada, o ritmo e a dinâmica na condução da política estadual. O problema neste contexto, entretanto, esteve no limitado alcance do programa nacional, que atendia apenas parte dos circuitos, 26; enquanto a política estadual, já contava no ano de 2007²², com 620 municípios em 58 circuitos turísticos, 42 destes certificados pelo estado, 3 em processo de certificação e 12 em processo de articulação²³.

Em suma, o que se pode inferir a partir desse histórico de interfaces da política estadual com as iniciativas apresentadas foi que existiram, especialmente na primeira década de implementação, duas linhas de ações. De um lado, uma investida independente do órgão estadual no fomento à estruturação das regiões turísticas, por meio de: (a) mobilização dos atores regionais; (b) normatização da política; (c) apoio técnico; (d) formalização de parcerias; e (e) apoio financeiro, particularmente através de convênios de saída.

E, de outro lado, um processo mais objetivo na construção de resultados que se muniram, em grande medida, dos investimentos advindos do MTUR, em função dos programas nacionais, destacando-se dentre estes o Programa de

¹⁷ Através de um convênio específico¹⁷, firmado entre o MTUR e a então Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG).

¹⁸ Villas e Fazendas, Serras de Minas, Minas Rio, Trilhas do Rio Doce, Diamantes, Belo Horizonte, Guimarães Rosa, Grutas, Serra do Cipó, Ouro, Águas, Serras Verdes do Sul de Minas, Trilha dos Inconfidentes e Canastra.

¹⁹ Etapas da metodologia dos planos estratégicos: análise situacional da região turística e do mercado (inventários de oferta e demanda turística), realização de workshops direcionados aos presidentes e gestores dos Circuitos e cadeia produtiva, assessoramento no planejamento estratégico e elaboração do plano estratégico.

²⁰ O objetivo era desenvolver, ampliar e diversificar a oferta turística, a melhoria na qualidade dos serviços prestados ao consumidor.

²¹ Águas do Cerrado, Caminhos Gerais, Caminhos Verdes de Minas, Campo das Vertentes, Grutas e Mar de Minas, Lago Três Marias, Montanhas Cafeeiras de Minas, Triângulo Mineiro, Tropeiros de Minas, Serra do Cabral e Cachoeiras, Serra do Ibitipoca e Verde – Trilha dos Bandeirantes.

²² Memo 040/2007.

²³ Anos/CTs certificados: 2008/43 CTs; 2010/ 42 CTs; Anos 2011 e 2012/46 CTs; 2013/47 CTs.

Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, e, em menor medida, do Projeto estadual Estrada Real.

Distintamente da primeira década, os depoimentos e os documentos técnicos atestaram que a segunda década de execução da política estadual, de 2013 para frente, foi marcada pela redução dos investimentos do governo federal e, conseqüentemente, por uma maior independência da atuação da política estadual em relação às diretrizes nacionais.

Em linhas gerais, a relação construída entre a política estadual e o programa nacional pautou-se por uma lógica de complementariedade. O MTUR contribuiu, por um período (2004 a 2013), com repasses de alto volume de recursos financeiros e definições normativas e técnicas, favoráveis à política estadual. E a regionalização de Minas serviu, e ainda serve, de inspiração e de modelo, particularmente nas regras de certificação, na organização territorial e formação das instâncias e nos resultados regionais alcançados.

Os depoimentos confirmaram que a intervenção técnica do Ministério auxiliou nos rumos da política estadual, sendo útil à correção de situações complicadas à implementação da política, como, por exemplo, a recorrente troca tempestiva de municípios entre um circuito e outro.

Com o passar dos anos, porém, o programa nacional perdeu força e a atuação federal se tornou cada vez mais tímida:

Nacionalmente foi se perdendo. O Ministério parou de ter uma atuação forte neste programa, abandonando isso e ficou bem tímida sua atuação. Acredito até que os circuitos e os estados que acompanharam o processo desde o início sintam bastante falta desse apoio nacional. Hoje praticamente não existe.

Mas pensando realmente na política em si e não em recursos que possam ser distribuídos através da política, tecnicamente o Ministério contribui muito pouco hoje com diretrizes, e isso ficou mais por conta de cada estado. E os estados que evoluíram mais, como Minas Gerais, foi que conseguiram continuar com uma política forte (Entrevista 1).

4.5 Mapeando os resultados alcançados

A contextualização feita até aqui, confirmando a falta de clareza dos objetivos e resultados esperados pela política, apontou para o desafio na identificação dos resultados gerais. Somou-se a isso, a dificuldade de se obter dados quantitativos e qualitativos que comprovassem efetivamente as entregas produzidas. Dificuldade que, por sua vez, ratificou a inexistência de

monitoramento da política estadual, situação confirmada pelos depoimentos e pelos estudos acadêmicos (BOLSON, 2006).

Desse modo, o que se verá na sequência é a junção de esforços para se mapear os resultados alcançados reunindo em uma mesma análise a percepção dos atores e os dados contidos nos documentos técnicos e estudos acadêmicos. Para tanto, optou-se por olhar os resultados a partir de marcos da política, entendidos como momentos importantes identificados no processo de implementação.

Distinguiram-se dois tipos de marcos: i) *marcos da trajetória*, estágios marcantes da implementação, e ii) *marcos institucionais*, mudanças significativas e/ou reforços legais/normativos da implementação.

Considerando especificamente os *marcos da trajetória*, identificaram-se três momentos centrais: *momento 1* - mobilização e sensibilização de atores na formação dos circuitos; *momento 2* – auge da execução da política, altos investimentos e parcerias firmadas; e *momento 3* – declínio na execução de ações e um olhar mais avaliativo para a política. Quanto aos *marcos institucionais*, os mesmos serão descritos, de forma concomitante à descrição dos três momentos, juntamente com os resultados destacados em cada um deles.

4.5.1 Marcos da trajetória da política

Momento 1 – Mobilização e sensibilização dos atores

O momento de mobilização e sensibilização dos atores ocorreu de uma maneira mais intensiva entre os anos de 2001 e 2002. Houve uma atuação direta da Secretaria na proposição e realização de oficinas participativas, junto aos atores locais (prefeitos e secretários municipais, representantes do trade turístico local).

A metodologia adotada para esse fim cuidou de distribuir as oficinas territorialmente, a princípio, de acordo com as regiões de planejamento administrativas de Minas Gerais; deixando assim a cargo dos municípios a função de se organizarem em microrregiões, em conformidade com sua proximidade geográfica e similaridades turísticas, a fim de, a partir disso, formarem os Circuitos turísticos (BOLSON, 2006; FREITAS, 2008).

O objetivo das oficinas participativas era o de obter informações para elaboração de um plano de desenvolvimento turístico da região, incentivar os atores locais, em especial os gestores municipais e os atores da iniciativa privada, para instituírem cooperativamente os circuitos e se responsabilizarem por sua operacionalização na busca do desenvolvimento turístico regional.

Como parceiros das oficinas estiveram envolvidos o então Ministério de Esportes e Turismo, outros órgãos estaduais e representantes do mercado. Entre os anos de 2001 a 2002, mais de 400 municípios foram sensibilizados, em um total de 54 oficinas (BOLSON, 2004 e 2006; FREITAS, 2008), com a participação direta de mais de 3.000 pessoas (BOLSON, 2004). Cumprida essa etapa inicial de mobilização dos atores, o passo seguinte seria o da efetiva formalização dos circuitos.²⁴

À administração pública estadual coube, a partir disso, criar mecanismos de monitoramento para acompanhar as entidades que haviam sido criadas. Definiram-se representantes técnicos do estado responsáveis por essa monitoria. Ao todo, foram desenvolvidas três oficinas de monitoramento (BOLSON, 2006), cujo foco era entender os momentos de cada circuito, propor ações de fortalecimento e analisar a gestão estabelecida até o momento.

Assim, como resultados gerais deste primeiro momento, que esteve muito alinhado ao objetivo inicial da política, identificou-se o número de 54 oficinas de sensibilização realizadas e 3 oficinas de monitoramento. Importante ressaltar que há possibilidade desse número ter sido maior, porém os dados encontrados só permitiram o reconhecimento desse número.

Momento 2 – Auge da execução da política

O momento 2 da política, de 2003 a 2013, foi marcado pelo ápice da realização de ações e projetos e do volume de recursos investidos na implementação da política. O que se observou, pelo número de dados encontrados e pelos relatos obtidos, é que este foi o período de maiores resultados gerais produzidos, impulsionados especialmente pela aproximação da política estadual aos programas nacionais (PRODETUR e Regionalização do

²⁴ Neste momento, por opção dos representantes municipais, houve municípios que participaram de mais de um circuito.

Turismo Roteiros do Brasil) e ao Projeto Estruturador Estrada Real, já mencionados.

A começar pelo ano de 2003, observou-se um esforço do órgão estadual na mobilização e estruturação da regionalização, tendo como objetivo criar/fomentar condições mínimas para o desenvolvimento proposto. O primeiro marco institucional neste período foi a publicação do Decreto 43.321, de 8 de maio de 2003 que instituiu e definiu os circuitos turísticos:

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 (MINAS GERAIS, 2003, Art. 1º, § 1º).

Na perspectiva dos gestores públicos, este foi o ponto de partida que chancelou a política de regionalização como uma política pública, ampliando o número de municípios e formalizando iniciativas que, já vinham sendo informalmente desenvolvidas desde de 2001. Quando publicado em 2003, o Decreto não tinha, à época, uma lei como referência a ser regulamentada: *“Era um decreto sem lei, era uma coisa meio estranha, que eu lembro na época assim, que era “institui os circuitos turísticos de Minas Gerais” (Entrevista 2).*

No tocante aos números, identificou-se, já em 2003, a formatação de 43 Circuitos, com a participação de mais de 400 municípios (FREITAS, 2008). Porém, falar em circuitos formatados era diferente de falar em circuitos certificados. Neste mesmo ano, a Secretaria havia estabelecido regras para que os circuitos formatados, mediante o cumprimento de uma série de requisitos, fossem por ela reconhecidos e certificados. Tal certificação, por sua vez, garantia o acesso dos circuitos a alguns benefícios²⁵, como a sinalização turística.

Esse conjunto de regras foi formalizado por normativas internas, resoluções, as quais, de tempos em tempos, sofriam revisões, como se pode ver pelo Quadro 6.

²⁵ Ofertados nos primeiros anos da política.

Quadro 6 - Histórico das resoluções de reconhecimento de circuitos turísticos

RESOLUÇÕES PUBLICADAS
Resolução SETUR 007/2003 (junho)
Resolução SETUR 006/2004 (junho)
Resolução SETUR 006/2005 (junho)
Resolução SETUR 022/2005 (dezembro)
Resolução SETUR 008/2008 (abril)
Resolução SETUR 009/2010 (agosto)
Resolução SETES ²⁶ 045/2014 (agosto)
Resolução SETUR 016/2020 (abril)

Fonte: Arquivos técnicos da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Elaboração própria.

De modo geral, observou-se que a inserção do processo de certificação causou inicialmente um desajuste entre o número de circuitos formatados (ou articulados) e o número de circuitos certificados. Entre os anos de 2004 a 2006, se atingiu o número de 36 associações²⁷ (BOLSON, 2006). Até outubro de 2007, como mencionado na seção anterior, já se tinham organizados 58 circuitos, sendo 42 destes já certificados. Na perspectiva dos entrevistados, porém, a formalização das associações deu mais força à política e à sua compreensão no âmbito regional, facilitando o diálogo na construção de projetos e soluções turísticas regionais.

Nesta linha, pode-se atestar que o número de municípios partícipes e o número de circuitos certificados configuraram-se em importantes indicadores de resultados gerais da política. Em relação ao primeiro, no entanto, não se encontraram dados que identificassem a sua evolução.

Ainda como um efeito indireto dessa melhor organização política e administrativa, criou-se, por iniciativa das próprias associações de circuitos, a Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (FECITUR), associação sem fins lucrativos cujo objetivo era legitimar os interesses dos circuitos²⁸, por meio da articulação com o poder público, a iniciativa privada e os demais parceiros.

²⁶ Secretaria de Estado de Turismo e Esportes (período de fusão).

²⁷ Entre os dez primeiros Circuitos a se certificarem estiveram (BOLSON, 2006): Circuito Turístico Parque Nacional da Serra do Cipó (01/08/2004); Circuito Turístico Serras Verdes Sul de Minas (16/11/2004); Circuito Turístico da Canastra (01/02/2005); Circuito Turístico dos Diamantes (12/02/2005); Circuito Turístico do Ouro (21/02/2005); Circuito Turístico Águas do Cerrado (13/05/2005); Circuito Turístico Trilhas dos Inconfidentes (18/05/2005); Circuito Turístico Minas-Rio (24/05/2005); Circuito Turístico Serras de Minas (25/05/2005); Belo Horizonte (03/06/2005).

²⁸ Atualmente, a FECITUR conta com a associação de 40 dos 44 circuitos turísticos certificados no ano de 2020.

A análise de dois memorandos, 040 e 042²⁹, de 2007, ajudou também a entender a percepção oficial da Secretaria na descrição dos resultados da política, considerando o período em questão. Em resposta à Controladoria Geral do Estado, a unidade administrativa responsável à época³⁰ apontou como principais resultados gerais da regionalização turística em Minas Gerais:

- 1) O avanço no número de municípios partícipes e, conseqüentemente, no número de circuitos turísticos articulados e certificados;
- 2) Os planos estratégicos elaborados para os 26 circuitos turísticos contemplados pelo Programa de Regionalização do Turismo (MTUR);
- 3) A participação dos 26 circuitos em ações promocionais de grande porte, 1º e 2º Salão do Turismo Roteiros do Brasil (2005 e 2006);
- 4) A participação de todos os circuitos turísticos certificados à época, 42, no 1º Salão Mineiro do Turismo, realizado no ano de 2007³¹;
- 5) A existência de roteiros turísticos formatados para comercialização em, pelo menos, 21 circuitos turísticos dos 42 certificados à época;
- 6) O aumento do fluxo turístico registrado pela pesquisa de demanda feita pelo estado em parceria com SEBRAE e Instituto Estrada Real;
- 7) A referência de Minas Gerais no cenário nacional como modelo de planejamento público turístico, divulgando sua experiência a outros estados, como Espírito Santo, Goiás, São Paulo, etc;
- 8) A capacitação de presidentes e gestores dos circuitos e de empreendedores municipais, por meio de parcerias³²; e
- 9) A formação dos gestores de circuitos como facilitadores do desenvolvimento turístico na região.

Após o ano de 2007, houve uma intensificação de ações de estruturação das instâncias de governança. Pode-se identificar uma atuação mais direta da Secretaria em apoio à gestão e à execução do planejamento dos circuitos turísticos. Isso se tornou evidente pela criação de regras aos municípios partícipes, que, por exemplo, na condição de inadimplentes, ficariam impedidos

²⁹ Dados respectivamente de 31 de outubro de 2007 e 24 de outubro de 2007.

³⁰ Diretoria de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo.

³¹ Objetivo: promover a comercialização e a divulgação dos CTs ao público em geral, à cadeia produtiva do turismo e à imprensa.

³² Parcerias estabelecidas à época com SENAC e SEBRAE.

de receber repasses financeiros do estado³³, e pela definição de indicadores e de uma metodologia específica para monitorar os projetos regionais.

Esta última iniciativa, particularmente observada somente no ano de 2009, monitorou 31 circuitos em ações/projetos diversos, que envolviam: capacitações, projetos de postos de informações, participação em feiras promocionais, reuniões mensais dos associados, articulação de parcerias com o trade, formatação de produtos turísticos, confecção de material promocional, etc.

Para além dessa perspectiva de monitoramento, o ano de 2009 destacou-se pela criação do ICMS turístico, segundo marco institucional da política. Regido pela Lei 18.030 de 12/01/2009 o marco representou a inclusão do turismo como critério na distribuição do ICMS aos municípios turísticos.

Muito embora seja entendido pelos estudos/diagnósticos como um mecanismo interveniente nos resultados da política de regionalização (MINAS GERAIS, 2009b; SETTE, VALLE e COUTINHO, 2014), ou seja, um instrumento da ação pública, pelos depoimentos dos atores estatais, o ICMS turístico foi percebido um resultado da política:

Ele (o ICMS) é um resultado da política porque um dos principais critérios para o município receber esse recurso é ele estar na política de regionalização e isso foi discutido na época... assim, foi quase que imposto pelos próprios circuitos, porque com esse recurso eles conseguiriam fazer com que os municípios pagassem as mensalidades, porque o nível de inadimplência era muito alto.

Em termos de influência nos resultados, pode-se dizer que o ICMS turístico interferiu positivamente no número de municípios partícipes da política:

De fato, houve de novo um incentivo financeiro para a participação da política, que já não havia há alguns anos. (...). Se eu não me engano, aumentou em 20% o número de municípios na política de regionalização logo no primeiro ano do ICMS turístico. (Entrevista 2).

Esse mesmo fator, a priori positivo, contribuiu para ampliar a crítica, já debatida, sobre o grande número de municípios sem vocação turística:

Quando se criou o ICMS turístico, acabou entrando muito município que, teoricamente, não tem vocação nenhuma para o turismo. E aí você acaba fazendo com que ele gaste um esforço para realizar uma política que às vezes não é prioritária para ele. Ele poderia estar investindo em outras coisas. (...) e agora ele tem que gastar uma grana, tem que investir em pessoal, tem que ter um fundo, tem que criar tudo

³³ Conforme Resolução SETUR 008/2008, no Art. 3º, §4º: “Os municípios declarados inadimplentes pelo Circuito ficarão impedidos de receber quaisquer benefícios e só voltará a ter direito de recebê-los após 30 (dias) da regularização do fato que motivou tal situação, devidamente comprovada pelo Circuito junto a SETUR”.

para uma política ali sendo que ele não tem sequer um rapel ali, ou um turista lá para garantir. (Entrevista 2).

Outras críticas foram apresentadas no tocante ao baixo percentual repassado aos municípios, agravado especialmente pelo crescente número de beneficiários, nos últimos anos (MINAS GERAIS, 2020f)³⁴. A tabela 2 ilustra esta última informação, mostrando a evolução quantitativa no número de beneficiários entre os anos de 2010 a 2019 (MINAS GERAIS, 2020f).

Tabela 2 - Histórico do número de pleitos e habilitações de municípios para o ICMS Turístico (2010 a 2019)										
Ano-referência	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Número de processos recebidos	154	218	222	206	283	288	282	313	436	472
Municípios habilitados	44	63	128	158	206	242	248	296	344	373

Fonte: MINAS GERAIS (2020f).

Paralelamente ao destaque do ICMS turístico, outro aspecto que chamou atenção, a partir desse mesmo período, referiu-se à leva de convênios formalizados com os circuitos. Houve convênios com as faculdades de turismo³⁵, o que permitiu identificar, em 2008, aproximadamente 500 municípios inventariados, nos moldes definidos pela antiga SETUR e o MTUR. Além de convênios de saída entre a Secretaria e os circuitos turísticos e entre àquela e a FECITUR, concentrados mais especificamente nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2013³⁶ reunindo objetos diversos. A análise dos documentos técnicos possibilitou a identificação dos objetos destes últimos convênios e dos seus principais *outputs*, como se mostra a seguir:

QUADRO 7 – Principais outputs dos 89 convênios firmados com os circuitos turísticos e a FECITUR entre os anos de 2007 a 2013

Objeto dos Convênios	Outputs Produzidos
Estruturação da sede dos Circuitos turísticos	Bens permanentes (computadores, móveis, etc) adquiridos; sites e portais virtuais desenvolvidos; e vídeos e materiais institucionais desenvolvidos.

³⁴ No ano de 2019, dados da Fundação João Pinheiro retratam que os repasses mensais do ICMS turístico aos municípios variaram entre 10 mil reais, menor valor, e 50 mil reais, maior valor (MINAS GERAIS, 2020f).

³⁵ Não se obteve acesso ao número de convênios formalizados, embora tenha se atestado o envolvimento de, pelo menos, 20 faculdades neste processo.

³⁶ No ano de 2015, também foram observados a formalização de alguns convênios, mas em menor quantidade dos formalizados nos anos anteriores.

Objeto dos Convênios	Outputs Produzidos
Estruturação da sede e promoção da Federação dos Circuitos turísticos	Site e instalação de banco de dados desenvolvidos; promoção institucional e eventos realizados.
Infraestrutura turística	Projetos de sinalização turística elaborados.
Planejamento turístico regional	Planos estratégicos, inventários e produtos turísticos elaborados/formatados; pesquisa de demanda (Fecitur) realizada; e viagens técnicas de reconhecimento da oferta turística regional realizadas.
Promoção turística regional	Material promocional, guias de turismo, catálogo e banco de imagens elaborados; campanhas publicitárias realizadas; eventos realizados.
Capacitação e mobilização	Cartilhas de sensibilização de gestores municipais elaboradas; cursos de qualificação e palestras de sensibilização realizadas.

Fonte: Arquivos técnicos da SECULT-MG. Elaboração própria.

Focando numa atuação mais direta da Secretaria, pode-se dizer que, no período de 2006 a 2013, os resultados gerais da política foram frutos de sete eixos: (a) capacitação e mobilização; (b) captação de recursos; (c) infraestrutura turística; (d) inovação; (e) normatização e apoio técnico; (f) promoção e divulgação; e (g) produtos turísticos e comercialização.

Os eixos 'capacitação e mobilização' e 'produtos turísticos e comercialização' foram nos depoimentos como de grande contribuição ao amadurecimento da gestão regional e à consolidação da representatividade da Secretaria no território mineiro. Chama-se atenção a este último aspecto e a forma como tal representação apoiado à execução da política estadual e à própria administração pública:

Do ponto de vista da Secretaria, eu acho que o maior benefício, neste contexto, foi atingido a questão de se ter uma forma de falar do turismo com base em territórios. Eu acredito que foi muito bem atingido porque hoje se a gente precisa de informação ou se a gente vai ter uma atuação, seja no norte de Minas, para fazer um famtour³⁷; ou seja no sul de Minas, para uma demanda, ou com o IEF³⁸, por exemplo, que precisa de apoio em algum problema com concessão de parques, a gente consegue inclusive auxiliar outras secretarias e ter esse diálogo, essa aproximação (Entrevista 3).

Em síntese, a condução da política, ao longo do período de 2003 a 2013, esteve concentrada em uma coordenação de diretrizes técnica e de investimentos (de ordem governamental, seja estadual ou federal). Essa realidade, por sua feita, favoreceu uma relação de dependência dos circuitos em

³⁷ Viagens de reconhecimento com grupos de agências de viagem, a fim de conhecer as localidades e potencializar a formatação de produtos turísticos a serem comercializados.

³⁸ Instituto Estadual de Florestas do Sistema Estadual de Meio Ambiente do Governo de Minas.

relação à Secretaria, avaliada, pelos depoimentos, como negativa e distante do ideal concebido que, nas palavras de Bolson (2006), era o de: “*Incentivar esses mecanismos regionais (circuitos) para que eles se tornassem autossustentáveis e se fortalecessem com o auxílio do poder público (local) e uma participação mais ativa dos empresários e da comunidade*” (p.155).

Os resultados gerais, abordados no momento 2 da política (auge), foram apresentados de modo mais disperso, em razão da dificuldade já discutida, fruto da ausência de monitoramento sobre a política e da insuficiência de dados que revelassem com clareza os objetivos pretendidos em cada ação, bem como os números produzidos a partir das mesmas. Não obstante isso, optou-se, ainda assim, por trazer um quadro resumo dos resultados.

Entende-se que resumir esses resultados em um único quadro é uma ousadia que deve ser lida com cautela pelo leitor. Reforça-se que o quadro, em detrimento de sua relevância, é simplesmente uma foto dos resultados, possíveis de serem detectados, em meio ao ambiente de desordem encontrado. Com isso, se quer dizer que é bem provável que o universo de registros de resultados, do período de 2003 a 2013, tenha sido significativamente maior, em termos quantitativos de *outputs*. No entanto, em detrimento dessa realidade, as evidências colhidas indicam que os principais resultados da política são, de fato, os descritos no quadro apresentado a seguir, uma vez que todas as fontes de informações utilizadas acabaram convergindo e validando os mesmos como os mais centrais da política, no período estudado.

QUADRO 8 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 2 (auge da política, 2003 a 2013)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais	Ano de início da execução (número de resultados por ano)
Governo federal: Programa Nacional de Regionalização	Elaborar planos estratégicos para os circuitos turísticos, a fim de promover, qualificar e fortalecer a atividade turística.	Planos estratégicos elaborados	2005 (14), 2006 (12)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Mobilizar e capacitar os gestores e presidentes de circuitos turísticos, a fim de aprimorar sua capacidade de promover o desenvolvimento turístico regional	Circuitos turísticos mobilizados e capacitados	2005 (19), 2006 (26), 2007 (1), 2008 (56), 2009 (56), 2010 (19)
		Cursos de qualificação/oficinas/diagnóstico realizados	2005 (3), 2006 (1), 2007 (1), 2008 (11), 2009 (10), 2011 (2)
Governo estadual: Projeto Estruturador Estrada Real	Certificar circuitos turísticos com base nas regras definidas pela Secretaria, a fim de reconhecê-los enquanto territórios turísticos de Minas Gerais	Circuitos certificados	2004 (2), 2005 (18), 2006 (36), 2007 (42), 2008 (48), 2010 (43), 2011 (46), 2012 (46), 2013 (47)
Governo estadual: Política de Regionalização	Formatar e implementar um ou mais roteiros turísticos e revitalizar os já existentes, a fim de ampliar o cardápio de roteiros existentes e comercializáveis	Roteirização formatada em circuitos turísticos	2005 (14), 2006 (?), 2007 (26), 2008 (1), 2009 (1)
Governo Estadual: Projeto Estruturador Estrada Real e Governo federal: PRODETUR	Elaborar projeto e instalar sinalização turística, a fim de estruturar a atividade turística em cada localidade	Projeto elaborado e sinalização turística instalada	2005 (3), 2006 (2), 2007 (5), 2008 (7), 2009 (7)
Governo federal: Programa Nacional de Regionalização	Diagnosticar a situação de roteirização de circuitos turísticos, a fim de entender as demandas, os problemas e as oportunidades de melhoria	Circuitos turísticos com roteirização diagnosticada	2005 (14), 2008 (1)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Ministrar cursos de inventário turístico, a fim de capacitar gestores de circuitos na elaboração de inventários de sua região	Cursos de inventário ministrados	2004 (7), 2005(3), 2006 (2), 2009 (2)
	Elaborar inventários da oferta turística dos municípios que compõem os circuitos, a fim de reunir informações turísticas da região	Municípios inventariados	2008 (500)
	Atualizar inventários turísticos dos circuitos, a fim de manter as informações turísticas da região corretas	Ações de elaboração e atualização de inventários turísticos realizadas	2008 (1), 2009 (1)
Governo estadual: Projeto Estruturador Estrada Real	Realizar pesquisas de demanda turística em circuito turísticos, a fim de identificar o perfil do turista, bem como outras informações que expliquem o fluxo turístico	Pesquisas de demanda realizada	2004 (1), 2005 (1), 2006 (1), 2007 (1), 2010 (2)

QUADRO 8 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 2 (auge da política, 2003 a 2013)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais	Ano de início da execução (número de resultados por ano)
Governo estadual: Projeto Estruturador Estrada Real	Implantar telefonia rural na região de um circuito, a fim de fornecer infraestrutura mínima para o desenvolvimento da localidade	Telefonia rural implantada	2005 (1), 2008 (10)
Governo estadual: Política de Regionalização	Mobilizar atores locais, a fim de engajá-los no processo de formatação e/ou reativação de novos circuitos	Ações de mobilização de atores locais realizadas	2005 (2), 2006 (2), 2008 (1)
Governo federal: Programa Nacional de Regionalização	Criar um banco de imagens dos circuitos turísticos, a fim de divulgar os destinos turísticos	Banco de imagens de regiões turísticas elaborado e divulgado para 26 circuitos turísticos	2006 (1)
Governo estadual: Política de Regionalização	Ministrar palestras e/ou participar de reuniões, a fim de sensibilizar os atores locais e gestores dos circuitos certificados no tocante à regionalização	Palestras ministradas e/ou reuniões de sensibilização realizadas	2005 (2), 2006 (6), 2008 (2), 2009 (6), 2010 (2), 2011 (3), 2012 (1)
Governo estadual: Política de Regionalização	Realizar o fórum estadual de turismo, a fim de nivelar os conceitos e melhorar o entendimento sobre o processo de regionalização	Fórum realizado	2006 (1)
Governo federal: Programa Nacional de Regionalização	Realizar encontro de presidentes e gestores de circuitos, a fim de capacitar os gestores das IGRs no exercício do seu papel de articuladores, promotores e interlocutores da política	Encontros de presidentes e gestores realizados	2007 (5), 2008 (2), 2009 (2), 2010 (1), 2011 (1), 2012 (1), 2013 (1)
Governo estadual: Política de Regionalização	Divulgar linhas de financiamento para projetos de desenvolvimento turístico, a fim de criar oportunidades ao negócio turismo	Ações de divulgação da linha de financiamento realizadas	2008 (1), 2009 (2)
Governo estadual: Política de Regionalização	Revisar regras e normas de certificação dos circuitos, a fim de promover ajustes que se fizeram necessários	Resoluções publicadas	2003 (1), 2004 (1), 2005 (2), 2008 (1)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Realizar salão mineiro de turismo, a fim de divulgar os destinos e produtos turísticos contidos nos circuitos turísticos	Salões mineiros de turismo realizados	2007 (1), 2009 (1), 2010 (1), 2013 (1)
Governo federal: Programa Nacional de Regionalização	Coordenar e/ou participar o salão do turismo nacional, a fim de divulgar dos circuitos turísticos, partícipes do programa nacional	Salões do turismo roteiros do Brasil realizados (26 circuitos)	2005 (1), 2006 (2), 2010 (1)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Desenvolver ações promocionais (*mídia impressa de revista e jornais; * mídia impressa internacional; *mídia impressa internacional; * mídia de tv; * mídia de rádio; *produção gráfica e material promocional), a fim de divulgar os destinos turísticos	Ações promocionais realizadas	2005 (1), 2009 (39) {2010 (32), 2011 (220), 2012 (240) - ações previstas nos anos, mas sem confirmação de sua execução}

QUADRO 8 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 2 (auge da política, 2003 a 2013)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais	Ano de início da execução (número de resultados por ano)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Desenvolver ações de comercialização dos produtos turísticos (*famtour; *rodadas de negócio e workshops; *capacitações de formatação de roteiros e produtos e de assuntos ligados à hotelaria; *viagens de reconhecimento; *presstrips), a fim de potencializar a comercialização dos produtos dos destinos turísticos	Ações de comercialização realizadas	2009 (32)
Governo federal: PRODETUR	Elaborar projetos de engenharia e projetos executivo de pavimentação trechos rodoviários em municípios de circuito, a fim de pavimentar trechos	Projetos de engenharia contratados e executados	2007 (2)
Governo federal: PRODETUR	Elaborar plano de gestão de resíduos em municípios de circuito	Plano de gestão de resíduo elaborado	2009 (1)
Governo federal: PRODETUR	Elaborar projeto de preservação dos mananciais e controle das águas em municípios de circuito	Projeto elaborado	2009 (1)
Governo federal: PRODETUR	Implantar sistema de esgotamento sanitário em municípios de circuito	Sistema implantado	2008 (1)
Governo estadual: Política de Regionalização	Avaliar os planos estratégicos dos circuitos certificados	Planos estratégicos de circuitos turísticos avaliados	2009 (41)
Governo estadual: Política de Regionalização	Criar e implementar mecanismos de monitoramento das ações dos circuitos turísticos, de modo a acompanhar a execução dos planos de ação regionais.	Mecanismos de monitoramento criados e implementados	2009 (31)
Governos federal e estadual: Programa Nacional e Política de Regionalização	Formalizar convênios com os circuitos turísticos, a fim de impulsionar a estruturação das associações e o desenvolvimento turístico regional	Convênios formalizados	2004 (14), 2007 (15), 2008 (25), 2009 (27), 2010 (13), 2011 (3), 2013 (6)

Fonte: Arquivos técnicos obtidos na Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Elaboração própria.

Momento 3 - Declínio do ritmo de execução das ações e olhar avaliativo sobre a evolução da política

O terceiro e último momento da política considerado, 2014 a 2020, referiu-se à um período de decréscimo no número de ações realizadas e no direcionamento para um olhar mais avaliativo sobre a política. Na percepção dos atores estatais, a redução do investimento financeiro, seja do governo estadual ou do governo federal, foi um dos fatores centrais para a queda do ritmo na produção dos *outputs* da política de regionalização de turismo.

A análise dos documentos técnicos mostrou ações da Secretaria mais voltadas, neste período, para: a) formalização de poucos convênios; b) certificação de circuitos e revisão de normas; c) encontros de presidentes e gestores e reuniões técnicas de alinhamento nas regiões; d) edital e levantamento de boas práticas de gestão regional; e) pesquisa de demanda turística; f) capacitação e realização de webinários do turismo; g) formatação de produtos turísticos; h) elaboração de cartilhas de orientação municipal para planejamento/gestão do turismo; i) formalização de parcerias; j) realização do censo do turismo; e k) desenvolvimento parcial do sistema de monitoramento da política e das plataformas, 'EaD Cultura e Turismo' e 'integrada do turismo'.

A Plataforma Integrada do Turismo (PIT), lançada em 2016, foi criada com o intuito de assegurar, otimizar e facilitar a gestão de dados. Na perspectiva técnica oficial da Secretaria, ela é uma ferramenta de referência nacional, que possibilita uma série de benefícios à implementação da política, como: facilidades para o planejamento local/regional e a possibilidade de um trabalho mais participativo, já que a inserção de dados é feita pelos atores regionais (gestores municipais e de circuitos), sob a supervisão da Secretaria.

Para além disso, também foi validado pela Secretaria, como um efeito positivo da PIT, a criação do portal promocional de Minas Gerais, o *minasgerais.com.br*, desenvolvido a partir dos dados inseridos na base do inventário da plataforma integrada. O portal, que é destinado ao visitante, oferece aos municípios partícipes uma promoção gratuita, sendo possível divulgar calendário de eventos, restaurantes, roteiros, meios de hospedagem e gastronomia. Os resultados em termos de evolução dos números são positivos. Dados da SECULT-MG mostram que, entre os anos de 2017 a 2020, os números

de acesso de visitantes ao portal promocional avançaram, respectivamente, de 24.700 para 1.133.000 acessos.

Analisando a política estadual, a partir da sua articulação com o programa de regionalização nacional, pode-se identificar ações do estado muito restritas aos encontros nacionais com outros estados e aos alinhamentos com o mapa do turismo brasileiro, mecanismo criado pelo MTUR para definir critérios de benefícios aos municípios regionalizados, ou seja, um instrumento da ação pública.

Focando numa perspectiva mais diagnóstica, observou-se, já a partir da segunda década de implementação da política, o interesse da Secretaria em analisar mais criticamente os avanços e retrocessos da política. Nesta direção, destacaram-se quatro estudos diagnósticos.

O primeiro dos estudos teve a ver com a criação de uma matriz de posicionamento das instâncias de governança, projeto discutido desde 2010, mas que só teve resultados em 2014 (MINAS GERAIS, 2013³⁹). O que se pretendia com a proposta era classificar as instâncias de governança, em três níveis (básico, intermediário e avançado) de maneira a agrupá-las por perfil de desenvolvimento turístico. Para tanto, por meio de uma consultoria, realizou-se diagnóstico da situação das 45 IGRs⁴⁰, existentes à época (em 2012).

O relatório final da matriz de posicionamento evidenciou resultados de ordem positiva e negativa no tocante à política. Da esfera positiva, destacaram-se dois aspectos. Primeiramente, o elevado percentual de associações com a presença de gestores regionais⁴¹. Essa figura, remunerada pelo circuito, deveria atuar de forma mais dinâmica e criativa na gestão da IGR. Os resultados da matriz de posicionamento mostraram que, de modo satisfatório, 93% das associações contavam com um gestor.

³⁹ Muito embora a matriz de posicionamento tenha sido entregue no final do ano de 2013, seus resultados, bem como encaminhamentos a partir deles, só ocorreram a partir de 2014.

⁴⁰ Ao todo, foram 566 questionários respondidos por gestores, diretores e representantes associados dos circuitos. Os questionários pautaram-se em 11 variáveis: estrutura organizacional e gestão; sustentabilidade financeira; comunicação e processos internos; levantamento de informação; aplicabilidade da informação; articulação e comunicação; portfólio de benefícios dos associados; mercado; planejamento estratégico e operacional; monitoramento; avaliação da efetividade do plano estratégico.

⁴¹ Durante os três primeiros meses de criação do circuito, a SETUR-MG arcou com a remuneração dos gestores (BOLSON, 2004).

O segundo aspecto positivo teve relação com o alto grau de escolaridade dos atores diretamente ligados às associações. Havia o entendimento de que quanto maior o conhecimento técnico, alinhado à perspectiva prática, maiores as chances de se produzir bons resultados. E, neste sentido, os resultados, que eram desejáveis, embora não houvesse uma atuação intencional da política nessa direção, acabaram sendo observados na pesquisa, mostrando que:

- Entre diretores e gestores de circuitos mais de 76% tinha graduação e/ou pós-graduação e mais de 60% detinha experiência em gestão; e
- Entre os associados dos circuitos 72% destes possuíam, pelo menos, curso superior completo.

O resultado de ordem negativa da pesquisa, por sua vez, trouxe luz sobre a centralidade das prefeituras na dinâmica dos circuitos. Elas somavam 67,5% do total de associados, sendo avaliadas, por 96,3% dos respondentes, como o grupo mais efetivamente envolvido na prática do circuito, cujas contribuições mensais representavam a principal fonte de arrecadação das IGRs.

Esse cenário, contrário ao esperado, quando da criação da política, que fomentou já no seu momento 1, de oficinas, a formação de associações mais heterogêneas na defesa por uma diversidade maior de atores (gestores municipais, empresariado e comunidade), refletiu na dependência financeira das instâncias em relação às prefeituras e à Secretaria e limitou sua capacidade de atuar mais estrategicamente na região.

Outro efeito que adveio da matriz de posicionamento foi a metodologia de categorização (ou de agrupamento) dos circuitos turísticos, criada em 2015, com o objetivo de estabelecer critérios e condições claras de classificação dos circuitos. Definiram-se três categorias de agrupamentos⁴², as quais, não se revelaram adequadas e foram posteriormente revistas (2020) com a inserção de novos indicadores, passaram a se chamar: 1) competitividade e diversificação, 2) estruturação de produtos e 3) mobilização e articulação (MINAS GERAIS, 2020a).

O segundo diagnóstico de apoio ao entendimento dos resultados gerais foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (MINAS GERAIS, 2016). O

⁴² Promoção/diversificação, estruturação de destino e identificação/reconhecimento.

documento, que buscava avaliar a gestão turística estadual, de maneira geral, e propor, a partir disso, um plano estadual de turismo, apontou a política estadual como uma das importantes forças do setor de turismo, em função de sua atuação descentralizada e sua proposta de integração regional.

O estudo reforçou uma deficiência no perfil de municípios partícipes da política, qual seja, o fato de os entes municipais possuírem atrativos não significaria necessariamente um garantido e expressivo fluxo turístico regional. Tal conclusão, entretanto, pareceu desconsiderar a proposta inicial da política, que era a de agregar os municípios dos circuitos em dois grupos, propostos intencionalmente para serem complementares e se inter-relacionarem na dinâmica da atividade turística da região: de um lado os *centros turísticos*, municípios polo, que detinham uma cadeia produtiva mais organizada e estruturada para a oferta e recepção turística; e, de outro, as *unidades turísticas*, municípios menores, de apoio, os quais não obstante possuíam atrativos turísticos em suas localidades, não reuniam uma oferta de infraestrutura mínima para a recepção dos turistas⁴³ (BOLSON, 2004).

Outro apontamento negativo do estudo foi o fato de 32% dos municípios circuitados não deterem de meios de hospedagem formais, não participando assim da economia formal do turismo. No entanto, a pesquisa identificou que a questão da formalização do prestador de serviços do turismo é tratada com prioridade, dentro da Secretaria, mas de forma separada da política de regionalização, estando ligada ao programa nacional de Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (CADASTUR). Observou-se, por meio de relatórios técnicos, um esforço da pasta pela expansão dessa formalização no território mineiro, tendo como braço de apoio os circuitos turísticos.

O terceiro diagnóstico, finalizado no ano de 2020, foi desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)⁴⁴ que promoveu uma auditoria a fim de avaliar a atuação da Secretaria, dos circuitos turísticos e dos municípios. Ao todo, foram 7 circuitos turísticos e 108 municípios inspecionados. Dos apontamentos feitos, destacaram-se os aspectos negativos: o mitigado

⁴³ A regra estabelecida era a de que a distância entre os centros turísticos e as unidades turísticas estivesse dentro do limite de 100 km.

⁴⁴ Metodologicamente, a pesquisa amparou-se na análise documental e em entrevistas realizadas com gestores municipais e gestores dos circuitos.

papel da secretaria na coordenação da política, falhando na capacitação e qualificação dos gestores de circuitos turísticos; a falta de padronização nas práticas dos circuitos no tocante à articulação regional; a baixa (ou insuficiente) articulação dos circuitos com seus municípios; o desconhecimento dos municípios partícipes sobre a política estadual; a inadimplência de 26% dos 108 municípios investigados; e as falhas (ou ausência) no planejamento regional, evidentes na desunião e desarticulação das ações dos próprios municípios.

Por fim, um último estudo, também de 2020, tratou de um conjunto de três diagnósticos, cada um direcionado a um público específico⁴⁵, para avaliar a evolução da política de regionalização de turismo, desde sua criação (MINAS GERAIS, 2020 c,d,e). De modo geral, o estudo confirmou a já mencionada timidez das ações da Secretaria, nos últimos anos, as quais se focaram em normatização, apoio técnico, articulação de parcerias e limitado apoio financeiro.

Um aspecto que chamou atenção nesses diagnósticos referiu-se a alguns efeitos sobre três *outputs* desejados pela política, já discutidos aqui. O primeiro deles, alcançado, tratou da ampliação do número de municípios e, conseqüentemente, de circuitos turísticos certificados. Observou-se, pelo estudo, que este crescimento desordenado impactou, negativamente, a política: (i) permitiu a união de municípios com interesses diversos (políticos x técnicos), prejudicando a integração regional; (ii) reduziu a capacidade da Secretaria de atuar no apoio técnico e financeiros aos circuitos, devido à escassez de recursos; e (iii) permitiu a participação de um grande número de municípios com pouca (ou nenhuma) vocação turística, inibindo avanços práticos na política - “*A ânsia de horizontalizar a política cada vez mais, abrangendo mais municípios, acabou não focando em nada de concreto*”. (MINAS GERAIS, 2020e, p.10).

O segundo *output* desejado, porém, não obtido, teve a ver com os mecanismos de monitoramento, identificados apenas em 2009. Pelo que se pode observar, com base nos diagnósticos, este monitoramento nunca ocorreu de forma efetiva no processo de implementação da política⁴⁶.

⁴⁵ Diagnóstico I – Percepção dos atores estatais sobre a política de regionalização.

Diagnóstico II – Percepção dos atores do trade turístico sobre a política de regionalização.

Diagnóstico III – Percepção dos atores regionais sobre a política de regionalização.

⁴⁶ Embora não vá entrar como um resultado geral da política nesta pesquisa, pois sua entrega foi feita apenas no ano de 2021, a Secretaria desenvolveu um sistema de monitoramento para controlar o processo de certificação dos circuitos e também ter uma base de dados para controlar

Finalmente, o terceiro *output*, também desejado, mas que na prática se caracterizou como uma falha na implementação, refere-se à metodologia de categorização dos CTs. Pela leitura dos diagnósticos de 2020, pode-se perceber que, embora existente, a categorização não foi adequada:

A metodologia foi proposta com o intuito de alinhar o discurso, seja internamente na Secretaria ou externamente entre as Instâncias de Governança. No entanto, em termos de resultado, ainda que necessária, a mesma evidenciou-se como pouco produtiva, de baixa disseminação e aplicabilidade especialmente no âmbito da Secretaria. (MINAS GERAIS, 2020, p. 25).

De forma paralela à realização dos diagnósticos, dois últimos marcos institucionais da política se destacaram no período. O primeiro referiu-se à institucionalização da política estadual de turismo, através da Lei 22.765 de 20 de dezembro de 2017, prevendo em seu art. 5º, inciso VI:

São objetivos da Política Estadual de Turismo: (...)
VI - Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, de maneira a estimular os municípios a planejar, ordenar e monitorar, individualmente ou em parceria com outros, atividades turísticas de forma sustentável e segura, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades beneficiadas pela atividade econômica (MINAS GERAIS, 2017); (...)

Tal lei, pela análise de documentos técnicos, foi resposta à demanda dos atores estatais e regionais por uma norma mais consistente, que definisse os papéis e fortalecesse a ideia dos circuitos como instâncias de governanças regionais; já que durante muitos anos, a execução da política esteve normativamente amparada apenas no decreto de 2003 e nas resoluções internas.

No encaixe da lei, já em 2019, publicou-se o Decreto 47.687, último marco institucional identificado. Como já mencionado na seção 4.2, este novo decreto validou os circuitos enquanto instâncias de governança e ratificou o seu papel como executores, interlocutores e articuladores do processo de descentralização do turismo. Para além das competências das IGRs, o Decreto também trouxe clareza aos papéis dos municípios associados e da própria Secretaria na implementação da política.

os resultados regionais. O sistema ainda se encontra em fase de implantação, tendo sido iniciado seu teste, no processo de certificação ocorrido no mês de agosto de 2021.

A partir dessas avaliações os resultados gerais da política de regionalização neste terceiro momento da política, foram sintetizados no quadro resumo abaixo, o qual deve ser igualmente entendido como um registro fotográfico dos resultados, identificados na investigação. Apesar das convergências observadas, podem ser identificadas algumas divergências em relação ao quantitativo dos *outputs*.

QUADRO 9 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 3 (declínio da política, 2014 a 2020)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais	Ano de início da execução (quantitativo de resultados por ano)
Governo estadual: Política de Regionalização	Desenvolver cursos para a plataforma EaD Cultura e Turismo, a fim de capacitar gestores municipais e regionais	Cursos desenvolvidos (plano municipal de turismo, marketing turístico, etc)	2018 a 2020 (5)
		Número de inscritos na plataforma EaD Cultura e Turismo	2018 a 2020 (4000)
	Realizar encontro de presidentes e gestores de circuitos, a fim de capacitar os gestores das IGRs no exercício do seu papel de articuladores, promotores e interlocutores da política	Encontros de presidentes e gestores realizados	2014 (1), 2015 (1), 2016 (1), 2017(1), 2019 (1)
	Realizar webinários Turismo, seminários realizados virtualmente, a fim de mobilizar a capacitar tais atores	Webinários realizados	2020 (7)
	Certificar circuitos turísticos com base nas regras definidas pela Secretaria, a fim de reconhecê-los enquanto territórios turísticos de Minas Gerais	Circuitos certificados	2014 (46), 2015 (47), 2016 (?), 2017 (48), 2018 (?), 2019 (47), 2020(44)
	Elaborar materiais de orientação municipal, a fim de instruir gestores municipais no planejamento e implementação da política municipal de turismo	Conteúdo de cartilhas elaboradas	2014 (1)
	Desenvolver plataforma integrada do turismo a fim de assegurar, otimizar e facilitar a gestão de dados, planejamento e promoção municipais e regionais por meio de uma plataforma digital	Plataforma integrada do turismo lançada	2016 (1)
	Desenvolver o portal promocional de Minas Gerais, a fim de fornecer aos municípios mineiros uma forma de promoção gratuita dos seus destinos	Portal Minas Gerais lançado	2016 (1)
		Número de acessos feitos ao portal	2017 (24.700), 2018 (217.100), 2019 (1.323.000), 2020 (1.133.000)
Desenvolver sistema de certificação e monitoramento dos circuitos	Etapas de desenvolvimento entregues	2018 a 2020 (algumas etapas - não identificado o número)	

QUADRO 9 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 3 (declínio da política, 2014 a 2020)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais	Ano de início da execução (quantitativo de resultados por ano)
Governo estadual: Política de Regionalização	Promover acordo de cooperação entre a Secretaria de Turismo e a Secretaria de Ciência e Tecnologia, a fim de utilizar ferramentas de webconferência e videoconferência desta última para qualificação de atores regionais vinculados aos circuitos turísticos	Acordo de cooperação assinado	2016 (1)
	Realizar pesquisas de demanda turística em circuito turísticos, a fim de identificar o perfil do turista, bem como outras informações que expliquem o fluxo turístico	Pesquisas de demanda realizada	2017 (1)
	Realizar reuniões técnicas de alinhamento, a fim de discutir, presencialmente nas regiões turísticas, temáticas relacionadas à política de regionalização	Número de técnicas de alinhamento realizadas	2016 (7), 2017 (25), 2018 (8), 2019 (11), 2020 (2)
	Reunir boas práticas regionais, a fim de favorecer o compartilhamento de experiências	Edital de boas práticas lançado	2016 (1)
		Levantamento de boas práticas elaborado	2019 (1)
	Realizar cursos de capacitação presencial, a fim de treinar gestores de circuitos em temáticas relativas à regionalização	Cursos presenciais realizados	2016 (1)
	Participar em feiras, a fim de divulgar e comercializar os destinos regionais	Feiras com participação técnica da Secretaria	2016 (2)
	Formalizar convênios com os circuitos turísticos, a fim de impulsionar a estruturação das associações e o desenvolvimento turístico regional	Convênios formalizados	2015 (3)
	Participar dos encontros nacionais de interlocutores do Programa nacional de regionalização do turismo, a fim de entender as diretrizes nacionais e alinhar-se às mesmas	Encontros com participação de técnicos da Secretaria	2016 (1), 2018 (1), 2019 (2)
Realizar estudos diagnósticos sobre a política de regionalização do turismo, a fim de entender seus avanços e retrocessos	Diagnósticos realizados	2016 (1), 2020 (3)	

QUADRO 9 - Resultados gerais da política de regionalização de turismo produzidos no momento 3 (declínio da política, 2014 a 2020)

Origem da iniciativa e do investimento	Ação desenvolvida e seu objetivo	Resultados gerais		Ano de início da execução (quantitativo de resultados por ano)
Governo estadual: Política de Regionalização	Criar a matriz de posicionamento das instâncias de governança, a fim de estabelecer uma classificação das instâncias, agrupando-as em conformidade com o perfil de desenvolvimento turístico	Matriz de posicionamento criada		2014 (1)
		67,5% prefeituras associadas	93% dos circuitos com gestores	
	Desenvolver uma metodologia de categorização das instâncias, a fim de estabelecer critérios e condições claras para se definir ações comuns aos diferentes grupos	Metodologia criada		2015 (1), 2020 (1)
	Formatar produtos turísticos, a fim de ampliar a oferta para comercialização do turismo no estado	Produto turístico formatado		2018 (1)
	Realizar o censo do turismo, com o objetivo de levantar informações sobre a organização política municipal, a captação de recursos e investimentos, a promoção turística do município, o monitoramento e pesquisa e a sustentabilidade e participação social	Censo turístico realizado		2019 (1)

Fonte: Arquivos técnicos obtidos na Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Elaboração própria.

Para sintetizar este capítulo, reafirmamos o caminho percorrido. Buscou-se explorar com mais profundidade o histórico da formação da política de regionalização, marcada pela ausência de clareza quanto aos seus objetivos mais macros, os quais tiveram que ser reconstituídos aqui a partir de uma ampla garimpagem de documentos, a fim de se identificar os *outputs* da política.

A partir daí, identificou-se dois objetivos da política. O primeiro, mais presente na primeira década, entre 2001 a 2008, a partir de um enfoque do turismo direcionado à comercialização, buscava-se a formatação de rotas turísticas e, conseqüente, ampliação do fluxo turístico em Minas Gerais. O segundo objetivo, consolidado na segunda década de implementação da política e focado no desenvolvimento integrado regional, consistia na constituição de instâncias de governança que assumissem um papel de representação regional do turismo no estado.

Constatou-se que o planejamento da política se deu no decorrer de sua implementação, situação que, por sua vez, trouxe riscos quanto à clareza dos *outputs* desejados e efetivamente produzidos, em função das possibilidades de confusão existentes entre os 'objetivos intermediários da política e suas entregas' e as 'ações planejadas em determinado momento e as entregas efetivamente executadas a partir disso'.

Em termos de resultados gerais, notou-se três momentos centrais da política, sendo o momento 1 (2001-2002), uma fase de mobilização e sensibilização para formação dos circuitos, o momento 2 (2003 a 2013), período de auge com maior quantidade de *outputs* produzidos, afetados positivamente por outros projetos e programas governamentais, de origens estadual e federal; e o momento 3 (2014 a 2020), um período de declínio dos resultados. Identificou-se nos dois últimos momentos, os quatro marcos institucionais, de maior relevância da política, voltados à sua regulamentação e aos efeitos produzidos sobre as realidades locais (municipais).

Identificados os *outputs* produzidos pela política da perspectiva das ações do nível estadual de governo, idealizador da política, o passo seguinte será analisar os fatores que possam ter afetado esses resultados, conforme hipotetizados, entre esses a capacidade estatal da SECULT-MG e o arranjo da política no nível estadual.

5. QUE FATORES AFETARAM OS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO?

A hipótese geral de que se partiu considera que os resultados da implementação da política de regionalização do turismo de Minas Gerais são afetados pela capacidade estatal do Estado. Duas dimensões desta capacidade foram consideradas, a organizacional-burocrática e a relacional, esta última analisada pela lente dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, enquanto elementos capazes de produzir capacidades relacionais no âmbito de implementação da política pública. Neste capítulo é analisada a capacidade estatal e sua possível relação com os resultados da política, sendo dividido em duas seções: uma direcionada à dimensão organizacional-burocrática e outra à dimensão relacional.

5.1 Capacidade organizacional-burocrática

A capacidade organizacional-burocrática foi aqui definida:

- No plano *organizacional*, como as habilidades de gestão financeira na alocação e destinação dos recursos, de definição das normas e legislações organizacionais, de criação de sistemas de gestão e de desempenho, de definição de relações intergovernamentais e definição de regras para favorecer a coordenação e a colaboração para condução das políticas (HUERTA, 2008).
- No âmbito *burocrático*, como a existência de um corpo de funcionários profissional e competente, inspirado no tipo ideal weberiano, amparado na ideia de meritocracia, de carreiras bem estruturadas e de uma organização corporativa eficaz para a condução das políticas (SKOCPOL, 1985; GEDDES, 1994; EVANS e RAUCH, 2015; IANONI, 2013).

O suposto é que essa dimensão da capacidade se expressa, dentre outros aspectos, pelo corpo burocrático profissional e pela gestão, articulação e coordenação da política no nível estadual e, nesse sentido, afeta os resultados de implementação da política de regionalização do turismo.

O primeiro passo para início da análise foi selecionar anos específicos, dentro do intervalo de 2001 a 2020, período de implementação da política. A escolha desses anos levou em conta, os três marcos centrais de implementação da política, vistos no capítulo anterior: momento 1 (2001-2002) – de mobilização e sensibilização de atores para a formatação de circuitos turísticos; momento 2 (2003-2013) – considerado o auge da execução da política, com investimentos específicos e parcerias firmadas; e momento 3 (2014-2020) – caracterizado pelo declínio na execução de ações e um olhar mais para dentro, mais avaliativo da política.

A partir da constatação de que, no momento 1, a política ainda não tinha um marco institucional legal que a regulamentasse, que os resultados observáveis no período eram bem incipientes e voltados exclusivamente à mobilização e de que os momentos 2 e 3 foram, de fato, os mais significativos em termos de entregas produzidas⁴⁷, optou-se por analisar a capacidade estatal da Secretaria em anos que estivessem compreendidos nestes dois últimos momentos. Entretanto, a definição efetiva dos anos somente foi confirmada, pós averiguação da disponibilidade, concentração e organização dos dados na Secretaria. Feito isso, os anos escolhidos foram: “2007 e 2009” (momento 2) e “2016 e 2018” (momento 3).

Para mensuração, foram criados sete indicadores, quatro vinculados à dimensão organizacional e três relacionados à dimensão burocrática da capacidade, os quais estão resumidos no Quadro 10 e detalhados à frente.

⁴⁷ Períodos de entregas mais expressivas, porém com dinâmicas distintas - de 2003 a 2013 viu-se o ápice no volume de *outputs* produzidos e de 2014 a 2020 registrou-se um declínio em tal produção.

Quadro 10 – Indicadores da dimensão organizacional-burocrática da capacidade estatal

CONCEITO	DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
Capacidade Estatal	Organizacional	Gestão financeira	Índice de gestão financeira (destinação dos recursos e realização financeira)
		Normas e legislações	Existência de normas e leis
		Estruturas funcionais	Existência de estruturas funcionais não exclusivas à regionalização
			Existência de estruturas funcionais exclusivas à regionalização
	Mecanismos de gestão e desempenho	Existência de mecanismos de gestão e de desempenho	
		Funcionamento dos mecanismos de gestão e de desempenho	
	Burocrática	Recrutamento por mérito*	Proporção de servidores efetivos
		Servidores concursados para carreiras específicas*	Proporção de servidores concursados para carreiras específicas
		Servidores graduados*	Proporção de servidores graduados
(*) Indicadores inspirados a partir do cálculo do Índice de Qualidade da Burocracia no Brasil (IQB) (Souza, 2016).			

Fonte: Elaboração própria.

Os dados coletados e utilizados na análise vieram basicamente de duas fontes: a) relatórios técnicos repassados por diretorias⁴⁸ da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da SECULT-MG; e b) relatos dos atores estatais, que ajudaram, mais especialmente, a compreender a dimensão organizacional.

5.1.1 Dimensão organizacional da capacidade

A capacidade organizacional foi avaliada por meio de quatro subdimensões: a) 'gestão financeira', b) 'normas e legislações organizacionais', c) 'estruturas funcionais' e d) 'mecanismos de gestão e desempenho (monitoramento)'.
(a) Gestão Financeira

Foi calculado um índice de gestão financeira, construído a partir de dois indicadores:

⁴⁸ Diretoria de Recursos Humanos e Diretoria de Planejamento e Orçamento.

- i) *Gastos financeiros da política de regionalização em relação ao setor do turismo*, que mede o percentual de recursos gastos em comparação ao total de recursos gastos no setor de turismo, no mesmo período;
- ii) *Execução financeira da política de regionalização em relação aos recursos previstos*, que mede o percentual de recursos executados pela política de regionalização em relação ao total de recursos destinados à política de regionalização.

A hipótese era a de que quanto maiores os percentuais de recursos executados na política de regionalização, maiores seriam as habilidades de gestão financeira da Secretaria e, conseqüentemente, maior chance de maior capacidade organizacional no processo de implementação da política. A expectativa, que foi confirmada, era a de que os anos de 2007 e 2009, ápice da implementação, refletissem maiores capacidades financeiras da Secretaria, se comparados aos anos de 2016 e 2018.

Atendo-se exclusivamente ao montante de recursos financeiros gastos pela Secretaria em ações finalísticas⁴⁹ do turismo, incluindo neste montante as ações da política de regionalização, os dados já pronunciavam a disparidade no volume de investimentos aplicados em cada um dos períodos. Enquanto os anos de 2007 e 2009 somaram uma execução financeira de aproximadamente 48 milhões de reais, os anos de 2016 e 2018 investiram, conjuntamente, inexpressivos 1,6 milhões de reais na política estadual de turismo⁵⁰.

Uma das razões centrais e, possivelmente, a principal para explicar tal disparidade teve a ver com a profunda crise fiscal do Estado de Minas Gerais, entre os anos de 2015 a 2019. Esse desequilíbrio fiscal ganhou força, evidenciando os maiores índices da dívida pública, somados pelas dificuldades de honrar compromissos, como o pagamento da folha do funcionalismo, e pelas baixas condições de investimento e de manutenção da máquina pública.

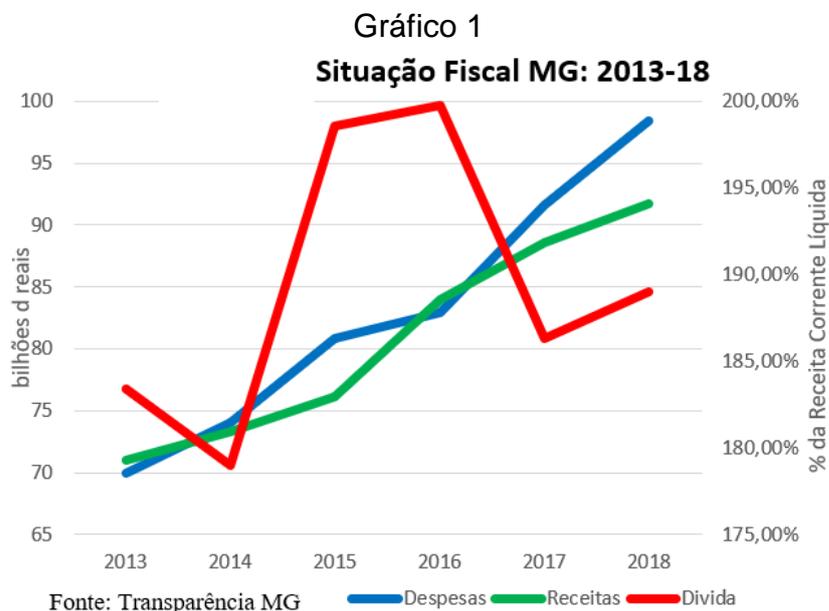
O relatório do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)⁵¹ mostra que, a partir do segundo semestre de 2013, a situação fiscal do estado já dava sinais do grave déficit fiscal que estava por vir. O que se

⁴⁹ Como ações finalísticas, entende-se todas as ações vinculadas à política estadual de turismo, incluindo as ações relativas à política de regionalização.

⁵⁰ Ver Tabela 6.

⁵¹ Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais

observou nos anos que se seguiram foi uma constante elevação das despesas, conjugada com um avanço não equivalente da receita, em função da variação negativa do PIB, como mostra o gráfico abaixo, elaborado pelo CEDEPLAR.



Fonte: <https://pesquisas.face.ufmg.br/gppd/analise-de-conjuntura/crise-fiscal-em-minas/>.

Ainda segundo esse relatório do CEDEPLAR, o orçamento estadual estava, cada vez mais, se ocupando de despesas com a previdência, saúde e segurança, em detrimento de outras áreas governamentais como educação, cultura, infraestrutura, etc. Para além disso, a elevação de gastos com o quadro de pessoal também se tornou outro agravante, representando em 2019 cerca de 79,18% da receita corrente líquida, percentual muito acima do teto estabelecido que era de 49% da receita corrente líquida.

Enfim, pode-se observar que a capacidade de investimento do Estado de Minas Gerais foi significativamente reduzida nos anos de 2016 e 2018, se comparada aos anos de 2007 e 2009.

Apesar dessa situação fiscal, considerou-se que o primeiro indicador visou medir o percentual de recursos alocados exclusivamente na política de regionalização, em relação aos recursos alocados no total de ações finalísticas. Ou seja, o indicador buscou compreender a prioridade estabelecida à política de regionalização em comparação às demais ações da política de turismo, não importando diretamente o volume do montante de recursos alocados e nem a capacidade de investimento do estado.

Diferentemente, para o segundo indicador, que buscou medir a relação entre os recursos previstos e os recursos efetivamente gastos na política de regionalização, em cada ano, considerou-se que a maior ou menor capacidade de investimento do estado seria, de fato, um fator de influência direta na gestão financeira da Secretaria. Apesar dessa limitação decorrente dos efeitos da crise fiscal sobre a gestão financeira, considerou-se que o indicador poderia permitir, ainda que de modo restrito, uma noção das variações na execução financeira das ações da política de regionalização – o que aponta para o lugar dessa política entre as prioridades governamentais.

Um desafio vivenciado no processo de análise da gestão financeira referiu-se à qualidade dos relatórios técnicos utilizados. Estes documentos não forneciam, para grande parte dos dados, uma descrição detalhada das ações orçamentárias, dificultando assim uma identificação mais fidedigna do conjunto de ações que efetivamente vinculavam-se à política de regionalização.

Como abordado no capítulo anterior, vários resultados da política de regionalização decorreram de ações realizadas por iniciativas paralelas, como os programas nacionais, Programa Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil e PRODETUR, e o Projeto Estadual Estrada Real, cuja descrições eram feitas de forma abrangente, como '*desenvolvimento do turismo*', '*elaboração de material promocional*', '*plano de gestão do turismo*', etc, dificultando a associação direta de tais ações à implementação da política de regionalização.

A título de exemplo, no ano de 2007, das 35 ações finalísticas de turismo, duas continham uma descrição objetiva e direcionada à política e 29, pertencentes ao PRODETUR e ao Estrada Real, relacionaram-se, de forma indireta, à política de regionalização.

Dadas as características dos dados, a opção foi por se considerar dois grupos de ações para a mensuração dos indicadores:

- i) *ações diretamente relacionadas à política de regionalização* – aqui se enquadrariam as ações estaduais e federais onde, por meio de uma descrição explícita de termos como '*circuitos turísticos*', '*política de regionalização*', '*turismo regional*', '*desenvolvimento regional*' e/ou '*descentralização*', ficaria evidente sua relação direta com a implementação da política de regionalização do turismo. Todos as ações, desenvolvidas por meio de convênios firmados

entre a Secretaria e os circuitos turísticos, bem como entre àquela e o MTUR ficaram contidas neste grupo;

- ii) *ações indiretamente relacionadas à política de regionalização* - ações vinculadas a iniciativas paralelas (como PRODETUR, Estrada Real e outros projetos associados) que, por meio dos resultados gerais já identificados da política e também por meio das descrições de suas finalidades, poderiam ser associadas à política de regionalização do turismo.

A Tabela 3 descreve a execução dos recursos diretos e indiretos da política de regionalização, em comparação aos recursos totais aplicados no setor de turismo.

Tabela 3 – Gastos direta e indiretamente aplicados na política de regionalização de turismo em comparação ao total de gastos finalísticos aplicados no setor turismo**. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da política - anos analisados	Gastos finalísticos aplicados no setor do turismo				Gastos aplicados exclusivamente na política de regionalização			
	Total aplicado (em R\$)	Recursos aplicados na regionalização em relação ao total de recursos finalísticos (em %)			Total aplicado (em R\$)	Distribuição dos recursos aplicados (em %)		
		Recursos diretos	Recursos indiretos	Total		Recursos diretos	Recursos indiretos	
Momento 2 - Ápice dos resultados	2007	20.440.915,45	1,7	62,4	64,1	13.103.432,51	2,7	97,3
	2009	27.498.905,67	10,1	49,2	59,3	16.312.105,23	17,1	82,9
	Média	23.969.910,56	5,9	55,8	61,7	14.707.768,87	9,9	90,1
Momento 3 - Declínio dos resultados	2016	986.494,72	2,8	29,1	31,9	314.765,43	8,7	91,3
	2018	650.173,48	2,7	45,3	48,0	312.181,39	5,6	94,4
	Média	818.334,10	2,8	37,2	40,0	313.473,41	7,2	92,9

Fonte: Relatórios de previsão e realização financeira e documentos técnicos, obtidos nas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e de Políticas de Turismo. Elaboração própria.

**Os recursos finalísticos do turismo alocados referem-se aos recursos alocados pela Secretaria em todas as ações de turismo, incluindo as ações de política de regionalização.

Vale destacar novamente a grande disparidade no volume de recursos finalísticos alocados em cada um dos momentos da política. Enquanto os anos de 2007 e 2009 investiram um valor médio de 23,9 milhões de reais, os anos de 2016 e 2018 aplicaram um valor nominal médio 29 vezes menor, cerca de 818 mil reais.

Isso significa dizer que, no momento 2, quando se diagnosticou maior desenvolvimento da política de regionalização, houve também maior investimento relativo dentro o total de investimentos alocados em turismo da SECULT-MG.

No entanto, quando se atém apenas aos recursos executados diretamente no programa de regionalização, pode-se considerar que a política efetivamente não foi objeto de maior prioridade por parte da Secretaria, observando-se uma desvalorização da política de regionalização frente às demais ações finalísticas da política de turismo. Com exceção ao ano de 2009, quando a relação entre recursos diretos executados e recursos finalísticos executados, ainda que muito baixa, chegou aos 10,1%; nos demais anos essa proporção não ultrapassou os 3%, incluindo o ano de 2007, ápice dos resultados da política, que evidenciou o pior percentual, 1,7%.

Tal quadro, reforça o entendimento dos próprios atores estatais de que a política de regionalização não conseguiu alcançar um patamar desejável de prioridade financeira dentro as políticas finalísticas de turismo. Pelo contrário, ela nunca se configurou como uma prioridade real.

Este cenário traz luz à extrema instabilidade no processo de implementação da política, decorrente da inexistência de uma segurança financeira, mínima necessária, para sua execução, e da dependência dos recursos de ações indiretas, exemplificadas em Minas Gerais pelo Programa Nacional de Regionalização – Roteiros do Brasil, o PRODETUR⁵² e o Projeto Estrada Real⁵³. Soma-se a isso, o agravante de que estas duas últimas

⁵² PRODETUR/NE é um programa implantado pelo governo federal em 1992, através do Ministério dos Esportes e Turismo e elaborado em parceria com o BNDES, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) além dos governos estaduais nordestinos, tendo como foco o ampliar a infraestrutura da região nordeste para ampliar e atrair a superestrutura do setor turístico.

⁵³ Caminho por onde passa a história de Minas Gerais, a Estrada Real remonta ao século 17, associada à exploração do ouro e do diamante no Brasil colonial. Seu objetivo foi promover o desenvolvimento de 162 municípios mineiros (número ampliado posteriormente) situados na

iniciativas não tinham como objetivo central a regionalização turística, mas se apoiavam no arranjo institucional da política de regionalização para implementar suas ações nos municípios beneficiários, tendo assim parte importante de seus resultados, produzidos com e, em muitos casos, devidos à participação dos circuitos.

Essa lógica de dependência financeira trouxe consigo uma série de riscos. Um deles, muito nítido nos anos de 2016 e 2018, foi a paralisia da implementação da política, que além de sofrer os efeitos da crise fiscal, não contou, nestes anos, com os aportes financeiros do PRODETUR e do Projeto Estrada Real, que haviam sido descontinuados.

Ratifica-se, dessa forma, pelos dados da Tabela 3 e pelos relatórios técnicos, que os recursos indiretos, advindos especialmente destas duas iniciativas, foram de extrema relevância à implementação da política. Como se comprova pela tabela, nos anos de 2007 e 2009, eles representaram, respectivamente, 97,3% e 82,9% do total de recursos (diretos e indiretos) investidos na política.

Cabe, contudo, ressaltar o fato de que parte significativa dos recursos advindos do Estrada Real e do PRODETUR, destinava-se especialmente a obras de infraestrutura turística, as quais, por sua natureza característica envolviam, em si, despesas de altos valores. Com isso o que se quer dizer é que, muito embora os recursos indiretos dos dois programas tenham somado um grande volume de recursos financeiros aplicados à política no período, eles não necessariamente se traduziram, na prática da implementação da política de regionalização de turismo, em um grande volume de ações executadas. Do que se observou e ouviu, muitas ações implementadas na política, neste período de 2007 e 2009, se deram por aporte técnico da Secretaria ou por recursos advindos dos convênios com o MTUR, quando da implementação do Programa Nacional de Regionalização – Roteiros do Brasil.

Entretanto, se consideramos o conjunto dos recursos executados, diretos e indiretos, a situação é mais favorável para a política de regionalização, apontando para uma transição da política de uma posição de ator coadjuvante para um papel mais central e, em muitos casos, de ator principal dentro do

área de influência da Estrada Real, por meio do incentivo ao turismo cultural, religioso, histórico e rural, ecoturismo e turismo de aventura.

universo de ações finalísticas da política pública de turismo. Isso porque, nos quatro anos analisados, a relação entre o total de recursos diretos e indiretos e o total de recursos finalísticos executados, foi bastante alta, chegando em 2007, ao ápice de 64,1% e alcançando em 2018, um percentual menor, mas significativo, de aproximados 48%. Por este caminho analítico poderia se afirmar que a política de regionalização recebeu sim prioridade pela SECULT-MG, sendo o momento 2 de maior destaque, muito embora o momento 3 tenha apresentado percentuais ainda significativos, se considerados os efeitos da crise fiscal do estado e da queda de investimentos da Secretaria.

O ponto a destacar, no entanto, é o fato de que na quase totalidade dos percentuais médios de investimentos, apresentados na Tabela 3, seja por recursos diretos, indiretos ou ainda pelo somatório deles, há uma evidência clara de um momento 2 da política mais positivo, com melhor capacidade de gestão financeira, do que o momento 3.

O segundo indicador utilizado para a análise da gestão financeira foca na execução financeira, sendo medido pelo “percentual de recursos executados em relação ao total de recursos destinados (previstos) à política de regionalização”. A Tabela 4 traz um resumo desses resultados, considerando ainda os recursos destinados ao setor do turismo como um todo, excluídas as ações de regionalização.

Tabela 4 – Execução financeira dos recursos investidos no setor do turismo por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da política - anos analisados	Recursos de ações diretas e indiretas relacionadas à política de regionalização		Recursos do setor de turismo (excluídas ações de regionalização)		
	Previstos (R\$)	% de Execução	Previstos (R\$)	% de Execução	
Momento 2 - Ápice dos resultados	2007	91.662.692	14,3	19.277.312	38,1
	2009	17.296.500	94,3	22.327.860	50,1
	Média	54.479.596	54,3	20.802.586	44,1
Momento 3 - Declínio dos resultados	2016	4.649.676	6,8	43.466.000	1,5
	2018	3.880.056	8,0	40.652.993	0,8
	Média	4.264.866	7,4	42.059.497	1,2

Fonte: Relatórios de previsão e realização financeira e documentos técnicos, obtidos nas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e de Políticas de Turismo. Elaboração própria.

Analisando a TAB. 4 dois aspectos chamam atenção. O primeiro teve a ver com a previsão financeira dos recursos. Com exceção ao ano de 2007, o volume de recursos previstos para as ações do setor de turismo, excluindo-se as da regionalização, foi bem maior do que o montante destinado exclusivamente à política de regionalização de turismo, especialmente nos anos de 2016 e 2018, cuja média de recursos previstos chegou a 42 milhões.

Contrariando ao esperado, no entanto, essa maior previsão financeira das ações do setor de turismo, excluídas as da regionalização, não se conformou em uma maior execução financeira. Daí o segundo aspecto a ser destacado: novamente com exceção ao ano de 2007, pode-se observar a execução financeira da política de regionalização significativamente maior que a das demais ações.

O fato, entretanto, de ser maior não redundou em altos percentuais de execução. Pelo contrário, nos dois grupos de recursos observou-se uma execução financeira mais favorável, apenas no ano de 2009, que, no caso das ações relacionadas à política de regionalização alcançou os 94,3% de execução, um percentual alto, e no tocante às demais ações do setor de turismo (excluídas as da regionalização), obteve um percentual de execução mediano, 50,1%.

De todo modo, é importante destacar o fato de que o momento de ápice dos resultados da política (2007 e 2009) coincidiu com o das maiores médias, as quais se referiram à previsão e execução financeira dos recursos relacionados à política de regionalização no período, respectivamente, cerca de 54,5 milhões de reais previstos e 54,3% dos recursos executados. Esses resultados, por sua vez, justificaram-se em decorrência da interface estabelecida entre a política de regionalização de turismo e outras iniciativas, projetos e programas, de atuação indireta na regionalização.

Programas como o PRODETUR, por exemplo, afetaram muito esta realidade. Em detrimento das altas médias observadas no período de ápice da política (momento 2), um olhar mais restrito ao ano de 2007, permitiu verificar que o Programa federal interferiu, de forma negativa, na execução financeira da política no respectivo ano. Dos aproximados 91,7 milhões de reais previstos de investimento para a regionalização (TAB. 4), cerca de 91% representavam recursos do PRODETUR e deste percentual apenas 8% do programado foi

realizado, contribuindo para a queda do percentual de execução financeira em 2007, 14,3% (TAB. 4).

Já os bons resultados observáveis no ano de 2009, no que se refere à execução financeira dos recursos exclusivos da política de regionalização, puderam ser explicados pela influência advinda de uma gama maior de programas e projetos existentes no período e, conseqüentemente, pelo envolvimento de um número maior de atores externos na implementação da política. Envolvimento ratificado pelos termos de parcerias e convênios identificados com o MTUR, entidades paraestatais (SEBRAE, SENAC, SESI, etc) e outros parceiros do trade turístico; o que, por sua vez, forçou um engajamento mais profícuo do órgão estadual na execução dos recursos, fazendo deste um ano de desenvolvimento da política.

Finalmente, nos anos de 2016 e 2018, pode-se notar uma redução significativa na execução financeira do setor de turismo como um todo. Neste período, identificou-se uma priorização de ações voltadas à execução de obras de infraestrutura turística, que representaram, nos respectivos anos, 83,7% e 89,8% da receita prevista. Acredita-se que a crise fiscal do estado tenha afetado a não realização de tais obras e isso tenha impactado nos baixos percentuais de execução financeira observados no momento 3.

Índice de gestão financeira

Os dois indicadores, o de execução financeira da política de regionalização em relação ao setor de turismo e o de execução financeira da política de regionalização em si, foram agregados em um índice, denominado aqui de *índice de gestão financeira*, uma das dimensões para avaliar a capacidade estatal da secretaria.

Para o cálculo do índice, considerou-se a média aritmética dos dois indicadores, cujo resultado foi ajustado para valores entre 0 e 1. A tabela abaixo apresenta os resultados.

Tabela 5 – Índice de gestão financeira da política de regionalização de turismo de Minas Gerais nos anos estudados. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da política - anos analisados		Proporção de gastos aplicados na regionalização em relação aos gastos aplicados no setor de turismo	Proporção de recursos executados em relação aos previstos para a política de regionalização	Índice de gestão financeira
Momento 2 - Ápice dos resultados	2007	0,64	0,14	0,39
	2009	0,59	0,94	0,77
Momento 3 - Declínio dos resultados	2016	0,32	0,07	0,19
	2018	0,48	0,08	0,28

Fonte: Relatórios de previsão e realização financeira e documentos técnicos, obtidos nas Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e de Políticas de Turismo. Tabelas R e P. Elaboração própria.

O índice agregado trouxe luz ao fato de que a gestão financeira da política de regionalização de turismo historicamente foi baixa, sendo pior no momento de declínio. Isso, por sua vez, está relacionado aos resultados de implementação da política, os quais mesmo no período de ápice se mostraram aquém do esperado.

A única exceção se deu no ano de 2009, onde se obteve um índice mais alto: 0,77. Analisando este resultado, juntamente com o índice de 2007, 0,39, que, embora baixo, se mostrou superior aos anos de declínio, pode-se confirmar que a melhor gestão financeira da política está associada aos melhores resultados do seu momento de ápice (2).

(b) Normas e legislações organizacionais

O segundo componente da dimensão organizacional da capacidade estatal refere-se às normas e legislações organizacionais definidas para a política. A intenção aqui foi avaliar, ao longo dos anos estudados, se a Secretaria elaborou no processo de implementação da política normas e legislações que a impulsionassem, trazendo melhor organização, direção e clareza quanto aos seus objetivos e resultados. O argumento é o de que a existência de um número adequado de normas e legislações robustas condicionariam um ambiente mais regulado e propício a um melhor desenvolvimento da política e, conseqüentemente, melhores resultados.

No caso da regionalização de turismo, que teve sua regulamentação muito tardia, este indicador fez sentido, uma vez que como a política não contou, desde o seu início, com um amparo institucional-legal forte que a sustentasse, considerou-se importante explorar os efeitos desse quadro na capacidade estatal da Secretaria e sua relação com resultados gerais observados.

Por muitos anos desde sua criação, a política, veio sendo regulada apenas por um decreto de 2003, que apresentava de forma mais geral os circuitos turísticos, sem tratar de objetivos ou resultados esperados. De lá para cá, a política foi regida praticamente por normativas internas da Secretaria, com resoluções que trataram do processo de certificação das instâncias de governança. As primeiras normativas datam de 2004 e, dentre outros critérios, estabeleciam atualizações do inventário turístico regional, planejamento estratégico regional, atas de reuniões específicas, plano de ação anual, relatório de execução anual das atividades, dentre outros.

Somente a partir de 2017 foi publicada a lei que instituiu a política estadual de turismo priorizando, em suas diretrizes, a política de regionalização. Na sequência, em 2019, publicou-se o decreto, que extinguiu o decreto de 2003 e regulamentou os circuitos turísticos, enquanto instâncias de governança, trazendo apenas neste momento clareza legal quanto aos objetivos da política, atores e seus papéis. Importante ressaltar assim que a institucionalização efetiva da política apenas ocorreu após esses dois marcos legais.

Com base nesta descrição, para a definição dos indicadores desse componente da capacidade organizacional e de sua forma de mensuração levou-se em conta a quantidade e a força das normas existentes em cada um dos anos estudados. Ao se considerar a força legal do ato normativo entendeu-se que as leis e os decretos se encontram numa posição hierarquicamente superior às resoluções e prevalecem sobre aquelas, sendo-lhe dada uma maior pontuação.

Assim, como se pode acompanhar pela Tabela 6, à existência de resolução no ano estudado seria atribuído o valor 1, enquanto à existência de leis e decretos, 2 pontos. No caso das normativas internas, ressalta-se que em um determinado ano não vigorava mais do que uma resolução. Ou seja, existia uma única resolução que tratava das questões dos circuitos e, se houvesse necessidade de sua alteração, isso era feito e uma nova resolução passava a

vigorar no lugar da anterior. Desse modo, não seria possível nesta situação acumular pontos de resolução em um mesmo ano. Já no caso das leis e decretos, este acúmulo de pontos poderia ser observado, pois uma legislação vigorou juntamente com a outra. A Tabela 6 traz os tipos de normas e pontos obtidos em cada ano.

Tabela 6 – Pontuação das normas e legislações organizacionais existentes por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Normas	Pontuação por ano				
	2007	2009	2016	2018	2020
Decreto que cria os circuitos turísticos (2003)	2	2	2	2	0
Resoluções de certificação dos circuitos turísticos (n.006 de 09 de junho de 2005; n.008 de 08 de abril de 2008; n.045 de 05 de novembro de 2014; n.016 de 08 de abril de 2020)	1	1	1	1	1
Lei estadual que regulamenta a política estadual de turismo e a política de regionalização (2017)	0	0	0	2	2
Decreto que regulamenta os circuitos turísticos como instâncias de governança e seus objetivos (2019)	0	0	0	0	2
TOTAL	3	3	3	5	5

Fonte: Relatórios da Superintendência de Política de Turismo e legislações. Elaboração própria

Como esperado, a Tabela 6 refletiu a tardia regulamentação legal da política. Muito embora, o ano de 2020 não esteja dentre os anos escolhidos para análise da capacidade estatal, optou-se por apresentar os resultados no quadro, a fim de se considerar o Decreto de 2019, tendo em vista sua relevância para a política. No entanto, isso não interferiu no somatório máximo dos pontos observados a cada ano, que foi de 5 pontos.

Para fins de cálculo do indicador, adotou-se como parâmetro esse valor máximo observado de 5 pontos, que foi considerado como sendo 1 e calculou-se, a partir disso, os demais valores. Assim, observou-se nos anos de 2007, 2009 e 2016, um resultado de 0,6 e nos anos de 2018 e 2020, embora este último não seja considerado na análise, o valor máximo de 1.

Este resultado se mostrou muito distante das expectativas iniciais, que eram as de que os anos de 2007 e 2009, por serem anos de ápice da política, evidenciassem melhor desenvolvimento e robustez das normas e legislações. Isso, a princípio, poderia sugerir que o quadro institucional-legal anterior já fosse

suficiente para alavancar a política. Esta afirmativa, porém, não estaria coerente com os depoimentos dos gestores estatais, que reconheceram o momento atual como sendo o de melhor e mais adequada normatização e institucionalização legal da política.

O que se pode afirmar então, a partir do indicador, é que o histórico da baixa regulação da política esteve associado ao seu baixo rendimento. A consolidação efetiva do quadro institucional-legal da política, em 2018, ano de maior pontuação, coincidiu com seu período de declínio, onde os resultados da política estavam ruins, sendo afetados pela baixa gestão financeira. Assim, é plausível supor que a política avançou na sua institucionalização, mas essa que não se traduziu em melhores resultados em função da baixa disponibilidade de recursos financeiros.

(c) Estruturas funcionais

Outra subdimensão do conceito de capacidade organizacional refere-se à existência de estruturas funcionais e administrativas para implementação da política, dentro da Secretaria, institucionalizadas legalmente, com atribuições e competências direcionadas diretamente à política de regionalização de turismo. O argumento central é o de que a existência dessas estruturas permitiria uma melhor organização e coordenação do processo de implementação da política, garantindo assim melhores resultados.

Para tanto, foram analisadas as legislações, a fim de identificar o grau de priorização da política na estrutura orgânica e funcional da Secretaria⁵⁴. Em linhas gerais, pode-se observar, nos quatro anos, aqui estudados, menções legais claras sobre a política de regionalização e sobre a existência de unidades administrativas responsáveis por sua condução.

No entanto, em detrimento desse quadro mais amplo, também ficou evidente, pela análise das legislações, que houve anos em que a política de regionalização pareceu ter recebido maior atenção enquanto política pública. Nesta linha, podem-se apontar mais especificamente os anos de 2007, 2009 e 2018. Em todos esses anos, a legislação previa, na estrutura orgânica da Secretaria, a existência de uma superintendência mais direcionada ao

⁵⁴ Foram analisados os seguintes decretos: 44.459 de 12/02/2007, 44.894 de 27/06/2008, 46.579 de 14/08/2014, 46.783 de 24/06/2015 e 47.129 de 17/01/2017.

desenvolvimento e planejamento da política de turismo como um todo, estando a esta subordinada uma diretoria específica para tratar do assunto descentralização e regionalização. A título de exemplo, nos anos de 2007 e 2009, regidos pelo mesmo Decreto 44.459 de 2007, criou-se a Diretoria de Desenvolvimento e Regionalização do Turismo, cujas competências passavam pela coordenação da política, tendo como objetivos claros apoiar e avaliar a implantação e desenvolvimento dos circuitos turísticos.

Embora no mesmo engajamento de prioridade dada à política, o ano de 2018 destacou-se sobremaneira, pois evidenciou, a partir da legislação estudada, Decreto 47.129 de 2017, competências da Diretoria de Regionalização e Descentralização, mais detalhadas, abordando à noção de instância de governança e trazendo mais clareza e definições sobre suas atribuições de articulação e interlocução, como se pode ler abaixo:

Art. 19 – A Diretoria de Regionalização e Descentralização das Políticas de Turismo tem como competência gerenciar e implementar a política de regionalização do Estado, com atribuições de:

I – fomentar a utilização do modelo de gestão das políticas de turismo pelos municípios mineiros, por meio das instâncias de governança regional, como fator de desenvolvimento econômico, tendo em vista as potencialidades locais e regionais; (...)

III – desenvolver ações que orientem os municípios na instituição e implementação das políticas municipais de turismo, visando ao alinhamento das políticas municipais e estaduais;

IV – coordenar e desenvolver a interiorização e descentralização da Política Estadual de Turismo nos âmbitos municipal, regional e estadual;

V – promover a interlocução com a União para a implementação da política de regionalização; (...)

Já no ano de 2016, por fim, possivelmente, sob influência da fusão da pasta de turismo com a de esportes, em 2014 (Decreto 46.579) e a necessidade de enxugamento da máquina pública, a Secretaria não contou com uma diretoria específica para tratar exclusivamente da regionalização. A área ficou contida na Diretoria de Planejamento das Políticas de Turismo que reunia para além das questões da regionalização, assuntos relativos ao planejamento, implementação da política estadual de turismo como um todo.

Considerando este histórico, a mensuração das estruturas organizacionais se deu pela combinação de dois indicadores: i) a existência de estruturas funcionais legais não exclusivas direcionadas à política de regionalização; e ii) a existência de estruturas funcionais legais exclusivas à

política de regionalização; os quais receberam, respectivamente, a pontuação de 0, 0,5 e 1. A Tabela 7 mostra os resultados observados em cada ano.

Tabela 7 - Estruturas funcionais da política de regionalização de turismo para os anos estudados. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da política		Existência de estruturas funcionais não exclusivas à regionalização	Existência de estruturas funcionais exclusivas à regionalização
Momentos 2 – Ápice dos resultados	2007	0	1,0
	2009	0	1,0
Momentos 3 – Declínio dos resultados	2016	0,5	0
	2018	0	1,0

Fonte: Decretos de regulamentação da estrutura orgânica da SECULT-MG. Elaboração própria.

Do que se pode notar, a partir do Tabela 7 o momento de ápice da política também coincidiu com o período onde existiram estruturas funcionais da Secretaria exclusivas à política de regionalização do turismo. Tal exclusividade, segundo os depoimentos dos atores estatais, pareceu de fato ter cumprido um papel importante na implementação da política, ajudando-a a se conduzir com mais equilíbrio frente às outras ações de turismo, paralelas e/ou concorrentes à regionalização, auxiliando assim nos resultados observados, especialmente no período 2007- 2009).

O ano de 2018, entretanto, novamente na contramão das expectativas, em função dos baixos resultados de implementação da política no período, destacou-se com resultados similares aos vistos nos anos de ápice. Isso reforçou o entendimento de que as estruturas funcionais não foram, em si, fator capaz de, isoladamente, explicar os resultados da política.

(d) Mecanismos de gestão e de desempenho (monitoramento)

A subdimensão mecanismos de gestão e de desempenho refere-se à existência (ou não) de mecanismos, criados pela Secretaria, ao longo da implementação da política, para aprimorar a gestão de dados, controle, acompanhamento e monitoramento da política. O suposto era de que quanto maior a presença deste tipo de mecanismo maior a eficácia no alcance dos resultados de implementação da política.

Os relatos dos gestores públicos fortaleceram o entendimento de que historicamente a Secretaria carregou uma preocupação, particularmente entre o seu corpo técnico-burocrático, sobre a necessidade de se organizar as informações turísticas de modo a aprimorar o planejamento e a execução da política em si. Pelos próprios resultados, tratados no capítulo anterior, pode-se ver muitas ações nesta direção, a exemplo dos cursos de capacitação para elaboração de inventários turísticos e a própria realização de pesquisas de demandas, a fim de entender o perfil do turista que chega à Minas Gerais.

Levando-se em conta os relatos e os resultados alcançados, pode-se dizer que a gestão da informação recebeu recorrentemente um olhar mais atento do órgão estadual. O fruto mais significativo deste esforço foi a Plataforma Integrada do Turismo, lançada em 2016, criada com a finalidade de assegurar a gestão dos dados, sendo o seu principal resultado o Portal Minas Gerais, site de divulgação do turismo no estado.

No entanto, do que se apurou, especialmente a partir dos diagnósticos elaborados pela Secretaria em 2020, a Plataforma, ainda que em funcionamento, veio sendo pouco explorada no que se referiu ao uso mais inteligente dos dados para fins de aprimoramento do planejamento da política de regionalização, uma das que seriam suas principais funcionalidades.

Já em relação aos mecanismos de aferição de desempenho, conseguiu-se identificar uma única iniciativa implementada, datada de 2009, de criação de um instrumento de monitoramento específico com o objetivo de acompanhar ações e projetos sob os cuidados dos circuitos turísticos. Reunia-se neste instrumento informações relativas ao cronograma de execução físico-financeira e aos parceiros envolvidos, permitindo visualizar os resultados alcançados no período. A continuidade, porém, desse processo de monitoramento não foi observada nos anos seguintes.

Esta iniciativa foi tão pontual que passou despercebida aos próprios gestores nos seus depoimentos, os quais foram unânimes em afirmar que a Secretaria falhou e nunca teve um sistema de desempenho efetivo, muito embora tenham destacado as expectativas de mudanças neste quadro, por meio do novo sistema de certificação e monitoramento⁵⁵, à época, em fase de testes.

⁵⁵ O sistema entrou efetivamente em vigor no ano de 2021 e, até o momento, foi utilizado apenas para recepção de documentos, enviados pelos circuitos no processo de certificação. Nada foi

Importante ressaltar que esta falha do órgão estadual pareceu muito mais concentrada nas decisões da alta direção do que no corpo técnico-burocrático. Como relatado por um dos gestores, nunca houve consenso técnico com a alta direção sobre quais os instrumentos de monitoramento usar e como fazê-lo. Para o corpo técnico, o censo turístico, aplicado pela SECULT-MG aos municípios do estado, é uma ferramenta de gestão de dados, que poderia, inclusive, ser útil ao monitoramento da política, o que não ocorre.

De igual modo, as regras definidas para concessão do ICMS turístico, ao longo dos anos, foram aprimoradas na tentativa de se acompanhar a destinação dada aos recursos. Tal aprimoramento, na visão técnica, poderia servir como mecanismo de aferição de desempenho da execução dos recursos, mas não o é. Sequer contempla a pauta da agenda governamental da alta direção.

A mensuração da subdimensão foi feita a partir da combinação de dois indicadores: a existência de mecanismos de gestão e de avaliação de desempenho e o funcionamento efetivo dos mesmos. Da combinação entre ambos, poderiam ser identificadas três situações - i) inexistência de mecanismos de gestão e de avaliação de desempenho; ii) existência de mecanismos de gestão e/ou de avaliação de desempenho, mas que não funcionam e iii) existência de mecanismos de gestão e de avaliação de desempenho com funcionamento efetivo; as quais receberiam, respectivamente, a pontuação de 0; 0,5; e 1. Com base nisso, os resultados observados para os anos investigados foram:

Tabela 8 – Mecanismos de gestão e de avaliação de desempenho efetivos na política de regionalização de turismo por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da Política		Mecanismos de Gestão			Mecanismos de desempenho			TOTAL DE PONTOS	AJUSTE DO RESULTADO (entre 0 E 1)
		Existem?	Funcionam?	Pontos	Existem?	Funcionam?	Pontos		
Momento 2: Ápice dos resultados	2007	Não	..	0,0	Não	..	0,0	0,0	0,0
	2009	Não	..	0,0	Sim	Sim	1,0	1,0	0,50
Momento 3: Declínio dos resultados	2016	Sim	Sim	1,0	Sim	Não	0,5	1,5	0,75
	2018	Sim	Sim	1,0	Sim	Não	0,5	1,5	0,75
Legenda	..	Não se aplica dado numérico							

Fonte: Documentos técnicos obtidos na SECULT-MG e entrevistas realizadas com atores estatais. Elaboração própria.

feito ainda no tocante ao aprimoramento da ferramenta para fins de desempenho ou qualquer monitoramento da implementação da política.

Tendo em vista que numa situação ótima, onde fosse aplicado ‘sim’ para todas as perguntas da Tabela 8, o total máximo de pontos, por ano, a ser alcançado seria ‘2’, optou-se, para fins de cálculo do indicador e de padronizar os valores do cálculo do índice agregado, considerar esse valor máximo como 1, o valor intermediário como 0,5 e a ausência de mecanismos como 0.

Com base nos resultados, embora se possa perceber uma gradativa evolução da política no tocante à existência e funcionamento dos mecanismos de gestão, pode-se constatar, a partir dos depoimentos, que os mecanismos de aferição de desempenho estiveram sempre relegados a segundo plano. Depois de uma atuação bem pontual, limitada ao ano de 2009, com o desenvolvimento de um mecanismo específico, que não teve continuidade, a Secretaria não assumiu ativamente o papel de monitoramento efetivo da política; não obstante tenha tido, pelo censo turístico e pelas mudanças das regras do ICMS turístico, oportunidades para fazê-lo.

Situação diferente foi observada no tocante aos mecanismos de gestão, onde se pode ver, a partir de 2016, a criação do portal do turismo e a implementação do censo turístico. Estas duas ferramentas, muito embora, tenham representado avanços para gestão de dados, não foram, na prática, capazes de melhorar os resultados de implementação da política nos anos de sua criação, que corresponderam aos anos de declínio da política.

Em síntese, observou-se algum avanço nos mecanismos de gestão, associado à uma baixa prioridade dos mecanismos de monitoramento. No entanto, ao considerar o ano de 2009, período de melhor resultado da política, percebeu-se que este foi o único ano de monitoramento efetivo da política. Isso, por sua vez, indicou que o funcionamento do mecanismo de aferição de desempenho, associado à boa gestão financeira do período, possa ter contribuído para impulsionar os resultados da política.

5.1.2 Dimensão burocrática da capacidade

A dimensão burocrática da capacidade foi medida levando-se em conta a média encontrada a partir de três indicadores: a) proporção de servidores efetivos, b) proporção de servidores concursados para carreiras específicas e c)

proporção de servidores graduados. A ideia intrínseca no grupo de indicadores era a de que quanto maior o número de servidores concursados (incluindo em carreiras específicas) e graduados em relação ao total do número de servidores alocados nas unidades finalísticas da Secretaria, maior seria a capacidade burocrática da Secretaria e melhores deveriam ser os resultados alcançados.

Antes de se adentrar na análise, contudo, traz-se aqui duas explicações: i) ao se referir a carreiras específicas, quis-se dizer servidores concursados em carreiras destinadas à gestão e implementação de políticas públicas em desenvolvimento. Ao todo foram três carreiras consideradas: Analista de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento; Assistente de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento; e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; ii) servidores alocados nas chamadas unidades finalísticas compreendidas como unidades administrativas da Secretaria, previstas legalmente em sua estrutura orgânica, cujas competências destinavam-se exclusivamente às ações de turismo, incluindo-se a política de regionalização.

A Tabela 9 traz uma síntese desses dados. Pelos números e relatos dos atores estatais, percebe-se que o órgão estadual sempre contou com um reduzido quadro de pessoal, marcado pela insuficiência de servidores efetivos, não obstante houvesse uma boa proporção destes em carreiras específicas e, de maneira geral, se contasse também com um número significativo de servidores graduados dentro da Secretaria.

Tabela 9 – Perfil dos servidores pertencentes ao quadro de pessoal das unidades finalísticas da SECULT-MG por ano estudado. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

Momentos da Política - Anos Analisados		Servidores pertencentes ao quadro de pessoal da Secretaria				Formação do quadro de pessoal da Secretaria				
		Total	Efetivos	% de efetivos	Contratados/ comissionados	% de contratados / comissionados	Efetivos em carreiras específicas*	% efetivos em carreiras específicas	Nível superior	% Nível superior
Momento 2 - Ápice dos Resultados	2007	37	10	0,27	27	0,73	5	0,50	25	0,68
	2009	45	9	0,20	36	0,80	4	0,44	34	0,76
	Média	41	10	0,24	32	0,77	4,5	0,47	30	0,72
Momento 3 - Declínio dos Resultados	2016	41	16	0,39	25	0,61	11	0,69	36	0,88
	2018	40	16	0,40	24	0,60	13	0,81	30	0,75
	Média	41	16	0,40	25	0,60	12	0,75	33	0,81

* Analista de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento, Assistente de Gestão e Políticas Públicas em Desenvolvimento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Fonte: Relatório técnicos obtidos na Diretoria de Gestão de Pessoas da SECULT-MG. Elaboração própria.

Destaca-se a predominância de servidores contratados e comissionados em relação ao quadro de efetivos, o que permitiu inferir a existência, sempre presente, de um contínuo ambiente de incertezas na Secretaria, para a condução de suas ações finalísticas, incluindo nestas a própria política de regionalização de turismo. Isso porque a cada mudança governamental existiam expectativas reais de que a equipe técnica fosse completamente alterada, mudando assim os rumos da política pública de turismo como um todo. As consequências dessa instabilidade foram retratadas por um dos atores estatais, como se lê no relato abaixo:

Sim, eu acho que foi mais moroso o amadurecimento da política, pois como a Secretaria não tem uma carreira (concurada especialista em turismo) para isso, um pensamento de carreira para dentro dessa política, a troca de pessoas sempre foi muito grande. Apesar de que por sorte quem coordenou essa política por muito tempo foi um gestor de carreira. Mas a parte técnica mudava muito. Então, você tinha um gestor que pensava, mas você não tinha tanto diálogo dentro da própria secretaria. (Entrevista 2).

Diferentemente dos resultados apresentados na capacidade organizacional, mais especificamente na análise da gestão financeira, onde o momento 2 da política de regionalização, se mostrou melhor do que o momento 3, no caso da dimensão burocrática, essa disparidade se deu, porém em direção inversa. Enquanto a média percentual de servidores efetivos, nos anos de 2016 e 2018, esteve em torno 40%, sendo ainda 75% (valor médio) deste grupo ocupante de carreiras específicas; a média percentual dos anos de 2007 e 2009 para os mesmos indicadores foram bem menores, respectivamente, de 24% e 47%.

Chama-se assim atenção para o crescimento do número de servidores efetivos, ainda que em proporção baixa em relação ao quadro de servidores alocados em áreas finalísticas, e do número de servidores em carreiras específicas voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas. Para esta última situação, duas explicações pareceram razoáveis ao entendimento deste cenário.

A primeira delas teve a ver com o aumento do número de analistas de gestão e políticas em desenvolvimento atuando nas áreas finalísticas. Pelos dados e também pelos relatos dos gestores públicos, os anos de 2016 e 2018, muito embora não tenha havido concursos públicos, contaram com várias solicitações de servidores, lotados em outros órgãos, mas com formação em

turismo, por uma transferência temporária à pasta de turismo, a fim de atuar na política pública de turismo. Já a segunda razão teve relação com o aumento do número de gestores da carreira de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental (EPPGG), carreira que tem se tornado bastante representativa na administração pública do estado, em função da capilaridade de atuação, que é facultada aos seus integrantes. O número de EPPGGs, que era de dois, nos anos de 2007 e 2009, chegou a dobrar no ano de 2016 e a triplicar no ano de 2018, passando a somar neste último ano o total 6 servidores.

Em síntese, não obstante a situação aparentemente mais favorável nos anos de declínio, pode-se dizer, em linhas gerais, que a capacidade burocrática da Secretaria, mesmo com as melhoras observadas em 2016 e 2018, sempre se mostrou baixa, particularmente em função do reduzido quadro de servidores efetivos.

Com base nos depoimentos, pode-se confirmar que a melhoria da qualificação do corpo técnico da SECULT-MG, medida pelos indicadores de 'servidores com nível superior' e 'servidores de carreiras específicas', teve uma interferência pequena nas decisões da política, feitas pela alta direção, sob a sujeição, sem resistências, de um corpo técnico, prioritariamente contratado e comissionado. Essas decisões, por sua vez, implicaram, em mudanças de rumos da política que afetaram, de forma negativa, os resultados de implementação.

5.1.3 Índice sintético da capacidade estatal da Secretaria

A partir dos resultados da dimensão organizacional e burocrática da capacidade foi construído um índice sintético, a fim de se traduzir de modo agregado a capacidade estatal da Secretaria, observada em cada período. Variando entre 0 a 1, o índice proposto permite a classificação da capacidade estatal do órgão estadual em:

- Baixa: inferior a 0,5
- Média: entre 0,5 e 0,79
- Alta: acima de 0,8

A Tabela 10 mostra o índice da capacidade organizacional-burocrática para os anos estudados.

Tabela 10 – Índice da capacidade organizacional-burocrática da Secretaria de Estado de Cultura e Turismo nos anos estudados de implementação da política de regionalização de turismo de Minas Gerais. SECULT-MG 2007, 2009, 2016 e 2018.

MOMENTOS DA POLÍTICA - ANOS ANALISADOS	Índice de Capacidade Organizacional (ICO - média dos indicadores)					Índice de Capacidade Burocrática (ICB - média dos indicadores)				Índice de Capacidade Organizacional-Burocrática (ICOB - média de ICO e ICB)		
	Índice de Gestão Financeira	Normas e Legislações Organizacionais	Estruturas Funcionais	Mecanismos de Gestão e de Desempenho	ICO	Índice de servidores efetivos	Índice de servidores concursados de carreiras específicas	Índice de servidores graduados	ICB	Índice	Classificação	
Momento 2 - ápice da política	2007	0,39	0,60	1,00	0,00	0,50	0,27	0,50	0,68	0,48	0,49	Baixa
	2009	0,77	0,60	1,00	0,50	0,72	0,20	0,44	0,76	0,47	0,59	Média
Momento 3 - declínio da política	2016	0,19	0,60	0,50	0,75	0,51	0,39	0,69	0,88	0,65	0,58	Média
	2018	0,28	1,00	1,00	0,75	0,76	0,40	0,81	0,75	0,65	0,71	Média

Fonte: Relatório técnicos obtidos na Diretoria de Gestão de Pessoas da SECULT-MG. Tabelas 8, 9, 10, 11 e 12. Elaboração própria.

Como se pode observar, a partir da TAB. 10 houve pouca variação na classificação do índice agregado de capacidade organizacional-burocrática nos anos avaliados, exceto o ano de 2007, que figurou como o de pior resultado, marcado por uma capacidade estatal baixa, 0,49.

Nos demais anos, embora a classificação do índice da capacidade tenha sido a mesma, qual seja, 'média', há que se considerar o resultado de 2018, 0,71, que se comparado aos anos de 2009 (0,59) e 2016 (0,58) foi significativamente superior. Nesse ano houve um avanço mais equilibrado da maioria dos seus indicadores, permitindo ao índice da capacidade estatal ser mais elevado. Chamou atenção, o índice da capacidade burocrática, que se mostrou superior no momento de declínio da política.

Numa análise inicial, esses dados sugerem uma frustração das expectativas da tese, de que os anos de 2007 e 2009 refletissem uma maior capacidade estatal da Secretaria e os anos de declínio, 2016 e 2018, por seus resultados menos expressivos, evidenciassem uma baixa capacidade.

À primeira vista, ao considerar a capacidade estatal de forma agregada não se pode, de fato, constatar uma interferência da mesma nos resultados de implementação da política. No entanto, analisando os anos pesquisados e os indicadores, de modo desagregado, o que se identificou foi uma capacidade estatal que historicamente foi baixa, sugerindo a plausibilidade das hipóteses elencadas; qual seja, baixa capacidade estatal está relacionada com os baixos resultados da implementação da política.

Pela análise dos indicadores, pode-se ver que dos sete avaliados, quatro apresentaram na maior parte (ou na totalidade) dos anos investigados, resultados muito aquém do esperado. Tais indicadores são: índice de gestão financeira, normas e legislações, mecanismos de gestão e de aferição de desempenho e índice de servidores efetivos.

Ainda nesta linha, comparando o ano de 2009, ano de melhor resultado da política, com o ano de 2018, ano de maior capacidade (0,71), mas de pior desempenho, pode-se ver que a melhoria de alguns indicadores, exceto a gestão financeira, nos anos do declínio da política, não teve impacto positivo em sua implementação. Soma-se a isso o fato de que, mesmo sendo maior, a

capacidade estatal foi apenas média, apontando-se assim como fator decisivo para o melhor desempenho dos anos 2007 e 2009, apenas a gestão financeira.

Em síntese, não se pode dizer que a capacidade estatal, vista no conjunto de suas dimensões, tenha efeitos visíveis sobre os resultados da implementação, com destaque apenas para a gestão financeira – essa mesma influenciada pela maior disponibilidade de recursos advinda da participação de políticas nacionais principalmente. Pode -se supor que a capacidade baixa ou média no período pesquisado foi uma das responsáveis pela desordem da política, que nunca se amparou por objetivos e metas claras, afetando de forma negativa os resultados produzidos.

A próxima seção analisa o arranjo institucional da política e os instrumentos da ação pública, a fim de identificar se tais elementos afetaram os resultados da política.

5.2 Arranjo institucional e instrumentos da ação pública

Recordam-se aqui as hipóteses das quais se partiu:

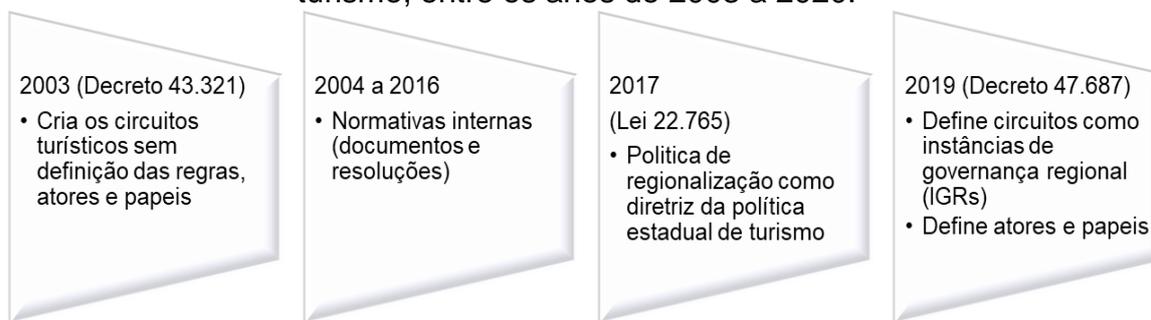
H2: Os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação ao desenvolver novas capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política, especialmente no nível regional.

H3: Os instrumentos da ação pública, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, definidos ou relacionados ao nível estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos e a forma como se articulam e, conseqüentemente, sua capacidade relacional e os resultados da implementação da política.

Importante ressaltar que tais hipóteses não podem ser verificadas apenas a partir do nível estadual da política. Assim, esta seção se apresenta como introdutória a questões que serão melhor abordadas nos estudos de casos.

Antes de se adentrar na análise, propriamente dita, do arranjo institucional, cabe lembrar o tardio movimento de regulamentação da política, como mostra a Figura 5.

Figura 5 – Histórico de regulamentação da política de regionalização de turismo, entre os anos de 2003 a 2020.



Fonte: Legislações e documentos técnicos da SECULT-MG. Elaboração própria.

A precariedade, atestada pela FIG.5, na formalização da política não significou, no entanto, a ausência de um arranjo institucional e de um descritivo das relações que o permeavam. Pelo contrário, observou-se um entendimento mínimo dos atores e seus papéis, mesmo informalmente ou regulado por documentos técnicos e normativos (resoluções), delineado no passado e que se aproximou dos moldes atuais.

Por esta razão, fez-se a opção de utilizar, prioritariamente, como âncora à discussão pretendida, a organização prevista nos instrumentos legais recentes de 2017 e 2019, entendendo estes como um referencial à análise das relações que, no passado, embora não regidas por leis e decretos claros na definição de seus aspectos centrais, se conduziram por regras muito próximas às vigentes.

O arranjo institucional, como definido teoricamente deve ser entendido como um modelo de governança, por meio do qual importa saber e delimitar: i) os atores que se encontram envolvidos (estatais, sociais e político-partidários); ii) as funções desempenhadas por tais atores; e iii) a maneira através da qual esses atores se interagem ao longo das etapas de planejamento e implementação das políticas. Respaldados teoricamente pelas discussões da capacidade estatal, os arranjos institucionais têm sido defendidos como elementos que induzem a formação de novas capacidades no momento de implementação das políticas públicas. A Figura 3, já apresentada no capítulo 3, aponta os elementos de análise dos arranjos.

Por se tratar de uma política com significativa distribuição territorial, cujas possibilidades de variação nos mecanismos de controle e de participação nas regiões são altas, definiu-se por analisar o arranjo institucional da política a partir

de duas perspectivas: de um lado, identificar o arranjo mais macro, proposto em nível estadual, objeto desta seção; e, de outro, investigar os arranjos criados no nível regional, pelas IGRs, comparando as aproximações e os distanciamentos destes com o arranjo proposto no nível estadual, bem como suas inovações e variações, que serão vistos no estudo dos casos.

Em função da já observada precariedade na organização dos dados, decidiu-se agregar aos documentos técnicos e os relatos dos gestores públicos, identificando, a partir destes, a configuração e a dinâmica de interação estabelecida no arranjo da política. Em linhas gerais, observou-se que os atores centrais se mantiveram inalterados, os papéis foram definidos, porém com níveis de clareza e abrangência diferentes, e os processos de interações não foram previamente desenhados, sendo construídos a partir da implementação da política.

5.2.1 Os atores, papéis e interações

Pode-se dizer que o arranjo estadual da política se organizou pela presença de dois entes federados: o estado, que contou com os atores da alta direção da SECULT-MG e com a burocracia estadual; e os municípios, que contaram com seus prefeitos e secretários municipais de turismo. Tais entes, por sua vez, organizavam suas relações a partir de um ator central, comum aos dois, que era o circuito turístico, organização de direito privado que, posteriormente⁵⁶, veio a ser a denominada instância de governança regional (IGR).

Documentos norteadores à formação dos circuitos turísticos evidenciaram as pretensões iniciais do estado no desenho e arranjo institucional da política de regionalização. A ideia era a de se incentivar a formação de associações regionais, ou entidades gestoras do turismo, que tivessem em sua composição representantes do poder público municipal, da iniciativa privada⁵⁷ e da comunidade de cada município interessado⁵⁸. A manutenção dessas

⁵⁶ Formalmente em 2019.

⁵⁷ Empresas e atores ligados ao trade turístico local, como hoteleiros, pousadas, restaurantes, postos de gasolina, etc.

⁵⁸ Atores do legislativo municipal, especialistas das áreas.

associações se daria por meio de taxas de adesão (contribuições mensais dos membros) ou de recursos arrecadados de eventos, taxas de turismo, etc.

Já para a organização e gestão dessas associações, instituiu-se que cada entidade teria, ao menos, uma diretoria, regida por um estatuto específico, cujas atribuições seriam: dirigir e elaborar plano de ações e orçamento anual do circuito, elaborar relatório de prestação de contas, dentre outros.

Os circuitos turísticos comumente foram estruturados pela figura de um presidente, vice-presidente, secretário executivo, diretoria(s)⁵⁹, gestor e eventuais contratados que se fizessem necessários (secretária, contador, tesoureiro, publicitário, etc.) e funcionava pela colaboração de seus associados.

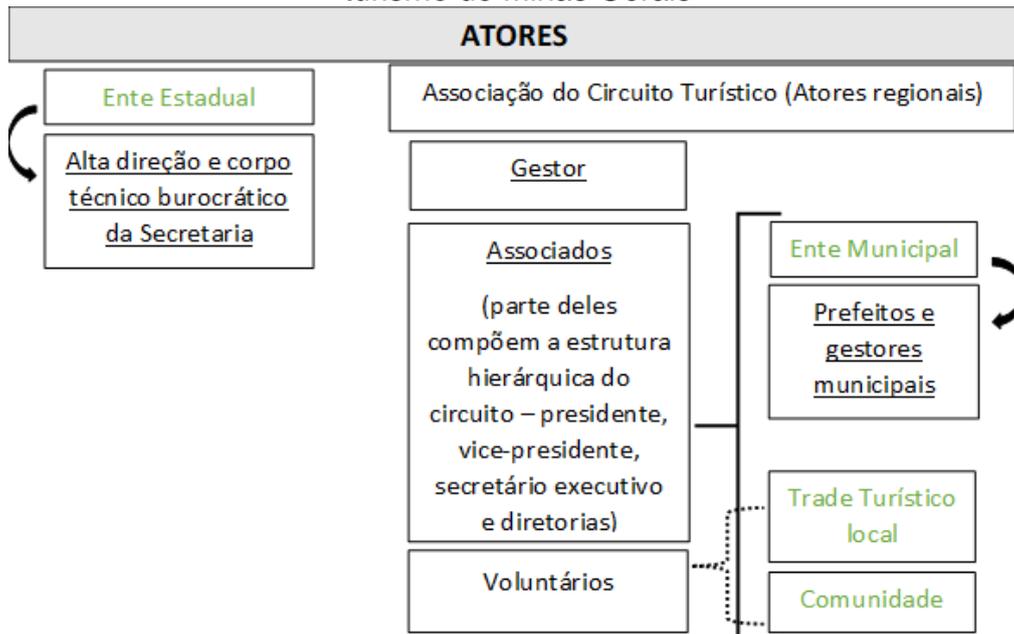
A única função normalmente remunerada na estrutura era e, ainda é, a do gestor, preferencialmente um técnico turismólogo⁶⁰, podendo, eventualmente, haver outras despesas com contratos administrativos. As demais funções são assumidas pelos próprios associados, normalmente prefeitos e secretários municipais. Somam-se a isso, as possibilidades de participação no circuito de outros atores locais que, a depender das regras estatutárias de cada associação, podem (ou não) se associar, ou ainda, se tornarem voluntários.

A Figura 6 sintetiza o quadro de atores envolvidos no arranjo da política no nível estadual.

⁵⁹ A quantidade de diretorias condiciona-se ao estatuto de cada associação e elas normalmente são preenchidas pelos próprios associados.

⁶⁰ As regras internas definiam a necessidade de o gestor ser um turismólogo. Mas os relatos dos gestores públicos afirmaram que, na prática, há casos em que isso não se aplica.

Figura 6 – Atores do arranjo estadual da política de regionalização de turismo de Minas Gerais



Fonte: Documentos técnicos da SECULT-MG. Elaboração própria.

O gestor do circuito deveria ter um perfil empreendedor para organizar e promover o desenvolvimento regional. Esta figura ganhou destaque nas discussões iniciais de formatação dos circuitos e acabou por se consolidar como um ator central na garantia dos resultados de implementação na ponta. Diagnósticos, como os produzidos pela Secretaria em 2020, juntamente com os relatos dos gestores estatais ratificaram que o bom ou mal funcionamento de um circuito turístico está intimamente ligado ao perfil e desempenho do seu gestor.

Esta crescente valorização do gestor, contudo, trouxe consigo alguns problemas. Segundo o diagnóstico III de 2020⁶¹, construído a partir do relato dos gestores regionais, a complexidade das demandas e regras definidas pela Secretaria à política e aos circuitos passou a exigir do gestor o desenvolvimento de competências que ultrapassavam o conhecimento, antes requerido e limitado apenas ao turismo. Assim, eles passaram a ter, por exemplo, que reunir habilidades relacionadas às áreas de contabilidade e de administração⁶².

⁶¹ Diagnóstico direcionado para ouvir as opiniões exclusivamente dos presidentes e gestores de circuitos turísticos.

⁶² Planejamento estratégico, orçamento, marketing, gestão de pessoas, elaboração de projetos, etc.

A configuração do arranjo previu duas frentes de coordenação, uma mais ampla a cargo da burocracia estadual do turismo e outra mais territorial, focada no circuito turístico, sob responsabilidade do gestor e, por vezes, do presidente da instância.

A coordenação estadual se fez presente a partir de macro diretrizes voltadas para: a normatização; o desenvolvimento de projetos em segmentos turísticos específicos⁶³; a capacitação/qualificação; a gestão de dados e informações; a concessão de espaços para discussão/diálogo; o apoio técnico; a promoção turística; e, mais especialmente na primeira década da política, o apoio financeiro com repasse direto de recursos.

Pouco se identificou, entretanto, relativo a uma coordenação estatal mais política de interlocução com o legislativo mineiro. As negociações mais evidentes, nesta linha, ocorreram por ocasião das conquistas institucionais legais, nos anos de 2017 e 2019. Recorda-se um importante instrumento da ação pública, a ser debatido mais à frente, que foi o ICMS turístico, instituído em 2009.

A baixa qualificação e a necessidade de se criar condições de sobrevivência financeira das instâncias constituíram-se dois grandes entraves à implementação da política, prejudicando o desempenho do circuito. O relato de um dos gestores estatais ratifica esse entendimento:

Eu acho que a qualificação técnica do pessoal das instâncias era bem variada. A gente tinha gestores excepcionais e gestores muito limitados, que era difícil de acompanhar o ritmo mesmo. Dificuldades também até de recursos mesmo. Alguns não tinham nem sede, nem como pagar um funcionário (...) (Entrevista 1).

A questão financeira, no entanto, ainda permanece na arena de debates e conflitos entre os atores centrais da política. Muito embora tenha se encontrado documentos técnicos mais antigos que expressassem com clareza a diretriz da Secretaria em defesa da autonomia financeira dos circuitos turísticos, na prática da implementação, a dinâmica adotada pareceu ter sido outra.

Por muitos anos, especialmente na primeira década da política, houve uma certa regularidade no repasse de recursos estaduais e/ou federais às

Habilidades tais que a maioria não conseguia desenvolver seja por inabilidades no perfil do próprio gestor; por desmotivação ou por desinteresse, devido às precárias condições de trabalho, à baixa remuneração e aos insuficientes incentivos da burocracia estadual do turismo.

⁶³ Exemplos de segmentos: turismo rural, ecoturismo, histórico-cultural, etc.

instâncias, implicando numa relação mais dependente dos circuitos em relação ao estado. Quadro que foi drasticamente piorado, com o passar dos anos e o agravamento da incapacidade fiscal de Minas Gerais, onde os repasses estaduais se tornassem poucos, espaçados e, até mesmo, inexistentes.

A partir desse cenário, enquanto a burocracia estadual passou a adotar uma posição mais firme em defesa da autonomia financeira dos circuitos, estes, em sua maioria, como se viu pelo Diagnóstico III de 2020, expressaram sua sensação de abandono e cobraram uma ação mais efetiva da Secretaria, sob a alegação de que a política de regionalização é uma política do estado e, por isso, a SECULT-MG deveria garantir condições de acesso aos recursos financeiros.

Outro aspecto que se releva no papel da burocracia estadual é sua função regulamentadora. A partir dela, pode-se definir um modelo padrão para a evolução dos circuitos (mobilização, estruturação de infraestrutura básica e competitividade), estabelecer marcos institucionais relevantes e criar processos e critérios para a concessão de benefícios, incluindo dentre estes, a certificação dos circuitos⁶⁴.

Mesmo não sendo tratada neste capítulo, destaca-se a segunda frente de coordenação do arranjo institucional da política, a regional, a cargo dos circuitos turísticos, os quais, responsabilizaram-se pela articulação dos interesses e envolvimento dos atores locais. Em sua maioria, estes atores são representados exclusivamente pelos representantes municipais, muito embora se possa ver atores do trade turístico e representantes políticos do legislativo (local, estadual e federal), estes últimos envolvidos, especialmente, em decorrência da captação de recursos, via emendas parlamentares.

Este quadro de diversidade dos atores locais e, conseqüentemente, das possibilidades de interações a serem estabelecidas e de capacidades de implementação a serem formadas foi que motivou e justificou os estudos de casos, a serem descritos mais à frente.

⁶⁴Processo de chancela, por parte do estado, que valida determinada região turística como sua representante no interior do território mineiro.

5.2.1.1 Papeis formais e interações estabelecidas entre os atores

A formalização dos atores da política e seus papeis ocorreu pelo Decreto 47.687 (2019), como já dito no capítulo anterior, e pela Resolução 020⁶⁵. Destaque, neste sentido, foi dado à burocracia estadual, aos circuitos turísticos, aos municípios e aos gestores de circuitos⁶⁶; não sendo os colaboradores do trade turístico e da comunidade mencionados.

Identificou-se a função destes últimos, contudo, a partir de documentos técnicos antigos que, de modo abrangente, definiu a tais atores o papel de contribuir para o desenvolvimento turístico da região por meio de: oferta de produtos e serviços, formalização de parcerias, melhoria da recepção ao turista, ações de apoio às atividades e atrativos turísticos locais, dentre outros.

Do ponto de vista legal, à burocracia estadual coube:

Promover, descentralizar e regionalizar o turismo, de modo a estimular os municípios a planejar, ordenar e monitorar, (...) com outros, atividades turísticas de forma sustentável e segura, com o envolvimento das comunidades beneficiadas (inciso VI, do Art. 5º Lei 22.765, 2017).

Compete à SECULT-MG a promoção da certificação dos circuitos turísticos (Art. 2º do Decreto 47.687 de 2019).

Aos municípios, pelo art. 5º do Decreto 47.687 de 2019, foram repassadas, não obrigações, mas diretrizes a serem observadas:

- I – a implementação da regionalização do turismo em seus territórios, em cooperação com os demais municípios da IGR, conforme projetos de integração, e com os meios e recursos necessários;
- II – a participação nas reuniões e assembleias da IGR;
- III – a fiscalização e a colaboração com a gestão da IGR;
- IV – a promoção de eventos e serviços de modo a fortalecer a identidade regional da IGR e o desenvolvimento do turismo.

Já no que tange aos circuitos turísticos, enquanto executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do turismo no estado, definiram-se uma série de obrigações⁶⁷, que envolviam as ações de: articulação com atores estatais e privados, incluindo a cadeia produtiva do turismo; diagnóstico da realidade regional, desenvolvimento de pesquisas e apoio ao planejamento e gestão municipal; mobilização, sensibilização e

⁶⁵ Tratou de revisar as normas para o processo de certificação dos circuitos turísticos e também trouxe a definição do papel do gestor do circuito turístico.

⁶⁶ Trata da formalização do papel dos gestores encontra-se na Resolução 020.

⁶⁷ Art.4º do Decreto 47.687 de 2019.

capacitação dos municípios; elaboração de planejamento integrado para a região, com estratégias de captação de recursos e formalização de parcerias; e monitoramento do planejamento e ações entregues.

E, por fim, ao gestor do circuito coube o cumprimento direto, ou a criação de oportunidades, para a efetivação de todas as obrigações destinadas à instância. De elaborar, captar e gerenciar projetos, a assessorar, planejar e promover a articulação entre os municípios. O gestor era, então, a figura técnica chave para a implementação da política na ponta.

Em suma, a descrição de todas essas responsabilidades e diretrizes, só tornou mais evidente a grande concentração de obrigações alocadas aos atores regionais, ratificando assim o fato de que a implementação da política, na prática, se dá nos territórios.

Em linhas gerais, ficou nítida, pelos discursos dos gestores estatais e pelos diagnósticos de 2020, a pouca compreensão dos atores no que diz respeito aos seus papéis. Isso pode ter se agravado por diversas razões, mas uma das justificativas apresentadas por tais gestores se apoiou nos efeitos negativos das alternâncias de governo que, por vezes, ditaram ritmos estranhos e díspares à implementação da política, fazendo com que, especialmente, o papel da Secretaria permanecesse confuso.

Na perspectiva das interações, notou-se seis diferentes tipos de relações, não previamente definidas, mas delineadas a partir do processo de implementação da política no arranjo estadual. O primeiro tipo referiu-se à relação *'burocracia estadual do turismo entre si'*. Aqui, o termo *'burocracia estadual entre si'* deve ser entendido como as relações estabelecidas entre os servidores das unidades finalísticas da SECULT-MG, que lidavam com a política do setor de turismo, como um todo, e se envolviam, direta ou indiretamente com a implementação da política de regionalização de turismo.

A fragilidade da burocracia estadual do turismo, foi confirmada na seção anterior, e justificada, particularmente, pelo baixo número de servidores efetivos da Secretaria. A título de exemplo, a atual Diretoria de Regionalização e Descentralização, responsável por conduzir e articular todas as ações da política, possui apenas seis funcionários, sendo, dentre estes, 'um' efetivo. Essa realidade pode ser vista nas demais unidades da Subsecretaria de Turismo.

A ausência da garantia e estabilidade profissional desses atores imprimiu sobre os mesmos certa insegurança em suas articulações, decisões e negociações no processo de implementação da política; isso, por sua vez, acabou conduzindo, mais facilmente, às suas sujeições, sem resistência, às decisões tomadas pela alta direção, por muitas vezes consideradas equivocadas ou intempestivas.

Na relação dos burocratas das duas superintendências da Subsecretaria de Turismo, chamou atenção as dificuldades de integração das unidades. Esse fato, com base no Diagnóstico I de 2020⁶⁸, pareceu ser fruto de um problema estrutural, já que a política de regionalização, ainda que representasse a ação com maior tempo de existência do setor turismo, nunca ocupou um lugar que a validasse e a permitisse transitar, de modo mais transversal, entre as duas superintendências; antes, pelo contrário, ela se alocou a partir de uma diretoria específica, que respondia por sua implementação no nível estadual e se subordinava à uma superintendência, sendo impedida de fluir de forma mais livre.

O segundo tipo de relação identificada se deu entre '*burocracia estadual do turismo e alta direção do órgão (gabinete e secretário)*'. O termo alta direção deve ser compreendido pela figura dos secretários⁶⁹ e dos seus representantes do gabinete. Depoimentos confirmaram que a variação no dinamismo, prejuízos e sucessos, da coordenação estadual da política teve forte relação com as decisões da alta direção. Administrações com maior ênfase no planejamento e em resultados atuaram em prol da profissionalização dos circuitos e da definição de critérios capazes de lidar com as disparidades entre as IGRs. Em contrapartida, governantes mais guiados por interesses políticos, usaram os circuitos para promoção pessoal, por meio de visitas, festividades, etc.

O terceiro tipo de relação entre os atores envolvidos na política, se dá entre a *burocracia estadual do turismo e instância regional (circuitos turísticos)*. Nesse caso, registrou-se um diálogo e aproximação mais intenso entre os atores, favorecida por mecanismos de incentivos, criados pelo estado, e que cumpriram

⁶⁸ Diagnóstico I foi direcionado à avaliação dos atores estatais sobre a política e seus resultados.

⁶⁹ Secretário de Estado de Turismo, responsável pela pasta, e seu subordinado direto, Secretário-Ajuno de Estado de Turismo.

um papel de estímulo aos circuitos no desempenho de suas funções e consequentes resultados e que foi decisivo para a política efetivamente acontecer no âmbito regional.

Um dos mecanismos chaves, nesta direção, foram os encontros de presidentes e gestores⁷⁰, que propiciaram benefícios visíveis em termos de troca de experiências, capacitação, formalização de parcerias, etc.

E aqui chama-se atenção para a Federação dos Circuitos Turísticos (FECITUR), um ator que, por ocasião da crise fiscal do estado, passou a assumir tais encontros e se fortaleceu como interlocutor da maioria dos circuitos junto à Secretaria. A aproximação entre esses dois atores se consolidou por meio de uma agenda periódica de diálogo. Não obstante tais avanços, depoimentos dos gestores públicos apontaram certo amadorismo da FECITUR no processo de articulação junto aos circuitos.

A partir disso, o que se pode afirmar é que houve sim um movimento, um impulsionamento, mesmo que não intenso e definitivo, de uma transição da articulação da política, passando das mãos do estado para as instâncias regionais de forma mais autônoma. Contudo, a coordenação macro da política, como prevista pelo arranjo estadual, segue a cargo da Secretaria.

Também no âmbito do cotidiano, essa relação da burocracia do turismo com os circuitos se encaminhou na direção de estabelecer cobranças, resolver problemas, tirar dúvidas, atender demandas regionais pontuais, conhecer as realidades regionais e executar o processo bianual de certificação dos circuitos turísticos. Estes dois últimos aspectos merecem maior destaque.

Inicialmente, o conhecimento das realidades regionais se traduziu numa iniciativa da Secretaria, através de reuniões técnicas de alinhamento, onde burocratas estaduais se deslocavam ao interior do estado para dialogar mais de perto com os representantes, regional⁷¹ e locais⁷². A ideia era a de levar respostas a alguns problemas, que comprometiam o desempenho do circuito, apropriar-se de um conhecimento tácito da realidade local e promover

⁷⁰ A partir de 2020, tais encontros, em função da crise fiscal e da pandemia do COVID-19 deixaram de ser presenciais e passaram a ser virtuais.

⁷¹ Circuito turístico.

⁷² Municípios associados, atores do trade turístico local, conselhos dos municípios, universidades, etc.

articulações que se faziam necessárias no apoio ao circuito. Essas reuniões, foram avaliadas pelos gestores estatais e pelos atores regionais, com base nos diagnósticos de 2020, como produtivas e benéficas à implementação da política.

Já em relação ao processo de certificação dos circuitos, os relatos e estudos técnicos trouxeram luz aos efeitos negativos que essa atividade ainda vem produzindo. As críticas se direcionam ao fato do processo⁷³ ser longo, demandando muito tempo da burocracia na conferência básica de uma documentação; que, por não ser qualitativamente analisada, não favorece um alinhamento entre as diretrizes estaduais e os planos regionais e destes entre si.

Sob o ponto de vista dos atores regionais, com base no diagnóstico III de 2020, o processo de certificação se tornou rigoroso demais. Como efeito disso, pressões são geradas do gestor regional sobre os municípios associados, em busca dos documentos exigidos pelo estado, e dos entes municipais sobre os circuitos, demandando resultados mais efetivos à sua localidade.

Deste conturbado cenário, destacou-se o quarto tipo de relação no processo de interação da política, *instância regional (circuitos turísticos/gestor) e municípios*. Muito embora, a melhor observância dessa relação vá se dar na análise dos estudos de casos, pode-se dizer que, de maneira geral, a interação observada ocorreu a partir de duas vias de demandas: do circuito (gestor) aos municípios⁷⁴, particularmente atendendo às diretrizes da SECULT-MG; e dos municípios ao circuito (gestor), em busca de assessoramento técnico.

A problematização dessa interação, entretanto, se tornou clara no Diagnóstico III de 2020, pelos depoimentos de gestores regionais das IGRS, que identificaram uma série de gargalos na relação com os entes municipais. O primeiro deles referiu ao baixo envolvimento dos municípios com a política, justificado, especialmente, pelo excesso de atribuições e pela alta rotatividade no quadro funcional do município.

Outro gargalo relacionou-se à própria concorrência entre os municípios, que se dá tanto no nível técnico⁷⁵, quanto no nível político, pela divergência de interesses entre prefeitos. Ainda na perspectiva política, os conflitos entre

⁷³ Processo ocorria anualmente e, a partir de 2020, passou a se dar a cada dois anos.

⁷⁴ Relativas aos processos de certificação e de concessão do ICMS turístico, ao planejamento regional, à execução de reuniões de alinhamento, etc.

⁷⁵ Municípios turisticamente mais desenvolvidos que outros.

interesses de prefeitos e de atores políticos do legislativo foram retratados como um terceiro problema, quando da captação de recursos, via emendas parlamentares. O arranjo estadual, neste contexto, ao propor duas frentes de coordenação, a estadual e a regional, e definir que a frente de coordenação dos atores locais ficaria a cargo do circuito não previu mecanismos que pudesse auxiliar o processo de articulação no território, desfavorecendo assim a interação entre IGR e municípios.

O quarto entrave identificado referiu-se à baixa qualificação dos gestores municipais. Finalmente, um último gargalo relacionou-se à inadimplência dos municípios que não pagam em dia suas mensalidades, criando impasses à decisão da IGR por desvincular, ou não, os associados inadimplentes.

Essa relação entre os municípios e os circuitos pareceu se confirmar como a de maior importância à implementação da política e seus resultados. Foi por meio dela que a política se executou ao longo dos anos, por meio da instituição de políticas, conselhos, fundos e planos municipais, bem como de avanços técnicos, como inventários turísticos e planos estratégicos. Tudo isso se associou, parcial ou integralmente, à coordenação regional do circuito e à sua capacidade de articular os atores locais, lidar com conflitos/concorrências, aglutinar interesses e, ainda, garantir o envolvimento dos entes municipais.

Para além da relação com as IGRs, os municípios também estabeleceram um relacionamento com a burocracia estadual do turismo, quinto tipo de interação observada, *burocracia estadual do turismo e municípios*. Historicamente, essa relação se confirmou pelo distanciamento entre os atores, tendo diálogos pontuais, normalmente provocados pelos circuitos turísticos, na tentativa de responder demandas locais ou conduzir ações estaduais mais macros, como por exemplo nos períodos de certificação dos circuitos.

Com a chegada, entretanto, do ICMS turístico a partir de 2009, a relação entre burocracia estadual e municípios se tornou mais estreita, já que a atuação direta da SECULT-MG na definição das regras e na análise dos pleitos estimulou o diálogo mais direto com os municípios.

Outras duas formas de aproximação entre os dois atores foram observadas: movimentos isolados por parte de municípios, buscando do estado apoio técnico e/ou político às ações de turismo locais; e, em direção contrária e

de forma mais pontual, diretrizes estratégicas feitas pela Secretaria tentando planejar e organizar melhor a política, como a realização do censo do turismo em 2019⁷⁶.

Finalmente, a sexta e última forma de interação observada se deu a partir da *relação burocracia estadual do turismo e parceiros do trade – MTUR*. Da perspectiva da formação de parcerias, pode-se dizer que a Secretaria sempre atuou de forma mais tímida. Com exceção de parcerias mais estratégicas que se deram com o Ministério do Turismo e instituições do sistema S (SENAC e SEBRAE), os demais acordos se deram de modo mais individualizado:

Eu acho que a interação é muito individualizada, não só hoje, mas sempre foi. Cada entidade buscando apoio, recursos, para os seus projetos, sem pensar numa integração total do trade turístico (...). Era um enfoque de a Secretaria estar aqui para apoiar em um projeto e repassar recursos. E a Secretaria tentando atender essas demandas, muitas vezes se perdendo até nas suas prioridades estratégicas, para atender o trade. E o no conselho estadual de turismo, que seria a instância onde tudo isso deveria estar acontecendo, de uma forma integrada, isso nunca aconteceu (Entrevista 1).

Abre-se um parêntese, a partir do relato acima, para se discutir o Conselho Estadual de Turismo (CET) e seu papel no arranjo estadual da política. O CET passou por processo de readequação, no ano de 2009, através da Lei 18.032. Tal reestruturação, na prática, inovou com a criação de câmaras temáticas, propostas para fomentar maior envolvimento dos conselheiros nas ações do setor de turismo, cujo papel seria o de emitir análises técnicas e pareceres a partir de demandas específicas ou de interesses comuns.

Neste contexto, instituiu-se a Câmara de Segmentação Turística e Regionalização, a qual abrangia em seus conteúdos, a política de regionalização de turismo. A partir dos depoimentos dos gestores estatais e dos diagnósticos de 2020, a atuação do CET sempre esteve aquém da esperada. Muito embora tenha se constituído como um conselho consultivo, propositivo e deliberativo, o CET, na maior parte do tempo, atuou como uma instância de escuta, pouco ativa. Atendo-se especificamente à política de regionalização do turismo, duas ações se destacaram: (i) a participação ativa na definição do texto legal da política

⁷⁶ 563 dos 596 gestores municipais integrantes da política de regionalização, à época, responderam perguntas sobre - a organização política municipal, a capacidade municipal de captação de recursos de projetos turísticos e as ações de promoção turística, monitoramento e pesquisa realizados.

estadual de turismo em 2017; e (ii) mais recentemente, 2021, o envolvimento da referida câmara no processo de revisão da política de regionalização⁷⁷, que se desencadeou após a conclusão e divulgação dos resultados dos diagnósticos de 2020.

Como último ponto da sexta interação da política, ressalta-se a parceria da burocracia estadual do turismo com o Ministério do Turismo, onde a dinâmica da interação percorreu basicamente dois caminhos. O primeiro orientado pela lógica 'estado-MTUR', onde por demanda deste último, a burocracia estadual interagiu com outros estados federados, compartilhando avanços na institucionalização das IGRs e nos resultados da política. E o segundo, na lógica inversa, 'MTUR-estado', onde o Ministério interagiu com a Secretaria pela formalização de convênios e pela definição de diretrizes do programa nacional, que interferiam diretamente na política estadual. E, nesta linha, o exemplo de maior destaque é o mapa do turismo brasileiro, abordado na sequência.

5.2.2 Instrumentos da ação pública

Os pressupostos alinhados às discussões dos instrumentos da ação pública são os de que esses instrumentos produzem constrangimentos e incentivos aos atores, afetando o comportamento dos mesmos, sua forma de articulação e, conseqüentemente, influenciando a produção de capacidades relacionais, as quais, por sua vez, afetam os resultados de implementação. No caso da política de regionalização, dois instrumentos, abordados de forma breve quando da descrição da trajetória da política (em capítulo anterior), foram identificados, o ICMS turístico (2009) e o Mapa do Turismo Brasileiro (2013).

Criados em épocas diferentes, os dois instrumentos apontaram, igualmente, para a institucionalização de regras de recompensas, sanções e oportunidades aos municípios partícipes da política de regionalização.

O ICMS turístico foi criado no ano de 2009, segundo relatos dos atores estatais, sob forte influência da Federação dos Circuitos e de representantes de

⁷⁷ Após a elaboração dos diagnósticos de 2020, a política iniciou sua revisão, 2021, pautada nos problemas e oportunidades de melhorias identificados. O processo foi conduzido com a participação dos circuitos turísticos na construção de soluções e resultou na elaboração de um plano de ação, coordenado pela Subsecretaria de turismo e já validado junto aos principais atores (alta direção, burocracia estadual, circuitos, CET, FECITUR e IGRs).

circuitos, que mantiveram um caminho de diálogo bem próximo ao legislativo estadual, ficando a SECULT-MG como coadjuvante neste processo.

O argumento defendido, quando da instituição do benefício fiscal, era o de possibilitar certa garantia e estabilidade financeira à implementação da política, que desse aos municípios possibilidades de ter acesso a um montante de recursos financeiros de forma a subsidiar e fortalecer seu interesse pela participação na política, enquanto associado da IGR. Na perspectiva dos atores estatais, este objetivo acabou se cumprindo.

Pode-se dizer que o ICMS turístico, enquanto instrumento de ação pública, estruturou a ação coletiva para a implementação da política na medida em que direcionou os atores centrais que participariam do processo de sua concessão, definindo seus papéis e sua forma de articulação.

Nesta linha, observou-se uma atuação da SECULT-MG como coordenadora geral, cujo papel se dava pela definição das regras legais e normativas, pela análise dos pleitos e pela interlocução com as IGRs e, em menor medida, com os municípios. Às IGRs coube o assessoramento para o cumprimento das regras e formalização do processo junto à Secretaria.

Já aos municípios estabeleceu-se uma série de regras, como pré-requisitos ao pleito do benefício, destacando-se dentre estas a necessidade de estar associado à uma IGR e a criação de fundos municipais (FUMTURs) e de conselhos municipais de turismo (COMTURs), que se comprovassem em pleno funcionamento. Este último pré-requisito, em especial, incentivou a participação de novos atores na implementação da política, os conselheiros municipais de turismo, atores públicos, privados e da sociedade local, que compusessem os COMTURs.

O ICMS turístico também previa a forma de articulação dos atores, na medida em que: definia regras à IGR para o assessoramento aos municípios na formalização do processo; exigia aos municípios que entregassem atas das reuniões de seus conselhos, induzindo o diálogo e interação entre municípios e conselheiros; e, finalmente, exigia que os recursos do FUMTUR fossem executados, embora não houvesse uma obrigatoriedade de uma execução turística, provocando o diálogo e negociação entre os tomadores de decisão, prefeitos, secretários municipais e COMTURs.

O Mapa do Turismo Brasileiro, por sua vez, foi criado em 2013⁷⁸, como iniciativa do Ministério do Turismo, e se definiu como uma categorização dos municípios brasileiros a partir de variáveis de desempenho, como número de empregos, de estabelecimentos formais no setor de hospedagem, estimativas de fluxo de turistas domésticos e internacionais.

O objetivo do programa era o de, por meio de parâmetros, agrupar municípios por similaridades em cinco categorias, a fim de subsidiar a tomada de decisões e balizar a elaboração das políticas nacionais de turismo. Segundo relatos dos atores estatais, o mapa, na prática, foi uma resposta do Ministério aos órgãos de controle do governo federal, que questionavam sua discricionariedade no repasse de recursos para os municípios brasileiros.

De igual modo ao ICMS turístico, o Mapa estruturou a ação coletiva, a partir da definição dos atores, papéis e forma de articulação dos mesmos. No programa nacional, a coordenação geral ficou a cargo do MTUR, que definiu as regras macro de concessão do benefício e o formato de organização das informações.

À SECULT-MG coube um papel auxiliar na elaboração dos critérios de categorização, na definição de regras estaduais agregadas às nacionais e na conferência e análise dos pleitos municipais. Essa responsabilização do estado na concessão do benefício fez com que ele assumisse um papel protagonista, passando a sofrer as pressões diretas dos municípios e dos circuitos pela aprovação dos seus associados.

Às IGRs coube o papel de assessoramento aos seus municípios. E, por fim, estes últimos ficaram a cargo de cumprir os pré-requisitos, definidos pelas legislações e normativas do programa, e inserir as informações, para pleito, no sistema nacional.

Os formatos de articulação previstos pelo Mapa do Turismo Brasileiro definiam uma interlocução direta, entre o MTUR e a Secretaria, por meio de encontros eventuais, programados pelo Ministério. Entre a SECULT-MG e as IGRs se definiam diálogos, concentrados nos períodos de concessão do

⁷⁸ Embora seja possível observar no site do Ministério do Turismo a viabilidade de downloads de mapas anteriores ao ano 2013, a metodologia em vigor e em parceria com a SECULT-MG refere-se à formalizada a partir de 2013, pela Portaria n. 313, de 3 de dezembro do referido ano.

benefício. Situação similar também era observada na relação entre municípios e instâncias de governança.

Recentemente, em vigor a partir do ano de 2019⁷⁹, o programa nacional definiu novas regras que passaram a exigir dos municípios que fizessem parte de uma instância de governança regional e tivessem conselhos municipais de turismo ativos. Tais regras, que se alinharam às já previstas pelo ICMS turístico, demarcaram a forma de articulação do município, via IGR, e reforçaram o incentivo à interação dos atores, via COMTURs.

Analisando as similaridades dos dois instrumentos da política, em termos de pré-requisitos impostos aos municípios e de seus efeitos sobre a conduta dos atores, pode-se observar que, para fins da política de regionalização, o pré-requisito mais estratégico foi a exigência de que o município estivesse associado a um circuito turístico.

Tal exigência conduziu um entendimento comum de que os dois instrumentos, com destaque ao ICMS turístico - em vigor há mais tempo (2009) e com real oportunidade de acesso a recursos – passassem a ser vistos, na ótica dos municípios, como os benefícios reais da política de regionalização.

Isso, por sua vez, impulsionou um aumento no número de municípios interessados em se associar ao circuito e uma ampliação do número de associados que se mantiveram vinculados. Pode-se dizer que esta foi, na prática, a mudança pioneira e a mais relevante que os instrumentos provocaram no comportamento dos atores; os quais, em momentos de decisão, por se vincularem (ou desvincularem) da associação o fizeram em decorrência da expectativa dos benefícios.

Outras mudanças, observadas quando da exigência de funcionamento ativo de conselhos municipais de turismo, foram as aproximações entre parte dos gestores municipais e representantes públicos, privados e sociais de cada localidade.

Considerando que a segunda década de implementação da política, foi marcada por um decréscimo no volume de recursos investidos, uma crescente disparidade das regiões turísticas e pelas dificuldades nos níveis de interação,

⁷⁹ Ministério do Turismo, Portaria nº 192, 27 de dezembro de 2018.

facultados pelo arranjo estadual, pode-se constatar que tanto o ICMS turístico, quanto o Mapa do Turismo Brasileiro, foram importantes e, em alguns casos, imprescindíveis à sobrevivência da política nos territórios do estado.

No caso do ICMS turístico⁸⁰, conforme Diagnóstico III de 2020, parte das IGRs adotou como estratégia, em seus discursos, a ideia de que o principal ganho da política para o município seria o acesso ao benefício fiscal e que tal obtenção estava condicionada à série de compromissos com o circuito – destacando-se, neste sentido, a adimplência dos associados. O ICMS turístico, dessa forma, consolidou-se, na maioria de casos, como uma moeda de troca que orientou o nível de comprometimento do município para com a IGR, permitindo uma atuação mais segura da instância e induzindo novos comportamentos de seus associados, como o próprio pagamento em dia das mensalidades.

O benefício fiscal, no entanto, ainda não é garantido a todos os municípios associados a circuitos. Os últimos dados produzidos pela SECULT-MG⁸¹, mostraram que do total de 592 municípios, distribuídos regionalmente entre os 44 circuitos turísticos certificados em 2020, 459 (78%) pleitearam o benefício do ICMS turístico, mas apenas 389, 65% do total de municípios circuitados, obtiveram êxito. Percentuais parecidos foram também observados no ano-referência 2019⁸² que retratou 79% de municípios pleiteantes e 63% de municípios aprovados.

No caso do Mapa do Turismo Brasileiro, numa perspectiva mais local, os diagnósticos I e III (2020), produzidos pela SECULT-MG, mostraram uma mudança no comportamento dos representantes políticos dos municípios com a chegada do programa.

⁸⁰ Atores estatais vêm questionando a legalidade do critério imposto aos municípios. O argumento defendido é o de que se o benefício fiscal é, a priori, destinado a qualquer município mineiro, não se deveria obrigar o ente municipal a se vincular a uma entidade de direito privado e ter que, mensalmente, arcar com uma contribuição para manter tal vinculação. As distintas realidades socioeconômicas dos municípios evidenciaram casos em que o valor do ICMS turístico, recebido pelo município, é menor do que o da mensalidade paga pelo mesmo município ao circuito.

⁸¹ Estes dados mais recentes referem-se aos municípios habilitados em 2021 (ano-referência 2020) e que estão recebendo o benefício agora no ano de 2022.

⁸² O ano de 2019 contou com 47 IGRs, totalizando 596 municípios regionalizados, sendo 474 dentre estes pleiteantes do ICMS turístico e somente 373 municípios aprovados.

Acostumados a estabelecer uma relação mais próxima com o Ministério do Turismo, prefeitos e deputados que, anteriormente, se dirigiam diretamente ao gabinete do ministro da pasta, pleiteando recursos federais, passaram a ser constrangidos em suas visitas, sendo informados da impossibilidade de repasse de recursos em função da obrigatoriedade do município de estar regionalizado. Foram vários casos relatados de municípios que, a partir disso, buscaram interlocução com a SECULT-MG e com o circuito de sua região, para retomar ou inaugurar sua vinculação à uma IGR. Isso, por sua vez, permitiu, no âmbito local, expandir o conhecimento dos prefeitos e gestores municipais sobre a política de regionalização.

Ganho a ser considerado, já que os depoimentos dos atores estatais reforçaram a falta de clareza dos atores municipais e, por vezes, dos gestores de circuito, sobre as distinções e relações existentes entre o ICMS turístico, a política estadual de regionalização, o programa nacional de regionalização e o Mapa do Turismo Brasileiro.

No campo das normativas, pode-se dizer que o mapa afetou também o comportamento da burocracia estadual, constrangendo-a a alterar regras do processo de certificação dos circuitos, a fim de alinhar suas datas com as da atualização do mapa. Esta mudança representou uma forma de aprimoramento no diálogo e interação entre os atores e garantiu a redução da resistência dos municípios no cumprimento dos critérios, o aprimoramento na gestão das informações e ampliação das expectativas dos atores locais, por oportunidades no pleito de recursos federais.

Pelo que se analisou, o mapa foi uma das ferramentas que mais impactou a política estadual na sua segunda década, interferindo diretamente em suas regras e na manutenção de municípios associados à IGR. Há que se pontuar, contudo, que a garantia efetiva do recurso nunca existiu. Houve apenas a ciência ao ente municipal de que participar do mapa nacional seria uma condicionante ao futuro pleito e acesso aos recursos federais.

Síntese

Esta seção analisou, em primeiro lugar, o arranjo estadual da política, apresentando os atores envolvidos, seus papéis e tipos de interação

observáveis. E, em segundo lugar, os principais instrumentos da ação pública, identificados na política de regionalização, o ICMS turístico e o Mapa do Turismo Brasileiro, discutindo-se suas características e regras, bem como seu grau de influência no comportamento dos atores e, em consequência, na condução da política de regionalização de turismo.

O mapeamento do arranjo estadual da política permitiu enxergar os atores envolvidos em sua implementação, particularmente no âmbito do estado. Destaque foi dado à burocracia estadual do turismo, que é o lócus institucional de definição de regras e diretrizes, sendo ainda a principal responsável pela coordenação e articulação mais abrangente da política, junto aos circuitos turísticos (e seus gestores) e, em menor medida, junto aos municípios. Estes dois últimos atores, de igual importância, completam o rol de atores essenciais, participes da implementação da política, a qual ainda pode, a depender do arranjo regional, contar com a participação de atores do mercado e/ou da comunidade local.

Ao todo foram identificados seis tipos de interações, cinco destas levaram em conta basicamente a relação estabelecida entre os três atores principais, e a sexta tratou de uma interação intergovernamental que se deu, essencialmente, entre a burocracia estadual do turismo e o Ministério do Turismo, em decorrência da implementação dos Programas Nacionais de Regionalização e do Mapa do Turismo Brasileiro, mas que teve grande repercussão nas demais relações e na implementação da política.

Norteando-se pelas discussões apresentadas e levando-se em conta as duas hipóteses que orientaram esta seção, pode-se concluir que o arranjo da política, embora reconhecesse e reunisse os principais atores, necessários à implementação da mesma, apresentou falhas significativas na modelagem dos respectivos papéis. E este foi o fator determinante para os principais problemas de coordenação, articulação e interação observados.

A começar pela coordenação mais central da SECULT-MG, do que se viu, a falta de clareza sobre o papel da Secretaria refletiu no formato falho de coordenação estabelecido; o qual, de forma mais grave, se tornou evidente no âmbito da própria burocracia estadual, tendo em vista os desalinhamentos identificados entre as áreas finalísticas e entre estas e a direção superior. Isso,

por sua vez, comprometeu os processos decisórios e, de modo mais abrangente, coibiu a existência de uma unidade no ambiente governamental, necessária à definição de estratégias e diretrizes, que pudessem colaborar para a consolidação da política em termos de seus objetivos e resultados. Como um efeito em cadeia, essa realidade acabou impactando todos os atores no processo de implementação, especialmente os que se encontravam no território.

O excesso de obrigações definidas para os circuitos é um exemplo disso. Não obstante os papéis legais impostos às IGRs fossem pertinentes, eles imprimiram sobre as instâncias uma sobrecarga de trabalho muito grande. E como a coordenação central da SECULT-MG não teve uma atuação intencional para garantir a autonomia administrativa e financeira dos circuitos, as fragilidades dessas associações para o cumprimento de seus papéis passaram a se tornar evidentes. Assim, o hiato entre a autonomia desejada às IGRs e a dependência observada dessas para com a Secretaria comprometeu, de forma negativa, a implementação da política.

Do ponto de vista dos municípios, a maneira como seus papéis foram instituídos, tendo um caráter mais amplo, não impositivo e mais sugestivo, implicou em graves problemas para a coordenação regional. Como já discutido, o circuito apresentou dificuldades de interação com seus gestores municipais, em função da baixa qualificação, do desconhecimento, da alta rotatividade e do baixo interesse/envolvimento dos municípios. E aqui novamente reaparecem as falhas na coordenação mais central da Secretaria que, pela indefinição dos objetivos e resultados esperados com a política, acabou priorizando uma interação mais aproximada com os circuitos, e excluindo-se, de certo modo, da obrigação de auxiliá-los no processo de articulação junto aos municípios.

Em síntese, pode-se ver na implementação da política de regionalização de turismo um arranjo que, em função da má definição dos papéis dos atores, e até mesmo da falta de especificação dos objetivos da política, se apresentou desfavorável à coordenação e articulação dos atores envolvidos. Ainda assim, contudo, dos resultados gerais identificados, no capítulo anterior, grande parte deles pode ser explicado a partir dos seis níveis de interações, previstos no arranjo estadual e já discutidos nesta seção.

Ao olhar, por exemplo, para os dois primeiros níveis de interação, da burocracia entre si e entre esta e a alta direção, pode-se notar que, mesmo com todos os problemas apresentados, foi a partir dessa interação que resultados como, a plataforma do turismo integrado, os estudos diagnósticos, a categorização das instâncias e o portal de turismo foram realizados. De igual modo, das interações entre a burocracia, os circuitos e os municípios e entre estes últimos e as IGRs tornaram viáveis os encontros de presidentes e gestores regionais dos circuitos, os processos de certificações, o censo turístico, a execução de convênios e a própria alimentação da plataforma integrada do turismo, com informações que garantissem sua funcionalidade.

Por fim, destaque ainda cabe ser feito na interação entre a burocracia e o MTUR. Especialmente, no momento 2 da política, auge de sua execução, pode-se dizer que os principais resultados de implementação⁸³, no período, advieram dessa parceria entre governo estadual com governo federal, quando da implementação do Programa Nacional de Regionalização.

Toda essa análise, tanto da influência “negativa” gerada pela indefinição (ou má definição) dos papéis dos atores sobre a coordenação e articulação da política, quanto da influência “positiva” das interações entre os atores sobre os resultados gerais identificados reforça o entendimento de que o arranjo estadual é, de fato, uma variável importante para se avaliar o processo de implementação política, podendo sim afetar as capacidades de implementação produzidas; as quais, para fins desta tese, serão discutidas a partir dos estudos de casos investigados e discutidos na sequência.

Quanto aos instrumentos da política, o ICMS turístico e o Mapa do Turismo Brasileiro, de forma geral, cumpriram o papel de definir a quem cabe a execução da política, no âmbito dos seus objetivos, os papéis a serem desempenhados e a forma de articulação dos atores. Observou-se que a forma de articulação proposta pelos instrumentos criou incentivos para a formação de novas relações e interações, entre atores que já se relacionavam entre si e também com novos atores, caso dos conselhos municipais. Estas novas

⁸³ Elaboração de planos estratégicos, formatação de roteiros turísticos, realização de inventários turísticos, realização de pesquisas de oferta e demanda turística, formalização de convênios, encontros de presidentes e gestores, capacitações, etc.

interações, por sua vez, podem ter ativado capacidades de implementação que afetaram os resultados da política, situação que será melhor explorada na análise dos dois estudos de casos.

Todos os aspectos tratados nesta seção apontaram a complexidade presente em uma política caracteristicamente territorial, como é o caso da regionalização do turismo, reforçando a compreensão de que os arranjos e os instrumentos da ação pública importam e de que as hipóteses propostas se sustentam.

Fato é que, apesar das dificuldades estruturais, principalmente de ordem técnica e financeira, e das falhas de coordenação e articulação, pode-se atestar que a conjugação proposta ao se criar um arranjo institucional, no nível estadual, prevendo, pelo menos, duas frentes de coordenação, a da burocracia estadual e a dos circuitos, parece ter sido o que, com efeito, garantiu as condições mínimas para o dinamismo exigido à implementação da política nos territórios.

E a partir disso se justifica, mais uma vez, o aprofundamento nas realidades regionais, tema do próximo capítulo, a fim de compreender os arranjos configurados para lidar com os desafios locais.

6. A POLÍTICA NO NÍVEL DO TERRITÓRIO: OS CIRCUITOS TURÍSTICOS TRILHAS DO RIO DOCE E VEREDAS DO PARAOPEBA

Tendo em vista o objetivo da tese de entender os fatores que explicam os resultados de implementação da política, este capítulo se propõe a analisar com mais profundidade dois circuitos turísticos. A realização de estudo de dois casos selecionados - Circuitos Turísticos Trilhas do Rio Doce e Veredas do Paraopeba - se justifica por várias razões, como:

- i) compreender nos casos, a dinâmica dos seus arranjos regionais e identificar, a partir disso, as correspondências, ou não, entre as realidades observadas e a proposta delineada pelo estado e seus efeitos sobre a implementação, bem como que adaptações ou inovações foram feitas no território de acordo com os contextos locais;
- ii) tendo a ênfase dada nessa tese também à dimensão relacional da capacidade estatal, considera-se que a captura da capacidade relacional e de seus possíveis efeitos sobre a implementação da política, seja melhor visualizada no nível regional da política, por ser este um espaço onde se verifica o envolvimento de múltiplos atores, submetidos a diferentes formatos de interação e coordenação.
- iii) os resultados concretos da política devem ser visualizados no nível regional e local, onde se espera que sejam desenvolvidas as atividades de turismo.

Abre-se um parêntese para distinguir os termos regional e local (ou municipal). Por se tratar de um arranjo regional, o gestor do circuito será denominado gestor regional e os secretários e técnicos de turismo dos municípios associados são nomeados como gestores municipais (ou locais).

Embora inicialmente o objetivo da política idealizada pelo estado fosse a expansão do turismo, buscando integrar atrativos, equipamentos e serviços, construir a identidade regional e, por meio de roteiros, comercializar rotas turísticas, não havia clareza quanto ao papel institucional dos circuitos turísticos criados, com vistas a serem braço do estado na ponta e promotor do desenvolvimento integrado.

As expectativas mais sólidas da SECULT-MG em relação à política, a partir de 2019, se guiaram pelo objetivo de os circuitos serem instâncias de governança regionais. Analisar como essas instâncias se constituíram e funcionam, como o arranjo proposto pelo governo estadual foi traduzido no nível regional e como isso afetou, ou não, os resultados de implementação, é o objetivo deste capítulo.

Para tanto, a análise se conduziu, primeiramente, por uma breve descrição da instância, seguida da análise do seu arranjo e do papel cumprido pelos instrumentos da ação pública na realidade regional. Por fim, se apresentaram os resultados regionais identificados, nos dois casos analisados. A partir disso fez a análise de tais resultados à luz dos fatores hipotetizados na tese, quais sejam: i) os arranjos, estadual e regionais; e ii) os efeitos dos instrumentos da ação pública, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, conforme as hipóteses das quais se partiu:

H2: Os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação ao desenvolver novas capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política, especialmente no nível regional.

H3: Os instrumentos da ação pública, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, definidos ou relacionados ao nível estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos e a forma como se articulam e, conseqüentemente, sua capacidade relacional e os resultados da implementação da política.

A seleção dos dois circuitos, para verificação das hipóteses, pautou-se em um duplo critério:

- i) estarem agrupados na categoria de “Competitividade e Diversificação”⁸⁴, que reúne circuitos com melhores condições de produção dos seus *outputs*; e

⁸⁴ Categoria da SECULT-MG que reúne circuitos com melhores indicadores de comercialização turística. Alguns indicadores considerados são: municípios com expressivo número de meios de hospedagem, boa estrutura com equipamentos e serviços turísticos e meios de acesso facilitado (informação).

- ii) possuírem formatos de coordenação distintos, de modo a facilitar a comparação dos casos. Este critério foi subsidiado por pesquisa preliminar com atores estatais, os quais em função de sua experiência técnica indicaram algumas instâncias.

Como resultado da seleção, o Circuito Trilhas do Rio Doce (CTRD) e o Circuito Veredas do Paraopeba (CVP) foram escolhidos. A análise teve como fontes de informação documentos técnicos, utilizados em menor medida devido a falhas na sistematização dos dados por parte das IGRs, e, de forma prioritária, entrevistas com gestores, regionais e municipais.

O capítulo se encontra organizado em quatro seções. A primeira trará uma síntese das expectativas da SECULT-MG, de forma a destacar o arranjo inicialmente imaginado, bem como os resultados esperados.

As duas próximas apresentarão, cada uma, um estudo de caso, e se dividirão em três subseções: i) descrição breve da instância; ii) relato da trajetória da IGR, seu arranjo, a influência dos instrumentos da ação pública sobre tal realidade e os *outputs* obtidos; e iii) a formação de capacidades de implementação, geradas a partir do arranjo regional e dos instrumentos, e sua relação com a produção e potencialização dos *outputs*.

A quarta e última seção se propõe a comparar os dois casos estudados, tendo em vista as semelhanças e diferenças observadas em relação às variáveis estudadas, retomando-se para isso as hipóteses das quais se partiu.

6.1 Síntese das expectativas da SECULT-MG

Antes de adentrar, propriamente, na análise dos circuitos, recordam-se aqui algumas expectativas centrais da SECULT-MG no tocante ao arranjo da política e aos seus resultados. O intuito é sintetizar esses pontos de modo a permitir uma melhor comparação entre o que foi inicialmente idealizado e o que, de fato, se desenvolveu em cada região.

Do ponto de vista do arranjo estadual, a intenção era a de que, no âmbito do território, o circuito representasse a Secretaria e coordenasse a região, a partir de uma proposta de integração e desenvolvimento turístico, conduzida pelo

gestor regional, figura que seria essencial neste contexto. E, nesta linha, duas frentes de coordenação foram previstas, uma mais ampla a cargo da burocracia estadual e outra mais regional, sob responsabilidade do circuito.

No que se refere aos atores, a expectativa era a de que o arranjo regional envolvesse múltiplos atores, sendo especialmente destacadas a participação das prefeituras, atores públicos locais, e do empresariado local, representantes do trade turístico. Havia-se ainda um anseio, embora mais tímido, pelo envolvimento da comunidade.

Já no que tange aos papéis, definiu-se a SECULT-MG como coordenadora da política, responsável por diretrizes macro, regulação, apoio técnico, qualificação, articulação e promoção. Aos municípios coube cumprir diretrizes amplas de cooperação e integração regional. E aos circuitos, por fim, restaram os encargos da efetiva implementação: planejar, integrar e articular-se para o turismo regional, elaborar pesquisas e projetos, captar recursos e capacitar atores locais.

Quanto aos resultados esperados, embora idealmente esta análise devesse se guiar pela comparação entre os processos e entregas previstos na implementação da política e os efetivamente alcançados pela instância, o fato de a política não ter sido formalmente planejada, impediu esse caminho.

Em função disso, optou-se por identificar *outputs* que seriam aceitáveis e desejáveis em um processo de regionalização de turismo. Para tanto, valeu-se dos resultados gerais da política e do desenho institucional do Programa Nacional de Regionalização, a fim de, a partir daí, sintetizar eixos de atuação para a política e apontar os *outputs* esperados.

O Quadro 11 traz uma síntese dessa análise e embasará as discussões a serem feitas em cada caso.

Quadro 11 – *Outputs* esperados pela política de regionalização de turismo sob o ponto de vista da SECULT-MG

OBJETIVO DA POLÍTICA	EIXOS DE ATUAÇÃO		O QUE É?	OUTPUTS ESPERADOS
Organizar, desenvolver e consolidar a atividade turística local e regional de forma sustentável, regionalizada e descentralizada, com a participação da sociedade civil e do setor privado, por meio da formatação de instâncias de governança regionais que fossem representantes da política estadual de turismo na ponta.	EIXO 1	MOBILIZAÇÃO E SENSIBILIZAÇÃO	Fase inicial de mobilização dos atores, onde se realizam eventos, oficinas, palestras e cursos de capacitação	Palestras, cursos, oficinas e eventos realizados
	EIXO 2	ESTRUTURAÇÃO	Fase intermediária da política, cujos esforços são mais de ordem técnica e de planejamento	Oferta e demanda turística levantadas; sistemas de informação turística criados; roteiros turísticos formatados; viagens de reconhecimento realizadas; planos estratégicos elaborados; cursos e oficinas realizados; ferramentas de promoção desenvolvidas; parcerias estabelecidas; ações de infraestrutura turística; etc.
	EIXO 3	COMERCIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE	Fase de comercialização efetiva dos destinos, cuja preocupação central é atrair turistas, promover competitividade turística do território e, conseqüentemente, seu desenvolvimento	Roteiros comercializados; parcerias estabelecidas; ações promocionais realizadas; etc.

Fonte: Documentos técnicos da SECULT-MG e MTUR. Elaboração própria.

6.2 Circuito Turístico Trilhas do Rio Doce

6.2.1 Breve descrição da instância

O Circuito Trilhas do Rio Doce (CTRD) surgiu em 2002, sendo uma das mais antigas IGRs e tem como missão organizar o turismo de forma integrada e articulada com os municípios associados da região do Vale do Rio Doce. Em termos de atrativos, o turismo de negócios, religioso e de aventura são os segmentos de mais expressão⁸⁵.

Atualmente, é o circuito que reúne o maior número de municípios associados, 51, quadro que se consolidou no último processo de certificação, em 2021. A evolução de tal número se deu de forma gradativa, tendo o CTRD iniciado, quando de sua criação, com apenas 6 ou 7 associados.

O circuito possui, pelos padrões legais, adequada organização, contando com leis, conselhos, planos de turismo e inventários da oferta turística em todos os municípios. Grande parte da infraestrutura turística, porém, concentra-se na

⁸⁵ Esta seção foi construída a partir dos relatos da gestora regional da IGR e de outros seis gestores municipais.

cidade polo, Governador Valadares, que reúne: aeroporto regional, *convention bureau*⁸⁶, universidades e agências.

A gestão financeira da instância se mostrou eficaz, com baixo índice de inadimplência e uma receita mensal de aproximados 32 mil reais, que se forma a partir das contribuições igualitárias dos municípios associados.

Já a realidade socioeconômica do território, em contrapartida, se apresenta como um dos principais gargalos ao desenvolvimento turístico da região. Com precários índices econômicos, os municípios do circuito possuem um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio de 0,628 e um PIB per capita médio de 12.810,68 reais (ver Tabela 11).

⁸⁶ O *convention bureau* é uma entidade que atua na captação de eventos e na divulgação de atrativos turísticos de uma cidade ou região, com a intenção ampliar o fluxo turístico na (s) localidade (s).

Tabela 11 – Perfil socioeconômico dos municípios do CTRD – Minas Gerais, 2021

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO ESTIMADA (2021)	PIB PER CAPITA (2019) (R\$)	IDHM (2010)
1. Aimorés	25.116	18.339,14	0,684
2. Alvarenga	3.783	10.694,95	0,592
3. Braúnas	4737	33.248,84	0,624
4. Capitão Andrade	5.559	9.079,49	0,624
5. Coluna	8.810	10.324,03	0,583
6. Conselheiro Pena	22.975	13.025,71	0,662
7. Coroaci	9.897	10.393,20	0,626
8. Cuparaque	5.026	11.426,24	0,627
9. Divino das Laranjeiras	4.969	11.043,89	0,661
10. Divinolândia de	7.655	9.121,61	0,623
11. Dom Joaquim	4.436	11.072,13	0,622
12. Dolores de Guanhães	5.139	30.713,66	0,636
13. Engenheiro Caldas	11.268	11.082,49	0,644
14. Frei Lagonegro	3.496	9.159,45	0,543
15. Galiléia	6.764	14.342,07	0,654
16. Goiabeira	3.402	12.164,97	0,647
17. Gonzaga	6.184	8.826,64	0,606
18. Governador	282.164	24.180,08	0,727
19. Guanhães	34.818	22.891,63	0,686
20. Itabirinha	11.637	10.777,92	0,653
21. Itanhomi	12.259	10.326,85	0,650
22. José Raydan	5.104	11.989,64	0,617
23. Mantena	27.651	14.830,38	0,675
24. Marilac	4.079	12.190,62	0,615
25. Materlândia	4.415	10.704,38	0,597
26. Mathias Lobato	3.157	11.700,03	0,612
27. Nacip Raydan	3.221	9.207,50	0,585
28. Nova Belém	3.067	13.890,60	0,592
29. Nova Módica	3.548	12.707,48	0,630
30. Puulistas	4.794	10.795,92	0,625
31. Peçanha	17.534	12.024,77	0,627
32. Periquito	6.738	14.622,04	0,651
33. Resplendor	17.396	13.773,81	0,670
34. Sabinópolis	15.364	12.059,97	0,638
35. Santa Efigênia de	4.354	10.362,94	0,607
36. Santa Maria do	14.607	9.802,70	0,640
37. Santa Rita do Itueto	5.426	15.099,83	0,607
38. Santo Antônio do	1.756	13.568,68	0,669
39. São Félix de Minas	3.354	11.466,86	0,620
40. São João	15.761	13.057,70	0,638
41. São José da Safira	4.291	9.891,69	0,583
42. São José do Divino	3.851	10.182,31	0,658
43. São José do Jacuri	6.049	12.039,01	0,566
44. São Pedro do	5.160	12.720,02	0,622
45. São Sebastião do	9.884	8.074,12	0,581
46. Sardoá	6.421	9.715,40	0,636
47. Senhora do Porto	3.516	10.318,43	0,565
48. Sobrália	5.476	10.044,30	0,631
49. Tumiritinga	6.797	9.475,85	0,626
50. Virgínia	10.459	15.298,65	0,675
51. Virgolândia	5.303	9.493,98	0,620
Média dos municípios		12.810,68	0,628
Minas Gerais (9º lugar no ranking do IDHM)			0,731

Fonte: Documentos técnicos do CTRD e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Elaboração própria.

Para fins de comparação é relevante lembrar que a escala mundial de classificação do IDH aloca os países em quatro faixas de desenvolvimento

humano: muito alto (acima de 0,80), alto (entre 0,70 e 0,79), médio (0,69 e 0,55) e baixo (abaixo de 0,55)⁸⁷.

Ao se ater à TAB. 11, percebe-se que, com exceção de Governador Valadares, com IDH alto (0,727) e próximo à média estadual (0,731), e do país (0,765)⁸⁸; os demais municípios possuem um IDH médio. Braúnas (R\$33.248,84) e Dores de Guanhões (R\$ 30.713,66), embora apresentem PIB per capita bem maior que a média da região, R\$ 12.810,68, e acima da de Valadares (R\$ 24.180,08), não conseguiram ter, como efeito desse número, um IDH mais alto.

Esse retrato socioeconômico, como observado pela gestora regional, se reflete na baixa capacidade de investimento local e em problemas, como: burocracia local insuficiente e desqualificada; deficiência informacional para o planejamento e implementação da política; baixa compreensão da população local sobre os benefícios do turismo; falhas no atendimento ao turista; carência de mão-de-obra qualificada nos serviços turísticos; e precariedade de infraestrutura logística.

6.2.2 Implementação da política na instância e as interfaces com o estado

O arranjo regional: atores, papéis e interações

Como previsto pelo arranjo estadual, à luz de instrumentos de planejamento, validados no nível regional, da participação ativa de um grande número de gestores municipais e, de forma mais pontual, de atores do trade turístico local, o circuito, por meio especialmente da figura do seu gestor, estabeleceu a coordenação geral da implementação da política no território.

Historicamente, a composição do CTRD foi marcada pela associação quase que exclusiva de municípios. Exceção a isso se deu, nos primeiros anos, com uma atuação mais ativa do trade turístico⁸⁹, cenário impulsionado por uma intervenção direta da SECULT-MG na região em 2001 e 2002 e pela parceria

⁸⁷ <https://www.br.undp.org>.

⁸⁸ Dados PNUD, relatório anual de desenvolvimento humano 2020.

⁸⁹ Associação comercial, universidades e hotelaria.

com o MTUR na implementação do Programa Nacional de Regionalização, onde se estabeleceram ações de sensibilização e mobilização dos atores.

Neste caminho, a figura da gestora e presidente do circuito, que por alguns anos⁹⁰, inclusive no momento atual, foi representada pela mesma pessoa, mostrou-se essencial à implementação da política. Sua trajetória profissional influenciou etapas importantes de estruturação do circuito. Por essa razão, se abrirá espaço para descrever melhor este histórico.

Graduada em sociologia, direito e geografia e especialista em turismo, o primeiro contato da gestora com a IGR, se deu pela Universidade do Vale do Rio Doce (UNIVALE), ano de 2000, como docente e, posteriormente, 2006, como coordenadora do curso de turismo. Neste mesmo ano, ela que já havia sido vice-presidente do circuito (2004), assumiu a presidência da IGR, concomitante às obrigações na Universidade, ficando nesta situação de 2006 a 2009.

Durante os anos de coordenação, a sede da IGR passou para dentro da UNIVALE, permitindo à gestora unir suas atividades. O circuito se tornou um laboratório para os discentes que executavam as atividades práticas do curso nos municípios associados. Estes, por sua vez, se beneficiaram com inventários turísticos e parcerias com o SEBRAE e SENAC. A adesão de novos municípios à IGR também foi induzida, a partir do trabalho de campo promovido pelo curso.

Na perspectiva da gestora, a parceria com a UNIVALE foi essencial:

Quando eu comecei a ir para os municípios, eu conseguia ir por que? Eu ia pela UNIVALE, curso de turismo. Eu levava os alunos e aí tinha no curso, visita técnica aos municípios, aí eu aproveitava e já conversava com o prefeito... (...) A UNIVALE cedia a sala, material e design gráfico, alunos à disposição do circuito para fazerem a parte prática do curso, que contava como estágio. E apoiava eventos (...). Eu não consigo imaginar, se não tivesse a UNIVALE lá e eu também ter assumido a coordenação do curso e ter colocado isso lá para eles (para coordenadores da universidade), essa proposta. Eu acho que o circuito talvez não teria sobrevivido (Entrevista Gestora Regional).

Com o fim do curso de turismo (2009), a IGR foi transferida para a Unidade de Atendimento em Informação e Tecnologia (UAITEC)⁹¹ em Governador Valadares. Como a UAITEC tinha vocação para o turismo, a gestora negociou a expansão dos cursos ofertados a todos os seus municípios. Daí em diante, sob

⁹⁰ Período não informado pela gestora.

⁹¹ Iniciativa da Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico (Sede), o projeto tem o objetivo de promover a inclusão digital e social por meio da oferta de cursos gratuitos de qualificação profissional.

influência do seu histórico na docência, as iniciativas de capacitação e qualificação tornaram-se uma meta contínua da instância e as parcerias com a UNIVALE e instituições do Sistema S (SEBRAE, SENAC e SESI) se perpetuaram, ao longo dos anos, favorecendo a oferta de cursos de capacitação para o trade turístico local.

Por fim, ressalta-se a influência da gestora no quadro de pessoal da IGR. A título de exemplo, as duas turismólogas, contratadas atualmente e que atuam como gestoras regionais, foram ex-alunas da gestora regional, na UNIVALE. O Quadro 12 traz uma descrição da estrutura administrativa do circuito.

Quadro 12– Estrutura administrativa do circuito

CIRCUITO TURÍSTICO TRILHAS DO RIO DOCE

Diretoria Administrativa

Presidente - Especialista em turismo e hotelaria

Vice-Presidente - Gestor municipal indicado*

Diretoria de Finanças- Gestor municipal indicado*

Secretário - Gestor municipal indicado*

Equipe Operacional

Turismóloga (Profissional contratada que atua como gestora regional)

Turismóloga (Profissional contratada que atua como gestora regional)

Especialista em turismo e hotelaria (Profissional contratada que atua como presidente e gestora regional)

Publicitária (Profissional contratada que atua no marketing)

Docente (Profissional contratada para realização de cursos de capacitação)

Equipe de Apoio

Todos os gestores municipais associados ao circuito

*Os cargos e funções são distribuídos entre diferentes gestores municipais do CTRD, indicados pelos associados do circuito, de acordo com as regras estatutárias vigentes.

Fonte: Plano estratégico 2021-2024. Elaboração própria.

Chama atenção no Quadro 12, a equipe operacional com três gestoras regionais, realidade recente, já que, até 2020, a IGR possuía apenas uma gestora. Com o aumento, porém, de municípios associados (39 para 51), em 2021, observou-se a necessidade de uma readequação no arranjo regional. Este assunto, porém, será detalhado um pouco mais a frente.

Para além dos atores identificados na estrutura administrativa do circuito, a SECULT-MG, juntamente com alguns parceiros pontuais (UNIVALE, SEBRAE, SENAC, SESI, hotéis e pousadas da região, etc) também foram reconhecidos,

nos depoimentos, como colaboradores importantes em ações e projetos específicos para a política.

Sob influências de diretrizes mais gerais e normativas da Secretaria, a IGR atuou com autonomia para planejar e discutir suas agendas prioritárias. O reconhecimento, no entanto, de tal autonomia, foi questionado nos primeiros anos da política (2002-2009). Pelo relato da gestora regional, esta época, trouxe poucos resultados devido ao descrédito e à baixa participação dos municípios:

A SECULT-MG tinha algumas coisas que eram obrigatórias para a certificação, documentos, ações, conselho municipal ativo. Então, na época, a gente falava: “você tem que ter conselho municipal ativo, legislação todo mundo tinha na época”. Por exemplo, a conta do fundo todo mundo tinha que movimentar, eles não movimentavam. O Conselho Municipal de Turismo tem que ser ativo (...) e eles não faziam as reuniões, não registravam em ata. (Entrevista Gestora Regional)

E, neste contexto, a SECULT-MG passou a ser usada como escudo nos discursos da IGR e teve o seu papel de coordenação geral reforçado junto aos atores locais. Todas as ações, demandadas pelo circuito e necessárias à implementação da política, ganharam a força de serem uma determinação da Secretaria, sendo, por consequência, mais facilmente cumpridas pelos municípios:

A gente colocava no nosso plano a palavra “obrigatório”. A SECULT-MG falou que é obrigatório, tem que fazer. Tem coisa que a gente não podia exigir como obrigatório, mas a gente conseguia fazer muita coisa porque a gente realmente determinava. (Entrevista Gestora Regional)

Dessa maneira, os municípios reconheceram a SECULT-MG como órgão de autoridade na política, que estabelece uma interlocução direta com o gestor regional e mais distante dos gestores municipais. Situação, porém, bem aceita pelos atores locais, que se viram atendidos pelos diálogos rotineiros mantidos com os profissionais da instância.

Já a efetividade da atuação da Secretaria na coordenação geral e normatização da política foi questionada sob dois aspectos: (i) a recorrente tensão de conflitos nos critérios da certificação estadual e do mapa do turismo brasileiro, que impõem retrabalhos à IGR; e (ii) a não implementação da categorização das instâncias. Neste último caso, o debate se deu em torno da necessidade de tratar os circuitos, reconhecendo suas diferenças:

Porque uma das coisas também que a SECULT-MG não consegue caminhar é porque trata os circuitos da mesma forma. Nós estamos em

níveis diferentes. Somos diferentes. (...). Eu me lembro que, em uma reunião, eles (SECULT-MG) apresentaram essa proposta (categorização) e depois nunca foi mais trabalhada. (Entrevista – Gestora Regional)

Em linhas gerais, viram-se as fragilidades, já diagnosticadas, da capacidade organizacional-burocrática da Secretaria sentidas na região a partir de problemas relacionados à gestão de dados e de desempenho e à regulamentação da política em si. As críticas feitas à SECULT-MG não foram novidades, já que coincidiram com as apontadas nos depoimentos dos próprios atores estatais.

Na frente de coordenação regional, os muitos papéis formais exigidos ao circuito⁹², resumiram-se basicamente em duas funções: (i) assessoramento técnico em planejamento e levantamento de potencialidades locais; e (ii) assessoramento executivo na proposição de ações práticas (ex. capacitações). Para além dessas, ainda se destacaram as funções de promoção da identidade turística e representação dos associados no nível estadual e federal.

De forma geral, houve coerência entre os gestores, regional e municipais, na descrição dos papéis da IGR, uma vez que, ao defini-los, partiram da mesma lógica, a de considerar ‘o que se estava fazendo’ e, não, ‘o que se previu legalmente fazer’, mostrando que a política foi sendo constituída na prática nos espaços regionais e locais; mesmo que do ponto de vista do estado, se considerasse uma gama mais ampla de atribuições técnicas destinadas à IGR.

Reflexos disso foram observados na análise dos papéis dos municípios. Recorda-se a abrangência legal, discutida na primeira seção, que definiu diretrizes gerais aos entes municipais para uma atuação integrada, participativa e colaborativa entre si e com a própria instância, promovendo neste ínterim eventos e serviços. Este entendimento macro, contudo, não foi absorvido pelos gestores municipais:

"Porque não ficou, não claro para mim o que eles (o circuito) esperam da gente, o que a gente pode retribuir. Claro que com os nossos indicadores, vai ajudá-los em questão de identificação, questão de relatórios e tal, mas não é claro para mim como eu poderia retribuir para o circuito." (Entrevista Gestor Municipal 5)

⁹² Impostas pelo art. 4º Decreto 47.687 de 2019, já explorado no capítulo 4 e 5.

O que se percebeu, na prática, foi uma desconexão destes atores da perspectiva imaginada pelo arranjo estadual e uma compreensão da política muito ligada às tarefas e demandas que lhes eram impostas, pelo circuito, no seu dia a dia, tais como: apoiar e participar dos cursos de capacitação, articular com o conselho municipal, organizar documentos, cumprir os critérios do ICMS turístico, etc.

Pode-se dizer que as críticas feitas, na análise do arranjo estadual, sobre a falta de clareza dos papéis dos atores, foram observadas no CTRD, reforçando falhas das duas frentes de coordenação da política, que não conseguiram, nem pelo estado e nem pela IGR, consolidar, junto aos atores da ponta, um discurso unificado dos seus papéis.

Somou-se a isso, a passividade dos municípios, cuja expectativa era de que a IGR concedesse diretrizes e respostas às questões locais. Alinhada à tal percepção, estava a ideia dos municípios como beneficiários da política. E neste hiato, entre 'não reconhecer o seu papel macro' e 'se ver como beneficiário', é que se destacaram as falhas de corresponsabilidade na implementação da política, afetando o ambiente colaborativo e integrado idealizado.

Para a consolidação desse ambiente de cooperação, na visão da gestora regional, um dos papéis devidos aos atores do poder público municipal seria o de articulação com o trade turístico local, o conselho municipal de turismo e outras secretarias municipais, a fim de garantir uma coesão, mínima necessária, à execução das ações:

É um círculo vamos dizer assim. O circuito passa as propostas para ele (município) desenvolver as iniciativas turísticas, para eles cumprirem eles têm que ter todo um papel de articulador lá dentro; para que o circuito possa entrar também nesta articulação e ajudar a fomentar. Porque se ele não tiver um bom acesso com todos os secretários municipais, se ele não tiver um relacionamento com o COMTUR e com o trade, você acha que o circuito vai conseguir fazer alguma coisa lá? Não consegue. Então, o trabalho dele, além de cumprir com as obrigações dele com o circuito que está registrado no termo associativo, ele tem que fazer um trabalho também de articulador dessa política municipal de turismo (...) (Entrevista Gestora Regional)

O depoimento acima introduziu uma nova perspectiva de coordenação e trouxe luz à um ponto chave do arranjo estadual, que previu, com mais clareza, duas frentes de coordenação, a da burocracia estadual e a do circuito, e não considerou em seu desenho a necessidade de uma terceira frente, a

coordenação local, para garantir o diálogo e articulação dos municípios junto aos atores locais.

No caso do CTRD, esta terceira frente se evidenciou, de modo mais abrangente, pelo programa de capacitação do circuito. Este programa oferta anualmente cursos básicos para a formação de mão-de-obra turística⁹³ e de gestores municipais. Ao todo são 12 cursos ofertados, podendo o município escolher dois cursos por ano.

A partir da implementação do programa, forçou-se um diálogo e articulação dos municípios com os atores locais. Desse modo, além de custear o deslocamento da docente, contratada pela IGR para ministração dos cursos, ao município coube fornecer a estrutura física e tecnológica para realização dos cursos, dialogar e sensibilizar os atores locais, identificar a demanda, divulgar a oferta e realizar as inscrições. Pelo que se percebeu, esse processo nem sempre tem sido fácil e, em alguns casos, conta com resistências dos empresários locais:

(...) recentemente a gente teve duas reuniões, duas palestras de capacitação que não teve uma adesão tão grande, o que causou uma certa frustração. Mas é mais por esse receio que as pessoas têm de receber as coisas por parte da prefeitura. No geral os municípios pequenos têm um receio grande de coisas que venham oferecidas pela prefeitura. Eles pensam que lá na frente vão cobrar alguma coisa, um voto, alguma coisa assim. Então fica um certo receio, mas o que eu tive que fazer, o que me coube nessas duas oportunidades foi essa articulação, divulgação e tal (Entrevista Gestor Municipal 5).

Outra contribuição trazida pelo programa foi a aproximação intencional da IGR com o COMTUR, fortalecendo o diálogo entre circuito, município e a instância representativa:

Porque a gente envolve o conselho também. O conselho além de aprovar, faz a divulgação, pois muitas pessoas do conselho fazem parte do trade. O papel também do conselho é participar da divulgação. De convencer o trade a participar. Porque muitos do trade também são resistentes (Entrevista Gestora Regional).

O envolvimento dos municípios com os COMTURs, para além do programa de qualificação, ocorre, porém, com grande variação na qualidade da relação estabelecida. Identificaram-se dois casos em que a relação entre o

⁹³ Alguns cursos ofertados são de garçons, recepcionistas de eventos, precificação, qualidade de atendimento, camareiro

município e o COMTUR foi avaliada como positiva, destacando-se nesta linha o papel do conselho nas decisões da política municipal de turismo:

O nosso Conselho ele é muito presente, muito atuante, a gente tem um grupo e são muitas sugestões que eles trazem. As reuniões são bem, eles participam de fato com ideias, com sugestões. Às vezes discordam de algumas coisas. Então eu digo que é um grupo atuante. A gente fez inclusive uma campanha entre eles para conseguir fotos dos atrativos para eles terem um olhar de turista e eles colaboraram muito com essa proposta nossa de enriquecer o nosso plano de imagens da cidade. Foi assim 85% de aceitação deles e de ajuda (Entrevista Gestor Municipal 5).

O COMTUR é um conselho de pessoas que se interessam sim. (...). São pessoas preocupadas com a desenvoltura turística, com o desenvolver da nossa cidade em termos de turismo, porém também é um conselho de pessoas normais, são empresários, são trabalhadores e que assim, que não tem muito tempo para dedicar às questões turísticas (Entrevista Gestor Municipal 3).

No entanto, a maioria dos relatos apontou a atuação frágil dos conselhos de turismo nas localidades e a baixa interlocução destes com os gestores municipais. Essa realidade se deveu, dentre outras razões, à pouca autonomia destes gestores para a tomada de decisões, majoritariamente concentrada nas mãos dos prefeitos, que com certo distanciamento da política, acabam não validando algumas iniciativas de seus secretários municipais de turismo.

Outro aspecto dessa interlocução local que merece destaque tem a ver com a relação do circuito e dos municípios com o legislativo municipal. De forma geral, esse diálogo não foi retratado nas entrevistas como algo rotineiro à dinâmica de implementação da política. No entanto, observou-se em situações pontuais, de regularização documental de municípios ou de apresentação do circuito, uma interlocução eventual entre o circuito, prefeitos e vereadores:

Já aconteceu de os vereadores não entenderem por exemplo, porque o município vai pagar o circuito turístico, já aconteceu de a gente estar presente em reuniões e ter que explicar o que é a política de regionalização. Mas é neste sentido mesmo. Porque a câmara muitas vezes não é do prefeito e tem dificuldades nesta direção (Entrevista Gestora Regional).

Em síntese, pode-se dizer que o arranjo regional se distinguiu do estadual, introduzindo a dinâmica de três níveis de coordenação, funcionalmente comprometidos pela falta de clareza dos papéis e pelo desconhecimento do dinamismo exigido pela política, fato refletido nos próprios depoimentos.

Agregou-se a este desafio a recente adesão de 51 associados à IGR. As normativas da SECULT-MG definiam um mínimo de cinco municípios para formar um circuito, mas nada mencionavam sobre o número máximo. No entanto, pela experiência do CTDR e a realidade socioeconômica da região pode-se atestar que a quantidade de municípios, alta nos últimos cinco anos, variando de 39 a 40 associados, foi prejudicial à integração territorial desejada.

Historicamente, a IGR teve dificuldades de estabelecer um trabalho cooperado entre os atores locais, públicos e privados. A interação entre os municípios era baixa, limitada e dependente de reuniões do circuito, virtuais ou presenciais. Neste último caso, ocorriam em Governador Valadares, localização distante de alguns municípios, o que prejudicava a participação de parte dos associados.

Todos esses fatores levaram o circuito a propor, em 2021, a subdivisão do território em sete microrregiões, cada uma com um município polo, onde se instituíram duas novas gestoras regionais, ficando a IGR com três gestoras.

A iniciativa, decidida exclusivamente pela instância, demonstrou a independência do território e implicou, na prática, uma inovação do arranjo estadual, na medida em que a IGR seguiu atuando como coordenadora da região, porém agora, com novos supervisores das microrregiões. Tais gestores, por sua vez, alinharam seus discursos pelo engajamento mais independente dos atores municipais em busca de soluções conjuntas para seus sub territórios.

E aqui ressalta-se o aspecto da autonomia. Em alguma medida, a expectativa presente no arranjo estadual, de que as instâncias fossem independentes administrativa e financeiramente, expandiu-se para o arranjo regional, só que desta vez, a partir de incentivo do circuito sobre os municípios.

Pelos depoimentos colhidos, melhorias, embora incipientes, já puderam ser observadas no novo arranjo, como: diálogos aprimorados, redução da competitividade e produção de ações conjuntas, sem envolvimento direto do circuito. Partindo-se destas considerações, pode-se dizer que a subdivisão dos territórios resgatou uma possibilidade, antes não concretizada, de uma efetiva integração regional, por meio da interação entre os atores.

Em síntese, essa perspectiva de interação na IGR mostrou uma boa articulação entre SECULT-MG e circuito. Sob um entendimento da complexidade

do seu papel, observou-se a instância representando os interesses do estado na região e dialogando com a burocracia estadual a partir de demandas do território. Na interação entre municípios e Secretaria identificaram-se diálogos, avaliados como satisfatórios, não obstante pouco aprofundados.

Quando, porém, da análise das interações do circuito com os municípios, destes entre si e destes com outros atores locais, dificuldades foram observadas. Apesar de uma avaliação, de forma geral, positiva no tocante à liberdade de diálogo entre tais atores, pode-se ver que a interação estabelecida não se deu na direção de promover a integração regional, afetando assim os resultados da IGR.

Este quadro, contudo, pareceu ter sofrido uma alteração positiva, com a recente divisão do território, o que, porém, não poderá ser avaliado nesta tese, em função da incipiência da mudança.

Finalmente, cabem ressaltar cinco últimas interações identificadas na pesquisa. A primeira entre a IGR e a FECITUR. Pelo relato da gestora regional, a Federação trouxe poucos benefícios ao circuito, tendo sido destacada apenas uma iniciativa positiva, da gestão anterior, de visitar sua região. Embora a IGR se mantenha afiliada à instituição, desde sua criação, a interação entre as partes pareceu frágil, ocorrendo apenas em reuniões. A atual gestão da FECITUR foi bastante criticada por sua desorganização e tímida atuação.

A segunda interação introduziu uma aproximação mais política do circuito, com o legislativo federal. Esta iniciativa retrata uma mudança de postura recente da IGR que, em discurso, sempre se autodenominou apolítica:

A gente já chega bem claro para o prefeito: “Prefeito o circuito é apolítico”. Nós atendemos todos os partidos, nós temos todos os partidos. E outra coisa, a gente tem um código de ética. A gente construiu esse código de ética entre os gestores (municipais). (Entrevista Gestora Regional).

Na prática, a relação com o legislativo, tem sido vista como indispensável, frente à necessidade de captação de recursos para projetos regionais. Já a definição pela interlocução com o legislativo federal se explicou pela presença de três deputados federais na região. Em linhas gerais, a interação provocada pela IGR, via gestora regional ou prefeitos, foi avaliada como positiva, embora ainda sem frutos efetivos, em função de sua incipiência.

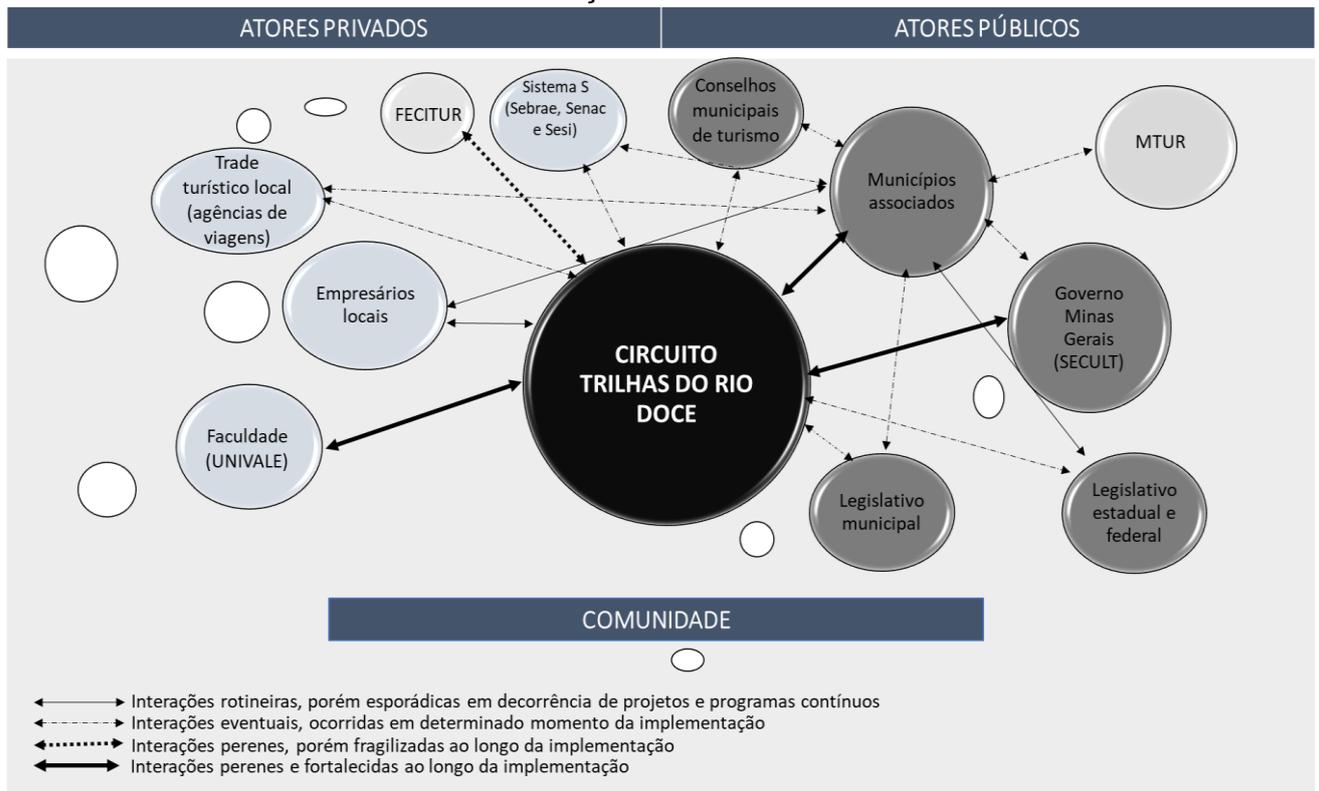
A terceira interação a se destacar refere-se à relação da IGR com parceiros, com representatividade regional e local, que auxiliam, respectivamente, na execução de ações de capacitação e qualificação e na realização de ações promocionais e de mobilização do setor. Pelo relato da gestora regional, a UNIVALE se tornou uma parceira regional sólida nesta direção. Para além da universidade, as entidades do sistema S, SEBRAE, SENAC e SESI, foram recorrentemente mencionadas como parceiras envolvidas em ações da IGR, desenvolvidas ao longo da implementação da política.

Uma quarta interação, que se deu de forma bastante pontual e dependente do perfil e iniciativa do prefeito municipal, referiu-se à eventuais aproximações de alguns municípios junto ao MTUR, na busca por captação de recursos.

Por fim, a última interação identificada, buscada com persistência pela IGR, porém sem frutos evidentes, como se verá na subseção dos resultados, referiu-se às tentativas de parcerias com agências de viagens locais para comercializar os roteiros da região. Este tipo de interação envolve também os municípios, que arcam com parte dos custos de hospedagem e deslocamento dos agentes de viagem, em suas localidades, ansiando que estes conheçam e avaliem o potencial dos atrativos turísticos locais para fins de comercialização.

Com base, nas discussões apresentadas, apresenta-se a Figura 7 como uma síntese do arranjo do CTRD. Nela, encontram-se apontados os principais atores e os tipos de interações observados na análise, destacando-se, neste último caso, as características de cada interação, se rotineira, eventual, perenes e frágeis ou perenes e fortalecidas.

Figura 7 – Arranjo regional do Circuito Trilhas do Rio Doce: atores e interações



Fonte: Entrevistas. Elaboração própria.

Efeitos dos instrumentos da ação pública

Busca-se aqui identificar a influência (ou não) dos instrumentos da ação pública criados, e ou operacionalizados, pelo governo estadual sobre o comportamento dos gestores, regional e municipais, tentando elucidar como sua interferência na forma de articulação dos atores afetou as interações.

Em linhas gerais, confirmou-se o papel dos atores, IGRs e municípios, e os formatos de sua articulação, definidos pelos instrumentos da política, conforme descrito na seção 5.2.2. Ratificaram-se alguns efeitos do ICMS turístico e do Mapa do Turismo Brasileiro sobre as interações dos atores, que foram, em parte, ampliadas e fortalecidas, a partir da chegada de tais instrumentos.

No caso do ICMS turístico, o instrumento foi um divisor de águas para a implementação da política na região, servindo de moeda de troca para o aprimoramento da gestão regional:

Por isso, o divisor de águas, que é em 2010, o ICMS turístico. Até então o prefeito perguntava: o que eu vou ganhar? (...). Até então, a gente

não tinha o que falar com o prefeito. Vejo que, em 2009, o Aécio Neves lançou a lei do ICMS turístico. E, em 2010, aí sim! Aí a gente chegou para os municípios e disse agora você vai ter recurso, mas para você receber tem que estar adimplente. Porque lá (na lei do ICMS turístico) fala disso, que temos que dar a declaração do circuito e o circuito só pode emitir essa declaração para o município se ele estiver adimplente e tiver cumprido todas as tarefas determinadas pelo circuito e pela SECULT-MG. (...) E aí, com isso, a gente teve essa arma. (...) E aí foi diferente. Em 2010, começou o pessoal já a pagar. E aí, a gente começou a ter esse recurso em caixa, a gente pode fazer muita coisa. (Entrevista Gestora Regional).

A partir do benefício, a IGR garantiu a manutenção das mensalidades dos seus municípios e passou a ter, inclusive, a adesão de novos associados. Verificou-se que o crescimento deste número, a partir de 2010, quando o benefício começou a ser pago, deveu-se, em parte, ao ICMS turístico. Como a quase totalidade dos municípios possuem IDHM médios, esta expectativa de apoio financeiro tornou-se um importante atrativo.

Paralelamente, observou-se ainda maior comprometimento dos gestores municipais. Para muitos deles, o benefício passou a ser visto como um resultado da política, enquanto para um grupo menor de gestores, possibilitou a interação entre atores, antes não existente. Esta nova articulação se deu pela ativação dos conselhos municipais, pré-requisito para concessão do ICMS turístico.

Não obstante, esse quadro, observou-se na IGR pouco efeito prático dos novos relacionamentos sobre a dinâmica de atuação dos conselhos. Foram identificados poucos conselhos atuantes, sendo a maioria fragilizada, mostrando que o ICMS turístico, por si só, não foi capaz de impulsionar interações que afetassem a conduta dos atores em prol de resultados efetivos.

Com o crescimento no número de municípios da IGR, a partir de 2021⁹⁴, contudo, o circuito que até 2020 tinha 100%⁹⁵ dos seus associados, beneficiados pelo ICMS turístico, passou a agregar tanto municípios beneficiados, como os não beneficiados.

O que se viu nesse quadro atual, no entanto, foi uma mudança de perspectiva, onde, para alguns dos recém-associados e não beneficiários, o benefício fiscal seria um bônus, mas não mais a motivação central para participar da IGR. Embora isso não possa ser confirmado a partir dessa tese, uma hipótese

⁹⁴ 51 municípios.

⁹⁵ 39 municípios.

a ser confirmada é a de que a mudança na forma de conceber o ICMS turístico indique uma melhor introyeção da política em algumas localidades.

No caso do mapa do turismo brasileiro, pareceu claro aos municípios, como discutido no capítulo anterior, que o pleito de recursos federais só seria possível se o ente municipal cumprisse as obrigações impostas para fazer parte do programa nacional, sendo a principal delas estar associado à uma instância de governança:

Basicamente foi o que eu te falei né, primeiramente, você é praticamente obrigado a estar no circuito. Se você não estiver circuitado você não está no mapa turístico. Não tendo mapa turístico você não recebe recurso federal. Essa é o fator principal de se estar circuitado. (Entrevista Gestor Municipal 5).

Comparando, no entanto, os dois instrumentos, pode-se notar que o ICMS turístico ocupou um espaço maior nos depoimentos dos gestores, regional e municipais. Particularmente, esse fato pode ser explicado em razão da real possibilidade de repasse de recursos aos cofres municipais, que se tem com o benefício fiscal, diferentemente do que ocorre com o mapa do turismo. Identificou-se, pelos relatos, apenas um caso de diálogo bem-sucedido com o governo federal no repasse de recursos da União, em função do mapa.

Em síntese, pode-se verificar, a partir do caso estudado, a interferência efetiva dos dois instrumentos da ação pública no comportamento dos gestores, regional e municipais, sendo que no caso do ICMS turístico a influência foi mais significativa, tendo afetado favoravelmente as relações entre os atores.

De modo geral, observou-se maior comprometimento dos municípios na execução de tarefas, repassadas pelo circuito, por enxergarem estes instrumentos como benefícios reais da política de regionalização.

Resultados alcançados

A partir da caracterização da trajetória e do arranjo do CTRD, bem como da influência dos instrumentos da ação pública na conduta dos atores, nesta seção são apresentados alguns resultados da política no nível regional, os quais serão contrapostos ao esperado na concepção da política, como sintetizado no Quadro 11, mostrado na primeira seção.

Devido à falta de organização de dados, os resultados não puderam, em sua maioria, ser quantificados, nem datados⁹⁶. O planejamento turístico da região deu-se, de forma tardia, com planos estruturados apenas na última década. Não se identificaram mecanismos de monitoramento no acompanhamento dos planos, situação atestada pela própria gestora regional:

Há um levantamento na reunião de final de ano, oral assim. O nosso plano estratégico conseguiu cumprir isso, fez isso. Ano a ano, entendeu? Mas nunca coloquei isso no papel. (Entrevista Gestora Regional)

Os únicos documentos a que se obteve acesso foram as edições da Revista Mais Trilhas⁹⁷ e a dois planos estratégicos da região, o de ‘2017 a 2020’ e o de ‘2021 a 2024’. Este último plano, embora ainda em execução, trouxe um resumo das principais entregas do CTRD, desde sua criação, e serviu de base para a análise aqui pretendida. A Quadro15 traz o compilado dos *outputs* do circuito.

Tabela 12 - Resultados da implementação do programa de regionalização no CTRD - 2002-2020

RESULTADOS ESPECÍFICOS	ANOS (NÚMERO DE RESULTADOS POR ANO)
Acervo fotográfico com mais de 5.000 arquivos em alta resolução	2002-2020 (5000)
Associado à Federação dos Circuitos Turísticos Mineiros - FECITUR	2006 - 2020
100% dos municípios com leis e conselhos municipais instituídos	2020 (39)
100% dos municípios com padronização de documentos (convênios, planos de trabalho, etc)	2020 (39)
100% dos municípios beneficiados com o ICMS turístico	2020 (39)
Certificados emitidos pela SECULT	2002-2020 (?)
Certificados de Boas Práticas Regionais pela Secult	2015-2020 (?)
7 Parcerias formalizadas para desenvolvimento de projetos turísticos	2002-2018 (4), 2019 (2), 2020 (1)
Visitas técnicas em destinos turísticos realizadas	2002-2017 (?), 2018 (1), 2019 (1), 2020 (1)
100% dos inventários turísticos elaborados e atualizados	2020 (39)
100% dos municípios no Cadastro de Prestadores de Serviços (CADASTUR)	2020 (39)
100% dos municípios no mapa do turismo brasileiro	2020 (39)
Projetos e obras de sinalização turística implantadas em parte dos municípios	2002-2020 (?)
3 Concursos/premiações de iniciativas turísticas realizadas	2020 (3)
Criação de 38 tipos de materiais gráficos	2009-2019 (37), 2020 (1)
Mais de 350 cursos ministrados na área do turismo	2002-2017 (319), 2018 (24), 2019 (5), 2020 (2)
Mais de 5.000 pessoas beneficiadas nas oficinas de capacitação	2002-2020 (5000)
Participação em mais de 50 eventos	2002-2020 (50)
Realização de mais 30 eventos	2002-2017 (15), 2018(5), 2019 (6), 2020 (4)
4 edições da Revista Mais Trilhas de circulação regional	2017 (1), 2018 (1), 2019 (1), 2020 (1)
6 Roteiros turísticos formatados e comercializados	2019-2020 (6)
1 Plano de Marketing atualizado	2020 (1)
1 Veículo personalizado adquirido	2018 (1)

Fonte: Plano estratégico do Circuito trilhas do Rio Doce (2021-2024). Elaboração própria.

⁹⁶ Não se conseguiu diferenciar o volume dos *outputs*, por momento da política. Obteve-se maior concentração de informações nos anos de 2017 a 2020. Mas isso não quer dizer que estes anos tenham sido os de maior volume de *outputs* e sim os de melhor organização dados.

⁹⁷ A revista é produzida anualmente. A gestora regional informou que sua produção já ocorre há 5 anos, mas disponibilizou versões apenas a partir de 2018.

Em linhas gerais e tendo como pano de fundo os depoimentos colhidos, viram-se três movimentos da instância na produção dos *outputs*. O primeiro evidenciou um desdobramento dos resultados gerais da política na região, a partir da atuação do estado. As ações da IGR, em termos de acervo fotográfico, certificação na política e de boas práticas, aquisição de veículo personalizado, inventários turísticos refletiram intervenções diretas ou indiretas da Secretaria de estado.

A título de exemplo, o portal do turismo, sob demanda da SECULT-MG, exigiu de tempos em tempos uma atualização do acervo fotográfico e do inventário turístico da IGR. De igual modo, os certificados concedidos foram frutos de processos internos da Secretaria. Um último exemplo referiu-se ao veículo do circuito, concedido por um secretário de estado da pasta, licenciado do seu cargo de deputado estadual, que atuou na liberação de emendas voltadas à região.

O segundo movimento teve relação direta com a trajetória profissional da presidente e gestora regional, como docente, refletindo nos resultados de capacitação: 350 cursos e 5000 beneficiários. Dentre todos os *outputs*, a capacitação foi, pela avaliação da gestora regional, a prioridade do circuito.

O último movimento referiu-se aos resultados de cunho mais competitivo da IGR: comercialização e ações promocionais. Neste campo, pareceu existir uma mescla de resultados, como participação/realização de eventos, materiais gráficos e roteiros turísticos formatados e comercializados, frutos de uma parceria entre SECULT-MG e instância, e plano de marketing, visitas técnicas, concursos e revista mais trilhas, ações mais independentes da IGR.

A partir dos depoimentos e dos *outputs* esperados, Quadro 11 (primeira seção), pode-se verificar um circuito que concentrou suas ações, ao longo dos anos de implementação da política, muito intensivamente nos dois primeiros eixos de atuação, 'eixo 1 - mobilização e sensibilização' e 'eixo 2 - estruturação'.

Pelos relatos, os avanços no campo de mobilização e sensibilização ainda se fazem necessários, especialmente no que se refere ao conhecimento da política e ao engajamento do trade turístico local e dos conselhos municipais, por vezes inertes às discussões do desenvolvimento turístico local.

De igual modo, a paralisia do circuito no eixo 2 de atuação tornou-se evidente pelas dificuldades de cunho técnico e de planejamento observadas, exemplificadas pela ausência prévia de estruturação turística nas localidades:

“Nós temos roteiros? Temos. Comercializados? Praticamente, eu não acho que a gente tem. Nós temos uma agência do Minas Recebe⁹⁸, lá em Valadares. Ela viaja para os municípios, a gente até ajuda essa agência a viajar, a prefeitura dá o apoio também, a gente ajuda na questão da gasolina. Lá a prefeitura dá o apoio de hospedagem para ela rodar, para ver se aquilo que ela tem lá, os atrativos têm condições de formar um produto, um roteiro, junto com outro município ao lado. Em alguns lugares, ele já foi e falou que, no momento não é, que não tem infraestrutura. (...) E em outros ele já conseguiu.... Mas também foi tudo agora de 2019 para cá (...). Mas por que a gente não conseguiu antes? Valadares é praticamente a única cidade que tem agência de viagem. Nós temos 33 agências de viagens em Valadares. No resto do circuito, nós temos Guanhães uma agência e Resplendor outra agência. Acabou! Então, nosso foco está em Valadares... a minha região é uma região de emigrantes. A gente manda muita gente para EUA e Portugal. Então, as agências das nossas cidades são agências emissivas, a maior parte sobrevive com vendas de passaportes, busca de vistos e venda de passagens. São anos que eu estou trabalhando com as agências de Valadares.” (Entrevista Gestora Regional)

Como constatado, vários fatores justificaram o tímido avanço da IGR no eixo competitivo (3). Dá-se destaque, no entanto, a dois que, particularmente, influenciaram tal quadro, obrigando a IGR a atuar mais detidamente na mobilização e engajamento dos atores: a fragilidade socioeconômica dos municípios e a ausência, na maioria deles, de uma vocação turística natural e de fluxo turístico relevante. Os relatos ajudaram a entender esta realidade:

A gente (município) até pouco tempo não imaginava que tivesse qualquer potencial, mas aí com algumas capacitações que a gente foi participando entendemos que a gente tem (...) a questão do turismo rural. É o nosso maior potencial.” (Entrevista Gestor Municipal 5)

Ele (município) não tem, digamos assim, belezas naturais, montanhas, cachoeiras que são exclusivamente do município, então acabamos nos ligando nos últimos anos ao turismo mais vinculado a eventos. (Entrevista Gestor Municipal 1)

Em síntese, os *outputs* da IGR refletiram a mediocridade dos resultados gerais da política, evidenciando o pouco avanço na comercialização turística da região, muito embora melhorias normativas, institucionais e técnico-

⁹⁸ Minas Recebe é um programa estadual de turismo, criado em 2009 para trabalhar as agências e operadoras de receptivo turístico no estado. Uma das expectativas é a de que as agências cadastradas no Programa atuem em parceria com as IGRs, criando roteiros turísticos e potencializando a comercialização turística nas regiões. As agências receptoras têm o papel de estruturar e vender roteiros turísticos locais, bem como ofertar serviços intermediários na execução destes roteiros.

administrativas tenham sido marcantes para as localidades. Esse fato ajudou a compreender uma perspectiva da política, pouco discutida, que é a democratização do turismo.

Os *outputs* do circuito evidenciaram municípios, não naturalmente vocacionados ao turismo, que por incentivos da IGR, produziram melhorias - inventários turísticos, aprimoramento de tecnologias, diálogos com a sociedade civil, eventos e obras de infraestrutura – que afetaram, ainda que minimamente, o desenvolvimento local.

E, nesta linha, a política acabou assumindo uma configuração mais de democratização de acesso a oportunidades, do que de desenvolvimento turístico em prol da competitividade dos destinos.

6.2.3 Capacidades de implementação e a potencialização (ou não) dos *outputs*

Em linhas gerais, viu-se que a implementação da política no CTRD foi fraca. Embora tenha havido um despertar positivo, dos municípios e atores locais, para a regionalização do turismo, refletido inclusive em ações efetivas, pouco se observou, na prática, em avanços nos resultados esperados.

A configuração inicial do arranjo da IGR, antes de sua divisão territorial, teve efeitos negativos sobre os *outputs* da política. A responsabilidade por tais efeitos pode ser atribuída à própria concepção do arranjo estadual que não especificou os papéis dos municípios e nem previu a necessidade de três frentes de coordenação ('estado – circuito', 'circuito – município', - 'município – atores locais'), afetando assim a eficácia na articulação e interação dos atores.

Pode-se ver, no entanto, que o novo formato do arranjo regional, recém-criado, gerou capacidades relacionais, antes não identificadas, ratificadas pela aproximação do circuito com os gestores municipais e destes entre eles na construção de consensos mínimos. Mais que isso, em algumas microrregiões, atestou-se que tais consensos resultaram na elaboração e execução de projetos turísticos conjuntos, afetando por consequência os *outputs* produzidos.

Esta noção de corresponsabilidade na implementação da política tem dado aos atores locais melhor entendimento sobre os benefícios do turismo,

particularmente os econômicos, e aprimorado os diálogos internos, com prefeitos e secretários municipais, e externos, com os conselheiros municipais de turismo, gerando mais engajamento deste grupo de atores.

As capacidades relacionais geradas pelo arranjo ainda puderam ser detectadas em dois outros momentos. Primeiramente, como mencionado na seção anterior, houve uma aproximação da IGR com deputados federais da região em busca de recursos financeiros. Esta aproximação, contudo, por se tratar de uma iniciativa recente, ainda não rendeu resultados, apenas boas expectativas das negociações em andamento.

O segundo momento na formação de capacidades relacionais está relacionado à dinâmica da interação da IGR e dos municípios com os conselhos municipais de turismo, assunto abordado em seção anterior. Tal interação, antes mais tímida ou inexistente, por razões não identificadas, pareceu ter sido alterada quando da seleção e aprovação dos cursos de capacitação, ofertados pela IGR ao trade turístico local. Os relatos confirmaram que o engajamento dos conselhos nestas escolhas afetou a qualidade do alinhamento da oferta de cursos às demandas locais, aumentando as possibilidades de se potencializar os *outputs*.

Já as capacidades relacionais, geradas a partir dos instrumentos da ação pública, se deram na melhoria dos diálogos entre o circuito e os gestores municipais e, de forma tímida e pouco consistente, pela interação de um número pequeno de municípios com seus COMTURs.

Tal melhoria implicou, na prática, na redução dos desgastes no cumprimento de critérios de concessão do ICMS turístico e participação do Mapa do Turismo Brasileiro. Isso, por sua vez, permitiu o alcance de *outputs* como 100% dos municípios da IGR beneficiados com o ICMS e participantes do mapa. Em alguns poucos casos, pode-se ver também melhor uso do fundo municipal de turismo, aplicando os recursos do benefício fiscal em melhorias locais.

Embora não se tenha feito uma mensuração sistemática da capacidade organizacional-burocrática dos circuitos turísticos, pela análise do CTRD, percebe-se uma evolução dessa capacidade ao longo da implementação da política. Evidências que permitem inferir que houve ampliação desta capacidade foram, em primeiro lugar, a inserção de novos profissionais turismólogas,

publicitária e docente) ao circuito. A chegada de tais profissionais permitiu desenvolver ações e, conseqüentemente, efetivar *outputs*, antes não planejados, como o plano de marketing e o programa de capacitação.

E, em segundo lugar, a melhoria da gestão de documentos dos associados, o que trouxe agilidade aos processos e interferiu diretamente na produção de *outputs* como, a certificação da IGR e a concessão do ICMS turístico.

O aprimoramento na gestão documental ocorreu em duas direções: (i) a padronização de instrumentos (convênios e planos de trabalho), a fim de facilitar as demandas da SECULT-MG, MTUR e editais; e (ii) a criação de acervo com documentos municipais (planos, leis, atas e normas internas, etc). Neste último caso, ficou evidente, a inovação por antecipar problemas e contestações, quando da chegada de novos gestores municipais, inibindo um agravante recorrente nas prefeituras, que é a perda informacional, quando da troca de seus gestores. A iniciativa auxiliou a manutenção das ações da IGR e a coordenação dos novos gestores.

Em síntese, a análise do arranjo regional e da influência dos instrumentos da ação pública no comportamento dos atores atestou a formação de capacidades de implementação, que produziram e potencializaram parte dos resultados da região, caracterizados, em alguns casos, como inovações.

A produção de tais capacidades, no entanto, foi limitada para o alcance de *outputs* que posicionasse a IGR em um nível de atuação mais competitivo (eixo 3), ficando os *outputs* concentrados nos eixos 1 (mobilização e sensibilização) e 2 (estruturação). No caso estudado, verificou-se uma influência negativa do arranjo regional inibindo a formação de capacidades.

Por fim, a experiência do caso mostrou o desenvolvimento, mesmo que tímido, da habilidade de governança, imprescindível para uma instância, não por acaso, chamada de instância de governança. Cabe ressaltar também os limites impostos pelas condições estruturais dos municípios e da região, como a baixa capacidade econômica e ausência de atrativos turísticos naturais, demandando maior esforço de constituição de outros tipos menos convencionais de turismo.

6.3 Circuito Turístico Veredas do Paraopeba

6.3.1 Breve descrição da instância

De igual modo à análise do circuito anterior, a construção dessa seção se deu basicamente a partir dos relatos dos atores locais e de alguns documentos técnicos, fornecidos pelo circuito. Ao todo foram quatro entrevistas realizadas, uma com a gestora regional e três com os gestores municipais.

O Circuito Veredas do Paraopeba (CVP) teve suas atividades iniciadas, juntamente com a criação da política de regionalização de turismo⁹⁹. No entanto, seu desenvolvimento só se deu mesmo a partir de 2008, quando reativado como Agência de Desenvolvimento Regional do Circuito Turístico do Vale do Paraopeba. Caracteristicamente, a IGR conta com uma diversidade de atrativos, sendo os segmentos gastronômico e cultural os mais destacados da região.

Os avanços, a partir da reativação, ocorreram de forma gradativa, tendo a primeira certificação em 2010. À época, o CVP contava com aproximados cinco ou seis municípios, número que cresceu para os atuais 15 associados. Formalmente, o circuito tem a missão de promover o desenvolvimento do turismo no território, de forma sustentável, garantindo a articulação entre os atores locais e uma gestão compartilhada das ações.

A saúde financeira da IGR mostrou-se adequada. Além da receita mensal, em torno de 25 a 30 mil reais, a agência conta com alto aporte de recursos, destinados à região, em resposta ao desastre ambiental de mineração causado pelo rompimento da barragem da mina de ferro, ocorrido em 2019¹⁰⁰. As implicações desse quadro serão discutidas mais à frente.

⁹⁹ A data de criação do circuito não foi informada. Suas atividades se iniciaram junto com a criação da política, 2002 ou 2003. Deste início até 2008, porém, período não informado, as ações da IGR foram paralisadas, sendo reativadas, no final de 2008, com a instituição da atual Agência.

¹⁰⁰ Reconhecido como o maior acidente de trabalho do Brasil, em termos de perdas de vidas, o rompimento da barragem de rejeitos de uma mina de ferro, denominada Mina Córrego Feijão, da Empresa Vale S.A, em Brumadinho, ocorreu em 25 de janeiro de 2019, tendo causado a morte de 270 pessoas. A empresa responsável pela barragem, Vale S.A. firmou um acordo com o governo do Estado de Minas Gerais para o repasse de recursos no total de 37,68 bilhões de reais. Parte desse recurso tem sido aplicado na região, por meio da seleção de projetos de desenvolvimento, executados por associações da sociedade civil. <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-04/vale-assina-acordo-para-pagar-3768-bilhoes-de-reais-de-reparacao-por-tragedia-de-brumadinho.html>>

A situação socioeconômica dos municípios associados pode ser visualizada nos indicadores apresentados na Tabela 13.

Tabela 13 – Perfil socioeconômico dos municípios do CVP – Minas Gerais, 2021

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO ESTIMADA (2021)	PIB PER CAPITA (2019) (R\$)	IDHM (2010)
1. Belo Vale	7.723	24.361,53	0,655
2. Bonfim	6.852	14.898,51	0,637
3. Brumadinho	41.208	62.744,25	0,747
4. Ibirité	184.030	14.084,20	0,704
5. Igarapé	44.561	18.174,81	0,698
6. Itaguara	13.510	23.207,50	0,691
7. Jeceaba	4.795	249.366,03	0,661
8. Juatuba	27.823	50.123,31	0,717
9. São Joaquim de Bicas	32.696	18.361,96	0,662
10. Mario Campos	15.814	11.053,24	0,699
11. Mateus Leme	31.631	22.211,81	0,704
12. Moeda	4.948	13.328,69	0,638
13. Piedade dos Gerais	5.034	12.905,70	0,626
14. São Brás do Suaçuí	3.770	16.899,52	0,664
15. Sarzedo	34.050	32.646,90	0,734
Média dos municípios		38.957,86	0,682
Minas Gerais (9º lugar no ranking do IDHM nacional)			0,731

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração própria.

A Tabela 13 nos mostra uma região com um PIB per capita médio de 38.957,86 reais, puxado para cima pelo alto valor do município de Jeceaba, muito superior aos demais, de 249,3 mil reais. Esta diferença se justifica pela atividade econômica desenvolvida no município, marcada pela indústria de transformação, com forte vocação industrial para empreendimentos minero-siderúrgicos.

A maioria de municípios do circuito apresenta um IDHM médio, 0,682, de acordo com a classificação no ranking mundial. Cinco deles, no entanto, pintados de cinza na Tabela, possuem condições socioeconômicas melhores, apresentando um IDHM alto, acima de 0,7.

Dentre estes, destacam-se o Município de Ibirité, com a maior população, 184.030, e, particularmente, o Município de Brumadinho, IDHM mais alto da região, 0,747, acima da média estadual, 0,731, que abriga o principal atrativo turístico da IGR, o Museu de Arte Moderna e Jardim Botânico, Inhotim.

O atrativo impressiona pelo fluxo turístico. De 2006 para cá, recebeu mais de três milhões de visitantes, sendo só em 2019¹⁰¹ mais de 267 mil turistas¹⁰².

Este quadro, embora favorável, impôs ao Circuito Veredas do Paraopeba dois desafios: (i) o de criar oportunidades que despertassem o interesse do turista por estender a sua viagem na região e conhecer outros atrativos locais; e (ii) o de articular internamente os demais municípios associados, de modo a conter qualquer desmotivação e/ou concorrência, que surgisse em reação aos bons resultados turísticos de Brumadinho.

6.3.2 Implementação da política na instância e as interfaces com o estado

O arranjo regional: atores, papéis e interações

Alinhando-se à concepção do arranjo estadual, à luz de um planejamento regional e de projetos de desenvolvimento, a atuação do Circuito Veredas do Paraopeba teve dois momentos. Inicialmente, quando de sua reativação, em 2008, fase de organização e estruturação básica da instância, observou-se uma atuação da IGR muito restrita à participação dos gestores municipais, não tendo o envolvimento de outros atores locais.

Um segundo momento, no entanto, que pareceu definir melhor a dinâmica de atuação do circuito, inclusive na atualidade, foi marcada por uma participação ativa de atores públicos locais - prefeitos e secretários municipais-, privados - representantes do trade turístico local e de empresas - e da comunidade.

Este último momento, muito próximo da concepção imaginada pelo arranjo estadual, garantiu níveis de articulação importantes à implementação da política, justificados pelos depoimentos, especialmente pelo perfil da gestora regional.

Graduada em comunicação social, ela iniciou sua relação com o tema, na Prefeitura de Brumadinho, ao chefiar o departamento de turismo local e representar o município nas ações do circuito. Logo após a IGR ser reativada

¹⁰¹ Não se conseguiu informações sobre dados mais recentes, tendo em vista os impactos causados pela pandemia do COVID-19.

¹⁰² Fonte: Relatório Institucional 2019, publicado pelo Inhotim.

< <https://inhotim.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Institucional-2019.pdf>>

(2008), foi convidada a assumir o cargo de gestora regional, posição em que permanece desde então.

Caracteristicamente reconhecida por sua capacidade de diálogo e negociação, a gestora foi apontada como responsável direta pelas principais parceiras formalizadas na instância. De acordo com os relatos, suas relações pessoais e profissionais favoreceram tais processos e garantiram a continuidade das ações do circuito, quando das mudanças de governos municipais.

Muito embora sua formação acadêmica não atendesse às expectativas iniciais da SECULT-MG, que primava por turismólogos no cargo, o seu perfil empreendedor e articulador aproximou-se dos moldes esperados pelo arranjo estadual. A criação de uma diretoria executiva no circuito, composta apenas por prefeitos e vice-prefeitos, evidencia um pouco desse perfil:

No primeiro momento, todo secretário municipal é político e a diretoria sempre foi com os secretários. Só que era político e não tinha tanta força, entendeu? Com essa mudança, eu enxerguei que ter uma diretoria, formada por prefeitos e vice-prefeitos, para o circuito Veredas, a visibilidade e a credibilidade eram muito maiores. E foi o que aconteceu! Quando eu viro e falo, o presidente do circuito veredas é ciclano, o vice-presidente é beltrano, as pessoas olham e falam: "Opa!". Entendeu? Abre mais portas, principalmente em questão de emenda parlamentar, que era um elo que faltava encaixar e que a gente precisava. Então assim foi uma estratégia política dentro do circuito que deu certo. Meu maior problema hoje se chama ciúme de prefeito. (Entrevista Gestora Regional).

A composição da diretoria executiva neste formato iniciou em 2017, por decisão da gestora, ao ver que o dinamismo do circuito dependia do envolvimento ativo de decisores no processo de implementação da política. Dessa forma, formou-se uma base política de negociação e decisões, funcionando de forma fluida:

Só que a diretoria executiva é a que, o tempo todo, tem que estar chamando, conversando. Os outros não. O conselho fiscal reúne no máximo 2 vezes por ano (...). A relação com a diretoria executiva é uma relação de ter um problema e eu chamar a diretoria e todo mundo vir e falar: "é isso aí, o que você falar nós assinamos embaixo." É nesse nível! Eu vou te dar até exemplos, não vou falar nomes de empresas, mas (...) já aconteceram de mudanças de empresas que perdeu projetos de milhões. (Entrevista Gestora Regional)

De forma paralela, os gestores municipais, secretários e técnicos de turismo, também compõem a estrutura do circuito, mas assumindo um papel secundário, restrito às funções técnico-administrativas e ações de rotina. A

configuração do arranjo regional, assim, mostrou-se mais abrangente que a prevista pelo estado, ampliando a participação de atores públicos locais, os quais, via de regra, se interagem por meio do circuito.

O Quadro 13 descreve a estrutura administrativa da IGR. Destaca-se a equipe operacional formada por um turismólogo, responsável pelas pautas técnicas do turismo, uma profissional de marketing e uma secretária.

Quadro 13

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO CIRCUITO TURÍSTICO VEREDAS DO PARAÓPEBA
Diretoria Executiva - 6 membros
Prefeitos e vice-prefeitos
Gestora Regional
Diretoria Conselho Fiscal - 6 membros
Secretários municipais e técnicos
Diretoria do Conselho Curador - 2 membros
Secretários municipais e técnicos
Equipe Operacional
Comunicadora Social (Gestora regional)
Turismólogo
Profissional de marketing
Secretária
Equipe de Apoio
Demais gestores municipais

Fonte: Entrevistas com gestores. Elaboração própria.

No tocante ao exercício de seus papéis, pode-se ver um circuito que se aproximou das expectativas do arranjo estadual, se auto reconhecendo e sendo reconhecido pelos gestores municipais, por suas funções de coordenação e assessoramento aos municípios, de articulação com o mercado local, regional e estadual, de formalização de parcerias, de captação de recursos e de promoção turística da região.

A apreensão, porém, da função de captação de recursos, pareceu melhor apropriada recentemente, no ano de 2019, pós-tragédia de Brumadinho. Dentre os diversos efeitos do incidente, a grande disponibilidade de recursos financeiros para investimentos na região impulsionou a IGR a se estruturar nos moldes de escritório de projetos, passando a ter profissionais contratados para este fim.

O soerguimento deste papel de captação de recursos colocou a instância em um patamar estratégico na formalização de parcerias e interações com

diversos atores, incluindo grandes empresas do mercado, como a própria Vale S.A, assumindo, a partir disso, projetos com grande volume de recursos.

Em relação à interação do circuito com seus municípios, pode-se ver um alinhamento favorável e recíproco entre as partes, manifestado pelo entusiasmo e interesse da maior parte dos associados pelo turismo:

Eles querem (fazer parte da IGR), eu não sei se é porque nós temos as entregas (...), óbvio que tem prefeitos que tem dificuldade ainda, eu não estou falando dos 100%, mas eu posso falar que os 60%, 70% tem interesse gigantesco em enxergar que o turismo hoje é muito importante no município (Entrevista Gestora Regional).

A parceria com o Circuito Veredas nos faz ter contato com outros municípios, que tem realidades diferentes, iguais as nossas, piores que as nossas, melhores que as nossas, e o contato com esses municípios nos fazem trocar figurinhas, o que fez de bom lá, o que pode implantar aqui, o que fez de bom aqui... (Entrevista Gestor Municipal 2).

Abre-se um parêntese, entretanto, para retratar o interesse manifesto do circuito pela redução de seus associados, já que os municípios com baixa estruturação turística comprometem os avanços desejados. Como, porém, politicamente, tal redução se torna inviável, a opção da IGR foi por não ampliar o número atualmente existente:

Se o circuito Veredas quisesse, se a política fosse de ter números, nós teríamos 30 (municípios), só que nós não queremos. Por que? Eu quero o CVP que será referência em Minas Gerais e no Brasil e daqui há um ano não será esse nome, nós teremos uma marca turística. (Entrevista Gestora Regional)

A SECULT-MG também foi reconhecida como um ator importante no arranjo regional, responsável pela regulação da política. Destacaram-se ainda sua atuação no apoio técnico, gestão de dados e informações e, particularmente, na promoção turística, ratificando assim os papéis previstos no arranjo estadual.

O baixo rigor na definição das regras, no entanto, foi considerado um aspecto a ser melhorado. Na perspectiva do CVP, o mau desempenho dos circuitos prejudica a política e tem relação direta com a forma como a SECULT-MG define as regras: “Porque quanto mais se aperta, as instâncias vão ter que se virar ou elas vão ter que acabar. E se acabar? Não tem problema, pois se acabou é porque elas não estavam dando resultados” (Entrevista Gestora Regional).

Com exceção a essa crítica, não se observaram outras reclamações quanto à atuação da Secretaria, a qual, pelo contrário, foi bem avaliada por sua parceria e proximidade à gestora regional e parte dos municípios. A hipótese por trás dessa leitura positiva apoia-se na autonomia técnica e financeira da IGR. O CVP vem sendo historicamente apontado, inclusive pelos atores estatais e pela própria gestora regional, como um circuito independente e de resultados:

Eu como não sou da linha de recurso, acho que devo ser a única, porque nas reuniões (de IGR's) todo mundo só fala de dinheiro, porque a política é uma política de estado e que o estado tem que assumir ... eu já não penso assim, mas eu não posso falar isso porque senão eles me matam. Eu já sou do Circuito Veredas, então já é um circuito rico.... Eu sempre tive a SECULT-MG como parceira, sempre foi uma troca. Então, eu não tenho muito o que pedir não. Vou te ser franca. Eu acho que os apoios eu já tenho lá. (Entrevista Gestora Regional)

Daí se refletiriam o baixo número de demandas do circuito à SECULT-MG e a qualidade da interação estabelecida entre as partes, que não se dá por demandas básicas de mobilização e estruturação do circuito, mas sim se concretiza, via de regra, por ações mais voltadas à competitividade da região, como as parcerias promocionais, demandadas por ambos os lados.

De igual modo, a relação entre municípios e Secretaria também foi bem avaliada, muito embora tenham se observado realidades díspares de interação. Ao mesmo tempo, em que se identificaram municípios com um diálogo direto e contínuo com a SECULT-MG, também se identificaram entes distantes que só se relacionam com o órgão estadual, via intermediação da IGR.

Já quanto aos papéis desempenhados por tais municípios, notou-se, pelos relatos, uma baixa assertividade na sua descrição. De forma geral, destacou-se a noção de parceria como a principal atribuição. Ainda assim, com maior ou menor profundidade de compreensão, detectou-se algumas funções: apresentar seus atrativos locais à IGR, elaborar planos municipais alinhados ao regional, organizar-se institucionalmente e cumprir demandas da instância.

A disparidade no nível técnico e financeiro das secretarias municipais de turismo também foi algo que chamou atenção. Pelos depoimentos, verificaram-se na IGR uma mescla de municípios, de um lado os que possuem atrativos e são melhor estruturados, casos de Brumadinho, Belo Vale, Igarapé e Itaguara, e

de outro, os que se encontram no estágio básico de desenvolvimento, municípios de menor porte. Este quadro desafia o desenvolvimento da região:

O nosso desafio maior é às vezes na ponta (municípios) não ter tanto recurso para a área de turismo como acontece em outros. Aí acaba que dá aquele desnível e aí nós, enquanto instância, aproveitamos as relações que nós temos para a gente intervir pelo município. (...). Então, isso se torna um desafio, porque o nosso objetivo é colocar os 15 municípios no mesmo nível. (Entrevista Gestora Regional)

Já a interação entre os municípios do CVP foi avaliada positivamente. Embora, comumente ela ocorra via IGR, o fato deles participarem de outros consórcios na região acaba induzindo uma relação mais fortalecida. Depoimentos também atestaram a ausência de tratamento diferenciado entre os entes, o que, a princípio, poderia se justificar em função da localização do Inhotim, no Município de Brumadinho.

Para além do circuito, dos municípios e da SECULT-MG, pode-se verificar a rede de governança da IGR abarcando atores do mercado e da comunidade, os quais se aliaram à política, por meio de projetos específicos, e tiveram seus papéis e níveis de interação definidos, conforme objetivos e metas traçados por tais projetos.

Nesta direção, a culinária e o turismo gastronômico subsidiaram, gradativamente a partir de 2012, as principais iniciativas de integração regional. Do lançamento de revistas e realização de festivais à criação e comercialização de roteiros, o circuito voltou-se à promoção dos seus destinos.

Vale destacar os eventos gastronômicos. Inicialmente, cada município, com investimentos próprios e apoio técnico da IGR, desenvolveu seu festival. A proposta, contudo, abriu caminhos para a formalização de parcerias importantes, ampliando a rede de relacionamentos da instância.

A primeira a se destacar foi a parceria com a comunidade local, por meio das quitandeiras e mestras¹⁰³, presentes na maioria dos municípios, mulheres experientes na cozinha que passaram a partilhar o seu conhecimento com o turista, a partir da feitura e apresentação de seus produtos culinários.

¹⁰³ Chamadas 'doninhas', mulheres com aproximados 80 anos que saem às praças para compartilhar seus saberes culinários e cozinhar, oferecendo, ao turista, oportunidade de aprender a fazer e de provar os pratos feitos.

Uma segunda parceria se deu com uma distribuidora de bebidas¹⁰⁴ na região que, em articulação com os prefeitos, sob intermediação do circuito, assumiu a infraestrutura dos eventos, ficando as prefeituras com a contrapartida de revender apenas os produtos da empresa na realização das festividades.

A terceira e última parceria de destaque ocorreu com o curso de gastronomia do Centro Universitário UNA, disponibilizando os chefs de cozinha para os eventos que, além de fazer os pratos, realizavam visitas técnicas, workshops e aulas show, despertando os municípios sobre as oportunidades locais:

“Hoje, o festival gastronômico do município é referência na região. O município é uma cidade da terra da mexerica. O chef falou: ‘então, vocês vão usar a mexerica nos pratos’. Então, hoje a mexerica é usada nos pratos principais da cidade. Então isso é uma coisa nova, inovou e se tornou referência na região. É usar a mexerica, que é uma fruta produzida pela cidade, que confere à cidade, o título de terra da mexerica. Isso é uma forma de potencializar também a mexerica. Conseguimos enxergar que a mexerica é um carro forte turístico também, não só econômico, mas que consegue empregos” (Entrevista - Gestor municipal 3).

Todas essas parcerias, por sua vez, garantiram ao circuito uma legitimação junto ao trade turístico local e um diálogo mais aproximado com as agências de receptivos. Como frutos desse diálogo, roteiros turísticos foram elaborados e comercializados:

Ele (turista) vai poder vivenciar as experiências durante todo ano, através de agendamento. E aí, você consegue girar a cadeia (produtiva), gerar recurso para essas pessoas também. Então, hoje nós temos várias experiências criadas em função da gastronomia e teremos um número expressivo agora, serão 16 experiências. Foram criadas o ano passado 10, foram criados alguns roteiros (...). E com essa questão do festival, nós trouxemos a cachaça e até passeios mesmos que se podem fazer. Aí a gente viu a necessidade de se criar roteiros (...) (Entrevista Gestora Regional).

Como consequência dessa estruturação, o circuito passou então a buscar parcerias com operadoras turísticas nacionais, mais especificamente no estado de São Paulo, disponibilizando uma profissional de marketing para atuar, de forma integral, *in loco*, a fim de negociar roteiros e a comercializar a região no mercado nacional.

¹⁰⁴ Dispel.

Paralelamente a isso, parcerias promocionais foram realizadas com jornais locais, influenciadores e redes televisivas. A título de exemplo, a Rede Minas¹⁰⁵ gravou 150 matérias, divulgando a culinária e os atrativos da região. No ano de 2020, nova parceria foi firmada com a TV Record, para a gravação de 50 programas.

Por fim, com recursos advindos da tragédia de Brumadinho, a IGR conduziu a campanha publicitária, Abraça Brumadinho, em parceria com a Vale S.A e o município afetado, no valor de 14 milhões de reais. Recentemente, 2020, firmou-se nova parceria com a Vale S.A, no valor de 2 milhões de reais¹⁰⁶. Destes, 375 mil são de execução discricionária da IGR, 200 mil para a criação da marca turística da região e um valor, não informado, para fortalecer os empresários locais¹⁰⁷.

Cabe ainda ressaltar alguns últimos atores no processo de implementação da política. Primeiramente, a FECITUR. Pelos depoimentos, o circuito, hoje desfilado da federação, não encontrou, inclusive em momentos anteriores, quando se manteve afiliado, uma atuação eficaz da instituição que possibilitasse benefícios reais à IGR. Dessa forma, a interação entre as partes atualmente não existe.

A interação da IGR com o legislativo, especialmente estadual e federal, é outro ponto a se destacar. De acordo com a gestora regional, desde a revitalização do circuito, em 2008, a interlocução com deputados tem sido uma ação contínua e rendeu diversas emendas parlamentares beneficiando a região. Neste íterim, parte dos prefeitos da região assumem um papel fundamental e estratégico na articulação.

Finalmente, uma última interação a se destacar relaciona-se à proximidade observada entre a IGR, os municípios e parte dos conselhos municipais da região. Identificou-se, na maioria das pessoas entrevistadas, uma

¹⁰⁵ Emissora local.

¹⁰⁶ Projeto com execução entre os anos de 2020 a 2023.

¹⁰⁷ O projeto direcionava-se a 5 municípios da IGR, beneficiando 50 profissionais. Houve, no entanto, aprovação para expansão da proposta que passou a atender os 15 municípios da IGR e 90 empresários locais. A proposta envolve a contratação de consultoria para: diagnóstico empresarial, construção do plano de ação, assistência técnica em gestão, comunicação, precificação, design e decoração, curso desenho experiência turística, banco de imagens, oficinas de marketing digital, rodadas de negócios e benchmarking no Rio Grande do Sul.

atuação do circuito, em duas frentes: (i) na composição dos COMTURs como conselheiro e (ii) na participação das reuniões como convidado.

Na perspectiva dos gestores municipais, os conselhos atuantes cumprem um papel fundamental para suas localidades, seja na aprovação de projetos turísticos locais, na definição da aplicação dos recursos públicos ou na proposição de ações próprias:

Tanto os projetos que necessitam de recurso financeiro, a gente leva tudo ao consenso do conselho, são levados até eles para que eles discutam, para que eles deem as ideias deles, para que eles aprovem, ou não, essa ideia que gente está levando ali. E também algumas demandas vindas deles. Nós vamos desenvolver um curso pela demanda deles: “Ah, a gente precisa de um curso na área turística”. Nós vamos desenvolver agora no mês que vem um curso que foi uma demanda deles, para trabalhar essa parte da hotelaria, também de bares e restaurantes (Entrevista Gestor Municipal 2).

Estes atores também reforçaram o fato de que a manutenção dos conselhos ativos tem uma relação direta com a colaboração da IGR:

A conquista de conseguir, não sei se você vai conseguir me entender, mas você manter um conselho ativo hoje é muito difícil, ter um conselho ativo que te auxilia efetivamente nas reuniões, que aprove e que esteja inserida para que isso chegue à população. O circuito nos ajuda muito nisso. E foi uma grande conquista nossa! (Entrevista Gestor Municipal 2).

Acho que vale a pena falar também, que estou lembrando, por meu município também, mas existem outros municípios que hoje o circuito tem também uma cadeira nos conselhos municipais do turismo que favorece ainda mais essa interface e uma aproximação também, para além da administração pública e os empresários, mas também uma interface do conselho com a IGR. (Entrevista Gestor Municipal 3).

Em síntese, pode-se ver na experiência do Veredas do Paraopeba um arranjo que contou com ampla representatividade de atores públicos, privados e da comunidade, os quais foram regionalmente integrados, de forma mais destacada, a partir do segmento turístico gastronômico.

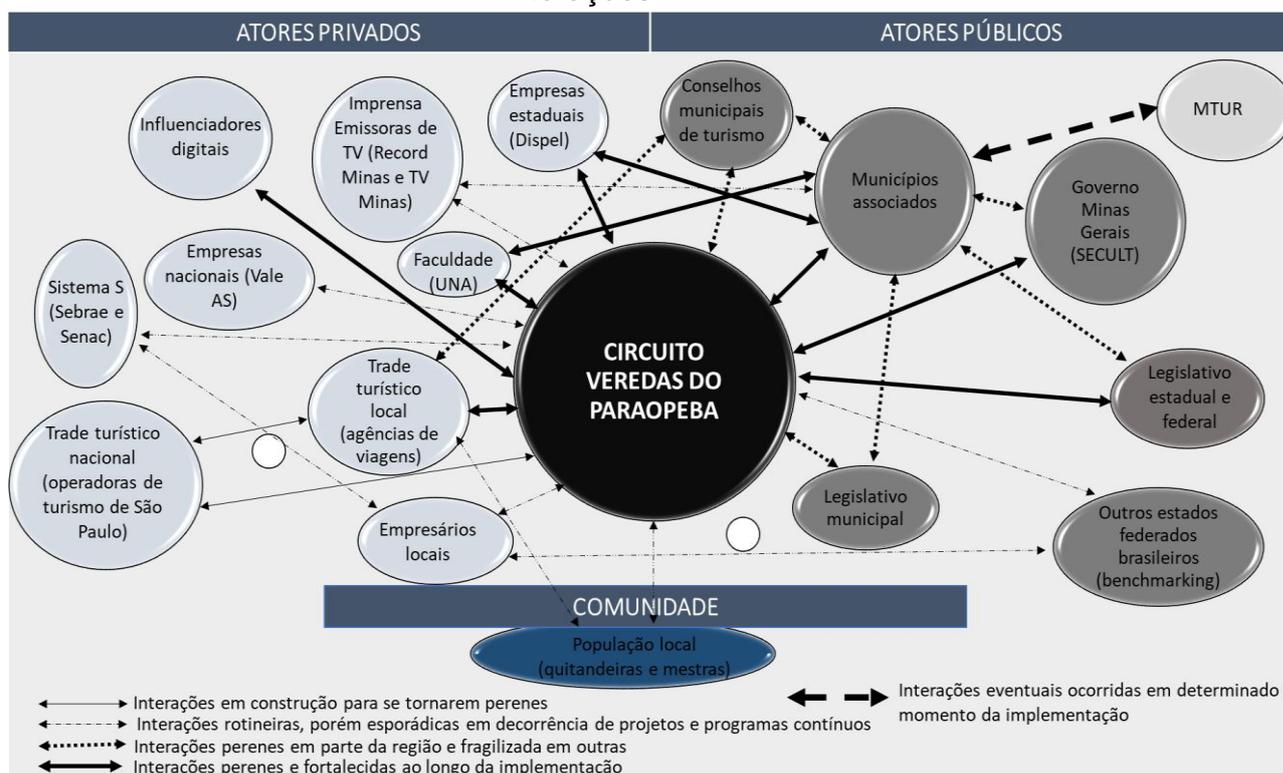
Todas as ações retratadas evidenciaram o dinamismo do arranjo regional, com diferentes níveis de interações, os quais, pelos depoimentos, foram facilitados e, em parte, devidos, ao perfil articulador da gestora regional e suas relações pessoais, mas que também sofreram influência do crescimento do próprio circuito e de seus resultados favoráveis.

A integração de tais atores, por sua vez, se deu via parcerias específicas que se pautaram tanto nas finalidades mais básicas do desenvolvimento,

mobilização e sensibilização, até em ações mais avançadas de estruturação, como a formatação de roteiros, e de competitividade, como a promoção e comercialização dos destinos.

A Figura 8 traz a síntese do arranjo regional do CVP, destacando seus atores e os tipos de interações estabelecidas.

Figura 8 - Arranjo regional do Circuito Veredas do Paraopeba: atores e interações



Fonte: Entrevistas com gestores. Elaboração própria

Efeitos dos instrumentos da ação pública

Em linhas gerais, confirmou-se o papel dos atores, IGRs e municípios, e os formatos de sua articulação, definidos pelos instrumentos da política, conforme descrito na seção 5.2.2. Ratificaram-se alguns efeitos do ICMS turístico e do Mapa do Turismo Brasileiro sobre as interações dos atores, que foram ampliadas e fortalecidas, em decorrência de tais instrumentos.

Verificaram-se, pelos relatos, situações distintas que conduziram o interesse dos municípios pelo benefício fiscal mineiro. Inicialmente, logo quando se tornou possível pleitear, 2011, evidenciou o ICMS como a motivação central para se manter na IGR. Posteriormente, a partir dos anos de 2015 a 2016,

influenciado pela melhor estruturação do circuito, observaram-se municípios menos ansiosos pelo benefício:

De 2011 para cá, com a inserção do critério turismo na Lei 18030, eu acho que foi o motivo que fez com que o município ficasse associado. Mas principalmente, de 2015 a 2016 para cá, a gente já vê que o ICMS é o menor dos motivos, até mesmo porque a alíquota é bem pequena. Hoje é mais no sentido de você estar, fazer parte do processo de regionalização, estar integrado com outros municípios (...) (Gestor Municipal 3).

Nesta linha, o mapa do turismo, sob a ótica da gestora regional, não verificando o mesmo destaque dentre os gestores municipais, assume uma posição mais estratégica, influenciando, inclusive, seus diálogos junto aos prefeitos no reforço do fortalecimento dado à política de regionalização estadual, devido à sua vinculação aos critérios do programa nacional:

Eu acho por questões de valores, quando eu falo o mapa, eu falo de recurso alto, de projetos que o prefeito pode apresentar (...). E o ICMS turístico eu falo de 10 mil reais, (...), de 1000 reais que cai na conta por mês e por ano é 12 mil reais, que não dá nem para pagar o circuito. Acho que o mapa em especial é fundamental. Eu falo muito com os prefeitos, essa questão, esse filtro que existe que nos fortalece (...) e saber que, se ele está fora do mapa, ele vai chegar lá em cima (MTUR) e pode tentar, às vezes, uma emenda com recurso via MTUR e ele não vai conseguir (Entrevista Gestora Regional).

Apesar dessa distinção entre os dois instrumentos feita pela gestora regional, concretamente observou-se que os gestores municipais se engajaram tanto em pleitear o ICMS turístico, quanto na inclusão no mapa, buscando garantir a manutenção dos benefícios em suas localidades ao longo dos anos.

Por fim, um último movimento retratando a alteração no comportamento dos atores foi observada na melhoria da articulação dos conselhos municipais de turismo. Como um dos critérios para concessão do benefício era a criação e funcionamento do conselho e do fundo municipal do turismo, o que se observou em parte dos municípios foi que os conselheiros passaram a deliberar sobre a aplicação efetiva dos recursos do ICMS turístico repassados ao fundo municipal de turismo.

Em síntese, pode-se verificar, a partir do caso estudado, a interferência efetiva dos dois instrumentos da ação pública no comportamento dos gestores, regional e municipais, sendo a influência do mapa do turismo, destacada pela gestora regional, como de maior importância, e o ICMS turístico, avaliado pelos

gestores municipais, como um bônus interessante, mas não condicionante à participação dos seus municípios na política.

Resultados alcançados

A partir da trajetória do Circuito Veredas do Paraopeba e dos muitos processos de interação observados no arranjo, serão apresentados neste campo alguns dos resultados da instância, levando-se em conta os resultados esperados apresentados pelo Quadro 11, na primeira seção.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a IGR não apresentou um nível de organização satisfatório dos dados e informações, o que impediu a identificação das quantidades e datas de realização da maior parte dos *outputs*. Somou-se a isso, a ausência de mecanismos de monitoramento das ações, as quais, muito embora, tenham sido confirmadas pelos depoimentos, não puderam ser comprovadas por documentos técnicos.

Quanto ao planejamento turístico da região, observou-se um desenvolvimento lento, tendo sido produzida uma primeira versão, mais básica, em 2010, que se submeteu a revisões nos anos que seguiram. A Tabela 14 traz um compilado dos principais resultados da IGR.

Tabela 14 – Resultados da implementação da política de regionalização no CVP - 2002-2020

RESULTADOS ESPECÍFICOS	ANOS (NÚMERO DE RESULTADOS POR ANO)
Festivais gastronômicos realizados em 100% dos municípios	2012 a 2020 (15 por ano)
Roteiros turísticos formatados e comercializados	2012 a 2020 (10, previsão de 16)
Mídias sociais estruturadas (institucional x promocional)	2012 a 2020 (1)
Parcerias formalizadas com a comunidade local	2012 a 2020 (1 na maioria dos municípios)
Parcerias formalizadas com atores do trade turístico local (ex. agências de receptivo)	2012 a 2020 (?)
Parcerias formalizadas com atores privados (ex. Vale S.A. e emissoras de tv)	2012 a 2017 (?), 2018 a 2019 (2), 2020 (2)
Empresários locais engajados e fortalecidos (consultoria individual do negócio)	2020 (90)
Publicações em jornais e revistas realizadas	2012 (1), 2013 a 2020 (?)
Presstrips realizadas (com influenciadores digitais)	2008 a 2019 (?), 2020 (1)
Programas de tv, matérias divulgando atrativos, gravados e publicizados	2012 a 2018 (?), 2019 (150) 2020 (?)
Campanha publicitária - Abraça Brumadinho realizada	2019 (1)
Profissionais de turismo capacitados (ex. profissionais em pousadas e hotéis)	2012 a 2020 (?)
100% dos municípios institucionalizados (ex. leis de políticas, conselhos e fundos)	2012 a 2020 (15 municípios)
Famtours e presstrips realizados	2012 a 2020 (?)
Projetos de infraestrutura turística implantados (ex.s totens, sinalização, etc)	2008 a 2014 (? , 2015 (1), 2016 a 2020 (?)
Benchmarking em outros destinos turísticos brasileiros realizadas	2012 a 2019 (?), 2020 (1)
Projetos de captação de recursos aprovados	2008 a 2018 (?), 2019 (1), 2020 (3)
Emendas parlamentares efetivadas para a região	2012 a 2020 (?)
Inventários turísticos elaborados em 100% dos municípios associados	2012 a 2020 (15 municípios)
Produtos locais potencializados e promovidos (ex. mexerica, cachaça, etc)	2012 aa 2020 (15 municípios)

Fonte: Entrevistas com gestores. Elaboração própria.

A análise dos *outputs* da TAB. 14, conjugada aos depoimentos, permite destacar três momentos centrais na implementação da política e produção de seus resultados na região.

O primeiro momento, 2008 a 2011, fase inicial de criação da instância, contou com resultados mais simples, voltados à organização documental dos municípios e à elaboração dos seus inventários. Nesta fase, o desafio do circuito era se manter e garantir um mínimo envolvimento dos seus associados, inclusive com o pagamento das mensalidades em dia.

O segundo momento, 2012 a 2018, marcou uma forte ruptura com a estruturação inicial e se deu com a definição do segmento gastronômico como a estratégia para a integração regional:

Só que foi me despertando muita coisa, foi quando eu enxerguei a gastronomia em especial, ela ia do contemporâneo as doninhas, fazendo o biscoito, o fogão a lenha. Seria muito forte essa questão da culinária com a mistura da gastronomia e do contemporâneo me interessa. Eu falei: “Opa, isso aí me interessa!”. Aí foi quando a primeira proposta do circuito Veredas e aí os municípios começaram a querer participar do circuito.

Então, pegar um município que não tinha um produto e fazer algo. Então, eu pensava: o município pode não ter nada, mas ele vai ter a culinária. E aí foi quando nós incluímos as quitadeiras nos eventos gastronômicos. E virou uma referência! (Entrevista Gestora Regional)

Desta iniciativa, uma nova lógica se instalou na dinâmica do circuito, que ampliou sua rede de articulação e, conseqüentemente, os investimentos financeiros, por meio dos festivais gastronômicos que impulsionaram a criação e comercialização de roteiros e a efetiva promoção turística da região, através de uma série de parcerias. Como consequência, o fluxo turístico na região e o engajamento dos municípios foram positivamente afetados.

O terceiro e último momento, 2019 a 2020, resultante da tragédia de Brumadinho, facultou ao circuito gerir altos volumes de investimentos e garantiu sua autonomia financeira em relação aos seus associados, já que passou a ter um caixa próprio, independente das mensalidades dos municípios:

(..) tem um recurso limpo que vai ficar no caixa do circuito para eu fazer o que eu quiser, no sentido: “ah, eu quero ir para uma feira e ter um estande numa feira”. Eu vou ter o recurso para isso, entendeu? Então, hoje nós estamos fazendo um caixa no circuito veredas (Entrevista Gestora Regional).

Esta realidade, ainda recente, provocou um salto na dinâmica de atuação da IGR que se organizou para elaborar projetos de captação de recursos, destinar recursos, a fim de aprimorar a parceria com o trade turístico local e a comunidade¹⁰⁸, e promover a região no mercado nacional

Os três momentos, analisados a partir dos resultados esperados, Quadro 11 (primeira seção), evidenciaram uma trajetória de implementação da política no CVP que cumpriu o caminho proposto pelos três eixos de atuação, 'mobilização/sensibilização', 'estruturação' e 'comercialização/competitividade'.

Pode-se ver que os *outputs* da IGR refletiram um desenvolvimento turístico regional, que trouxe avanços reais à competitividade da região. Embora ainda com desafios de integração, observou-se que o arranjo regional criou uma rede de articulação com múltiplos atores, que por terem interesses comuns, formalizaram parcerias potencializando os resultados regionais.

Comparativamente aos resultados gerais da política, os *outputs* regionais se mostraram mais eficazes, distanciando-se do quadro desfavorável observado quando numa análise mais macro do desenvolvimento da política no nível estadual.

6.3.3 Capacidades de implementação e a potencialização (ou não) dos *outputs*

Em linhas gerais, pode-se ver que tanto o arranjo regional quanto os instrumentos da ação pública criaram capacidades de implementação que interferiram favoravelmente nos resultados da regionalização do turismo no CVP.

A configuração inicial do arranjo da IGR, 2008 a 2011, propiciou poucos avanços nos *outputs*, por se tratar da fase de estruturação do circuito, onde os municípios figuravam quase que isoladamente como os únicos atores partícipes. Por esta razão não se identificou, no período em questão, capacidades sendo produzidas.

¹⁰⁸ O circuito teve aprovação de projeto no valor de 140 mil reais, tendo como 60 quitandeiras que receberão dois mil reais cada para compra de utensílios, a fim de aprimorar seus ofícios.

A partir de 2012, entretanto, em função da rede de governança estabelecida pela IGR, que garantiu o envolvimento de múltiplos atores, públicos e privados, e, inclusive, da comunidade na implementação da política, foi possível identificar vários indícios de que houve um desenvolvimento de capacidade relacional no processo de implementação da política neste circuito.

O primeiro indício se evidenciou pela criação da diretoria executiva da IGR. Percebeu-se que a proximidade dos diálogos entre gestora regional e prefeitos ampliou a agilidade do processo decisório, facultando em decorrência disso, a formalização de uma série parcerias, resultados das interações firmadas.

O segundo indício de capacidade relacional foi produzido a partir da interação entre IGR, empresa distribuidora de bebidas e prefeitos. Tal articulação permitiu a realização dos eventos gastronômicos, com um custo menor para as prefeituras, e garantiu um aumento do fluxo turístico.

Outro indício se deu pelo diálogo entre o circuito, as quitandeiras locais e o curso de gastronomia da UNA. Essa proximidade teve efeito na melhor estruturação dos eventos e propiciou trabalho e renda a uma parte da população, antes não assistida. Além disso, a IGR assumiu um novo patamar competitivo, por meio da oferta de serviços do 'turismo de experiência'¹⁰⁹.

Como efeito dessa parceria e do aumento do fluxo turístico, um quarto indício de capacidade relacional foi observado pela articulação entre IGR e agências de viagem locais, fato que se refletiu na formatação e comercialização de roteiros.

Por fim, um último indício decorreu da interação da instância com grandes empresas privadas da região, como a Vale S.A, o que conferiu à IGR a possibilidade de captar recursos para execução de projetos. De igual modo, as parcerias com as emissoras de TV também propiciaram a potencialização da promoção turística regional.

No tocante à influência dos instrumentos da ação pública, identificaram-se capacidades relacionais formadas pela dinâmica de alguns conselhos, que se tornaram ativos devido ao ICMS turístico, já que era um critério obrigatório à

¹⁰⁹ Turismo de Experiência é um conceito de turismo que busca se contrapor ao chamado Turismo de Massa, valorizando experiências autênticas que fujam do tradicional.

concessão do benefício, particularmente aqueles cujos municípios possuíam melhor estrutura turística. Os conselhos ganharam mais autonomia na definição de prioridades e na tomada de decisões:

Em 2016, começamos a receber o pleito do ICMS e aí, o conselho ganha mais autonomia, ganha mais sustentabilidade. Hoje, são 10 entidades representativas. (...) E dentre as ações, já discutidas, algumas foram deliberadas, algumas o próprio conselho faz uma gestão. (...)hoje alguns projetos estão sendo gerenciados pelo conselho. (...) O conselho hoje, ele está financiando a construção do plano municipal de turismo, 2022-2025 (Entrevista Gestor Regional 3).

Finalmente, pode-se identificar pontualmente a produção de capacidade relacional, através do mapa do turismo, quando da melhoria na relação entre prefeitos e IGR, os quais passaram a dialogar mais de perto a adesão e manutenção na política, a fim de cumprir os critérios do governo federal, o que refletiu em um maior envolvimento dos prefeitos nas pautas da instância.

Para além da dimensão relacional, pode-se notar o desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas durante o processo de implementação da política. Primeiramente, quando da contratação de um profissional de marketing, pela IGR, cuja principal atribuição seria negociar junto às grandes operadoras de turismo a comercialização da região para o mercado nacional. Isso permitiu ao circuito, potencializar seus *outputs* na esfera promocional.

Mais recentemente, deu-se a contratação de profissionais para atuar, de forma intencional, na elaboração de projetos de captação de recursos para a região. Como fruto dessa iniciativa pode-se ver alguns projetos já aprovados e em execução, voltados ao desenvolvimento turístico regional.

Em síntese, verificou-se no caso do Circuito Veredas do Paraopeba um arranjo regional que, de forma destacada, interferiu positivamente na produção de capacidades relacionais, e conseqüentemente, na potencialização de *outputs* regionais.

Não obstante a importante influência do arranjo, confirmou-se ainda, pelos relatos, que os instrumentos da ação pública, especialmente, o ICMS turístico, contribuiu para a formação de capacidades relacionais, que impulsionaram mais especificamente o funcionamento dos conselhos municipais.

6.4 Comparação dos dois estudos de casos

O intuito dessa seção é tecer uma comparação da implementação da política de regionalização do turismo nos casos investigados, a partir de suas semelhanças e diferenças, tendo como parâmetro de análise os fatores explicativos e as hipóteses das quais se partiu.

Busca-se, inicialmente na seção, comparar as trajetórias de cada circuito, diferenciando suas características mais gerais, de forma a apresentar as condições de cada região para a implementação da política. Na sequência, será feita a comparação dos *outputs* alcançados, levando-se em conta os que eram esperados pela política.

O próximo passo foi avaliar comparativamente como (e se) os fatores explicativos, hipotetizados nesta tese - arranjos institucionais e instrumentos da ação pública - afetaram a capacidade de implementação da política e, conseqüentemente, seus resultados. E ainda indicar outros fatores que afetaram tal capacidade.

Trajетórias dos circuitos e suas características

Com tempos de existência distintos, o Circuito Trilhas do Rio Doce iniciou suas atividades quase que concomitante à criação da política, em 2002, enquanto o Veredas do Paraopeba teve um início mais tardio, em 2008. A análise dos casos, no entanto, permitiu verificar que essa maior vivência de uma IGR em relação a outra não foi fator determinante ao desenvolvimento regional.

Diferentes em relação à sua personalidade jurídica, constituindo-se o CTRD como uma associação e o CVP como uma agência, observou-se que, na prática, o quadro de associados contribuintes, de ambas as IGRs, restringiu-se, na maior parte do tempo, a municípios. Esta participação municipal, contudo, foi desafiada pelo número de associados de cada instância.

Tendo iniciado suas atividades, de forma similar, com um reduzido número de municípios, entre 5 e 7, observou-se, no decorrer da implementação da política, posturas diferenciadas das instâncias no que diz respeito à quantidade de associados. Enquanto o Trilhas do Rio Doce instituiu uma política de abertura, chegando a 51 associados. O Veredas do Paraopeba limitou-se a

15 municípios, sob críticas de sua gestora regional que defendia como ideal, um número ainda menor.

Em termos de gestão financeira, as duas IGRs apresentaram baixo índice de inadimplência, tendo uma receita mensal que as permitia arcar com as atividades desenvolvidas. A organização turística das regiões também se mostrou parecida, sendo seus municípios estruturados em termos de leis, conselhos, planos e inventários turísticos.

Diferenças, contudo, se tornaram evidentes quanto à realidade socioeconômica dos municípios. Enquanto no CTRD, o IDHM médio, em 2021, era 0,628, possuindo um único município com IDHM alto, Governador Valadares, e o PIB per capita era de R\$12.810,68, no CVP, no mesmo ano, ainda que com um IDHM médio de 0,682, a região conta com cinco municípios de IDHM alto (Ibirité, Brumadinho, Juatuba, Mateus Leme e Sarzedo) e um PIB per capita maior, de R\$38.957,86.

Outro fator de distinção relacionou-se à capacidade turística regional, em termos de atrativos/produtos e fluxo turístico. O Trilhas do Rio Doce, circuito voltado ao segmento religioso, de negócios e aventura, se evidenciou como uma região de ausente (ou baixa) vocação ao turismo, marcada pela desorganização da oferta/comercialização turística e pela baixa demanda de turistas à região. Em direção contrária, o Veredas do Paraopeba, circuito voltado aos segmentos cultural e gastronômico, se sustenta a partir de uma base já consolidada de fluxo turístico destinado ao seu maior atrativo, Museu de Arte Moderna e Jardim Botânico, Inhotim.

Os resultados regionais, a partir dos resultados gerais

Em linhas gerais, os estudos de casos evidenciaram um baixo monitoramento dos resultados regionais por parte das IGRs. A construção dos planejamentos regionais também se mostrou lenta. Esta realidade, por sua vez, foi muito parecida com a observada na SECULT-MG que, no processo de implementação da política, demonstrou poucos avanços em termos de planejamento formal e monitoramento da política.

Esta desordem do estado, em termos do planejamento da política pareceu refletida, em maior intensidade, nos resultados do Circuito Trilhas do Rio Doce,

aparentemente mais afetados pelos momentos de ápice (2003 a 2013) e declínio (2014 a 2020) da política.

Recordam-se aqui os resultados esperados da política, a partir da descrição do arranjo estadual, que se amparavam numa trajetória de implementação a partir de três eixos de atuação (ver Quadro 11): mobilização/sensibilização, estruturação e comercialização/competitividade.

O eixo de mobilização/sensibilização representava uma fase inicial, com *outputs* mais simples. Desta fase inicial, esperava-se um avanço da IGR para o eixo de estruturação, fase intermediária de ordenação do turismo. Até que, finalmente, a IGR alcançasse o terceiro eixo e fosse capaz de comercializar o destino e torná-lo competitivo.

A trajetória dos circuitos em relação a esses eixos de atuação foi distinta. O Trilhas do Rio Doce, mesmo com maior tempo de existência, não conseguiu avançar em seus *outputs*, que se mantiveram estacionados entre os eixos de mobilização/sensibilização e de estruturação, com entregas medianas para a região, normalmente desdobradas de ações advindas da SECULT-MG. O *output* de maior destaque, nesta direção, foi o programa de capacitação regional, iniciativa originária da IGR.

Em direção contrária, os resultados do Veredas do Paraopeba transitaram, de forma gradativa, pelos três eixos. Os primeiros anos, 2008 a 2011, foram de mobilização e sensibilização para uma articulação exclusivamente voltada aos municípios. Entre 2012 e 2018, as ações da IGR direcionaram-se à estruturação e à comercialização de destinos. E de 2019 para cá, a região recebeu um novo estímulo, por meio dos investimentos da Vale S.A, que fortaleceram e impulsionaram novas parcerias, especialmente voltadas ao trade turístico local e às promoções dos destinos.

Os arranjos regionais: capacidades ativadas e relação com *outputs*

Relembrem-se aqui os principais argumentos em torno da discussão teórica dos arranjos institucionais. A literatura reforça que, a depender da modelagem do arranjo, ou seja, da configuração dos atores, regras, papéis, processos/fluxos (formais e informais) e interações, sujeita às trajetórias passadas dos atores envolvidos, capacidades de implementação podem (ou

não) ser ativadas, afetando assim os resultados da política (MATTEWS, 2012; PIRES, 2016; PIRES e GOMIDE, 2014 a e b).

Em linhas gerais, os arranjos analisados, a partir dos estudos de casos se diferenciaram, essencialmente por conta de dois aspectos, a pluralidade de atores partícipes e a coordenação (forma de governo) de suas interações. Em menor medida, identificou-se ainda influência das trajetórias passadas das gestoras regionais refletidas nos resultados.

No que diz respeito aos atores, recorda-se que o arranjo estadual previa instâncias que envolvessem representantes dos setores público e privado e da sociedade. Para condução dessa proposta, deveriam subsistir estruturas de governanças regionais autônomas, administrativa e financeiramente, do estado.

Dentro do pensado, o Veredas do Paraopeba, foi o circuito que mais se aproximou das expectativas estaduais. O arranjo da IGR, no âmbito do setor público, contou com o engajamento do executivo municipal (gestores e prefeitos) e de atores políticos (legislativo municipal, estadual e federal). Teve, na esfera privada, relações demarcadas com diversos representantes do mercado, ligados (ou não) ao trade turístico local. E, ainda, envolveu a comunidade local.

Somou-se a isso a postura mais independente do CVP frente à SECULT-MG no que se refere ao 'o que' e 'como fazer'. Observou-se que o circuito lidou, de forma isolada do estado, por meio e a partir dos atores com as dificuldades/soluções, inclusive de investimentos financeiros para a região. Tal autonomia foi notada não apenas entre a IGR e a SECULT-MG, mas também dentro da própria instância, por exemplo, a partir do maior engajamento de alguns gestores municipais em seus conselhos e da relação estabelecida direta entre aqueles e a SECULT-MG.

Já no caso do Trilhas do Rio Doce, os atores envolvidos na dinâmica do arranjo limitaram-se, na maior parte do tempo, aos municípios. Embora, tenham sido constatadas iniciativas que buscassem o envolvimento do trade turístico local, os processos de articulação estabelecidos com estes atores se mostraram frágeis, não garantindo a perenidade das relações, apenas aproximações eventuais e pontuais. Somou-se a essa realidade, a postura de dependência da IGR em relação à Secretaria. O próprio desdobramento das ações da SECULT-MG na região, refletindo-se como resultados da IGR evidenciaram isso.

Esse quadro torna clara a diferença dos arranjos no que tange à heterogeneidade dos atores. Para além dessa diversidade, porém é importante destacar a configuração dos arranjos a partir dos gestores municipais. Pode-se constatar, pela experiência dos dois circuitos, que a quantidade de municípios articulados ao arranjo, CVP (15) e CTRD (51), interferiu nas possibilidades de ativação (ou não) de capacidade relacional.

E, neste sentido, o Trilhas do Rio Doce, foi a IGR mais afetada. Identificou-se que o grande número de municípios deste circuito dificultou o fluxo de diálogo e interação entre os atores, tanto na direção da instância para com seus associados quanto na relação dos municípios entre si. Isso, por sua vez, comprometeu a corresponsabilidade e integração dos atores, afetando as possibilidades desses se articularem no desenvolvimento de ações comuns para a região.

Esta afirmativa se sustenta a partir dos relatos dos próprios gestores municipais do Trilhas do Rio Doce, que retrataram ter havido alterações favoráveis em seus níveis de interações, depois da reformulação recente, sofrida pelo arranjo da IGR, com sua subdivisão em microrregiões. Os depoimentos demonstraram não apenas melhorias nos diálogos, mas uma mudança efetiva na proposição de projetos turísticos integrados para algumas das microrregiões.

Pode-se assim inferir, pelas experiências estudadas, que uma configuração do arranjo regional que se dê a partir de um menor número de municípios associados talvez seja mais adequada à ativação de capacidades e tenha mais chances de potencializar seus resultados.

A disparidade na pluralidade dos atores, identificada nos arranjos, no entanto, por si só não explica a diferença de resultados das regiões, embora, torne explícita a complexidade em torno da implementação da política. O elemento que, de fato, se mostrou mais influente aos resultados regionais alcançados referiu-se à forma como os atores foram coordenados e estimulados a interagirem. E, neste aspecto, as trajetórias passadas das gestoras regionais pareceram ter também algum grau de interferência.

Relembra-se que, na perspectiva da coordenação, o arranjo estadual previu duas frentes de coordenação para a política, uma da burocracia estadual junto aos circuitos e outra dos circuitos perante os municípios, delimitando dessa

forma os papéis de cada um desses atores. Os estudos de casos, no entanto, trouxeram luz à existência de uma terceira frente de coordenação, que se dava no âmbito local, entre o município e os atores públicos, privados e da sociedade local. Esta frente foi impulsionada, em grande medida, pelos programas e ações das IGRs.

De maneira geral, a diferença de coordenação observada a partir dos casos estudados, mais especificamente na coordenação da segunda e terceira frentes, se deram pela capacidade de articulação de cada IGR, que se materializou a partir da comunicação, regras e fluxos adotados, tendo efeitos, em função disso, na qualidade das interações estabelecidas.

Observou-se no CVP um formato de coordenação mais consistente, que propôs mecanismos de articulação que favoreceram interações mais perenes e auxiliaram na aproximação dos atores aos objetivos da política. Percebeu-se ainda maior dinamismo nas relações, articulando demandas que se davam com mais espontaneidade de cima para baixo, da IGR para os demais atores, e de baixo para cima, destes para o circuito.

A criação da diretoria executiva no circuito, que permitiu uma interação mais direta entre gestora regional e prefeitos e destes entre si e a composição de conselhos municipais de turismo, tendo a IGR como representante formal nestas instâncias, foram exemplos de mecanismos de articulação criados no arranjo do Veredas do Paraopeba que ativaram capacidades relacionais e afetaram os resultados regionais, no tocante às parcerias formadas e aos conselhos atuantes.

Já na experiência do CTRD, o que se viu foi um formato de coordenação fragilizado. Identificou-se uma direção de interação que se manteve na IGR de cima para baixo - embora não com tal intencionalidade, já que a gestora regional foi avaliada como alguém aberta ao diálogo - onde os atores envolvidos eram mais ouvintes do que partícipes na tomada de decisões no processo de implementação da política.

Com um histórico de atuação profissional acadêmico, a gestora regional optou por parcerias mais técnicas do que políticas. Isso se refletiu no circuito a partir das ações priorizadas, principalmente as de qualificação. Decidiu-se ainda que a interação da IGR com o município se daria via secretários municipais, não

tendo a instância uma interlocução direta com os prefeitos. Todas essas escolhas de organização do arranjo, somado às frágeis tentativas de engajamento do mercado, afetou o processo de implementação da política, seja pela morosidade das decisões, seja pela baixa (ou ausência) de corresponsabilidade dos atores.

Outro aspecto a se destacar relaciona-se ao próprio envolvimento da sociedade nos circuitos. Ter uma modelagem de arranjo regional que envolvesse a sociedade representava uma forma de se fortalecer o objetivo da política em prol do desenvolvimento turístico integrado e regional, como definido por seu arranjo, no nível estadual. Neste sentido, a análise dos casos trouxe indícios de que o CVP, ao incluir as comunidades no seu arranjo e criar formas de interação socioeconômicas com este público, conseguiu se aproximar de forma mais apropriada e efetiva do objetivo da política.

Em síntese, pode-se dizer que nos casos estudados se confirma a hipótese levantada de que “Os arranjos institucionais da política, no nível estadual e regional, afetam os resultados da sua implementação e tendem a desenvolver novas capacidades; as quais, no âmbito regional, materializam-se em capacidades relacionais entre os atores envolvidos na implementação da política” (H2).

Verificou-se, de um lado, que o arranjo do CVP, por ter sido mais dinâmico em suas interações, ativou capacidades relacionais que afetaram diretamente os resultados; e, de outro, que a configuração do arranjo do CTRD, com reduzida pluralidade de atores, excesso de gestores municipais e dificuldades nos mecanismos de articulação com o mercado e a sociedade, inibiu interações, comprometendo a formação de capacidades relacionais, as quais, se existentes, poderiam ter afetado, ainda que parcialmente, os *outputs* da região.

Com isso, contudo, não se quer dizer que a influência dessa variável tenha sido determinante para o alcance dos resultados regionais. Outros fatores, a serem discutidos mais à frente, parecem ter, em maior ou menor medida, afetado também os *outputs* regionais.

Instrumentos da ação pública: capacidades ativadas e relação com *outputs*

Recordam-se aqui os argumentos centrais trazidos pela literatura em relação aos instrumentos da política. Instituições não neutras, os instrumentos da ação pública atuam na estruturação da ação coletiva, afetando a conduta dos atores (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007) e as interações, por estas estabelecidas, podendo promovê-las ou restringi-las (HOWLETT, 2005), diminuindo assim as incertezas (POWELL e DI MAGGIO 1991).

Para os dois estudos de casos, os instrumentos estudados foram os mesmos, quais sejam, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro. Isso, por sua vez, trouxe um entendimento inicial de que a influência estabelecida por tais mecanismos sobre os atores regionais seria similar. No entanto, as realidades estudadas conduziram a evidências diferentes.

Nas duas IGRs, confirmou-se o papel dos atores e os formatos de sua articulação, conforme definidos pelos instrumentos. As duas regras, comuns aos dois instrumentos, que mais se destacaram na influência do comportamento dos atores e em sua interação, ambas impostas aos municípios, foram:

- i) Ter que se associar à uma instância de governança - o que, de um lado, induziu relações entre municípios (antes não partícipes da regionalização) e o circuito; e, de outro, aprimorou interações entre municípios (partícipes da política, antes da criação dos instrumentos) e a IGR, trazendo mais comprometimento dos entes municipais com a instância, no cumprimento das regras; e
- ii) Ter que ativar seus conselhos municipais de turismo – o que introduziu novos atores à política, induziu relações no âmbito local, e produziu, em alguma medida, relações entre as localidades e a IGR, com articulações variáveis, para cada região.

A comparação dos casos, igualmente como abordado na análise dos arranjos, mostrou uma superioridade da IGR, Veredas do Paraopeba, em relação ao Trilhas do Rio Doce, no que tange ao nível de interação dos atores, a partir dos objetivos dos instrumentos.

Esta afirmação se elucida, a partir das experiências dos próprios conselhos municipais nas duas regiões. Enquanto no CVP, para além de se cumprir a exigência de criação de conselhos, parte dos relatos evidenciou a

prevalência de conselhos atuantes, no diálogo e na proposição de ações/soluções para o turismo local, que afetaram resultados; no Trilhas do Rio Doce, o quadro observado foi de que a instituição de conselhos locais, não se configurou em conselhos atuantes a ponto de promover resultados turísticos.

A explicação para essa diferença, entretanto, pelo que se observou, esteve mais ligada à relação estabelecida entre o instrumento e o arranjo, do que nos efeitos isolados do instrumento em si. Explica-se: pelos casos estudados, os instrumentos igualmente afetaram a conduta dos atores e induziram a formação/aprimoramento de relações. Entretanto, essa capacidade relacional ativada, por si só, não alterou os resultados da região. As relações formadas, a partir dos instrumentos, careceram da configuração do arranjo para potencializar as interações e garantir um dinamismo necessário ao alcance dos resultados.

O caso do CVP deixa isso evidente. O fato de a IGR definir, em seu arranjo, que iria compor formalmente os conselhos municipais (ou parte deles) trouxe uma aproximação do circuito às demandas locais, aprimorou sua relação com os gestores municipais e induziu um trabalho mais articulado e integrado em prol do desenvolvimento regional.

Esta análise trouxe luz à complementariedade existente entre a noção dos arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública. E, aqui, torna-se oportuno ressaltar o esforço na construção da tese ao manter essas discussões mais desassociadas, criando seções distintas para tratar dos dois temas, quando na realidade fática são associados.

A definição teórica de que os arranjos definem atores, papéis e formas de interações (MATTEWS, 2012; PIRES e GOMIDE, 2014 a e b, 2016) e de que os instrumentos definem a forma de articulação dos atores (PIRES e GOMIDE, 2021), podendo alterar processos políticos (HOWLETT, 2005) e criar interações e obstáculos às relações em rede (de BRUIJIN; tem HEUVELHOF, 1991) a partir dos seus objetivos, parece indicar uma alocação da discussão dos instrumentos da política, dentro da noção de arranjos e, não, de forma separada.

Nesta direção, a recente revisão da literatura, oportunizada por Pires e Gomide (2021) cunhando o termo 'arranjos de implementação' parece produzir mais sentido ao debate das duas variáveis. Na perspectiva dos autores, os

arranjos de implementação são configurações relacionais que envolvem, de um lado, diversos atores intervenientes da política e, de outro, os instrumentos que definem a forma de articulação de tais atores.

Nos casos estudados, observou-se que os instrumentos mais marcantes da política, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, não se definiam pela completude do arranjo, mas podiam ser lidos como parte do arranjo, ao definirem, por meio dos seus objetivos, quais os atores estariam envolvidos, quais papéis seriam desempenhados e como se daria suas articulações. Neste sentido, os instrumentos, inclusive, ampliaram o número de atores na implementação da política, quando passaram a exigir que os municípios criassem conselhos municipais de turismo e, nesta lógica, pode-se dizer que o instrumento induziu uma reformulação do próprio arranjo.

O argumento que se quer aqui apresentar é o de que os instrumentos da ação pública, presentes no ciclo de implementação da política, conformam-se, a partir dos arranjos, seja na configuração inicial destes, seja na variação de sua modelagem no decorrer da execução da política. Em ambas as situações, contudo, os instrumentos assumem forças capazes de ampliar ou limitar, seja pela inclusão/retirada de atores, regras, processos e fluxos, a configuração e o dinamismo do arranjo, interferindo, aí sim, na (des) ativação das capacidades relacionais e nos resultados de implementação.

Em síntese, pode-se dizer que a hipótese levantada a partir da variável instrumento da ação pública - **H3**: Os instrumentos da ação pública, ICMS turístico e Mapa do Turismo Brasileiro, definidos ou relacionados ao nível estadual, produzem constrangimentos e incentivos aos atores do nível regional e municipal de implementação da política, afetando assim o comportamento dos mesmos e a forma como se articulam e, conseqüentemente, sua capacidade relacional e os resultados da implementação da política - se confirma parcialmente nos casos analisados.

Se por um lado os instrumentos induzem relações produzindo capacidades relacionais, por outro, a forma de articulação entre os atores é condicionada ao formato do arranjo institucional. Nessa perspectiva, o conceito de 'arranjos de implementação' parece ser adequado para lidar com as duas variáveis.

Outros fatores explicativos para os *outputs* regionais

Muito embora as hipóteses das quais se partiu foram potentes para produzir uma interpretação para os resultados da implementação nos dois casos pesquisados, a pesquisa evidenciou que outros fatores, em maior ou menor medida, também influenciaram os resultados.

O primeiro deles referiu-se ao perfil das gestoras regionais. A capacidade de gestão e articulação destas profissionais pareceu ter afetado diretamente os resultados. Como previsto no arranjo estadual, a figura do gestor do circuito cumpriria um papel central à implementação da política, devendo este ter um perfil empreendedor e ser capaz de planejar e auxiliar no desenvolvimento integrado da região.

Nos dois estudos de casos, essa centralidade da figura do gestor se confirmou. As experiências evidenciaram gestoras regionais que estiveram presentes em seus circuitos, desde sua criação. Observou-se que este histórico afetou o processo de implementação da política; na medida em que fortaleceu o comprometimento das gestoras com a execução da mesma e conferiu certa legitimidade à continuidade da política e ao envolvimento dos atores, que puderam se certificar, via gestoras, de avanços e resultados na região.

Em termos de conhecimentos e habilidades técnicas, pode-se verificar perfis de gestoras diferentes. De um lado, a gestora regional do CTRD com uma formação técnica no turismo e com ampla influência acadêmica, atuando de forma empreendedora nesta direção. A trajetória histórica do Trilhas do Rio Doce nos mostrou que a política poderia não ter sido sequenciada, se a gestora regional não houvesse permanecido e assumido, de tempos em tempos, funções de condução da instância, como presidente e gestora da IGR. No entanto, as fragilidades em seu perfil de articulação, limitado aos gestores municipais, comprometeram a formação de redes de interações importantes ao desenvolvimento do turismo regional, as quais não ocorreram, ou se deram de forma parcial e tardia, afetando assim os resultados.

De outro lado, a gestora do CVP, graduada em comunicação social, formação que pareceu ter lhe garantido uma capacidade diferenciada de articulação. Os depoimentos confirmaram que esse perfil articulador foi determinante para a inclusão da pluralidade de atores na IGR e para a

formalização das parcerias, aspectos que afetaram diretamente a produção das capacidades de implementação e os *outputs* alcançados.

E aqui chama-se atenção para este perfil de articulação, agregado às habilidades de gestão do circuito. Embora o arranjo estadual, quando da definição dos papéis cabíveis às IGRs, destacasse tais funções, isso foi feito de forma muito tímida. Pela comparação dos casos, no entanto, foram essas duas capacidades agregadas que permitiram o maior, ou menor, dinamismo do arranjo regional para a ativação de capacidades e, por consequência, para o alcance dos resultados.

O segundo fator explicativo que influenciou também os *outputs*, para além das variáveis hipotetizadas e que, talvez, represente a justificativa de maior peso para os resultados diferenciados referiu-se à vocação turística regional. Acredita-se que esse fator, impulsionado por uma modelagem mais (ou menos) dinâmica do arranjo, tenha afetado de forma mais efetiva os resultados de cada região.

A comparação dos casos evidenciou realidades muito díspares, onde o Circuito Trilhas do Rio Doce se apresentou como uma região de baixa vocação turística, quadro que dificultou a articulação dos atores, pouco estimulados turisticamente e, por isso, menos dados à participação na política; e o Veredas do Paraopeba por já ter uma realidade de fluxo turístico desenvolvida, teve garantida uma realidade social mais consciente e aberta à proposta de desenvolvimento turístico, o que favoreceu seu processo de articulação.

Por fim, um último fator explicativo referiu-se à diferença da realidade socioeconômica das regiões, CVP (IDHM 0,682) e CTRD (0,628). Tal disparidade, para além de afetar a alocação do turismo na agenda governamental dos municípios, também influenciou a qualidade do corpo técnico burocrático de cada localidade. Os estudos de casos demonstraram diferenças no perfil dos gestores municipais, estando os gestores do Veredas do Paraopeba, mais qualificados para a função do que os do CTRD.

Além disso, o cenário socioeconômico da região dificultou também investimentos locais, indispensáveis ao desenvolvimento do turismo, como as melhorias da infraestrutura turística e a qualificação de mão-de-obra da cadeia produtiva do turismo.

Enfim, arranjos e instrumentos são relevantes, mas outras capacidades e características estruturais são fundamentais para o sucesso na implementação de políticas. Além das capacidades de gestão para ativar os instrumentos e construir os arranjos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese localizou-se no conjunto de debates e produções acadêmicas relacionados à capacidade estatal e seus efeitos sobre a implementação de políticas públicas. Mais especificamente, direcionou-se esforços a duas dimensões da capacidade, a organizacional-burocrática e a relacional. Para a análise desta última dimensão, utilizou-se das discussões recentes na literatura sobre os arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública, reconhecidos como elementos intervenientes na produção de políticas.

O objetivo da pesquisa foi o de entender que fatores explicariam os resultados de implementação da política de regionalização de turismo em Minas Gerais, marcada, em seus mais de 20 anos, por sua capilaridade no território mineiro e pelos desafios de implementação devidos, dentre outras razões, aos diferentes arranjos regionais, ou modelos de governança adotados pelos circuitos turísticos.

Para tanto, direcionou-se atenção, inicialmente, à identificação dos resultados da política, verificados em dois níveis, agregados no nível do estado (resultados gerais) e resultados regionais a partir do estudo de dois casos. Em seguida, para identificar os fatores explicativos desses resultados, a hipótese geral da qual se partiu foi a de que os resultados de implementação da política são afetados pela capacidade do Estado, considerando suas dimensões organizacional-burocrática e relacional, sendo esta última analisada a partir da lente dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, enquanto elementos que podem produzir capacidades relacionais no âmbito de implementação da política pública. Para isso realizou-se a análise da capacidade organizacional-burocrática e relacional da SECULT-MG, idealizadora da política.

Os achados da tese, nesta direção, validaram a perspectiva teórica no que concerne aos efeitos da capacidade estatal sobre o processo de implementação da política e seus resultados (SKOCPOL, 1985; RUESCHEMEYER E EVANS, 1985; EVANS E RAUCH, 2015; EVANS, 1993 e 1995; GEDDES, 1994; DINCECCO e KATZ, 2016).

De igual modo, constatou-se, a produção de capacidades de implementação, especialmente as relacionais, favorecidas a partir dos arranjos

institucionais e dos instrumentos da ação pública, atuando como variáveis explicativas nos resultados. (PIRES e GOMIDE, 2016; PIRES e GOMIDE, 2014a e b; LOTTA e FAVARETO, 2016; MATTEWS, 2012; LE GALÈS E SCOTT, 2010; HOYLER e CAMPOS, 2018; SIDNEY, 2007; LASCOUMES e LE GALÈS, 2007).

Especificamente, a pesquisa demonstrou que os resultados da política foram afetados pela capacidade organizacional-burocrática da SECULT-MG, marcada por um índice que, pela lente dos anos pesquisados e pela desagregação dos indicadores, se mostrou historicamente baixo, relacionando-se assim aos baixos resultados da implementação identificados.

Compreendeu-se, paralelamente, que a desorganização da política, desamparada de objetivos e metas claras, também foi fruto dessa baixa capacidade e se evidenciou pelas dificuldades de gestão, articulação e coordenação da política, no nível estadual.

Imerso neste cenário, o índice de gestão financeira, um dos indicadores analisados na capacidade organizacional-burocrática, pareceu decisivo ao melhor desempenho da política no seu momento de ápice, anos de 2007 e 2009.

Do ponto de vista da capacidade relacional, observada a partir dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, pode-se confirmar, tanto no nível estadual, quanto no regional, a interferência dessas duas variáveis na formação de capacidades de implementação da política.

O arranjo estadual previu duas frentes de coordenação para a implementação da política, a da burocracia do turismo e a direcionada pelas IGRs. De modo geral, observaram-se falhas de coordenação nas duas frentes. Contudo, parte significativa dessas falhas originou-se na primeira frente em função da ausência de diretrizes e de clareza, por parte do estado, na definição dos papéis dos atores partícipes, especialmente os municípios.

Não obstante essa falha nos papéis, a maioria dos resultados gerais identificados pode ser explicada a partir dos seis níveis de interação, previstos pelo arranjo estadual. Dois desses níveis trataram da relação da burocracia entre si, três mostraram a relação da burocracia com a IGR, os municípios e o MTUR e o último evidenciou a interação de âmbito local, entre IGR e municípios. Em linhas gerais, pode-se dizer que a análise do arranjo estadual mostrou como esta variável interferiu, por vezes, de forma negativa, na implementação de política e

na formação de capacidades neste processo, as quais, contudo, se tornaram mais evidentes pelo aprofundamento da investigação nos dois casos estudados.

O estudo das IGRs Trilhas do Rio Doce e Veredas do Paraopeba confirmou o argumento teórico de que, a depender da sofisticação do arranjo, em termos de modelagem de papéis e definição de mecanismos de interação, novas habilidades podem surgir, favorecendo a aprendizagem, inovação e trazendo melhorias concretas (MATTEWS, 2012). O que se observou, de forma comparativa, foi que quanto mais dinâmico o arranjo regional, no que se referia à maior pluralidade de atores envolvidos e à maior capacidade de coordenação articulada destes, melhores formas de interação foram estabelecidas, favorecendo, assim, positivamente, os resultados alcançados

No caso do Circuito Trilhas do Rio Doce, identificaram-se duas configurações diferentes de arranjo. Ambas, porém imersas numa realidade onde os níveis de interação entre os atores locais estiveram aquém do desejado, afetando os resultados do circuito, particularmente os de cunho mais competitivo.

Pode-se ver que a primeira configuração do arranjo, reunindo 51 gestores municipais com baixo nível de interação entre eles, relações fragilizadas com o mercado e nenhuma interação com a sociedade, gerou mais efeitos negativos, do que positivos, sobre os resultados da política. As razões para tais se ampararam na indefinição de papéis dos municípios e na não previsão de uma terceira frente de coordenação, dirigida por estes junto aos atores locais. Sob esta realidade observou-se uma formação mais temporã, ainda que tímida, de capacidades de implementação técnico-administrativas voltadas à melhoria do quadro técnico de pessoal e à gestão de documentos.

A segunda configuração do arranjo CTRD, por sua vez, formato recente que dividiu o território em microrregiões, pareceu mais promissora aos objetivos do circuito, já tendo sido identificadas, embora de forma incipiente, capacidades relacionais, até então, antes não produzidas, como a construção de consensos resultantes na elaboração e execução de projetos turísticos para a região.

O segundo estudo de caso, Circuito Veredas do Paraopeba, apresentou-se, comparativamente ao primeiro, como um modelo de governança mais dinâmico, já que envolveu gestores municipais, representantes do mercado e da

própria sociedade na implementação da política e criou mecanismos de interação entre tais atores, que favoreceram a produção de *outputs* alinhados ao nível de comercialização e competitividade do destino, resultados almejados pela política em um cenário de eficácia de sua implementação.

Constataram-se no CVP duas configurações de arranjos. Uma inicial, fase de estruturação, nos primeiros anos do circuito, que propiciou poucos avanços nos *outputs*. E outra, a partir de 2012, marcada por uma rede de governança, com interlocução integrada entre diversos atores, que favoreceu a formação de um maior número de capacidades relacionais, as quais, por sua vez, interferiram na potencialização, aprimoramento e inovação, dos *outputs*.

As capacidades relacionais produzidas pelo arranjo do CVP se deram tanto no âmbito da estrutura administrativa do circuito, com a ampliação de diálogo entre a gestora regional e os prefeitos dos municípios partícipes, quanto nas relações com o mercado e a comunidade, pela formalização de parcerias voltadas ao desenvolvimento de projetos e à promoção do turismo regional.

Quanto aos instrumentos da ação pública, identificaram-se dois mecanismos, o ICMS turístico e o Mapa do Turismo, que influenciaram a conduta dos atores, estimularam relações e, em parte ~~dos casos~~ favoreceram interações, resultando, por consequência, em maior comprometimento dos atores municipais com a implementação da política; ficando evidente nos dois instrumentos a produção de novas capacidades.

Confirmou-se, a partir dos instrumentos da política, o argumento teórico de que a institucionalização de regras de recompensas, sanções e oportunidades de adaptação de indivíduos e organizações, induzem uma relativa previsibilidade comportamental dos atores (LE GALÈS E SCOTT, 2010). Destacou-se, nesta linha, a experiência do CTRD, onde se viu uma influência mais direta dos instrumentos nos *outputs* regionais, em especial o ICMS turístico, que foi usado como moeda de troca pela IGR e evidenciou uma dependência dos gestores municipais em relação ao benefício fiscal.

De forma geral, os dois instrumentos se mostraram importantes à implementação da política, no nível regional, apontando a formação de capacidades relacionais que impulsionaram, particularmente, de forma mais eficaz, a organização e/ou o funcionamento dos conselhos municipais, bem

como a interlocução entre prefeitos e circuitos. Com duas exigências comuns feitas aos municípios, quais sejam, ser regionalizado e ter que criar um conselho municipal de turismo, tanto o ICMS turístico quanto o Mapa do Turismo Brasileiro, favoreceram a construção e/ou fortalecimento de (novas) relações.

A influência, contudo, dos instrumentos na forma de articulação dos atores, afetando suas interações, no sentido de promovê-las ou restringi-las (HOWLETT, 2005) só se confirmou, quando da análise conjugada de tais instrumentos aos arranjos que os modelavam.

Os casos estudados trouxeram luz ao fato de que a relação entre os instrumentos da ação pública e os *outputs* regionais, não se deu de forma direta, ela se condicionou à configuração do arranjo, ao qual tais instrumentos encontravam-se associados. Daí a defesa pela melhor apropriação da análise das variáveis, a partir do termo arranjos de implementação, cunhado por Pires e Gomide (2021), agregando de forma conjunta os atores e os instrumentos.

Observou-se, por exemplo, que os efeitos da criação de conselhos municipais do turismo, impulsionada, especialmente, com a chegada do ICMS turístico, em ambas as regiões, foi diferente para cada IGR.

No CVP, o arranjo do circuito favoreceu uma presença da IGR na composição dos conselhos, fortalecendo a atuação destas instâncias e, conseqüentemente, produzindo resultados turísticos locais positivos. Já no CTRD, a configuração do arranjo, com um grande número de gestores municipais, a baixa interação destes entre si e com a IGR, e as frágeis relações do circuito com o mercado, afetou o funcionamento dos conselhos, que se evidenciaram poucos atuantes e sem resultados efetivos para suas localidades.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a política estadual induziu ações municipais e regionais efetivamente. Mas a adesão dos municípios pensando em benefícios a serem recebidos do governo estadual e ou federal ocorreu, porém, em grande parte dos casos, com baixo (ou nenhum) comprometimento efetivo com a atividade turística, sem introjeção dos objetivos da política.

Para além das variáveis estudadas, os estudos de casos apontaram para outros fatores que explicaram os resultados de implementação da política. O primeiro deles referiu-se ao papel das gestoras dos circuitos. Tornou-se evidente que os arranjos são ativados por pessoas e, nesta linha, a capacidade de gestão

e de articulação do gestor do circuito fez grande diferença tanto para a configuração dos arranjos, quanto para a forma de articulação dos atores, quando do cumprimento dos objetivos dos instrumentos da política. Isso, por sua vez, definiu os caminhos das interações estabelecidas e afetou diretamente os resultados de cada região.

A vocação turística e as condições socioeconômicas municipais são os dois outros fatores explicativos para os resultados alcançados nos casos estudados. A inexistência ou baixa atratividade de um destino afeta a implementação da política, uma vez que constrange, em sua essência, a chegada espontânea de turistas, que se dá, normalmente, em busca de atrativos turísticos e experiências locais. De igual modo, o baixo desenvolvimento socioeconômico implica, na prática, na definição das prioridades na agenda governamental, não se alocando o turismo como pauta prioritária.

Muito embora o turismo seja visto como uma possibilidade de promover o desenvolvimento local, estes dois fatores explicativos, de forma agregada, acabam constrangendo as oportunidades oferecidas pela política de regionalização de turismo.

Como abordado, no início desta tese, a política de regionalização tem em sua essência um fim de democratização do turismo. No entanto, tal democratização necessita de impulsos constantes que se deem em várias frentes, como a articulação intersetorial do turismo com outras políticas locais (segurança, infraestrutura e educação), a fim de ordenar o turismo, aplicar investimentos e promover, de forma conjunta, ações de desenvolvimento.

Em termos de sua contribuição, acredita-se que a tese tenha, de forma mais original, auxiliado as discussões sobre a dimensão relacional da capacidade estatal, a partir da lente dos arranjos institucionais e dos instrumentos da ação pública, demonstrando a influência destes elementos na formação de capacidades relacionais.

Isso, por sua vez, reforçou o argumento trazido por Pires e Gomide (2018) sobre a necessidade de uma calibração conceitual da capacidade estatal, de modo a conciliar as abordagens mais tradicionais da capacidade, vinculadas às análises da meritocracia e da autonomia burocrática, e as noções

contemporâneas de governança, tendo em vista os desafios e complexidades atuais inerentes às políticas públicas.

Outra contribuição que também se releva tem a ver com o entendimento de que os instrumentos da ação pública, presentes no ciclo de implementação da política, por si só, não explicam os resultados da política. Estes elementos precisam ser analisados, de forma conjugada aos arranjos, que os modelam, a fim de entender a força que eles imprimem na ampliação ou limitação de tais arranjos, com a inclusão ou exclusão de atores, regras e processos, para somente, a partir disso, entender o seu papel na (des) ativação de capacidades relacionais e, conseqüentemente, nos resultados de implementação.

Os achados da tese demonstraram que, de forma isolada, a dimensão organizacional-burocrática, abordagem mais tradicional da capacidade, não explicou a integralidade dos resultados da política de regionalização de turismo. No entanto, quando de sua junção à dimensão relacional da capacidade, por meio do estudo dos arranjos e dos instrumentos da ação pública, pode-se ter melhor clareza, inclusive comparativa, dos efeitos dessas variáveis na produção de capacidades de implementação e atestar sua influência direta nos *outputs* alcançados.

Por fim, a escolha por se estudar a capacidade estatal no nível estadual, o Estado de Minas Gerais, se mostrou instigante, tendo em vista a gama de discussões que puderam se estabelecer. A partir dessa experiência, como propositura para novos trabalhos, sugere-se a ampliação dos debates em torno deste ente subnacional, a partir da lente da capacidade estatal. Além disso, sugere-se ainda a construção de uma agenda de pesquisa que permita ampliar as discussões sobre os arranjos institucionais e os instrumentos da ação pública como fatores explicativos na formação de capacidades de implementação.

REFERÊNCIAS

ADDISON, Helen. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. LSE Research Paper, 2009. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

BALLOU, Ronald. H. Gerenciamento da cadeia de suprimentos: Planejamento organização e logística empresarial. Tradução Elias Pereira. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/36531997/GERENCIAMENTO_DA_CADEIA_DE_SUPRIMENTOS_LOG%C3%8DSTICA_EMPRESARIAL>. Acesso em: 4 set. 2020.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. (2007). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 13028 Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w13028.pdf>>. 42p.

_____. (2008) Wars and State Capacity. *Journal of European Economic Association*, 6 (2-3): 522-30.

BEVIR, Mark. *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University, 2010.

_____. *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press, 2012. Cap. 1 What is governance? p. 1- 15.

BEVIR, Mark; RHODES, R.A.W. The Stateless State In: BEVIR, Mark (ed.). *The SAGE Handbook of Governance*, cap. 13 203-217, 2011. Disponível em: <http://www.elfhs.ssr.u.ac.th/pokkrong_ma/pluginfile.php/50/block_html/content/The%20SAGE%20Handbook%20of%20Governance.pdf>. Acesso em 1 set. 2020.

BOLSON, Jaísa H. Gontijo. Circuitos Turísticos de Minas Gerais - Modelo de Regionalização. *Revista de Turismo*, Agosto de 2004. Disponível em:<<https://www.revistaturismo.com.br/artigos/minasgerais.html>>. Acesso em: 28/01/2021.

_____. Turismo e políticas públicas: uma análise da implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da percepção dos seus gestores, empresários e comunidade local. Belo Horizonte. Programa de Mestrado em Turismo e Meio Ambiente do Centro Universitário UNA, 2006, 175f. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/12883696/bolson-jaisa-helena-gontijo-turismo-e-politicas-publicas>>. Acesso em 30/12/2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelos de estado desenvolvimentista. *Texto para discussão*, Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 412, São Paulo: FGV, fev. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15572>>. Acesso em: 27 dez. 2019.

BRESSERS, Hans; O'TOOLE, Laurence J. Selection of policy instruments: a network-based perspective. *Journal of Public Policy*, v. 18, n. 3 p. 213-239, Sept./Dec. 1998.

de BRUIJN, J.A., ten HEUVELHOF, E.F. (1991). Policy Instruments for Steering Autopoietic Actors. In: in 't Veld, R.J., Schaap, L., Termeer, C.J.A.M., van Twist, M.J.W. (eds) *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-011-3522-1_14.

BUARQUE, Cristovam. Turismo, solidariedade e inclusão. In: *Diálogos do Turismo – uma viagem de inclusão*. Ministério do Turismo, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro: Ed. IBRAM, 2006, p. 76-85.

CÁRDENAS, Mauricio et al. Capacidad estatal em América Latina. In: *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF — Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. (Série: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina), pp.59-106. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

CENTENO, Miguel Angel. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102 (6): 1565-605.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj; CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *UNU-Merit Working paper series*. 2013a. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2456595>.

_____. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *UNUmerit Working paper series*. 2013b. Disponível em: <<http://pub.maastrichtuniversity.nl/25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f>>. Acesso em: 23 set. 2018.

CHUDNOVSKY, Mariana. Introducción. In: *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF — Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. (Série: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina), pp 15-23. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora S. M. e THEODORO, Hildelano D. Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte. Ed. D'Plácido, 2014. (p. 19 a 40).

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass. C. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DEUTSHER, Irwin. Social theory, social programs and social program evaluation: a metatheoretical note. *The Sociological Quarterly*, Carbondale, 20, 1979.

DINCECCO, Mark; KATZ, Gabriel. State capacity and long-run economic performance. *The Economic Journal*, Volume 126, Issue 590, February 2016, Pages 189–218, <https://doi.org/10.1111/eoj.12161>.

EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n.9, jan-jun. 2003, p. 20-63. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n9/n9a03.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

_____. Construção do estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. p.37-58, 2010. Disponível em: <https://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/evans/EVANS%20Estado%20de%20Desenvolvimento%20no%20Seculo%2021%20Portuguese%20%20Hucitec%202012.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. Embedded autonomy. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* – Estado, reformas e desenvolvimento, n.28/29, p.107-156, 1993. Disponível em: <<http://www.cedec.org.br/estado-reformas-e-desenvolvimento---ano-1993---no-28-29>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

EVANS, Peter e RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: um análisis transnacional de los efectos de las estructuras del estado <weberiano> em el crecimiento econômico. In: Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF — Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. (Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina), pp 241-276. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Disponível em: <https://www.academia.edu/27959995/Bringing_the_State_Back_In>. Acesso: 14 out. 2018.

FREITAS, Cláudia Lamounier. Turismo, política e planejamento – Estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2008. 394 f.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel de coordenação em estruturas híbridas. In: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2014. p.57-82.

FUKUYAMA, Francis. (2013). “What Is Governance?” CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>>.

GEDDES, Barbara. Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America. Berkeley: University of California Press, 1994.

GOERTZ, Gary. Social science concepts: a user’s guide. Princeton University Press, 2006.

GOMES, Bruno Martins Augusto. Política de regionalização do turismo em Minas Gerais: uma análise sob a ótica dos custos de transação. Dissertação apresentada ao Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. Lavras: UFLA, 2006. 108 f.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PEREIRA, Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira (p. 85-104). In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, M. *Designing government. from instruments to governance* Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005. p. 31-50.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 69, p. 1-22, 2018.

HUERTA, Angélica Rosas. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, pp.119-134. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n30/n30a6.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

IANONI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. *Revista de Economia Política*, vol. 33 (4), outubro/dezembro 2013, p.577-598. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/133-2pt.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2020.

JESSOP, Bob. 2000. 'Governance Failure', em Stoker, G. (Ed.) *The New Politics of British Local Governança*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan, pp. 11-32. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/311992245_Governance_Failure>. Acesso em 8 ago. 2020.

JOHNSON, Chalmers. MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975. [S.l.]: Stanford University Press, 1982.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, n. 1, January, 2007, pp. 1–21. Disponível em: <https://www.academia.edu/30025446/Introduction_Understanding_Public_Policy_through_Its_Instruments_From_the_Nature_of_Instruments_to_the_Sociology_of_Public_Policy_Instrumentation>. Acesso em: 10 set. 2020.

LE GALÈS, Patrick; SCOTT, Alan. A British bureaucratic revolution? Autonomy without control or “freer markets, more rules. *Revue Française de Sociologie* 51, Supplement (Annual English Selection): 119-146, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/4296604/A_British_bureaucratic_revolution_Autonomy_without_control_or_freer_markets_more_rules>. Acesso em: 12 set. 2020.

LEVI-FAUR, David. (2012). From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’? In: LEVI-FAUR, David (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

LINDVALL, J.; TEOREL, J. State capacity as power: a conceptual framework. Paper prepared for presentation at the seminar on the State and capitalism since 1800, Harvard University, out. 2016.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019, p.11-38.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento. Texto para Discussão 2253, Brasília: Ipea, 2016, 60p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7332/1/td_2253.PDF>.

LOTTA, Gabriela, Spanghero; VAZ, José Carlos (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 66(2), 171 - 194. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v66i2.409>>.

MANN, Michael. Autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

_____. The sources of social power. VOLUME I A history of power from the beginning to A.D. 1760. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1986. (Cap. 1 Societies as organized power networks, p.1-33). Disponível em: <<https://uniteyouthdublin.files.wordpress.com/2015/01/the-sources-of-social-power-michael-mann.pdf>>.

MARTINS, Petrônio. G; LAUGENI, Fernando P. Administração da Produção. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/32439501/Administracao_da_producao_Petronio_G_Martins_Fernando_P_Laugeni_pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

MATTHEWS, Felicity. (2012). Governance and State Capacity. In: LEVI-FAUR, David (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

MENEZES, Luzia Neide. Os limites do desenvolvimento e do turismo. *Pasos Revista de Turismo y Patrimônio Cultural*, v. 1, n. 2, 2003, p. 161-172.

MIGDAL, Joel. S. (2011). Estados debiles, estados Fuertes. Princeton University Press. Disponível em: <https://www.academia.edu/19588760/Estados_d%C3%A9biles_Estados_fuertes>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MINAS GERAIS. Decreto 43.321 de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos circuitos turísticos e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 8 mai. 2003.

MINAS GERAIS. Decreto 47.687 de 26 de julho de 2019. Dispõe sobre os circuitos turísticos como executores, interlocutores e articuladores da descentralização e da regionalização do turismo no Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, 26 jul. 2019.

MINAS GERAIS. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Plano Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo em Minas Gerais no período de 2016 a 2018. Produto 3: Diagnóstico. Relatório preliminar Volume I - Síntese das Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças. Belo Horizonte, Agosto 2016.26p.

MINAS GERAIS. Lei 18.030 de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 jan. 2009a. 18p.

_____. Lei 18.032 de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Turismo. Minas Gerais, Belo Horizonte, 12 jan. 2009b.

_____. Lei 22.765 de 20 de dezembro de 2017. Institui a política estadual de turismo e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 20 dez. 2017. 8p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Agrupamento das instâncias de governança regional. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2020a. 15p.

_____. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Mapa de Regionalização do Turismo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2020b. 1p.

_____. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Relatório Diagnóstico I – Política de Regionalização: Avanços e Retrocessos. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2020c. 38p.

_____. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Relatório Diagnóstico II – Política de Regionalização: Avanços e Retrocessos: SECULT-MG, 2020d. 21p.

_____. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Relatório Diagnóstico III – Política de Regionalização: Avanços e Retrocessos. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2020e. 17p.

_____. Secretaria de Estado de Cultura e Turismo. Relatório do Núcleo do ICMS Turístico. Belo Horizonte: SECULT-MG, 2020f. 1p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado Turismo. Balanço Geral 2003-2011: Programa Estrada Real e Política de Regionalização do Turismo. Belo Horizonte: SETUR, 2011. 21p.

_____. Secretaria de Estado Turismo. Resultado Geral da Pesquisa Matriz de Posicionamento dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Belo Horizonte: SETUR, 2013. 135p

MOURA, Reinaldo. A. Sistemas e Técnicas de Movimentação e Armazenagem de Materiais. 5 ed. rev. São Paulo: IMAM, 2005 (Série Manual de Logística, v. 1).

MUNCK, Gerardo; VERKUILEN, Jay. (2002). Conceptualizing And Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. Comparative Political Studies - COMP POLIT STUD. 35. 5-34. 10.1177/001041400203500101. Acesso: 07/04/2020. Disponível em: <
https://www.researchgate.net/publication/238208023_Conceptualizing_And_Measuring_Democracy_Evaluating_Alternative_Indices>.

NACHMIAS, David. Public policy evaluation: approaches and methods. New York, St. Martin's Press, 1979.

OFFE, Claus. (2009). Governance: an 'empty signifier'? *Constellations*, 16 (4), pp.550-562. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228020266_Governance_An_Empty_Signifier>. Acesso em 10 set. 2020.

OLSEN, Johan. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts. *Journal of Political Philosophy*. 5. N.3 203 - 229. 10.1111/1467-9760.00032.

OTTERVIK, Mattias. (2013). Conceptualizing and measuring state capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2013_20_Ottervik.pdf>.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER e PIERRE. *Challenges to state policy capacity*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. (CAP. 1, p. 1-18), 2005.

PETERS, Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília 59, v.3, p.289-307, Jul/Set, 2008.

PIERRE, Jon; Guy, B. PETERS (2005). *Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios*. Disponível em: <<http://www.anewperspective.nl/wp-content/uploads/New-Public-Governance-PierrePeters.pdf>>. Acesso em 16 abr. 2020.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (orgs.). *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, n.26, p. 67-80, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. *Texto para discussão*, n. 1940. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. 70p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf>. Acesso em 25 mai. 2020.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Cap.1. In: *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Editores:

Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2014b. p.15-30.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *Boletim de análise político-institucional*, n. 19, dezembro 2018. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/18_1206_bapi_19_cap_04.pdf >. Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

_____. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de análise político-institucional*, n. 29, junho 2021. Disponível em: < https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10635/1/bapi_29_Arranjos.pdf >.

POULANTZAS, Nico. Poder político y clases sociales en el estado capitalista, 1969. Disponível em: < <https://esfops.files.wordpress.com/2013/07/poder-politico-y-clases-sociales-en-el-estado-capitalista-nicos-poulantzas.pdf> >. Acesso em: 19 ago. 2020.

POWELL, Walter W.; DI MAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis* Chicago: University of Chicago Press, 1991.

RUA, Maria das Graças. Turismo e Políticas Públicas de Inclusão. In: Diálogos do Turismo – uma viagem de inclusão. Ministério do Turismo, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Ed. IBRAM, 2006, p. 16-37. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/melfigueredo/turismo-social-dialogos-do-turismo-uma-viagem-de-incluso> >. Acesso em: 10 de out.2020.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter. B. The State and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda (Eds). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

RHODES, R.W.A. The theory and practice of governance: the next steps. Wuhan University, 21-23 October 2016. Disponível em: < <http://www.raw-rhodes.co.uk/wp-content/uploads/2017/07/TheoryPractice-Governancedocx.pdf> >. Acesso em: 29 ago. 2020.

SACHS, Ignacy (1964 [1969]). *Capitalismo de Estado e Subdesenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1964.

SALAMON, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: SALAMON, Lester M (Ed.). The tools of government: a guide to the new governance. Oxford University Press, p. 1-47.

SALAMON, Lester M.; LUND, Michael. (1989) Beyond Privatization: The Tools of Government Action. The Urban Institute Press, p.284.

SETTE, Isabela Rosa; VALLE, Maria Izabel Marques; COUTINHO, Marcela Pimenta Campos. O programa de regionalização do turismo de Minas Gerais: uma abordagem da política pública estadual de turismo. *Revista Turismo em Análise*. v. 25, n.3, dezembro, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v25i3p608-627>.

SIDNEY, Mara S. Policy Formulation: Design and Tools (cap.6). In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Taylor & Francis Group, 2007. p. 79-88.

SKOCPOL, Theda. Bringing the state back. In: Strategies of analysis in current research. EVANS, Peter B; RUESCHEMEYER, Detrich; SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p.3-37. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/1b73/2fa00cddb531b713fd25afc163e708f277a7.pdf>>.

SLACK, Nigel *et al.* Administração da Produção (ed. Compacta). São Paulo: Atlas, 2006. Disponível em: <https://www.academia.edu/31529938/LIVRO_Administra%C3%A7%C3%A3o_da_Produ%C3%A7%C3%A3o_Edi%C3%A7%C3%A3o_compacta_Slack_pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

SOIFER, H. and vom HAU, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4):219–230. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/225231238_Unpacking_the_Strength_of_the_State_The_Utility_of_State_Infrastructural_Power>.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, Alexandre A; BOSCHI, Renato R (eds). Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Cap. 2. pp. 51-103. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27410>. Acesso em: 15 de abr. 2020.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 51 (1): 27-45, jan-fev. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00027.pdf>>.

TILLY, C. The formation of national states in Western Europe. Princeton. Princeton University Press, 1975.

THOENIG, Jean-Claude. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

TULLOCK, G.; WAGNER, R.E. ed. Policy analysis and deductive reasoning. Lexington, Lexington Books, 1978.

WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism. New York: The Free Press, 1985.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. (2015) Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, Policy and Society, 34:3-4, 165-171, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>>.

ZIBLATT, Daniel. ¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos em las ciudades alemanas em 1912. In: Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF — Banco de Desarrollo de América Latina, 2015. (Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina), pp.127-154. Disponível em: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales._Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

